

Vergaderjaar 2012–2013

31 585

Goedkeuring van het op 17 juni 2008 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie (Trb. 2008, 135)

E

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2013

Graag bied ik u de evaluatie «Relaties, resultaten en rendement: evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief» aan.

Beide Kamers hebben om de evaluatie verzocht bij de behandeling van de goedkeuring van het Verdrag tot herziening van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie door (Kamerstukken 31 585). De evaluatie is op verzoek van de minister van Buitenlandse Zaken van 2010 – 2012 uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De evaluatie is een onderdeel van de nog lopende beleidsdoorlichting «Versterking Europese samenwerking en Nederlandse positie» die naar verwachting in 2013 wordt afgerond.

In de evaluatie worden twee hoofdvragen beantwoord: 1. zijn de met het nieuwe Benelux-verdrag beoogde verbeteringen in de praktijk gerealiseerd? en 2. wat is de toegevoegde waarde van de Benelux Unie en welke voordelen levert deze samenwerking op voor de Nederlandse burger? Bij de eerste hoofdvraag past de kanttekening dat het verdrag weliswaar pas op 1 januari 2012 in werking is getreden, maar deels al eerder in de praktijk werd toegepast.

Hoofdbevindingen

De door IOB uitgevoerde evaluatie¹ levert een aantal hoofdbevindingen op die als volgt kunnen worden samengevat.

1) Het verdrag heeft geleid tot een duidelijkere structuur voor politieke sturing, maar van meer politieke sturing is in de praktijk nog geen sprake.

¹ De IOB Evaluatie en de IOB Evaluatie Nieuwsbrief zijn ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 152180.

Het nieuwe verdrag bevat enkele innovaties zoals een meerjarig gemeenschappelijk werkprogramma en jaarplannen. Deze innovaties zijn ingevoerd, maar dat heeft nog niet geleid tot meer politieke sturing. Het jaarplan is voor de ministers een hamerstuk, terwijl ook de coördinatie van de ambtelijke voorbereiding licht is.

2) De introductie van drie kernterreinen van samenwerking in het verdrag heeft niet geleid tot meer beleidsinhoudelijke focus en samenhang.

Ondanks de claim van meer beleidsinhoudelijke focus onder verwijzing naar de drie kernterreinen die in het nieuwe verdrag zijn geïdentificeerd, is de reikwijdte van de samenwerking en de diversiteit aan thema's niet substantieel veranderd. De kernterreinen vertonen weinig interne samenhang en de clustering is op onderdelen arbitrair, mede doordat zij een inhoudelijke definitie of doelstelling missen. De herschikking is vooral cosmetisch, de relevantie in termen van inhoudelijke focus is gering.

3) De door het verdrag geboden flexibiliteit om nieuwe samenwerkings-thema's op te pakken wordt actief benut. Ondanks de nodige «checks and balances» vindt er geen (transparante) afweging van prioriteiten plaats, waardoor innovaties een element van toevalligheid kennen.

Een (transparant) mechanisme voor prioritering ontbreekt, waardoor de identificatie van thema's een element van toevalligheid kent. Deze werkwijze waarborgt niet dat de meest relevante of urgente kwesties worden opgepakt en draagt niet bij aan de gewenste focus.

4) De samenwerking met Noordrijn-Westfalen lukt, afhankelijk van het dossier, met wisselend succes. Andere aangrenzende deelstaten en regio's tonen vooralsnog geen interesse om op structurele wijze met de Benelux samen te werken.

Het nieuwe verdrag maakt samenwerking met aangrenzende regio's, staten en deelstaten mogelijk. De Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen is op eigen verzoek nauw betrokken bij de Benelux Unie. Er is vastgelegd op welke thema's de Benelux en Noordrijn-Westfalen samenwerken.

5) De Benelux Unie bevindt zich niet in concurrentie met, maar is complementair en soms ondersteunend aan lokale grensoverschrijdende samenwerking, bilaterale samenwerking en Europese samenwerking.

De Benelux Unie functioneert binnen een systeem van multi-level governance in Europa dat bestaat uit lokale en regionale overheden, nationale staten en het Europese niveau (met name de Europese Unie en de Raad van Europa).

6) Het trilaterale karakter voegt in praktische zin zelden iets toe, maar belemmert de samenwerking ook niet en vergroot de herkenbaarheid van de samenwerking, met name op EU-niveau.

Als het gaat om samenwerking in de grensregio's is de Benelux voor Nederland niet het meest voor de hand liggende kader, omdat Nederland geen grens deelt met Luxemburg, maar wel met de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen.

7) De voortrekkersrol binnen de Europese Unie (proeftuinfunctie) is in de praktijk geen structureel element van de Benelux Unie-samenwerking. Successen op dit gebied zijn incidenteel.

Voor de meeste thema's van de Benelux Unie geldt dat de Benelux-landen nauwer samenwerken dan wat in Europa tussen staten gebruikelijk is. In dat opzicht kan de Benelux als voorbeeld dienen voor andere landen. Sinds de opname van het Schengen-*acquis* door de Europese Unie in 1997 zijn er echter geen voorbeelden van in de Benelux gestarte samenwerking die door de Europese Unie is overgenomen.

