



Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie

Relaties, resultaten en rendement

Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit
Nederlands perspectief

IOB Evaluatie | nr. 372 | Relaties, resultaten en rendement | IOB Evaluatie | nr. 372 | Relaties, resultaten en rendement | IOB Evaluatie | nr. 372 | Relaties, resultaten en rendement



IOB Evaluatie

Relaties, resultaten en rendement

Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit
Nederlands perspectief

Voorwoord

Slechts weinig Nederlanders, zelfs binnen de rijksdienst, zijn zich bewust van het bestaan van de Benelux Unie. De term 'Benelux' is alom bekend, maar roept bij velen eerder associaties op met de jaren vijftig en herinnert vooral aan een primair economisch samenwerkingsverband waarvan de relevantie door het proces van Europese integratie mogelijk zal zijn ingehaald. Wie zich voor het eerst verdiept in de huidige Benelux-samenwerking zal zich dan ook hoogstwaarschijnlijk verbazen over de hoeveelheid aan samenwerkingsactiviteiten die in Benelux-verband plaatsvinden.

De Benelux-samenwerking ontstond tijdens de Tweede Wereldoorlog, toen de regeringen van België, Nederland en Luxemburg in ballingschap in Londen de eerste stappen zetten richting monetaire samenwerking en een douane-unie. Via de Benelux Economische Unie (BEU, 1960), waarmee ook instellingen als een Comité van ministers en een Secretariaat-generaal in het leven werden geroepen, heeft de samenwerking zich geleidelijk uitgebreid naar andere terreinen van overheidsbeleid, zoals landbouw, energie, milieu en klimaat, ruimtelijke ordening, justitie en politie. Ook op het terrein van buitenlands beleid ontwikkelden de landen een praktijk van informele onderlinge afstemming.

Met het aflopen van het BEU-verdrag in het vooruitzicht ontstond in Nederland een discussie over de toekomst van de Benelux-samenwerking, waarin het bestaansrecht van het samenwerkingsverband door sommigen in twijfel werd getrokken. Niettemin zag de Nederlandse regering voldoende meerwaarde in de voortzetting ervan, mits de samenwerking op een moderne leest geschoeid zou worden en een aantal tekortkomingen zou worden geadresseerd. Op 17 juni 2008 ondertekenden de vertegenwoordigers van de drie landen een nieuw Benelux-verdrag dat de samenwerking beoogde te actualiseren en te optimaliseren.

131

Tijdens de debatten over de goedkeuring van het nieuwe verdrag vroegen beide Kamers der Staten-Generaal de minister van Buitenlandse Zaken om een evaluatie van de Benelux-samenwerking. Het parlement wilde inzicht krijgen in de toegevoegde waarde van de Benelux en de voordelen die het voor de Nederlandse burger opleverde, evenals informatie over de mate waarin de met het nieuwe verdrag beoogde verbeteringen in de praktijk werden gerealiseerd. De minister van Buitenlandse Zaken zegde deze evaluatie toe en – aangezien de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) reeds een beleidsdoorlichting inzake Europese samenwerking in voorbereiding had – werd IOB gevraagd de Benelux-samenwerking in dit onderzoek mee te nemen.

De evaluatie heeft aan de hand van een zevental dossiers bekeken welke concrete resultaten de Benelux-samenwerking oplevert. IOB bemerkte daarbij dat de vraag naar wat de Benelux-samenwerking aan concrete voordelen oplevert als 'een typisch Nederlandse vraag' werd aangemerkt. Dit 'rendementsdenken' is inderdaad in de Nederlandse politiek en cultuur sterk ingebed, vandaar dat dit als een evaluatie vanuit een strikt Nederlands perspectief moet worden beschouwd.

De evaluatie levert belangrijke inzichten op over de werkwijze en het functioneren van de Benelux Unie. IOB stelt vast dat de Benelux Unie, binnen een gelaagd Europees bestuur, complementair en soms ondersteunend is aan lokale grensoverschrijdende samenwerking, bilaterale samenwerking en Europese samenwerking. De Benelux Unie streeft bovendien een aantal maatschappelijke baten na die weliswaar voor de burger zelden zichtbaar zijn, maar daarom niet minder waardevol. Deze baten zijn echter doorgaans beperkt en het duurt vaak vele jaren om resultaat te boeken. Met name de wijze waarop de politieke en hoog-ambtelijke aansturing van de samenwerking in Nederland plaatsvindt, acht IOB voor verbetering vatbaar. Dit kan de aansluiting bij beleidsprioriteiten en de resultaatgerichtheid van de samenwerking bevorderen.

De evaluatie is uitgevoerd onder leiding van IOB-inspecteur Bas Limonard, in nauwe samenwerking met IOB-onderzoeksmedewerkers Mirjam Piepenbrink-Lagerwaard (vanaf het begin van de evaluatie tot en met februari 2012) en Jochen Stöger (van maart 2012 tot en met de afronding van de evaluatie). IOB-onderzoeksmedewerker Laura Hoogwerf leverde een bijdrage aan de casus van de pentalaterale energiesamenwerking. De evaluatie stond onder supervisie van directeur IOB Ruerd Ruben. IOB-inspecteurs Marijke Stegeman en Frans van der Wel traden op als interne meeleezer.

14 | De referentiegroep van de beleidsdoorlichting *Versterking Europese samenwerking en Nederlandse positie* heeft tweemaal een conceptrapport van de evaluatie van nuttig commentaar voorzien. De leden van de referentiegroep zijn Sebastiaan Princen (departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap, Universiteit Utrecht), Jan Rood (Universiteit Leiden en Instituut Clingendael), Maarten Lak (directie Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken), Joop Nijssen (directie Europese Integratie, ministerie van Buitenlandse Zaken), Marlèn Dane (directie Europese en Internationale Aangelegenheden, ministerie van Veiligheid en Justitie) en Dirk Roelofsen (rijksinspectie der Financiën, ministerie van Financiën). IOB is hen erkentelijk voor hun constructieve commentaar.

IOB is ook veel dank verschuldigd aan het Benelux Secretariaat-generaal voor de coöperatieve wijze waarop het medewerking heeft verleend aan de evaluatie, onder andere door het beschikbaar stellen van de eigen archiefstukken aan IOB en het faciliteren van de diverse interviews met de beleidsstaf en het management.

Tot slot gaat dank uit naar alle personen die hun medewerking aan deze evaluatie hebben verleend. Een lijst met geïnterviewde en geraadpleegde personen is opgenomen in bijlage 4 van het rapport.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport berust geheel bij IOB.

Prof. dr. Ruerd Ruben
Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Boxen, tabellen en figuren	8
Lijst van afkortingen	9
Kaart van de Benelux	11
Hoofdbevindingen en aandachtspunten	13
A Inleiding	13
B Hoofdbevindingen	16
C Aandachtspunten	20
1 Inleiding	26
1.1 Aanleiding en plaats	27
1.2 Opzet en uitvoering van de evaluatie	28
1.2.1 Onderzoeksvragen	28
1.2.2 Uitvoering	30
1.2.3 Informatievergaring	31
1.2.4 Afbakening	32
1.3 Leeswijzer	33
2 Een nieuw verdrag voor de Benelux	34
2.1 Inleiding	35
2.2 Historie Benelux-samenwerking	35
2.3 Tekortkomingen van de BEU-samenwerking	37
2.4 Overwegingen voor verdragsvernieuwing	39
2.5 De Nederlandse inzet voor een nieuw verdrag	40
2.6 Inhoud van het nieuwe verdrag	42
2.7 Ratificatieproces en nog openstaande kwesties	46
2.8 Samenvatting	47
3 Personele en financiële inzet van Nederland	50
3.1 Inleiding	51
3.2 Personele inzet	51
3.2.1 Ministerie van Buitenlandse Zaken	51
3.2.2 Andere ministeries	54
3.2.3 Andere organisaties	55
3.3 Financiële bijdrage	55
3.3.1 Bijdrage aan het budget van de Benelux Unie	55
3.3.2 Overige kosten	57
3.4 Samenvatting	57
4 Verdragsvernieuwingen in de praktijk	60
4.1 Inleiding	61

4.2	Duidelijkere politieke sturing	62
4.3	Beleidsinhoudelijke focus	66
4.4	Flexibiliteit: actueel en relevant	69
4.5	Samenwerking met aangrenzende regio's	73
4.6	Conclusies	75
5	Onderzochte samenwerkingsthema's	78
5.1	Inleiding	79
5.2	Pentalateraal energieforum	79
5.2.1	Achtergrond	79
5.2.2	Verloop van de samenwerking	80
5.2.3	Resultaten en maatschappelijke baten	83
5.2.4	Toegevoegde waarde van het Benelux-kader	85
5.3	Veterinaire aangelegenheden	86
5.3.1	Achtergrond	86
5.3.2	Verloop van de samenwerking	87
5.3.3	Resultaten en maatschappelijke baten	89
5.3.4	Toegevoegde waarde van het Benelux-kader	92
5.4	Grensoverschrijdende samenwerking tussen bestuurlijke entiteiten	93
5.4.1	Achtergrond	93
5.4.2	Verloop van de samenwerking	95
5.4.3	Resultaten en maatschappelijke baten	95
5.4.4	Toegevoegde waarde van het Benelux-kader	98
5.5	Jeugdbeleid	100
5.5.1	Achtergrond	100
5.5.2	Verloop van de samenwerking	100
5.5.3	Resultaten en maatschappelijke baten	103
5.5.4	Toegevoegde waarde van het Benelux-kader	104
5.6	Ambulancebeschikking	104
5.6.1	Achtergrond	104
5.6.2	Verloop van de samenwerking	105
5.6.3	Resultaten en maatschappelijke baten	107
5.6.4	Toegevoegde waarde van het Benelux-kader	109
5.7	Grensarbeid	110
5.7.1	Achtergrond	110
5.7.2	Verloop van de samenwerking	112
5.7.3	Resultaten en maatschappelijke baten	113
5.7.4	Toegevoegde waarde van het Benelux-kader	116
5.8	Senningen-samenwerking	117
5.8.1	Inleiding	117
5.8.2	Verbindingsofficieren	123
5.8.3	Aankoop en logistiek	129
5.8.4	Gemeenschappelijke opleidingen	133
5.8.5	Crisisbeheersing	138

6 Toegevoegde waarde en voordelen voor de burger	146
6.1 Inleiding	147
6.2 Toegevoegde waarde van het Benelux Unie-kader	148
6.3 Voortrekkersrol in Europa	150
6.4 Relatie tussen de Benelux Unie en de Benelux Politieke Samenwerking	153
6.5 Voordelen voor de burger (maatschappelijke baten)	155
6.5.1 Wegnemen van grensbarrières	156
6.5.2 Benutten van schaalvoordelen	158
6.5.3 Kennisvermeerdering	159
6.5.4 Netwerk- of platformfunctie	161
6.6 Niet geslaagde samenwerking	164
6.7 Succes- en faalfactoren	165
6.8 Conclusies	167
Bijlagen	170
Bijlage 1 Over IOB	171
Bijlage 2 Terms of Reference (samenvatting)	173
Bijlage 3 Overzicht van samenwerkingsthema's	178
Bijlage 4 Geïnterviewde en geraagdpleegde personen	179
Bijlage 5 Bronnenlijst	183
Evaluatierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsvaluatie (IOB) gepubliceerd in 2008 - 2012	189

Boxen, tabellen en figuren

Boxen

Box 1.1	Betekenis Benelux in het spraakgebruik	28
Box 4.1	Project Urbiscoop	71
Box 5.1	De groothandelselektriciteitsmarkt	80
Box 5.2	Marktkoppeling	82
Box 5.3	Parlementaire aansporing tot het sluiten van een overeenkomst	106
Box 5.4	Grenspendel	111
Box 5.5	Overige Benelux-politiesamenwerking	122

Tabellen

Tabel 3.1	Nederlandse bijdrage aan het budget van de Benelux Unie	56
Tabel 4.1	Thematische clustering in de Benelux-jaarverslagen	67
Tabel 5.1	Toepassingen van de Benelux-overeenkomst Grensoverschrijdende Samenwerking	96
Tabel 6.1	Beoogde baten Benelux Unie-samenwerking	163

Figuren

8	Figuur 2.1	Instellingen Benelux Unie	43
	Figuur 5.1	Nieuwe samenwerkingsstructuur	88
	Figuur 5.2	Structuur Senningen-samenwerking	120

Lijst van afkortingen

AA	Administratieve Afspraak
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
ASTRID	Radiocommunicatienetwerk hulpdiensten (België)
ATC	Available Transfer Capacity
BBIE	Benelux Bureau voor de Intellectuele Eigendom
BBZ	Bureau voor Belgische Zaken (SVB)
BDZ	Bureau voor Duitse Zaken (SVB)
Benego	Belgisch-Nederlands grensoverleg
Benelux	België, Nederland en Luxemburg
BEU	Benelux Economische Unie
BGTS	Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking
BPS	Benelux Politieke Samenwerking
BRZN	Bovenregionale Recherche Zuid-Nederland
BU	Benelux Unie
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEPOL	European Police College
CGI	Directie Internationale Politiesamenwerking van de Federale Politie (België)
COG	Centrale Overleggroep (Senningen)
CoRIA	Coördinatiecommissie voor Internationale Aangelegenheden
COSI	Permanent comité operationele samenwerking binnenlandse veiligheid (EU)
CVO	Chief Veterinary Officer
CWE	Centraal-West-Europese
DEU	Directie Europa (ministerie van Buitenlandse Zaken)
DGES	Directeur-generaal /directoraat-generaal Europese Samenwerking
DGPZ	Directeur-generaal /directoraat-generaal Politieke Zaken
DIE	Directie Integratie Europa (ministerie van Buitenlandse Zaken)
ECR	Euro Contrôle Route
ECURIE	European Community Urgent Radiological Information System
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap
EGTS	Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking
EIS	Europol Informatie Systeem
EL&I	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EMCC	European Market Coupling Company
ENLETS	European Network of Law Enforcement Technology Services
EPCIP	European Programme for Critical Infrastructure Protection
ESV	Euregionaal samenwerkingsverband
ETS	Emission Trading Schemes
EU	Europese Unie
EUR	Euro
EURES	European Employment Services

Europol	Europees agentschap voor rechtshandhaving
FOD	Federale Overheidsdienst (België)
GGO	Grensoverschrijdend Gemeenschappelijk Orgaan
GIS	Geografisch Informatiesysteem
GOL	Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam
GP	Gekwalificeerd Persoon
GROS	Grensoverschrijdende samenwerking
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IPBR	Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad
IPO	Interprovinciaal Overleg
IPOL	Fusie van Dienst Nationale Recherche Informatie en Dienst internationale Politiesamenwerking
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
KMar	Koninklijke Marechaussee
KLPD	Korps landelijke politiediensten
LO	Liaison officier
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid
MoU	Memorandum of Understanding
MUG	Mobiele Urgentie Groep (België)
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NCC	Nationaal Crisiscentrum
NRW	Noordrijn-Westfalen
NWE	Noordwest-Europese
OIE	Wereldorganisatie voor diergezondheid
PLEF	Pentalateraal Energieforum
PROCIV	EU-raadswerkgroep voor civiele bescherming
PVEU	Permanent Vertegenwoordiger bij de Europese Unie
RIVIZ	Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (België)
Rob	Raad voor het openbaar bestuur
RvE	Raad van Europa
SARiV	Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen
SG	Secretaris-generaal of Secretariaat-generaal
SOP	Strategisch Overleg Politie
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VN	Verenigde Naties
VTE	Vervoer, Telecom en Energie
vtsPN	Voorziening tot samenwerking Politie Nederland
VWA	Voedsel- en Warenautoriteit
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Kaart van de Benelux



Hoofdbevindingen en aandachtspunten

A Inleiding

De Benelux Unie is een intergouvernamenteel samenwerkingsverband tussen België, Nederland en Luxemburg. Tijdens de Tweede Wereldoorlog zetten de drie regeringen in ballingschap de eerste stappen richting monetaire samenwerking en een douane-unie. In 1958 ondertekenden de drie landen een verdrag waarmee de Benelux Economische Unie (BEU) werd opgericht. In verschillende opzichten was de Benelux een voorloper van de Europese Economische Gemeenschap, later de Europese Unie. Het Benelux Secretariaat-generaal in Brussel vormt de centrale administratieve spil van de Benelux Unie. Het fungeert als secretariaat van het Benelux Comité van ministers, de hoogambtelijke Benelux Raad en de diverse ambtelijke werkgroepen en commissies.

