



Nieuwe ronde, nieuwe kansen? Beleidsbeïnvloeding en evaluatie in de EU

Een literatuuronderzoek in opdracht van de Directie Internationaal Onderzoek en
Beleidsbeïnvloeding van het ministerie van Buitenlandse Zaken

Dr. Pieter Zwaan

Institute for Management Research, Radboud Universiteit

EU Politics, Administration and Law (EUROPAL)

Juni 2023

1. Aanleiding

Deze bijdrage gaat in op de mogelijkheden die de evaluatie van EU beleid biedt voor de beïnvloeding van Europees beleid en de voorwaarden of condities die nodig zijn om hier gebruik van te maken. De analyse is deels gebaseerd op eerder (literatuur-) onderzoek voor verschillende recente gepubliceerde studies en (nog niet gepubliceerde) review-hoofdstukken van de auteur naar (het politiek gebruik van) evaluaties in het EU beleidsproces - in veel gevallen samen geschreven met dr. Stijn van Voorst. Het gaat hier om een fase van het beleidsproces waar nog weinig systematische aandacht voor is in de literatuur (en mogelijk in de praktijk?) en een eenduidige terminologie voor ontbreekt. Voor de selectie van relevante literatuur is daarom gebruik gemaakt van een zogenaamde *scoping study* (Arksey en O'Malley 2005): de basis voor de analyse vormt de ons reeds bekende literatuur over dit onderwerp (veelal afkomstig uit aanpalende literatuur over EU beleidsverandering, evaluaties, consultaties en expert-groepen).

Middels een *backward* en *forward snowballing* techniek zijn vervolgens via het volgen van citaties andere relevante studies geselecteerd.

Een belangrijke reden om naar deze fase van het beleidsproces te kijken is dat EU beleidsmaatregelen en wetten steeds vaker worden herzien. Dat gebeurt om in te spelen op veranderende (maatschappelijke) ontwikkelingen en verwachtingen, maar ook omdat er (op basis van ervaring met bestaand beleid) nieuwe inzichten ontstaan over de implementatie en werking van Europees beleid. Omdat de effecten van beleid in complexe bestuurlijke systemen als de EU onzeker zijn (Geyer en Cairney, 2015), wordt vaak pas tijdens de implementatie duidelijk of en hoe EU beleid werkt (Bürgin, 2020).

Dit paper is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 gaat in op de ontwikkeling en rol van evaluaties in het EU beleidsproces. Hierin worden de belangrijkste activiteiten en partijen die betrokken zijn bij deze fase beschreven. In paragraaf 3 wordt vervolgens een politiek-strategisch perspectief op evaluatie-gebruik uiteengezet. Dat perspectief vormt de basis voor de verdere bespreking van de literatuur aan de hand van een aantal aspecten. In paragraaf 4 worden deze bevindingen nader geduid aan de hand van het zogenaamde 5C model dat door het IOB is opgesteld voor dit literatuuronderzoek. Hierin staan verschillende capaciteiten centraal. We volgen met deze opzet tot zover de Terms of Reference voor de literatuurstudie en de voorgestelde inhoudsopgave. In paragraaf 5 wordt, in aanvulling op de bevindingen uit de literatuur, een aantal aanvullende inzichten over de beïnvloeding van evaluaties gepresenteerd op basis van een beperkt deskresearch. Paragraaf 6 sluit dit paper af.

2. Evaluaties: actoren en activiteiten

Om op een systematisch wijze informatie te verwerven over de uitvoering en werking van Europees beleid wordt (steeds meer) EU beleid en wet- en regelgeving geëvalueerd. In de afgelopen twee decennia is evaluatie (zowel ex ante en ex post) een vast onderdeel geworden van het Europese beleidsproces en geïnstitutionaliseerd middels kaders, regels en bestuurlijke arrangementen. Veel

van deze kaders zijn onderdeel van het zogenaamde Better Regulation (BR) programma van de Europese Commissie, dat zich richt op het verbeteren van de kwaliteit (lees: de effectiviteit en efficiëntie) van EU wet- en regelgeving, o.a. door gebruik te maken van “bewijs over de werking van beleid” en het betrekken van een diverse groep stakeholders.

Onder de Commissie-Juncker zijn deze kaders in 2015 samengebracht in de BR *richtsnoeren*. De richtsnoeren voor evaluaties dienen door alle Directoraten Generaal (DGs) binnen de Commissie gevolgd te worden bij het uitvoeren van evaluaties (Europese Commissie, 2015). Naast aandacht voor evaluaties, staan in de richtlijnen ook uitgangspunten voor o.a. consultaties, monitoring en zogenaamde Impact Assessments (ex ante evaluaties). Het uitvoeren van deze activiteiten is hoofdzakelijk een verantwoordelijkheid van de Europese Commissie, en hangt samen met het ontwikkelen van nieuw EU beleid en regelgeving. Overigens is de verplichting tot het evalueren van wet- en regelgeving veelal opgenomen in de desbetreffende EU wet- en regelgeving zelf (met mogelijk aanvullende vereisten) en daarmee dus een beslissing van de Commissie, het Europees Parlement en de Raad van Ministers.