8) De Benelux Unie-samenwerking is geen voorwaarde voor Benelux politieke samenwerking, maar draagt wel bij aan een gemeenschappelijk referentiekader. De ambtelijke samenwerking in sommige Benelux-werkgroepen resulteert in afstemming in EU-werkgroepen, maar bij gebrek aan politieke afstemming leidt dit zelden tot convergentie van standpunten.

Het verband tussen de activiteiten in het kader van de Benelux Unie en de Benelux politieke samenwerking, in de zin van vooroverleg tussen de ministers-presidenten, ministers van Buitenlandse Zaken en hoge ambtenaren voorafgaand aan Europese vergaderingen, is zwak. De betrokkenen bij de politieke afstemming hebben hooguit globale kennis van wat zich in het kader van de Benelux Unie afspeelt. Het besef dat er een vorm van praktische Benelux-samenwerking bestaat, draagt – net als de diplomatieke successen uit het verleden – wel bij aan een gevoel van gemeenschappelijkheid.

9) Met de Benelux Unie-samenwerking worden verschillende maatschappelijke baten nagestreefd. Deze baten zijn meestal indirect en bescheiden en het duurt vaak lang om resultaat te boeken.

De maatschappelijke effecten van de samenwerking zijn meestal indirect en daardoor niet goed vast te stellen, zeker in het geval van kennisuitwisseling en de platformfunctie. Bij het nastreven van schaalvoordelen zijn de maatschappelijke opbrengsten weliswaar direct, maar moeilijk zichtbaar te maken. De maatschappelijk baten van de Benelux-samenwerking zijn om uiteenlopende redenen vaak bescheiden en het bereiken ervan tijdrovend.

Aandachtspunten

Als aandachtspunten noemt de evaluatie de strategische visie en politieke betrokkenheid; de ambtelijke regie en coördinatie; het scheppen van duidelijke verwachtingen over de rol van het Benelux Secretariaat-generaal; een afwegingskader voor de keuze van de prioriteiten; en ten slotte een gezonde balans tussen een relatie- en resultaatgerichte samenwerking. Op die manier wordt de toegevoerde waarde van de Benelux Unie beter benut.

Beleidsreactie

- 1) Hoewel het verdrag een duidelijke structuur biedt voor politieke sturing en deze structuur in de afgelopen jaren ook nauwgezet is gevolgd, is de politieke sturing – in tegenstelling tot wat bij de totstandkoming van het nieuwe verdrag werd verwacht – niet toegenomen. Dat kan worden verklaard uit de omstandigheid dat er de afgelopen jaren geen grote verschillen van inzicht tussen de lidstaten over de inhoudelijke taken van de Benelux Unie waren, zodat politiek of hoogambtelijk overleg in Nederland meestal niet nodig was en met afstemming op lager niveau kon worden volstaan. In aanloop naar de besluitvorming over het Meerjarig Gemeenschappelijk Werkplan 2013–2016 heeft de secretaris-generaal van de Benelux de lidstaten opgeroepen duidelijke keuzes te maken. Dit was in

Nederland in 2012 aanleiding voor de opzede van een gestructureerde, interdepartementale voorbereiding. Uiteindelijk bleken de standpunten over prioriteiten en posterioriteiten tussen ministeries onderling en tussen de Benelux-lidstaten niet te botsen. Toekomstige bezuinigingen kunnen scherpere keuzes noodzakelijk maken en daardoor kan de politieke betrokkenheid toenemen.