Het BEU-verdrag, dat op 1 november 1960 in werking trad, was gesloten voor een periode van vijftig jaar. Voorafgaand aan het verstrijken van de termijn stonden voor Nederland de volgende opties open: het verdrag stilzwijgend verlengen, de samenwerking beëindigen of over een nieuw verdrag onderhandelen. Nederland en de twee Benelux-partners kozen voor de laatste optie, waarbij de Benelux-samenwerking zou worden geactualiseerd en geoptimaliseerd. Op verzoek van de minister van Buitenlandse Zaken stelde de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) in 2007 een advies op, waarin een aantal tekortkomingen van de samenwerking werd benoemd. Volgens de AIV ontbrak het de BEU aan doelmatigheid door gebrek aan een duidelijke missie en strategie. Het functioneren van de organisatie was volgens de AIV een optelsom van deelbeslissingen, waardoor het takenpakket en de inzet versnipperd waren. Dit vergrootte de onzichtbaarheid van de organisatie. De AIV weet de problemen aan een gebrek aan politieke betrokkenheid en strategische sturing. Bij afwezigheid van politieke (en ambtelijke) betrokkenheid bij de samenwerking en een meer beleidsinhoudelijke aansturing zou de BEU verder aan betekenis inboeten en de potentiële meerwaarde van de Benelux onderbenut blijven. De AIV achtte een kritische bezinning op het takenpakket nodig. Verder maakte de verdergaande federalisering van België de samenwerking niet gemakkelijker, evenals het gebrek aan overeenstemming op een aantal essentiële Europese vraagstukken en een aantal bilaterale dossiers dat buiten het Benelux-kader werd gehouden.

| 13 |

Op 17 juni 2008 ondertekenden de Benelux-landen een nieuw verdrag. Dit verdrag formaliseerde de uitbreiding van de samenwerking naar andere terreinen dan de economie. In dat licht werd ook de naam 'Benelux Economische Unie' vervangen door 'Benelux Unie'. Het doel van de Benelux Unie is om de samenwerking tussen de drie landen te verdiepen en uit te bouwen, opdat deze verder een voortrekkersrol kan vervullen binnen de Europese Unie en de grensoverschrijdende samenwerking op alle niveaus kan versterken en verbeteren. Deze doelstellingen worden verwezenlijkt op met name drie kernterreinen, te weten:

- a) Interne Markt en Economische Unie,
- b) Duurzame Ontwikkeling, en
- c) Justitie en Binnenlandse Zaken.

Volgens de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken werden met het nieuwe verdrag de volgende drie doelstellingen beoogd:

1. een duidelijkere politieke sturing,
2. meer beleidsinhoudelijke focus, en
3. meer flexibiliteit om in te kunnen spelen op de actualiteit.

Tijdens de parlementaire debatten over de goedkeuring van het nieuwe Benelux-verdrag in 2009 en 2010 verzochten beide Kamers van de Staten-Generaal de minister van Buitenlandse Zaken om een evaluatie van de Benelux-samenwerking. De minister zegde de Kamers deze evaluatie voor 2012 toe, opdat de evaluatie kon worden meegenomen bij het vaststellen van een nieuw gemeenschappelijk werkprogramma voor de Benelux voor de jaren 2013-2016.

Dit rapport betreft de evaluatie van de samenwerking in het kader van de Benelux Unie en vormt een van de twee deelstudies binnen de IOB-beleidsdoorlichting *Versterking Europese samenwerking en Nederlandse positie*. Naast de formele, op een verdrag gebaseerde, Benelux-samenwerking vindt er ook informele samenwerking plaats tussen vertegenwoordigers van de drie landen op het terrein van buitenlands beleid. Dit gebeurt onder andere op ambassades in het buitenland en in het kader van multilaterale fora, zoals de Europese Unie en de Verenigde Naties. Deze vorm van samenwerking staat bekend als Benelux Politieke Samenwerking (BPS). IOB onderzoekt de effectiviteit van de Benelux Politieke Samenwerking in de context van besluitvorming binnen de Europese Unie in de tweede deelstudie, waarvan de bevindingen worden opgenomen in het eindrapport van de beleidsdoorlichting, dat in 2013 wordt gepubliceerd.

| 14 |

De voorliggende evaluatie beantwoordt twee hoofdvragen:

1. Worden de met het nieuwe Benelux-verdrag beoogde verbeteringen in de praktijk gerealiseerd?
2. Wat is de toegevoegde waarde van de Benelux Unie en welke voordelen levert deze samenwerking op voor de Nederlandse burger?

De eerste hoofdvraag heeft betrekking op de door Nederland met het verdrag beoogde verbeteringen: a) duidelijkere politieke sturing, b) meer beleidsinhoudelijke focus en c) meer flexibiliteit. Naast de drie genoemde verbeteringen maakt het verdrag het tevens mogelijk om met aangrenzende staten, deelstaten en andere entiteiten samen te werken. Aangezien de samenwerking met de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen tijdens de evaluatie een belangrijke innovatie bleek, heeft IOB hier in het onderzoek aandacht aan besteed.

De tweede hoofdvraag is uitgewerkt in vier deelvragen:

- a. Wat is de toegevoegde waarde van de Benelux Unie ten opzichte van alternatieve samenwerkingskaders, zoals lokale (bijvoorbeeld Euregionale) grensoverschrijdende samenwerking, bilaterale samenwerking of Europese samenwerking?
- b. In hoeverre speelt de Benelux Unie een voortrekkersrol binnen de Europese Unie?
- c. In hoeverre versterkt de Benelux Unie de Benelux Politieke Samenwerking?

- d. Wat is het maatschappelijk rendement van de samenwerking? Dat wil zeggen, wat zijn de maatschappelijke baten van de Benelux Unie-samenwerking, afgezet tegen de kosten.

Voor de beantwoording van de eerste hoofdvraag heeft IOB documenten bestudeerd, zoals het nieuwe verdrag, het gemeenschappelijk werkprogramma 2009-2012, de jaarverslagen en -plannen, verslagen van de Benelux Raad en het Comité van ministers. Vervolgens zijn interviews gehouden met medewerkers van het Secretariaat-generaal, ambtelijke vertegenwoordigers van de drie landen, leden van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad (Benelux-parlement) en academische deskundigen. De tweede hoofdvraag is beantwoord op basis van een analyse van zeven samenwerkingsthema's, te weten: 1. pentalaterale energiesamenwerking; 2. veterinaire aangelegenheden; 3. grensoverschrijdende samenwerking tussen bestuurlijke entiteiten; 4. jeugdbeleid; 5. spoedeisend ambulancevervoer; 6. grensarbeid, en 7. de Senningen-samenwerking (politie en crisisbeheersing). Tezamen geven zij een voldoende representatief beeld van het hele palet aan Benelux-samenwerkingsthema's. IOB heeft onder andere werkgroepverslagen en gerelateerde documenten bestudeerd en interviews gehouden met bij de thema's betrokken of belanghebbende personen. Hoofdstuk 1 bevat een uitgebreide toelichting op de methodologie.

Het nieuwe verdrag is niet, zoals werd gehoopt, op 1 november 2010, maar pas op 1 januari 2012 van kracht geworden. Hierdoor verschijnt de evaluatie relatief kort na de formele inwerkingtreding van het verdrag. Dit roept de vraag op of de in het verdrag neergelegde vernieuwingen al volledig in de praktijk zijn gebracht. Voor zover bepaalde verbeteringen tijd kosten om door te voeren, moet deze evaluatie worden beschouwd als een tussenstand. Tegelijkertijd is al snel na de verdragsondertekening een aantal belangrijke processen in werking gezet die uitvoering geven aan het verdrag. Het eerste gemeenschappelijke werkprogramma (2009-2012) is in 2008 goedgekeurd. Alle samenwerkingsthema's zijn onder de drie hoofdthema's geschaard en ook de ambtelijke organisatie van het Benelux Secretariaat-generaal is aan deze opzet aangepast. Er wordt sinds 2008 gewerkt met jaarplannen die door het Comité van ministers worden vastgesteld. Aan de samenwerking met Noordrijn-Westfalen is vanaf 2009 invulling gegeven alsof het verdrag reeds in werking was getreden. Wel speelden er tijdens de evaluatieperiode (2008-2012) andere factoren, zoals de lange demissionaire status van de regeringen in België en Nederland en het openstaan van enkele onderhandelingspunten, die mogelijk ten koste zijn gegaan van de aandacht voor de beleidsinhoudelijke kant van de Benelux Unie.

Deze evaluatie komt voort uit de specifieke wens van het Nederlandse parlement om de toegevoegde waarde van de Benelux-samenwerking en het daarmee verbonden voordeel voor de Nederlandse burger onderzocht te zien. IOB is zich ervan bewust dat er een andere benadering van de Benelux-samenwerking mogelijk en aanwezig is; een die de samenwerking en het partnerschap tussen buurstaten als een intrinsieke waarde beschouwt. Hoewel deze waarde ook in Nederland wordt onderschreven, wordt in Nederland tevens een zichtbare opbrengst verwacht die opweegt tegen de kosten. Dit sluit aan bij een denkkader – het rendementsdenken – dat in de Nederlandse politiek en cultuur sterker is ingebed dan

in België en Luxemburg. Om die reden moet deze evaluatie als een evaluatie vanuit Nederlands perspectief worden beschouwd.

De directe financiële kosten van de samenwerking voor Nederland (contributie aan de Benelux Unie) bedroegen in de periode 2009-2012 gemiddeld EUR 3,9 miljoen per jaar. De additionele kosten van de Nederlandse personele inzet in de werkgroepen van de Benelux Unie schat IOB tussen de EUR 0,5 en 1 miljoen per jaar.

B Hoofdbevindingen

Verdagsvernieuwingen in de praktijk

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

Het nieuwe verdrag bevat enkele innovaties die in de praktijk zijn doorgevoerd. Het betreft een meerjarig gemeenschappelijk werkprogramma, op basis waarvan jaarplannen door het Comité van ministers (de ministers van Buitenlandse Zaken) worden vastgesteld. Het Comité van ministers komt sinds 2008 minimaal eens per jaar bij elkaar, zoals het verdrag voorschrijft. Dit zijn noodzakelijke stappen om politieke sturing mogelijk te maken, maar mede door de geringe politieke betrokkenheid bij de Benelux Unie-samenwerking is van politieke sturing in de praktijk nog geen sprake. Het is moeilijk om de ministers van Buitenlandse Zaken voor de Benelux Unie bij elkaar te krijgen, de jaarlijkse vergaderingen duren hooguit een half uur en er vindt geen discussie plaats over de beleidsinhoudelijke kant van de Benelux Unie. Het Comité wordt voorbereid door de hoogambtelijke Benelux Raad, maar die sprak de afgelopen jaren vooral over institutionele kwesties, zoals de ratificatie van het nieuwe verdrag, een nieuw zetelverdrag voor het Benelux Secretariaat-generaal, de hoogte van het budget en een nieuwe verdeelsleutel voor de contributie van de drie lidstaten. Het jaarplan is voor de ministers een hamerstuk, terwijl ook de coördinatie van de ambtelijke voorbereiding licht is. Het ministerie van Buitenlandse Zaken treedt niet in de keuzes die vakdepartementen maken en er bestaat geen regulier, periodiek interdepartementaal ambtelijk overleg waarin de Benelux Unie-samenwerking wordt besproken. Het ontbreekt de Nederlandse overheid nog altijd aan een beleidsinhoudelijke visie en bestuurlijke inbedding om sturing op prioriteiten en resultaat te waarborgen. De samenwerking blijft hierdoor de optelsom van *ad hoc* beslissingen.

- 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. In het gemeenschappelijk werkprogramma 2009-2012 en de jaarplannen in deze periode worden alle samenwerkingsthema's geclusterd rond deze drie hoofdthema's, maar de lijst van samenwerkingsthema's vertoont nog veel gelijkenis met die van de jaren voor 2008. De hoofdthema's 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 samenwerkingsthema'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.*

Het verdrag biedt ruimte om samenwerking op nieuwe terreinen aan te gaan, zowel binnen als buiten de drie hoofdthema's. Het geeft bovendien aan het Benelux Secretariaat-generaal de opdracht om daartoe voorstellen te ontwikkelen. Het Secretariaat-generaal heeft daarop de functie van innovator in het leven geroepen en werkt actief aan het onderzoeken en ontwikkelen van nieuwe initiatieven. Een voorstel wordt alleen opgepakt indien het bestuurlijk wordt gedragen in de drie lidstaten en wordt, via het jaarplan, politiek gemandateerd door het Comité van ministers. De innovator ontwikkelt de voorstellen op eigen initiatief of op aandragen van medewerkers van het Secretariaat-generaal, werkgroepleden, leden van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad (ook wel 'Benelux-parlement') of andere politiek-bestuurlijke contacten van het Secretariaat-generaal. Een (transparant) mechanisme voor prioritering ontbreekt echter, 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. Vertegenwoordigers van Noordrijn-Westfalen nemen actief deel aan verschillende Benelux-werkgroepen en de operationele samenwerking die daar uit voortvloeit. Als deelstaat kan Noordrijn-Westfalen echter geen medeondertekenaar worden van Benelux-verdragen en het heeft niet altijd een pendant van de nationale ministeries van de Benelux-landen. Het is niet voor alle werkgroepleden uit de Benelux-landen even duidelijk in hoeverre zij gemandateerd zijn tot samenwerking en men is soms beducht om de Bondsregering in Berlijn voor het hoofd te stoten. De samenwerking komt op operationeel niveau makkelijker tot stand dan op strategisch niveau.

Toegevoegde waarde en voordeel voor de burger

- 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). De Benelux Unie verschaft een juridisch kader voor lokale grensoverschrijdende samenwerking, bijvoorbeeld tussen lokale overheden of ambulancediensten. Bovendien laat de Benelux ruimte voor bilaterale samenwerking, zowel binnen als buiten het Benelux Unie-kader, en bevordert het de

bilaterale contacten. Het komt voor dat in Benelux-verband problemen worden besproken die binnen de Europese Unie (nog) niet worden aangepakt en soms stemmen de Benelux-landen de nationale uitvoering van EU-beleid onderling af. Ook leent het Benelux-kader zich voor diepgaande kennisuitwisseling, wat in de Europese Unie minder goed mogelijk is vanwege het grote aantal lidstaten en de heterogeniteit van de problemen waarmee zij te maken hebben. Er wordt vaak voor samenwerking in Benelux-kader gekozen, omdat de Benelux een geïnstitutionaliseerde samenwerkingsstructuur biedt. Bovendien genereert de Benelux-samenwerking zelf weer nieuwe initiatieven. De ondersteuning door het Benelux Secretariaat-generaal biedt bepaalde voordelen, zoals kennis van de overheidsstructuren, visies en culturele en mentaliteitsverschillen van de drie landen en een neutrale vergaderlocatie, tolken en vertaling. De diplomatieke, logistieke en administratieve ondersteuning zorgt voor continuïteit in de samenwerking. In een enkele werkgroep is er sprake van een inhoudelijke bijdrage van het Secretariaat-generaal.

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. Het trilaterale karakter draagt wel bij aan de herkenbaarheid van de samenwerking en ondersteunt de reputatie van de Benelux in Europa als praktisch samenwerkingsverband. De dynamiek in sommige werkgroepen is bilateraal, de Benelux geeft dus ruimte aan bilaterale samenwerking. Bovendien is het mogelijk om deze samenwerking later naar andere landsgrenzen te kopiëren. Doordat Noordrijn-Westfalen op steeds meer beleidsterreinen actief deelneemt aan de Benelux-samenwerking wordt een belangrijk deel van de Nederlands-Duitse grens ook afgedekt.

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. De Benelux-samenwerking beoogt zelden (expliciet) een model te bieden voor bredere Europese samenwerking. Sinds de opname van het Schengen-acquis door de Europese Unie in 1997 zijn er geen voorbeelden van in de Benelux gestarte samenwerking die door de Europese Unie is overgenomen. Wel zijn er enkele initiatieven waarbij de Benelux-landen zijn betrokken die model staan voor toekomstig EU-beleid, zoals de Pentalaterale energiesamenwerking en het Verdrag van Prüm inzake het delen van politie-informatie. In beide gevallen zijn ook Duitsland en Frankrijk betrokken, net als destijds bij de Schengen-samenwerking. Het Verdrag van Prüm heeft bovendien inspiratie ontleend aan het Benelux-politieverdrag van 2004 en de energiesamenwerking wordt door het Benelux Secretariaat-generaal ondersteund. Ook zijn er enkele Benelux-initiatieven waar een groot aantal andere Europese landen zich inmiddels bij heeft aangesloten, zoals op het gebied van wegtransportinspecties. Daarnaast staat de grensoverschrijdende samenwerking in Benelux-verband soms model voor dergelijke samenwerking met de buurlanden van de Benelux.

- 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. Er bestaat een meer directe relatie tussen de Benelux Unie en de samenwerking tussen de drie landen in EU-verband waar de ambtelijke samenwerking in sommige Benelux-werkgroepen betrekking heeft op onderlinge afstemming en uitwisseling van standpunten binnen EU-werkgroepen. Door de beleidsmatige divergentie tussen de landen en het ontbreken van samenwerking tussen de verantwoordelijke bewindslieden leidt deze samenwerking echter zelden tot gezamenlijke standpunten. Opvallend genoeg verschilt de Nederlandse vertegenwoordiging in Benelux en EU-werkgroepen over dezelfde thema's soms (met name op terreinen van politie en binnenlandse veiligheid), waar België en Luxemburg vaker dezelfde personen naar beide fora afvaardigen.

| 19 |

- 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.*

Met de Benelux Unie-samenwerking worden de volgende vier typen van maatschappelijke baten nagestreefd: Ten eerste is de samenwerking er soms op gericht om grensbarrières die burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, lokale overheden en uitvoerende diensten in de grensstreek belemmeren, weg te nemen of te verminderen. Ten tweede beogen de Benelux-partners door de samenwerking soms schaalvoordelen te benutten, om daarmee de efficiëntie van het overheidsoptreden te vergroten. Ten derde behelst de samenwerking soms het uitwisselen van kennis en informatie over succesvol beleid tussen ambtelijke of uitvoerende diensten om daarmee de overheid in staat te stellen beter of slimmer te werken. En ten vierde heeft de Benelux-samenwerking een platform- of netwerkfunctie voor ambtenaren en uitvoerende diensten. Doordat deze functionarissen hun collega's in de buurlanden kennen en een vertrouwensband kunnen opbouwen, weten zij elkaar makkelijk te vinden en beter samen te werken in het geval van crises (dierziektecrisis, rampen e.d.), bij grensoverschrijdend optreden (bijvoorbeeld van de politie) of tijdens Europese vergaderingen.

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. Zelfs indien het beoogde doel het wegnemen van grensbarrières betreft, zijn de maatschappelijke baten meestal indirect, doordat de Benelux vaak slechts een juridisch kader biedt dat nog om praktische invulling vraagt of zich vooral toelegt op het verschaffen van informatie.

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:

- Doelgerichtheid: De samenwerking op veel thema's is niet gericht op het oplossen van een maatschappelijk probleem. Er wordt meestal wel gestreefd naar het realiseren van bepaalde prestaties, zoals juridische afspraken, seminars, brochures, websites e.d. (*output-resultaten*), maar er is weinig oog voor de maatschappelijke impact hiervan. Werkgroepen die het oorspronkelijk gestelde doel niet bereiken, hebben bovendien de neiging om de samenwerking voort te zetten met een naar beneden bijgestelde ambitie (bijvoorbeeld elkaar informeren). Door de stapeling van functies (kennisuitwisseling, platformfunctie) vervaagt gemakkelijk de focus op het halen van concrete doelen. Ook de jaarverslagen van de Benelux kunnen nog een slag maken in het verbinden van de activiteiten met maatschappelijke baten.
- Politieke en hoogambtelijke betrokkenheid zijn belangrijk voor het boeken van resultaat. Het voorbeeld van de pentalaterale energiesamenwerking toont aan dat een concreet geformuleerde doelstelling en politieke aandacht het realiseren van een ambitieus doel bevordert. Bij gebrek aan politieke of hoogambtelijke betrokkenheid hangt de samenwerking vaak af van de persoonlijke motivatie van betrokken functionarissen, waarbij de aansluiting op de beleidsprioriteiten niet gegarandeerd is. Bovendien worden verschillen in beleid, wetgeving of technische systemen dan al snel een onoverkomelijk obstakel.
- Werkgroepen komen gemiddeld tweemaal per jaar bijeen. Dat is te weinig om veel voortgang te boeken.
- Juridische expertise wordt soms te laat ingeschakeld. In twee van de onderzochte werkgroepen bleek in een laat stadium dat een *Memorandum of Understanding* een verdragsrechtelijk karakter had. In één geval is dit gerepareerd, in het andere geval is een ratificatieprocedure gestart. Dit heeft extra inspanningen gevergd die voorkomen hadden kunnen worden en dit heeft tot aanzienlijke vertraging geleid.
- De demissionaire status van de regeringen in België en Nederland in de afgelopen jaren werkte vertragend, doordat soms geen politieke instemming kon worden verleend aan *Memoranda of Understanding* en verdragen, nieuwe initiatieven of financiering voor projecten. Ook leidden de regeringwisselingen tot andere beleidsprioriteiten, waardoor in bepaalde gevallen voorgenomen samenwerking geen doorgang kon vinden.

| 20 |

C Aandachtspunten

Met het nieuwe verdrag zijn enkele innovaties doorgevoerd die verbeteringen beogen met betrekking tot de politieke sturing, inhoudelijke focus en flexibiliteit teneinde de potentiële toegevoegde waarde van de Benelux Unie zo optimaal mogelijk te benutten. Deze innovaties treffen hun doel echter alleen wanneer de werkwijze van de Nederlandse overheid, uiteraard in samenspel met de Benelux-partners, de randvoorwaarden daarvoor schept. Zolang dit nog niet het geval is, wordt de potentiële toegevoegde waarde van de Benelux Unie onvoldoende benut. De hieronder geformuleerde aandachtspunten bevatten

suggesties voor de wijze waarop de Nederlandse overheid een betere benutting van de potentiële toegevoegde waarde van de Benelux Unie kan waarborgen.

1) *Strategische visie en betrokkenheid van de politiek*

Met de ondertekening van het nieuwe Benelux-verdrag is een duidelijke politieke keuze gemaakt voor voortzetting en versterking van de Benelux-samenwerking met het oog op doeltreffende grensoverschrijdende samenwerking en een voorttrekkersrol in Europa. Het ontbreekt de Nederlandse regering echter aan een duidelijke en gearticuleerde beleidsvisie. Een politieke visie dient richting te geven aan de invulling van deze abstracte doelstellingen en helpen te voorkomen dat de praktische samenwerking losgezongen raakt van politieke prioriteiten. Niet alleen een visie van de Nederlandse politiek, maar uiteindelijk een visie die door alle drie de lidstaten wordt gedeeld is van belang.

Een politieke visie op de volgende aspecten is daartoe gewenst:

- Het belang van de Benelux Unie voor grensoverschrijdende samenwerking: Is het Benelux-kader de voorkeursoptie voor grensoverschrijdende samenwerking en worden grensoverschrijdende knelpunten ook actief in Benelux-verband geïdentificeerd of wordt veeleer per geval bezien of ondersteuning door het Secretariaat-generaal wordt ingeroepen?
- De noodzaak, politieke wenselijkheid en mogelijkheden om als Benelux een voorttrekkersrol te spelen binnen de Europese Unie: Is dit een doel dat de Benelux Unie actief nastreeft of wordt dit als een positief neveneffect van de Benelux-samenwerking beschouwd? In het eerste geval is een visie vereist op de manier waarop hieraan gevolg kan worden gegeven en hoe de kansen hiervoor worden geïdentificeerd.
- De mate van thematische focus die wordt nagestreefd: Dient de Benelux Unie voort te gaan met het nastreven van relatief bescheiden resultaten op een groot aantal uiteenlopende beleidsterreinen of moet het streven zijn om op een beperkt aantal thema's grotere en meer aansprekende resultaten te bereiken, die zich ook in de aandacht van de politiek en het publiek mogen verheugen?
- De eisen die worden gesteld aan de doelgerichtheid en het ambitieniveau van de samenwerking: Is het voldoende als werkgroepen zich beperken tot informatie- en kennisuitwisseling en het investeren in de onderlinge relaties of moet alleen worden samengewerkt wanneer ook concrete resultaten met een maatschappelijk effect worden nagestreefd?
- De samenwerking met derde partijen: Dient de samenwerking in Benelux Unie-verband met Noordrijn-Westfalen zich tot het operationele niveau te beperken of mag dit zich ook tot op het strategische niveau begeben, en zo ja op welke beleidsterreinen?

| 21 |

Een Benelux Unie die zich met relevante thema's bezighoudt en doelgericht functioneert, vraagt om politieke betrokkenheid, zowel in algemene zin (de ministers van Buitenlandse Zaken) als op de vele terreinen waarop de Benelux Unie actief is (de vakministers). De geringe politieke aandacht wordt verklaard door het beperkte politieke en beleidsmatige belang dat bewindslieden over het algemeen hechten aan de verschillende thema's waarop de Benelux Unie actief is, maar zonder politieke sturing komt hier ook geen verandering in. Er is daarmee sprake van een vicieuze cirkel. Politieke betrokkenheid vraagt ook om de

bereidheid van bewindslieden om met hun collega's uit België en Luxemburg samen te werken. Aangezien dit niet bij iedere bewindspersoon van nature op het netvlies zal staan, kan een signaal van de minister van Buitenlandse Zaken of de premier behulpzaam zijn, bijvoorbeeld door zelf het goede voorbeeld te geven. Niettemin kan politieke betrokkenheid als belangrijke randvoorwaarde nooit als een gegeven worden beschouwd en kan de continuïteit alleen worden gewaarborgd op het (hoog)ambtelijke niveau.

2) Ambtelijke regie en coördinatie

Om te waarborgen dat de activiteiten van de Benelux-werkgroepen aansluiten bij de beleidsprioriteiten van een ministerie en er doelgericht wordt samengewerkt, is meer aandacht en regie van de hogere ambtelijke echelons voor de Benelux-samenwerking nodig. Dit veronderstelt om te beginnen dat dit niveau zicht heeft op wat er op werkgroepniveau gebeurt. Departementen moeten vervolgens kunnen onderbouwen waarom de betreffende samenwerking prioriteit krijgt en ondersteuning door het Benelux Secretariaat-generaal verdient. Ook mag van hen een duidelijke afweging worden gevraagd inzake de continuïteit of beëindiging van de samenwerking indien doelstellingen al dan niet worden gerealiseerd. Bovendien vraagt het waarborgen van synergie tussen de activiteiten in Benelux en EU-verband om voldoende coördinatie binnen departementen. De institutionele verantwoordelijkheid hiervoor moet duidelijk belegd zijn. Hier is maatwerk vereist, want sommige departementen zijn betrokken bij meerdere (soms tientallen) werkgroepen, andere bij slechts een enkele.

| 22 |

Voor het ministerie van Buitenlandse Zaken ligt hier een coördinerende taak, die verder gaat dan het begeleiden van processen en het oplossen van daarmee verbonden problemen. Vanwege haar institutionele verantwoordelijkheid voor de Benelux-samenwerking mag van dit ministerie verwacht worden dat het, samen met de meest betrokken departementen, een visie ontwikkelt op waar de Benelux-samenwerking de meeste toegevoegde waarde heeft, op welke terreinen dit binnen handbereik ligt en hoe de samenwerking ambtelijk moet worden gecoördineerd. De budgettaire krapte en de wens om de Benelux blijvend te vernieuwen vraagt om scherpere keuzes en het stellen van heldere prioriteiten. Nu de meeste institutionele kwesties van de afgelopen jaren zijn opgelost, ontstaat er ruimte om de beleidsinhoudelijke kant van de samenwerking meer aandacht te geven.

Teneinde de synergie tussen de Benelux Unie en de Europese beleidsagenda te versterken verdient het overweging om gebruik te maken van de mogelijkheid die het nieuwe verdrag biedt om de Benelux Raad af en toe te laten samenkomen in de samenstelling van directeuren-generaal voor Europese Samenwerking, naast de reguliere bijeenkomsten van de Secretarissen-generaal van de ministeries van Buitenlandse Zaken.

Het interdepartementaal overleg dat sinds 2011 *ad hoc* heeft plaatsgevonden verdient een regulier en periodiek karakter. De Coördinatiecommissie voor Internationale Aangelegenheden (CoRIA) lijkt IOB een geschikt gremium om jaarlijks de Nederlandse inzet voor het Benelux-jaarplan vast te stellen. De CoRIA is een besluitvormend orgaan, kent een ambtelijke vertegenwoordiging van voldoende niveau (directeuren Internationale Zaken) en wordt bovendien voorgezeten door de secretaris-generaal van het ministerie van

Buitenlandse Zaken, die Nederland vertegenwoordigt in de Benelux Raad. Ter voorbereiding op de behandeling in de CoRIA zou een verkennende discussie moeten plaatsvinden tussen medewerkers van de directies Internationale Zaken die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van de Benelux-samenwerking. Op die manier kunnen ervaringen worden gedeeld, prioriteiten tegen elkaar worden afgewogen en kan een goed onderbouwd voorstel worden voorgelegd aan de CoRIA.

3) Duidelijke verwachtingen over de rol van het Benelux Secretariaat-generaal

Het maken van een verdere verbeteringslag gaat alleen in partnerschap met het Benelux Secretariaat-generaal. Dit veronderstelt dat Nederland duidelijk maakt wat het van het Benelux Secretariaat-generaal verwacht. De volgende aspecten komen daarvoor in aanmerking:

- Van het Secretariaat-generaal kan worden gevraagd om de doelgerichtheid te bevorderen, door werkgroepen te ondersteunen bij het formuleren van heldere doelstellingen en de samenwerking op de diverse terreinen te monitoren en op effectiviteit te (laten) evalueren.
- Het Secretariaat-generaal kan transparanter rapporteren over de niet-behaalde resultaten en de factoren die succes in de weg hebben gestaan. Het duidelijk benoemen van succes en falen en het geven van verklaringen daarvoor maakt een betere aansturing van de samenwerking mogelijk.
- Het Secretariaat-generaal kan zelf voorstellen doen om werkgroepen te beëindigen.
- Het Secretariaat-generaal is de meest voor de hand liggende instelling om de raakvlakken tussen werkgroepen te identificeren en te adresseren. Sommige werkgroepen hebben te maken met vergelijkbare uitdagingen, maar weten dit niet altijd van elkaar. Hier is ruimte voor een grotere alertheid en betere communicatie.
- Het Secretariaat-generaal dient, met het oog op het ontwikkelen van nieuwe initiatieven, ook een antenne te hebben voor beleidsontwikkelingen in Europees verband. Indien het Benelux Secretariaat-generaal hiervoor zelf onvoldoende expertise en netwerk heeft, dient het hierin te investeren of deze kennis op een andere manier te mobiliseren.
- Het zichtbaar maken van de resultaten kan belangrijk zijn om publiek draagvlak en politieke betrokkenheid te behouden of te genereren. Het is wel zaak dat de communicatie bijdraagt aan een gezonde verhouding tussen enerzijds de verwachtingen die de buitenwereld koestert ten aanzien van de organisatie en anderzijds de daadwerkelijke resultaten van de Benelux-samenwerking. De behoefte aan actuele informatie over de samenwerking is het grootst bij de direct betrokkenen en belanghebbenden bij de samenwerking.

Indien de Nederlandse overheid een actievere rol van het Benelux Secretariaat-generaal verwacht, dient het daar ook richting de Benelux-partners helder over te zijn en verdient het Secretariaat-generaal de morele steun van Nederland. De verwachtingen dienen bovendien rekening te houden met de budgettaire en personele beperkingen van het Benelux Secretariaat-generaal. In dit verband kan het tijdelijk detacheren van ambtenaren met een specifieke expertise bij het Secretariaat-generaal worden overwogen.

4) Afwegingskader voor de keuze van prioriteiten

Om vast te stellen welke thema's zich lenen voor samenwerking in het kader van de Benelux Unie en welke voorrang verdienen boven andere, kan een afwegingskader behulpzaam zijn. Een afwegingskader dient niet om de samenwerking in een keurslijf te persen, maar biedt een basis voor discussie tussen Nederlandse ministeries onderling en tussen de Benelux-partners, inclusief het Benelux Secretariaat-generaal, bij het stellen van prioriteiten. De volgende elementen lenen zich voor het te ontwikkelen afwegingskader:

- Past de samenwerking binnen de door het verdrag gedefinieerde kernterranen? Dit element kan, bij voldoende politieke wil, flexibel worden toegepast, zodat op nieuwe uitdagingen kan worden ingespeeld.
- Betreft het een thema van grensoverschrijdende samenwerking en/of is er een reële kans om in Europa een voortrekkersrol te spelen?
In het geval van grensoverschrijdende samenwerking:
 - Wat is het voordeel van het Benelux-kader ten opzichte van lokale of bilaterale samenwerking?
 - Welke bijdrage kan het Benelux Secretariaat-generaal vervullen? Is er speciale expertise bij het Secretariaat-generaal aanwezig?In het geval van een voortrekkersrol binnen Europa:
 - Leent het thema zich voor uitbreiding naar andere EU-lidstaten?
 - Is er een reëel perspectief op bredere Europese samenwerking op het betreffende thema? Zijn er bijvoorbeeld beleidsvoornemens of globale uitgangspunten op EU-niveau geformuleerd?
- Welk maatschappelijk probleem wordt hiermee aangepakt en wat is de bijdrage die de Benelux-samenwerking daaraan kan leveren?
- Is het realistisch dat het gestelde doel binnen een overzienbare periode wordt bereikt? Er kan gewerkt worden met horizonbepalingen; een periode waarna de samenwerking wordt beëindigd, tenzij de politiek, bij voorkeur op basis van een evaluatie, anders beslist.
- Is er voldoende politieke overeenstemming over en draagvlak voor het geformuleerde doel, om beleidsmatige, juridische of technische verschillen te overbruggen en om de medewerking van ambtelijke of uitvoerende diensten te waarborgen?

5) Voorwaardescheppend kader

Een meer relatiegerichte benadering van de Benelux-samenwerking hoeft niet tegenstrijdig te zijn met een meer resultaatgerichte benadering. Het opbouwen en onderhouden van goede relaties en het bestaan van onderling vertrouwen zijn juist ondersteunend aan het bereiken van resultaten. Er mag dan ook niet uit het oog worden verloren dat goede betrekkingen en onderling vertrouwen vragen om aandacht en investering. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op het rekening houden met de externe gevolgen van in Nederland genomen besluiten, het tijdig en op het juiste niveau communiceren van de voor de buurlanden relevante beleidswijzigingen en aandacht voor de opvolging van de persoonlijke relaties in het geval van personele wisselingen, die in Nederland frequenter plaatsvinden dan in België en Luxemburg. Uiteraard moet er een gezonde balans worden nagestreefd tussen een relatiegerichte en een resultaatgerichte benadering.

1.1 Aanleiding en plaats

Met deze evaluatie wordt uitvoering gegeven aan de toezegging van de minister van Buitenlandse Zaken aan beide Kamers van de Staten-Generaal om de Benelux-samenwerking te (laten) evalueren.¹ Het parlement wilde antwoord op de vraag wat de toegevoegde waarde van de Benelux-samenwerking was en in hoeverre de met het nieuwe verdrag beoogde verbeteringen in de praktijk werden gerealiseerd. Het jaar 2012 werd gekozen, zodat de evaluatie kon worden meegenomen bij de voorbereiding van een nieuw gemeenschappelijk werkprogramma voor de Benelux Unie voor de jaren 2013-2016.²

Aangezien IOB reeds een beleidsdoorlichting voorbereidde met betrekking tot het Nederlandse beleid inzake Europese samenwerking en de Nederlandse positie in de EU-27, werd IOB door het ministerie van Buitenlandse Zaken verzocht de Benelux-samenwerking als belangrijk aandachtspunt in dit onderzoek mee te nemen. IOB heeft hieraan gevolg gegeven door ten eerste een aparte deelstudie te wijden aan de verdragsmatige Benelux-samenwerking (de Benelux Unie). Naast deze formele samenwerking vindt er ook informele, niet op een verdrag gebaseerde, samenwerking plaats tussen vertegenwoordigers van de Benelux-landen op het terrein van buitenlands beleid onder de noemer Benelux Politieke Samenwerking (BPS). De effectiviteit van de Benelux Politieke Samenwerking in de context van besluitvorming binnen de Europese Unie onderzoekt IOB in de deelstudie naar de Nederlandse invloedsoefening binnen de EU-besluitvorming. Het voorliggende rapport bevat de evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking. De Benelux Politieke Samenwerking komt aan bod in het eindrapport van de beleidsdoorlichting Versterking Europese samenwerking en Nederlandse positie, dat in 2013 zal worden gepubliceerd.

| 27 |

De Benelux Unie-samenwerking en de Benelux Politieke Samenwerking staan juridisch en institutioneel los van elkaar, maar worden in het spraakgebruik niet altijd van elkaar onderscheiden. Met de term Benelux worden vaak verschillende zaken aangeduid, waardoor gesprekspartners gemakkelijk langs elkaar heen praten.

¹ Deze toezegging werd gedaan in reactie op verzoeken daartoe van de Eerste en Tweede Kamer in de debatten over de goedkeuring van het nieuwe Benelux-verdrag. Zie: *Handelingen Tweede Kamer*, 18, 29 oktober 2009; *Motie Ten Broeke*, Tweede Kamer, 31 585, nr. 9, 3 november 2009; *Memorie van Antwoord Eerste Kamer*, 31 585 C, 12 januari 2010; en *Handelingen Eerste Kamer*, 17, 2 februari 2010.

² Overigens betrof het verzoek van de Tweede Kamer een periodieke evaluatie; elke vier jaar (*Motie Ten Broeke*, Tweede Kamer, 31 585, nr. 9, 3 november 2009).

Box 1.1 *Betekenenissen Benelux in het spraakgebruik*

De afkorting BeNeLux staat uiteraard voor de drie landen België, Nederland en Luxemburg en kan als puur geografische aanduiding van de drie staten worden gebruikt. Wanneer men spreekt over de Benelux als politiek en beleidsmatig samenwerkingsverband tussen de drie landen, worden met de term verschillende zaken bedoeld:

- de optelsom van de drie landen, al dan niet als lidstaten van de Europese Unie of andere internationale organisaties (Raad van Europa, Verenigde Naties);
- de Benelux Unie (voorheen Benelux Economische Unie), als door een verdragskader bepaald samenwerkingsverband;
- de Benelux als organisatie (optelsom van de instellingen van de Benelux Unie);
- het Benelux Secretariaat-generaal (gevestigd in Brussel); en
- de werkgroepen bestaand uit Benelux lidstaatambtenaren en medewerkers van het Benelux Secretariaat-generaal.

1.2 Opzet en uitvoering van de evaluatie

| 28 |

De opzet van deze evaluatie wordt in de Terms of Reference van de beleidsdoorlichting Versterking Europese samenwerking en Nederlandse positie, vastgesteld op 9 augustus 2010, beschreven (zie bijlage 2).

1.2.1 Onderzoeksvragen

Deze evaluatie beantwoordt twee hoofdvragen die voortvloeien uit de parlementaire debatten die hebben geleid tot de toezegging van de minister van Buitenlandse Zaken:

1. Worden de met het nieuwe Benelux-verdrag beoogde verbeteringen in de praktijk gerealiseerd?
2. Wat is de toegevoegde waarde van de Benelux Unie-samenwerking en wat levert de Benelux-samenwerking aan voordelen op voor de Nederlandse burger?

Ad 1 Beoogde verbeteringen

Met het nieuwe Benelux-verdrag beoogde de Nederlandse regering met name drie verbeteringen in de Benelux-samenwerking te bewerkstelligen en die zijn volgens de minister van Buitenlandse Zaken ook gerealiseerd. Het betreft:

- a. een duidelijkere politieke sturing,
- b. meer beleidsinhoudelijke focus, en
- c. meer flexibiliteit om in te kunnen spelen op de actualiteit.³

³ Zie de brief van de minister van Buitenlandse Zaken over de voortgang van de onderhandelingen over een nieuw Benelux-verdrag: Minister van Buitenlandse Zaken, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2008*, Tweede Kamer, 31 200 V, nr. 128, Den Haag, 13 juni 2008.

Vragen over politieke sturing

- Met welke frequentie komt het Comité van ministers bijeen, in welke samenstelling en hoe verhoudt zich dit tot de periode voor de ondertekening van het nieuwe Benelux-verdrag (juni 2008)?
- Welke onderwerpen worden in het Comité van ministers besproken?
- Wordt het jaarplan op politiek niveau inhoudelijk besproken, en zo nodig bijgesteld, of als hamerstuk vastgesteld?

Vragen over thematische focus

- Op welke beleidsthema's vindt er samenwerking plaats?
- Hoe verhoudt dit zich tot het aantal thema's van voor het nieuwe verdrag (juni 2008)?
- Is er sprake van meer samenhang tussen de samenwerkingsthema's?
- Draagt het gemeenschappelijk werkprogramma bij aan een meer beleidsinhoudelijke focus?

Vragen over flexibiliteit

- Biedt het verdragskader ruimte voor flexibiliteit?
- Biedt het meerjarig gemeenschappelijk werkprogramma ruimte voor flexibiliteit?
- Zijn de Benelux-instellingen ingesteld op flexibiliteit?
- Zijn er voorbeelden te geven waarbij de Benelux snel heeft moeten en kunnen inspelen op de actualiteit?

Daarnaast creëert het nieuwe verdrag de mogelijkheid voor de Benelux Unie om samenwerking aan te gaan met staten, deelstaten en bestuurlijke entiteiten die aan het grondgebied van de Benelux grenzen. In hoofdstuk 4 wordt bij dit aspect stilgestaan, met speciale aandacht voor de toenemende betrokkenheid van Noordrijn-Westfalen bij de Benelux-samenwerking, omdat dit tijdens de evaluatie naar voren kwam als een belangrijke innovatie.

Ad 2 Toegevoegde waarde

De vraag naar de toegevoegde waarde valt uiteen in een viertal subvragen:

1. Wat is de toegevoegde waarde van de Benelux-samenwerking ten opzichte van alternatieve samenwerkingskaders, zoals lokale grensoverschrijdende samenwerking (bijvoorbeeld in Euregionaal verband), bilaterale samenwerking of Europese samenwerking?
2. Speelt de Benelux een voortrekkersrol binnen de Europese Unie? Welke recente voorbeelden zijn er te geven waarbij andere Europese landen zich hebben aangesloten bij een Benelux-project en/of waarbij de Benelux-samenwerking als voorbeeld heeft gediend voor EU-beleid?
3. Wordt de Benelux Politieke Samenwerking met betrekking tot besluitvorming in de Europese Unie versterkt door de Benelux Unie-samenwerking?
4. Welke voordelen levert de Benelux Unie-samenwerking op voor de Nederlandse burger? Rekening houdend met het karakter van de Benelux Unie als intergouvernementeel samenwerkingsverband en de daarmee samenhangende beperkte directe zichtbaarheid van de resultaten voor de burger, heeft IOB deze vraag vertaald naar 'wat is het maatschappelijk rendement van de Benelux Unie-samenwerking?'. Maatschappelijk

rendement heeft betrekking op de maatschappelijke baten, afgezet tegen de kosten van de samenwerking.

Om de toegevoegde waarde van de Benelux Unie-samenwerking te onderzoeken zijn zeven samenwerkingsthema's geselecteerd (zie verder). Voor elk van de samenwerkingsthema's is dezelfde set van vragen beantwoord:

Vragen per samenwerkingsthema

- Op basis van welke overwegingen is gekozen voor de Benelux als kader voor de samenwerking?
- Welke rol (ondersteunend, coördinerend, leidend, vraagbaak etc.) speelde het Benelux Secretariaat-generaal bij de desbetreffende samenwerking?
- Hoe is het samenwerkingsproces tussen de vertegenwoordigers van de Benelux-landen verlopen?
- Wat is de *output* van de samenwerking? (bijvoorbeeld een beschikking, operationele afspraken, voorlichtingsmateriaal e.d.)
- Wordt er gebruik gemaakt van de getroffen voorzieningen (ambulancevervoer, portaalsite e.d.)? Welke voordelen heeft de samenwerking opgeleverd voor Nederlandse burgers?
- Wat is de gebleken meerwaarde van de Benelux Unie als kader ten opzichte van mogelijke alternatieve samenwerkingskaders?

| 30 |

Naast het onderzoek naar de lopende samenwerkingsthema's, is onderzocht welke voorgenomen samenwerkingsthema's niet van de grond zijn gekomen en waarom niet.

Niet-gerealiseerde samenwerking

- Welke onderdelen van de in het gemeenschappelijk werkprogramma voorgenomen samenwerking hebben (nog) niet geleid tot daadwerkelijke samenwerking?
- Welke factoren verklaren het niet van de grond komen van de samenwerking?

1.2.2 Uitvoering

Bij de selectie van de zeven samenwerkingsthema's voor het onderzoek naar de toegevoegde waarde is met de volgende criteria rekening gehouden:

- Spreiding van thema's over de drie hoofdthema's van de Benelux Unie-samenwerking.
- Er zijn thema's opgenomen waar een mogelijke relatie bestaat tussen verdragsuitvoering en gezamenlijk optrekken in de EU-besluitvorming.
- Er zijn thema's opgenomen waarbij ook buurlanden of regio's uit de buurlanden zijn betrokken ('Benelux-plus').
- Er moest sprake zijn van inmiddels gematerialiseerde samenwerking (een vereiste om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden).

Het eerste en belangrijkste ordenende principe was spreiding over de drie hoofdthema's. De andere criteria waren minder dwingend en hadden ook tot de keuze van andere thema's kunnen leiden. IOB heeft zich vooraf globaal verdiept in de thema's om te kunnen beoordelen of zij zich leenden voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. IOB heeft de volgende zeven thema's geselecteerd:

Interne Markt en Economische Unie

1. Pentalaterale energiesamenwerking
2. Veterinaire aangelegenheden
3. Grensoverschrijdende samenwerking tussen bestuurlijke entiteiten

Duurzame Ontwikkeling

4. Jeugdbeleid
5. Grensarbeid
6. Beschikking ambulances

Justitie en Binnenlandse Zaken

7. Senningen-samenwerking (politie en crisisbeheersing)

De selectie van thema's biedt geen representatieve steekproef, maar een beredeneerde selectie. Van een representatieve steekproef kan geen sprake zijn, omdat de verschillende thema's onvergelijkbaar van omvang en inhoud zijn. Volgens bij de Benelux-samenwerking betrokken personen gaf de door IOB voorgestelde selectie een goed beeld van de breedte aan onderwerpen. IOB acht de selectie voldoende representatief, in de zin dat een andere selectie niet tot wezenlijk verschillende bevindingen zou hebben geleid. Na de vaststelling van de Terms of Reference heeft IOB twee thema's verder afgebakend, omdat zij te breed bleken om in hun geheel te onderzoeken.⁴ Om een idee te geven van de reikwijdte van de selectie is in bijlage 3 aangegeven welke thema's uit het jaarverslag 2011 door de evaluatie worden gedekt.

| 31 |

1.2.3 Informatievergaring

IOB heeft documenten bestudeerd, zoals het nieuwe verdrag, het gemeenschappelijk werkprogramma 2009-2012, de jaarplannen en jaarverslagen van de Benelux, de agenda's, onderliggende stukken en verslagen van de werkgroepen die zich met de geselecteerde samenwerkingsthema's bezighouden, academische literatuur en adviesrapporten met betrekking tot de Benelux-samenwerking.

Daarnaast heeft IOB een groot aantal gesprekken gevoerd met bij de samenwerking betrokken personen. Ter oriëntatie op de materie en verdere afbakening van de thema's zijn interviews gehouden met medewerkers van het Benelux Secretariaat-generaal. Vervolgens heeft IOB met Nederlandse en ook Belgische en Luxemburgse werkgroepleden, de Benelux-coördinatoren van de drie landen, de Nederlandse ambassadeur in België, de ambassadeurs van België en Luxemburg in Nederland en experts gesproken (zie bijlage 4 voor een overzicht van geïnterviewde en geraadpleegde personen).

IOB heeft drie werkgroepvergaderingen als waarnemer bijgewoond, te weten de werkgroep *Chief Veterinary Officers* (op het terrein van veterinaire samenwerking) (16 september 2011), de

⁴ Het betrof de Pentalaterale energiesamenwerking, waar het onderzoek zich beperkt tot de koppeling tussen de groothandelselektriciteitsmarkten, en de Senningen-samenwerking, waar het onderzoek zich beperkt tot de werkgroepen Verbindingsofficieren, Aankoop en logistiek, Gemeenschappelijke opleidingen en de werkgroep Crisisbeheersing.

werkgroep Ambulancesamenwerking (25 oktober 2011) en de werkgroep Gemeenschappelijke politieopleidingen (7 februari 2012).

1.2.4 Afbakening

Onderzoeksperiode

De onderzoeksperiode betreft juni 2008 tot en met augustus 2012. Het nieuwe verdrag is op 17 juni 2008 ondertekend en gehoopt werd dat het op 1 november 2010 in werking zou treden. Door de vertraging in het ratificatieproces trad het verdrag pas op 1 januari 2012 in werking. In de praktijk wordt er echter al sinds 2009 grotendeels op basis van het nieuwe verdrag gewerkt. Ten aanzien van de onderzochte samenwerkings thema's is de voorgeschiedenis van de betreffende werkgroep beschreven die in de meeste gevallen verder teruggaat in de tijd.

Nederlands perspectief

De evaluatie vond plaats vanuit Nederlands perspectief. Dat wil zeggen dat de elementen die Nederland van belang vond in de verdragsvernieuwing aandacht krijgen in de evaluatie, zoals de politieke sturing, inhoudelijke focus en flexibiliteit. Met name de aandacht voor de toegevoegde waarde en de vraag wat de samenwerking oplevert voor de Nederlandse burger komt voort uit de debatten in het Nederlandse parlement. Bovendien wordt slechts gekeken naar het functioneren (en de aansturing) van Nederlandse overheidsdiensten en niet naar die van de Benelux-partners.

Benelux Secretariaat-generaal

Het (interne) functioneren van het Benelux Secretariaat-generaal is geen onderwerp van evaluatie. Als administratieve spil in de Benelux-samenwerking kan de evaluatie echter niet heen om de rol die het Secretariaat-generaal voor de samenwerking vervult. Deze rol komt aan de orde bij de onderzochte samenwerkings thema's en de met het nieuwe verdrag beoogde verbeteringen.

Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad

De Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad (IPBR, ook wel 'Benelux-parlement' genoemd) maakt geen deel uit van het evaluatieobject, hoewel er tijdens de goedkeuringsdebatten in het Nederlandse parlement wel veel aandacht naar het functioneren van dit parlementaire samenwerkingsverband uitging. Gedurende de evaluatie werd over een nieuw verdrag voor deze instelling onderhandeld. Bovendien is het niet aan IOB om een oordeel over het functioneren van een parlementair samenwerkingsverband uit te spreken. In navolging van de toezegging van de minister van Buitenlandse Zaken om het Benelux-parlement bij de evaluatie te betrekken heeft IOB gesprekken gevoerd met zes leden van de IPBR om hun visie op de Benelux Unie-samenwerking te vernemen.

Benelux-Gerechtshof

Het functioneren van het Benelux-Gerechtshof maakt geen onderdeel uit van de evaluatie. Gedurende de evaluatie werd er onderhandeld over een wijziging van het verdrag inzake het

Benelux-Gerechtshof. Bovendien zou een evaluatie van het Hof een andere evaluatieaanpak vereisen.

Benelux Bureau voor de Intellectuele Eigendom

Het Benelux Bureau voor de Intellectuele Eigendom (BBIE) maakt geen onderdeel uit van het evaluatieobject. Het staat los van de Benelux Unie en heeft eigen rechtspersoonlijkheid. Het voorziet ook in de eigen inkomsten. Wel wordt het vermeld in het verdrag.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de achtergrond van de verdragsvernieuwing in 2008. Daarbij komen ook de in 2007 door de Adviesraad Internationale Vraagstukken geconstateerde tekortkomingen van de BEU-samenwerking aan de orde, alsmede de vraag op welke manier daar bij de verdragsvernieuwing gevolg aan is gegeven. Het hoofdstuk besteedt tevens aandacht aan het proces van ratificatie van het nieuwe verdrag, waarvan de lange duur deels door een aantal nog openstaande kwesties werd veroorzaakt.

Hoofdstuk 3 gaat in op de personele en financiële inzet van Nederland bij de Benelux Unie-samenwerking. Daarmee geeft dit hoofdstuk inzicht in de *input*-kant van het beleid en de kosten die gemoeid zijn met de samenwerking.

| 33 |

In hoofdstuk 4 wordt de eerste hoofdvraag van de evaluatie beantwoord, namelijk in hoeverre de met het nieuwe verdrag beoogde verbeteringen in de praktijk worden gerealiseerd. Achtereenvolgens komen de politieke sturing, inhoudelijke focus en flexibiliteit aan bod. Vervolgens wordt kort stilgestaan bij de samenwerking met Noordrijn-Westfalen.

Hoofdstuk 5 bevat een uitgebreide beschrijving van de zeven onderzochte samenwerkings-thema's. Hierbij komen de verschillende elementen van toegevoegde waarde aan bod, waarmee dit hoofdstuk de belangrijkste bouwstenen levert voor het daarop volgende hoofdstuk.

In hoofdstuk 6 beantwoordt IOB de tweede hoofdvraag van de evaluatie, die betrekking heeft op de toegevoegde waarde van de Benelux Unie-samenwerking en de voordelen voor de Nederlandse burger.

2

Een nieuw verdrag voor de Benelux

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de achtergrond van de totstandkoming van het nieuwe Benelux-verdrag en de inhoud ervan besproken. Dit gebeurt aan de hand van een korte schets van de geschiedenis van de Benelux-samenwerking (paragraaf 2.2), de tekortkomingen van de Benelux Economische Unie die de Adviesraad Internationale Vraagstukken in 2007 constateerde (paragraaf 2.3), de overwegingen van de Nederlandse regering om voor een verdragsvernieuwing te opteren (paragraaf 2.4), de Nederlandse onderhandelingsinzet voor een nieuw Benelux-verdrag (paragraaf 2.5) en de inhoud van het herziene verdrag (paragraaf 2.6). Tot slot wordt ingegaan op de vertraging in het ratificatieproces en de daarmee verband houdende openstaande onderhandelingspunten (paragraaf 2.7). Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting (paragraaf 2.8).

2.2 Historie Benelux-samenwerking

Gedurende de Tweede Wereldoorlog besloten de regeringen van België, Nederland en Luxemburg om intensiever met elkaar te gaan samenwerken. Reeds in de jaren twintig en dertig waren enkele pogingen ondernomen om economisch nauwer samen te werken, maar pas gedurende de gezamenlijke ballingschap in Londen zetten de Benelux-regeringen beslissende stappen. Op 21 oktober 1943 ondertekenden de drie regeringen een monetaire overeenkomst, welke als doel had het onderlinge betalingsverkeer te regelen en de economische verhoudingen te versterken. Om dit doel te verwezenlijken werd een vaste wisselkoers bepaald tussen de Belgische frank en de Nederlandse gulden. De monetaire overeenkomst vormde de basis voor een douane-unie. In 1944 ondertekenden de Benelux-landen een douaneovereenkomst. Het doel van deze overeenkomst was het creëren van één tariefgemeenschap. De Benelux-landen hoopten dat door de komst van de douane-unie verdere integratie zou plaatsvinden en een gezamenlijke Economische Unie zou kunnen worden opgericht.⁵ De douaneovereenkomst was overigens bilateraal, omdat deze was afgesloten tussen de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BLEU) en Nederland.⁶ De douane-unie werd op 1 januari 1948 operationeel. Vanaf dat moment werden op het intra-Benelux handelsverkeer geen invoerrechten meer geheven. Daarnaast hadden de Benelux-landen tegenover derde landen een gemeenschappelijk buitentarief afgesproken.

Op 3 februari 1958 sloten de regeringen van het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden het *Verdrag tot Instelling van de Benelux Economische Unie*. Op 1 november 1960 trad het verdrag in werking voor een tijdvak van vijftig jaar.⁷ Het gedetailleerde verdrag omvatte drie hoofddoelstellingen en honderd verdragsarti-

⁵ Zie voor een uitgebreid historisch overzicht: A. Postma e.a. (red.), *Benelux in de kijker. 50 jaar samenwerking, Gedenkboek ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van de samenwerking tussen België, Nederland en Luxemburg*, Tielt: Lannoo, 1994.

⁶ België en Luxemburg vormden al sinds 1921 een douane-unie en een muntunie.

⁷ Artikel 99 stelde dat dit tijdvak een einde nam op 31 oktober 2010. Behoudens opzegging voor 31 oktober 2008 zou het Verdrag van 1958 daarna telkens voor tien jaar doorlopen.

kelen. De drie hoofddoelstellingen van het verdrag waren vrij verkeer van personen, goederen, kapitalen en diensten, coördinatie van economisch, financieel en sociaal beleid en gemeenschappelijke handelspolitiek met derde landen.⁸ Het BEU-verdrag benoemde een aantal instellingen, zoals een Comité van Ministers en Ministeriële Werkgroepen, een Raadgevende Interparlementaire Raad (deze was reeds opgericht in 1955), een hoogambtelijke Raad van de Economische Unie, een Secretariaat-generaal, Commissies en Bijzondere Commissies, een College van Scheidsrechters en een Economische en Sociale Raad van Advies. In 1965 werd een verdrag betreffende de oprichting van een Benelux-Gerechtshof ondertekend en dit Gerechtshof is sinds 1974 operationeel.

Een maand voor de ondertekening van het BEU-verdrag, op 1 januari 1958, trad het *Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap* (Verdrag van Rome of EEG-verdrag) in werking. Dat verdrag stelt in artikel 233 dat de bepalingen van dat verdrag geen beletsel mogen vormen voor het bestaan en de voltooiing van de regionale unies tussen België en Luxemburg en tussen België, Luxemburg en Nederland, voor zover de doelstellingen nog niet door toepassing van het verdrag bereikt zijn.⁹ De samenwerking tussen de Benelux-landen is hiermee dus expliciet gemandateerd om verder te gaan dan het Europese integratieproject.

| 36 |

Na verloop van tijd ontwikkelden zich in de marge van het BEU-verdragskader terreinen van samenwerking die formeel weliswaar geen deel uitmaakten van de BEU, maar die wel door het Secretariaat-generaal werden ondersteund. Dit gebeurde bijvoorbeeld op het gebied van verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, jeugdbeleid, grensarbeid en justitie en binnenlandse zaken.

De Benelux-landen hebben in de loop der jaren diverse keren een voortrekkersrol vervuld ten aanzien van het proces van Europese integratie. Naast de douane-unie en de monetaire samenwerking is het meest aansprekende voorbeeld hiervan de Schengen-samenwerking inzake het opheffen van de interne grenscontroles.¹⁰

Naast deze verdragsmatige Benelux-samenwerking, heeft zich ook een vorm van politieke samenwerking tussen de Benelux-partners ontwikkeld, die wordt aangeduid met de term Benelux Politieke Samenwerking (BPS). De Benelux Politieke Samenwerking houdt in dat de vertegenwoordigers van de Benelux-landen op diplomatieke posten en bij bredere

⁸ Website Benelux Secretariaat-generaal, *Geschiedenis* (zie: http://www.benelux.be/nl/bnl/bnl_geschiedenis.asp).

⁹ Deze bepaling maakt nog steeds deel uit van de Europese basisverdragen. Sinds het Verdrag van Lissabon (1 november 2009) gaat het om artikel 350 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (oud 306 EG).

¹⁰ Al in 1960 sloten de Benelux-landen een akkoord om de binnengrenscontroles in de Benelux op te heffen. In 1985 sloten de Benelux-landen het Schengen-akkoord met Frankrijk en Duitsland, dat in 1990 werd omgezet in een verdrag. In 1997 werd de Schengen-samenwerking door de Europese Unie geïncorporeerd. Tot 1999 werd het Schengen-secretariaat door het Benelux Secretariaat-generaal beheerd. In dat jaar ging het Schengen-secretariaat, inclusief de ongeveer 70 daarmee verbonden medewerkers, over naar het Raadssecretariaat van de Europese Unie.

multilaterale fora zoals de Europese Unie, de Verenigde Naties en de Raad van Europa elkaar informeren en consulteren en waar mogelijk gezamenlijk optrekken. Het belangrijkste aspect van de Benelux Politieke Samenwerking wordt gevormd door de informele onderlinge afstemming van standpunten en het nemen van gemeenschappelijke initiatieven van de Benelux-regeringen in de context van het EU-besluitvormingsproces.

2.3 Tekortkomingen van de BEU-samenwerking

Het aflopen van het *Verdrag tot Instelling van de Benelux Economische Unie* op 31 oktober 2010, vormde voor de drie Benelux-landen de aanleiding om na te denken over de toekomst van de samenwerking.¹¹ De Benelux-landen hadden drie opties: stilzwijgend verlengen, onderhandelen over een herziening of het opzeggen van het BEU-verdrag. Al snel werd door de regeringen van de Benelux-landen gekozen om de samenwerking voort te zetten en onderhandelingen te starten over een nieuw Benelux-verdrag.

Alhoewel de Nederlandse regering de samenwerking wenste voort te zetten, wilde het tegelijkertijd een kritische evaluatie van het toenmalige takenpakket van deze samenwerking en antwoord hebben op de vraag wat in de toekomst de meerwaarde van deze samenwerking voor Nederland zou zijn.¹² De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) heeft op verzoek van de minister van Buitenlandse Zaken in 2007 een advies opgesteld.¹³ Dit advies kon zodoende worden meegenomen in de onderhandelingen over de herziening van het BEU-verdrag. De AIV was het met de regering eens dat de voortzetting van de Benelux-samenwerking gewenst was en erkende de meerwaarde in zowel praktisch als politiek opzicht.

| 37 |

De AIV signaleerde echter verschillende tekortkomingen in de BEU-samenwerking:

- Allereerst werd de zorg geuit over de doelmatigheid van de samenwerking. Waar de Benelux in het verleden een duidelijke missie en strategie kende, was het nu zoekende naar een eigen plaats en rol. Het functioneren van de organisatie leek een optelsom te zijn van deelbeslissingen, waardoor het takenpakket en de ingezette capaciteit versnipperd waren. Dit vergrootte de relatieve onzichtbaarheid van de Benelux als organisatie. Deels waren deze problemen veroorzaakt door veranderingen waaraan de BEU-samenwerking onderhevig was geweest. In de loop van de tijd was het takenpakket van de BEU uitgebreid naar meer en andere beleidsterreinen dan oorspronkelijk was voorzien. Daarnaast waren de oorspronkelijke doelstellingen van de Benelux Economische Unie gerealiseerd, dan wel overgenomen in het kader van de Europese integratie.¹⁴

¹¹ Hoewel het verdrag gesloten werd voor een tijdvak van vijftig jaar, zou het verdrag behoudens opzegging voor 31 oktober 2008 door één van de landen weer voor een termijn van tien jaar worden verlengd.

¹² Berichtenverkeer, DWM 775/06, 28 september 2006.

¹³ AIV, *Benelux, nut en noodzaak van nauwere samenwerking*, AIV-advies nr. 53, Den Haag, februari 2007.

¹⁴ *Ibidem.*, p. 8.

- De AIV weet de problemen aan een gebrek aan politieke betrokkenheid en strategische sturing vanuit de lidstaten. Er was onvoldoende sprake geweest van een door de lidstaten uitgedragen visie op de Benelux als praktisch en politiek samenwerkingsverband. Bij afwezigheid van actieve politieke (en ambtelijke) betrokkenheid en een meer heldere beleidsinhoudelijke aansturing van de samenwerking zou de BEU verder aan betekenis inboeten en zou de geconstateerde potentiële meerwaarde van de Benelux onbenut blijven. Een kritische bezinning op het takenpakket van de BEU werd nodig geacht. Er werd namelijk samengewerkt in Benelux-verband op werkerreinen, waar deze samenwerking geen meerwaarde had.¹⁵
- De verdergaande federalisering van België maakte de samenwerking ook niet eenvoudiger. De federale regering van België had zitting in de BEU, terwijl de gewesten en gemeenschappen in België steeds meer zeggenschap kregen in eigen land over een aantal van de BEU-samenwerkingssterreinen. Hoewel daar binnen de Benelux-samenwerking praktische oplossingen voor waren gevonden, bestond het gevaar volgens de AIV dat de drie lidstaten van de Benelux niet langer met één stem spraken.¹⁶
- Overeenstemming tussen België, Nederland en Luxemburg op een aantal essentiële aspecten van de Europese integratie was moeilijk, al dan niet onmogelijk.¹⁷ Dit had zijn weerslag op de onderlinge verstandhouding tussen de drie landen. Ook enkele bilaterale samenwerkingsdossiers, die buiten het verdragsmatige Benelux-kader werden gehouden, zorgden voor strubbelingen tussen België en Nederland.¹⁸

| 38 |

Een geluid dat in de publieke opinie in Nederland steeds meer weerklank vond, was de roep om beëindiging van de BEU-samenwerking. De minister van Buitenlandse Zaken constateerde dat in de discussie rondom het vijftigjarige bestaan van het BEU-verdrag de samenwerking in sommige (kranten)artikelen werd weggewuifd onder het mom van 'wie trekt de stekker er uit'.¹⁹ Er werd gesteld dat in economisch opzicht de BEU grotendeels was ingehaald door de Europese integratie. Daarnaast was er de kritiek dat er geen politieke belangstelling meer bestond voor de BEU-samenwerking (ontmoetingen op ministerieel niveau werden vaak afgezegd)²⁰ en dat de samenwerking als het ware een lege huls was.²¹ Met het aflopen van het BEU-verdrag, zou 'de zaak een stille dood kunnen sterven'.²²

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem., p. 26.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Te denken valt aan de dossiers IJzeren Rijn, Westerschelde en de Hoge Snelheidslijn.

¹⁹ Minister van Buitenlandse Zaken, *Kabinetsreactie AIV-advies Benelux*, Tweede Kamer, 30800 V, nr. 111 4 juli 2007.

²⁰ 'Benelux blijft hangen in babelstadium', *NRC Handelsblad*, 2 oktober 2010.

²¹ Idem en Jaap Hoogenboezem, 'Nederlanders in de Benelux'. In: *Internationale Spectator*, jaargang 59, nr. 5, mei 2005.

²² Jaap Hoogenboezem, 'Nederlanders in de Benelux'. In: *Internationale Spectator*, jaargang 59, nr. 5, mei 2005.

2.4 Overwegingen voor verdragsvernieuwing

In een reactie op het AIV-advies beaamde het kabinet dat het de BEU-samenwerking aan een duidelijke strategie en missie en beleidsinhoudelijke focus ontbrak. De organisatie kende geen duidelijke richting, wat ten koste ging van de zichtbaarheid en de slagvaardigheid van de samenwerking.²³ Maar ondanks de tekortkomingen van de BEU-samenwerking besloot de Nederlandse regering dat de verdragsmatige Benelux-samenwerking om een aantal politieke en praktische redenen moest worden voortgezet.

De Nederlandse regering zag de potentiële meerwaarde van de verdragsmatige Benelux-samenwerking vooral in de grensoverschrijdende samenwerking tussen de Benelux-landen en meer specifiek in de samenwerking in de grensstreken. Nederland achtte het van belang dat de samenwerking tussen de Benelux-landen vooral praktisch van aard was, zodat de burgers van de drie landen de vruchten van deze samenwerking konden plukken. Grensoverschrijdende samenwerking tussen België, Nederland en Luxemburg moest de belemmeringen die landsgrenzen met zich meebrachten zoveel mogelijk wegnemen. Volgens de Nederlandse regering had de Benelux in het verleden zijn sporen verdiend op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking. De verdragsmatige Benelux-samenwerking had zijn meerwaarde bewezen, onder andere op de thema's vrij verkeer van personen (Verdrag van Schengen), de registratie van merken en modellen, de grensoverschrijdende politiesamenwerking, informatieverstrekking aangaande grensarbeid, vrije cabotage en energie(voorzieningszekerheid).²⁴

| 39 |

Naast de praktische grensoverschrijdende samenwerking zag de Nederlandse regering ook meerwaarde in de Benelux-samenwerking vanuit de voorttrekkersrol die de Benelux kan vervullen in de Europese Unie. Verschillende zaken die zijn ontwikkeld in de proeftuin van de Benelux Unie hebben navolging gekregen in de Europese Unie met als meest prominente voorbeeld het Verdrag van Schengen. Binnen de Europese Unie wordt het bijzondere karakter van de Benelux erkend. De Europese oprichtingsverdragen erkennen dat de Benelux als samenwerkingsverband verder mag gaan dan het Europese integratieproject. Niet alleen kan de Benelux verder gaan dan de samenwerking in EU-verband, maar de Benelux kan ook samenwerking aangaan op geheel nieuwe beleidsterreinen buiten het EU-kader om. De Nederlandse regering zag dit als een unieke kans.²⁵

De Benelux wilde de banden versterken met omliggende landen, regio's en regionale samenwerkingsverbanden (zoals de landen van de Noordse Raad, de Baltische staten en de Visegrad-groep). In de verwezenlijking van een dergelijke samenwerking zou de Benelux een voorttrekkersrol kunnen spelen. De Nederlandse regering wilde dan ook graag samen-

²³ Minister van Buitenlandse Zaken, *Kabinetsreactie AIV-advies Benelux*, Tweede Kamer, 30 800 V, nr. 111, 4 juli 2007.