Om de kwaliteit van evaluaties (ex post en ex ante) te beoordelen bestaat er binnen de Commissie een zogenaamde Regulatory Scrutiny Board (RSB). Dit is een onafhankelijk orgaan dat de kwaliteit van evaluaties (uitgevoerd *door*, of in opdracht *van* de Commissie) beoordeelt en de Commissie hierover adviseert. In geval de RSB een negatieve beoordeling geeft van een evaluatie, dienen DGs de evaluatie aan te passen (Gaffey, 2020).

Een specifiekere focus bij de evaluatie van EU beleid en wet- en regelgeving biedt het zogenaamde REFIT programma van de Commissie. Bij elke evaluatie en herziening van wetgeving dient expliciet aandacht te worden geschonken aan mogelijke vereenvoudiging of vermindering van de regeldruk. Twee expertgroepen (samen het REFIT platform) leidden en adviseerden de Commissie de afgelopen jaren over hoe bestaande EU-regelgeving efficiënter, effectiever en met minder regeldruk kan worden gemaakt. Het platform bestond uit deskundigen van nationale overheden,

vertegenwoordigers van belangenorganisaties en/of experts uit het bedrijfsleven. Op basis van ervaringen met het Platform is er onder de Commissie-Von der Leyen een nieuwe expertgroep opgericht, het zogenaamde Fit for Future-platform, dat wordt voorgezeten door de Commissaris voor Interinstitutionele Betrekkingen. In het jaarlijks werkprogramma van de Commissie is aangegeven aan welke wet en -regelgeving met voorrang aandacht wordt besteed door het platform (Europese Commissie, 2023).

Naast de Europese Commissie wordt EU beleid en wet- en regelgeving ook steeds vaker door andere institutionele actoren geëvalueerd. Een van deze actoren is het Europees Parlement (Anglmayer en Scherrer, 2020; Summa en Toulemonde, 2002). Sinds 2013 beschikt de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement (EPRS) over een afdeling dat ex post evaluaties produceert (Europese Rekenkamer, 2018). Anglmayer en Scherrer (2020) vermelden dat de EPRS tussen 2014 en 2019 meer dan zestig evaluaties heeft uitgevoerd. Aanleiding voor deze evaluaties zijn *i)* de inbreng van belanghebbenden over uitvoeringsproblemen; *ii)* onbevredigende antwoorden van de Commissie op parlementaire vragen; of *iii)* een gebrek aan actie van de Commissie om een evaluatie uit te voeren.

Een andere actor die bij evaluaties betrokken is, is de Europese Rekenkamer. Hoewel deze institutie altijd al een rol heeft gespeeld bij het beoordelen van de financiële kant van het EU-beleid, rapporteert ze ook steeds vaker over hun algehele beleidsprestaties (Wille en Bovens, 2020).

Tot slot dient vermeld te worden dat ervaringen en inzichten over de implementatie en werking van beleid ook hun weg terug naar het EU niveau vinden via meer informele kanalen. In netwerken van nationale uitvoerders van beleid, expert groepen of in (parlementaire) commissies worden ook ervaringen en oplossingen voor de implementatie van EU regelgeving besproken en teruggekoppeld naar de Europese Commissie of Parlement (Polman 2020; Alagna 2022; Gornitzka en Sverdrup 2015).

3. Beïnvloeding van evaluaties

Evaluaties zijn niet alleen een moment in het beleidsproces om (de uitvoering en werking van) bestaande Europese regels binnen de bestaande beleidskaders te verbeteren - in de literatuur spreekt men dan over instrumenteel gebruik; ze bieden ook een gelegenheid om (nieuwe) politieke of beleid- inhoudelijke doelen om te zetten in Europese regelgeving. Evaluaties kunnen strategisch worden ingezet om de inhoud van het beleid ter discussie te stellen, bestaand beleid aan te passen, of nieuwe onderwerpen op de agenda te zetten - dit noemt men strategisch / politiek gebruik (zie Eckhard en Jankauskas, 2019; Schoenefeld en Jordan, 2019).

Het **strategisch / politiek gebruik** van evaluaties vertaalt zich op verschillende manieren. In de eerste plaats kan een evaluatiemoment gebruikt worden om **specifieke input** te leveren over de werking van Europees beleid. Zeker voor zogenaamde gesloten beleidsvelden (waarin een beperkte groep van actoren het beleid maakt) bieden evaluaties een opening om de discussie over het beleid te beïnvloeden (Skogstad 2017).