- 2) Het werkprogramma 2009–2012 is inderdaad gebaseerd op het oude werkprogramma. Dat houdt verband met het feit dat het nieuwe verdrag in 2008 nog niet in werking was getreden. Door de – inderdaad soms gekunstelde – clustering rondom de drie kernterrainen uit het verdrag wilden de lidstaten en het secretariaat-generaal toewerken naar de situatie die met het nieuwe verdrag werd beoogd. Bij de vaststelling van het gemeenschappelijk werkprogramma 2013–2016 is beter rekening gehouden met de drie kernterrainen (interne markt en economie; duurzame ontwikkeling; justitie en binnenlandse zaken).
- 3) Voorstellen van het secretariaat-generaal van de Benelux en van lidstaten om nieuwe thema's op te pakken zijn de afgelopen jaren aan de orde gekomen bij de bespreking van het Benelux-jaarplan. Daarmee wordt voorzien in de gewenste gestructureerde aanpak van nieuwe thema's. De lijnen tussen de lidstaten en het secretariaat-generaal zijn kort. Daardoor kan als urgentie geboden is, een nieuw thema in Benelux-kader snel ter hand worden genomen.
- 4) Het is inderdaad zo dat buiten Noordrijn-Westfalen tot nu toe geen Duitse deelstaten of Franse departementen/regio's structurele samenwerking met de Benelux hebben gezocht. Ook wordt terecht geconstateerd dat de samenwerking tussen soevereine staten en een deelstaat van een andere soevereine staat soms tot complicaties en gevoeligheden aanleiding kan geven. Noordrijn-Westfalen en Nederland zijn zich daarvan bewust. Om het grote belang van de samenwerking van de Benelux-landen met Noordrijn-Westfalen te onderstrepen wil het Luxemburgse Benelux-voorzitterschap in 2013 een ontmoeting organiseren van minister-president Kraft van Noordrijn-Westfalen met de ministers van Buitenlandse Zaken van de drie Benelux-landen.
- 5) De conclusie dat de Benelux-Unie zich niet in concurrentie met lokale grensoverschrijdende samenwerking, bilaterale samenwerking en Europese samenwerking bevindt, wordt onderschreven.
- 6) Vaak voegt voor Nederland het trilaterale karakter inderdaad weinig of niets toe aan het belangrijke werk van de Benelux Unie voor de Nederlandse grensregio's. Niettemin, ook Luxemburg heeft een gemeenschappelijke grens met Duitsland en heeft uit dien hoofde ervaring met grensoverschrijdende samenwerking met Duitse deelstaten. Daarnaast werkt Luxemburg samen met de Franse regio Lotharingen. Deze ervaring brengt Luxemburg in tijdens het Benelux-overleg. Dit geeft de Benelux Unie een bredere territoriale uitstraling.
- 7) De verwachtingen in 2008 over de voortrekkersrol van de Benelux Unie in de EU zijn niet uitgekomen. Dat de Benelux-successen op het gebied van verdergaande integratie incidenteel zijn, betekent niet dat de proeftuingedachte aan belang heeft ingeboet. Het blijft waardevol dat in Benelux-verband geëxperimenteerd kan worden met verdere integratie tussen lidstaten, zoals in het EU-verdrag in artikel 350 expliciet is neergelegd.
- 8) De analyse dat de Benelux Unie-samenwerking geen voorwaarde is voor de Benelux politieke samenwerking wordt onderschreven.
- 9) Een recent goed voorbeeld van maatschappelijke relevantie is het voornemen om stappen te zetten in de richting van één Benelux-tarief voor mobiel telefoonverkeer, met afschaffing van de huidige hoge *roaming*-kosten. Een ander voorbeeld van dienstverlening aan de burger is het internetportal arbeidsmarkt dat door de Benelux-organisatie in samenwerking met België, Nederland en Noordrijn-

Westfalen wordt ingericht en waarbij ook Luxemburg zal aansluiten. Maar in algemene zin wordt de conclusie uit de evaluatie dat de maatschappelijke baten van de Benelux-Unie vaak indirect en bescheiden zijn en traag tot stand komen, gedeeld.

De evaluatie maakt duidelijk dat de nieuwe Benelux Unie voor Nederland op tal van terreinen bestaansrecht heeft. De Benelux-samenwerking heeft, mede dankzij het nieuwe verdrag, nieuw elan gekregen. Secretaris-generaal Jan van Laarhoven werkt aan een doelgerichter organisatie. Een compacte, goed functionerende Benelux Unie is bevorderlijk voor de politieke samenwerking met België en Luxemburg die Nederland een grotere stem geeft in de EU en andere internationale fora. Daartoe is het geen noodzakelijke voorwaarde dat de Benelux Unie politiek en publicitair aan de weg timmert.

Het secretariaat-generaal van de Benelux Unie is een kleine organisatie (51 fte) en wordt de komende jaren vanwege de opgelegde bezuinigingen naar verwachting eerder kleiner dan groter. Dat stelt beperkingen aan de ambitie van de organisatie. Thematische focus en resultaatgerichtheid blijven daarom onverminderd relevant. De bevindingen en aandachtspunten van de evaluatie zijn daarbij behulpzaam. Zo is besloten het in de evaluatie opgenomen afwegingskader te gebruiken om te bepalen of bepaalde thema's zich lenen voor opname in het werkprogramma van de Benelux-Unie.

Voor Nederland is de Benelux Unie een uiterst relevante instelling voor de ondersteuning van de grensoverschrijdende samenwerking. Het Benelux-kader is echter niet de voorkeursoptie voor grensoverschrijdende samenwerking. Er zijn talloze andere vormen die ook goed werken, zoals blijkt uit de brief van voormalig minister van Binnenlandse Zaken Spies van 12 oktober 2012 (Voortgangsbrief GROS, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, Kamerstuk 32 851, nr. 3).

Doordat de meeste institutionele vraagstukken in 2011 zijn opgelost en het nieuwe verdrag per 1 januari 2012 in werking is getreden, is er ruimte gekomen om in de komende jaren meer aandacht te geven aan de beleidsinhoudelijke aansturing. De soepele wijze waarop in interdepartementaal overleg de Nederlandse inbreng in de onderhandelingen over het gemeenschappelijk werkplan 2013–2016 van de Benelux Unie tot stand is gekomen, geeft voorlopig geen aanleiding om de Coördinatiecommissie voor Internationale Aangelegenheden (CoRIA) als gremium voor de ambtelijke regie aan te wijzen.

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans