

Vergaderjaar 2009–2010

32 136

Lissabonstrategie voor duurzame economische groei en werkgelegenheid in Europa

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

DEEL 1: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES		5			
1	Over dit onderzoek	7			
1.1	De Lissabonstrategie	7			
1.1.1	Coördinatie-instrumenten	7			
1.1.2	Herziening van de Lissabonstrategie	8			
1.1.3	De Lissabonstrategie en de financieel-economische crisis	9			
1.1.4	De Lissabonstrategie vanaf 2010	10			
1.2	Doel en opzet van het onderzoek	11			
1.3	Leeswijzer	12			
2	Conclusies en aanbevelingen	13			
2.1	Hoofdconclusie	13			
2.2	Deelconclusies	13			
2.2.1	Europese Lissabondoelen: te veel en te weinig concreet	13			
2.2.2	Nederlandse Lissabondoelen: vaak onvol-doende specifiek en meetbaar	15			
2.2.3	Bruikbaarheid Nederlandse Lissabonrapporten kan beter	16			
2.3	Aanbevelingen	20			
3	Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	23			
3.1	Algemene reactie	23			
3.2	Reactie op onze conclusies	23			
3.2.1	Europese Lissabondoelen: te veel en te weinig concreet	23			
3.2.2	Nederlandse Lissabondoelen: vaak onvol-doende specifiek en meetbaar	23			
3.2.3	Bruikbaarheid Nederlandse rapporten kan beter	23			
3.3	Reactie op onze aanbevelingen	24			
3.3.1	Dring aan op minder en concretere Europese Lissabondoelstellingen en indicatoren	24			
3.3.2	Zorg voor goede beleidsvoorbereiding	25			
3.3.3	Geef Lissabonstrategie plaats in nationale beleidscyclus	25			
			3.3.4	Stroomlijn de rapportage	25
			3.3.5	Zorg voor een betere kwaliteitsborging	26
			3.3.6	Bouw midtermevaluatie van de Lissabon-strategie vanaf 2010 in	27
				Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	28
				DEEL 2: ONDERZOEKSBEVINDINGEN	31
			1	Inleiding	33
			1.1	De Lissabonstrategie	33
			1.2	Coördinatie van de Lissabonstrategie	34
			1.2.1	Coördinatie in Europa	34
			1.2.2	Coördinatie in Nederland	35
			1.3	Inrichting van het onderzoek	37
			1.3.1	Doelstelling	37
			1.3.2	Probleemstelling	37
			1.3.3	Onderzoeksvragen	38
			1.4	Leeswijzer	39
			2	Kwaliteit Europese Lissabondoelen	40
			2.1	Inleiding	40
			2.2	De Europese Lissabondoelen	40
			2.2.1	Centrale doelstelling en prioriteiten	40
			2.2.2	Uitwerking in 24 richtsnoeren	40
			2.2.3	Afspraken uit de Europese Voorjaarsraden	41
			2.2.4	Kwaliteit van de Europese doelen	41
			2.3	Nut van de veertien structurele indicatoren	43
			3	Kwaliteit Nederlandse Lissabondoelen	45
			3.1	Inleiding	45
			3.2	Kwaliteit van nationale Lissabondoelen	45
			3.3	Ambitieniveau van de Nederlandse streef-waarden	49
			3.4	Lissabonrapportages van andere EU-landen	50
			4	Bruikbaarheid Nederlandse Lissabonrapporten	51
			4.1	Inleiding	51
			4.2	Informatie over plannen	51

4.3	Informatie over de verwachte uitgaven	52	6.4	Wat gaat het kosten?	75
4.4	Informatie over de uitvoering van de plannen	55	6.5	Wat heeft het kabinet gedaan?	75
4.5	Informatie over effecten van plannen	56	6.6	Wat heeft het kabinet bereikt?	76
4.6	Informatie over de gerealiseerde uitgaven	57	6.6.1	Informatie over doelrealisatie in de Lissabon-rapporten	76
5	Casus 1: «Leven lang leren»	59	6.6.2	Feitelijke doelrealisatie	76
5.1	Wat is op Europees niveau afgesproken?	59	6.6.3	Inzicht in doeltreffendheid beleid	77
5.2	Wat wil het kabinet bereiken?	59	6.7	Wat heeft het gekost?	77
5.2.1	Nationale doelstellingen	59	7	Casus 3: «Arbeidsparticipatie van vrouwen»	78
5.2.2	Formulering van de doelstelling	60	7.1	Wat is op Europees niveau afgesproken?	78
5.2.3	Relevantie, vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van indicator	61	7.2	Wat wil het kabinet bereiken?	78
5.3	Wat wil het kabinet daarvoor doen?	63	7.2.1	Nationale doelstellingen	78
5.4	Wat gaat het kosten?	64	7.2.2	Formulering van de doelstelling	79
5.5	Wat heeft het kabinet gedaan?	64	7.2.3	Relevantie, vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van indicator	79
5.6	Wat heeft het kabinet bereikt?	65	7.3	Wat wil het kabinet daarvoor doen?	81
5.6.1	Inzicht in doeltreffendheid van het beleid	65	7.4	Wat gaat het kosten?	82
5.6.2	Informatie over doelrealisatie in de Lissabon-rapporten	65	7.5	Wat heeft het kabinet gedaan?	82
5.6.3	Feitelijke doelrealisatie «Leven lang leren»	66	7.6	Wat heeft het kabinet bereikt?	82
5.7	Wat heeft het gekost?	68	7.7	Wat heeft het gekost?	83
6	Casus 2: «Ondernemerschap»	70	Bijlage 1	Begrippen, definities en normen	84
6.1	Wat is op Europees niveau afgesproken?	70	Bijlage 2	Onderzoeksaanpak	89
6.2	Wat wil het kabinet bereiken?	71	Bijlage 3	Geïntegreerde richtsnoeren en Nederlandse clusterindeling	90
6.2.1	Bevoegdheden EU-Nederland	71	Bijlage 4	Aansluiting Lissabonrapporten met rijksbegroting	92
6.2.2	Nationale doelstelling	71	Bijlage 5	Gebruikte afkortingen	93
6.2.3	Formulering van de doelstelling	72		Literatuur	95
6.2.4	Relevantie, vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van indicator	73			
6.3	Wat wil het kabinet daarvoor doen?	74			

**DEEL 1: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE
REACTIES**

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 De Lissabonstrategie

In maart 2000 hebben de Europese regeringsleiders in Lissabon afgesproken dat de Europese Unie (EU) in 2010 de «meest dynamische en concurrerende kenniseconomie van de wereld» moest zijn, met een «hechtere sociale samenhang en respect voor het milieu». De lidstaten spraken af zich in te zetten voor gezonde overheidsfinanciën, economische groei, een kenniseconomie en innovatie, volledige werkgelegenheid en behoud van de natuurlijke omgeving. Later, in 2005, is afgesproken dat de lidstaten jaarlijks zouden gaan rapporteren over de voortgang (Europese Raad, 2005).¹

Alle EU-lidstaten stellen sinds 2005 inderdaad elk jaar een «Lissabon-rapportage» op. Om de twee jaar heeft deze rapportage de vorm van een «Nationaal Hervormingsprogramma» (NHP) en in de jaren ertussen gaat het om een voortgangsrapport. De rapportages beschrijven het nationale beleid van de lidstaten dat binnen de Lissabonstrategie past, alsmede de resultaten van dit beleid. Ze worden naar de Europese Commissie en de Tweede Kamer gestuurd.

Volgens de Nederlandse Lissabonrapportages wordt aan het Lissabon-beleid (dat wil zeggen: het nationale beleid dat door het kabinet onder de noemer «Lissabonstrategie» is geschaard) in totaal circa € 35 miljard per jaar uitgegeven. Ongeveer twee derde hiervan betreft uitgaven ter bevordering van de werkgelegenheid en circa 15% betreft uitgaven aan de infrastructuur in ons land.

Aanvullend op de nationale inspanningen van de lidstaten heeft de Europese Commissie verschillende programma's opgezet die (mede) gericht zijn op de realisatie van de Lissabonstrategie. De belangrijkste daarvan zijn de structuurfondsprogramma's en het kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling. De Europese structuurfondsprogramma's – gefinancierd vanuit het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) – worden door de Europese Commissie en de lidstaten gezamenlijk uitgevoerd.

In totaal kan door middel van structuurfondsprojecten gedurende 2007–2013 voor minimaal € 2,8 miljard onder de vlag van de Lissabonstrategie worden geïnvesteerd in de Nederlandse economie. Daarnaast heeft Nederland binnen het zesde kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling in de periode 2000–2006 in totaal € 1,2 miljard subsidie ontvangen, en ook van de € 50 miljard die gemoeid is met het Zevende Kaderprogramma voor de periode 2007–2013 zal een deel in Nederland terechtkomen.

1.1.1 Coördinatie-instrumenten

De Lissabonstrategie is voornamelijk gericht op de beleidsterreinen werkgelegenheid, sociaal beleid, onderwijs en industrie. Dit zijn terreinen waar de Europese Commissie zelf weinig of geen bevoegdheden heeft om beleid te formuleren; de lidstaten hebben hier in hoge mate zeggenschap over hoe zij hun nationale beleid vormgeven. Het coördineren van de uiteenlopende nationale beleidsinspanningen op deze terreinen is dus lastig. Om toch tot enige afstemming te komen is binnen de Lissabonstrategie gekozen voor de zogenoemde *open coördinatiemethode*. Kenmerken van deze methode zijn:

¹ Zie over deze aanvullende afspraken ook 1.1.2 hierna.

- vrijwillige samenwerking tussen lidstaten;
- onderlinge afspraken over de prioriteiten en de te behalen doelen;
- vertaling van deze Europese doelen in nationaal en regionaal beleid;
- periodieke monitoring, evaluatie en «peer review», en onderlinge vergelijking van «best practices».

Jaarlijks publiceert de Europese Commissie een voortgangsrapportage over de Lissabonstrategie die de regeringsleiders vervolgens bespreken tijdens de Europese Raad in het voorjaar, daarom ook wel Voorjaarsraad genoemd. Deze rapportage bevat landenspecifieke conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten en is gebaseerd op de nationale Lissabonrapportages en aanvullend feitenmateriaal. Een *aanbeveling* is binnen de open coördinatiemethode een instrument waarmee lidstaten door de Raad van Ministers (op voorstel van de Europese Commissie) worden aangemoedigd om specifieke nationale knelpunten in de uitvoering van de Lissabonstrategie aan te pakken. Een *aandachtspunt* is een door de Commissie geïdentificeerd knelpunt waarvan de aanpak een lagere prioriteit heeft.

De open coördinatiemethode omvat geen juridisch bindende regelgeving en er zijn geen sancties verbonden aan tegenvallende prestaties. Dit is een verschil met de instrumenten die de Europese Commissie op andere beleidsterreinen hanteert om nationale wet- en regelgeving te harmoniseren, zoals EU-richtlijnen, EU-verordeningen en EU-kaderbesluiten.

Naast de open coördinatiemethode kent de Lissabonstrategie een «communautair Lissabonprogramma». Dit programma bevat de beleidsvoornemens van de Europese Commissie op terreinen waar de EU op grond van de verdragen wél de bevoegdheid heeft om beleid vast te stellen en sancties te treffen. Zo bevat het communautair Lissabonprogramma beleidsplannen op het terrein van de interne markt, het mededingingsbeleid en het handelsbeleid (Europese Commissie, 2006).

1.1.2 Herziening van de Lissabonstrategie

Rapport-Kok

De effectiviteit van de Lissabonstrategie is in november 2004 in een tussentijdse evaluatie kritisch beoordeeld door een adviesgroep onder leiding van de Nederlandse oud-premier Wim Kok (Kok, 2004).

De voortgang op de Lissabondoelstellingen was mager en de achterstand van de EU op de Verenigde Staten en Azië was op veel terreinen groter in plaats van kleiner geworden. De teleurstellende resultaten waren volgens de evaluatie te wijten aan een overvolle agenda, een slechte coördinatie en te weinig politieke daadkracht. Door een gebrek aan gerichte aandacht voor de Lissabondoelstellingen werden de lidstaten niet uitgedaagd om hun prestaties te verbeteren.

De adviesgroep van Wim Kok stelde onder meer voor de hiervoor al genoemde Nationale Hervormingsprogramma's in te voeren, opdat de lidstaten zich nadrukkelijker probleemeigenaar van de Lissabonstrategie zouden gaan voelen. De adviesgroep stelde ook voor om aan de hand van objectieve ijkpunten uitspraken te doen over de prestaties van de lidstaten («naming, shaming and faming»). De in 2003 binnen de Lissabonstrategie afgesproken veertien structurele indicatoren zouden hierbij kunnen helpen.

SER-advies 2004

Voorafgaand aan het rapport-Kok bracht de Sociaal-Economische Raad

(SER) in juni 2004 een advies uit over de resultaten van de Lissabonstrategie, als bijdrage aan de Nederlandse inzet in de discussie over herziening van de Lissabonstrategie (SER, 2004).

De SER was overwegend negatief en gaf aan dat de nationale regeringen en parlementen de Lissabondoelstellingen centraal zouden moeten gaan stellen in hun nationale beleidsagenda. Op dit punt moest er ook in Nederland nog het nodige gebeuren, stelde de SER vast. De adviesraad signaleerde dat er bij de implementatie van de Lissabonstrategie in Nederland een gebrek aan betrokkenheid van nationale beleidsmakers was, dat de Lissabonagenda nauwelijks als een nationale uitdaging werd opgevat en dat de Lissabonagenda tot dan toe onvoldoende was vertaald in een groeiagenda als kader voor de nationale inspanningen ter zake (SER, 2004). «Het is dus van groot belang dat de uitvoering van de Lissabon-agenda in Nederland veel centraler komt te staan in de belangrijkste beleidsdocumenten van het kabinet (Regeerakkoord, Troonrede, Miljoenennota)» (SER, 2004, p. 33).

Een nieuw begin

In maart 2005 besloot de Europese Raad een nieuw begin te maken met de Lissabonstrategie. Het oorspronkelijke doel uit 2000 werd veranderd in een «streven naar duurzame economische groei met meer en betere banen». Daarnaast werd het systeem van Nationale Hervormingsprogramma's en bijbehorende voortgangsrapporten ingevoerd, zoals voorgesteld door de adviesgroep-Kok. Verder moest iedere lidstaat een coördinator (een «Mr.» of «Mrs. Lisbon») aanwijzen voor de uitvoering van de Lissabonstrategie in eigen land (Europese Commissie, 2005c). In Nederland is dit sinds 2007 de minister van Economische Zaken (EZ).² Er werd afgezien van het door de adviesgroep aanbevolen uitgebreide systeem van benchmarking.

De vernieuwde Lissabonstrategie is in 2005 uitgewerkt in 24 zogenoemde «geïntegreerde richtsnoeren» voor groei en werkgelegenheid. Zes van deze richtsnoeren hebben betrekking op macro-economisch beleid en zijn gericht op economische stabiliteit en een duurzame economische en budgettaire ontwikkeling. Tien richtsnoeren hebben betrekking op micro-economisch beleid. De laatste groep van acht richtsnoeren betreft het werkgelegenheidsbeleid.³

Sinds 2006 kent de Lissabonstrategie daarnaast vier prioriteiten: kennis en innovatie, ondernemingsklimaat, arbeidsparticipatie, en energie en klimaatverandering.

1.1.3 De Lissabonstrategie en de financieel-economische crisis

De wereldwijde financieel-economische crisis die aanving in het najaar van 2008 heeft gevolgen voor de mogelijkheid van de lidstaten om de Lissabondoelen te realiseren. De crisis betekent echter niet dat de Lissabonstrategie zelf aan relevantie heeft ingeboet. Integendeel; de strategie is door de crisis nog essentiëler voor de Europese economie geworden. De Europese Commissie verwoordt het als volgt:

«The difficult economic circumstances imply that there is a need for an accelerated implementation of the Lisbon structural reforms» (Europese Commissie, 2009a).

De maatregelen die in december 2008 door de Europese regeringsleiders zijn goedgekeurd in de vorm van het Europees Economisch Herstelplan (Europese Commissie, 2009c) zijn dan ook onderdeel van de Lissabon-

² Vóór die tijd lag de verantwoordelijkheid op ambtelijk niveau.

³ In bijlage 3 staat een volledig overzicht van de 24 richtsnoeren.

strategie. Het herstelplan betekent in feite: extra geld voor dezelfde doelen. De doelen zoals die in 2005 na de herziening van de Lissabonstrategie zijn vastgesteld, zijn nog onverkort van kracht en de EU-lidstaten zouden ze versneld moeten uitvoeren, vindt de Europese Commissie. De meest kenmerkende instrumenten van de Lissabonstrategie, zoals evaluaties door de Europese Commissie, onderlinge «peer reviews» door lidstaten en landenspecifieke aanbevelingen, zullen worden ingezet om het herstelplan concreter vorm te geven en om te volgen of het daadwerkelijk wordt uitgevoerd in de lidstaten. Aldus zou Europa beter voorbereid op een CO₂-arme, innovatiegerichte wereldeconomie uit deze crisis moeten komen (Europese Commissie, 2009b).

1.1.4 De Lissabonstrategie vanaf 2010

De lessen die uit de aanpak van de financieel-economische crisis kunnen worden getrokken, hebben directe relevantie voor de manier waarop de Lissabonstrategie na 2010 zal worden ingevuld. De Europese Commissie zal in de loop van 2009 een debat met en tussen de lidstaten organiseren over de aanpassing van de 24 richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid. Bij de invulling van de Lissabonstrategie na 2010 zullen de uitkomsten van dit debat een grote rol spelen. Het traject zal in het najaar van 2009 beginnen met een algemene evaluatie van de herziene strategie, als voorbereiding op de onderhandelingen en besluitvorming hierover in het voorjaar van 2010 (Europese Commissie, 2009c, p. 12–13).

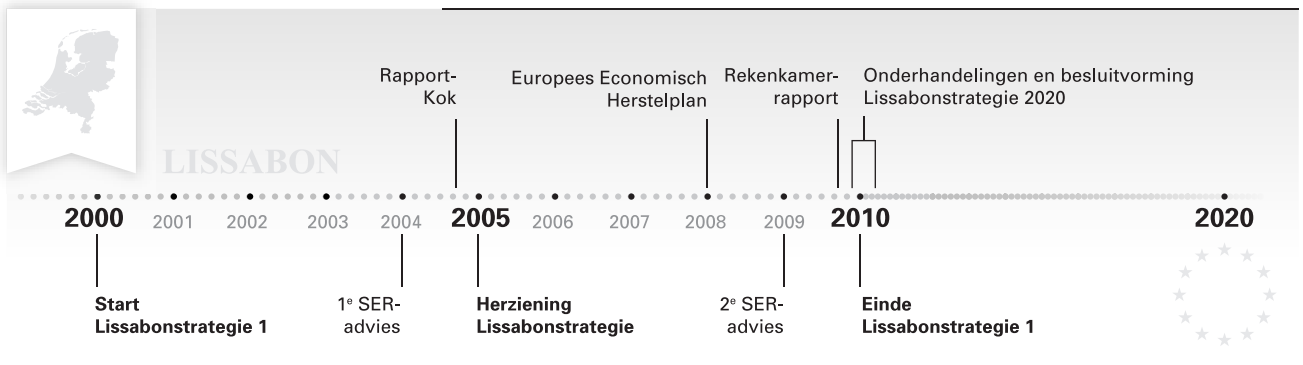
SER-advies 2009

Op verzoek van het kabinet heeft de SER op 19 juni 2009 een advies uitgebracht over onder meer de Lissabonstrategie na 2010 (SER, 2009).⁴ De SER is positiever dan in 2004. De aanpassing van de werkwijze in 2005 heeft volgens de SER een duidelijke verbetering opgeleverd. De taakverdeling tussen de EU en de lidstaten is duidelijker geworden en de aansturing van de coördinatieprocessen is gestroomlijnd. Positief is volgens de SER verder dat lidstaten sinds 2005 hun inspanningen verwoorden in een NHP. Het Nederlandse NHP is echter vanwege het technische karakter niet geschikt om draagvlak te creëren voor de Nederlandse Lissabonstrategie. Het speelt ook geen rol in het politieke debat. Veel lidstaten nemen de nationale Lissabonstrategie volgens de SER nog steeds onvoldoende serieus. Uitgangspunt blijft het staande of voorgenomen kabinetsbeleid. De SER pleit onder andere voor sturender NHP's en aansprekender indicatoren. De SER vindt dat de Lissabonstrategie voor 2020 gericht moet zijn op het bevorderen van de maatschappelijke welvaart in de breedste zin van het woord: zowel op financieel-economisch, sociaal als op milieuterrein.

⁴ De SER heeft zijn advies over de Lissabonstrategie na 2010 gecombineerd met het advies over de Europese sociale beleidsagenda.

Figuur 1

Tijlijn Lissabonstrategie



1.2 Doel en opzet van het onderzoek

Wij hebben in de periode oktober 2008–januari 2009 onderzoek gedaan naar de manier waarop het kabinet aan de Europese Commissie en de Tweede Kamer heeft gerapporteerd over de voortgang van de nationale beleidsinspanningen ten behoeve van de Lissabonstrategie. Om de Commissie en de Kamer goed te kunnen informeren over de in Nederland geboekte resultaten op het terrein van de Lissabonstrategie, zal het kabinet moeten beschikken over kwalitatief goede beleidsinformatie. Het kabinet dient inzicht te hebben in de mate waarin, de wijze waarop en de prijs waartegen de afgesproken doelstellingen zijn behaald. Rapporteert het kabinet inderdaad adequaat over deze zaken in de jaarlijkse Lissabonstrategie-rapporten? Die vraag staat in dit onderzoek centraal.⁵

Concreet hebben we de kwaliteit van de beleidsinformatie in de Lissabonstrategie-rapporten (NHP's en voortgangsrapportages) die het kabinet sinds 2005 heeft opgesteld, geanalyseerd en beoordeeld aan hand van de zogenoemde *www*- en *hhh*-vragen die centraal staan in het VBTB-proces:⁶

1. Wat wil het kabinet bereiken?
2. Wat wil het kabinet daarvoor doen?
3. Wat mag het kosten?
4. Heeft het kabinet bereikt wat het wilde bereiken?
5. Heeft het kabinet gedaan wat het zou doen?
6. Heeft het gekost wat het mocht kosten?

Op basis van deze «VBTB-analyse» geven we een oordeel over de kwaliteit van de beleidsinformatie in de Lissabonstrategie-rapporten. Daarnaast hebben we in kaart gebracht hoe de informatievoorziening over de Lissabonstrategie in Nederland georganiseerd is. Ter ondersteuning van ons oordeel hebben we drie beleidsonderwerpen nader onder de loep genomen. Deze casusstudies betreffen: de onderwijsambitie «Leven lang leren» en de EU-doelstellingen voor «ondernemerschap» en «arbeidsparticipatie van vrouwen».⁷ De informatievoorziening vanuit het kabinet over de voortgang op de Europese en nationale

⁵ De Algemene Rekenkamer hanteert twee groepen normen voor de beoordeling van de bruikbaarheid van de beleidsinformatie: inhoudelijke normen en normen voor vorm en presentatie. In bijlage 1 hebben we een volledig overzicht opgenomen van de door ons gehanteerde normen.

⁶ VBTB is de in 1999 in gang gezette operatie «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoordelijkheid». Doel van deze operatie is dat de Tweede Kamer beter zijn controlerende taak kan uitoefenen. Dat moet gebeuren via betere begrotingen, waarin het beleid en wat de overheid daar mee wil bereiken centraal staat, en betere jaarverslagen, waarin een duidelijk verband wordt gelegd tussen de oorspronkelijke voornemens uit de begrotingen en de uiteindelijke realisatie daarvan.

⁷ In bijlage 2 lichten we de aanpak van het onderzoek verder toe; we leggen hier ook uit aan de hand van welke selectiecriteria we de drie casusonderwerpen hebben gekozen.

Lissabondoelstellingen op deze drie beleidsterreinen hebben we ook hier getoetst aan de www- en hhh-vragen. We hebben voor de casusstudies tevens beleidsinformatie uit andere bronnen bestudeerd dan uitsluitend de Lissabonrapportages. Onze conclusies daarover hebben we van tevoren voorgelegd aan de betrokken ministeries.

Met dit rapport willen wij bijdragen aan een betere informatievoorziening over de voortgang en realisatie van de Lissabonstrategie in Nederland. Daarnaast kan het kabinet de lessen uit ons onderzoek benutten in (de onderhandelingen over) een nieuwe Lissabonstrategie vanaf 2010.

1.3 Leeswijzer

In deel 1 van deze publicatie doen wij verslag van onze conclusies en aanbevelingen. We schetsen hier een algemeen beeld van de Lissabonstrategie en de informatievoorziening over de Lissabonstrategie in Nederland, onder meer verduidelijkt aan de hand van de drie casussen die wij nader hebben bestudeerd.

Aansluitend bespreken we in deel 1 de reacties van het kabinet op ons rapport en ons nawoord daarbij.

In deel 2 beschrijven we meer in detail onze onderzoeksbevindingen en geven we een uitgebreide toelichting op de drie casusstudies.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.1 Hoofdconclusie

De Lissabonstrategie is door de EU uitgewerkt in een groot aantal doelstellingen, waarvan het merendeel niet concreet genoeg is geformuleerd om achteraf te kunnen vaststellen of ze al dan niet zijn bereikt. Daardoor is de strategie een minder krachtig instrument dan mogelijk was geweest.

Ook Nederland heeft veel beleid onder de noemer van de Lissabonstrategie geschaard waarvan de doelen niet (of niet in voldoende mate) in specifieke en meetbare termen zijn opgeschreven. De wijze waarop Nederland in zijn jaarlijkse Lissabonrapportages over de voortgang van het nationale «Lissabonbeleid» rapporteert, schiet bovendien op verscheidene onderdelen tekort. Dat bevordert de effectiviteit van de strategie niet.

Als de EU en Nederland op de hier genoemde punten verbeteringen zouden weten aan te brengen, kan de nieuwe Lissabonstrategie – die vermoedelijk vanaf 2010 gaat gelden – een krachtiger communautair en nationaal instrument worden.

Het belang van een krachtige Lissabonstrategie is naar ons oordeel groot. De lidstaten van de EU hebben met de Lissabonstrategie een creatieve manier gevonden om samen aan gemeenschappelijke doelen te werken op beleidsterreinen waar de EU geen of weinig bevoegdheden heeft om gemeenschappelijk beleid vast te stellen. Het is in potentie een kansrijke aanpak om het concurrentievermogen van de EU te vergroten en te komen tot een dynamische kenniseconomie en duurzame economische groei, met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. De betrokkenheid van het Nederlandse kabinet bij de Lissabonstrategie is echter beperkt, zo constateerde de SER in 2004 (zie § 1.1.2). Dat lijkt nog steeds zo te zijn. Voor diverse beleidsterreinen heeft het kabinet lopend beleid onder de paraplu van de Lissabonstrategie geschoven, zonder dat duidelijk is (dan wel zonder dat expliciet is afgewogen) of de realisatie van de Lissabondoelstellingen op die terreinen ander of extra Nederlands beleid vergt. Anders gezegd: de Lissabonstrategie lijkt op die terreinen weinig invloed te hebben op het nationale beleid.

Samenvattend concluderen wij in ons onderzoek dat aan een aantal noodzakelijke voorwaarden voor een effectieve strategie nog niet is voldaan, noch door de EU als geheel, noch door Nederland. Het aantal doelen is te groot, de formulering ervan te weinig specifiek en de rapportages over de voortgang die ermee wordt gemaakt zijn niet goed bruikbaar. Het voldoen aan deze voorwaarden is volgens ons belangrijk om te voorkomen dat de Lissabonstrategie alleen symbolische waarde heeft.

Wij lichten in de onderstaande paragrafen de drie deelconclusies waarop deze hoofdconclusie is gebaseerd, nader toe.

2.2 Deelconclusies

2.2.1 Europese Lissabondoelen: te veel en te weinig concreet

Er zijn veel beleidsterreinen onder de vlag van de Lissabonstrategie geschaard, met voor elk terrein een groot aantal doelen. Tijdens de Europese Voorjaarsraden besluiten de lidstaten regelmatig nog nieuwe

onderwerpen aan de Lissabonstrategie toe te voegen. Met zoveel doelen is het voor lidstaten een grote opgave ze allemaal even gedegen te behandelen. Veel van de doelen die binnen de Lissabonstrategie zijn afgesproken zijn bovendien onvoldoende specifiek en meetbaar. Streefwaarden ontbreken vaak en indicatoren zijn niet relevant of bieden onvoldoende mogelijkheden voor een vergelijking tussen lidstaten.

De vernieuwde Lissabonstrategie is in 2005 uitgewerkt in 24 «geïntegreerde richtsnoeren» voor groei en werkgelegenheid. Elf van de 24 richtsnoeren bevatten één of meer concrete doelen. Voor deze doelen geldt dat ze in specifieke en meetbare termen zijn geformuleerd. In acht gevallen gaat het om concrete doelen die zijn voorzien van kwantitatieve streefwaarden; in zeven gevallen troffen we concrete doelen zónder kwantitatieve streefwaarden aan.⁸

De overige dertien richtsnoeren bevatten uitsluitend doelen die niet in specifieke en meetbare termen zijn verwoord en waarvoor goede indicatoren ontbreken. De realisatie van deze doelen is dus niet toetsbaar. Dit betekent dat in 2010 niet zal kunnen worden vastgesteld of ze al dan niet gehaald zijn.

Voorbeelden van EU-doelen binnen richtsnoeren

Niet-concrete doelen

- Beter anticiperen op de behoeften aan vaardigheden, de tekorten op de arbeidsmarkt en de knelpunten (richtsnoer 20)
- Zwartwerken aanpakken (richtsnoer 21)

Concrete kwantitatieve doelen

- In 2010 de investeringen 3% van het bruto binnenlands product laten bedragen (richtsnoer 7)
- Een totale participatiegraad in de EU realiseren van gemiddeld 70% in 2010 (richtsnoer 17–20)
- Een EU-gemiddelde van hoogstens 10% vroegtijdige schoolverlaters realiseren (richtsnoer 23 en 24)

Concrete kwalitatieve doelen

- De administratieve lasten voor ondernemingen, en in het bijzonder voor het MKB en starters, verminderen (richtsnoer 14)

Als doelen niet specifiek en meetbaar zijn geformuleerd en als goede indicatoren ontbreken, is het lastig om te bepalen welke beleidsmaatregelen nodig zijn om die doelen te bereiken; ook is niet vast te stellen of de doelen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Een onderlinge vergelijking van de lidstaten is dan niet meer mogelijk.

Precies dat is echter juist één van de in potentie sterke punten van de Lissabonstrategie: dat lidstaten van elkaar kunnen leren en elkaar kunnen aanspreken op achterblijvende resultaten op terreinen waar de Europese Commissie geen of geringe beleidsbepalende bevoegdheden heeft. De mogelijkheid om te profiteren van dit sterke punt is onder de huidige omstandigheden beperkt.

Aangezien voor veel onderwerpen in de Lissabonstrategie geldt dat de doelstellingen weinig concreet zijn, bestaat de mogelijkheid dat lidstaten er een heel verschillende invulling aan geven. De kans dat de lidstaten dan met dezelfde doelen en vergelijkbare beleidsmaatregelen aan de slag gaan en op een zinvolle wijze ervaringen kunnen uitwisselen, is beperkt. Dat vermindert ook de kans dat de som van de beleidsinspanningen van de lidstaten goed past bij de doelen die ze gezamenlijk in EU-verband hebben afgesproken. Of daarmee op Europees niveau de gewenste verbeteringen zijn gerealiseerd valt dan eveneens erg lastig te bepalen.

⁸ Vier richtsnoeren omvatten zowel kwantitatieve als kwalitatieve doelstellingen. Daarom tellen de hier vermelde acht en zeven richtsnoeren niet op tot de elf richtsnoeren waarvan wij hebben vastgesteld dat daarvoor concrete doelen zijn geformuleerd.

Door de gebrekkige kwaliteit van de Lissabondoelstellingen zoals deze op EU-niveau zijn geformuleerd, bestaat dus het risico dat in de praktijk lidstaten voornamelijk uitvoering geven aan hun eigen beleidsprioriteiten. De potentiële synergievoordelen van beleidsinspanningen op Europees niveau worden dan niet behaald.

2.2.2 Nederlandse Lissabondoelen: vaak onvoldoende specifiek en meetbaar

Nederland heeft op een aantal terreinen van de Lissabonstrategie waarvoor kwantitatieve doelstellingen van de EU ontbreken, wél specifieke en meetbare doelen geformuleerd. Maar voor veel andere doelen die Nederland onder de vlag van de Lissabonstrategie hanteert geldt dat ze onvoldoende specifiek zijn omschreven. Ook vertonen de bijbehorende indicatoren gebreken.

Het Nederlandse «Lissabonbeleid» is op een aantal terreinen concreter dan dat van de Europese Commissie, maar ook de Nederlandse Lissabondoelstellingen zijn vaak van onvoldoende kwaliteit. Slechts 24% van de doelen uit het eerste Nationaal Hervormingsplan (het NHP van 2005) en 18% van de doelen uit het tweede NHP (uit 2007) beantwoordt aan alle eisen die daaraan gesteld kunnen worden: ze zijn specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent oftewel SMART+C.⁹ Bij ongeveer een kwart van de doelen hebben wij vastgesteld dat ze niet *specifiek* zijn geformuleerd en van circa vier op de tien doelen hebben we gezien dat ze niet *meetbaar* zijn geformuleerd. Daardoor is het erg lastig om op enig moment te bepalen of die doelen gerealiseerd zijn. Gegeven de ontwikkelingen tot nu toe constateren we bovendien dat voor respectievelijk 15% van de doelen uit het eerste NHP (2005–2008) en 21% van de doelen uit het tweede NHP (2008–2010) geldt dat het behalen daarvan niet realistisch lijkt.

Ten slotte blijkt dat, hoewel de huidige Lissabonstrategie een concrete einddatum heeft in 2010, meer dan 40% van de Nederlandse doelen niet *tijdgebonden* is.

Voorbeelden van niet-specifieke en niet-meetbare doelen

- Cluster «Concurrentievermogen»
Betere regelgeving
- Cluster «Energie»
Maximale benutting van de beschikbare interconnectiecapaciteit en efficiënte handel over de grenzen, ten behoeve van de afnemers in deze landen
- Cluster «Fysieke infrastructuur en ruimtegebruik»
Versterking van het vestigingsklimaat en bijdrage aan realisatie van een vitaal en leefbaar platteland.
- Cluster «Bevorderen van menselijk kapitaal»
Betere aansluiting tussen onderwijs en bedrijfsleven

De drie beleidsonderwerpen waarnaar wij casusonderzoek hebben verricht (zie deel 2 van dit rapport) onderstrepen het belang van goede, dat wil zeggen *relevante, betrouwbare en vergelijkbare* indicatoren.

Dit laat zich goed illustreren aan de hand van ons casusonderzoek naar de Europese onderwijsdoelstelling «Leven lang leren», die zich richt op leeractiviteiten die burgers ontplooiën om hun kennis, vaardigheden en competenties te verbeteren. Hier hanteert de EU als indicator het percentage 25- tot en met 64-jarigen dat deelneemt aan onderwijs en/of een opleiding. Naar de duur van deze onderwijs- of opleidingsactiviteiten

⁹ SMART+C staat voor: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent. Voor een uitwerking van deze criteria verwijzen we naar bijlage 1.

(een jaar, een dag?), en de mate waarin er aansluiting is met beroeps-perspectieven (of wordt er slechts een hobby uitgeoefend?), wordt binnen deze indicator niet gekeken.

Ook het maken van een betrouwbare internationale *vergelijking* op het gebied van de deelname aan leeractiviteiten is lastig. De reden hiervoor is dat de EU-lidstaten zelf bepalen hoe ze de gegevens verzamelen. De gegevens komen dus niet op eenduidige wijze tot stand.