Het politiek gebruik vertaalt zich ook in de **vormgeving van de evaluatie** zelf: de doelen en instrumenten van beleid die geëvalueerd worden, de vragen die daarover gesteld worden, de methoden van dataverzameling en analyse, de presentatie van bevindingen, etc.; over al deze aspecten moeten besluiten worden genomen (Zwaan et al. 2022). Hoewel de BR richtsnoeren, of de regelgeving zelf, deze keuzen kunnen structureren, bestaat er vaak ruimte om de evaluatie op een bepaalde manier "te richten" (Van der Knaap et al. 2020) en daarmee bepaalde doelen dichterbij te brengen. De BR richtsnoeren bieden hiervoor overigens een expliciete mogelijkheid: in de richtsnoeren is vermeld dat stakeholders minimaal 4 weken de tijd moeten krijgen om te kunnen reageren op een aangekondigde evaluatie (Europese Commissie 2015).

Tot slot uit het strategisch gebruik van evaluaties zich in de wijze waarop de uitkomsten en aanbevelingen van een **evaluatie gebruikt** worden ter legitimering of ondersteuning van bepaalde beleidsvoorstellen.

De onderstaande deelparagrafen gaan in op wat er in de literatuur bekend is over deze verschillende uitingsvormen van strategisch / politiek gebruik van evaluaties en welke factoren daarop van invloed zijn.

Input bij evaluaties

Bestaand onderzoek naar EU evaluaties laat zien dat directe belanghebbenden bij EU beleid en regelgeving veelal ook betrokken worden bij het leveren van input voor de evaluatie van dit beleid. Mastenbroek et al. (2016) constateren dat bij ongeveer 60% van de 216 evaluaties in de periode 2000-2012 die zij beoordeelden, stakeholders een rol speelden. In ongeveer de helft van deze gevallen, verstrekten belanghebbenden informatie over de implementatie en de werking van beleid. Om wat voor type stakeholders het hier precies gaat, en wat voor type informatie zij gaven wordt in de studie niet duidelijk.

Meer inzicht op dit punt wordt geboden door de literatuur over EU consultaties. Veelal maakt men gebruik van consultaties om informatie te verkrijgen van belanghebbenden over bestaand maar ook over voorgenomen beleid. Dat kan gaan middels online consultaties, maar ook middels meer of minder besloten bijeenkomsten of (werk) conferenties. Onderzoek laat zien dat het bijwonen van laatstgenoemden vaak vraagt om **voldoende capaciteit en middelen** (Binderkrantz et al. 2021; Roed en Hansen 2018; Van Ballaert 2017). Het belang van voldoende middelen komt ook naar voren in onderzoek naar het gebruik van meer *informele* kanalen waarmee inzichten over beleid worden teruggekoppeld naar het EU niveau. Onderzoek van Polman en Alons (2021) laat bijvoorbeeld zien dat uitvoerders van beleid een afweging maken of het mobiliseren van (implementatie) inzichten zin heeft, waarbij vooral de **(gepercipieerde) aansluiting** van deze inzichten bij de al bestaande beleidsvoorkeuren van de Commissie een belangrijke rol speelt. Uitvoerders uit lidstaten die meer **administratieve capaciteit en middelen** hebben, of meer problemen met de uitvoering van beleid, lijken daarbij vaker pogingen te doen om inzichten te mobiliseren.

Online consultaties bieden een grote groep actoren de mogelijkheid om input te leveren over bestaand beleid en regelgeving, en vaak ook hun ideeën over mogelijke beleidsverandering, aan de hand van gestandaardiseerde gesloten en open vragen. Onderzoek van Van Hecke et al. 2016 naar de deelname aan consultaties binnen vijf beleidsterreinen, laat zien dat ook overheden hier actief aan deelnemen.¹ In dit onderzoek gaan de onderzoekers specifiek in op de rol van *regionale* overheden en de vraag wat hun deelname aan een consultatie verklaart. De participatie van private organisaties uit de regio bij een consultatie, alsmede die van andere regionale overheden uit dezelfde lidstaat, zijn daarbij de belangrijkste verklarende factoren. Het **netwerk** speelt hierbij dus een belangrijke rol. Welk specifiek mechanisme het netwerk verbindt aan deelname wordt echter niet duidelijk in dit onderzoek.

De studie van Fraussen et al. uit 2020 naar de deelname van belangenorganisaties aan de consultaties voor 41 wetsvoorstellen in 2015 en 2016 geeft aanvullend inzicht in de deelname van overheden aan consultaties. Hoewel in dit onderzoek de deelname van het bedrijfsleven bij verschillende vormen van consultaties centraal staat, laat dit onderzoek zien dat wanneer de Commissie gebruik maakt van meer *besloten* vormen van consultaties, het vooral overheden zijn die hierin participeren. In dat geval vertegenwoordigen publieke overheden en instanties ongeveer 60% van de stakeholders; 25% van de stakeholders wordt vertegenwoordigd door “business associations”. In hybride consultaties, waarbij open en gesloten consultaties gecombineerd worden, vertegenwoordigen overheden 30% van de stakeholders. Ook in dat geval vormen publieke overheden en instanties dus een belangrijke groep.

Naast het reageren op evaluatie- / consultatievragen, kunnen lidstaten ook meer “bottom-up” input leveren voor de evaluatie van beleid middels eigen rapporten en studies. Een voorbeeld is de evaluatie van de Habitatrichtlijn in het kader van het eerdergenoemde REFIT-programma van de

¹ Ook uit de analyse van de Brieven Regering over het zogenaamde REFIT programma komt naar voren dat de regering reageert op consultaties. Zie verder sectie 4.

Juncker-Commissie. De evaluatie (en mogelijke herziening) van deze richtlijn in 2015 werd door de Tweede Kamer tot prioriteit benoemd.² De evaluatie, die gepaard ging met verschillende werksessies en conferenties, werd vervolgens nauwgezet gevolgd door rapporteurs uit de Tweede Kamer. De aandacht vanuit de Kamer vertaalde zich ook in vragen voor de verantwoordelijk minister over hoe de Nederlandse regering de evaluatie zou gebruiken om de bestaande wetgeving te wijzigen. Uit het antwoord van de minister blijkt dat verschillende inzichten over de richtlijn opgehaald en verzameld zijn en dat voorbeelden van problemen gedeeld zouden worden met de Europese Commissie (Nieuwe Oogst, april 2015).

Deze meer **gecoördineerde aanpak** komt ook naar voren in een studie naar de moeizame naleving van de Europese Plantgezondheidsregels in Nederland. Uit deze studie blijkt dat een herziening van deze regelgeving werd aangegrepen als mogelijkheid om aan te dringen op een wijziging van de EU regels: dat zou een door Nederland gewenste (maar niet toegestane) vormgeving en organisatie van planten-keuringsdiensten in lijn brengen met Europese vereisten. In voorbereiding op de evaluatie werkte het Ministerie van Landbouw aan een nieuwe visie op het plantengezondheid beleid en werden verschillende studies uitgevoerd over de organisatie van de keuringen. Deze dienden input te leveren voor de evaluatie (en eventuele herziening) van de EU regelgeving (Zwaan et al. 2020).

Ook uit de studie van Haverland en Liefverink (2012), die zich meer algemeen richt op een herziening van bestaande EU regelgeving rondom het gebruik van chemische stoffen tijdens de (voorbereidende) Commissie fase (en uiteindelijk leidde tot de REACH verordening), blijkt het belang van het **proactief leveren van input** - mede op basis van ervaringen met de implementatie en werking van EU beleid. In dit onderzoek komt het belang naar voren van een goed ontwikkelde kennisinfrastructuur, maar ook van een "consensusgerichte verhouding" tussen overheid en

² Uit een analyse van prioriteiten van de Tweede Kamer tussen 2015 en 2022 blijkt overigens dat meerdere REFIT initiatieven de aandacht van de Kamer hadden, met name in 2017.

bedrijfsleven. Beide aspecten zijn belangrijk voor de productie en verspreiding van wetenschappelijke- en ervaringskennis. Juist in de beleids-voorbereidingsfase is deze kennis gewild door de Commissie en zorgt zij voor toegang tot het beleidsproces.

Vormgeving van evaluaties

In de hierboven besproken casus rond plantengezondheid beperkte de beïnvloeding van de evaluatie zich niet alleen tot het geven van input voor de evaluatie zelf. De verschillende studies en rapporten leidde uiteindelijk tot een aantal specifieke vragen in de consultatie over eventuele aanpassingen in de regelgeving, die voor Nederland van belang waren. In dit geval ging dat om het bieden van ruimere mogelijkheden voor regulering door de sector zelf (Zwaan et al. 2020). Uit de antwoorden op deze vragen en de uiteindelijke nieuwe wetgeving bleek overigens dat er weinig steun van andere lidstaten was voor het belang dat Nederlands hier aan toekende.

Het bestaande onderzoek naar (de beïnvloeding van) de vormgeving het EU evaluatiesysteem richt zich vooral op de rol van de Commissie en de algemene kaders die zij daarvoor opstelt. Veelal staat in deze studies de vraag centraal in hoeverre de institutionalisering van evaluaties, bijvoorbeeld via het Better Regulation programma, de positie van de Commissie in het Europese beleidsproces en krachtenveld beïnvloedt (Jankauskas en Eckhard 2019). Er is veel minder bekend echter, over de invulling en uitwerking van die kaders in het geval van specifieke evaluaties en de invloed die daarop wordt uitgeoefend door lidstaten.

Een recent voorbeeld waarin deze invloed naar voren komt is een studie naar de invloed van lidstaten op het monitoring- en evaluatiekader van het meest recente gemeenschappelijk landbouwbeleid (Zwaan et al. 2022). Om de prestaties van zogenaamde nationale strategische plannen van de lidstaten te kunnen beoordelen worden verschillende indicatoren gebruikt. Over het aantal en type indicatoren die daarvoor gebruikt werden was veel discussie. Naast meer technische overwegingen die van invloed waren op het ontwerp van het evaluatiekader -

ingebracht door de lidstaten in expert groepen -, speelde politieke voorkeuren en belangen hier ook een rol in. In deze casus nam Frankrijk het (succesvolle) initiatief om een **coalitie** te vormen die er voor pleitte om bepaalde indicatoren uit het evaluatiekader te schrappen. Het zou voor veel lidstaten moeilijk worden om te voldoen aan de normen die voor deze indicatoren zouden worden gesteld. De kans dat er aanpassingen moeten worden gedaan aan de nationale strategische plannen vanwege het niet voldoen aan deze normen, werd daarmee verkleind.