²⁴ *Behandeling van het wetsvoorstel 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* *Behandeling*, Tweede Kamer, 18, 29 oktober 2009.

²⁵ *Ibidem*.

werken met Noordrijn-Westfalen en andere regio's in Benelux-verband. Er was volgens haar geen mogelijkheid om regio's van aangrenzende landen lid te laten worden van de Benelux. Er werd door Nederland daarom gekozen voor een pragmatische aanpak ten faveure van de bevolking van de Benelux en de omringende regio's.²⁶

Naast deze genoemde elementen zou de beëindiging van de samenwerking in het kader van het Benelux-verdrag een negatief politiek signaal afgeven aan de Benelux-partners en derden. Het eenzijdig opzeggen van het verdrag zou de bodem wegslaan onder de door de regering waardevol geachte Benelux Politieke Samenwerking, hoewel deze samenwerking informeel is en los staat van de verdragsmatige samenwerking.²⁷

2.5 De Nederlandse inzet voor een nieuw verdrag

In juni 2007 gingen de onderhandelingen over de herziening van het BEU-verdrag van start. De Nederlandse regering heeft zich tijdens de onderhandelingen grotendeels laten leiden door het AIV-advies. Al met al was het Nederlandse streven om de verdragsmatige Benelux-samenwerking te moderniseren en de samenwerking zo effectief mogelijk te maken voor Nederland.²⁸

| 40 |

Politieke sturing

De Nederlandse regering achtte een heldere politieke inhoudelijke sturing noodzakelijk om optimaal gebruik te maken van de meerwaarde van de BEU-samenwerking. Het verdrag diende te worden aangepast aan de huidige omstandigheden. Nederland wenste dan ook een verdragswijziging, waarna een kernverdrag zou overblijven en de beleidsinhoudelijke prioriteiten in een politieke bijlage zouden worden opgenomen.²⁹ Ook zou een meerjarig gemeenschappelijk werkprogramma moeten worden ingevoerd. Op deze manier zou de BEU-samenwerking de gewenste politieke aansturing krijgen.

Beleidsinhoudelijke focus en flexibiliteit

Om meer beleidsinhoudelijke focus aan te brengen, wilde Nederland het aantal beleidsterreinen waarop de BEU actief zou zijn beperken.³⁰ Het vastleggen van de politieke prioriteiten moest voorkomen dat de BEU zich met teveel uiteenlopende taken zou bezighouden en zodoende deze voorgestelde focus zou verliezen. Tegelijkertijd wenste Nederland dat het herzieningsverdrag ook ruimte zou bieden voor flexibiliteit om in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen.³¹

²⁶ Ibidem.

²⁷ Berichtenverkeer, DWM-775/06, 28 september 2006.

²⁸ *Handelingen debat over de Staat van de Unie*, Eerste Kamer, 22, 13 maart 2007.

²⁹ Minister van Buitenlandse Zaken, *Kabinetsreactie AIV-advies Benelux*, Tweede Kamer, 30 800 V, nr. 111, Den Haag, 4 juli 2007.

³⁰ Berichtenverkeer, DWM-466/07, 15 juni 2007.

³¹ *Algemeen Overleg Benelux*, Tweede Kamer, 31 200 V, nr. 782, 13 maart 2008.

Benelux-instellingen

Ook met betrekking tot de instellingen van de Benelux wenste Nederland aanpassingen te realiseren. Het Secretariaat-generaal van de BEU diende te worden gemoderniseerd.³² De vraag speelde of het Secretariaat-generaal slechts een faciliterende rol diende te spelen of als een actief platform voor de BEU-samenwerking diende te fungeren. Meer Nederlanders en Luxemburgers zouden in dienst moeten treden bij het Secretariaat-generaal in Brussel, om zo een evenredige afspiegeling van de drie Benelux-landen te verkrijgen. Veranderingen in de arbeidsvoorwaarden en een zetelovereenkomst zouden het voor hen aantrekkelijker moeten maken om bij de BEU in dienst te treden. Op deze manier zouden Nederland en Luxemburg meer bij de Benelux betrokken raken.³³ Nederland wilde aanvankelijk vasthouden aan de bepaling dat de functie van Secretaris-generaal van de Benelux door een Nederlander werd vervuld.³⁴ De Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad moest wat Nederland betreft ook worden gemoderniseerd. De Economische en Sociale Raad van Advies kon wat Nederland betrof worden opgeheven.

Federale staatsstructuur België

Nederland wilde dat de nieuwe federale staatsstructuur van België in het nieuwe verdrag werd onderkend, maar wenste wel dat België voorafgaand aan de BEU-bijeenkomsten intern het standpunt zou hebben afgestemd.³⁵

Benelux-plus

Nederland had geen bezwaar tegen een bepaling die *ad hoc* samenwerking mogelijk maakte tussen de Benelux en derde landen en regio's. Wel gaf Nederland aan dat lidmaatschap van derden niet mogelijk was.³⁶

Buitenlandspolitieke samenwerking

In het kader van de onderhandelingen kwam ook de vraag op of de informele buitenlandspolitieke samenwerking moest worden geïnstitutionaliseerd en wellicht onderdeel moest worden van het nieuwe Benelux-verdrag. Nederland gaf te kennen de Benelux Politieke Samenwerking buiten het nieuwe verdrag te willen houden en het informele karakter van de Benelux Politieke Samenwerking te willen behouden.³⁷ De Nederlandse regering was van mening dat een dergelijke institutionalisering een dwingend karakter tot samenwerking zou kunnen krijgen. Samenwerking met andere EU-lidstaten zou hierdoor lastiger tot stand kunnen komen.³⁸

³² Berichtenverkeer, DWM-404/06, 10 mei 2006.

³³ Berichtenverkeer, DWM-877/07, 20 december 2007.

³⁴ Berichtenverkeer, DWM-466/07, 15 juni 2007.

³⁵ Naast het federale niveau kent België drie gewesten (Vlaams gewest, Waals gewest, Brussels hoofdstedelijk gewest) en drie gemeenschappen (Vlaamse gemeenschap, Franse gemeenschap en Duitstalige gemeenschap).

³⁶ Berichtenverkeer, DWM-128/08, 20 februari 2008.

³⁷ Minister van Buitenlandse Zaken, *Kabinetsreactie AIV-advies: Benelux, nut en noodzaak van nauwere samenwerking*, Tweede Kamer, 30 800 V, nr. 111, Den Haag, 4 juli 2007.

³⁸ Minister van Buitenlandse Zaken, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2008*, Tweede Kamer, 31 200 V, nr. 128, Den Haag, 13 juni 2008.

2.6 Inhoud van het nieuwe verdrag³⁹

Op 17 juni 2008 werd het *Verdrag tot Herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie* door de premiers en ministers van Buitenlandse Zaken van de drie landen ondertekend.⁴⁰ Het nieuwe verdrag heeft het karakter van een kaderverdrag. Waar het verdrag van 1958 de activiteiten van de Benelux in detail regelde, identificeert het nieuw verdrag twee doelstellingen, die worden gerealiseerd op drie kernterreinen.⁴¹

Doel en kernterreinen

De Benelux Unie heeft tot doel de samenwerking tussen de Benelux-landen te verdiepen en uit te bouwen, opdat deze:

1. verder een voortrekkersrol kan vervullen binnen de Europese Unie en
2. de grensoverschrijdende samenwerking op alle niveaus kan versterken en verbeteren.⁴²

Het nieuwe verdrag identificeert de volgende drie kernterreinen:

- a. Economische Unie en Interne Markt,
- b. Duurzame Ontwikkeling, en
- c. Justitie en Binnenlandse Zaken.⁴³

| 42 |

Het verdrag laat evenwel de ruimte om ook buiten deze genoemde onderwerpen samen te werken indien dit noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de twee centrale doelstellingen.⁴⁴ Hiermee is volgens de minister van Buitenlandse Zaken voldaan aan de wens van een duidelijke beleidsinhoudelijke focus.

De uitbreiding van de samenwerking op andere terreinen dan de economische unie bracht met zich mee dat de benaming van de Benelux werd gewijzigd van Benelux Economische Unie in Benelux Unie.⁴⁵

Aansturing

Het verdrag wordt aangevuld met een regelmatig aan te passen gemeenschappelijk werkprogramma, waarin de belangrijkste activiteiten van de Benelux voor enkele jaren worden neergelegd. Het gemeenschappelijk werkprogramma dient als basis voor de door het Secretariaat-generaal op te stellen jaarplannen. Zowel het gemeenschappelijk werkpro-

³⁹ Vanuit juridisch oogpunt is er sprake van een herziening van het oude verdrag, doordat het oude verdrag is aangepast met een wijzigingsprotocol waarna een kaderverdrag is overgebleven. In de praktijk wordt echter veelal gesproken van een nieuw verdrag.

⁴⁰ Ook de vertegenwoordigers van de Belgische gemeenschappen en gewesten ondertekenden het verdrag namens het Koninkrijk België.

⁴¹ Minister van Buitenlandse Zaken, *Memorie van Toelichting, 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*, Tweede Kamer, 31 585, nr. 3, Den Haag, 11 september 2008, p.1.

⁴² *Verdrag tot herziening BEU-verdrag*, artikel 2, lid 1.

⁴³ *Verdrag tot herziening BEU-verdrag*, artikel 2, lid 2.

⁴⁴ *Verdrag tot herziening BEU-verdrag*, artikel 3(d).

⁴⁵ *Memorie van Toelichting*, p. 2.

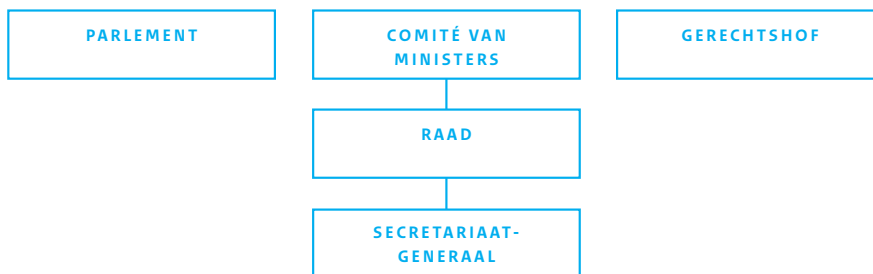
gramma als de jaarplannen worden goedgekeurd door het Comité van ministers. De regering achtte deze instrumenten van groot belang voor de politieke aansturing van de Benelux Unie.⁴⁶

Met het oog op de noodzaak van een betere sturing, verplicht het nieuwe verdrag het Comité van ministers ertoe om minimaal eens per voorzitterschap bijeen te komen. In de praktijk is dit minimaal eens per jaar, omdat het voorzitterschap niet meer voor een half jaar maar voor de duur van een jaar zal worden bekleed. Dit zou de continuïteit van de samenwerking ten goede komen.⁴⁷

Instellingen van de Benelux Unie

Na de totstandkoming van het herziene Benelux-verdrag zijn er nog vijf instellingen over, namelijk het Comité van ministers, de Benelux Raad, het Benelux Secretariaat-generaal, de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad (IPBR) en het Benelux-Gerechtshof. De instellingen Economische en Sociale raad van advies en het College van scheidsrechters werden opgeheven, omdat zij overbodig werden geacht.⁴⁸

Figuur 2.1 *Instellingen Benelux Unie*



Bron: website Benelux Secretariaat-generaal

Comité van ministers

Het Comité van ministers is het hoogste orgaan van de Benelux Unie. Het nieuwe verdrag verplicht het Comité om eens per voorzitterschap (kalenderjaar) bijeen te komen. Het Comité van ministers stelt de richtsnoeren en de prioriteiten van de samenwerking vast en tevens de begroting van de Benelux. Het Comité telt tenminste één vertegenwoordiger op ministerieel niveau van de drie landen. Normaliter zijn dit de ministers van Buitenlandse Zaken, maar in functie van de agenda kan het Comité van ministers in een andere samenstelling bijeenkomen.

⁴⁶ *Memorie van Toelichting*, p. 5.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Als reden voor opheffing van het College van Scheidsrechters werd gegeven, dat dit College nog nooit een zaak had beslist en dat het College een permanente bezetting vereiste, die het al jaren niet had.

Benelux Raad

De Benelux Raad bestaat uit hoge ambtenaren van de bevoegde ministeries. De Benelux Raad heeft als belangrijkste taken het voorbereiden van de bijeenkomsten van het Comité van ministers en het instellen of opheffen van de ambtelijke commissies en werkgroepen. Ook ziet het toe op de uitvoering van de besluiten van het Comité van ministers. Net als bij het Comité van ministers kan ook de samenstelling van de Benelux Raad wisselen in functie van de agenda. Een verklaring bij het verdrag verduidelijkt dat de vertegenwoordigers binnen hun overheidsdiensten de functie vervullen van secretaris-generaal, directeur-generaal, dan wel een leidinggevende functie van een vergelijkbaar niveau.⁴⁹

Benelux Secretariaat-generaal

Ondersteuning aan deze twee Benelux-instellingen wordt verleend door het Benelux Secretariaat-generaal dat is gevestigd in Brussel. De taken van het Benelux Secretariaat-generaal zijn volgens het nieuwe verdrag:

- een gecoördineerd voorstel te doen voor het gemeenschappelijk werkprogramma;
- het secretariaat te verzorgen van het Comité van ministers, de ministeriële werkgroepen, de Raad, de ambtelijke werkgroepen en de commissies van onafhankelijke deskundigen;
- op administratief gebied de werkzaamheden te coördineren van het Comité van ministers, de ministeriële werkgroepen, de Raad, de ambtelijke werkgroepen en de commissies van onafhankelijke deskundigen;
- het jaarplan van de Benelux Unie op te stellen;
- alle voorstellen te doen welke nuttig zijn voor de uitvoering van dit Verdrag, met inachtneming van de bevoegdheden van de andere instellingen van de Benelux Unie.⁵⁰

| 44 |

Het Benelux Secretariaat-generaal wordt geleid door het College van Secretarissen-generaal. Het College bestaat uit een Secretaris-generaal en twee adjunct Secretarissen-generaal. Dit College geeft leiding aan de medewerkers afkomstig uit de drie Benelux-landen. Sinds het nieuwe verdrag hoeft de Secretaris-generaal van de Benelux niet langer de Nederlandse nationaliteit te bezitten.⁵¹ Het verdrag stelt slechts nog dat de drie nationaliteiten binnen het college zijn vertegenwoordigd.