Ook uit de twee andere casussen die wij nader hebben onderzocht komt het belang van relevante, betrouwbare en vergelijkbare indicatoren naar voren. Zo hanteert Nederland als één van de indicatoren voor het Lissabondoel «bevordering van ondernemerschap» de zogenoemde ondernemingsquote, oftewel het aandeel ondernemers in de beroepsbevolking. De EU-lidstaten hanteren echter verschillende definities van wat een ondernemer is. Daardoor is ook hier een Europese vergelijking lastig. De EU-indicator voor de arbeidsparticipatie van vrouwen gaat uit van het aantal werknemers. Er wordt geen ondergrens gehanteerd voor het aantal gewerkte uren per werknemer. De relevantie van deze indicator voor de Nederlandse situatie is daardoor beperkt, want een laag gemiddeld aantal gewerkte uren (deeltijdarbeid) is juist kenmerkend voor Nederland.

We hebben overigens vastgesteld dat Nederland de *betrouwbaarheid* van de metingen van de zojuist besproken indicatoren wél voldoende waarborgt.

Tabel 1. Kwaliteit van indicatoren voor de drie onderzochte casussen

Beleidsonderwerpen	Relevantie Nederlandse indicator(en)	Betrouwbaarheid Nederlandse indicator(en)	Internationale vergelijkbaarheid indicator
Leven lang leren	Onvoldoende	Voldoende	Onvoldoende
Ondernemerschap	Voldoende	Voldoende	Onvoldoende
Arbeidsparticipatie van vrouwen	Onvoldoende	Voldoende	Onvoldoende

2.2.3 Bruikbaarheid Nederlandse Lissabonrapporten kan beter

De bruikbaarheid van de jaarlijkse Nederlandse Lissabonrapportages schiet tekort, zowel voor de Tweede Kamer (die aan de hand van deze rapportages in staat zou moeten zijn een goed debat te voeren over de Nederlandse invulling van de Lissabonstrategie)¹⁰ als voor de Europese Commissie en de overige EU-lidstaten (die deze rapportages zouden moeten kunnen gebruiken voor een vergelijkende beoordeling van de resultaten in Europees verband).

Wil de Tweede Kamer aan de hand van de jaarlijkse rapportages van het kabinet een goed debat kunnen voeren over de Nederlandse invulling van de Lissabonstrategie, dan is een eerste vereiste dat deze rapportages *correcte, volledige en consistente informatie over de ingezette maatregelen en financiële middelen* bevatten. Dat blijkt echter niet het geval. Niet alle begrote uitgaven en voorgenomen maatregelen die behoren tot het beleid dat door het kabinet onder de Lissabonstrategie is geschaard, staan in de Lissabonrapporten. Ook uit vrijwel alle andere officiële rapporten, zoals de departementale begrotingen en jaarverslagen, blijkt niet welk beleid door het kabinet onder de paraplu van «Lissabon» is gebracht en welke uitgaven daarmee gemoeid zijn. De Tweede Kamer krijgt dus onvoldoende bruikbare informatie over wat het kabinet van plan

¹⁰ Vanzelfsprekend debatteert de Tweede Kamer wél met het kabinet over tal van beleidsterreinen die onder de Lissabonstrategie vallen. Dit gebeurt echter vrijwel altijd vanuit de nationale invalshoek en vrijwel nooit in het kader van de Lissabonstrategie.

is te gaan doen en gepresteerd heeft op de Lissabonstrategie. Dit belemmert een debat hierover tussen regering en parlement.

Goed voorbeeld: Ministerie van OCW vermeldt in begroting en jaarverslag wél informatie over Lissabondoelstellingen

Het Ministerie van OCW heeft in de beleidsagenda van de begroting twaalf indicatoren opgenomen die samen een indruk geven van de kwaliteit en het functioneren van het onderwijsstelsel. Bij vijf daarvan is expliciet vermeld dat zij Lissabondoelstellingen betreffen en is aangegeven bij welke beleidsartikelen ze horen. Bij een aantal beleidsartikelen (niet overal) vermeldt het ministerie eveneens dat het desbetreffende doel een Lissabondoel is. Dezelfde indicatoren komen terug in de publicatie *Kerncijfers 2003–2007* (OCW, 2008b), die als bijlage bij het jaarverslag 2007 aan de Tweede Kamer is gestuurd.¹¹

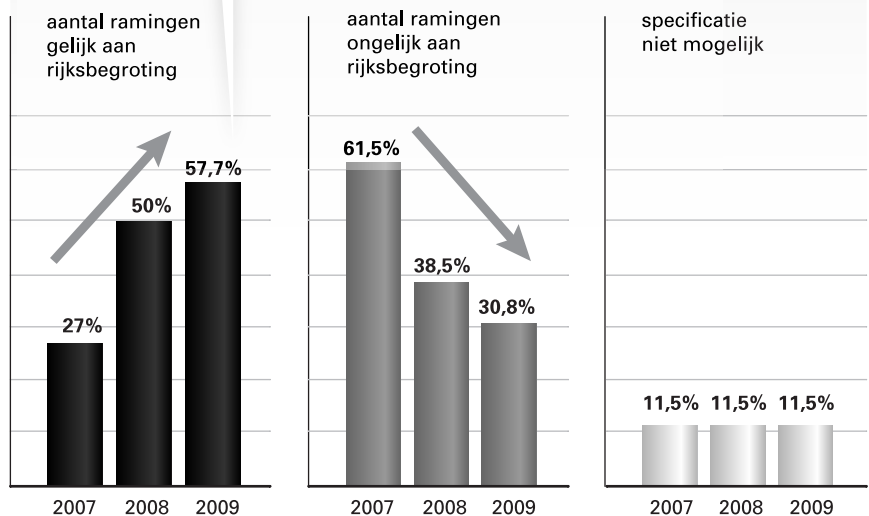
Van de uitgavenramingen in de Lissabonrapporten uit de jaren 2007, 2008 en 2009 bleek een aanzienlijk deel niet te kloppen met de cijfers uit de rijksbegroting. Overigens constateren we wel dat er in de meest recente uitgavenramingen – over 2009 – veel minder verschillen (31%) zitten tussen de cijfers in de Lissabonrapporten en de rijksbegroting, dan in de ramingen over 2007 (62%).

Figuur 2

Aansluiting financiële ramingen in Lissabonrapporten met rijksbegrotingen

Aantal ramingen per jaar dat gelijk of ongelijk is aan de begrotingen van 2007, 2008 en 2009, in procenten van het totaal aantal ramingen per jaar.

De meest recente ramingen uit de Lissabonrapporten vertonen minder verschillen met de cijfers uit de rijksbegroting dan voorheen.



¹¹ Opmerkelijk is wel dat één van de vijf doelstellingen – gericht op het verkleinen van het percentage vijftienjarige leerlingen met geringe leesvaardigheden – niet in de Lissabonrapporten terugkomt en overigens ook niet in het Europese overzicht van Lissabondoelstellingen (Europese Commissie, 2008a) is opgenomen.

Aansluiting Lissabonrapporten en begroting onmogelijk

Voor de richtsnoeren 7 en 8 (kennis en innovatie) en 10 (concurrentievoordelen industriële basis) die verband houden met het grotestedenbeleid konden wij zelfs met de schriftelijke toelichtingen van de Ministeries van VROM en BZK niet vaststellen welke begrotingsartikelen (of onderdelen daarvan) waren geormerkt voor de Lissabondoelstellingen. Over de samenstelling van de bedragen die door het Ministerie van OCW onder diverse richtsnoeren waren opgenomen hebben we in het geheel geen duidelijkheid van het ministerie gekregen. De in de Nationale Hervormingsplannen genoemde bedragen konden wij derhalve niet controleren.

Willen de Lissabonrapportages van Nederland door de Europese Commissie en de overige EU-lidstaten gebruikt kunnen worden voor een vergelijkende beoordeling van de bereikte resultaten in Europees verband, dan dienen deze rapportages niet alleen plannen te bevatten, maar ook *informatie over de mate waarin plannen zijn uitgevoerd*: welke beleidsmaatregelen zijn getroffen, met welk resultaat, en is daarmee het oorspronkelijke doel gerealiseerd?

Op onderdelen bevatten de Nederlandse Lissabonrapportages inderdaad informatie over beleidsmaatregelen die in het kader van de Lissabonstrategie zijn genomen. Echter, doordat de beschrijving van bestaande en nieuwe (voorgenomen) beleidsmaatregelen door elkaar loopt, is deze informatie niet goed inzichtelijk. In de voortgangsrapporten over 2006 en 2007 is vaak onduidelijk op welke plannen uit het NHP 2005–2008 de genoemde maatregelen terugslaan. Het NHP 2008–2010, dat tegelijkertijd een voortgangsrapport is, bevat hoofdzakelijk nieuwe maatregelen en dus geen informatie over de stand van zaken rond de maatregelen uit de eerdere Lissabonrapportages.

Een sterk punt van de Nederlandse rapportages is dat ze beleidsvoornemens vermelden voor alle EU-richtsnoeren. Rapportages van diverse andere lidstaten zijn niet gestructureerd aan de hand van de richtsnoeren, hebben wij geconstateerd.

Een ander sterk punt van de Nederlandse rapportages is dat in het eerste hoofdstuk steeds expliciet wordt ingegaan op de aanbevelingen en aandachtspunten van de Europese Commissie.

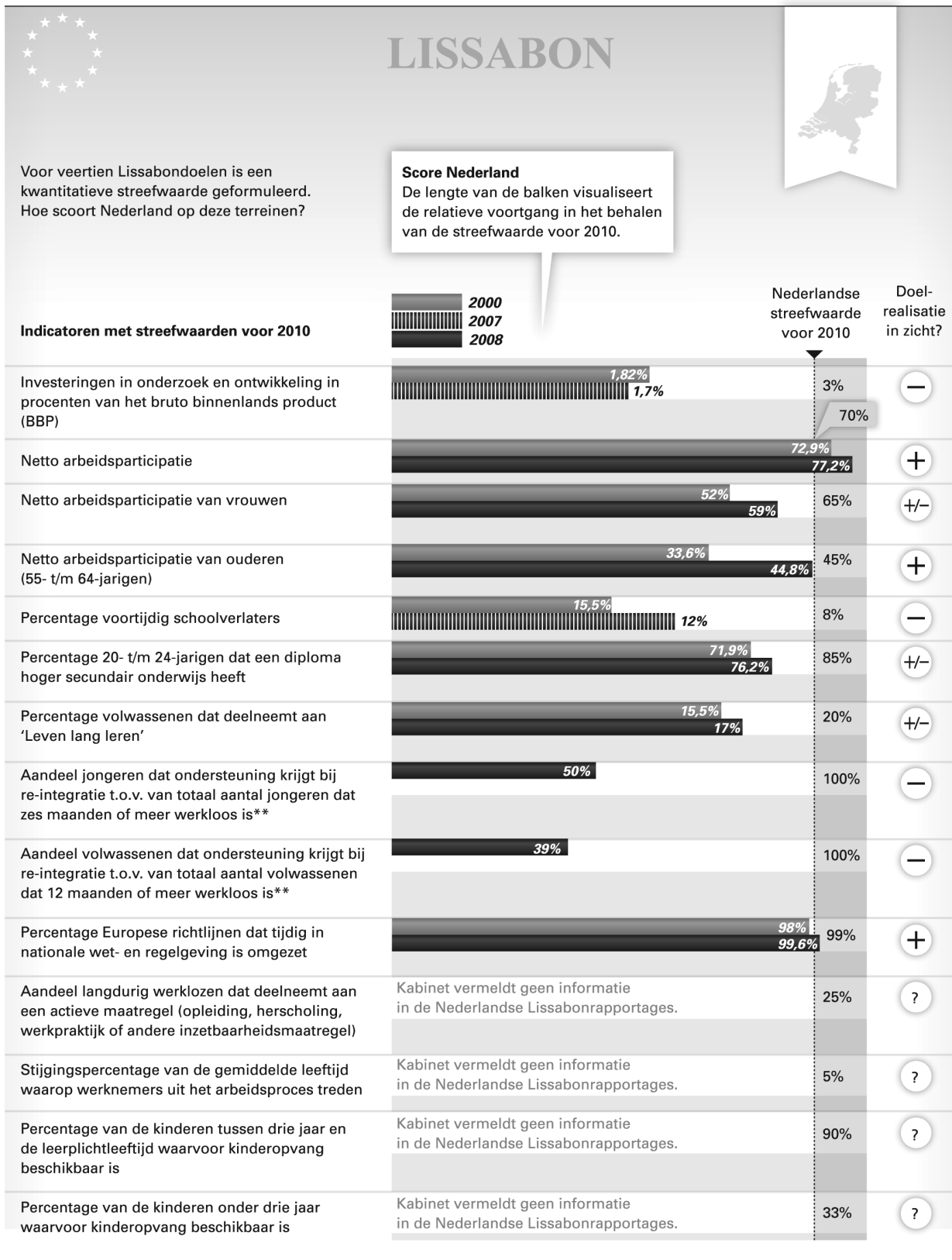
Wat Nederland in de voortgangsrapportages concreet vermeldt als het gaat om de *realisatie van de Lissabondoelen*, is beperkt. Dit hangt samen met het feit dat de EU en Nederland slechts voor veertien van de Lissabondoelen kwantitatieve streefwaarden voor 2010 hebben geformuleerd. Het is dus alleen op deze terreinen mogelijk om de doelrealisatie in kaart te brengen.

De scorelijst in figuur 3 geeft voor deze streefwaarden aan hoe Nederland in 2000 en 2007/2008 scoorde.¹² Over vier van deze veertien doelen vermeldt het kabinet geen informatie in de Nederlandse Lissabonrapportages.

¹² Het is toeval dat ook dit veertien indicatoren zijn. Ze moeten niet worden verward met de veertien eerder genoemde structurele indicatoren, waarover meer te vinden is in § 2.4 en § 4.5 van deel 2 van dit rapport.

Figuur 3

Prestaties Nederland in 2000 en 2007/2008 op Lissabondoelen met streefwaarden voor 2010*



* Waar geen cijfers over 2008 beschikbaar waren, zijn gegevens over 2007 gebruikt.

** Voor deze indicatoren zijn geen cijfers over 2000 beschikbaar, omdat de doelen pas later zijn geformuleerd.

Bron: Algemene Rekenkamer op basis van EZ (2007a) en Eurostat

De Nederlandse Lissabonrapporten bevatten geen informatie over de *effecten van de beleidsmaatregelen* van het kabinet. Daarvoor is onderzoek nodig waaruit blijkt in welke mate de doelrealisatie (de scores op de Lissabonindicatoren) een rechtstreeks gevolg is van het beleid. Dat onderzoek is op veel terreinen niet uitgevoerd en vaak ook niet mogelijk of lastig uit te voeren.

De drie beleidsonderwerpen waarnaar wij casusonderzoek hebben verricht, illustreren bovenstaande conclusies. De informatie in de Lissabonrapporten over de resultaten die Nederland op deze beleids-terreinen boekt in termen van voortgang op de maatregelen, doelrealisatie en effecten is veelal onvoldoende, zoals tabel 2 laat zien.

Tabel 2. Informatie over resultaten in Lissabonrapporten

	Juistheid informatie	Inzicht in voortgang maatregelen	Inzicht in realisatie doelen kabinet	Inzicht in effecten maatregelen kabinet	Inzicht in doeltreffendheid totale beleid kabinet
Leven lang leren	Juist	Voldoende	Voldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
Ondernemerschap	Deels onjuist	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
Arbeidsparticipatie van vrouwen	Juist	Voldoende	Voldoende	Onvoldoende	Onvoldoende

De informatie die in de Nederlandse Lissabonrapporten wordt verstrekt over de bereikte resultaten blijkt in één van de drie door ons bestudeerde casussen op onderdelen onjuist te zijn. Het nationale voortgangsrapport 2006 over de bereikte resultaten op het beleidsonderwerp «ondernemerschap» vermeldt dat het aandeel ondernemers in de beroepsbevolking in 2003 12,3% bedroeg. In de gelijktijdig opgestelde begroting 2006 van het Ministerie van EZ staat een ander percentage: 10,9%.

We hebben daarnaast geconstateerd dat de beschrijving van de voortgang die geboekt is op de doelstelling «Leven lang leren» in het NHP 2008–2010 niet eenduidig is. De tekst zou de indruk kunnen wekken dat de realisatie over *afgeronde* duale scholingstrajecten en zogenoemde EVC-trajecten¹³ gaat, maar het betreft slechts het aantal *opgestarte* trajecten (aantal deelnemers).

2.3 Aanbevelingen

Wij doen de volgende aanbevelingen aan het kabinet.

Dring aan op minder en concretere Europese Lissabondoelstellingen en -indicatoren

Het kabinet zou er in EU-verband op moeten aandringen dat de Lissabonstrategie zich vanaf 2010 gaat richten op een geringer aantal doelstellingen dan nu. Ook zou het kabinet erop moeten aandringen dat er zoveel mogelijk SMART+C-doelen worden geformuleerd met streefwaarden en relevante indicatoren, die het mogelijk maken om de scores van de verschillende lidstaten onderling te vergelijken. Het kabinet zou de Europese Commissie in overweging kunnen geven om de streefwaarden voor de Europese indicatoren te differentiëren indien er sprake is van grote verschillen tussen de prestatiesnelheden van de lidstaten. Dat betekent dus dat eenzelfde indicator verschillende streefwaarden kan hebben voor koplopers, volgers en achterblijvers.

Kiezen voor minder en beter geformuleerde doelen vergroot de mogelijkheid dat de kansen die de Lissabonstrategie biedt, daadwerkelijk worden benut: leren van elkaar, elkaar stimuleren verder te verbeteren,

¹³ EVC = ervaringscertificaat. Via EVC-trajecten kunnen mensen bijvoorbeeld hun werkervaring omzetten in algemeen erkende diploma's.

synergievoordelen behalen en daarmee bijdragen aan een duurzame economische groei en meer banen.

Zorg voor goede beleidsvoorbereiding

Het kabinet zou voorafgaand aan de opstelling van een nieuw NHP expliciet kunnen nagaan welke maatregelen nodig zijn om de nieuwe Lissabondoelstellingen in Nederland te kunnen bereiken. Wij bevelen aan om daarvoor zoveel mogelijk informatie te gebruiken uit ex-ante-evaluaties of, indien die niet beschikbaar zijn, in elk geval te beargumenteren waarom het aannemelijk is dat de gekozen maatregelen zullen bijdragen aan de Lissabondoelen die na 2010 gaan gelden. Dit bevordert niet alleen een Europees perspectief bij het ontwikkelen van nationaal beleid, maar het draagt ook bij aan de relevantie van de maatregelen die worden ingezet voor de Lissabondoelen.

Bij het opstellen van een nieuw regeerakkoord en een nieuwe beleidsagenda zou expliciet moeten worden nagedacht over de vraag in hoeverre er voldoende aansluiting is tussen de te maken afspraken in dat akkoord en de Lissabonstrategie.

Geef Lissabonstrategie plaats in nationale beleidscyclus

Het kabinet zou een verband kunnen aanbrengen tussen de nationale beleidscyclus en de Lissabonstrategie, door in nationale begrotingen en jaarverslagen naar de Lissabonstrategie te verwijzen. Dit bevordert ook de mogelijkheden tot een «Lissabongerelateerd» debat in de Tweede Kamer, dat tot op heden zo goed als ontbreekt.

Stroomlijn de rapportage

Het kabinet zou in EU-verband kunnen aandringen op een veel compactere manier van rapporteren door de lidstaten. Het NHP zou kunnen bestaan uit een politiek eerste deel en een feitelijk tweede deel met voorgenomen concrete maatregelen en resultaten.

In deel 1 presenteert het kabinet dan zijn ambitie voor en zijn voorgenomen bijdrage aan de Lissabonstrategie. Deel 2 zou kunnen worden opgesteld conform een al bestaand EU-format in tabelvorm, waarin voorgenomen maatregelen, stand van zaken op maatregelen, financiële middelen en effecten zijn opgenomen – het zogenoemde Grid.

In de voortgangsrapporten zou deel 1 onder meer kunnen ingaan op vragen als: wat lukt er wel en wat lukt er niet, waarom lukt iets niet en wat gaat het kabinet anders doen om de ambitie toch te kunnen realiseren? Deel 2 van het voortgangsrapport zou een actualisatie van deel 2 van het NHP kunnen zijn. Hierin zou gerapporteerd moeten worden over aangekondigde maatregelen die *niet of onvoldoende* zijn uitgevoerd. Er zouden uitsluitend extra/gewijzigde maatregelen moeten worden toegevoegd in geval de beoogde doelrealisatie of effectiviteit achterblijft bij de desbetreffende doelstelling.

Wij vragen ook nadrukkelijk aandacht voor de *presentatietechniek*: door te werken met grafisch vormgegeven scorelijsten, zoals de hiervoor door ons weergegeven figuur 3 met de stand van de doelrealisatie op een aantal Nederlandse Lissabondoelstellingen, kan de informatiewaarde van de Lissabonrapporten verder worden vergroot.

Wij denken dat als de Lissabonrapporten door het kabinet worden opgesteld zoals hiervoor geschetst, ze geen rapportagelast vormen, maar juist een mogelijkheid bieden om de visie, de ambitie en de voortgang van Nederland op de bijdrage aan een verdere duurzame economische groei en meer banen te presenteren.

Zorg voor betere kwaliteitsborging

De bruikbaarheid van de Lissabonrapporten zou behalve door een gestroomlijnde rapportage ook vergroot kunnen worden door een betere kwaliteitsborging. De minister van EZ (Mrs. Lisbon) zou als coördinerend minister het voortouw kunnen nemen in dit proces en zich op een aantal vaste momenten kunnen richten op relevantie en consistentie van de informatie in de Lissabonrapporten. Ook de afzonderlijke vakministers zouden kunnen waarborgen dat de aangeleverde gegevens van voldoende kwaliteit zijn.

Bouw midtermevaluatie van de Lissabonstrategie vanaf 2010 in

Het kabinet zou er in EU-verband op kunnen aandringen dat er nu al een midtermevaluatie wordt ingepland waarin de voortgang op en de resultaten van de Lissabonstrategie vanaf 2010 tussentijds worden getoetst aan de oorspronkelijke afspraken over het wanneer, wat en hoe van de te bereiken doelen.

3 REACTIE MINISTERS EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

3.1 Algemene reactie

De minister van Economische Zaken (EZ) heeft op 18 augustus 2009 een reactie gegeven op ons onderzoek, mede namens de staatssecretaris voor Europese Zaken, de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Financiën, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Verkeer en Waterstaat (VenW), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI). Hieronder volgt een samenvatting van deze ministeriële reactie. Een integrale weergave van de reactie is te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl.¹⁴

De minister van EZ laat weten dat ons rapport op een tijdig moment komt. Tijdens de Europese Voorjaarsraad in maart 2010 zullen staatshoofden en regeringsleiders afspraken maken over een vervolg van de strategie. Het kabinet zal de komende tijd zijn inzet bepalen, met als belangrijke basis een advies van de Sociaal-Economische Raad (SER, 2009). Het rapport van de Algemene Rekenkamer bevat volgens de minister interessante aanknopingspunten om de focus van de strategie te versterken en daardoor de kansen die de Lissabonstrategie biedt nog beter te benutten.

3.2 Reactie op onze conclusies

3.2.1 Europese Lissabondoelen: te veel en te weinig concreet

Reactie minister van EZ

De minister deelt onze conclusie dat er te veel Lissabondoelen bestaan en dat deze doelen niet altijd voldoende concreet zijn. Ze schrijft dat ze voorstander is van een beperkt aantal concrete Lissabondoelen voor de meest prioritaire problemen en uitdagingen voor de periode na 2010. Volgens de minister dienen deze doelen goed meetbaar te zijn en door middel van beleid te kunnen worden beïnvloed. Een dergelijke opzet maakt het volgens haar ook beter mogelijk om de prestaties van lidstaten tegen elkaar af te zetten, hetgeen bijdraagt aan «peer pressure» binnen de strategie.

3.2.2 Nederlandse Lissabondoelen: vaak onvoldoende specifiek en meetbaar

Reactie minister van EZ

De minister schrijft dat het kabinet ernaar streeft om doelen, daar waar dit mogelijk en zinvol is, SMART te formuleren. Daarbij tekent zij aan dat de invloed van beleid op de gewenste maatschappelijke situatie niet altijd rechtstreeks of volledig is te leggen, en ook niet altijd kwantitatief meetbaar is, mede door de vele exogene factoren. Een puur kwantitatieve focus brengt tevens het risico met zich dat beleidsthema's die zich moeilijk in SMART-doelen laten vatten, onvoldoende aandacht krijgen.

3.2.3 Bruikbaarheid Nederlandse rapporten kan beter

Reactie minister van EZ

Onze conclusie dat de informatievoorziening tekort zou schieten omdat deze niet volledig is, deelt de minister niet. Zij schrijft dat er bewust voor is gekozen om de Nederlandse Lissabonrapporten niet volledig te maken.

¹⁴ Hier is ook de brief d.d. 12 augustus 2009 opgenomen die wij ontvingen van de minister van OCW. Hierin laat hij ons weten niet zelf op ons rapport te zullen reageren; hij verwijst naar de gezamenlijke kabinetsreactie opgesteld door de minister van EZ.

De reden hiervoor is dat deze rapporten gericht zijn aan de Europese Commissie en worden afgestemd op haar wensen. Uit reacties van de Europese Commissie maakt de minister van EZ op dat de Commissie steeds meer de voorkeur geeft aan een kort politiek document en niet aandringt op volledigheid in de verantwoording. De minister schrijft ook dat de Tweede Kamer via de begroting volledig wordt geïnformeerd over het kabinetsbeleid, inclusief al het beleid dat onder de paraplu van de Lissabonstrategie valt.

De minister onderschrijft dat de financiële informatie in de Lissabonrapporten in overeenstemming moet zijn met de begroting. Aangezien alleen Nederland en Finland deze informatie opnemen in hun nationale Lissabonrapporten, en de Europese Commissie niet om het opnemen van deze informatie verzoekt, zal financiële informatie per Lissabonrichtsnoer dit jaar niet worden opgenomen in het Nederlandse Lissabonrapport. Wel zal voor belangrijke beleidsmaatregelen worden aangegeven welk bedrag daarmee is gemoeid.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Tweede Kamer wordt uiteraard via de nationale verantwoordingscyclus geïnformeerd over het kabinetsbeleid op het terrein van de Lissabondoelstellingen. Wij stellen echter vast dat, als de Tweede Kamer een debat zou wensen te voeren over de Nederlandse invulling van de Lissabonstrategie, het voor de Tweede Kamer lastig zou zijn de benodigde informatie in een samenhangend en compleet overzicht samen te stellen. Om in deze lacune te voorzien zou de Tweede Kamer met de minister afspraken kunnen maken over welke informatie zij met welke frequentie wenst te ontvangen.

3.3 Reactie op onze aanbevelingen

3.3.1 Dring aan op minder en concretere Europese Lissabondoelstellingen en -indicatoren

Reactie minister van EZ

De minister is het met ons eens dat er op dit moment te veel Lissabondoelen zijn. Het kabinet moet zijn standpunt over een vervolg aan de strategie na 2010 nog bepalen, maar de minister geeft namens de overige betrokken bewindspersonen aan welwillend te staan tegenover onze aanbeveling om in EU-kader in te zetten op een beperkt aantal doelen, die zoveel mogelijk SMART zijn geformuleerd. Ook staat ze positief tegenover onze suggestie om in EU-kader in te zetten op het expliciteren van de mogelijkheid om EU-doelen nationaal te differentiëren, zodat rekening kan worden gehouden met de uitgangspositie van lidstaten en specifieke nationale omstandigheden. In de bijlage die bij de brief met de ministeriële reactie is gevoegd (zie www.rekenkamer.nl) geven de ministers van OCW en SZW aan dat zij voor de twee door ons onderzochte casussen waarvoor wij relevantie van de indicator onvoldoende vonden, zich in Europees verband zullen inzetten voor verbetering van de indicatoren.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn ingenomen met de reactie van de bewindspersonen.

3.3.2 Zorg voor goede beleidsvoorbereiding

De minister van EZ heeft niet gereageerd op onze aanbeveling om voorafgaand aan de opstelling van een nieuw NHP expliciet na te gaan welke maatregelen nodig zijn om de nieuwe Lissabondoelstellingen in Nederland te kunnen bereiken.

3.3.3 Geef Lissabonstrategie plaats in nationale beleidscyclus

Reactie minister van EZ

De minister wijst erop dat Lissabondoelen meestal worden gesteld op terreinen waar al nationale ambities bestaan en waar al nationaal beleid wordt geformuleerd. De afspraken over nationaal beleid in het kader van de Lissabonstrategie worden dan ook zoveel mogelijk geïntegreerd in bestaande of nieuwe nationale ambities en het nationale beleidsdebat. Dit betekent dat als er een debat is met de Tweede Kamer over bijvoorbeeld arbeidsparticipatie, de afspraken in het kader van de Lissabonstrategie daarin – veelal impliciet – worden meegenomen. De discussie gaat dan over het nationale doel. Daarnaast is het kabinet vanzelfsprekend altijd beschikbaar voor overleg met de Tweede Kamer over de Lissabonstrategie. Zo wordt de inzet voor de Europese Voorjaarsraad, waar de voortgang van de Lissabonstrategie jaarlijks aan de orde komt, besproken met de Tweede Kamer.

Gezien de breedte van de Lissabonstrategie is het volgens de minister niet nuttig en ook niet wenselijk om overal in nationale begrotingen en jaarverslagen expliciet te verwijzen naar de Lissabonstrategie. Dit zou leiden tot het toevoegen van zeer veel referenties naar de Lissabonstrategie in de begroting en jaarverslagen, zonder veel toegevoegde waarde. De minister kan zich wel voorstellen dat bijvoorbeeld de landenspecifieke aanbeveling en het aandachtspunt voor Nederland, alsmede de belangrijkste Lissabondoelen die na 2010 zullen gelden¹⁵ worden benoemd in het kader van de begrotingscyclus om de Europese context van nationaal beleid inzichtelijk te maken.

Nawoord Algemene Rekenkamer

We merken op dat de SER in zijn recente advies onder meer constateert dat de Nederlandse Lissabonstrategie in het politieke debat geen rol speelt (SER, 2009, p. 35). Als de minister met haar laatste opmerking bedoelt dat bij het desbetreffende beleid in de begroting en het jaarverslag melding wordt gemaakt van het feit dat dit (ook) Lissabondoelen betreft, dan zou dat een belangrijke aanzet voor een «Lissabongerelateerd» debat in de Tweede Kamer kunnen zijn. Pas als de Tweede Kamer duidelijk en volledig zicht krijgt op het beleid dat het kabinet schaarst onder de Lissabonstrategie, is daarover een goed debat mogelijk. Wij verwijzen in dit verband nogmaals naar het voorbeeld van de minister van OCW. In zijn begrotingen noemt hij expliciet de Lissabondoelstellingen, zonder dat dit tot veel extra referenties leidt. Ook hier geldt dat het hebben van minder Lissabondoelstellingen het expliciteren van de samenhang tussen het kabinetsbeleid en de Lissabonstrategie zou vergemakkelijken.

3.3.4 Stroomlijn de rapportage

Reactie minister van EZ

De minister vindt ons voorstel om de onderliggende feitelijke hoofdstukken te presenteren in de vorm van een tabel, een interessante optie

¹⁵ Nederland zet in op een beperkte en limitatieve set doelen.

om het nationale Lissabonrapport te stroomlijnen. Een andere optie is volgens de minister om de Lissabonrapportage voortaan zelfs te beperken tot het eerste politieke hoofdstuk, met een focus op de landenspecifieke aanbevelingen en aandachtspunten en de nieuwe Lissabondoelen, waarop de peer pressure vanuit de Lissabonstrategie zich met name richt. De Europese Commissie kan meer feitelijke beleidsinformatie dan terugvinden in nationale beleidsstukken.

Onze suggestie om in het rapport een grafisch vormgegeven scorelijst op te nemen, met de stand van de doelrealisatie, lijkt de minister goed. Een scorelijst bevordert niet alleen het nationale debat, maar ook de mogelijkheden voor monitoring en rangschikking op Europees niveau. Voorwaarde is wel dat er binnen de nieuwe strategie sprake is van een duidelijk overzicht met een beperkt aantal Lissabondoelen dat als basis kan dienen voor deze scorelijst.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Het voorstel van de minister om de Lissabonrapportage voortaan te beperken tot een politiek hoofdstuk dat zich concentreert op de landenspecifieke aanbevelingen en aandachtspunten alsmede de nieuwe Lissabondoelen, zou een positieve impuls kunnen geven aan de beleidsdiscussie met Europese Commissie. Een dergelijke beperking brengt tegelijkertijd wel het risico met zich mee dat vergelijkingen met andere lidstaten en het leren van elkaar worden belemmerd. De Lissabononderwerpen die voor Nederland in dit hoofdstuk aan de orde komen, zijn immers niet per definitie van toepassing voor alle andere lidstaten. Wij denken dat het voor het goed functioneren van de Lissabonstrategie nodig is dat er een compleet, zij het beknopt, overzicht van nationaal Lissabongerelateerd beleid beschikbaar is. Ook voor de Tweede Kamer is naar onze mening zo'n overzicht van groot belang.

Wat de scorelijst betreft willen wij het volgende opmerken. Ook als onverhoopt mocht blijken dat het in Europees verband niet lukt het aantal Lissabondoelstellingen te beperken, kan er nog steeds een scorelijst worden opgesteld. Wij verwijzen naar figuur 3 in ons rapport. Deze heeft betrekking op de huidige situatie, waarin zeker geen sprake is van een beperkt aantal Lissabondoelen.

Het nut van een landenvergelijking en rangschikking op Europees niveau blijkt uit de bijlage bij de ministeriële reactie (zie www.rekenkamer.nl). Hierin reageren de ministers van OCW en SZW onder meer op onze vergelijking van de deelname aan «Leven lang leren» in de lidstaten (zie deel 2, § 5.6.3). Uit ons rapport blijkt dat de score van Nederland op de indicator voor «Leven lang leren» tussen 2000 en 2008 gelijk is gebleven (vijfde plaats), maar dat de groei vergeleken met de meeste andere landen beperkt is gebleven. Wij constateren met genoegen dat de ministers van OCW en SZW lering willen trekken uit de signalen dat Nederland voor «Leven lang leren» in deze periode achter lijkt te blijven ten opzichte van de best presterende landen. Leren van elkaar is één van de belangrijkste onderdelen van de Lissabonstrategie.

3.3.5 Zorg voor een betere kwaliteitsborging

Reactie minister van EZ

De minister schrijft dat de informatie in de nationale Lissabonrapporten is gebaseerd op de rijksbegroting, die jaarlijks tegelijk met het Lissabonrapport wordt opgesteld. De rijksbegroting is onderworpen aan controles van zowel de auditdiensten als de Algemene Rekenkamer. Hoewel het

mogelijk is dat er bij de vertaalslag van de informatie uit de begroting naar de nationale Lissabonrapporten in een enkel geval een onjuistheid ontstaat, is hier sprake van een enkel incident, aldus de minister. Het kabinet is dan ook van mening dat de kwaliteitsborging van de informatie in de rapporten voldoende is gegarandeerd. Overigens is de minister verheugd dat wij vaststellen dat de betrouwbaarheid van de metingen van de indicatoren die wij hebben onderzocht voldoende is gewaarborgd.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wat ons betreft heeft de kwaliteitsborging niet alleen betrekking op de juistheid van de gegevens, zoals de minister veronderstelt, maar ook en vooral op de informatiewaarde en dus de *bruikbaarheid* van de rapportage. Zoals uit ons rapport blijkt zijn daar verbeteringen mogelijk. Wij zijn van mening dat het de rol van een coördinerend minister zou moeten zijn hieraan bij te dragen.

3.3.6 Bouw midtermevaluatie van de Lissabonstrategie vanaf 2010 in

Reactie minister van EZ

De minister onderschrijft onze aanbeveling om een tussentijdse evaluatie van de nieuwe Lissabonstrategie op EU-niveau in te bouwen indien de nieuwe Lissabonstrategie wederom een tienjaars beleidshorizon zou krijgen. Een tijdshorizon van tien jaar is immers lang en het is goed om tussentijds te bezien of de strategie op koers ligt. Ook vanuit het perspectief van de huidige economische crisis en de daarmee gepaard gaande economische dynamiek de komende jaren, is het volgens de minister wenselijk om tussentijds te bezien of het nodig is de strategie tussentijds bij te sturen en/of andere accenten te leggen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij nemen met instemming kennis van de reactie van de minister. Wij zullen de ontwikkelingen op dit terrein met belangstelling blijven volgen.

OVERZICHT VAN CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN

<p>Plaats in deel 1 § 2.1</p>	<p>Hoofdconclusie De Lissabonstrategie is door de EU uitgewerkt in een groot aantal doelstellingen, waarvan het merendeel niet concreet genoeg is geformuleerd om achteraf te kunnen vaststellen of ze al dan niet zijn bereikt. Daardoor is de strategie een minder krachtig instrument dan mogelijk was geweest.</p> <p>Ook Nederland heeft veel beleid onder de noemer van de Lissabonstrategie geschaard waarvan de doelen niet (of niet in voldoende mate) in specifieke en meetbare termen zijn opgeschreven. De wijze waarop Nederland in zijn jaarlijkse Lissabonstrapportages over de voortgang van het nationale «Lissabonbeleid» rapporteert, schiet bovendien op verscheidene onderdelen tekort. Dat bevordert de effectiviteit van de strategie niet.</p> <p>Als de EU en Nederland op de hier genoemde punten verbeteringen zouden weten aan te brengen, kan de nieuwe Lissabonstrategie – die vermoedelijk vanaf 2010 gaat gelden – een krachtiger communautair en nationaal instrument worden.</p> <p>Algemene reactie De minister van EZ laat weten dat ons rapport op een tijdig moment komt. Tijdens de Europese Voorjaarsraad in maart 2010 zullen staatshoofden en regeringsleiders afspraken maken over een vervolg van de strategie. Het kabinet zal de komende tijd zijn inzet bepalen, met als belangrijke basis een advies van de Sociaal-Economische Raad (SER, 2009). Het rapport van de Algemene Rekenkamer bevat volgens de minister interessante aanknopingspunten om de focus van de strategie te versterken en daardoor de kansen die de Lissabonstrategie biedt nog beter te benutten.</p>
--	--

Plaats in deel 1	Conclusies	Aanbevelingen aan kabinet	Toezeggingen
§ 2.2.1	Europese Lissabondoelen: te veel en te weinig concreet	<p>Dring aan op minder en concretere Europese Lissabondoelstellingen en -indicatoren</p> <hr/> <p>Bouw midtermevaluatie van de Lissabonstrategie vanaf 2010 in.</p>	<p>Kabinet staat welwillend tegenover aanbeveling om in EU-verband in te zetten op beperkt aantal, zoveel mogelijk SMART geformuleerde doelen. Ook staat kabinet positief tegenover suggestie om in EU-verband in te zetten op mogelijkheid om EU-doelen nationaal te differentiëren, zodat rekening kan worden gehouden met uitgangspunten van lidstaten en nationale omstandigheden.</p> <p>Ministers van OCW en SZW geven aan zich in Europees verband te zullen inzetten voor verbetering op indicatoren «Leven lang leren» en «Arbeidsparticipatie van vrouwen».</p> <hr/> <p>Indien nieuwe Lissabonstrategie wederom tijdshorizon van tien jaar krijgt, wil minister van EZ tussentijds bezien of bijsturing en/of andere accenten in de strategie nodig zijn.</p>
§ 2.2.2	Nederlandse Lissabondoelen: vaak onvoldoende specifiek en meetbaar	Zorg voor goede beleidsvoorbereiding	Geen toezegging minister van EZ.
§ 2.2.3	Nederlandse Lissabonstrapportages: bruikbaarheid kan beter	Geef Lissabonstrategie plaats in nationale beleidscyclus	Minister van EZ acht opnemen van expliciete verwijzingen naar Lissabonstrategie in nationale begrotingen en jaarverslagen niet nuttig en niet wenselijk. Minister stelt voor landenspecifieke aanbevelingen en aandachtspunten voor Nederland alsmede belangrijkste Lissabondoelen voor na 2010 in begrotingscyclus op te nemen, om zo Europese context van nationaal beleid inzichtelijk te maken.

Stroomlijn rapportage en presentatie	Minister van EZ vindt voorstel interessant om onderliggende feitelijke hoofdstukken van Lissabonrapportages in tabelvorm te presenteren, en om grafisch vormgegeven scorelijst op te nemen met stand van de doelrealisatie. Voorwaarde kabinet voor scorelijst: beperkt aantal Lissabondoelen. Ministers van OCW en SZW gaan voor «Leven lang leren» na of lering is te trekken uit aanpak van EU-landen waar tussen 2000 en 2008 groeitempo op deze indicator aanzienlijk is toegenomen.
Zorg voor betere kwaliteitsborging	Geen toezegging minister van EZ.

DEEL 2: ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 INLEIDING

1.1 De Lissabonstrategie

In maart 2000 hebben de Europese regeringsleiders in Lissabon afgesproken dat de EU in 2010 de «meest dynamische en concurrerende kenniseconomie van de wereld» moest zijn met een «hechtere sociale samenhang en respect voor het milieu». De lidstaten spraken af zich in te zetten voor gezonde overheidsfinanciën, economische groei, een kenniseconomie en innovatie, volledige werkgelegenheid en behoud van de natuurlijke omgeving (Europese Raad, 2000).

Veel Europees beleid – beleid dat voor alle EU-lidstaten geldt – komt tot stand door het harmoniseren (gelijktrekken) van wet- en regelgeving die in de afzonderlijke lidstaten op bepaalde terreinen van kracht is. Dit harmoniseren vindt plaats door middel van «richtlijnen», «verordeningen» en «kaderbesluiten».

De EU kan alleen wetten en regels harmoniseren op beleidsterreinen waar ze formeel bevoegd is om dit te doen. De Lissabonstrategie speelt zich echter voornamelijk af op beleidsterreinen waar de Europese instellingen die bevoegdheid niet of nauwelijks hebben: werkgelegenheid, sociaal beleid, onderwijs en industrie. Het coördineren van de uiteenlopende nationale beleidsinspanningen op deze terreinen is dus lastig.

Om toch tot enige afstemming te komen is binnen de Lissabonstrategie gekozen voor de zogenoemde *open coördinatiemethode*.

Kenmerken van deze methode zijn:

- De lidstaten werken op vrijwillige basis samen op terreinen waar ze nationale bevoegdheden hebben.
- De lidstaten spreken onderling af wat op deze terreinen de prioriteiten op EU-niveau zijn.
- De lidstaten stellen EU-doelen vast met een tijdpad en, waar passend, met kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en referentiewaarden.
- De lidstaten vertalen deze Europese doelstellingen in nationaal en regionaal beleid door, daar waar nodig, specifieke doelstellingen vast te stellen en door maatregelen te treffen.
- De lidstaten zorgen voor periodieke monitoring, evaluatie en «peer review», en leren van elkaar door «best practices» te vergelijken.

Uitwisseling van ideeën vindt plaats in verschillende fora. Zo zijn er overlegplatforms waarin twee of meer lidstaten hun kennis en ervaring delen op de beleidsterreinen onderzoek en onderwijs. Verder zijn er bilaterale overleggen tussen de lidstaten. Voorbeelden hiervan zijn de informatie-uitwisseling tussen Nederland en Denemarken op het gebied van voortijdig schoolverlaten en de informatie-uitwisseling tussen Nederland, Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk op het gebied van leeractiviteiten voor 25- tot en met 64-jarigen.

De open coördinatiemethode omvat geen juridisch bindende regelgeving en er zijn geen sancties verbonden aan tegenvallende prestaties. Dit in tegenstelling tot de Europese instrumenten ter harmonisatie van nationale wet- en regelgeving (de eerdergenoemde instrumenten zoals richtlijnen, verordeningen en kaderbesluiten).

Behalve de open coördinatiemethode kent de Lissabonstrategie een communautair Lissabonprogramma. Dit programma bevat voornemens van de Europese Commissie op terreinen waar de verdragen de EU wél de bevoegdheid geven om beleid aan te nemen en sancties te treffen,

bijvoorbeeld de interne markt, mededingingsbeleid en handelsbeleid (Europese Commissie, 2006).

Wegens teleurstellende resultaten na vijf jaar uitvoering van de Lissabonstrategie, besloot de Europese Raad in maart 2005 tot een nieuwe start. Het nieuwe doel is sinds 2005 «duurzame economische groei en meer en betere banen» (Europese Raad, 2005).

Tegelijkertijd is de wijze waarop de lidstaten moeten rapporteren over de geboekte voortgang bij het realiseren van de Lissabondoelen in 2005 strakker gereguleerd. Er is hiertoe een systeem van Nationale Hervormingsprogramma's (NHP's) en voortgangsrapporten ingevoerd. Dit systeem houdt in dat de lidstaten elke drie jaar een NHP opstellen en in de jaren ertussen een voortgangsrapport. Deze documenten worden aan de Europese Commissie en aan de Tweede Kamer verstrekt.

Voorts omvat de Lissabonstrategie sinds eind 2005 vier prioriteiten: kennis en innovatie, ondernemingsklimaat, arbeidsparticipatie, en energie en klimaatverandering. Daarnaast is de strategie uitgewerkt in 24 zogenoemde geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid. In bijlage 3 staat een volledig overzicht van de 24 richtsnoeren.

De Europese Commissie meet de voortgang bij de realisatie van de Lissabonstrategie sinds 2005 onder meer op basis van veertien zogenoemde structurele indicatoren, waarop we in § 2.4 terugkomen.

1.2 Coördinatie van de Lissabonstrategie

1.2.1 Coördinatie in Europa

Europese Commissie

Jaarlijks komt de Europese Commissie met een voortgangsrapportage over de Lissabonstrategie. Deze rapportage bestaat uit twee onderdelen. Het eerste deel omvat een algemene beschrijving van de voortgang van de Lissabonstrategie in Europa en wordt ook wel «strategisch verslag» genoemd.¹⁶ Het tweede deel van de voortgangsrapportage omvat landenspecifieke conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten. Een *aanbeveling* is binnen de open coördinatiemethode een instrument waarmee de Europese Commissie lidstaten kan aanmoedigen om specifieke nationale knelpunten in de uitvoering van de Lissabonstrategie aan te pakken.¹⁷ Een *aandachtspunt* is een knelpunt waarvan de onmiddellijke aanpak een lagere prioriteit heeft. Als lidstaten een aandachtspunt niet serieus genoeg nemen, kan de Europese Commissie het jaar daarop dit punt omzetten in een aanbeveling. Zo blijft er ook voor goed presterende landen die nooit een aanbeveling van de Europese Commissie krijgen, een vorm van «peer pressure» bestaan.

Europese vakraden en Europese Raad¹⁸

De rapportage van de Europese Commissie wordt vervolgens ter goedkeuring voorgelegd aan de twee hoofdraden voor de Lissabonstrategie: de Raad voor Economische en Financiële Zaken (ECOFIN) en de Raad voor Werkgelegenheid en Sociale Zaken (EPSCO). Daarvoor zijn de conclusies en aanbevelingen per lidstaat uitgebreid bediscussieerd in de werkgroepen van deze vakraden. Dit proces wordt «multilateral surveillance» (ook wel: het afnemen van «landenexamens») genoemd. Tot slot bespreken de regeringsleiders de voortgangsrapportage van de Europese Commissie tijdens de Europese Raad die in het voorjaar wordt gehouden (en daarom ook wel Voorjaarsraad wordt genoemd). Hier bespreken de Europese leiders de prioriteiten en algemene richtsnoeren van de

¹⁶ Dit strategisch verslag is gebaseerd op alle nationale Lissabonrapporten en economische analyses en aanvullend feitelijk materiaal van bijvoorbeeld Eurostat en verschillende directoraten-generaal van de Europese Commissie.

¹⁷ Het aantal aanbevelingen per lidstaat varieert van nul tot maximaal vier.

¹⁸ De Raad van de Europese Unie (doorgaans ook wel Raad van Ministers of kortweg Raad genoemd) vertegenwoordigt de lidstaten op het niveau van de EU. De Raad bestaat uit één vertegenwoordiger per lidstaat op ministerieel niveau. Hoewel er formeel slechts één Raad bestaat, wisselt de samenstelling van de zittingen van de Raad per onderwerp. De Raad moet niet verward worden met de Europese Raad (of ook wel Europese top genoemd). Deze laatste Raad is geen formeel EU-orgaan. De Europese Raad bestaat uit 27 staats-hoofden en regeringsleiders en stelt prioriteiten en algemene politieke richtsnoeren vast die het startpunt zijn voor nieuwe wetgeving van de Europese Commissie.

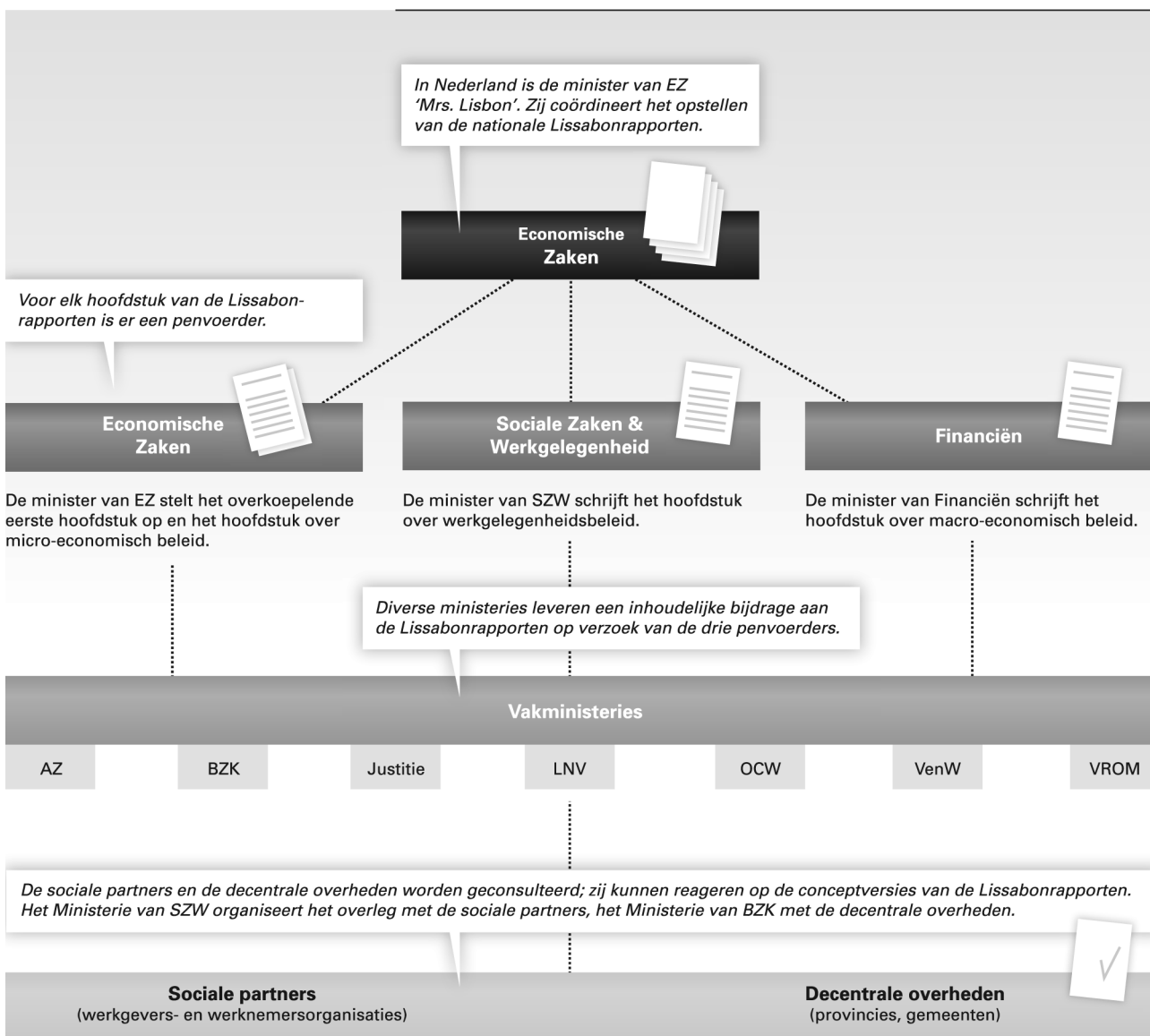
Lissabonstrategie, kunnen ze nieuwe beleidsaccenten leggen en stellen ze de landenspecifieke aanbevelingen van de Europese Commissie formeel vast. De afspraken worden vastgelegd in de «Voorjaarsraadconclusies». Doorgaans worden de aanbevelingen van de Europese Commissie met slechts kleine aanpassingen door de Europese Raad overgenomen.

1.2.2 Coördinatie in Nederland

In figuur 4 vatten we de organisatie in Nederland van het opstellen van NHP's en voortgangsrapporten samen.

Figuur 4

Organisatie rond opstelling Nederlandse Lissabonrapporten



Iedere lidstaat heeft van de Europese Commissie de opdracht gekregen om een coördinator (een «Mr.» of «Mrs. Lisbon») aan te wijzen voor de uitvoering van de Lissabonstrategie in eigen land (Europese Commissie, 2005c). In Nederland is dit sinds 2007 de minister van EZ.¹⁹ De minister van EZ is verantwoordelijk voor de coördinatie van het opstellen van de nationale Lissabonrapporten en voor het informeren van de Tweede Kamer en de Europese Commissie. De coördinerende rol van de minister van EZ voor de Lissabonstrategie omvat niet de daadwerkelijke uitvoering van de maatregelen die onder de Lissabonstrategie vallen. Deze maatregelen betreffen regulier beleid en de uitvoering daarvan vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de betreffende vakministers. Er is tijdens het proces van het opstellen van het NHP uitgebreid interdepartementaal overleg via de Centraal-Economische Commissie (CEC)²⁰ en andere interdepartementale kanalen. De minister van EZ is verantwoordelijk voor het organiseren van deze interdepartementale afstemming. De definitieve versie van het NHP wordt vastgesteld in de ministerraad. De minister van EZ neemt verder het initiatief tot het schrijven en verzamelen van de documenten die de basis vormen voor de Nederlandse inbreng voor de Voorjaarsraad.²¹

Voor elk van de vier hoofdstukken van het NHP en het voortgangsrapport is er een penvoerder. De minister van EZ is penvoerder van het hoofdstuk over micro-economisch beleid en van het overkoepelende eerste hoofdstuk waarin de nadruk ligt op de landenspecifieke aanbevelingen en aandachtspunten van de Europese Commissie. De minister van Financiën is penvoerder van het hoofdstuk over macro-economisch beleid en de minister van SZW van het hoofdstuk over werkgelegenheidsbeleid. De inhoudelijke accenten in de Lissabonrapporten worden mede bepaald door de landenspecifieke aanbevelingen en conclusies van de Europese Voorjaarsraad en suggesties vanuit de Europese Commissie. In september, op of vlak na Prinsjesdag, gaat de Nederlandse rapportage naar de Tweede Kamer, als bijlage bij de begroting van het Ministerie van EZ. In oktober verstuurt «Mrs. Lisbon» de rapportage naar de Europese Commissie.

Behalve de departementen van de bovengenoemde penvoerders vervullen de volgende ministeries een inhoudelijke rol bij het opstellen van de Lissabonrapporten: Algemene Zaken (AZ), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Justitie, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Verkeer en Waterstaat (VenW) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Ook het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) is bij het proces betrokken en neemt in het voorjaar het voortouw bij de Nederlandse inzet in Brussel.

Consultatie belanghebbenden

De sociale partners en decentrale overheden spelen een belangrijke rol bij de praktische uitvoering van veel van de maatregelen die onder de Lissabonstrategie vallen, bijvoorbeeld bij de maatregelen op het terrein van innovatie, ruimtelijke ordening en achterstandenbeleid (EZ, 2004). De sociale partners en decentrale overheden kunnen reageren op het NHP, maar de uiteindelijke tekst blijft een kabinetsverantwoordelijkheid. De Stichting van de Arbeid stelt al enkele jaren zelf ook een «Lissabon-overzicht» op, waarin ze aangeeft wat haar bijdrage aan de nationale Lissabonstrategie is. Dit overzicht stuurt ze naar het kabinet en de Europese Commissie. Het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten overwegen eind 2009 met een vergelijkbare bijdrage te komen.²²

¹⁹ Ook vóór die tijd was het ministerie van EZ verantwoordelijk voor de coördinatie, maar lag de eindverantwoordelijkheid op ambtelijk niveau.

²⁰ De CEC is een groep topambtenaren uit de sociaal-economische driehoek. De reguliere leden van de CEC zijn de Ministeries van EZ, Financiën, AZ, BZK, SZW, OCW, het Centraal Planbureau en De Nederlandsche Bank. Voor het onderwerp «Lissabonstrategie» komt de CEC in een bredere samenstelling bijeen en alle relevante Lissabondepartementen doen dan mee. De CEC komt bijeen onder het voorzitterschap van de secretaris-generaal van het Ministerie van EZ.

²¹ De voorbereiding van de Nederlandse inbreng in diverse Europese gremia loopt via de Coördinatie Commissie voor Europese Integratievraagstukken (CoCo) of de CoCo op Hoog ambtelijk niveau (CoCoHan). Deze worden voorgezeten door de staatssecretaris voor Europese Zaken. Het secretariaat is in handen van het Ministerie van BuZa. Het uiteindelijke standpunt wordt vastgesteld door de ministerraad.

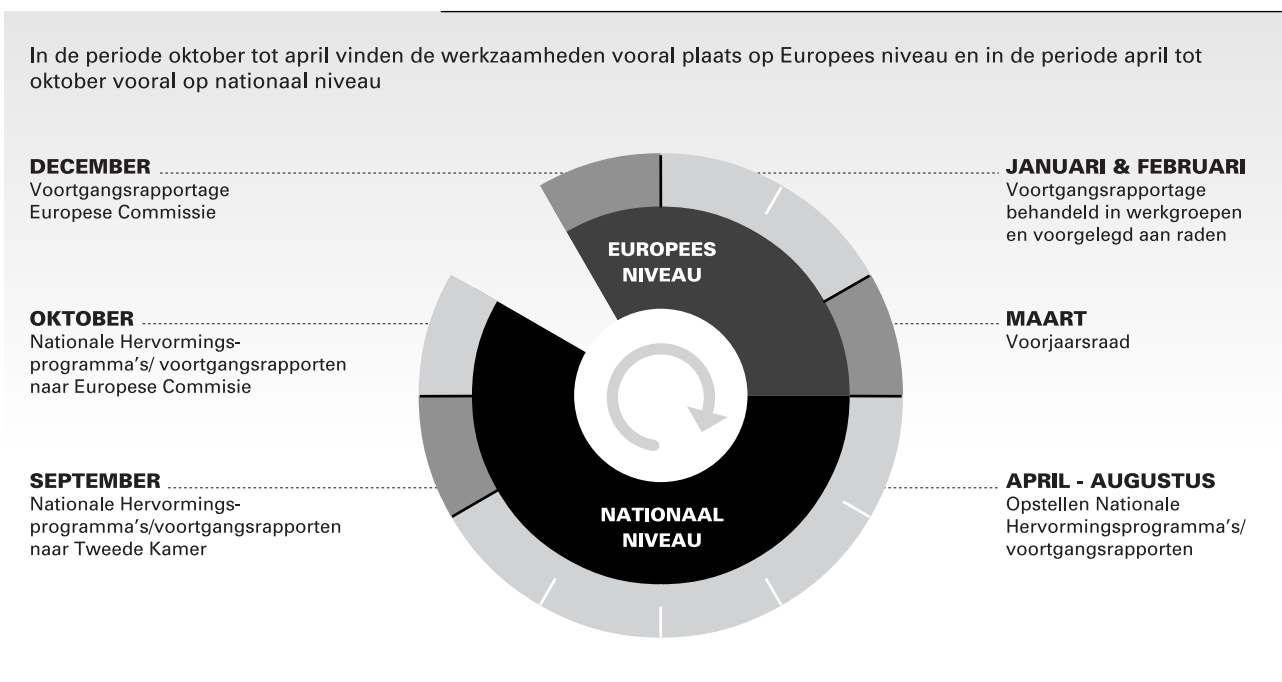
²² Bron: «Nederlands Lissabonprogramma 2008–2010 gepresenteerd». Nieuwsbericht nr. 502 d.d. 29 september 2008 op nieuwswebsite «De Europese Ster» van Huis van de Nederlandse Provincies, Europa Decentraal, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en UWV. Zie www.nl-prov.be/nl-prov/news.nsf/_/BE9027494B830375C12574CC00392F88.

Het Ministerie van SZW organiseert het overleg met sociale partners, en het Ministerie van BZK met decentrale overheden.

In figuur 5 vatten we de jaarlijkse cyclus van de Lissabonstrategie op Europees en nationaal niveau samen. In de periode oktober tot april vinden de werkzaamheden voornamelijk plaats op Europees niveau en in de periode april tot oktober op nationaal niveau.

Figuur 5

Jaarlijkse cyclus van de Lissabonstrategie



1.3 Inrichting van het onderzoek

Wij hebben in de periode oktober 2008–januari 2009 onderzoek gedaan naar de manier waarop Nederland aan de Europese Commissie en de Tweede Kamer heeft gerapporteerd over de voortgang van de nationale beleidsinspanningen ten behoeve van de Lissabonstrategie.

1.3.1 Doelstelling

Met dit onderzoek willen wij bijdragen aan een betere informatievoorziening over de voortgang en realisatie van de Lissabonstrategie in Nederland. Daarnaast kan het kabinet de lessen uit ons onderzoek benutten in (de onderhandelingen over) een nieuwe Lissabonstrategie vanaf 2010.

1.3.2 Probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek luidt: in hoeverre heeft Nederland de informatievoorziening over de voortgang en realisatie van de Lissabonstrategie op orde?

1.3.3 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek hebben wij gekeken naar informatievoorziening vanuit het kabinet over de voortgang en realisatie van de Lissabonstrategie in Nederland. Kwalitatief goede beleidsinformatie is nodig om de Tweede Kamer en de Europese Commissie adequaat over de voortgang en resultaten van de Lissabonstrategie in Nederland te kunnen informeren. Het kabinet dient hiervoor inzicht te hebben in de mate waarin, de wijze waarop en de prijs waartegen de afgesproken doelstellingen zijn behaald.

Concreet hebben wij de kwaliteit van de beleidsinformatie in de Lissabonrapporten die het kabinet sinds 2005 heeft opgesteld, geanalyseerd en beoordeeld aan hand van de zogenoemde *www*- en *hhh*-vragen die centraal staan in de VBTB²³-cyclus. Onze onderzoeksvragen luiden:

Programmering: de www-vragen

- Wat wil het kabinet bereiken? Welke doelen heeft Nederland geformuleerd als invulling van de Lissabonstrategie en in hoeverre zijn deze SMART+C?²⁴
- Wat wil het kabinet daarvoor doen? Welke maatregelen gaat de rijksoverheid treffen en in hoeverre is beredeneerd hoe deze het gewenste doel zullen bereiken?
- Wat mag het kosten? Wat is het beschikbare budget voor de maatregelen waarmee nationale Lissabondoelen bereikt moeten worden?

Realisatie: de hhh-vragen

- Heeft het kabinet bereikt wat het wilde bereiken? In hoeverre is er bij de ministeries inzicht in de huidige stand van zaken?
- Heeft het kabinet gedaan wat het zou gaan doen? In hoeverre is er inzicht in de voortgang van de uitvoering van de voorgenomen maatregelen?
- Heeft het gekost wat het mocht kosten? In hoeverre zijn de uitgaven aan de maatregelen, voor zover al uitgevoerd, binnen de grenzen van het budget gebleven?

Op basis van deze «VBTB-analyse» geven we een oordeel over de kwaliteit van de beleidsinformatie.

Aanvullend hebben we ook de beleidsinformatie over de Europese en nationale plannen en resultaten op drie specifieke «Lissabonbeleids-terreinen» getoetst aan de *www*- en *hhh*-vragen. De drie casusstudies betreffen: de onderwijsambitie «Leven lang leren» en de Europese doelstellingen voor «ondernemerschap» en «arbeidsparticipatie van vrouwen».²⁵ Hiervoor hebben we ook andere beschikbare beleidsinformatie uit verschillende bronnen bestudeerd en onze conclusies daarover voorgelegd aan de betrokken ministeries.

De Algemene Rekenkamer hanteert twee groepen normen voor de beoordeling van de bruikbaarheid van de beleidsinformatie: inhoudelijke normen en normen voor vorm en presentatie. In bijlage 1 hebben we een volledig overzicht opgenomen van de door ons gehanteerde normen. Voor een verdere toelichting op de onderzoeksmethode verwijzen we naar bijlage 2.

²³ VBTB is de in 1999 in gang gezette operatie «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording». Doel van deze operatie is dat de Tweede Kamer beter zijn controlerende taak kan uitoefenen. Dat moet gebeuren via betere begrotingen, waarin het beleid en wat de overheid daar mee wil bereiken centraal staat, en betere jaarverslagen, waarin een duidelijk verband wordt gelegd tussen de oorspronkelijke voornemens uit de begrotingen en de uiteindelijke realisatie daarvan.

²⁴ SMART+C staat voor: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent. Voor een uitwerking van deze criteria verwijzen we naar bijlage 1.

²⁵ In bijlage 2 lichten we de aanpak van het onderzoek verder toe; we leggen hier ook uit aan de hand van welke selectiecriteria we de drie casusonderwerpen hebben gekozen.

1.4 Leeswijzer

In deel 1 van deze publicatie hebben wij verslag gedaan van onze conclusies en aanbevelingen, onder meer verduidelijkt aan de hand van informatie over de drie casussen die wij nader hebben bestudeerd. In deel 1 zijn tevens de reacties van het kabinet en ons nawoord opgenomen.

In het hier voorliggende deel 2 beschrijven we onze onderzoeksbevindingen meer in detail. We geven ook een uitgebreide toelichting op de drie casusstudies naar respectievelijk de onderwijsambitie «Leven lang leren» (hoofdstuk 5), «ondernemerschap» (hoofdstuk 6) en «arbeidsparticipatie van vrouwen» (hoofdstuk 7).

2 KWALITEIT EUROPESE LISSABONDOELEN

2.1 Inleiding

De ontwikkeling en implementatie van de Lissabonstrategie is een dynamisch en complex proces. De strategie omvat veel beleidsterreinen en tijdens de Europese Voorjaarsraden besluiten de lidstaten regelmatig om nog extra onderwerpen aan de Lissabonstrategie toe te voegen. Voor al die onderwerpen worden, na uitvoerige onderhandelingen in Brussel, doelen geformuleerd. De uiteenlopende standpunten van de 27 lidstaten leiden tijdens de onderhandelingen vaak tot compromissen. Op zichzelf is dit begrijpelijk (want inherent aan het totstandkomingsproces van gemeenschappelijke afspraken tussen lidstaten), maar een nadeel is dat het hoge abstractieniveau waarop consensus wordt bereikt, vaak resulteert in EU-doelen binnen de Lissabonstrategie die niet in specifieke en meetbare termen zijn geformuleerd. Het is dan lastig om te bepalen welke beleidsmaatregelen nodig zijn om die doelen te verwezenlijken en om achteraf vast te stellen of dat is gelukt en of daardoor ook het gewenste (maatschappelijke) effect is opgetreden. Doordat veel EU-doelen niet specifiek en meetbaar zijn geformuleerd heeft de Europese Commissie bovendien onvoldoende mogelijkheden om de prestaties van de lidstaten met elkaar te vergelijken of een vergelijking in de tijd binnen één lidstaat te maken. Ook lidstaten zelf kunnen niet goed nagaan hoe ze op de diverse doelstellingen presteren ten opzichte van andere lidstaten.

In dit hoofdstuk bespreken we op hoofdlijnen de kwaliteit van de doelstellingen en de bijbehorende indicatoren die de EU heeft geformuleerd. In § 2.2 beschrijven we de centrale Lissabondoelstelling van de EU, alsmede de prioriteiten en de nadere afspraken die de lidstaten in de Europese Voorjaarsraad hierover jaarlijks maken. Vervolgens komt in § 2.3 de kwaliteit van de doelen in de 24 zogenoemde EU-richtsnoeren aan de orde. Tot slot gaan we in op de indicatoren en streefwaarden die binnen de Lissabonstrategie worden gehanteerd (§ 2.4).

2.2 De Europese Lissabondoelen

2.2.1 Centrale doelstelling en prioriteiten

Na de herstart van de Lissabonstrategie in 2005 heeft de EU drie prioriteiten vastgesteld, waaraan de staatshoofden en regeringsleiders tijdens de Europese Voorjaarsraad in 2006 een vierde toevoegden. De vier prioritaire beleidsterreinen zijn:

1. meer investeringen in kennis en innovatie;
2. ontsluiting van het ondernemingspotentieel, vooral bij het MKB;
3. grotere flexibiliteit van de arbeidsmarkten op basis van flexizekerheid;²⁶
4. energie en klimaatverandering.

Lidstaten moeten in hun NHP's specifieke beleidsmaatregelen formuleren op deze terreinen.

2.2.2 Uitwerking in 24 richtsnoeren

Sinds 2005 heeft de Europese Commissie de Lissabonstrategie uitgewerkt in 24 geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid die een algemeen kader vormen voor de coördinatie van het economisch en

²⁶ «Flexizekerheid» is een term die wordt gebruikt voor het evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt: alle burgers moeten gemakkelijk een baan kunnen vinden in elke fase van hun economisch actieve bestaan.

werkgelegenheidsbeleid in Europa (Europese Raad, 2005).²⁷ De Raad voor Economische en Financiële Zaken (ECOFIN) en de Raad voor Werkgelegenheid en Sociale Zaken (EPSCO) hebben – na positief advies tijdens de Europese Voorjaarsraad – de richtsnoeren in 2005 voor een periode van drie jaar aangenomen (2005–2008) en later herbevestigd voor de periode 2008–2010 (Europese Commissie, 2007a; 2007b).

Zes van de richtsnoeren hebben betrekking op macro-economisch beleid en beogen onder meer economische stabiliteit en een duurzame economische en budgettaire ontwikkeling. Tien richtsnoeren hebben betrekking op micro-economisch beleid en beogen veranderingen te bewerkstelligen op terreinen als innovatie, ondernemerschap en concurrentievermogen. De laatste groep van acht richtsnoeren betreft het werkgelegenheidsbeleid.

2.2.3 Afspraken uit de Europese Voorjaarsraden

De mate waarin er tijdens de jaarlijkse Europese Raad in maart concrete aandacht wordt besteed aan elk van de eerder beschreven vier prioriteiten varieert, maar ze staan ieder jaar op de agenda. De Europese Raden van 2005 en 2006 legden de nadruk op innovatie, terwijl de Voorjaarsraad vanaf 2007 meer aandacht gaf aan betere regelgeving, energie en klimaatverandering. Ook onderwijsonderwerpen komen de laatste jaren vaker aan de orde. Het centrale doel van meer groei en werkgelegenheid wordt op deze manier steeds verder aangevuld met andere onderwerpen. De Europese Raad van 2009 stond vooral in het teken van het Europese economisch herstelplan dat de lidstaten in december 2008 hebben aangenomen.

In de meeste gevallen zijn de doelen in de Voorjaarsraad op een hoog abstractieniveau geformuleerd, maar in toenemende mate maken de lidstaten tijdens deze Voorjaarsraad ook afspraken over concrete doelen. Deze vormen dan een aanvulling op, of een aanscherping van, de EU-doelen in de richtsnoeren.

Voorbeelden van concrete afspraken tijdens Europese Voorjaarsraden 2005–2009

- Lidstaten moeten ernaar streven breedbandinternet uiterlijk in 2010 voor *alle* scholen beschikbaar te maken en als onderdeel van hun nationale hervormingsprogramma's ambitieuze nationale streefcijfers voor de toegang van huishoudens tot breedbandinternet vast te stellen.
- Lidstaten moeten zorgen voor één-loketprocedures om een bedrijf te starten in 2007.
- Vóór eind 2007 moet het binnen de hele EU mogelijk zijn om binnen één week een bedrijf op te richten.
- De administratieve lasten moeten worden verlaagd met 25% in 2012. Rekening houdend met de diverse uitgangspunten en tradities binnen de EU, worden de individuele lidstaten geacht om hun eigen nationale doelstellingen vast te stellen in 2008.

2.2.4 Kwaliteit van de Europese doelen

In deze paragraaf bespreken we de kwaliteit van de Europese Lissabondoelen die in de toelichting bij de Europese richtsnoeren zijn opgenomen. De richtsnoeren zelf zijn niet toetsbaar. Ieder richtsnoer omvat meer dan één doel. We zijn per richtsnoer nagegaan of de daarin opgenomen doelen *specifiek en meetbaar* zijn.