Gebruik van evaluaties

Bestaand onderzoek laat zien dat direct gebruik van bevindingen van (ex post) evaluaties veelal lastig is. De Feo (2017) schrijft dit deels toe aan de praktische beperkingen van het gebruik van informatie uit evaluaties. Uit evaluatieonderzoeken kunnen **niet altijd duidelijke conclusies** worden getrokken over de implementatie en werking van EU beleid: duidelijke aanbevelingen ontbreken dan ook vaak. Van Voorst en Zwaan (2019) controleerden voor deze factoren in een vergelijkende case-study over het gebruik van evaluaties door de Commissie. Ze selecteerden drie onderzoekstechnisch sterke evaluaties met duidelijke aanbevelingen en gingen na in hoeverre deze aanbevelingen door de Commissie werden opgevolgd. Ze vonden in hun studie dat aanbevelingen die om wetswijzigingen vroegen niet in overweging werden genomen, tenzij het onderwerp al een **prioriteit van de Commissie** was.

Uit ander onderzoek naar de doorwerking van evaluaties door Van Golen en Van Voorst (2016) blijkt ook een beperkte doorwerking in de beleidsvoorbereiding van de Commissie. Van de 225 zogenaamde Impact Assessments (IAs) over "legislative updates" - uitgevoerd tussen 2003 en 2014 - waarvoor er een ex-post evaluatie bestond, werd er slechts in 33 IAs ook een ex-post evaluatie aangehaald. Dit onderzoek laat zien dat ex-post evaluaties veelal pas gepubliceerd worden nadat een IA is uitgevoerd, wat doorwerking - vanzelfsprekend - lastig maakt. Uit eigen onderzoek en interviews met medewerkers van de Europese Commissie blijkt overigens dat de inzichten uit ex post evaluaties wel degelijk meegenomen (kunnen) worden, ook al zijn deze nog

niet altijd formeel gepubliceerd. In de BR richtsnoeren van de Commissie wordt dit probleem evengoed onderkend: het formaliseert het 'evaluate first' principe, wat inhoudt dat een IA van nieuw beleid alleen kan worden opgesteld nadat een ex-post evaluatie van bestaand of gerelateerd beleid is uitgevoerd (Europese Commissie 2015). Na de introductie van dit "evaluate first" principe, is het aantal IAs waarin verwezen wordt naar een ex-post evaluatie toegenomen tot 81% in 2020. In 2021 zakte dit percentage echter terug tot 72% (RSB 2022).

Skogstad (2017) laat aan de hand van een longitudinale case-study naar EU beleid over biobrandstoffen zien dat inzichten uit (ex post) evaluaties wel degelijk bij kunnen dragen aan beleidsverandering, zij het op een minder directe manier. Zeker wanneer er binnen het beleidssysteem een herhaalde uitwisseling van ideeën en informatie is - o.a. door regelmatig terugkerende beleidsevaluaties -, kan dit in de loop van de tijd leiden tot beleidsleren. Hierdoor kunnen beleidsmakers en belanghebbenden ervan overtuigd raken dat bepaalde beleidseffecten van beleid niet kunnen worden genegeerd en kunnen hun beleidsvoorkeuren langzaam verschuiven. Dat kan uiteindelijk leiden tot aanpassing van bestaand beleid en regelgeving.

Inzicht in hoe lidstaten (de bevindingen en aanbevelingen van) evaluatieonderzoeken gebruiken in de ontwikkeling van, en bij de onderhandelingen over EU beleid en regelgeving ontbreekt in de literatuur. Wel zijn er enkele studies te vinden die in kaart brengen hoe parlementen gebruik maken van EU evaluaties. Uit een studie van Zwaan et al. (2016) naar het gebruik van evaluaties door het Europees Parlement blijkt bijvoorbeeld dat evaluaties, wanneer zij aangehaald worden in schriftelijke vragen, vooral worden gebruikt om nieuwe onderwerpen op de **(politieke) agenda** te zetten (en nauwelijks als instrument om de Commissie ter verantwoording te roepen).

Ook op nationaal niveau worden EU evaluaties gebruikt om de politieke agenda te beïnvloeden blijkt uit onderzoek van Hoerner (2019). Hij vergelijkt de mate waarin EU evaluaties aangehaald worden in zes nationale parlementen (die van Duitsland, Frankrijk, Ierland, Oostenrijk,

Spanje en het Verenigd Koninkrijk) over een periode van twintig jaar. Uit deze studie blijkt dat het aanhalen van evaluaties vooral wordt beïnvloed door de mate van eurosceptis in de samenleving én binnen politieke partijen: een hogere mate van sceptis leidt tot meer verwijzingen naar EU evaluaties. In hoeverre deze pogingen om de politieke agenda te beïnvloeden ook succesvol zijn, is niet bekend.

4. Analyse aan de hand van het 5C-model

Er is in de EU literatuur, zoals blijkt uit het bovenstaande, nog weinig expliciete aandacht voor het politiek gebruik van evaluaties, zeker vanuit het perspectief van de lidstaten. Waar het gaat om het leveren van input voor evaluaties, blijkt uit de literatuurstudie dat ervaringskennis gewild en gezocht wordt door de Commissie om bestaand beleid te verbeteren en te kunnen ontwikkelen. Verschillende procedures bieden stakeholders, waaronder publieke overheden en instanties, de mogelijkheid om deze input te leveren. Dat kan doormiddel van open consultaties, maar ook via meer gesloten consultaties. Deze laatste staan bekend om de uitwisseling van vooral technische informatie, maar bieden een kans om mogelijke problemen met (de uitvoering van de) wetgeving aan te kaarten.

Ook waar het gaat om de specifieke vormgeving van evaluaties bestaan er mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Tijdens het wetgevingsproces van nieuwe EU wet- en regelgeving zelf kan invloed worden geuit op die onderdelen van de wet die gaan over de timing van een evaluatie of de monitoring van de regelgeving, maar ook voorafgaand aan een evaluatieonderzoek zelf is er gelegenheid om input te leveren op de opzet van de evaluatie. Dit biedt een mogelijkheid om bepaalde onderwerpen of effecten te adresseren.³

³ Input op zogenaamde evaluatie *roadmaps* kan geleverde worden via: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives_en?facet__select__field_brp_inve_resource_type;parents_all=743&facet__select__field_brp_inve_resource_type=778&field_brp_inve_category=All&field_brp_inve_fb_status=All&field_brp_inve_leading_service=All&topics=All&stage_type=PLANNING_WORKFLOW&feedback_status=All&type_of_act=All

Er is (nog) weinig bekend echter over het gebruik van evaluaties door de lidstaten in het beleidsproces zelf; bestaand onderzoek richt zich vooral op hoe de Commissie evaluaties vertaalt naar nieuwe beleidsvoornemens. Uit de literatuur komt naar voren dat daarvoor veelal **al een voornemen** moet bestaan om wetgeving aan te passen, en dat inzichten uit de evaluatie moeten **aansluiten bij de beoogde plannen van de Commissie**. Zelf wanneer hier sprake van is, kan het gebruik van inzichten, echter, bemoeilijkt worden door de kwaliteit van de evaluatiebevindingen en (daardoor) het ontbreken van heldere conclusies.

Dit laatste punt wijst op het belang van het aandragen van betrouwbare en valide data en informatie over de implementatie en werking van EU beleid op het niveau van de lidstaat. Het is van belang daarbij om een goede kennisinfrastructuur te hebben: dit vraagt om voldoende **kennis, menskracht en mandaat (C2)** maar ook om goede **netwerken en relaties (C1)**. Inzichten en ervaringen over de uitvoering dienen door uitvoerders teruggekoppeld en gedeeld te worden met beleidsmakers, maar ook inzichten en ervaringen van bedrijven of andere partijen die te maken hebben met EU beleid en regelgeving dienen te worden uitgewisseld. Dit zijn belangrijke voorwaarden voor een vroegtijdige en proactieve inzet op bepaalde dossiers (**sturing met draagvlak (C4)**). In de genoemde voorbeelden waar systematische input werd verzameld om terug te koppelen richting de Europese Commissie, lijkt deze tactiek bovendien onderdeel te zijn van een bredere strategie om invloed uit te oefenen tijdens verschillende fasen van het beleidsproces. In hoeverre daar een uitgewerkt plan achter ligt is niet te zeggen op basis van de onderzoeken, maar er lijkt wel sprake te zijn van **enige samenhang** in de beïnvloeding van verschillende fasen.

5. Deskresearch

In het bovenstaande zijn al verschillende voorbeelden voorbijgekomen van de Nederlandse beïnvloeding van EU evaluaties. In deze paragraaf wordt een aanvullend beeld geschetst van de wijze waarop de Nederlandse regering de evaluatie van EU beleid en regelgeving aangrijpt om het beleidsproces te beïnvloeden. Om hier meer inzicht in te krijgen zijn de "Brieven Regering" die

verstuurd zijn naar Tweede Kamer in de periode van 1 januari 2016 - 1 oktober 2022 onderzocht. De “Brieven Regering” zijn doorzocht op de term REFIT, het eerdere genoemd programma van de Commissie dat zich richt op “gezonde en resultaatgerichte” regelgeving. Daarbij is de aanname gedaan dat, voor zover de regering informatie verstrekt aan de Tweede Kamer over de aandacht die zij heeft voor EU evaluaties, zij dit meest waarschijnlijk zal doen rond dit programma.

De zoekterm REFIT resulteerde in 69 documenten. In een deel hiervan spreekt de regering (herhaaldelijk) steun uit voor het REFIT programma en roept ze de Commissie op ambitieus te blijven in de evaluatie en aanpassing van EU regelgeving. Uit een nadere analyse van deze documenten blijkt dat de Nederlandse regering zich verder met name heeft gericht op het leveren van input op de evaluaties rond twee beleidsterreinen: de richtlijnen voor gewasbescherming (Brief Regering, juli 2019, november 2020) en de aanbestedingsrichtlijnen. In het geval van de aanbestedingsregels, gebeurde dat vooral in verband met uitvoeringsproblemen binnen het sociaal domein. Naast het leveren van input, drong de regering in dit voorbeeld aan bij de Commissie op het evalueren van een aantal specifieke punten. Parallel daaraan werden ook andere wegen bewandeld om de problemen met de implementatie / naleving van deze regels onder de aandacht van de Commissie te brengen (Brief Regering, november 2019, december 2020).

Op een aantal andere terreinen, zo blijkt uit de analyse, heeft de regering verder input geleverd voor evaluaties via openbare *consultaties* (bijvoorbeeld voor de REACH verordening en de EU regelgeving voor de Bouwsector). In een van de Brieven van de Regering wordt overigens ook expliciet opgemerkt dat de regering *niet* van plan is om gebruik te maken van een consultatie. Dat ging over de herziening van de dierentuin richtlijn (Brief Regering, 4 november 2016).

6. Conclusie

Zoals meermaals aangegeven, is er nog weinig onderzoek gedaan naar de evaluatie van EU beleid en wet- en regelgeving vanuit het perspectief van EU beleidsbeïnvloeding. Uit het bestaande

onderzoek hiernaar kunnen vooralsnog vooral inzichten gehaald worden over *wanneer* de mogelijkheid van een evaluatie gebruikt wordt door partijen om kennis en ervaringen over de implementatie en werking van EU beleid terug te koppelen en welke factoren daaraan bijdragen. Uit het literatuuronderzoek komt naar voren dat deze mogelijkheid in verschillende gevallen ook erkent is door de Nederlandse regering en hiervoor ook de juiste voorwaarden aanwezig waren. In hoeverre evaluaties ook in andere gevallen gezien worden als onderdeel van een “nieuwe ronde” van beleidsvorming en -beïnvloeding, is lastig te zeggen. Dat vraagt om aanvullend en meer systematisch onderzoek naar een groot aantal cases.

Ook over het succes van het inbrengen van deze input is nog weinig te zeggen. In de beleidsvoorbereiding zelf vormen evaluaties (en consultaties) een van de vele vormen van input die de Europese Commissie gebruikt bij het opstellen van nieuw beleid, en ook in de verdere onderhandelingen over het beleid spelen vele andere belangen en overwegingen een rol. In al deze fasen zal dan ook proactief input geleverd moeten worden om het EU beleid in de gewenste richting te bewegen.

7. Referenties

- Alagna, F. (2022). So much promise, so little delivery: evidence-based policy-making in the EU approach to migrant smuggling. *Journal of European Integration*, 1-17.
- Anglmayer, I., & Scherrer, A. (2020). Ex post evaluation in the European Parliament: An increasing influence on the policy cycle. *Journal of Legislative Studies*, 26(3), 405–26.
- Arksey, H., & O'Malley, L. (2005). Scoping studies: towards a methodological framework. *International journal of social research methodology*, 8(1), 19-32.
- Binderkrantz, A. S., Blom-Hansen, J., & Senninger, R. (2021). Countering bias? The EU Commission's consultation with interest groups. *Journal of European Public Policy*, 28(4), 469-488. 10.1080/13501763.2020.1748095
- Bürgin, A. (2020). Modernization of environmental reporting as a tool to improve the European Commission's regulatory monitoring capacity. *Journal of Common Market Studies*, 59(2), 354–70. <https://doi.org/10.1111/jcms.13093>

Brief Regering, 4 november 2016). Geannoteerde agenda Landbouw- en Visserijraad 14 en 15 november 2016

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2016Z20474&did=2016D42222

Brief Regering (1 juli 2019). Moties en toezeggingen op het gebied van gewasbescherming

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019D28453&did=2019D28453

Brief Regering (15 november 2019) Aanpak Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019D46245&did=2019D46245

Brief Regering (25 november 2020). Schriftelijke antwoorden op vragen gesteld tijdens de eerste termijn van de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (35570-XIV) op 24 november 2020

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z22757&did=2020D48215

Brief Regering (8 december 2020). Voortgang aanpak Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020D50880&did=2020D50880

De Feo, A. (2017). Scrutiny of EU Policies. In A. De Feo and B. Laffan (eds.), *Scrutiny of EU Policies* (pp. 2-13). Contributions to the Workshop Organised by the RSCAS. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Eckhard, S., & Jankauskas, V. (2020). Explaining the political use of evaluation in international organizations. *Policy Sciences*, 53(4), 667–95.