²⁷ In bijlage 3 staat een volledig overzicht van de 24 richtsnoeren.

Elf van de 24 door de EU vastgestelde richtsnoeren bevatten een of meer concrete doelen: de doelen zijn specifiek en meetbaar. Acht daarvan

bevatten concrete doelen met kwantitatieve streefwaarden en bij zeven troffen we concrete doelen aan zonder kwantitatieve streefwaarden.²⁸ De overige doelen zijn niet specifiek en meetbaar geformuleerd en dus niet toetsbaar.

Een deel van de EU-doelen bestond al vóór dat er in het kader van de Lissabonstrategie doelen werden geformuleerd of zijn via een ander beleidskader tot stand gekomen.²⁹ Vooral voor het Europese werkgelegenheidsbeleid zijn relatief veel concrete doelstellingen met kwantitatieve streefwaarden in EU-verband afgesproken.

Als Europese doelen niet helder zijn geformuleerd of afgebakend, betekent dat niet dat de lidstaten niets met deze doelen kunnen doen. Ze kunnen er immers een eigen concrete invulling aan geven. Het probleem daarbij is echter dat de Europese Commissie de verschillende nationale doelen niet zonder meer bij elkaar kan optellen, waardoor de vraag of de EU als totaal het goed doet, moeilijk is te beantwoorden.

Voorbeelden van niet-concrete EU-doelen

- *Richtsnoer 8: alle vormen van innovatie vergemakkelijken*
 - Alle vormen van innovatie faciliteren.
- *Richtsnoer 20: beter inspelen op de behoeften van de arbeidsmarkt*
 - Beter anticiperen op de behoeften aan vaardigheden, de tekorten op de arbeidsmarkt en de knelpunten.
 - Zorgen voor een passend beheer van de economische migratie.
- *Richtsnoer 21: flexibiliteit bevorderen zonder afbreuk te doen aan werkzekerheid en segmentering van de arbeidsmarkt verminderen, met de vereiste aandacht voor de rol van sociale partners*
 - Zwartwerken aanpakken.
 - Beter anticiperen op veranderingen en deze positief te sturen, ook in geval van economische herstructurering, met name veranderingen in verband met openstelling voor handel, zodat de sociale kosten zoveel mogelijk worden beperkt en de aanpassing gemakkelijker verloopt.

Voorbeelden van concrete kwantitatieve EU-doelen

- *Richtsnoer 7: investeringen in O&O, Europese kennisruimte*
 - Zorgen dat de investeringen in 2010 3% van het BBP bedragen.
- *Richtsnoeren 17–20: werkgelegenheidsrichtsnoeren*
 - Uiterlijk in 2010 kinderopvang realiseren voor minstens 90% van de kinderen tussen drie jaar en de leerplichtleeftijd en voor minstens 33 % van de kinderen onder drie jaar.
- *Richtsnoeren 23 en 24: richtsnoeren menselijke kapitaal en onderwijs*
 - Zorgen voor een EU-gemiddelde van hoogstens 10% vroegtijdige schoolverlaters.
 - Bewerkstelligen dat in 2010 ten minste 85% van de 22-jarigen in de Europese Unie het hoger secundair onderwijs hebben afgerond.

Voorbeelden van concrete kwalitatieve EU-doelen

- *Richtsnoer 10: concurrentievoordelen van de industriële basis versterken*
 - Bevorderen van nieuwe technologische initiatieven op basis van publiek-private partnerschappen en samenwerking bewerkstelligen tussen de lidstaten die eraan bijdragen dat werkelijke tekortkomingen van de markt worden aangepakt.
- *Richtsnoer 14: aantrekkelijker bedrijfsklimaat, betere regelgeving*
 - De administratieve lasten voor ondernemingen, en in het bijzonder voor het MKB en starters verminderen.

²⁸ Vier richtsnoeren omvatten zowel kwantitatieve als kwalitatieve doelstellingen. Daarom tellen de acht en zeven richtsnoeren niet op tot elf richtsnoeren waarvoor concrete doelen zijn geformuleerd.

²⁹ Zoals het doel voor omzetting van Europese richtlijnen in nationaal beleid, de Kyotodoelstellingen, doelen van het Europees onderwijsbeleid en doelen van het Europees werkgelegenheidsbeleid uit 2003.

2.3 Nut van de veertien structurele indicatoren

De lidstaten maken in EU-verband niet alleen afspraken over EU-*richtsnoeren*, maar waar passend ook over gezamenlijke *indicatoren* en *streefwaarden*. In deze paragraaf gaan we in op de structurele indicatoren en bijbehorende streefwaarden die gebruikt worden om de voortgang op de Lissabondoelen te meten en beoordelen we het nut daarvan.

Structurele indicatoren

Structurele indicatoren van Eurostat vormen sinds 2000 een informatiebron voor de Europese Commissie om de voortgang van de Lissabondoelen te meten, zowel voor de EU als geheel als op nationaal niveau. In 2003 bestond er een lijst van 42 structurele indicatoren. Door het grote aantal was het moeilijk om een eenduidig beeld te schetsen van de vooruitgang op het hoofddoel van de Lissabonstrategie. Eind 2003 heeft de Europese Raad op voorstel van de Europese Commissie daarom besloten om een verkorte lijst van veertien structurele indicatoren vast te stellen die, wat de Europese Commissie betreft, overeenkomen met de politieke prioriteiten van de Lissabonstrategie (Europese Commissie, 2003b).

De Europese Commissie gebruikt deze veertien indicatoren om in haar jaarlijkse voortgangsrapportages aan de Europese Voorjaarsraad de stand van zaken op te maken en mogelijke knelpunten te signaleren. Op zichzelf is het hanteren van een beperkt aantal kwantitatieve indicatoren een uitstekend hulpmiddel om lidstaten met elkaar te vergelijken door het benchmarken van scores op de indicatoren. Dit kan de «peer pressure» verhogen. Die indicatoren moeten dan wel voldoen aan de volgende voorwaarden: ze moeten relevant zijn en betrouwbare en vergelijkbare cijfers opleveren. Daarnaast moet plausibel zijn dat een verbetering op de indicatoren bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen van de Lissabonstrategie.

Wij constateren dat veertien indicatoren aan deze voorwaarden nog niet voldoen. Over het algemeen bestaat er geen expliciete relatie tussen de indicatoren en de Lissabondoelen die daarmee bereikt zouden moeten worden. Of ze allemaal even relevant zijn om uitspraken over EU- en nationaal beleid te doen en betrouwbare en vergelijkbare cijfers opleveren op EU-niveau, hebben wij niet nader onderzocht.

Tot slot constateren we dat ranglijsten op basis van een selectie van indicatoren ook hun beperkingen kennen, omdat alleen de indicatoren worden meegeteld die kwantitatief zijn. Diverse richtsnoeren en beleids-terreinen waar kwalitatieve doelen gelden, worden dus niet meegeteld en meegewogen voor een oordeel op de totale voortgang op de Lissabonstrategie. Voorbeelden hiervan zijn: de aantrekkelijkheid van het werk vergroten, ondernemerschap bevorderen of de houdbaarheid van sociale verzekeringsstelsels borgen, zoals pensioenen en gezondheidszorg.

EU-streefwaarden

De EU-lidstaten hebben niet voor alle veertien *indicatoren* gemeenschappelijke *streefwaarden* afgesproken. Voor vijf indicatoren bestaan er wel EU-streefwaarden en deze sluiten aan bij de desbetreffende EU-richtsnoeren.³⁰ Opmerkelijk genoeg zijn voor een aantal andere indicatoren, die een prominent onderdeel zijn van de Lissabonstrategie, ook EU-streefwaarden afgesproken terwijl deze niet op de lijst van veertien, maar wél op de totale lijst van structurele indicatoren staan. Dit is het geval bij arbeidsparticipatie van vrouwen, deelname aan «Leven

³⁰ Dit is het geval voor arbeidsparticipatie in totaal, arbeidsparticipatie voor oudere werknemers, bruto binnenlandse uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling (O&O), het opleidingsniveau van jongeren en broeikasemissies.

lang leren» en voortijdig schoolverlaten. Als de veertien indicatoren volgens de EU-lidstaten de echte prioriteiten van Lissabon weerspiegelen, zou je meer dan vijf EU-streefwaarden voor deze indicatoren verwachten. Een probleem met EU-streefwaarden is overigens dat de hoogte van een streefwaarde wordt bepaald door de landen die de slechtste uitgangspositie hebben. Lidstaten die op een indicator reeds ver boven het EU-gemiddelde scoren krijgen daardoor weinig stimulans om iets extra's op dat beleidsterrein te doen.

Voor een overzicht van alle veertien structurele indicatoren en de Nederlandse positie ten opzichte van andere lidstaten in de jaren 2000 en 2007 verwijzen we naar figuur 6 in hoofdstuk 4.

3 KWALITEIT NEDERLANDSE LISSABONDOELEN

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn we ingegaan op de Lissabondoelstellingen waaraan Nederland zich in EU-verband heeft gecommitteerd. In dit hoofdstuk richten we ons op de wijze waarop deze doelen in Nederland zijn vertaald naar nationaal beleid.

We gaan er in dit onderzoek van uit dat Nederland als lidstaat van de EU de Lissabonstrategie en de gemaakte afspraken serieus neemt en dat dit een niet-vrijblijvende betrokkenheid met zich meebrengt. Dat betekent dat in de NHP's en de bijbehorende voortgangsrapportages concrete beleidsmaatregelen staan als uitwerking van de 24 richtsnoeren, landenspecifieke aanbevelingen en de «aandachtspunten» (Europese Raad, 2008, p. 2). Het betekent ook dat Nederland (net als elke andere lidstaat) moet nagaan of bestaande nationale doelstellingen voldoende aansluiten bij de Lissabondoelstellingen en, wanneer dit niet het geval is, of en hoe de nationale doelstelling en het bijbehorende beleid zal worden aangepast aan de Europese afspraken. Het ligt voor de hand dat de lidstaten ervoor zorgen dat minder concrete EU-doelen in de NHP's worden uitgewerkt tot concrete en toetsbare doelstellingen.

In § 3.2 vermelden we de resultaten van onze beoordeling van de kwaliteit van de doelen van de beleidsmaatregelen die door Nederland onder de Lissabonstrategie zijn geschaard. In § 3.3 geven we een beknopt en niet-uitputtend overzicht van hoe Nederland omgaat met EU-streefwaarden en in § 3.4 bespreken we hoe andere lidstaten doelen formuleren.

3.2 Kwaliteit van nationale Lissabondoelen

In deze paragraaf beoordelen we de kwaliteit van de nationale Lissabondoelen.³¹ Dit zijn de doelen die in de Nederlandse NHP's zijn opgenomen. Voor het beoordelen van de kwaliteit van de beleidsdoelen hanteren we de criteria SMART+C.³²

Nederland heeft de richtsnoeren in elf thema's geclusterd.³³ In totaal staan in het NHP voor de periode 2005–2008 54 doelen en in het NHP voor de periode 2008–2010 39 doelen.³⁴ Waar kwantitatieve doelstellingen van de Europese Commissie ontbreken, heeft Nederland in enkele gevallen concretere doelen geformuleerd. In sommige gevallen zijn abstracte doelen rechtstreeks afkomstig uit de toelichtende teksten bij de EU-richtsnoeren en zijn ze niet meetbaar gemaakt op nationaal niveau. Overigens zijn de doelen in veel gevallen niet eenvoudig uit de NHP's te halen. Doelen en maatregelen zijn bovendien vaak niet gescheiden.

In figuur 6 is voor alle doelen samen aangegeven hoe de scores op de SMART-criteria luiden voor respectievelijk het NHP voor de periode 2005–2008 en dat voor de periode 2008–2010. Te zien is dat niet alle doelen voldoen aan de door ons gehanteerde SMART-criteria. Slechts 24% van de doelen uit het eerste NHP en 18% van de doelen uit het tweede voldoen aan alle SMART-criteria.

Sinds enige jaren geldt voor de departementale begrotingen en jaarverslagen in Nederland het principe van *comply or explain* («pas toe of leg uit»). De begrotingen en jaarverslagen moeten onder meer concrete doelen bevatten (*comply*), tenzij de minister uitlegt waarom hij dit niet zinvol of relevant vindt (*explain*). Dit principe zou ook voor de Lissabonrapporten kunnen gelden. Wij constateren dat in die rapporten tot op heden nergens wordt uitgelegd waarom de doelen niet SMART-C zijn.

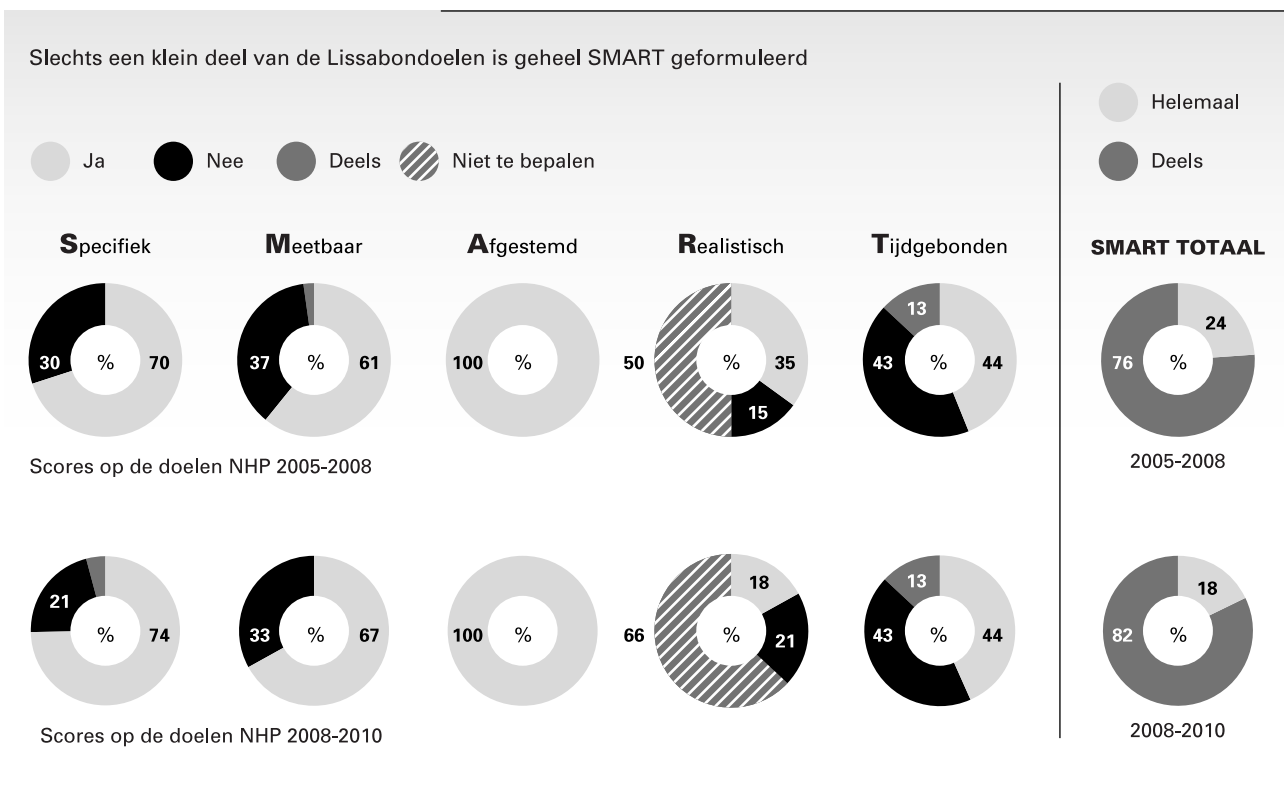
³¹ We hebben de zogenaamde macro-economische clusters (richtsnoeren 1 tot en met 6) buiten beschouwing gelaten. De macro-economische ontwikkeling is een afgeleide van de ontwikkeling op allerlei andere terreinen, niet alleen die op tal van nationale beleidsterreinen, die voor een groot deel vallen onder het micro-economische en werkgelegenheidsdeel van de Lissabonstrategie, maar ook de ontwikkeling van de werelddeconomie. In het NHP is een analyse van het macro-economisch beleid wel van belang om de voortgang op de micro-economische beleidsterreinen en het werkgelegenheidsbeleid op zijn merites te beoordelen. Tegenvallende prestaties in een sterke economische situatie zijn lidstaten meer aan te rekenen dan in een zware recessie en vice versa.

³² SMART+C staat voor: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent. Voor een uitwerking van deze criteria verwijzen we naar bijlage 1.

³³ In bijlage 3 is aangegeven hoe de Nederlandse clusters samenhangen met de EU-richtsnoeren.

³⁴ Dit is exclusief de doelen voor het macro-economisch beleid.

Figuur 6
SMART-scores Nederlandse Lissabondoelen



Specifiek en meetbaar

Ongeveer een kwart van de Nederlandse Lissabondoelen is niet *specifiek* geformuleerd en circa vier op de tien doelen zijn niet *meetbaar* geformuleerd. Daardoor is het voor Nederland lastig om op enig moment te bepalen of die doelen zijn gerealiseerd. In onderstaand kader staan enkele voorbeelden van doelen die noch specifiek, noch meetbaar zijn geformuleerd.

Voorbeelden van niet-specifieke en niet-meetbare doelen

- *Cluster Concurrentievermogen*
 - Betere regelgeving.
 - Betere fysieke en digitale infrastructuur.
- *Cluster Energie*
 - Maximale benutting van de beschikbare interconnectiecapaciteit en efficiënte handel over de grenzen, ten behoeve van de afnemers in deze landen.
- *Cluster Fysieke infrastructuur en ruimtegebruik*
 - Versterking van het vestigingsklimaat en bijdrage aan realisatie van een vitaal en leefbaar platteland.
- *Cluster Bevorderen van menselijk kapitaal*
 - Betere aansluiting tussen onderwijs en bedrijfsleven.

Afgestemd

Alle Nederlandse Lissabondoelen zijn *afgestemd* met de diverse betrokken partijen. De regering is zelf verantwoordelijk voor de inhoud van het NHP en de voortgangsrapporten, maar consulteert voor de

definitieve vaststelling de Stichting van de Arbeid en de decentrale overheden (het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

Realistisch

Voor veel doelen konden we aan de hand van de Nederlandse Lissabon-rapportages niet vaststellen of ze *realistisch* zijn. Dat zou aanvullend onderzoek vergen – en zelfs dan zullen uitspraken over het realistisch gehalte van doelstellingen vaak discutabel blijven. Een gedeeltelijke verklaring hiervoor is dat een groot aantal doelen niet specifiek en/of meetbaar is geformuleerd.

Niettemin: als we de ontwikkelingen in de eerste jaren na de afgesproken doelstelling afzetten tegen de nog te realiseren verandering tot 2010, kunnen we vaststellen dat voor respectievelijk 15% en 21% van de doelen in de NHP's voor 2005–2008 en 2008–2010 een tijdige verwezenlijking niet realistisch lijkt.

Een voorbeeld van een niet-realistische doelstelling is die voor de arbeidsparticipatie van vrouwen. Zie voor een toelichting § 7.2.2.

Tijdgebonden

Hoewel de huidige Lissabonstrategie een concrete einddatum heeft in 2010, zijn veel van de Nederlandse Lissabondoelen niet *tijdgebonden*. Een gedeeltelijke verklaring hiervoor is dat het in veel gevallen gaat om bestaand beleid (bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur) dat als einddoel 2020 of 2028 heeft. Dergelijk beleid is onder de paraplu van de Lissabonstrategie geschoven zonder dat er een bij de Lissabonstrategie passend tussendoel voor 2010 is geformuleerd.

Consistent

De consistentie van de Nederlandse Lissabondoelen hebben wij bekeken vanuit drie dimensies. We hebben beoordeeld: (1) de consistentie tussen de doelstellingen binnen één «beleidscluster»³⁵ (oftewel: interne consistentie); (2) de aansluiting van de nationale doelstellingen bij de Europese richtsnoeren (oftewel: de consistentie met Europese afspraken); (3) de consistentie tussen het NHP voor de periode 2005–2008 en dat voor de periode 2008–2010 (oftewel: de consistentie in de tijd).

Ad 1. Consistentie binnen beleidscluster

Nederland heeft de 24 richtsnoeren van de Europese Lissabonstrategie geclusterd in elf groepen. Voor elk van die clusters zijn we nagegaan of alle daarbinnen vermelde doelen onderling consistent zijn. Dat blijkt het geval te zijn.

Ad 2. Consistentie met Europese richtsnoeren

De Lissabonstrategie gaat uit van de eerder genoemde open coördinatie-methode, die inhoudt dat er geen harde verplichtingen zijn om alle afspraken in EU-verband uit te werken in nationaal beleid. We zijn nagegaan in hoeverre de Nederlandse uitwerking van de Lissabondoelstellingen in de nationale rapportages aansluit bij de afspraken die in Europees verband zijn gemaakt (Europese Commissie, 2007a; 2007b). Bij vier van de elf beleidsclusters waarin Nederland de EU-richtsnoeren heeft uitgewerkt constateren wij dat de doelstellingen daarbinnen volledig aansluiten bij de Europese afspraken. In de overige zeven beleidsclusters ontbreken, zonder toelichting, bepaalde Europese afspraken. We constateren bijvoorbeeld dat in de Nederlandse rapportages niets staat over de EU-doelstellingen om «vóór 2010 het verlies aan biodiversiteit een halt toe te roepen» en «meer maatschappelijk verantwoord ondernemen

³⁵ Een beleidscluster omvat beleid op diverse terreinen, dat onder een overkoepelend thema is samengevoegd. Voor de indeling van beleidsclusters sluiten we aan bij het NHP. Nationaal beleid is hier in elf thema's geclusterd, zoals kennis en innovatie, energie, arbeidsparticipatie enzovoort. Zie verder bijlage 3.

voor ondernemingen». Het Ministerie van EZ heeft desgevraagd laten weten dat het geen volledigheid nastreeft in de Lissabonrapporten, maar in samenspraak met de Europese Commissie ingaat op een aantal specifieke punten, waaronder de prioriteiten van het kabinet, de landen-specifieke aanbeveling en het aandachtspunt en de conclusies van de Europese Voorjaarsraad.

Ad 3. Consistentie in de tijd

Voor drie van de elf beleidsclusters waarin Nederland de EU-richtsnoeren heeft uitgewerkt geldt dat de bijbehorende doelen voor de periode 2005–2008 volledig aansluiten bij de doelen voor de periode 2008–2010. Bij de overige acht beleidsclusters hebben wij vastgesteld dat er geen volledige aansluiting is.

Het NHP 2008–2010 vermeldt op diverse terreinen minder doelstellingen dan het NHP 2005–2008. Waarom de oude doelen niet meer gelden en waarom voor sommige beleidsterreinen nieuwe doelen zijn geformuleerd en op andere terreinen nu nationale doelen geheel ontbreken staat niet in de laatste rapportage vermeld, maar de achterliggende verklaring is dat het NHP 2008–2010 is opgesteld door een ander kabinet (Balkenende-IV) dan het kabinet dat het eerste NHP opstelde (Balkenende-II) en dat het daarom andere beleidsaccenten kent. Voorbeelden hiervan zijn de clusters Kennis en Innovatie en Fysieke infrastructuur. In het eerste NHP (2005–2008) staan voor deze twee clusters diverse kwantitatieve doelen vermeld. In het tweede NHP (2008–2010) ontbreken deze doelen en is ook geen expliciete verwijzing meer opgenomen naar nationale Lissabondoelen in andere beleidsstukken.

Tabel 3. Voorbeelden van inconsistentie tussen NHP's

Beleidscluster/EU-richtsnoeren	Doelen NHP 2005–2008	Doelen NHP 2008–2010
Kennis en Innovatie (richtsnoeren 7, 8, 9 en 11)	<ul style="list-style-type: none"> • Top-5-positie voor Nederland in 2010 binnen EU als het gaat om uitgaven van bedrijven voor onderzoek en ontwikkeling (als % van BBP). Tussenstap in 2007: niveau EU-gemiddelde bereiken. • Top-5-positie voor Nederland in 2010 binnen EU als het gaat om omzetaandeel van nieuwe of verbeterde producten en diensten als % van totale omzet. • Top-5-positie voor Nederland in 2010 binnen EU als het gaat om aangevraagde Europese octrooien per miljoen personen beroepsbevolking. • Top-5-positie voor Nederland in 2010 binnen EU als het gaat om het aandeel Human Resources in Science and Technology in totale werkgelegenheid. • Top-5-positie voor Nederland in 2010 binnen EU als het gaat om aandeel van innovatieve bedrijven met samenwerkingsverbanden. • 15% meer uitstroom van studenten in bèta- en technische opleidingen ten opzichte van 2000. 	Uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling in 2010 3% van het BBP. Voortgangsrapport 2006 vermeldt: in 2006 nationale doelstelling gespecificeerd tot 1% publiek en 2% privaat.
Fysieke infrastructuur en ruimtegebruik (richtsnoer 16)	<ul style="list-style-type: none"> • Wegen: achterstallig onderhoud verminderen: met 45% voor 2008. • Wegen: reductie maximale reistijd in spits: in 2020 maximaal anderhalf keer zo lange reistijd in de spits (ten opzichte van buiten spits) op snelwegen en twee keer op stedelijke ringwegen en niet-snelwegen. • Spoor: punctualiteit minimaal 87% in 2007, minimaal 90% in 2020 (in 2002: 81%). • Water: maximale wachttijd bij sluizen en bruggen: maximaal 30 minuten in 2020. 	<ul style="list-style-type: none"> • Groei vervoer per spoor 5% per jaar. • In 2028 hogere frequentie van treinen op de drukste trajecten in de Randstad, betere aansluitingen in de openbaar vervoer keten, verbetering van de kwaliteit van de reistijden naar de landsdelen en een toekomstvast route-strategie voor het spoorgoederenvervoer.

Afweging van toegevoegde waarde voor Lissabondoelen

De beleidsmaatregelen die in de Nederlandse Lissabonrapporten worden vermeld zijn vrijwel allemaal bestaande nationale maatregelen. Nederland schaaft lopend en nieuw kabinetsbeleid op diverse beleidsterreinen onder de paraplu van de Lissabonstrategie, vaak zonder dat expliciet wordt afgewogen of deze maatregelen voldoende zullen bijdragen om de Lissabondoelstellingen te realiseren.

Dit verschijnsel wordt naar ons oordeel in de hand gewerkt door de vaagheid van een deel van de Europese doelen. Immers, als onduidelijk is wat de EU precies nastreeft, wordt het erg lastig om in te schatten in hoeverre nationale beleidsmaatregelen daaraan beantwoorden. Het is dan voor de hand liggend om in de rapportages te volstaan met het eenvoudigweg vermelden van bestaand beleid dat raakvlakken heeft met een bepaald Europees richtsnoer.

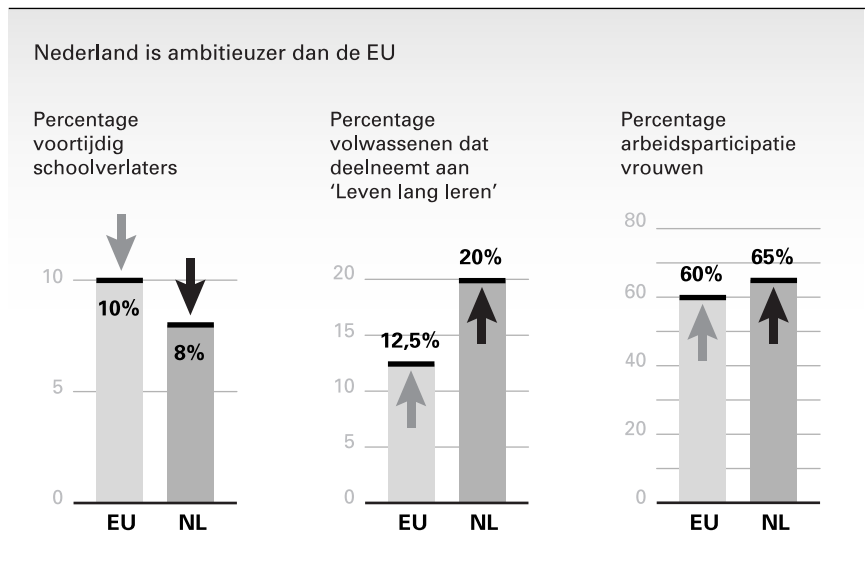
De SER trok in 2004 de conclusie dat er bij de implementatie van de Lissabonstrategie in Nederland gebrek is aan betrokkenheid van nationale beleidsmakers, dat de Lissabonagenda nauwelijks als een nationale uitdaging wordt opgevat en dat de Lissabonagenda tot dan toe onvoldoende vertaald was in een groeiagenda als kader voor de nationale inspanningen ter zake (SER, 2004). De adviesraad pleitte dan ook voor een nationale rapportage waarin moest worden geëxpliciteerd wat de voor Nederland geldende Lissabondoelstellingen zijn en hoe deze moesten worden verwezenlijkt. In 2009 moeten we constateren dat deze problemen nog steeds actueel zijn. De gevolgen zijn in het huidige NHP aanwijsbaar.

3.3 Ambitieniveau van de Nederlandse streefwaarden

De Europese Commissie heeft op een aantal terreinen concrete kwantitatieve doelen geformuleerd die er in de meeste gevallen op neer komen dat de EU in 2010 op een bepaald terrein *gemiddeld* een bepaalde streefwaarde heeft gerealiseerd. De Europese Commissie is zich bewust van het feit dat er diverse uitgangspunten binnen de EU kunnen bestaan en roept de lidstaten op verschillende terreinen op nationale streefwaarden vast te stellen (Europese Commissie, 2005b, p. 31; Europese Raad, 2006, p. 3/5; 2007, p. 10). Figuur 7 laat zien dat Nederland dat soms doet en in die gevallen hogere ambities heeft geformuleerd dan de EU-streefwaarde.

Figuur 7

Nederlandse streefwaarden versus EU-streefwaarden (2010)



3.4 Lissabonrapportages van andere EU-landen

We hebben de NHP's van andere lidstaten niet aan een uitgebreide analyse onderworpen zoals we voor de Nederlandse rapportages hebben gedaan. We hebben wel op hoofdlijnen kennisgenomen van de opbouw en presentatie, inclusief de aanwezigheid van concrete doelen, van de NHP's van andere lidstaten.

Nederland is niet de enige lidstaat die een belangrijk deel van de doelen in het kader van de Lissabonstrategie niet specifiek, meetbaar en tijdgeboden heeft geformuleerd. Diverse NHP's van andere lidstaten vertonen vergelijkbare tekortkomingen. Concrete en toetsbare nationale doelen als uitwerking van de abstracte EU-doelen zijn schaars, alhoewel er natuurlijk positieve uitzonderingen bestaan (Pisani-Ferry & Sapir, 2006). Uit onze eigen inventarisatie blijkt dat de meeste lidstaten de uitwerking van de 24 richtsnoeren van de Commissie niet hebben meegenomen in hun NHP, zoals Nederland wel doet.

De NHP's van sommige andere lidstaten kunnen op onderdelen als voorbeeld voor Nederland dienen als het gaat om het formuleren en presenteren van concrete doelen. Zo vermeldt het NHP 2005–2008 van Spanje per onderwerp eerst expliciet de doelen en daarna de daarvoor te nemen maatregelen (Ministerio de la Presidencia d'Espagna, 2005). Finland heeft in zijn NHP's als bijlage per richtsnoer een verhelderend overzicht opgenomen van doelen en maatregelen (Ministry of Finance of Finland, 2005; 2008). Denemarken heeft enkele kaders opgenomen met daarin de nationale uitwerking van de Europese richtsnoeren in doelen en maatregelen (Danish government, 2008).

4 BRUIKBAARHEID NEDERLANDSE LISSABONRAPPORTEN

4.1 Inleiding

Nederland heeft tot op heden twee NHP's opgesteld, één voor de periode 2005–2008 en één voor de periode 2008–2010. Nederland heeft ook twee voortgangsrapporten opgesteld, één over 2006 en één over 2007. Het NHP 2008–2010 wordt door het kabinet tevens als voortgangsrapport beschouwd.

De Lissabonrapporten van Nederland zijn geen verantwoordingsdocumenten zoals departementale begrotingen en jaarverslagen. Het zijn echter wel documenten waarmee het kabinet diverse partijen informeert over zijn plannen om bij te dragen aan de doelen van de Lissabonstrategie en over de resultaten van deze plannen.

In dit hoofdstuk gaan we in op de kwaliteit van de rapportages van Nederland. Onze hoofdnorm daarbij is dat de Lissabonrapporten bruikbaar³⁶ moeten zijn voor de Tweede Kamer en de Europese Commissie voor het beoordelen van de voortgang van de Lissabonstrategie in Nederland. Dat betekent onder meer dat de informatie in de Lissabonrapporten *juist* en *volledig* moet zijn. Het belang hiervan wordt onderstreept door het feit dat dit de enige rapporten zijn waarin een totaaloverzicht is opgenomen van wat Nederland doet en presteert in het kader van de Lissabonstrategie.

4.2 Informatie over plannen

Nederlandse rapporten vergeleken met andere lidstaten

Een belangrijk kenmerk van de Nederlandse rapportages, zowel NHP's als voortgangsrapporten, is dat ze behalve beleidsdoelstellingen ook veel *beleidsmaatregelen* bevatten.

Een sterk punt van de Nederlandse rapportages is verder dat Nederland *voor elk van de elf clusters van richtsnoeren* beleidsvoornemens vermeldt. Rapportages van diverse andere lidstaten zijn niet gestructureerd aan de hand van de richtsnoeren. Sommige lidstaten vermelden bijvoorbeeld alleen maatregelen op beleidsterreinen waarvoor ze een aanbeveling hebben gekregen van de Europese Commissie. Andere lidstaten vermelden alleen de doelstellingen en de voortgang daarop, zonder dat ze daarbij expliciet ingaan op maatregelen die ze daarvoor (gaan) nemen.

Een derde sterk punt van de Nederlandse Lissabonrapporten is dat in het eerste hoofdstuk expliciet wordt ingegaan op de aanbevelingen en aandachtspunten van de Europese Voorjaarsraad. Zo heeft de Raad van 2008 aan Nederland de aanbeveling gedaan om verdere maatregelen te nemen ter verbetering van het arbeidsaanbod van vrouwen, oudere werknemers en kansarme groepen en als aandachtspunt opgemerkt dat Nederland tijdens de looptijd van het NHP grotere inspanningen moet leveren om de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling van de particuliere sector te verhogen (Europese Commissie, 2008a). Nederland besteedt (daarom) in hoofdstuk 1 van het NHP 2008–2010 expliciet aandacht aan de maatregelen op deze terreinen.

Volledigheid Nederlandse rapporten

Tegelijkertijd stellen we vast dat de Nederlandse rapportages *geen volledig* overzicht bevatten van de relevante maatregelen op de terreinen die vallen onder de Lissabonstrategie. De betrokken ministeries kiezen er bewust voor om een selectie van de lopende maatregelen in de Lissabonrapporten op te nemen. In de Lissabonrapportages wordt niet vermeld dat

³⁶ Zie bijlage 1 voor een gedetailleerde uitwerking van deze hoofdnorm.

slechts een deel van de nationale Lissabonmaatregelen (en de effecten daarvan) is opgenomen, noch wordt uitgelegd waarom dat zo is. Ook in de departementale begrotingen en jaarverslagen is bij de meeste beleidsterreinen niet aangegeven of de desbetreffende maatregelen tot «Lissabon» horen.

OCW-begroting en -jaarverslag vermelden wél relatie tot Lissabonbeleid

Het Ministerie van OCW heeft in de beleidsagenda van de begroting twaalf indicatoren opgenomen die samen een indruk geven van de kwaliteit en het functioneren van het onderwijsstelsel. Bij vijf daarvan is expliciet vermeld dat het Lissabondoelstellingen betreft en is aangegeven bij welke beleidsartikelen ze horen. Bij een aantal beleidsartikelen (niet overal) vermeldt het ministerie eveneens dat het desbetreffende doel een Lissabondoel is. Dezelfde indicatoren komen terug in de publicatie van het ministerie *Kerncijfers 2003–2007* (OCW, 2008b), dat als bijlage bij het jaarverslag aan de Tweede Kamer wordt gestuurd.

Opmerkelijk is wel dat één van die vijf doelstellingen – gericht op het verkleinen van het percentage vijftienjarige leerlingen met geringe leesvaardigheid – niet in de Lissabonrapporten terugkomt en overigens ook niet in het Europese overzicht van Lissabondoelstellingen (Europese Commissie, 2008a) is opgenomen.

De Tweede Kamer krijgt derhalve noch via de Lissabonrapporten, noch via de departementale begrotingen en jaarverslagen een compleet overzicht van hoe het kabinet van plan is om de Lissabondoelstellingen te realiseren. Ook de Europese Commissie kan op basis van de Lissabonrapporten moeilijk nagaan wat het kabinet precies van plan is te doen om de Lissabondoelstellingen te bereiken.

4.3 Informatie over de verwachte uitgaven

Volledigheid en juistheid van raming «Lissabonuitgaven» via rijksbegroting

In de NHP's 2005–2008 en 2008–2010 zijn – per cluster van richtsnoeren – overzichten opgenomen van de verwachte begrotingsuitgaven van het onder de Lissabonstrategie geschaarde beleid. Gemiddeld verwachtte het kabinet de afgelopen jaren bijna € 35 miljard per jaar aan beleid voor de Lissabondoelstellingen uit te geven. Het grootste aandeel in dat bedrag hebben de uitgaven ter bevordering van de werkgelegenheid (richtsnoeren 17 tot en met 20). Deze uitgaven hebben voornamelijk betrekking op re-integratie, uitkeringslasten en kinderopvang en beslaan circa 77% van de totale uitgaven die onder de paraplu van de Lissabonstrategie zijn geschaard. Ze staan op de begrotingen van de Ministeries van SZW en OCW. Daarnaast levert ook het Ministerie van VenW met uitgaven voor infrastructuur (richtsnoer 16) een belangrijke bijdrage aan het geheel (circa 15% van de uitgaven).

Bij de tabellen in de NHP's en de voortgangsrapporten is aangegeven op welke begrotingsartikelen (en/of onderdelen daarvan) de hierin opgenomen bedragen betrekking hebben. We hebben de uitgavenramingen in de jaren 2007, 2008 en 2009 in de voortgangsrapporten en het NHP 2008–2010 vergeleken met de ramingen in de departementale begrotingshoofdstukken. In totaal ging het daarbij om 78 uitgavenramingen.

Wij hebben vastgesteld dat de verwijzingen bij de tabellen in de Lissabonrapporten niet duidelijk zijn. Hierdoor is de aansluiting van de rapporten met de begroting in 43% van de gevallen niet op basis van deze verwij-

zingen te bepalen. Voor 12% van de bedragen was deze aansluiting geheel niet mogelijk.

Aansluiting Lissabonrapporten en begroting onmogelijk

Voor de richtsnoeren 7 en 8 (kennis en innovatie) en 10 (concurrentievoordelen industriële basis) die verband houden met het grotestedenbeleid konden wij zelfs met de schriftelijke toelichtingen van de Ministeries van VROM en BZK niet vast stellen welke begrotingsartikelen (of onderdelen daarvan) waren geoormerkt voor de Lissabondoeleinden. Over de samenstelling van de bedragen die door het Ministerie van OCW onder diverse richtsnoeren waren opgenomen hebben we in het geheel geen duidelijkheid van het ministerie gekregen. De in de NHP's genoemde bedragen konden wij derhalve niet controleren.

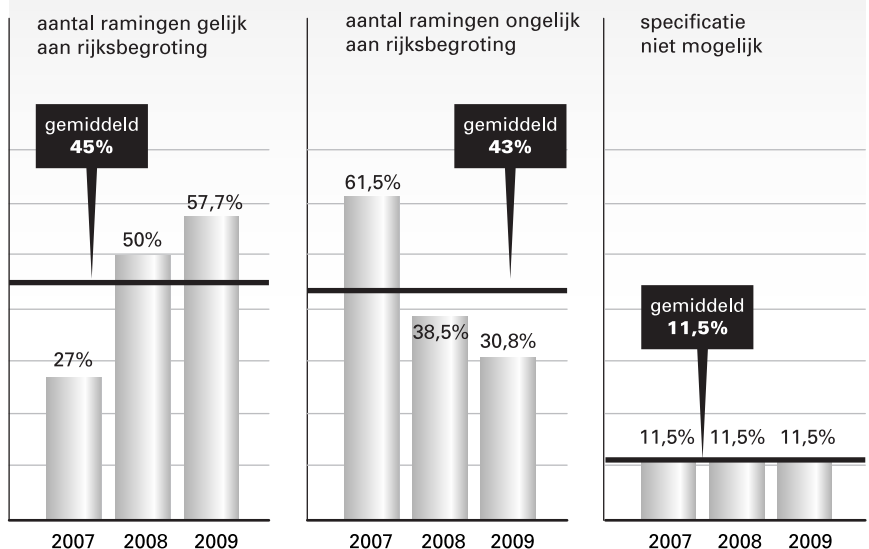
Verder hebben we vastgesteld dat tussen de diverse rapportages de samenstelling van bedragen niet altijd consistent is. Het Ministerie van SZW heeft bijvoorbeeld in het NHP 2008–2010 in het bedrag voor de uitkeringslasten in verband met arbeidsongeschiktheid in 2009 abusievelijk de uitkeringslasten van het zwangerschaps-, bevallings- en adoptieverlof niet meegenomen, terwijl deze lasten in de jaren daarvoor wel waren meegenomen.

De resultaten van onze vergelijking van de Lissabonrapporten met de begrotingen zijn in weergegeven in figuur 8. Een gedetailleerde uitwerking is opgenomen in bijlage 4.

Figuur 8

Aansluiting financiële ramingen in Lissabonrapporten met rijksbegrotingen

Aantal ramingen per jaar dat gelijk of ongelijk is aan de begrotingen van 2007, 2008 en 2009, in procenten van het totaal aantal ramingen per jaar.



In 45% van de gevallen bestond er overeenstemming tussen de uitgavenposten voor de jaren 2007–2009 in de Lissabonrapporten en de desbetreffende bedragen in de gelijktijdig gepubliceerde departementale begrotingen op Prinsjesdag. Bij 12% van de vergelijkingen konden wij niet

vaststellen met welke bedragen in de begroting de cijfers uit de genoemde documenten moesten worden vergeleken, en in 43% van de gevallen hebben wij vastgesteld dat er een verschil bestond tussen de ramingen uit beide bronnen.

Overigens constateren we wel dat er in de recentste cijfers – over 2009 – veel minder verschillen (31% van de uitgavenposten) zitten, dan in de cijfers over 2007 (62% van de uitgavenposten).

Nederlandse NHP's: relatief veel informatie over voorgenomen Lissabonuitgaven

Een (globale) vergelijking van de Nederlandse rapporten met rapporten van enkele andere lidstaten wijst uit dat de Nederlandse voortgangsrapporten en NHP's meer inzicht geven in de voorgenomen uitgaven dan de rapportages van deze andere lidstaten. Het Zweedse, het Belgische, het Oostenrijkse en het Duitse Hervormingsprogramma 2008–2010 bevatten bijvoorbeeld geen financiële paragraaf of tabellen met (voorgenomen) uitgaven. Wel is in de Zweedse rapportage onder enkele richtsnoeren aangegeven met welk bedrag het voor Lissabon beschikbare budget werd verhoogd.

Volledigheid geraamde uitgaven uit Europese fondsen

In het *Nationaal Strategisch Referentiekader* (EZ, 2007b) heeft het kabinet aangegeven hoe de Europese structuurfondsen in de periode 2007–2013 in Nederland zullen worden benut om de concurrentiekracht en de werkgelegenheid te versterken.

In totaal ontvangt Nederland in deze periode € 1 907 miljoen uit de structuurfondsen. Daarvan is € 1 660 miljoen bestemd voor doelstelling 2 (Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid). Doelstelling 2 valt uiteen in een ESF-deel (Europees Sociaal Fonds, € 830 miljoen) en een EFRO-deel (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, € 830 miljoen). Van de genoemde € 1 660 miljoen zal conform afspraken in de Europese Raad 75% (dus € 1,25 miljard) worden besteed aan geoormerkt Lissabonbeleid.

Uit bijlage 2 bij het NSR blijkt dat er voor Lissabon circa € 525 miljoen uit het EFRO en circa € 797 miljoen uit het ESF beschikbaar is. In totaal is aldus 80% van de voor doelstelling 2 beschikbare middelen geoormerkt voor Lissabonbeleid.

Aanvullend op de bedragen die Nederland in de periode van 2007–2013 ontvangt uit de Europese structuurfondsen EFRO en ESF, zet Nederland zelf nog de volgende financiële bronnen voor Lissabondoeleinden in:

- De nationale cofinancieringgelden van het Rijk (onderdeel van de hierboven genoemde begrotingsmiddelen), en van de decentrale overheden, de kennisinstellingen en het bedrijfsleven. In de periode 2007–2013 zal voor minimaal € 2,8 miljard worden geïnvesteerd in de Nederlandse economie met als label «bijdrage aan Lissabonstrategie». Gemiddeld per jaar kan € 360 miljoen via de structuurprojecten in de Lissabondoeleinden worden geïnvesteerd.
- Gelden uit het zevende kaderprogramma voor onderzoek (KP7). Dit KP7 van de EU is het grootste internationale subsidieprogramma voor onderzoek en technologieontwikkeling ter wereld (€ 50 miljard in de periode 2007–2013). Het programma stimuleert onderzoek en innovatie binnen de EU. Daarmee draagt het in belangrijke mate bij aan de Lissabonstrategie. Het bedrag dat de EU uit KP7 aan Nederlandse organisaties (universiteiten, bedrijven) ter beschikking zal stellen is nog niet bekend. Toewijzing vindt plaats op basis van competitie. In het eerste jaar van KP7, 2007, vloeide 6,6% van de EU-bijdragen die alle Europese organisaties hadden aangevraagd naar Nederlandse partijen. Als dit percentage gedurende de gehele periode voor

Nederland geldt, zou Nederland circa € 3,3 miljard kunnen ontvangen. Ter vergelijking: Nederland ontving uit het zesde kaderprogramma voor onderzoek (2000–2006) € 1,2 miljard.

- Gelden uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Het bedrag dat Europa in dit kader aan Nederland ter beschikking stelt voor de periode 2007–2013 bedraagt € 486 miljoen.³⁷ Voor de Lissabonstrategie zijn de uitgaven voor maatregelen gericht op het verbeteren van het concurrentievermogen van de land- en bosbouw (afkomstig uit «as 1» van het Plattelandsontwikkelingsprogramma) relevant. Hier gaat 30% (€ 148 miljoen) van het totale budget naartoe.

De Nederlandse Lissabonrapporten bevatten nauwelijks informatie over bovengenoemde financiële bronnen voor het nationale Lissabonbeleid. Wij hebben uitsluitend enige informatie aangetroffen over de bijdrage van het ESF aan de Lissabondoelstellingen. Over de bijdragen uit andere fondsen bevatten de rapporten geen informatie.

4.4 Informatie over de uitvoering van de plannen

Een belangrijk onderdeel van goede informatievoorziening is dat er periodiek niet alleen informatie wordt verstrekt over plannen, maar ook over de mate waarin deze plannen zijn *uitgevoerd*. Op onderdelen bevatten de Lissabonrapportages deze informatie. Zo komt het kabinet in het voortgangsrapport 2006 terug op maatregelen die Nederland in het NHP 2005–2008 had aangekondigd op de vier prioriteiten die in 2006 door de Europese Commissie als «uitdagingen» binnen de Lissabonstrategie waren geformuleerd. Daarnaast gaat vooral het voortgangsrapport 2006 bij verschillende (clusters van) richtsnoeren in op geleverde prestaties, zoals het starten van een pilot, van beleidsprogramma's, de beschikbaarheid van financiële middelen enzovoort. Een probleem daarbij is wel dat deze beschrijving niet systematisch en niet compleet is. Beschrijvingen van bestaande en nieuwe maatregelen lopen door elkaar, zodat het vaak onduidelijk is op welke plannen uit het NHP 2005–2008 de genoemde maatregelen terugslaan. Ook is het onduidelijk wat de stand van zaken is van veel maatregelen uit het NHP, omdat daarover geen informatie is opgenomen. In het tweede Nederlandse voortgangsrapport, dat over 2007, wordt in dit verband opgemerkt:

«Om recht te doen aan de beleidsambities van het kabinet blijkt dit voortgangsrapport in mindere mate terug dan het voorgaande voortgangsrapport en biedt het in grotere mate een vooruitblik ten aanzien van het bevorderen van groei en werkgelegenheid. Specifieke aandacht gaat uit naar de aanbeveling en de aandachtspunten voor Nederland zoals aangenomen door de Europese Voorjaarsraad 2007, op voorstel van de Europese Commissie» (EZ, 2007c).

In dit rapport kijkt het kabinet dan ook minder (expliciet) terug dan in het voortgangsrapport over 2006.

Hoewel Nederland in Europees verband niet alleen staat in het in beperkte mate vermelden van de geleverde prestaties in de Lissabonrapportages, zijn er ook landen die zich wél expliciet verantwoorden. Zo heeft Griekenland in zijn NHP 2008–2010 een paragraaf getiteld *Assessment of policy interventions 2005–2008* (§ 6.2) opgenomen, waarin wordt teruggeblikt op de maatregelen uit het eerste NHP.

³⁷ Dit bedrag zal als gevolg van een aantal EU-besluiten, zoals de Healthcheck gemeenschappelijk landbouwbeleid en het Economisch herstelplan, nog worden aangevuld.

Oostenrijk neemt in zijn voortgangsrapporten een bijlage op met een overzicht per richtsnoer van onder meer de voorgestelde maatregelen, het beoogde effect en de stand van zaken.

4.5 Informatie over effecten van plannen

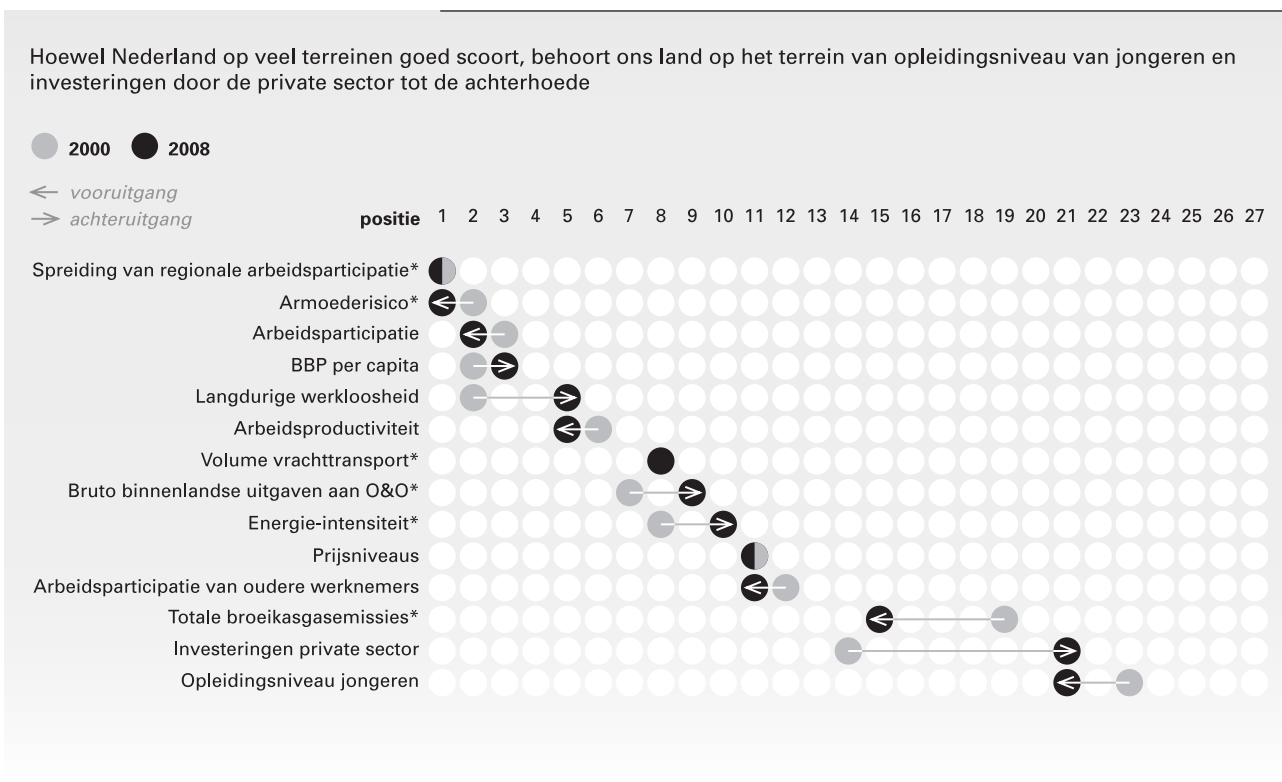
Een ander belangrijk onderdeel van goede informatievoorziening is dat informatie wordt verstrekt over de vraag tot welke *effecten* de plannen hebben geleid.

Zoals we in § 2.2.4 hebben aangegeven is een deel van de richtsnoeren die door de Europese Commissie zijn vastgesteld in het kader van de Lissabonstrategie niet uitgewerkt in meetbare doelen. In algemene zin geldt hetzelfde voor de Nederlandse invulling van deze richtsnoeren. Voor die onderwerpen staat in de Nederlandse Lissabonrapporten dan ook geen informatie over wat het kabinet heeft bereikt.

Nederland vermeldt in tegenstelling tot diverse andere lidstaten wél in elk rapport wat de *doelrealisatiescores* zijn op de veertien zogenoemde structurele indicatoren, bijvoorbeeld het percentage voortijdig schoolverlaters. Deze scores zijn overigens niet per se gelijk aan de *effecten* die Nederland op die terreinen met zijn beleid heeft behaald. Om bijvoorbeeld te bepalen of het beleid gericht op de vermindering van het voortijdig schoolverlaten effectief is, is onderzoek nodig waaruit blijkt in welke mate de gesignaleerde daling is toe te schrijven aan het gevoerde beleid. De veertien structurele indicatoren zijn opgenomen in figuur 9 hieronder, waarin ook is aangegeven welke plaats Nederland binnen de 27 EU-landen innam in 2000 en 2008. Op een aantal terreinen behoort Nederland tot de kopgroep, bijvoorbeeld als het gaat om beperking van het armoederisico en verbetering van de arbeidsparticipatie. Op een aantal andere terreinen behoort ons land tot de middenmoot en op twee terreinen, het opleidingsniveau van jongeren en investeringen door de private sector, tot de Europese achterhoede. Op zes terreinen is Nederland tussen 2000 en 2008 op de Europese ladder geklommen. De grootste inhaalslag vond plaats bij de reductie van de uitstoot van broeikasgassen. Op vijf andere terreinen heeft Nederland vergeleken met de andere lidstaten juist relatief minder goed gepresteerd. De grootste achteruitgang betreft de investeringen van de private sector.

Figuur 9

Positie van Nederland binnen de EU op veertien structurele indicatoren in 2000 en 2008



* Voor deze indicatoren zijn geen cijfers over 2008, maar over 2007 gebruikt.
Volume vrachttransport betreft de groei tussen 2000 en 2007 en is exclusief Malta en Griekenland.

4.6 Informatie over de gerealiseerde uitgaven

Informatie over gerealiseerde «Lissabonuitgaven» via rijksbegroting
De Lissabonrapporten verschaffen geen inzicht in de gerealiseerde uitgaven. Verschillen tussen raming en realisatie worden dus niet bij de Europese Commissie onder de aandacht gebracht. De Tweede Kamer krijgt deze informatie alleen impliciet, via de departementale jaarverslagen, waarin echter niet is aangegeven welk beleid door Nederland wordt toegerekend aan de Lissabonstrategie.

Wij zijn voor 2007 nagegaan of er sprake was van grote verschillen tussen de verwachte en gerealiseerde uitgaven. In absolute zin wijken de realisatiebedragen in het jaarverslag vergeleken met de verwachte uitgaven in het voortgangsrapport ruim 8,5% af. Per saldo is dat 2,8%, omdat op onderdelen ruim € 2 miljard minder is uitgegeven, terwijl op andere onderdelen € 1 miljard méér is uitgegeven dan was geraamd.

Informatie over besteding van Europese middelen
In het NSR 2007–2013 (EZ, 2007b) wordt over de bestedingen van de structuurfondsgelden vermeld dat deze sterk zijn achtergebleven bij het ministerraadbesluit om 75% van de middelen voor doelstelling 2 te besteden aan Lissabonthema's. De uiteindelijke besteding van de ESF-middelen bedroeg echter 65% en van de EFRO-middelen is slechts

33% aan Lissabonbeleid besteed. Deze informatie staat niet in de Lissabonrapporten.

Het kabinet is niet verantwoordelijk voor de besteding van de overige Europese middelen. Daarvoor zijn de ontvangers van die middelen zelf verantwoordelijk. Deze bestedingen zijn echter wel mede van invloed op de mate waarin de Lissabondoelstellingen kunnen worden bereikt. Inzicht in en informatie over de omvang van de toekenningen aan Nederlandse projecten is zodoende wel relevante informatie. Wij constateren dat deze relevante informatie in de Lissabonrapporten ontbreekt.

Zo wordt niet vermeld dat Nederland het in 2007 (het eerste jaar van het Europese zevende kaderprogramma voor onderzoek (KP7) bijzonder goed heeft gedaan. Uit berichtgeving van SenterNovem van 27 maart 2008 blijkt dat 21,6% van alle Nederlandse kennisinstellingen en bedrijven die in 2007 hebben deelgenomen aan een projectvoorstel, succesvol zijn geweest. Dat is van alle deelnemende landen aan KP7 de hoogste score. De totale aangevraagde EU-bijdrage door Nederlandse organisaties in toegekende projecten is € 342 miljoen.

5 CASUS 1: «LEVEN LANG LEREN»

5.1 Wat is op Europees niveau afgesproken?

In 2000 concludeerden de Europese regeringsleiders en staatshoofden die in Lissabon bijeen waren dat moderne onderwijsstelsels een belangrijke en onmisbare factor vormen voor een concurrerende en dynamische Europese kenniseconomie (Europese Raad, 2000). De Raad van Onderwijs legde vervolgens samen met de Europese Commissie het werkprogramma «Onderwijs en opleiding 2010» voor aan de Voorjaarsraad van 2002. Uit dit werkprogramma blijkt dat de raad de toegang tot zogenoemd *levenslang leren* essentieel acht om de ambities van Lissabon te bereiken (Raad van Onderwijs, 2002).

De Europese Commissie definieerde levenslang leren als: «alle leeractiviteiten die gedurende het hele leven ontplooid worden om kennis, vaardigheden en competenties vanuit een persoonlijk, burgerlijk, sociaal en/of werkgelegenheidsperspectief te verbeteren» (Europese Commissie, 2001). In mei 2003 zijn als uitwerking van het werkprogramma «Onderwijs en opleiding 2010» vijf concrete benchmarks (zie kader) op het gebied van onderwijs en opleiding aangenomen door de Raad (Raad van Onderwijs, 2003).

Vijf EU-benchmarks onderwijs

- Niet meer dan 10% voortijdige schoolverlaters.
- Daling van het percentage leerlingen met een slechte leesvaardigheid met ten minste 20%.
- Hoger secundair onderwijs afgerond door ten minste 85% van de jongeren.
- Toename van het aantal afgestudeerden in wiskunde, exacte wetenschappen en technologie met ten minste 15% en gelijktijdige vermindering van het gebrek aan evenwicht tussen mannen en vrouwen.
- Deelname aan levenslang leren door 12,5% van de volwassenen.

De EU-benchmark voor de doelstelling «Leven lang leren» is ook één van de uitwerkingen van de richtsnoeren 23 en 24 (Raad van de Europese Unie, 2005).

EU-doelstelling «Leven lang leren» en indicator

In 2010 neemt ten minste 12,5% van de volwassenen deel aan levenslang leren. Indicator is het percentage van de beroepsbevolking tussen 25 en 64 jaar dat deelneemt aan onderwijs en opleiding.

5.2 Wat wil het kabinet bereiken?

5.2.1 Nationale doelstellingen

In 2000 lag het percentage volwassen Nederlanders dat deelneemt aan leeractiviteiten met 15,5 reeds ver boven het EU-gemiddelde (7,9) en de EU-streefwaarde voor 2010 (12,5). Nederland was ambitieus genoeg om daarom een eigen streefwaarde te formuleren (OCW, 2003). In het NHP 2005–2008 (EZ, 2004) is deze doelstelling als volgt geformuleerd:

Nederlandse doelstelling voor «Leven lang leren»

In 2010 moet Nederland op het niveau komen van de drie best presterende landen in Europa. Dit betekent dat in 2010 in Nederland ongeveer 20% van de volwassenen deelneemt aan leven lang leren.

In 2006 heeft het Innovatieplatform in de kennisinvesteringsagenda 2006–2016 voor 2016 zelfs een ambitie gesteld van 35% (Innovatieplatform, 2006).³⁸ De kennisinvesteringsagenda is bedoeld als een nationaal richtsnoer voor de toekomstige investeringen in onderwijs, onderzoek en innovatie.

5.2.2 Formulering van de doelstelling

Voor het beoordelen van beleidsdoelen hanteren we de criteria SMART+C. SMART+C staat voor: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent.

Wij constateren dat de doelstelling voor het verhogen van de deelname van 25- tot en met 64-jarigen aan leeractiviteiten in Nederland voldoet aan de meeste van deze criteria. Wij plaatsen evenwel kanttekeningen bij de mate waarin de huidige indicator voldoende relevante en vergelijkbare informatie geeft over de situatie in de overige EU-landen (zie § 5.2.3).

Het doel is specifiek en meetbaar geformuleerd: er is een doelgroep (25 tot en met 64 jaar) vermeld, en een te bereiken effect (deelname aan leeractiviteiten door 20% van de doelgroep).

Het doel is ook afgestemd met de Tweede Kamer, de sociale partners en de betrokken decentrale uitvoerders. Het nationale actieplan EU-benchmarks in 2003, de NHP's, de plannen van de Projectdirectie Leren en Werken³⁹ in 2005 en in 2008 zijn naar de Tweede Kamer gestuurd.

Bij het beoordelen van het *realiteitsgehalte* hebben we gekeken of het doel op het moment dat het werd vastgesteld, gegeven de op dat moment beschikbare informatie, realistisch leek. Dat was indertijd het geval. Op basis van een extrapolatie van de groei van 25- tot en met 64-jarigen die deelnamen aan «Leven lang leren» eind jaren negentig en de uitgangspositie van Nederland in 2000 (15,6%) was het in principe mogelijk om in tien jaar tijd een toename van 4,4 procentpunt te realiseren. Echter, gezien het gebrek aan vooruitgang in de periode 2004–2006 en de minder sterke toename hiervan in de periode 2006–2007, achten we thans, in 2009, de doelstelling van 20% in 2010 niet meer realistisch.

De nationale doelstelling voldoet ook aan het criterium *tijdgebonden*; de realisatiedatum is expliciet gesteld op eind 2010.

Wij hebben de nationale doelstelling ten slotte ook beoordeeld op *consistentie*. Dit aspect heeft, zoals beschreven in § 3.2 van het vorige hoofdstuk, drie dimensies. De doelstelling voldoet aan alle drie de criteria: zij is consistent met de overige doelstellingen in het beleidscluster «bevorderen van menselijk kapitaal», zij sluit aan bij de Europese richtsnoeren en wordt op identieke wijze beschreven in de NHP's voor 2005–2008 en 2008–2010.

³⁸ Het Innovatieplatform is opgericht door het tweede kabinet Balkenende en bestaat uit onafhankelijke experts uit het bedrijfsleven, politiek, wetenschap en onderwijs op het gebied van de kenniseconomie.

³⁹ De Projectdirectie Leren en Werken is een gezamenlijk initiatief van de Ministeries van OCW en SZW met betrokkenheid van de Ministeries van LNV en EZ. De directie werd voor de duur van twee jaar opgericht, maar de termijn is inmiddels twee keer verlengd.

5.2.3 Relevantie, vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van indicator

Relevantie van de indicator

De relevantie van de indicator die op dit moment wordt gebruikt om de mate van doelrealisatie van «Leven lang leren» vast te stellen, is gering. De statistieken van Eurostat, waarop de Lissabonindicator is gebaseerd, maken namelijk geen onderscheid naar type, duur, inhoud of niveau van de opleiding die wordt gevolgd.

Ten eerste geeft de indicator geen informatie over het *type* onderwijs. Alle vormen van regulier en non-regulier onderwijs worden bij elkaar opgeteld.⁴⁰ Een «opleiding» kan zowel een studie aan de universiteit als een cursus bloemschikken betreffen.

Ten tweede geeft de indicator geen informatie over de *duur* van de opleiding of cursus. Het aantal onderwijsuren wordt niet gemeten. Cursussen van één dag en cursussen van een heel jaar tellen even zwaar mee.

Ten derde geeft de indicator geen informatie over de *inhoudelijke kennis* die is opgedaan tijdens een cursus. Er valt niet uit op te maken of de opgedane kennis aansluit bij serieuze beroepsperspectieven of bij een hobby.

Ten vierde maakt de indicator geen onderscheid naar het hoogst behaalde *opleidingsniveau* van cursisten. Het doel van «Leven lang leren» is dat *iedereen* deelneemt, maar met name mensen met ontoereikende beroepskwalificaties.⁴¹ Als overwegend hoogopgeleide mensen cursussen volgen wordt dat doel niet bereikt, zonder dat de indicator dit aangeeft.

Betrouwbaarheid en internationale vergelijkbaarheid cijfers

Op Europees niveau hebben de lidstaten afgesproken *wat* ze willen meten, maar niet *hoe* de lidstaten dit moeten operationaliseren in hun nationale enquêtes.

De cijfers over de Lissabondoelstelling voor «Leven lang leren» komen uit de EU-kwartaalenquête Labour Force Survey van Eurostat. Voor de betrouwbaarheid van de enquêtegegevens is het van groot belang dat de nationale instanties geharmoniseerde en betrouwbare gegevens verstrekken aan Eurostat. Voor Nederland doet het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dit op basis van gegevens uit de reguliere enquête beroepsbevolking (EBB).

Eurostat verwerkt alle aangeleverde nationale statistische gegevens en berekent de waarde voor de EU-indicator voor «Leven lang leren». De Labour Force Survey schrijft de te hanteren definities en variabelen voor (zoals deelname aan regulier en deelname aan non-regulier onderwijs), maar niet welke vragen er precies moeten worden gesteld (Europese Commissie, 2002).⁴²

De methodes om deelname aan regulier onderwijs te berekenen zijn per lidstaat verschillend. Sommige landen laten de respondenten zelf iets aankruisen, andere landen laten de respondent alle door hem of haar gevolgde opleidingen invullen, waarna een computerprogramma later een keuze maakt voor de opleiding met het hoogst behaalde opleidingsniveau. Deze laatste methode gebruikt Nederland, waarbij in gevallen waar de computer de opleiding niet herkent als regulier onderwijs, als vuistregel geldt: langer dan één jaar en géén afstandsonderwijs is regulier onderwijs.⁴³ Dit is een werkbaar systeem. De betrouwbaarheid van de Nederlandse cijfers wordt door het Ministerie van SZW via de door het CBS gehanteerde kwaliteitsprocessen gewaarborgd.

⁴⁰ Onder het regulier onderwijs valt basisonderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs dat wordt aangeboden door reguliere onderwijsinstellingen (ROC's, hogescholen, universiteiten enzovoort). Het overige onderwijs, bijvoorbeeld particulier onderwijs en bedrijfs cursussen, is non-regulier onderwijs.

⁴¹ De scholingsdeelname is op dit moment ongelijk verdeeld: laagopgeleiden, ouderen en mensen met een kleine deeltijd baan komen minder in aanmerking voor scholing dan andere groepen (EZ, 2007a, 72).

⁴² De twee voorgeschreven variabelen zijn regulier onderwijs en non-regulier onderwijs.

⁴³ Afstandsonderwijs is een vorm van onderwijs waarbij de studenten niet fysiek aanwezig zijn voor het onderwijs. Vaak is dit schriftelijk onderwijs of wordt er gebruik gemaakt van radio, televisie of computer. Bijvoorbeeld Open Universiteit.

Ontwikkeling naar meer geharmoniseerde cijfers

Sinds de vaststelling van de Lissabondoelstellingen neemt de vraag naar beter vergelijkbare statistieken over onderwijs en beroepsopleiding toe. In 2008 hebben het Europees Parlement en de Raad na drie jaar onderhandelen een verordening aangenomen met als doel meer geharmoniseerde gegevens en verdere ontwikkeling van internationaal vergelijkbare statistieken over onderwijs en cursussen (Europees Parlement & Raad van de Europese Unie, 2008). Eurostat is zich bewust van de onderlinge verschillen in metingen van dezelfde indicator. Onlangs heeft Eurostat besloten tot de oprichting van een taskforce voor de statistieken over «Leven lang leren».

Adult Education Survey: een pilot

In 2003 had de EU al besloten om een ad-hocmodule te ontwikkelen ter verbetering van de internationale statistieken over «Leven lang leren». Deze ad-hocmodule heeft uiteindelijk geleid tot een pilot met de naam Adult Education Survey, die in verschillende landen is gehouden.⁴⁴ De resultaten van de EU-landen voor «Leven lang leren» zoals opgenomen in de Adult Education Survey wijken af van die in de Labour Force Survey, omdat de eerstgenoemde enquête andere definities en een andere meetperiode gebruikt.⁴⁵ In de Adult Education Survey is een uitsplitsing gemaakt naar formeel, non-formeel en informeel onderwijs, terwijl in de Labour Force Survey het informeel onderwijs niet wordt gemeten.⁴⁶ Bovendien zijn de definities van formeel en non-formeel onderwijs niet inwisselbaar voor die van regulier en non-regulier onderwijs.⁴⁷

⁴⁴ De pilot heeft in de EU en EFTA-landen plaatsgevonden in 2003 en 2008. Het idee is om de Adult Education Survey één keer in de vijf jaar uit te voeren. In sommige landen is de Adult Education Survey een afzonderlijke enquête; in andere landen maakt hij deel uit van de Labour Force Survey. Dit laatste is het geval in Nederland.

⁴⁵ In de Adult Education Survey meten de landen niet de deelname aan onderwijs gedurende vier weken voorafgaande aan de enquête, maar de deelname aan onderwijs en opleiding gedurende de afgelopen twaalf maanden.

⁴⁶ Formeel onderwijs: gestructureerde hiërarchie van onderwijsactiviteiten gericht op succesvolle examinering, kennisoverdracht via lesgever, een «erkend» diploma, regels voor vooropleiding en regels voor inschrijving. Non-formeel onderwijs: deelname aan cursussen, seminars, conferenties buiten het regulier onderwijssysteem met het verkrijgen van kennis en beheersen van vaardigheden als doel (inclusief hobby's). Informeel onderwijs: niet onderwezen leeractiviteiten, zoals zelfstudie. Er wordt geleerd zonder dat sprake is van een georganiseerd leerproces of studieprogramma.

⁴⁷ In de praktijk is het formeel onderwijs nog iets breder dan het begrip regulier onderwijs. Een coachcursus A van de Nederlandse Roeibond valt onder formeel onderwijs, maar in Nederland niet onder het regulier onderwijs.

⁴⁸ Nederland heeft bijvoorbeeld een andere methode gebruikt om informeel onderwijs te meten.

Met de maatstaven van de Adult Education Survey zijn meer gegevens beschikbaar gekomen over verschillende vormen van (werkgerelateerd) onderwijs en kan deelname aan opeenvolgende verschillende cursussen binnen die twaalf maanden worden geregistreerd.

Een helder onderscheid tussen formeel, non-formeel en informeel onderwijs is belangrijk, omdat dit zal leiden tot een beter inzicht in de effecten van beleid op de afzonderlijke terreinen. Het onderscheid naar opleidingsniveaus is eveneens relevant. Aan de hand daarvan is achteraf vast te stellen of beleid voor bepaalde doelgroepen effect heeft of niet.

De gegevens uit de Adult Education Survey vormen overigens niet per definitie een verbetering ten opzichte van de Labour Force Survey. Het meten van informeel onderwijs is namelijk lastig en kan daardoor onbetrouwbare en onvergelijkbare gegevens tussen de lidstaten opleveren.⁴⁸

Tot op heden hebben Eurostat en het CBS alleen de resultaten op formeel en non-formeel onderwijs van de Adult Education Survey 2008 geanalyseerd en gepubliceerd. Hieruit blijkt dat Nederland op non-formeel onderwijs (vierde plaats) niet veel slechter scoort dan in de Labour Force Survey. Dit was in 2003 wel het geval.

5.3 Wat wil het kabinet daarvoor doen?

Een belangrijk onderdeel van goede informatievoorziening is het geven van een beschrijving van de activiteiten die (zullen) worden ondernomen om een doelstelling te bereiken. We hebben gekeken in hoeverre voor de doelstelling «Leven lang leren» alle voorgenomen maatregelen in de Lissabonrapporten staan respectievelijk in hoeverre hiervoor naar andere documenten wordt verwezen.

Als beleidsthema is «Leven lang leren» lange tijd versnipperd geweest over verschillende ministeries. Er was niet één minister voor verantwoordelijk en een gezamenlijke aanpak van de problematiek bestond niet.

Nederlands beleid voor «Leven lang leren» vóór 2004 : beperkt en versnipperd

De maatregelen uit het actieprogramma «Leven lang leren» uit 1998 concentreerden zich vooral op het *initiële onderwijs*, zoals voortijdig schoolverlaten, lerarenbeleid, klassenverkleining en doorstroom binnen de beroepskolom (OCW, 1998).⁴⁹ Het *postinitiële onderwijs* kwam veel minder aan de orde.⁵⁰ De maatregelen in de periode 1990–2003 kenmerkten zich door een grote verscheidenheid: van generieke fiscale maatregelen tot gerichte subsidies en pilots met een individuele leerrekening en employabilityadviseurs voor het MKB. Voor verschillende doelgroepen werden verschillende initiatieven opgestart door de Ministeries van OCW, SZW, EZ, LNV en BZK, maar samenhang in deze trajecten ontbrak. Er was in deze jaren slechts versnipperde informatie beschikbaar over leeractiviteiten onder de (potentiële) beroepsbevolking (OCW, 2002, p. 18).

De ontwikkeling van een beleidsagenda voor «Leven lang leren» in 2002 naar een actieplan «Leven lang leren» in 2004 is voor een belangrijk deel gestuurd door een nationaal besef van urgentie. Niettemin zijn ook de Lissabonafspraken een stimulans geweest voor aanpassing van het nationale beleid. In de motie-Eurlings/Hamer constateerden de indieners in 2001 dat Nederland onvoldoende inspanningen had geleverd om een strategie voor «Leven lang leren» uit te voeren, zoals was verzocht aan de lidstaten in de Europese Raad van 2000 (Tweede Kamer, 2001). De motie leidde tot een beleidsagenda «Leven lang leren» van de Ministeries van OCW, SZW, EZ en BZK in 2002.

Eind 2004 is er een gezamenlijk actieplan aangenomen (OCW, 2004). In maart 2005 werd vervolgens de Projectdirectie Leren en Werken opgericht om de maatregelen van het kabinet uit te voeren of te coördineren. De projectdirectie is een gezamenlijk initiatief van de Ministeries van OCW en SZW met betrokkenheid van de ministeries van LNV en EZ. De directie werd voor de duur van twee jaar opgericht, maar de termijn is inmiddels twee keer verlengd.

Voor de periode 2005–2010 zijn verschillende maatregelen door de Projectdirectie Leren en Werken aangekondigd. Hieronder vatten we ze samen:

- Duurzame infrastructuur inrichten: regionale samenwerkingsverbanden, leerwerkloketten, portal www.lerenenwerken.nl.
- Opstarten van duale trajecten en trajecten om een ervaringscertificaat te halen (EVC-trajecten).⁵¹
- Generieke of specifieke stimuleringsmaatregelen treffen: bestaande fiscale faciliteiten voor werkgevers en werknemers bekendmaken (Wet Vermindering Afdracht Onderwijs⁵², individuele fiscale scholingsaftrek, Levensloopregeling) en nieuwe maatregelen treffen (tijdelijke stimuleringsmaatregelen 2005 en 2007, STEP-regeling,⁵³ individuele leerrekening).
- Voorlichting en publiciteit verzorgen (Ginjaarprijs en mediacampagnes rond ervaringscertificaat).
- Begeleiding en adviezen verzorgen (project «Voorhoedescholen», denktank «Leven lang leren»).
- Doorstroom van middelbaar beroepsonderwijs (mbo) naar hoger beroepsonderwijs (hbo): pilots «associate degrees».⁵⁴

⁴⁹ Initieel onderwijs: tot het initiële onderwijs behoort de scholing die mensen doorlopen voordat ze de arbeidsmarkt betreden, zoals het voltijd voortgezet onderwijs en aansluitende vervolgoopleidingen in het mbo en het hoger onderwijs (hbo en wo).

⁵⁰ Post-initieel onderwijs: het onderwijs dat gevolgd wordt nadat men het initiële onderwijs heeft verlaten. Het volgen van onderwijs is dan vaak niet meer de voornaamste bezigheid.

⁵¹ Duale trajecten zijn combinaties van leren en werken waarbij mensen op de werkplek leren. Deze trajecten zijn gericht op inpassing in het arbeidsproces en/of het behalen van een beroepskwalificatie en doorstroming naar hogere functieniveaus. Via EVC-trajecten («EVC» staat voor ervaringscertificaat) kunnen mensen hun werkervaring omzetten in algemeen erkende diploma's.

⁵² Een werkgever komt in aanmerking voor afdrachtvermindering van de loonheffing als zijn werknemer een specifiek onderwijstraject volgt.

⁵³ Op grond van de Regeling stimulanstoeppassing effectieve projecten (STEP) worden subsidies verstrekt als bijdrage aan de organisatie- en ontwikkelkosten van een leerwerktraject.

⁵⁴ Associate degrees zijn tweejarige hbo-opleidingen met een wettelijke graad.

In de plannen van aanpak van de Projectdirectie wordt ook genoemd dat de samenwerkende partijen andere fondsen en middelen kunnen benutten, zoals het ESF (zie § 5.4 hierna).

Op hoofdlijnen zijn alle relevante maatregelen voor het nationale beleid voor «Leven lang leren» omschreven in de Lissabonrapportages van Nederland. Voor meer details verwijst het NHP naar het werk van de projectdirectie (Projectdirectie Leren en Werken, 2005; 2008). In de NHP's ontbreekt wel informatie over de mobiliteitsprogramma's die sinds 2007 onder de noemer «Europees Programma Leven Lang Leren» vallen.

5.4 Wat gaat het kosten?

De middelen voor de stimuleringsmaatregelen van de Projectdirectie Werken en Leren zijn hoofdzakelijk afkomstig uit het Fonds economische structuurversterking (FES) en zogenoemde enveloppegelden. Dit zijn extra gelden die op basis van afspraken in het regeerakkoord van het vierde kabinet-Balkenende aan de begroting zijn toegevoegd. Al deze middelen staan inmiddels op de OCW-begroting en vallen onder het beleidsartikel 4.3.6 «Bevorderen van een leven lang leren» (OCW, 2007e). De bedragen uit de NHP's zijn consistent met de begrotingen van OCW. De begrote uitgaven voor het beleid leven lang leren in de jaren 2005–2010 variëren van € 5 tot € 27 miljoen per jaar.

Europese subsidies: ESF en Europees Leven Lang Leren-programma
Naast de bovenstaande nationale middelen zet Nederland ook Europese middelen in om de Lissabondoelstelling voor «Leven lang leren» te bereiken. In de nationale Lissabonrapportages staan alleen de totale bedragen aan ESF-subsidie voor Nederland vermeld. Voor de ESF-periode 2000–2006 was voor prioriteit 3 (Leven lang leren) een bedrag van € 207,3 miljoen beschikbaar (Agentschap SZW, 2000).

Daarnaast bestaat er een Europees actieprogramma op het gebied van «Leven lang leren» (Europees Parlement & Raad van de Europese Unie, 2006).⁵⁵ Vanaf 1 januari 2007 zijn alle mobiliteitsprogramma's van de Europese Unie opgegaan in één integraal Europees Leven Lang Leren-programma. Over deze subsidies staat niets vermeld in de nationale Lissabonrapportages. Het Ministerie van OCW heeft in 2006 € 0,2 miljoen beschikbaar gesteld voor aanloopkosten van het Nationaal Agentschap (Nuffic, CINOP en het Europees Platform) en de promotie van het nieuwe programma (OCW, 2007b).

5.5 Wat heeft het kabinet gedaan?

In de voortgangsrapportages 2006 en 2007 staat op hoofdlijnen informatie over voortgang van de activiteiten die het kabinet de afgelopen jaren heeft ingezet ten behoeven van de doelstelling «Leven lang leren». Ook wordt verwezen naar de inspanningen van de Projectdirectie Leren en Werken. Informatie over de maatregelen waarvan geen (volledige of uitgebreide) voortgangsinformatie in het NHP staat, is terug te vinden in de jaarverslagen van de Projectdirectie Leren en Werken. Hierin legt de projectdirectie verantwoording af over haar activiteiten, zoals het aantal afgesloten samenwerkingsverbanden, het aantal afgesproken duale en EVC-trajecten, de uitkomsten van de mediacampagnes enzovoort. De projectdirectie beschikt over monitorinformatie van alle maatregelen die in § 5.3 zijn vermeld.

⁵⁵ Onder dit actieprogramma valt een aantal subprogramma's, waaronder «Erasmus» (hoger onderwijs), «Leonardo da Vinci» (beroepsonderwijs), en «Grundtvig» (volwasseneneducatie).

5.6 Wat heeft het kabinet bereikt?

5.6.1 Inzicht in doeltreffendheid van het beleid

Een groot aantal beleidsmaatregelen voor «Leven lang leren» is geëvalueerd, waardoor op het niveau van afzonderlijke (type) maatregelen informatie beschikbaar is over de doeltreffendheid daarvan. Het is onbekend hoe en in welke mate *alle* verschillende maatregelen samen bijdragen aan de ontwikkeling van het aantal mensen dat deelneemt aan «Leven lang leren». Er bestaat daarom geen volledig inzicht in de doeltreffendheid van het totale nationale beleid dat is ingezet om het percentage Nederlanders dat deelneemt aan leeractiviteiten te vergroten.

In 2005 bleek uit een meta-analyse van evaluaties en (inter)nationale literatuur van onderzoeksbureau CINOP dat generieke (fiscale) maatregelen en maatregelen voor te breed gedefinieerde doelgroepen weinig effectief zijn (CINOP, 2005).

Later onderzoek heeft eveneens aangetoond dat de effecten van de Wet Vermindering Afdracht Onderwijs (WVA Onderwijs) gering zijn (SEOR, 2007).⁵⁶ Per saldo blijkt de WVA Onderwijs een waardevol instrument met vooral een symbolische waarde (algemeen belang van de overheid voor leerwerkplekken).

Niettemin is in het najaarsoverleg van de sociale partners van 2007 afgesproken de fiscale aftrek voor een opleiding tot startkwalificatie (WVA-startkwalificatie) te verhogen van € 2 500 naar € 5 500 per jaar.⁵⁷ Om vast te stellen welke instrumenten het leergedrag en de leerhouding van werknemers beïnvloeden, zijn in de periode 2005–2008 op kleine schaal experimenten met de Individuele Leerrekening (ILR) uitgevoerd door O&O-fondsen (Projectdirectie Leren en Werken, 2005). Uit een evaluatie blijkt dat de ILR een effectief instrument is voor de financiering van de scholing van werknemers, omdat dankzij de ILR meer mensen een cursus gaan volgen (CINOP, 2008).⁵⁸

5.6.2 Informatie over doelrealisatie in de Lissabonrapporten

In het NHP en de voortgangsrapportages ontbreekt informatie over de doeltreffendheid van maatregelen, terwijl deze gegevens op basis van evaluaties wél beschikbaar zijn.

In het NHP 2008–2010 staat een overzicht waarmee het kabinet de resultaten van de Projectdirectie Leren en Werken per ultimo 2007 afzet tegen de subdoelstellingen uit 2005. Deze voortgangsinformatie uit het NHP 2008–2010 is gebaseerd op het jaarverslag 2007 van de projectdirectie.

Projectdirectie Leren en Werken (bron: NHP 2008–2010)

De Projectdirectie Leren en Werken is in maart 2005 opgericht met als doel een leven lang leren te bevorderen en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren. Eind 2007 zijn de volgende resultaten behaald:

Doelstelling Leren & Werken
15 000 duale trajecten
20 000 EVC-trajecten
4 leerwerkloketten
10 samenwerkingsverbanden

Realisatie eind 2007
28 844 duale trajecten
15 318 EVC-trajecten
16 leerwerkloketten
32 samenwerkingsverbanden

⁵⁶ Bij de helft van de werkplekken hebben werkgevers gebruikgemaakt van de WVA Onderwijs, in de andere helft van de gevallen zou de scholing ook zonder de regeling hebben plaatsgevonden.

⁵⁷ Startkwalificatie: opleiding op minimaal niveau 2 van de kwalificatiestructuur van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs.

⁵⁸ 70% uit de experimentele groep (639 mensen) volgde een cursus, terwijl slechts 30% uit de controlegroep (627 mensen) een cursus volgde.

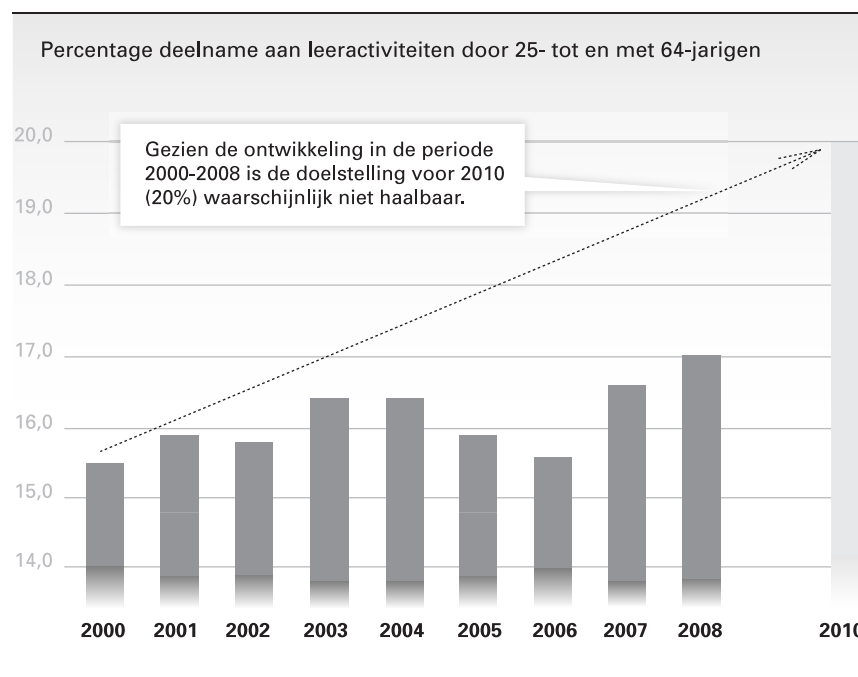
De EVC-*doelstelling* van de Projectdirectie Leren en Werken was om in totaal (voor zowel mbo- als hbo-trajecten) 20 000 EVC-trajecten te realiseren. Het *ambitieniveau* van de regionale partijen en de hogescholen om EVC-trajecten lag echter nog hoger, namelijk op 29 920, waarvan 11 049 voor het mbo en 4 269 voor het hbo (Projectdirectie Leren en Werken, 2007, p. 13–14).⁵⁹ De realisatie van het *doel* is uiteindelijk 77%, terwijl de realisatie gerelateerd aan de *ambitie* op 51% is blijven steken.⁶⁰ De verantwoording in het NHP (zie kader hierboven) is gebaseerd op de doelstelling. In het jaarverslag 2007 van de Projectdirectie Leren en Werken zelf lopen de termen «doel» en «ambities» echter door elkaar, waardoor de verantwoordingsinformatie niet eenduidig is. Relevanter is eigenlijk nog dat het woord «realisatie» in bovenstaand kader een verkeerd beeld kan schetsen van de feitelijke resultaten. Onder realisatie van de afspraken wordt *niet* het aantal *afgeronde* trajecten met of zonder diploma verstaan, maar het aantal *deelnemers*.⁶¹ Deze gegevens geven dus geen inzicht in het aantal afgeronde trajecten.

5.6.3 Feitelijke doelrealisatie «Leven lang leren»

De nationale Lissabondoelstelling van 20% deelname aan leeractiviteiten door 25- tot en met 64-jarigen in 2010 vergt nog stevige inspanningen; Nederland gaat deze doelstelling waarschijnlijk niet halen als we kijken naar het verloop tussen 2000 en 2008. In 2000 lag het percentage deelnemers op 15,5. Tot 2003 steeg het percentage in Nederland tot 16,4. Figuur 10 laat zien dat de reeks daarna wisselend is: 16,4% in 2004, 15,9% in 2005, 15,6% in 2006 en 16,6% in 2007. In 2008 is de deelname toegenomen tot 17%.

Figuur 10

Doelrealisatie 'Leven lang leren' in Nederland



Bron: Eurostat

⁵⁹ Deze afspraken zijn vastgelegd in intentieverklaringen met de betrokken partijen.

⁶⁰ Realisatie versus doel $15\ 318/20\ 000 = 77\%$. Realisatie versus ambities: $15\ 318/29\ 920 = 51\%$.

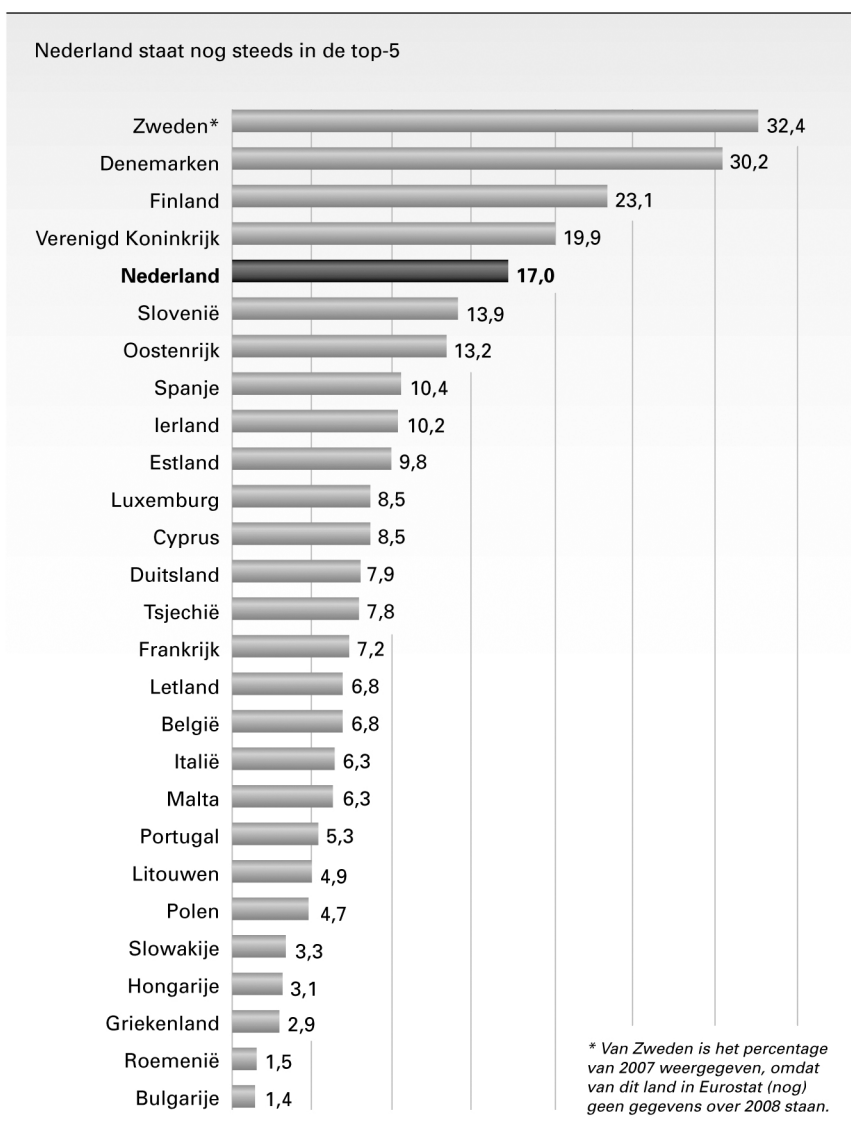
⁶¹ EVC-trajecten zijn doorgaans binnen twee maanden afgerond; duale trajecten duren vaak twee jaar.

In het NHP 2005–2008 staat een overzicht waarin de Nederlandse en gemiddelde EU-score in 2003 en 2007 is afgezet tegen de Nederlandse en EU-streefwaarden. Over het tweede deel van de Nederlandse doelstelling, dat Nederland in 2010 het niveau van de drie best presterende landen wil bereiken staat geen informatie in het NHP. Het Ministerie van OCW heeft de Tweede Kamer in 2007 over dit doel afzonderlijk geïnformeerd (OCW, 2007d). Daarnaast komt deze informatie terug in de publicatie van het ministerie Kerncijfers 2003–2007 (OCW, 2008b), dat als bijlage bij het jaarverslag 2007 aan de Tweede Kamer is gestuurd.

In 2000 stond Nederland in de top-5. Figuur 11 laat zien dat deze situatie in 2008 nog ongewijzigd is. Nederland neemt in de ranglijst nog steeds een vijfde plaats in.

Figuur 11

Percentage 25- tot en met 64-jarigen in de 27 EU-lidstaten dat deelneemt aan een 'Leven lang leren' (2008)

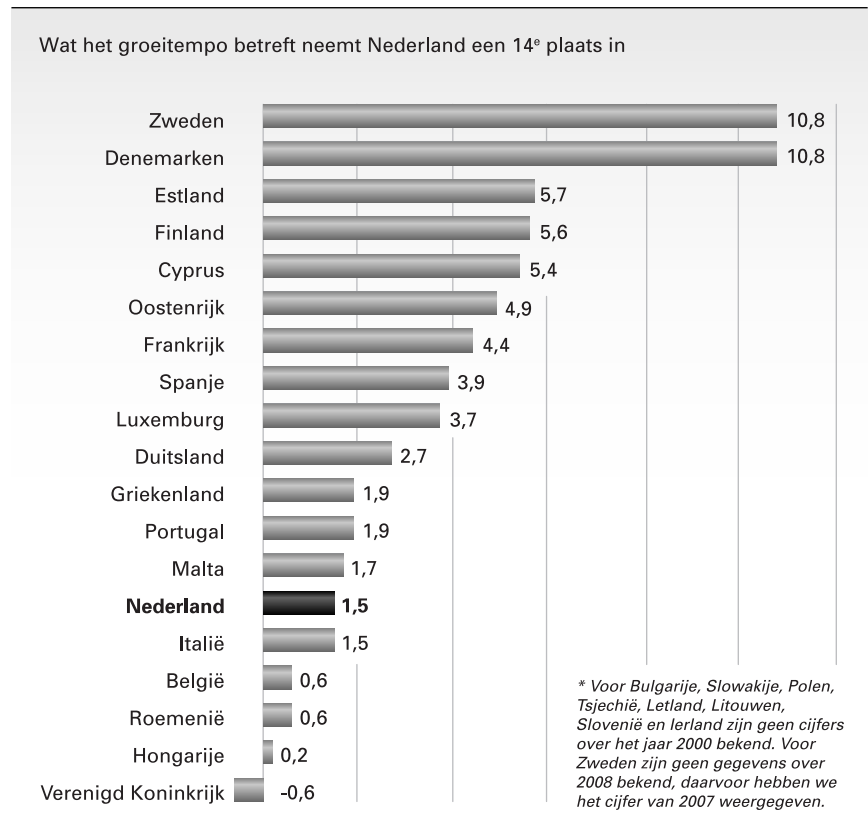


Bron: Eurostat

Op basis van de cijfers die bij Eurostat beschikbaar zijn, hebben we de relatieve groei tussen 2000 en 2008 berekend (zie figuur 12). Hieruit blijkt dat het percentage «Leven lang leren»-deelnemers in Nederland tussen 2000 en 2008 nauwelijks toegenomen is, terwijl dat in veel omringende landen wel het geval is. Dit geldt vooral voor de Scandinavische landen die in 2000 net iets hoger scoorden dan Nederland. Ook landen als Cyprus, Oostenrijk, Frankrijk en Spanje hebben een behoorlijke inhaalslag gemaakt tussen 2000 en 2008. Nederland staat als veertiende in de ranglijst van negentien lidstaten als we kijken naar het groeitempo van de deelname in Nederland aan «Leven lang leren» in de periode 2000–2008.

Figuur 12

Groei deelname aan 'Leven lang leren' in de 27 EU-lidstaten (2000-2008; mutatie in procentpunten)*



Bron: Eurostat

5.7 Wat heeft het gekost?

De Lissabonrapportages geven geen inzicht in wat de maatregelen voor de doelstelling «Leven lang leren» hebben gekost. Opmerkelijk is dat ook in de jaarlijkse voortgangsverslagen van de Projectdirectie Leren en Werken geen realisatiecijfers zijn opgenomen, terwijl bij het plan van aanpak wel een begroting is opgesteld. In het jaarverslag 2007 van het Ministerie van Onderwijs staat dat voor de jaren 2006 en 2007 respectievelijk € 27,8 miljoen en € 15,3 miljoen is uitgegeven voor het beleidsartikel «Leven lang leren» en EVC (OCW, 2008a). Het bedrag is € 8,3 miljoen hoger dan de begroting (€ 7,05 miljoen). De uitgaven zijn dus

meer dan de helft hoger uitgevallen in 2007. De verklaring hiervoor is dat er extra FES-gelden zijn toegekend.

In het NHP 2005–2008 en de voortgangsrapportage 2006 staat dat de ESF-budgetten en in het bijzonder de maatregelen voor «Leven lang leren» goed worden benut (EZ, 2004, p. 56). Bedragen ontbreken. Uit het jaarverslag van het Agentschap SZW blijkt dat in 2007 voor de gehele programmaperiode (2000–2006) de beschikbare ESF-subsidie voor de prioriteit «Leven lang leren» voor ongeveer de helft uitgeput is (Agentschap SZW, 2007, p. 18).

6 CASUS 2: «ONDERNEMERSCHAP»

6.1 Wat is op Europees niveau afgesproken?

De Europese Commissie acht het voor de toekomstige welvaart van de EU van doorslaggevend belang dat gebruik kan worden gemaakt van de innovatiemogelijkheden van het midden- en kleinbedrijf (MKB). In 2000 hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de EU en de Europese Commissie besloten om het ondernemerschap te bevorderen en het klimaat voor kleine bedrijven te verbeteren. Dit is vastgelegd in het Europees handvest voor kleine bedrijven (Europese Commissie, 2000). Het stimuleren van ondernemerschap heeft ook expliciet een plaats gekregen in de Lissabonstrategie, als onderdeel van richtsnoer 15.

Ondernemerschap in de Lissabonstrategie

Richtsnoer nr. 15: Het ondernemerschap bevorderen en het klimaat voor het MKB verbeteren.

De lidstaten moeten: 1. de toegang tot financiering verbeteren, om de oprichting en groei van het MKB te bevorderen, met de klemtoon op microleningen en andere vormen van risicokapitaal; 2. sterkere economische prikkels bieden, onder meer door belastingregelingen te vereenvoudigen en de indirecte arbeidskosten te verminderen; 3. het innovatieve potentieel van het MKB versterken, en 4. de daartoe strekkende ondersteunende diensten verlenen, bijvoorbeeld door één-loketprocedures in te stellen en nationale ondersteuningsnetwerken voor ondernemingen te stimuleren, om hun oprichting en groei te bevorderen, in overeenstemming met het Europees handvest voor kleine bedrijven. Voorts moeten de lidstaten ondernemerschap meer aan bod laten komen in onderwijs en opleiding voor het MKB. Zij moeten ook de eigendomsoverdracht vergemakkelijken, hun faillissementswetgeving waar nodig moderniseren en hun regelgeving in verband met reddings- en herstructureringsprocedures verbeteren.

Het doel van het beleid van de Europese Commissie en de lidstaten op dit terrein is: meer ondernemerschap. De EU-lidstaten hebben in «Lissabon»-verband vrijwel geen concrete streefwaarden afgesproken. Eén van de weinige (sub)doelen met een concrete streefwaarde is het wegnemen van procedurele drempels, zodat het opzetten van een onderneming mogelijk is binnen één week.

Het Europese ondernemerschapsbeleid is sinds de Lissabonstrategie verder uitgewerkt in diverse mededelingen van de Europese Commissie (Europese Commissie, 2005a; 2007b). In 2008 heeft de Europese Commissie de zogeheten *Small Business Act* opgesteld (Europese Commissie, 2008b). De *Small Business Act* vormt een algemeen beleidskader om het belang van ondernemerschap en het MKB te benadrukken en omvat zowel bestaand als nieuw beleid. Het beleidskader is juridisch niet bindend, maar bevat wel een aantal voorstellen die tot Europese wetgeving kunnen leiden.⁶² De *Small Business Act* moet volgens de Europese Commissie in de Lissabonstrategie worden geïntegreerd. De Europese Commissie heeft de lidstaten daarom verzocht om in hun nationale hervormingsprogramma's en jaarlijkse verslagen met de *Small Business Act* rekening te houden.

⁶² Zo is inmiddels een algemene groeps-vrijstellingsverordening voor staatssteun in werking getreden, waarmee de mogelijkheden voor overheidssteun aan het MKB zijn verruimd.

6.2 Wat wil het kabinet bereiken?

6.2.1 Bevoegdheden EU-Nederland

Het Nederlandse ondernemersbeleid valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van EZ.

Nederland heeft in reactie op de Small Business Act aangegeven dat het ondernemersbeleid «primair een nationale aangelegenheid» is.⁶³ Ook in ons onderzoek is gebleken dat het Ministerie van EZ de Europese beleidskaders zoals de Lissabonstrategie en de Small Business Act niet als leidend ziet voor het nationale ondernemersbeleid. De invloed van het Lissabonprogramma op het Nederlandse beleid op het gebied van ondernemerschap is dan ook beperkt. Er is wel sprake van uitwisseling van «good practices» op het gebied van MKB-beleid binnen de EU. Dit gebeurt in het kader van het eerder genoemde Europees handvest voor kleine ondernemingen, dat is geïntegreerd in de Lissabonstrategie.

6.2.2 Nationale doelstelling

Het beleid voor ondernemerschap is opgenomen in de begroting van het Ministerie van EZ onder de doelstelling «stimuleren van meer en beter ondernemerschap» (beleidsartikel 3, operationele doelstelling 2). Het Ministerie van EZ heeft het in de rijksbegroting 2005 en 2006 uitgewerkt in vier kwantitatieve doelen met streefwaarden. Deze zijn ook opgenomen in het NHP 2005–2008.

NHP 2005–2008: doelen voor ondernemerschap

1. Meer ondernemerschap: aandeel ondernemers in de beroepsbevolking moet minimaal 10% en 0,5%-punt hoger zijn dan het EU-gemiddelde (in 2003: 12,3% en EU-gemiddelde ook 12,3%).
2. Meer eigen bedrijven: Nederland moet in 2010 top-5-positie hebben als het gaat om aandeel volwassenen dat eigen bedrijf opzet (zevende positie in 2004).
3. Meer starters: aantal starters (exclusief dochterondernemingen) moet 10% boven relatieve groei van beroepsbevolking liggen.
4. Meer omzet: gerealiseerde omzet van technostarters moet € 2,65 miljard bedragen in 2010 (in 2003: € 1,33 miljard).

Dit zijn *Nederlandse* kwantitatieve indicatoren. Anders dan bij bijvoorbeeld de doelstellingen «arbeidsparticipatie van vrouwen» (zie hoofdstuk 7) en «Leven lang leren» (zie hoofdstuk 5) zijn er op dit terrein geen kwantitatieve *Europese* indicatoren.

In het NHP 2008–2010 zijn deze doelen met streefwaarden niet meer opgenomen. Volgens het Ministerie van EZ houdt dit verband met het aantreden in 2007 van het vierde kabinet-Balkenende en de daarmee samenhangende beleidswijzigingen. De beleidsdoelstelling «stimuleren van meer en beter ondernemerschap» is met het aantreden van het vierde kabinet-Balkenende niet veranderd in de EZ-begrotingen.

De EZ-begrotingen vanaf 2007 kennen nog maar één streefwaarde voor het aandeel ondernemers in de beroepsbevolking (de «ondernemersquote»), maar die houdt geen verband met het EU-gemiddelde.⁶⁴ De indicator voor doelstelling 4 over technostarters wordt nog steeds gehanteerd, maar zonder streefwaarde.

In het beleidsprogramma van het vierde kabinet-Balkenende (AZ, 2007) wordt de ondernemersquote weer wél gekoppeld aan een vergelijking

⁶³ Zie het BNC-fiche: http://www.minbuza.nl/nl/Actueel/Voorstellen_Europese_Commissie/ec_voorstellen/2008/08/Mededeling_Small_Business_Act.

⁶⁴ Zie bijlage 1 voor de definitie van de ondernemersquote.

met het Europese gemiddelde: de Nederlandse ondernemerquote moet in 2011 boven het EU-25-gemiddelde en minimaal op het EU-15-gemiddelde liggen.⁶⁵ Dit is dus minder ambitieus dan de doelstelling uit het NHP 2005–2008 (0,5 procentpunt boven het EU-gemiddelde).

Tekenend voor de nationale oriëntatie is dat voor 2011 is gekozen – het jaar dat het einde van de kabinetsperiode markeert – en niet voor 2010, de eerstvolgende «tijdhorizon» van de Lissabonstrategie. We merken op dat de indicatoren in de EZ-begroting anders worden ingevuld dan in het kabinetsprogramma en dat – zoals gezegd – indicatoren in het NHP 2008–2010 geheel ontbreken.

6.2.3 Formulering van de doelstelling

Voor het beoordelen van beleidsdoelen hanteren we de criteria SMART+C. SMART+C staat voor: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent.

Wij constateren dat de Nederlandse doelstellingen voor ondernemerschap in het NHP 2005–2008 aan de meeste van deze criteria voldoen. Dat geldt niet voor de doelen van het NHP 2008–2010.

De doelen in het NHP 2005–2008 geven aan welk maatschappelijk effect het kabinet wil bereiken en zijn voorzien van een kwantitatieve streefwaarde. De doelen in het NHP 2008–2010 zijn erg algemeen, zonder indicatoren met streefwaarden en daarmee *niet specifiek*.

De doelen in het NHP 2005–2008 zijn in *meetbare* termen geformuleerd, de doelen in het NHP 2008–2010 niet.

De doelen uit het NHP 2005–2008 om meer eigen bedrijven en meer omzet te realiseren zijn *tijdgebonden*, omdat is aangegeven wanneer deze doelen (in 2010) moeten zijn gehaald. Voor de doelen «meer ondernemerschap» en «meer starters» is een streefdatum minder relevant omdat het jaarlijkse maatstaven zijn.

De doelen zijn *afgestemd* met de Tweede Kamer en de sociale partners en decentrale uitvoerders.

Bij het beoordelen van het *realiteitsgehalte* hebben we gekeken of de doelen op het moment van vaststellen, gegeven de beschikbare informatie destijds, realistisch leken. We constateren op grond daarvan dat de eerste twee vermelde doelstellingen uit het NHP 2005–2008 («meer ondernemers» en «meer volwassenen die een eigen bedrijf opstarten») realistisch lijken, omdat de nagestreefde waarden relatief dicht bij de uitgangspositie liggen.

We hebben niet kunnen nagaan of de derde doelstelling («meer starters») realistisch is, omdat de benodigde informatie daarvoor ontbreekt in het NHP en de begroting en jaarverslag van het Ministerie van EZ.⁶⁶

De vierde doelstelling («meer omzet technostarters») leek in 2005 erg ambitieus. Op dat moment was bekend dat in 2003 de uitgangswaarde € 1,33 miljard bedroeg, hetgeen betekende dat tussen 2003 en 2010 een verdubbeling in de omzet van technostarters zou moeten optreden. In de jaren daarna is de omzet daadwerkelijk toegenomen tot € 2,4 miljard in 2007 (voorlopig cijfer). Het einddoel lijkt daarmee, los van de gevolgen van de huidige economische recessie, haalbaar.