European Commission (2015). Better Regulation Toolbox [complement to SWD(2015)111]

European Commission (2023). REFIT website https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_en

Fraussen, B., Albareda, A., & Braun, C. (2020). Conceptualizing consultation approaches: identifying combinations of consultation tools and analyzing their implications for stakeholder diversity. *Policy Sciences*, 53(3), 473-493.

Gaffey, V. (2020). Regulatory Scrutiny Board: A support for evidence-based policymaking in the European Commission. *Evaluation*, 26(2), 166–76.

Geyer, R., & Cairney, P. (Eds.). (2015). Handbook on complexity and public policy. Edward Elgar Publishing.

Gornitzka, Å., & Sverdrup, U. (2015). Societal Inclusion in Expert Venues: Participation of Interest Groups and Business in the European Commission Expert Groups. *Politics and Governance* 3.

Haverland, M., & Liefferink, D. (2012). Member State interest articulation in the Commission phase. Institutional pre-conditions for influencing 'Brussels'. *Journal of European Public Policy*, 19(2), 179-197.

Hoerner, J. M. (2019). Adding fuel to the flames? Politicisation of EU policy evaluation in national parliaments. *Politische Vierteljahresschrift*, 60(4), 805-821.

Eckhard, S., & Jankauskas, V. (2019). The politics of evaluation in international organizations: A comparative study of stakeholder influence potential. *Evaluation*, 25(1), 62-79.

Mastenbroek, E., van Voorst, S., & Meuwese, A. (2016). Closing the regulatory cycle? A meta evaluation of ex-post legislative evaluations by the European Commission. *Journal of European Public Policy*, 23(9), 1329-1348.

Nieuwe Oogst (april 2015). Fitness Check valt samen met voorzitterschap van EU. <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2015/10/07/fitness-check-valt-samen-met-voorzitterschap-van-eu>

Polman, D. (2020). Participation of implementing agencies in European administrative networks. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 58(4), 818-835.

Polman, D., & Alons, G. (2021). Reap what you sow: implementing agencies as strategic actors in policy feedback dynamics. *Policy Sciences*, 54(4), 823-848.

Regulatory Scrutiny Board (2021). Regulatory Scrutiny Board Annual Report 2021.

Roed, C., & Hansen, V. W. (2018). Explaining Participation Bias in the European Commission's Online Consultations: The Struggle for Policy Gain without too Much Pain. *Journal of Common Market Studie*, 56(6), 1446-1461. 10.1111/j.1468-5965.2010.02147.x

Skogstad, G. (2017). Policy feedback and self-reinforcing and self-undermining processes in EU biofuels policy. *Journal of European Public Policy*, 24(1), 21-41

Schoenefeld, J. J., & Jordan, A. (2019). Environmental policy evaluation in the EU: Between learning, accountability, and political opportunities? *Environmental Politics*, 28(2), 365-84.

Summa, H., & Toulemonde, J. (2002). Evaluation in the European Union: Addressing complexity and ambiguity. In J. E. Furubo, R. C. Rist, & R. Sandahl (Eds.), *International atlas of evaluation* (pp. 407–25). Transaction Publishers.

Van Ballaert, B. (2017). The European Commission's use of consultation during policy formulation: The effects of policy characteristics. *European Union Politics*, 18(3), 406-423.

Van der Knaap, P., Pattyn, V. & Hanemaayer, D. (2020). *Beleidsevaluatie in theorie en praktijk*. Boom Bestuurskunde; Den Haag.

Van Golen, T., & Van Voorst, S. (2016). Towards a regulatory cycle? The use of evaluative information in Impact Assessments and ex-post evaluations in the European Union. *European Journal of Risk Regulation*, 7(2), 388-403.

Van Hecke, M., Bursens, P., & Beyers, J. (2016). You'll Never Lobby Alone. Explaining the Participation of Sub-national Authorities in the European Commission's Open Consultations. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54(6), 1433-1448.

Van Voorst, S., & Zwaan, P. (2019). The (non-)use of ex-post legislative evaluations by the European Commission. *Journal of European Public Policy*, 26(3), 366-385.

Wille, A., & Bovens, M. (2020). Watching EU watchdogs: Assessing the accountability powers of the European Court of Auditors and the European Ombudsman. *Journal of European Integration*, 44(2), 183–206. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1852229>

Zwaan, P. J., Voorst, S. V., & Mastenbroek, E. (2016). Ex post legislative evaluation in the European Union: questioning the usage of evaluations as instruments for accountability. *International Review of Administrative Sciences*, 82, 621-637.

Zwaan, P., van Thiel, S., & Zonneveld, M. (2020). Strategizing in agency reform: a longitudinal case study from The Netherlands. *Public Money & Management*, 1-10.

Zwaan, P., Alons, G., & van Voorst, S. (2022). Monitoring and evaluating the CAP: a (post-) exceptionalist policy arrangement?. *Journal of European Public Policy*, 1-24