Over het realiteitsgehalte van de doelen van het NHP 2008–2010 kunnen wij geen uitspraak doen, omdat de doelstellingen in deze rapportage noch specifiek noch meetbaar zijn.⁶⁷

Wij hebben de doelstellingen ten slotte ook beoordeeld op *consistentie*. Dit aspect heeft, zoals beschreven in § 3.2 van hoofdstuk 3, drie dimensies. Op de eerste twee dimensies zijn de doelen consistent: zij zijn

⁶⁵ De EU-15 zijn de vijftien landen waaruit de EU tot 2004 bestond. De EU-25 zijn de 25 landen waaruit de EU vanaf 1 januari 2004 tot 1 januari 2007 bestond.

⁶⁶ Het aantal starters is in 2005 (en latere jaren) niet afgezet tegen de relatieve groei van de beroepsbevolking.

⁶⁷ De ondernemersquote is in de begrotingen van het Ministerie van EZ opgenomen vanaf 2007, maar niet als doel in het NHP 2008–2010.

consistent met de overige doelstellingen in het cluster «ondernemingsklimaat» en sluiten aan bij de Europese richtsnoeren. Wel merken we op dat het Nederlandse NHP niet op alle aspecten van het Europese richtsnoer ingaat. Dit is het geval voor bedrijfsoverdracht en -beëindiging. Op de derde dimensie vertoont de consistentie gebreken. Zoals eerder aangegeven worden de doelen met kwantitatieve streefwaarden uit het NHP 2005–2008 niet meer in het NHP 2008–2010 genoemd. Deze ontwikkeling licht het kabinet in het NHP niet toe.

6.2.4 Relevantie, vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van indicator

De enige indicator uit het NHP 2005–2008 die nog wel in de begrotingen van het Ministerie van EZ vanaf 2007 wordt genoemd, is de ondernemersquote. Hierbij staat echter geen streefwaarde vermeld. Het CBS en de Kamers van Koophandel verzamelen jaarlijks de gegevens om deze quote voor Nederland te kunnen berekenen. Deze Nederlandse gegevens worden ook gebruikt in de Labour Force Statistics-database van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).

Op zichzelf is deze indicator *relevant* voor het meten van «meer ondernemerschap». De indicator kent echter een aantal problemen als het gaat om de mogelijkheid tot een *internationale vergelijking*. De OESO, bron van de cijfers, hanteert in haar statistiek geen uniforme definitie van een ondernemer, maar gaat uit van de definitie die het betreffende land hanteert, met als gevolg dat de cijfers tussen landen onderling niet vergelijkbaar zijn. Zo wordt met deze indicator de *omvang* van de ondernemingen niet gemeten. Over het algemeen scoren landen met relatief veel kleine bedrijven goed op deze indicator, bijvoorbeeld doordat ze een grotere dienstensector hebben. In Italië, dat het beste scoort op de ondernemersquote, bestaat een gemiddelde onderneming uit vier personen en in Denemarken, dat het slechtste scoort, is dit gemiddelde tien. In Nederland bestaat een bedrijf gemiddeld uit twaalf werknemers, wat boven het gemiddelde in de EU-15 (zeven werknemers) ligt. Verder kunnen verschillen in (*fiscale*) *wet- en regelgeving* een obstakel vormen voor de vergelijking. Volgens het CBS en het Ministerie van EZ zijn er landen waar relatief veel personen uit de beroepsbevolking zich als zelfstandige vestigen omdat de wet- en regelgeving dit aantrekkelijk maakt, terwijl ze feitelijk geen zelfstandig ondernemer zijn.

Het Economisch Instituut voor het Midden- en kleinbedrijf (EIM) heeft berekeningen uitgevoerd om de gegevens over de ondernemersquote uit verschillende landen vergelijkbaar te maken op basis van een uniforme definitie (CBS & EZ, 2008). De correctiefactoren zijn door het EIM bij gebrek aan informatie per jaar voor een aantal landen in de tijd constant gehouden. Tevens zijn correcties aangebracht voor de reeksbreuken in het materiaal van de OESO door in het jaar van de reeksbreuk als groeicijfer de gemiddelde ontwikkeling van het voorafgaande jaar en het navolgende jaar te nemen.⁶⁸ Hoe nauwkeurig deze cijfers zijn is onbekend. Onduidelijk is dus ook hoe betrouwbaar de internationale vergelijking op basis van deze cijfers is.

De *betrouwbaarheid* van de cijfers van het EIM, inclusief de bewerking van de gegevens van het CBS en de Kamers van Koophandel, wordt niet gecontroleerd door de auditdienst van het Ministerie van EZ. In het kader van de controle van het jaarverslag 2007 van het Ministerie van EZ heeft de auditdienst dit kengetal wel getoetst op ordelijkheid, controleer-

⁶⁸ Een reeksbreuk ontstaat bijvoorbeeld doordat overgestapt wordt op een iets gewijzigde manier van meten. Hierdoor zijn de cijfers van vóór die wijziging niet zonder meer vergelijkbaar met die vanaf die wijziging.

baarheid en deugdelijkheid. Er is sprake van ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand komen van beleidsinformatie, indien de verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed in het proces zijn belegd en het proces achteraf reconstrueerbaar is. De auditdienst concludeerde dat het totstandkomingsproces aan voornoemde eis in voldoende mate voldeed. Deze wijze van controle is conform de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek.

Dat het proces voldeed wil niet zeggen dat de cijfers in de Lissabonrapporten *juist* zijn. In het NHP 2005–2008 en in het voortgangsrapport 2006 wordt aangegeven dat de ondernemersquote in Nederland in 2003 12,3% bedroeg. Deze score voor Nederland is hoger dan de cijfers voor de ondernemersquote in de gelijktijdig opgestelde begroting 2006 van EZ (10,9%). In het NHP 2005–2008 wordt verder een gemiddelde voor de EU-15 van 12,3% in 2003 genoemd. Ook dit cijfer wijkt af van de informatie in de begroting 2006 van het Ministerie van EZ. Daarin staat namelijk dat het eerder genoemde percentage van 10,9 iets boven het EU-15 gemiddelde in 2003 lag, wat impliceert dat het EU-gemiddelde lager was dan 10,9%. Het Ministerie van EZ heeft ons tijdens het onderzoek aangegeven dat de cijfers in het NHP 2005–2008 onjuist zijn. Het juiste getal voor Nederland had dus 10,9% moeten zijn (later is dit getal door het CBS herzien tot 10,54%).

6.3 Wat wil het kabinet daarvoor doen?

Een belangrijk onderdeel van goede informatievoorziening over beleidsvoornemens is een beschrijving van de activiteiten die het kabinet wil ondernemen. Wij hebben gekeken welke maatregelen ter bevordering van ondernemerschap in de Lissabonrapporten staan en of dit alle maatregelen zijn die het kabinet hiervoor inzet.

De maatregelen van het Nederlandse ondernemerschapbeleid richten zich op vier doelgroepen:

- startende ondernemingen;
- groeiende ondernemingen;
- ondernemingen in fase van bedrijfsoverdracht en/of bedrijfsbeëindiging;
- onderwijsinstellingen (studenten, leerlingen, docenten en management).

Om deze doelgroepen te bereiken zet het Ministerie van EZ een groot aantal maatregelen in, die in te delen zijn in de volgende groepen:

- Maatregelen ter stimulering van de start, doorgroei en overdracht van bedrijven, zoals maatregelen om sneller een BV op te richten.
- Maatregelen ter bevordering van kapitaalverstrekking, zoals het Besluit Borgstelling MKB Kredieten (BBMKB). Wanneer een bedrijf geld wil lenen, maar aan de bank te weinig zekerheden kan bieden, is de kans groot dat de bank geen lening verstrekt. In zo'n situatie kan de borgstellingsregeling uitkomst bieden: de overheid staat dan garant voor een deel van de lening. Een ander langlopende regeling is de Durfkapitaal- of «Tante Agaathregeling». Deze regeling maakt het voor particulieren fiscaal aantrekkelijk geld te lenen aan beginnende ondernemers.
- Maatregelen die de ondernemerscultuur via het onderwijs verbeteren, bijvoorbeeld door meer aandacht voor ondernemende houding en zelfstandig ondernemerschap te organiseren in het onderwijs.

- Advisering, bijvoorbeeld via het bedrijvenloket www.antwoordvoorbedrijven.nl.
- Fiscale maatregelen, zoals het verlagen van de vennootschapsbelasting.

De meeste maatregelen van het kabinet betreffende ondernemerschap-beleid zijn vermeld in de NHP's. De reden dat de NHP's niet helemaal volledig zijn, is volgens het Ministerie van EZ dat het accent in het NHP ligt op die onderdelen waarin de Europese Commissie geïnteresseerd is. Zo ligt volgens het ministerie momenteel in «Brussel» een vrij grote nadruk op ondernemerschap in het onderwijs, terwijl dit een bescheiden plaats inneemt in het bredere nationale beleid.

6.4 Wat gaat het kosten?

In het NHP 2008–2010 en de voortgangsrapporten staat dat de verwachte uitgaven voor ondernemerschap € 3 miljoen per jaar bedragen. De toelichting geeft aan dat dit bedrag betrekking heeft op de BBMKB. In de EZ-begroting is deze regeling onderdeel van beleidsartikel 3 onder de doelstelling «Stimuleren meer en beter ondernemerschap». Als uitwerking van het beleidsprogramma van het vierde kabinet-Balkenende is vanaf de begroting 2008 het jaarplafond voor de BBMKB-regeling voor de jaren 2007–2011 structureel verhoogd naar € 715 miljoen, oplopend tot € 765 miljoen in 2011. Het verschil tussen de lage bedragen uit de Lissabonrapporten en de hoge bedragen in de begrotingen komt doordat er in het NHP en voortgangsrapport voor gekozen is om de verwachte netto-uitgaven van deze regeling op te nemen.⁶⁹ In de begroting daarentegen staat het totale garantiebedrag BBMKB.

De verwachte uitgaven voor de overige maatregelen voor het bevorderen van ondernemerschap, zoals voor ondernemerschap in het onderwijs waarop een vrij grote nadruk zou liggen, zijn niet in de NHP's en voortgangsrapporten opgenomen.

Op het gebied van ondernemerschap worden ook EU-gelden ingezet. Het betreft vooral bijdragen uit de structuurfondsen ESF en EFRO. De bedragen hiervoor zijn niet opgenomen in de Lissabonrapporten. Om welke bedragen het precies gaat is evenmin bekend.

6.5 Wat heeft het kabinet gedaan?

In de voortgangsrapporten staat voor enkele van de in het NHP 2005–2008 aangekondigde maatregelen informatie over de voortgang. Voorbeelden zijn de afronding van het project «Stimulering Ondernemerschap» en het instellen van zogenoemde kanszones. Maar de meeste voortgangsinformatie, zoals het gebruik van de BBMKB, is alleen in andere documenten te vinden. Zo blijkt uit het jaarverslag van het Ministerie van EZ dat de benuttingsgraad van de BBMKB in 2005 90%, in 2006 95% en in 2007 86% bedroeg.

In het NHP 2008–2010 staat vrijwel geen informatie over de stand van zaken van de kabinetsmaatregelen in de afgelopen jaren. Het NHP bevat voor ondernemerschap vrijwel alleen een beschrijving van (nieuwe of aangepaste) maatregelen.

⁶⁹ De netto-uitgaven zijn de kasuitgaven vanwege borgstellingen die tot uitbetaling leiden, minus de inkomsten uit deze regeling. Lang niet alle borgstellingen leiden daadwerkelijk tot uitgaven voor het Rijk.

6.6 Wat heeft het kabinet bereikt?

6.6.1 Informatie over doelrealisatie in de Lissabonrapporten

In de voortgangsrapporten staat weinig informatie over de doelrealisatie en geen informatie over de doeltreffendheid van de genoemde maatregelen in het NHP 2005–2008. Ook in het meest recente departementale jaarverslag van EZ (over 2007) is overigens geen informatie over de doelen aanwezig, afgezien van de informatie die is opgenomen over de ondernemersquote.

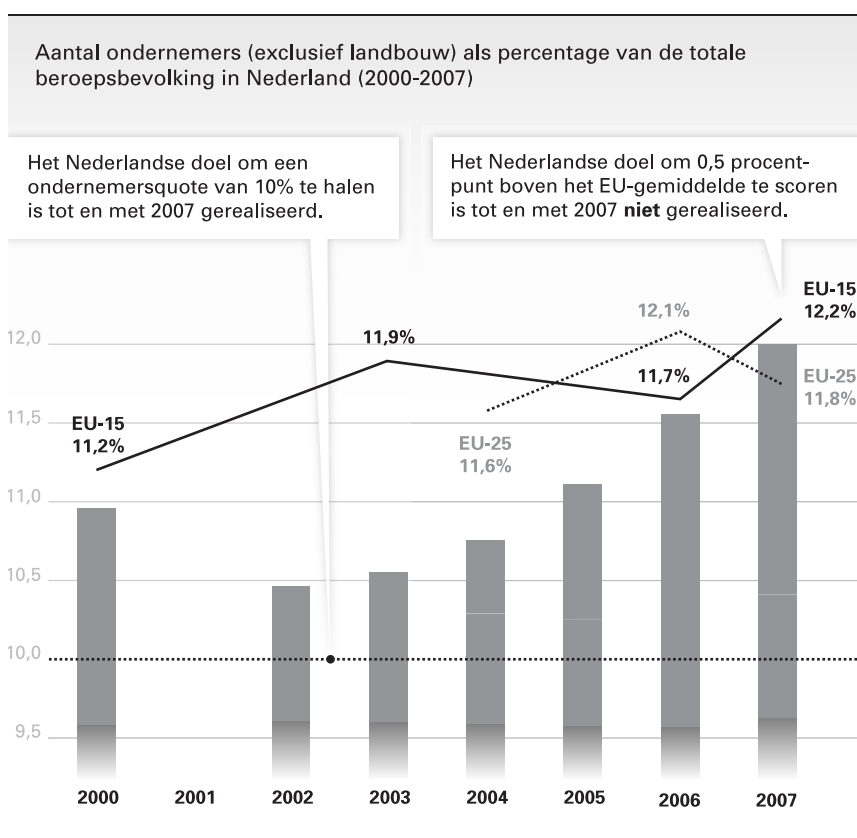
6.6.2 Feitelijke doelrealisatie

In figuur 13 worden de scores van Nederland op de ondernemersquote in de periode 2000 tot en met 2006 getoond. Hieruit is af te leiden dat er sprake is van een stijging van de ondernemersquote en dat het doel – minimaal 10% – wordt gehaald tot en met 2007.⁷⁰

Het doel om 0,5 procentpunt boven het EU-gemiddelde te scoren is tot en met 2007 echter niet gerealiseerd, zoals figuur 13 laat zien.

Figuur 13

Doelrealisatie ondernemersquote



Bron: CBS (voor 2001 is geen cijfer voor Nederland beschikbaar; voor de periode 2000-2002 is geen cijfer voor de EU-25 beschikbaar)

⁷⁰ Dit is het meest recente jaar waarover begin 2009 cijfers beschikbaar waren.

6.6.3 Inzicht in doeltreffendheid beleid

Om vast te stellen in welke mate de positieve ontwikkeling van de ondernemersquote (mede) toe te schrijven is aan de beleidsmaatregelen, is evaluatieonderzoek nodig. Wij constateren dat voor de maatregelen die Nederland voor ondernemerschap onder de paraplu van de Lissabonstrategie heeft gehangen, weinig evaluaties beschikbaar zijn. Er zijn alleen evaluaties voor de BBMKB (2005), de Durfkapitaalregeling (2005), en een tussentijdse review van het TechnoPartnerplatform (2007). In 2007 is een nulmeting voor onderwijs en ondernemerschap gepubliceerd met als doel de resultaten van het Partnership Leren Ondernemen meetbaar te maken.

Bij een aantal van de maatregelen is de reden voor het ontbreken van evaluaties dat de maatregelen te recent zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de «Groeiversneller» en voor microkredieten voor startende ondernemers. Andere maatregelen, bijvoorbeeld de «Groeifaciliteit», bestaan echter al langer.

In 2008 is door het EIM in opdracht van het Ministerie van EZ wel een beleidsdoorlichting van het ondernemerschapsbeleid uitgevoerd (EIM, 2008). Ook deze beleidsdoorlichting geeft weinig inzicht in de effecten van het beleid. Dit staat overigens niet op zich zelf. Ook andere beleidsdoorlichtingen geven doorgaans onvoldoende inzicht in de effectiviteit van het beleid, zoals blijkt uit een analyse van het Ministerie van Financiën (APE bv, 2008). In deze analyse is de beleidsdoorlichting over ondernemerschapsbeleid niet meegenomen.

Het EIM heeft niet zelf onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van het beleid; het heeft gebruikgemaakt van reeds uitgevoerde evaluaties (van onderdelen) van het beleid en van de mening van deskundigen. De belangrijkste conclusie van het EIM was dat het ondernemerschapsbeleid in grote lijnen doeltreffend en legitiem is. Het stelde wel vast dat de link tussen doelstellingen per regeling en het operationele doel «meer en beter ondernemerschap» niet altijd expliciet gearticuleerd wordt. Dit geldt volgens het EIM bijvoorbeeld voor instrumenten die de toegang tot financiering voor kleine, jonge bedrijven vereenvoudigen (BBMKB, Tante Agaathregeling, microfinanciering) (p. 55–56). Hierdoor is volgens het EIM het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het *geheel aan regelingen* lastig. Ook concludeerde het EIM dat de samenhang tussen de verschillende regelingen soms beperkt is. De regelingen zelf zijn volgens het EIM meestal wel doeltreffend.

De Voorjaarsraad 2008 stelde op basis van de voortgangsrapport van de Europese Commissie vast dat de nationale inspanning om het ondernemingsklimaat te verbeteren een van de sterke punten van Nederland is (Europese Commissie, 2008a). Aangezien het inzicht in de effecten van het Nederlandse ondernemerschapsbeleid beperkt is, is niet duidelijk waarop dit oordeel is gebaseerd.

6.7 Wat heeft het gekost?

Noch de Lissabonrapporten, noch het jaarverslag 2007 van het Ministerie van EZ verschaft informatie over de uitgaven die Nederland doet voor de maatregelen die ons land heeft geplaatst onder de paraplu van het Lissabondoel om het ondernemerschap te bevorderen.

7 CASUS 3: «ARBEIDSPARTICIPATIE VAN VROUWEN»

7.1 Wat is op Europees niveau afgesproken?

De Europese Commissie heeft in het kader van de Lissabonstrategie een aantal doelstellingen geformuleerd ter bevordering van de werkgelegenheid. Eén daarvan heeft onder meer betrekking op het vergroten van de arbeidsparticipatie in Europa. Het gaat om richtsnoer 17: «Streven naar een beleid gericht op volledige werkgelegenheid, betere arbeidskwaliteit en -productiviteit en hechtere sociale en territoriale samenhang». Onder het algemeen geformuleerde richtsnoer valt een aantal doelstellingen met concrete streefwaarden. Het beleid van de Europese Commissie en de lidstaten voor het verhogen van de arbeidsparticipatie moet resulteren in een totale participatiegraad in de Europese Unie van gemiddeld 70% in 2010, waarbij de participatie van vrouwen ten minste 60% en de participatie van ouderen (55 tot en met 64 jaar) ten minste 50% moet bedragen. Wij hebben de doelstelling gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen nader onderzocht.

EU-doelstelling «Arbeidsparticipatie van vrouwen» en indicator

In 2010 heeft 60% van alle vrouwen van 15 tot en met 64 jaar een baan.

7.2 Wat wil het kabinet bereiken?

7.2.1 Nationale doelstellingen

Het Nederlandse beleid om de arbeidsparticipatie van vrouwen te vergroten valt onder de verantwoordelijkheid van de ministers van SZW en OCW.

Nederland voldoet al vanaf het begin van de Lissabonstrategie in 2000 aan de *Europese* doelstelling om de arbeidsparticipatie van vrouwen in 2010 te vergroten tot 60%. En Nederland behoort op deze indicator in de gehele periode 2000–2008 tot de top-5 van Europa. Met de EU-indicator voor arbeidsparticipatie wordt het percentage van de totale bevolking in de leeftijdsgroep 15 tot en met 64 jaar dat deelneemt aan de arbeidsmarkt gemeten. Er wordt hierbij geen ondergrens gehanteerd voor het aantal gewerkte uren.

Ondanks de hoge score krijgt Nederland van de Europese Commissie al enkele jaren de aanbeveling meer werk te maken van de arbeidsparticipatie van vrouwen. De reden is dat vrouwen in Nederland veelal deeltijdbanen hebben, waardoor het gemiddeld aantal gewerkte uren relatief laag is. In geen ander Europees land wordt zoveel in deeltijd gewerkt als in Nederland (CPB, 2008). In Nederland werkte in 2007 driekwart van de vrouwen in deeltijd. In het land dat binnen de EU op de tweede plaats komt, Duitsland, bedroeg dit percentage 45. Het gemiddelde van de 27 EU-landen bedroeg in 2007 30,7%.⁷¹ Vrouwen met kinderen hebben hun gewerkte aantal uren uitgebreid, maar het gemiddeld aantal gewerkte uren van werkende vrouwen is over de afgelopen decennia niet toegenomen, eerder licht gedaald (CPB, 2007). In 2001 bedroeg de gemiddelde arbeidsduur per week van vrouwen 24,9 uur en in 2007 bedroeg het aantal uren 24,8 (SCP & CBS, 2009, p. 89). Om tegemoet te komen aan de specifieke situatie van ons land hanteert het kabinet naast het EU-doel ook een nationaal doel voor de arbeidsparticipatie van vrouwen binnen het kader van de Lissabonstrategie.

⁷¹ Bron: Eurostat.

Nederland heeft de streefwaarde van de EU (60% van alle vrouwen van 15 tot en met 64 jaar met een baan) overgenomen. Daarnaast heeft Nederland in 2000 een ambitieuzere streefwaarde vastgelegd in het *Meerjarenbeleidsplan emancipatie* (SZW, 2000). Deze streefwaarde, die terugkomt in de emancipatienota *Meer kansen voor vrouwen* uit 2007 (OCW, 2007c), houdt in 65% arbeidsparticipatie van vrouwen in 2010 en heeft betrekking op alle vrouwen met een baan van 12 uur of meer. Dit Nederlandse doel en de daarop gerichte maatregelen zijn óók opgenomen in het NHP 2005–2008 (EZ, 2004) en het NHP 2008–2010 (EZ, 2007a).

NL-doelstelling «Arbeidsparticipatie van vrouwen» en indicator

In 2010 heeft 65% van alle vrouwen van 15 tot en met 64 jaar een baan van 12 uur of meer.

7.2.2 Formulering van de doelstelling

Voor het beoordelen van beleidsdoelen hanteren we de criteria SMART+C. SMART+C staat voor: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent.

Wij constateren dat de nationale doelstelling voor het vergroten van de arbeidsparticipatie van vrouwen aan de meeste van deze criteria voldoet. Om te beginnen is het doel geformuleerd in termen van het te bereiken maatschappelijke effect en is daarom *specifiek*.

Zowel de voortgang op het Europese als op het nationale doel zijn op zichzelf *meetbaar*. Wij plaatsen wel kanttekeningen bij de *relevantie* van deze indicatoren; zie hiervoor § 7.2.3.

De NHP's zijn aan de Tweede Kamer voorgelegd en ook *afgestemd* met de sociale partners en decentrale uitvoerders.

Het realiteitsgehalte van het nationale doel is beperkt. Het percentage werkende vrouwen is van 2001 tot 2004 vrijwel gelijk gebleven (52,8% in 2001 en 52,7% in 2004). In de periode 2005–2007 was de groei gemiddeld 2,1 procentpunt per jaar. Dit zou kunnen duiden op een effect van het gevoerde beleid.⁷² In de periode 2008–2010 zou voor vrouwen een stijging van gemiddeld 2,6 procentpunt per jaar nodig zijn om het doel van 65% te realiseren, hetgeen, ook los van de gevolgen van de economische crisis, niet realistisch lijkt. In de voorgaande zeven jaar is nooit zo'n sterke groei gerealiseerd. In de periode 1992–2005 bedroeg de groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen in de leeftijd van 18 tot en met 64 jaar gemiddeld 1 procentpunt per jaar (CPB, 2007, p. 141).

Het doel bevat een jaartal en is daarom *tijdgebonden*.

Wij hebben het nationale doel ten slotte ook beoordeeld op *consistentie*. Dit aspect heeft, zoals beschreven in hoofdstuk 3 (§ 3.2), drie dimensies. Het arbeidsparticipatiedoel voldoet aan alle drie de criteria: het is consistent met de overige doelstellingen in het beleidscluster «arbeidsparticipatie», het sluit aan bij de Europese richtsnoeren en wordt gelijklopend beschreven in de NHP's voor 2005–2008 en 2008–2010.

7.2.3 Relevantie, vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van indicator

Het kabinet hanteert in zijn documenten drie definities van arbeidsparticipatie. Deze worden in onderstaande tabel beschreven.

⁷² Bron: CBS, Statline

Tabel 5. Gebruik verschillende definities arbeidsparticipatie in NHP, emancipatiebeleidsnota's en begroting

	NHP	Begroting SZW	Nota's OCW*	Beleidsprogramma Balkenende-IV (AZ, 2007)
EU (alle banen van 15- t/m 64-jarigen; netto: alleen personen met een baan)	X			
Nationaal-NHP (alleen banen van 12 uur of meer van 15- t/m 64-jarigen; netto: alleen personen met een baan)	X		X	X
Nationaal-begroting (20- t/m 64-jarigen die beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt voor banen van 12 uur of meer; bruto: inclusief werklozen)	X	X		X

* Begroting 2009 (OCW, 2008c); Beleidsdoorlichting Emancipatie (OCW, 2007a); Emancipatiebeleid 2008–2010 (OCW, 2007c)

Deze definities verschillen op het punt van de omvang van de *doelgroep* - alleen werkenden (netto) of ook inclusief de werklozen (bruto) – de *leeftijdsgroep* die wordt meegeteld, en de omvang van de baan. In het NHP worden de drie definities door elkaar gebruikt, wat de leesbaarheid niet vergroot. Het uiteindelijke doel in het NHP wordt wel duidelijk benoemd, zoals hierboven is aangegeven.

Vergelijkbaarheid

Met behulp van de EU-indicator is een vergelijking tussen de lidstaten mogelijk. Dat kan niet op basis van de Nederlandse indicator, aangezien de andere lidstaten niet registreren hoeveel banen er zijn van minder dan 12 uur.

Relevantie

Een algemeen probleem van de hierboven vermelde definities is dat ze uitgaan van aantallen werknemers en niet van aantallen arbeidsuren omgerekend naar voltijdbanen. Zoals we eerder aangaven is in Nederland het probleem rond de arbeidsparticipatie nu juist gelegen in het gemiddeld genomen geringe aantal gewerkte uren. Dit betekent dat de EU-indicator, die geen ondergrens voor het aantal gewerkte uren kent, van beperkte relevantie is voor de Nederlandse situatie. De Nederlandse indicator uit het NHP houdt in enige mate rekening met het aantal gewerkte uren, doordat alleen banen van twaalf uur of meer worden meegeteld. Ook de Nederlandse indicator gaat echter uit van aantallen werknemers, terwijl een toename in deze indicator niet noodzakelijk betekent dat het gemiddelde aantal uren ook stijgt. Naar onze mening zou een valide indicator zowel iets over het *aantal personen* als over de *arbeidsduur* moeten zeggen.

Het kabinet vindt het belangrijk dat ook het aantal door vrouwen gewerkte uren toeneemt. In de emancipatienota voor 2008–2011 is daarom naast het doel voor de vergroting van de participatiegraad als extra doel opgenomen dat de arbeidsparticipatie in uren van Nederlandse vrouwen zo snel mogelijk op het Europees gemiddelde komt (OCW, 2007c, p. 24). Hieraan is overigens geen streefwaarde en ook geen tijdpad gekoppeld.

Zoals vermeld heeft ons land van de Europese Commissie een aanbeveling gekregen op het terrein van arbeidsparticipatie. Dit betekent dat de Europese Commissie zich ervan bewust is dat de indicator gebreken vertoont en dat er meer relevante aspecten een rol kunnen spelen dan de indicator meet.

Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van de cijfers over de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie wordt door het Ministerie van SZW met de kwaliteitsprocessen van het CBS gewaarborgd. Het CBS verzamelt deze cijfers jaarlijks. Het CBS heeft een systeem van kwaliteitszorg ingericht, dat gebaseerd is op de hoogste internationale normen (CBS, 2008). Het CBS werkt ook mee aan toetsen door externe instanties, waaronder de Europese Commissie, en rapporteert regelmatig over de kwaliteit aan Eurostat. Het CBS onderschrijft de zogenaamde Europese Praktijkcode (European Statistics Code of Practice) voor statistische autoriteiten en brengt deze in de praktijk. Deze methodiek van kwaliteitsborging is conform de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek, de voorschriften voor de waarborging van de kwaliteit van beleidsinformatie van het Ministerie van Financiën (Financiën, 2006).

7.3 Wat wil het kabinet daarvoor doen?

Nederland heeft ervoor gekozen voornamelijk generieke maatregelen te treffen om de arbeidsparticipatie te vergroten, in plaats van specifieke maatregelen voor verschillende doelgroepen, zoals vrouwen. Voorbeelden van deze generieke maatregelen zijn aanpassingen in de sociale zekerheidswetgeving met als doel daarmee de prikkel om (meer) te werken te versterken en de mogelijkheden voor kinderopvang te verruimen. Daarnaast zijn maatregelen getroffen voor kleine doelgroepen, zoals de instelling van de stuurgroep «Allochtone vrouwen en arbeid». Een ander voorbeeld van een maatregel voor het vergroten van de arbeidsparticipatie van vrouwen is de instelling van de Taskforce Deeltijdplus, die onder meer de belemmeringen voor de participatie van vrouwen inzichtelijk wil maken.

De in de NHP's vermelde maatregelen zijn niet alle maatregelen die de rijksoverheid heeft getroffen ter vergroting van de arbeidsparticipatie van vrouwen, maar volgens het Ministerie van SZW zijn het wel de belangrijkste.

Een voorbeeld van aanvullende maatregelen is te vinden in artikel 42 «Arbeidsparticipatie» van de SZW-begroting 2009 (SZW, 2008) waarin onder meer expliciet ingegaan wordt op maatregelen voor het vergroten van de arbeidsparticipatie van (met name allochtone) vrouwen. Dit zijn maatregelen in aanvulling op het algemene arbeidsmarktbeleid. Deze zijn volgens het Ministerie van SZW niet in het NHP opgenomen omdat het maatregelen met een gering financieel belang betreft. Opmerkelijk is wel dat in dit artikel 42 als één van de doelen van dit artikel het totale doel voor het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen wordt genoemd, terwijl de genoemde maatregelen maar op een zeer klein deel van de doelgroep betrekking hebben.

Voor een deel van de maatregelen heeft het Ministerie van SZW vooraf onderzocht of deze maatregelen effectief zullen zijn. Zo heeft het CPB ex ante berekend wat de gevolgen zullen zijn van het afbouwen van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting. Deze maatregel maakt het aantrekkelijker voor niet-werkende partners met kinderen tot en met 5 jaar om te gaan werken. De werkgelegenheid in personen stijgt door deze maatregel sterk. De werkgelegenheid in arbeidsjaren stijgt minder sterk, omdat het met name een toename van deeltijdbanen betreft (CPB, 2008).

7.4 Wat gaat het kosten?

Uit geen van beide NHP's of voortgangsrapporten is af te leiden hoeveel geld Nederland in totaal van plan is te gaan besteden aan de Lissabon-doelstelling voor arbeidsparticipatie van vrouwen. Financiële informatie over één van de maatregelen, de kinderopvang, vermelden de NHP's wel. De bedragen in de NHP's komen echter niet overeen met de corresponderende bedragen in de begroting van het Ministerie van OCW. In 2008–2010 geeft het Rijk per jaar circa € 2,8 miljard aan kinderopvang uit. Ook uit de rijksbegroting is niet te achterhalen hoeveel geld Nederland wil besteden aan het bereiken van een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen. De reden hiervoor is dat veel maatregelen generiek zijn, waardoor toerekening naar de bijdrage van deze maatregelen aan het vergroten van de arbeidsparticipatie van vrouwen lastig is.

7.5 Wat heeft het kabinet gedaan?

Over zes van de negen maatregelen ter bevordering van de arbeidsparticipatie die worden genoemd in het NHP 2005–2008 is voortgangsinformatie beschikbaar in de voortgangsrapporten. De maatregelen waarover geen voortgangsinformatie is opgenomen, zijn de Wet Arbeid en Zorg (verruiming van de mogelijkheid om verlof op te nemen), de stuurgroep «Allochtonen vrouwen en arbeid» en «Plan van aanpak Emancipatie en Integratie». Over één van de tien maatregelen die in het NHP 2008–2010 worden genoemd is wél voortgangsinformatie opgenomen, namelijk over het verhogen van de combinatiekorting in 2008. Informatie over de voortgang op de overige maatregelen ontbreekt omdat het plannen uit 2008 betreft. Ook een terugblik op plannen uit eerdere Lissabonrapporten ontbreekt.

7.6 Wat heeft het kabinet bereikt?

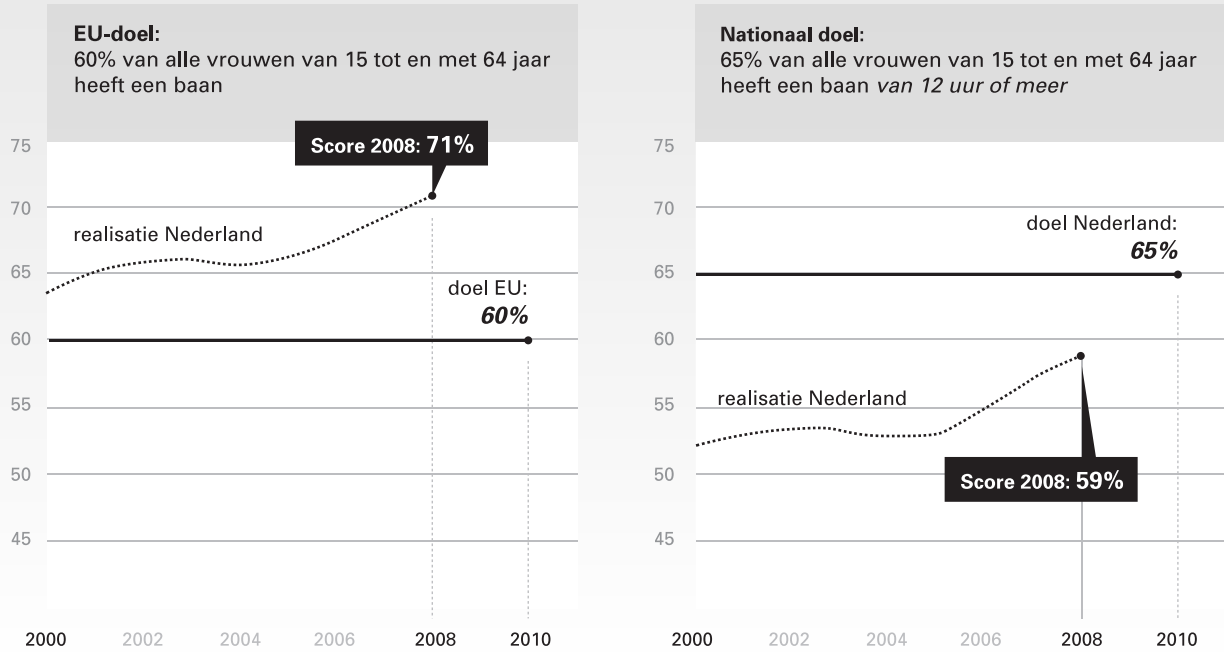
Het kabinet geeft in de NHP's en de voortgangsrapporten informatie over de ontwikkeling in de participatiegraad van vrouwen voor zowel het doel conform de Europese als de Nederlandse definitie, zoals blijkt uit figuur 14.⁷³

⁷³ Voor de realisatie van het Nederlandse doel hebben we gebruikgemaakt van de recentste gegevens van het CBS, die afwijken van de cijfers uit het NHP.

Figuur 14

Participatiebeleid vrouwen: realisatiecijfers Nederland over 2000-2008

Nederland heeft van meet af aan ruimschoots voldaan aan het EU-doel voor 2010; het scherper gestelde nationale doel is echter nog niet gehaald.



Bron: CBS-Statline, Eurostat

In de voortgangsrapporten wordt geen inzicht gegeven in de mate waarin de – positieve – ontwikkeling in de participatiegraad van vrouwen het gevolg is van de maatregelen van het kabinet in het NHP 2005–2008. Ook in de departementale jaarverslagen van het Ministerie van SZW is deze informatie niet aanwezig.

7.7 Wat heeft het gekost?

Uit geen van de beide gepubliceerde NHP's en voortgangsrapporten is af te leiden hoeveel geld Nederland besteed heeft aan de Lissabon-doelstelling voor arbeidsparticipatie. Overigens is deze informatie ook in de departementale jaarverslagen niet te vinden.

Begrippen

Beleidsinformatie

Om zicht op zijn beleidsresultaten te hebben heeft een minister relevante informatie nodig over de geleverde prestaties en de bereikte effecten: de beleidsinformatie. Dit kan informatie zijn uit systemen van reguliere prestatiegegevens, maar ook informatie uit verrichte beleidsevaluaties. We onderscheiden:

- *prestatie-indicatoren*, bijvoorbeeld het aantal kilometers aangelegde weg;
- *streefwaarden* voor prestaties kunnen zijn geformuleerd, bijvoorbeeld 100 kilometer aangelegd in 2009;
- *effectindicatoren*, bijvoorbeeld de reistijd over een bepaald traject.

Effectindicatoren worden *doelstellingsijkpunten* of *streefwaarden* wanneer zij zijn gekoppeld aan een bepaalde doelstelling: de reistijd over een bepaald traject is maximaal één uur.

De *causale relatie* tussen de prestaties en het bereikte effect kan slechts door middel van (evaluatie)onderzoek worden aangetoond.

Definities

Leven lang leren

Alle vaardigheden die gedurende het hele leven ontplooid worden om kennis, vaardigheden en competenties vanuit een persoonlijk, burgerlijk, sociaal en/of werkgelegenheidsperspectief te verbeteren.

International Standard Classification of Education (ISCED)

De ISCED is de door de Verenigde Naties aanbevolen meerdimensionale onderwijsclassificatie van UNESCO, die van belang is voor internationaal vergelijkend onderzoek. Deze deelt opleidingen in op basis van de kenmerken niveau, volgorde waarin opleidingen worden gevolgd, doorgeleiding naar vervolgonderwijs dan wel arbeidsmarkt, inhoud van het onderwijs (algemeen/beroeps), cumulatieve duur van een opleiding in voltijdequivalenten, het aspect werkend leren, de rangorde in de hiërarchie van nationale examens in het hoger onderwijs en de studierichting. De huidige versie is de ISCED 1997.

Niveau	Type Onderwijs	Het Nederlandse onderwijs
ISCED 0	Pre-primair onderwijs	Groep 1 en 2 basisonderwijs en speciaal onderwijs; leerlingen 3–5 jaar oud.
ISCED 1	Primair onderwijs	groep 3–8 basisonderwijs en speciaal onderwijs; leerlingen 6 jaar en ouder
ISCED 2	Lager secundair onderwijs	Beroepsgericht: WEB-assistentenopleiding (mbo niveau 1), Praktijkonderwijs, vmbo klas 3–4 Algemeen: vmbo klas 1–2 (3,4), havo/vwo klas 1–3, mavo klas 1–4, vavo, svo
ISCED 3	Hoger secundair onderwijs	Beroepsgericht: WEB basisberoepsopleiding (mbo niveau 2–3); WEB vakopleiding (mbo niveau 2–4); WEB middenkaderopleiding (mbo niveau 3–4); Algemeen: Klas 4–6 havo/vwo

Niveau	Type Onderwijs	Het Nederlandse onderwijs
ISCED 4	Post-secundair niet-tertiair onderwijs	WEB specialistenopleiding (mbo niveau 4), 1-jarig hbo
ISCED 5A	Tertiair onderwijs (type A) (Hoger onderwijs, type A)	4–6 jarig hbo, wo; wo- en hbo-bachelor; wo-master
ISCED 5B	Tertiair onderwijs (type B) (Hoger onderwijs, type B)	2–3 jarig hbo
ISCED 6	Voortgezette onderzoekskwalificatie	Aio, oio, wo-doctor

Ondernemerschap (EU-definitie)

Ondernemerschap is de mentaliteit en het proces waarbij in een nieuwe of een bestaande organisatie economische activiteit wordt gecreëerd en ontwikkeld door het nemen van risico's, creativiteit en/of innovatie te combineren met gezond beheer (Europese Commissie, 2003a).

Ondernemersquote

De ondernemersquote is gedefinieerd als het aantal ondernemers als percentage van de werkzame en werkzoekende beroepsbevolking. Als definitie van ondernemerschap geldt: alle eigenaren van bedrijven die tevens het bedrijf leiden en waarbij ondernemerschap voor de betreffende personen de hoofdactiviteit is. Onder deze definitie vallen derhalve zowel zelfstandigen van niet-rechtspersonen, als directeur/groootaandeelhouders van rechtspersonen. Ondernemers in de landbouw en visserij zijn buiten de analyse gebleven (CBS & EZ, 2008).

Arbeidsparticipatie

- Netto, EU-definitie. Vindplaats: Nationale Hervormingsprogramma's en voortgangsrapporten
De *netto* EU-participatiegraad is gedefinieerd als het aandeel personen in de leeftijd van 15–64 jaar in de potentiële beroepsbevolking (dat is het deel van de bevolking dat gelet op zijn leeftijd in aanmerking komt voor deelname aan het arbeidsproces) dat een betaalde baan heeft. De bron is Eurostat.
- Netto, Nederlandse definitie. Vindplaats: NHP's en voortgangsrapporten, diverse nota's ministeries
De *netto* nationale participatiegraad is gedefinieerd als het aandeel personen in de leeftijd van 15 tot en met 64 jaar in de potentiële beroepsbevolking dat een betaalde baan heeft van 12 uur per week of meer. De bron die hiervoor gebruikt wordt, is de Enquête Beroepsbevolking (EBB).
- Bruto, Nederlandse definitie. Vindplaats: NHP 2008–2010 (niet als doel, maar in de inleiding), begroting SZW 2009 (SZW, 2008), beleidsprogramma Balkenende IV (AZ, 2007).
De *bruto* arbeidsparticipatie is het aantal mensen met een baan of direct beschikbaar voor een baan van minimaal 12 uur per week als percentage van de bevolking van 20 tot en met 64 jaar. Dit is conform de definitie die de SER in haar middellange termijnadvies van 2006 gebruikte.

Normen

De Algemene Rekenkamer hanteert in haar onderzoek naar beleidsdoelen en -informatie de volgende normen.⁷⁴

⁷⁴ Voorbeelden zijn onze onderzoeken naar de staat van de beleidsinformatie.

Beleidsdoelen

Beleidsdoelen moeten SMART+C zijn geformuleerd: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent.

Specifiek: doelen moeten concreet worden geformuleerd: welke prestaties en effecten worden beoogd c.q. welke doelgroepen (zo die er zijn) wil men bereiken?

Meetbaar: later moet vast te stellen zijn of het doel is gehaald. Onderdeel van meetbaarheid kan een nulmeting zijn.

Afgestemd: beleidsdoelen moeten zijn afgestemd met in ieder geval de relevante actoren (Tweede Kamer, sociale partners, decentrale overheden).

Realistisch: de doelen moeten zodanig zijn gekozen dat ze bereikt kunnen worden bij plausibele scenario's voor de exogene variabelen en met het beschikbare budget.

Tijdgebonden: het einddoel dient gekoppeld te zijn aan een einddatum. Eventuele tussendoelen en bijbehorende data kunnen ook van belang zijn bij langlopende projecten om tussentijds vast te stellen of men op het juiste spoor zit.

Consistent: doelen moeten op drie dimensies consistent zijn. Het gaat om consistentie:

- *tussen doelen in een cluster van doelstellingen*: het ene doel mag het andere niet uitsluiten;
- *tussen nationale en Europese doelen*: de nationale doelen moeten aansluiten bij de doelen die de lidstaten samen in EU-verband als onderdeel van de Lissabonstrategie hebben afgesproken;
- *tussen doelen in het NHP 2005–2008 en in het NHP 2008–2010*: de nationale doelen die in de beide NHP's worden gepresenteerd sluiten op elkaar aan, of aanpassingen in het NHP 2008–2010 worden beargumenteerd.

Beleidsinformatie

Beleidsinformatie is alle informatie over (resultaten van) beleid. De Algemene Rekenkamer beschouwt al deze informatie als beleidsinformatie, ook als deze informatie onbekend is bij, of niet aanwezig is op, het ministerie.

De Algemene Rekenkamer hanteert twee groepen hoofdnormen voor de beoordeling van informatie.

1. Inhoudelijke normen: relevantie, betrouwbaarheid (en validiteit) en conformiteit aan wettelijke regels en gezaghebbende richtlijnen voor de inhoud van informatie.
2. Normen voor vorm en presentatie: begrijpelijkheid, vergelijkbaarheid en conformiteit aan wettelijke regels en gezaghebbende richtlijnen voor de vorm van informatie.

Bruikbaarheid

Als beleidsinformatie aan deze twee normen voldoet, is er sprake van bruikbare beleidsinformatie.

Ad 1. Inhoudelijke normen

1.1 Relevantie

Om beleid goed te kunnen (bij)sturen, en om te kunnen leren van en verantwoorden over beleid, moeten relevante gegevens verzameld worden. Welke aspecten relevant zijn hangt af van de inhoud van het

onderzochte beleidsterrein en van de vraag die beantwoord moet worden. «Relevantie» betekent in elk geval:

- Volledigheid: alle informatie die, gelet op de doelen, beschikbaar zou moeten zijn om te sturen, leren of verantwoorden is beschikbaar. Er mag geen relevante informatie achtergehouden worden. Volledigheid impliceert niet dat alle informatie per definitie daadwerkelijk in de Lissabonrapporten moet staan. Een verwijzing naar andere vindplaatsen is een goede mogelijkheid om de omvang van de rapporten te beperken en tegelijk informatie te verschaffen over alle beleidsmaatregelen die het kabinet onder de vlag van de Lissabonstrategie heeft geschaard en de resultaten daarvan. Wanneer Nederland besluit bepaalde afspraken niet in nationaal beleid uit te werken moet dit expliciet worden vermeld in de Lissabonrapportages, vanuit het principe «pas toe of leg uit».
- Actualiteit: de aanwezige informatie moet actueel genoeg zijn.
- Tijdigheid: de benodigde informatie dient op tijd beschikbaar te zijn.

Om relevante informatie te kunnen verstrekken moeten de ministeries (en instellingen) voor/bij de informatieverzameling (vooral die over beleidsresultaten) aan twee normen voldoen:

- Zij moeten doelstellingen hebben bepaald en geoperationaliseerd, en prestatie- en effectgegevens hebben benoemd.
- Zij moeten rekening houden met de gebruikers van de informatie. Dit betekent dat ze:
 - moeten weten wie de gebruikers zijn en wat hun informatiebehoefte is;
 - de processen van informatieverzameling zo moeten inrichten dat ze de door de gebruikers verlangde informatie opleveren.

1.2 Betrouwbaarheid en validiteit

Beleidsinformatie dient voldoende betrouwbaar te zijn. Betrouwbaarheid houdt in dat het gebruikte meetinstrument zorgvuldig wordt toegepast; herhaalde metingen leveren steeds dezelfde uitkomst op. Als over de betrouwbaarheid van de gegevens geen zekerheid bestaat, moet dat de lezer duidelijk worden gemaakt. Validiteit betekent dat het meetinstrument inhoudelijk adequaat moet zijn. De stand van zaken op een terrein moet valide gemeten worden, dat wil zeggen dat indicatoren zodanig geoperationaliseerd moeten zijn en gemeten moeten worden dat je inderdaad meet wat je meten wilt.

Bij verwerking van basisinformatie moet de kwaliteit ervan behouden blijven. Dit betekent dat verwerkingsprocessen moeten voldoen aan de eisen van:

- ordelijkheid;
- controleerbaarheid.

Als we de verstrekte informatie op betrouwbaarheid en validiteit beoordelen, steunen we voor zover mogelijk op de waarborgen van ministeries en instellingen. Deze waarborgen zijn bijvoorbeeld: de juiste deskundigheid, functiescheiding, heldere procedures en goede vastlegging van processen (audit trail). Indien ministeries en instellingen de informatie niet zelf verwerken, dienen zij zich (door afspraken vooraf en/of door controle achteraf) ervan te vergewissen dat dat elders goed gebeurt.

De inhoud van de beleidsinformatie dient te voldoen aan wettelijke regels en gezaghebbende richtlijnen zoals de RPE 2006 en de (rijks)begrotingsvoorschriften.

Ad 2. Normen voor vorm en presentatie

2.1 Begrijpelijkheid

- Toegankelijk/helder: de informatie moet toegankelijk zijn voor de gebruikers ervan (zoals beleidsmakers en Tweede Kamerleden).
- Eenduidig: de informatie mag niet voor meer dan één uitleg vatbaar zijn.

2.2 Vergelijkbaarheid

«Vergelijkbaarheid» komt deels overeen de hiervoor beschreven norm van consistentie. Om de cijfers van verschillende lidstaten Europees te vergelijken, moeten dezelfde definities en vergelijkbare meetinstrumenten worden gehanteerd.

2.3 Conformiteit aan wettelijke regels en richtlijnen

De vorm van de beleidsinformatie dient te voldoen aan wettelijke regels en gezaghebbende richtlijnen zoals de RPE en de (rijks)begrotingsvoorschriften. Voorbeeld:

- Van de beleidsinformatie wordt duidelijk de bron aangegeven (RPE).

Bureauonderzoek

Inzicht in de (kwaliteit van de) beleidsdoelen, de maatregelen die hiervoor door het kabinet zijn ingezet, de hiermee gemoeide geplande en gerealiseerde uitgaven en de mate waarin de doelen zijn gerealiseerd en het beleid doeltreffend is, hebben we vooral verworven door middel van bureauonderzoek. Hierbij hebben we de Lissabonrapporten (NHP's en voortgangsrapporten) van Nederland en een groot aantal andere lidstaten, Nederlandse beleidsnota's, begrotingen en jaarverslagen, overige Kamerstukken, documenten van de Europese Commissie, (beleids)evaluaties en overige publicaties betreffende de Lissabonstrategie geanalyseerd. Ook hebben we gebruikgemaakt van gegevens van Eurostat en Statline.⁷⁵

Gesprekken

Wij hebben gesprekken gevoerd met ambtenaren van de Ministeries van BZK, BuZa, EZ, Financiën, LNV, OCW, SZW, VROM en VenW, de Europese Commissie, de SER en de staf van de betrokken commissie van de Tweede Kamer, die voor Europese Zaken. Ook is (telefonisch) om toelichting gevraagd bij medewerkers van het CBS en het EIM.

Casusselectie

We zijn voor drie onderdelen van de Lissabonstrategie nagegaan of duidelijk is wat het kabinet er mee beoogt, welke maatregelen worden ingezet en wat het desbetreffende beleid gaat kosten en of duidelijk is in hoeverre de aangekondigde maatregelen zijn uitgevoerd, de uitvoering heeft gekost wat beoogd was en of de beoogde effecten zijn gerealiseerd. We hebben de volgende selectiecriteria gehanteerd: wel of niet een aanbeveling van de Europese Commissie en wel of niet EU-doelstellingen met kwantitatieve streefwaarden. In onderstaand schema staat de uiteindelijke keuze.

Schema 1. Plaatsing casussen binnen de selectiecriteria

criterium	Aanbeveling Europese Commissie	Geen aanbeveling Europese Commissie
Kwantitatieve streefwaarden	Arbeidsparticipatie van vrouwen (hoofdstuk 7)	Leven Lang Leren (hoofdstuk 5)
Geen kwantitatieve streefwaarden	Niet aanwezig	Ondernemerschap (hoofdstuk 6)

⁷⁵ Zie http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576_dad=portal_schema=PORTALenstatline.cbs.nl.

GEÏNTEGREERDE RICHTSNOEREN EN NEDERLANDSE CLUSTERINDELING

Macro-economisch beleid

Richt-snoer	Cluster	Omschrijving
1	A	Zorgen voor de economische stabiliteit die nodig is voor duurzame groei.
2	A	Een duurzame economische en budgettaire ontwikkeling in stand houden, hetgeen een voorwaarde is voor het scheppen van meer banen.
3	B	Een efficiënte, op groei en werkgelegenheid gerichte toewijzing van productiemiddelen bevorderen.
4	B	Erop toezien dat de loonontwikkeling bijdraagt tot macro-economische stabiliteit en groei.
5	B	De samenhang tussen macro-economisch beleid, structuurbeleid en werkgelegenheidsbeleid vergroten.
6	A	Bijdragen tot de dynamiek en goede werking van de EMU.

Micro-economisch beleid

Richt-snoer	Cluster	Omschrijving
7	C	Investeringen in O&O verhogen en verbeteren, in het bijzonder in de particuliere sector, met het oog op de totstandbrenging van een Europese kennisruimte.
8	C	Alle vormen van innovatie vergemakkelijken.
9	C	De verspreiding en het doelmatig gebruik van ict vergemakkelijken en een volledig inclusieve informatiemaatschappij opbouwen.
10	D	De concurrentievoordelen van de industriële basis versterken.
11	C, E en G	Duurzaam gebruik van hulpbronnen aanmoedigen en synergie tussen milieubescherming en groei versterken.
12	D	De Interne Markt uitbreiden en verdiepen.
13	D	Zorgen voor open, concurrerende markten binnen en buiten Europa, de vruchten van mondialisering plukken.
14	F	Het bedrijfsklimaat aantrekkelijker maken en het particuliere initiatief stimuleren door betere regelgeving.
15	F	Het ondernemerschap bevorderen en het klimaat voor het MKB verbeteren.
16	E en G	Europese infrastructuren uitbreiden, verbeteren en onderling verbinden, en prioritaire grensoverschrijdende projecten voltooien.

Werkgelegenheidsbeleid

Richt-snoer	Cluster	Omschrijving
17	H	Uitvoeren van werkgelegenheidsbeleid gericht op het bereiken van volledige werkgelegenheid, het verbeteren van de kwaliteit van het werk en de arbeidsproductiviteit en het versterken van de sociale samenhang.
18	I	Een benadering van het werk bevorderen die gebaseerd is op de levenscyclus.
19	I	Arbeidsmarkten creëren die integratie bevorderen, de aantrekkelijkheid van werken verhogen en werken financieel aantrekkelijk maken voor werkzoekenden, óók voor mensen met een achterstandspositie en mensen die niet actief zijn.
20		Beter inspelen op de behoeften van de arbeidsmarkt.
21	J	Flexibiliteit bevorderen zonder afbreuk te doen aan werkzekerheid en segmentering van de arbeidsmarkt verminderen, met de vereiste aandacht voor de rol van de sociale partners.
22	J	Erop toezien dat de arbeidskosten en de regelingen voor het vaststellen van de lonen zich ontwikkelen op een wijze die bevorderlijk is voor de werkgelegenheid.
23	K	Investerings- en menselijk kapitaal opvoeren en verbeteren.
24	K	Onderwijs- en opleidingstelsels aanpassen aan de nieuwe behoeften op het gebied van vaardigheden.

Nederlandse clustering van Europese richtsnoeren*

	Cluster	Richtsnoeren
A	Economische en begrotingsvooruitzichten	1, 2 en 6
B	Houdbare overheidsfinanciën en gezonde economische structuur	3, 4 en 5
C	Kennis en Innovatie	7, 8, 9 en 11 (deel eco-efficiënte innovatie)
D	Concurrentievermogen	10, 12 en 13
E	Energie	11 (deel duurzame energiehuishouding) en 16 (deel interconnectiecapaciteit elektriciteit)
F	Ondernemingsklimaat	14 en 15
G	Fysieke infrastructuur en ruimtegebruik	11 (deel duurzaam ruimtegebruik) en 16 (deel fysieke infrastructuur)
H	Arbeidsparticipatie	17
I	Vergroten arbeidsaanbod	18 en 19 en 20
J	Flexicurity/vergroten aanpassingsvermogen	21 en 22
K	Bevorderen van menselijk kapitaal	23 en 24

* De indeling is conform het NHP 2005–2008 en de voortgangsrapportages 2006 en 2007. In het NHP 2008–2010 (dat ook de voortgangsrapportage 2008 is) nemen we kleine verschillen waar: de volgorde D t/m F is omgedraaid.

BIJLAGE 4

AANSLUITING LISSABONRAPPORTEN MET RIJKSBEGROTING

Mate waarin de verwachte uitgaven voor de Lissabonstrategie volgens de NHP's en voortgangsrapporten overeenkomen met de bedragen uit de rijksbegroting

Richtsnoer	Ministerie	2007	2008	2009
7&8	OCW	Ongelijk	Ongelijk	Gelijk
	EZ	Ongelijk	Ongelijk	Gelijk
	LNV	Ongelijk	Ongelijk	Gelijk
9	Grotestedenbeleid	Specificatie niet mogelijk	Specificatie niet mogelijk	Specificatie niet mogelijk
	BZK	Ongelijk	Gelijk	Gelijk
	EZ	Gelijk	Gelijk	Gelijk
10	LNV	Gelijk	Gelijk	Gelijk
	VROM	Gelijk	Gelijk	Ongelijk
	EZ	Ongelijk	Gelijk	Gelijk
11	LNV	Ongelijk	Gelijk	Gelijk
	GSB	Specificatie niet mogelijk	Specificatie niet mogelijk	Specificatie niet mogelijk
	VROM	Gelijk	Ongelijk	Gelijk
13	LNV	Ongelijk	Gelijk	Ongelijk
	EZ	Gelijk	Gelijk	Gelijk
	EZ	Ongelijk	Ongelijk	Gelijk
15	EZ	Gelijk	Gelijk	Gelijk
	EZ	Specificatie niet mogelijk	Specificatie niet mogelijk	Specificatie niet mogelijk
	LNV	Gelijk	Gelijk	Ongelijk
16	VenW wegen	Ongelijk	Gelijk	Gelijk
	VenW spoor	Ongelijk	Gelijk	Gelijk
	VenW vaarwegen	Ongelijk	Gelijk	Gelijk
17-20	OCW	Ongelijk	Ongelijk	Ongelijk
	SZW re-integratie	Ongelijk	Ongelijk	Ongelijk
	SZW uitkeringslasten	Ongelijk	Ongelijk	Ongelijk
	SZW levensloop	Ongelijk	Ongelijk	Ongelijk
23-24	OCW	Ongelijk	Ongelijk	Ongelijk

BIJLAGE 5**GEBRUIKTE AFKORTINGEN**

AES	Adult Education Survey
Aio	Assistent-in-opleiding
AZ	(Ministerie van) Algemene Zaken
BBMKB	Besluit Borgstelling MKB Kredieten
BBP	Bruto binnenlands product
BuZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEC	Centraal Economische Commissie
CoCo	Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- vraagstukken
CoCoHan	CoCo op hoog ambtelijk niveau
CPB	Centraal Planbureau
EBB	Enquête beroepsbevolking
ECOFIN	Raad voor Economische en Financiële zaken
EIM	Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
ESF	Europese Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EVC	Ervaringscertificaat
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
GSB	Grotestedenbeleid
Havo	Hoger algemeen voortgezet onderwijs
Hbo	Hoger beroepsonderwijs
Ict	Informatie- en communicatietechnologie
ISCED	International Standard Classification of Education
KP7	Zevende Kaderprogramma voor onderzoek
LFS	Labour Force Survey
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
MKB	Midden- en kleinbedrijf
NHP	Nationaal Hervormingsprogramma
NSR	Nationaal Strategisch Referentiekader
Oio	Onderzoeker-in-opleiding
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
O&O	Onderzoek en ontwikkeling
RPE	Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek
SBACP	Small Business Act
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal Economische Raad
SMART+C	Specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent
STEP	Regeling stimulans toepassing effectieve projecten
Svo	Speciaal voortgezet onderwijs
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
Vavo	Voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Vwo	Vorbereidend wetenschappelijk onderwijs
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WEB	Wet educatie en beroepsopleiding
Wo	Wetenschappelijk onderwijs
WVA	Wet Vermindering Afdracht

LITERATUUR

Publicaties

Agentschap SZW (2000). *Enig Programmeringsdocument Europees Sociaal Fonds Doelstelling 3 Periode 2000–2006; Activerend Arbeidsmarktbeleid en een Leven Lang Leren*. EPD conform beschikking C(2005) 5497 def. Den Haag/Brussel: eigen beheer.

Agentschap SZW (2007). *Jaarverslag 2007 ESF3 2000–2006*. Den Haag: eigen beheer.

APE bv (2008). *Tussenevaluatie beleidsdoorlichting*. Den Haag: Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv.

AZ (2007). *Samen werken, samen leven; Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007–2011*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.

CBS (2008). *CBS Kwaliteitsverklaring; Tot kwaliteit verplicht*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS & EZ (2008). *Het Nederlandse ondernemingsklimaat in cijfers 2008*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CINOP (2005). *Effecten van post-initiële scholingsmaatregelen*. Den Bosch: Centrum voor Innovatie van Opleidingen.

CINOP (2008). *De effectiviteit van een individuele leerrekening*. Den Bosch: Centrum voor Innovatie van Opleidingen.

CPB (2007). *Macro Economische Verkenning 2008*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2008). *Effecten van participatiebeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Danish government (2008). *Denmark's National Reform Programme; Contribution to EU's Growth and Employment Strategy (The Lisbon Strategy)*. Albertslund: Schultz Distribution.

EIM (2008). *Meer en beter ondernemerschap; Beleidsdoorlichting Ondernemersbeleid Ministerie van Economische Zaken 2003–2007*. Zoetermeer: Economisch Instituut voor het Midden- en kleinbedrijf.

Europese Commissie (2000). *Europees Handvest voor kleine bedrijven*. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2001). *Mededeling 2001 «Een Europese ruimte voor levenslang leren realiseren»*. Brussel: COM(2001) 678.

Europese Commissie (2003a). *Groenboek Ondernemerschap in Europa*. Brussel: COM(2003) 27.

Europese Commissie (2003b). *Mededeling van de Commissie: structurele indicatoren*. Brussel: COM(2003) 585 definitief.

Europese Commissie (2005a). *Het communautair Lissabon-programma uitvoeren; Een modern MKB-beleid voor groei en werkgelegenheid*. Brussel: COM(2005) 551.

Europese Commissie (2005b). *Mededeling aan de Europese Voorjaarsraad; Samen werken aan werkgelegenheid en groei, een nieuwe start voor de Lissabonstrategie*. Brussel: COM(2005) 24 def.

Europese Commissie (2005c). *Working together for growth and jobs; A new start for the Lisbon Strategy*. Brussel: COM(2005) 24 final.

Europese Commissie (2006). *Community Lisbon Programme; Technical Implementation Report 2006*. Commission Staff Working Document. Brussel: SEC(2006) 1379.

Europese Commissie (2007a). *Aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad inzake de actualisering voor 2008 van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Gemeenschap en inzake de tenuitvoerlegging van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten*. COM (2007)803-6 – DEEL IV. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2007b). *Het midden- en kleinbedrijf: de sleutel tot meer groei en werkgelegenheid; Tussentijdse evaluatie van het moderne MKB-beleid*. Brussel: COM(2007) 592.

Europese Commissie (2008a). *Aanbeveling van de Raad van 14 mei 2008 inzake de actualisering voor 2008 van de globale richtsnoeren voor het economische beleid van de lidstaten en de Gemeenschap en inzake de uitvoering van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten*. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2008b). *«Denk eerst klein»: Een «Small Business Act» voor Europa; Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's*. Brussel: COM(2008) 394 definitief.

Europese Commissie (2009a). *Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the context of the European Economic Recovery Plan; A more detailed overview of progress across the EU in the specific macro- and micro-economic as well as the employment areas*. Brussel: COM (2009) 34 final, volume II.

Europese Commissie (2009b). *Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the context of the European Economic Recovery Plan: Annual country assessments; A detailed overview of progress made with the implementation of the Lisbon Strategy reforms in Member States in 2008*. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2009c). *Mededeling aan de Europese Voorjaarsraad; Op weg naar Europees herstel*. Brussel: COM(2009) 114, definitief.

Europese Raad (2000). *Raadsconclusies van de Europese Raad van Lissabon 23 en 24 maart, nummer onbekend*. Brussel: eigen beheer.

Europese Raad (2005). *Raadsconclusies 23 maart 2005 van de Europese Raad van Brussel 22 en 23 maart 2005, 7619/05*. Brussel: eigen beheer.

Europese Raad (2006). *Raadsconclusies 18 mei 2006 van de Europese Raad van Brussel 23 en 24 maart 2006*, 7775/1/06. Brussel: eigen beheer.

Europese Raad (2007). *Raadsconclusies 9 maart 2007 van de Europese Raad 8 en 9 maart 2007*, 7224/1/07. Brussel: eigen beheer.

Europese Raad (2008). *Raadsconclusies 20 mei 2008 van de Europese Raad van Brussel 13 en 14 maart 2008*, 7652/1/08. Brussel: eigen beheer.

EZ (2004). *Nationaal Hervormingsprogramma Nederland 2005–2008 in het kader van de Lissabonstrategie*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 21 501–20, nr. 290. Den Haag: Sdu.

EZ (2007a). *Nationaal Hervormingsprogramma Nederland 2008–2010 in het kader van de Lissabonstrategie*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 21 501–20, nr. 398. Den Haag: Sdu.

EZ (2007b). *Nationaal Strategisch Referentiekader structuurfondsen 2007–2013*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 27 813, nr. 22. Den Haag: Sdu.

EZ (2007c). *Voortgangsrapport 2007 van het Nationaal Hervormingsprogramma Nederland 2005 – 2008 in het kader van de Lissabonstrategie*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 21 501–20, nr. 371. Den Haag: Sdu.

Innovatieplatform (2006). *Kennisinvesteringsagenda 2006–2016; Nederland, het land van talenten!* Notitie van de werkgroep Kennisinvesteringsagenda van het Innovatieplatform. Den Haag: eigen beheer.

Kok, W. (2004). *Facing the challenge; The Lisbon strategy for growth and employment*. Report from the High Level Group. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Ministerio de la Presidencia d'Espagna (2005). *Convergence and employment; The Spanish National Reform Program*. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.

Ministry of Finance of Finland (2005). *The Lisbon Strategy for Growth and Jobs: the Finnish national reform programme 2005–2008*. Helsinki: Edita Prima Plc.

Ministry of Finance of Finland (2008). *The Lisbon Strategy for Growth and Jobs: the Finnish national reform programme 2008–2010*. Helsinki: Edita Prima Plc.

OCW (1998). *Nationaal Actieprogramma leven lang leren*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

OCW (2002). *Beleidsagenda leven lang leren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 344, nr. 24. Den Haag: Sdu.

OCW (2003). *Actieplan EU-benchmarks Onderwijs*. Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer d.d. 19 december 2003. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 386, nr. 1. Den Haag: Sdu.

OCW (2004). *Nota «De kenniseconomie in zicht»; Actieplan leven lang leren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 27 406, nr. 32. Den Haag: Sdu.

OCW (2007a). *Beleidsdoorlichting Emancipatie*. Bijlage bij brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer d.d. 28 september 2007 inzake de aanbieding van de beleidsdoorlichting emancipatie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 420, nr. 51. Den Haag: Sdu.

OCW (2007b). *Jaarverslag en slotwet ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 031 VIII, nr. 1. Den Haag: Sdu.

OCW (2007c). *Meer kansen voor vrouwen; Emancipatiebeleid 2008–2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 420, nr. 50. Den Haag: Sdu.

OCW (2007d). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2008*. Brief d.d. 5 december 2007 van de minister van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de stand van zaken rond de Lissabondoelstellingen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 21 501–34 en 31 200 VIII, nr. 86. Den Haag: Sdu.

OCW (2007e). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het jaar 2007*. Brief van de minister van OCW met het geactualiseerde overzicht van de door de Kamer geregistreerde toezeggingen van minister en staatssecretarissen van OCW. Tweede kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 VIII, nr. 122. Den Haag: Sdu.

OCW (2008a). *Departementaal jaarverslag 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444 VIII, nr. 5. Den Haag: Sdu.

OCW (2008b). *Kerncijfers 2003–2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444 VIII, nr. 5. Den Haag: OCW.

OCW (2008c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het jaar 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 VIII, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Pisani-Ferry, J. & A. Sapir (2006). *Last exit to Lisbon*. Bruegel Policy Contribution. Z.pl.: eigen beheer.

Projectdirectie Leren en Werken (2005). *Plan van aanpak 2005–2007; Leren en werken versterken*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 012, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Projectdirectie Leren en Werken (2007). *Jaarverslag 2007*. Den Haag: eigen beheer.

Projectdirectie Leren en Werken (2008). *Plan van aanpak 2008–2011; Doorpakken met leren en werken*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 012, nr. 10. Den Haag: Sdu.

Raad van Onderwijs (2002). *Gedetailleerd werkprogramma voor de follow-up inzake de doelstellingen voor de onderwijs- en opleidings-*

stelsels in Europa. Mededeling van de Raad. Brussel: Publicatieblad C 142 van 4 juni 2002.

Raad van Onderwijs (2003). *Raadsconclusies over referentieniveaus van Europese gemiddelde prestaties in onderwijs en opleiding (benchmarks)*. Brussel: Raad van Onderwijs.

SCP & CBS (2009). *Emancipatiemonitor 2008*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Bureau voor de Statistiek.

SEOR (2007). *Evaluatie afdrachtvermindering onderwijs van de WVA*. In opdracht van het Ministerie van OCW. Rotterdam: eigen beheer.

SER (2004). *Advies evaluatie van de Lissabonstrategie*. Publicatienummer 10. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

SER (2009). *Europa 2020: de nieuwe Lissabonstrategie*. Advies uitgebracht aan de minister van Economische Zaken, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Publicatienummer 4. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

SZW (2000). *Meerjarenbeleidsplan emancipatie. Het emancipatiebeleid voor de korte en middellange termijn*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 061, nr. 3. Den Haag: Sdu.

SZW (2008). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het jaar 2009; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 XV, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2001). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2000; Motie van de leden Eurlings en Hamer inzake een interdepartementale beleidsagenda voor «een leven lang leren»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 26 800 VIII nr. 20. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2009). *Verantwoordingsbrief 2008; Brief minister met reactie op twee voorstellen van de Kamer (uitvoering motie-Pechtold en het komen tot een scherpere verantwoording)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 951, nr. 20. Den Haag: Sdu.

Wet- en regelgeving

Europees Parlement & Raad van de Europese Unie (2006). *Besluit nr. 1720/2006/EG van 15 november 2006 tot vaststelling van een actieprogramma op het gebied van een leven lang leren*. Brussel: Publicatieblad L 327 van 24 november 2006.

Europees Parlement & Raad van de Europese Unie (2008). *Verordening (EG) nr. 452/2008 van 23 april 2008 betreffende de productie en ontwikkeling van statistieken over onderwijs en een leven lang leren*. Brussel: Publicatieblad L 145 van 4 juni 2008.

Europese Commissie (2002). *Verordening (EG) nr. 2104/2002 van 28 november 2002 tot aanpassing van Verordening (EG) nr. 577/98 van de Raad betreffende de organisatie van een steekproefenquête naar de*

arbeidskrachten in de Gemeenschap, alsmede van Verordening EG (nr. 1575/2000 houdende uitvoering van Verordening (EG) nr. 577/98 van de Raad, wat de lijst van variabelen voor onderwijs en opleiding en de vanaf 2003 voor de indiening van gegevens te gebruiken codering van deze variabelen betreft. Brussel: Publicatieblad L 324 van 29 november 2002.

Financiën (2006). *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie RPE.* Den Haag: Ministerie van Financiën.

Raad van de Europese Unie (2005). *Beschikking 600 van 12 juli 2005 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten.* Brussel: Publicatieblad L 205 van 6 augustus 2005.