Bij het nieuwe verdrag behoort een protocol dat de privileges en immuniteten voor de Benelux Unie in de drie lidstaten regelt. Het oude verdrag bepaalde slechts dat de BEU dezelfde status had als een vreemde staat en dat de Secretaris-generaal een diplomatieke status had.

Het herziene verdrag biedt de Benelux de mogelijkheid om een zetelverdrag te sluiten. Dit heeft ondermeer tot doel om te komen tot een evenwichtigere samenstelling van het personeelsbestand van het Secretariaat-generaal.⁵² Een zetelverdrag maakt het mogelijk

⁴⁹ *Verklaring van de Hoge Verdragsluitende Partijen*, 17 juni 2008, p. 2-3. (http://www.benelux.int/pdf/pdf_nl/act/20080617_verklaring_nl.pdf).

⁵⁰ *Verdrag tot herziening BEU-verdrag*, artikel 21.

⁵¹ *Verdrag tot herziening BEU-verdrag*, artikel 19.

⁵² *Verklaring van de Hoge Verdragsluitende Partijen*, 17 juni 2008, p. 3.

voor zetelstaat België om het personeel van het Benelux Secretariaat-generaal vrijstelling van inkomstenbelasting te geven. Hierdoor wordt het aantrekkelijker voor Nederlanders en Luxemburgers om bij het Benelux Secretariaat-generaal in dienst te treden.

Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad

Het verdrag noemt de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad (IPBR, ook wel 'Benelux-parlement') als instelling en verwijst naar het instellingsprotocol van 1955 dat de samenstelling, de bevoegdheid en de werkwijze ervan regelt. De leden hebben formeel tot taak om hun regeringen te informeren en te adviseren over alle Benelux-aangelegenheden. De IPBR heeft geen controlerende bevoegdheid. Het komt drie maal per jaar plenair bijeen en heeft 49 leden, afkomstig uit de parlementen van België, Luxemburg en Nederland. 21 Nederlandse parlementariërs hebben zitting in de IPBR, waarvan 12 uit de Tweede Kamer en 9 uit de Eerste Kamer.

Benelux-Gerechtshof

Tenslotte is er het Benelux-Gerechtshof dat bestaat uit negen leden. De leden van het Benelux-Hof worden benoemd uit de magistraten van het Hof van Cassatie van België, de Hoge Raad der Nederlanden en het Cour supérieure de Justice van Luxemburg. Zijn missie is het bevorderen van de gelijkheid bij de toepassing van Benelux-regelgeving, zoals die met betrekking tot intellectuele eigendom, dwangsom, de invordering van belastingschulden, de vogelbescherming en de gelijke fiscale behandeling. Nationale rechters dienen bij twijfels over deze kwesties een vraag te stellen aan het Benelux-Hof. Het antwoord is bindend.

| 45 |

Externe betrekkingen

Het nieuwe Benelux-verdrag creëert de mogelijkheid tot samenwerking van de Benelux met derde staten, deelstaten en regionale samenwerkingsverbanden, op basis van door het Comité van ministers bepaalde uitgangspunten (artikel 24). Het gaat hier om andere staten, deelstaten en met name lidstaten van de Europese Unie en regionale samenwerkingsverbanden waaraan deze lidstaten deelnemen, zoals de Visegrad-groep en de Baltische staten. Tevens bepaalt artikel 25 dat het Comité van ministers bij de opstelling of de uitvoering van het gemeenschappelijk werkprogramma kan besluiten om samen te werken met aan het Benelux-grondgebied grenzende staten, deelstaten en entiteiten. Men kan hierbij denken aan Duitse deelstaten of Franse departementen.

De Benelux Politieke Samenwerking is buiten de verdragsmatige samenwerking gehouden en blijft op informele basis voortgaan. Wel hebben de ministers van Buitenlandse Zaken bij de verdragsondertekening een politieke verklaring afgelegd om de politieke samenwerking kracht bij te zetten. In een uitgebreide Unie van 27 lidstaten is er volgens de Benelux-landen alle aanleiding om op een breed terrein met één stem te spreken.⁵³

⁵³ *Politieke Verklaring van de Benelux regeringen, 17 juni 2008*
(zie: http://www.benelux.int/pdf/pdf_nl/act/20080617_polVerklaring_nl.pdf).

Federale staatsstructuur België

Het nieuwe verdrag erkent in een preambule de federale staatsstructuur van België. Bovendien maakt het verdrag het mogelijk dat aan de bijeenkomsten van het Comité van ministers en de Benelux Raad zowel federale als deelstatelijke bewindspersonen en ambtenaren kunnen deelnemen, al naar gelang het te behandelen onderwerp. In werkgroepen en dergelijke waren de gemeenschappen en gewesten al vertegenwoordigd. Alleen het Koninkrijk België is partij bij het nieuwe verdrag. Wel is het verdrag namens het Koninkrijk België mede ondertekend door de vertegenwoordigers van de Belgische gewesten en gemeenschappen.⁵⁴

Nederlandse doelstellingen gerealiseerd

De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken gaf in een brief aan de Tweede Kamer aan dat met de komst van het nieuwe Benelux-verdrag de wens van een duidelijkere politieke sturing, een meer uitgesproken beleidsinhoudelijke focus en meer flexibiliteit om in te kunnen spelen op de actualiteit was gerealiseerd en dat op vrijwel alle punten de vooraf opgestelde Nederlandse doelen met betrekking tot de invulling van het nieuwe verdrag zijn gerealiseerd.⁵⁵

2.7 Ratificatieproces en nog openstaande kwesties

Het streven was dat het herziene Benelux-verdrag op 1 november 2010 in werking zou treden, maar het werd pas op 1 januari 2012 van kracht.⁵⁶ Het kon pas in werking treden nadat alle parlementen (de beide Kamers van de Nederlandse Staten-Generaal in Nederland, zeven in België⁵⁷ en één in Luxemburg) het verdrag hadden goedgekeurd en nadat de lidstaten de akten van ratificatie bij het Benelux Secretariaat-generaal hadden gedeponeerd. In de zomer van 2010 hadden het Luxemburgse parlement en de beide Kamers der Staten-Generaal hun goedkeuring verleend. In België had op dat moment alleen nog het parlement van de Duitstalige gemeenschap het verdrag goedgekeurd.

Gedurende de ratificatiefase moest nog een aantal zaken nader worden ingevuld die voortvloeiden uit afspraken die waren gemaakt in of *en marge* van het herziene verdrag. Nederland gaf tijdens de onderhandelingen het beginsel op dat de Secretaris-generaal een Nederlander moet zijn. Tegelijk wilde Nederland dat het voor Nederlanders en Luxemburgers aantrekkelijker zou worden om voor het Benelux Secretariaat-generaal in

⁵⁴ Minister van Buitenlandse Zaken, *Memorie van Toelichting Goedkeuring herziening tot Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie*, Tweede Kamer, 31 585, nr. 3, Den Haag, 11 september 2008.

⁵⁵ Minister van Buitenlandse Zaken, *Brief voortgang onderhandelingen nieuwe Benelux-verdrag*, Tweede Kamer, 31 200 V. nr. 128, Den Haag, 13 juni 2008.

⁵⁶ Aangezien het BEU-verdrag na 1 november 2010 van kracht bleef, is er geen verdragsrechtelijk hiaat ontstaan.

⁵⁷ Het Huis van Afgevaardigden en de Senaat op federaal niveau, het Vlaams parlement, het Waals parlement, het parlement van de Franse gemeenschap, het parlement van de Duitstalige gemeenschap en het parlement van het Brussels hoofdstedelijk gewest.

Brussel te werken om een betere afspiegeling van de drie landen te realiseren. De arbeidsvoorwaarden waren voor Nederlanders en Luxemburgers onvoldoende aantrekkelijk, wanneer zij onder het Belgische arbeidsrecht, inclusief belastingstelsel zouden vallen. Om een belastingvrijstelling mogelijk te maken werd de Benelux middels het verdrag in staat gesteld om een zetelovereenkomst te sluiten met zetelstaat België.⁵⁸

Het voornaamste probleem rondom de zetelovereenkomst was de vrijstelling van inkomstenbelasting. België hief tot dan toe belasting over de salarissen van het personeel van het Benelux Secretariaat-generaal, terwijl deze salarissen worden betaald uit het contributiegeld van de drie landen. Tot en met najaar 2011 is hierover tussen de drie landen onderhandeld. Het Benelux Secretariaat-generaal heeft inmiddels een zetelverdrag gesloten met zetelstaat België, waarmee ook de vrijstelling van inkomstenbelasting is gerealiseerd.⁵⁹ Ook is in deze periode onderhandeld over een nieuwe verdeelsleutel voor de contributie van de drie lidstaten. De uitkomst daarvan is dat Nederland en Luxemburg meer zullen afdragen en België minder (zie ook paragraaf 3.3).⁶⁰ De langdurige demissionaire status van de Belgische regering (van 22 april 2010 tot 6 december 2011) heeft het oplossen van een aantal kwesties vertraagd.

De Benelux-partners hebben de ratificatie niet afgewacht en hebben vrijwel per direct een aantal nieuwe regels toegepast. Zo is in 2008 tegelijk met het nieuwe verdrag een gemeenschappelijk werkprogramma voor de jaren 2009-2012 opgesteld, waarin de samenwerkings-thema's werden geclusterd rond de drie in het verdrag geformuleerde kernterrinen. Het Secretariaat-generaal heeft haar organisatie hieraan aangepast. Ook wordt vanaf 2008 gewerkt met jaarplannen die door het Comité van ministers worden vastgesteld. Vanaf 2011 rouleert het voorzitterschap van de Benelux, in lijn met het nieuwe verdrag, per kalenderjaar en niet meer per half jaar. Met andere woorden, op het moment dat het verdrag in werking trad, veranderde er feitelijk niets meer. Wel heeft de lange duur van de totstandkoming van een zetelverdrag de modernisering van het Benelux Secretariaat-generaal vertraagd.

| 47 |

2.8 Samenvatting

De Benelux-samenwerking begon in de Tweede Wereldoorlog op het gebied van monetair beleid en een douane-overeenkomst. In 1960 trad het verdrag inzake de instelling van de Benelux Economische Unie in werking. In bepaalde opzichten diende de BEU als voorbeeld voor de Europese Economische Gemeenschap.

⁵⁸ Op grond van artikel 29(2) heeft de Secretaris-generaal de bevoegdheid een zetelverdrag te sluiten. De verklaring bij het verdrag geeft aan dat de zetelovereenkomst onder meer tot doel heeft te komen tot een evenwichtiger samenstelling van het personeelsbestand van het Benelux Secretariaat-generaal.

⁵⁹ Dat wil zeggen, de belasting die op de inkomens van de medewerkers van het Secretariaat-generaal wordt geheven, vloeit nu rechtstreeks terug naar het Benelux Secretariaat-generaal.

⁶⁰ De verdeling was tot 1 januari 2012: Nederland en België beide 48,5 procent en Luxemburg 3 procent; de verdeling is per 1 januari 2012: Nederland 53 procent, België 41 procent en Luxemburg 6 procent.

Aangezien het BEU-verdrag in 2010 zou aflopen besloten de drie landen een nieuw verdrag uit te onderhandelen. Dit verdrag moest wat Nederland betreft een aantal tekortkomingen van de samenwerking adresseren. Deze tekortkomen zijn samen te vatten als:

- een gebrek aan een duidelijke missie en strategie;
- het takenpakket en de inzet waren versnipperd door een optelsom van deelbeslissingen;
- de organisatie was onzichtbaar; en
- gebrek aan politieke betrokkenheid, strategische sturing en beleidsinhoudelijke aansturing.

Na een korte onderhandelingsronde ondertekenden de lidstaten in 2008 een nieuw Benelux-verdrag. Het nieuwe verdrag formaliseerde enerzijds de verbreding van de samenwerking naar andere terreinen dan de economie en voerde een aantal vernieuwingen door die beoogden de samenwerking te moderniseren en te verbeteren.

Met het oog op meer politieke sturing introduceerde het verdrag een meerjarig gemeenschappelijk werkprogramma en jaarplannen en verplicht het Comité van ministers om minimaal eens per voorzitterschap bijeen te komen. Bovendien wordt het voorzitterschap verlengd van een half jaar tot een jaar om meer continuïteit te creëren.

| 48 |

Met het oog op de beleidsinhoudelijke focus zijn er drie kernterreinen van samenwerking gedefinieerd: Interne Markt en Economie, Duurzame Ontwikkeling en Justitie en Binnenlandse Zaken. De door Nederland gewenste flexibiliteit om in te kunnen spelen op de actualiteit komt tot uiting in het feit dat het verdrag een kaderverdrag is dat ruimte laat voor een flexibele invulling en dat er ook buiten de drie geïdentificeerde kernterreinen kan worden samengewerkt.

Naar aanleiding van het nieuwe verdrag heeft het Benelux Secretariaat-generaal een zetelverdrag gesloten met zetelstaat België. Ook zijn de lidstaten in 2011 een nieuwe verdeelsleutel voor de contributie aan de Benelux Unie overeengekomen. Mede door de demissionaire status van de Belgische regering in 2010-2011 heeft het proces van ratificatie meer tijd in beslag genomen dan was voorzien. Het verdrag trad op 1 januari 2012 in werking en niet, zoals was voorzien, op 1 november 2010. Niettemin zijn de belangrijkste vernieuwingen in het verdrag ten aanzien van de werkwijze al snel na de ondertekening doorgevoerd.

3

Personele en financiële inzet van Nederland

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de *input* kant en de kosten van de Benelux Unie-samenwerking voor Nederland. In de volgende paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de personele inzet van het ministerie van Buitenlandse Zaken, de vakministeries en enkele andere organisaties, zoals uitvoerende diensten (paragraaf 3.2). Vervolgens wordt de financiële bijdrage van Nederland aan de Benelux Unie besproken (paragraaf 3.3). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting (paragraaf 3.4).

3.2 Personele inzet

3.2.1 Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een institutionele verantwoordelijkheid voor de Benelux-samenwerking. Het is onder andere verantwoordelijk voor de dagelijkse contacten met het Benelux Secretariaat-generaal, voor de algemene beleidsuitgangspunten (en de verdragsonderhandelingen) en het budget. Bovendien heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken een coördinerende rol ten opzichte van de andere departementen.

Comité van ministers

Het Comité van ministers komt sinds het nieuwe verdrag minimaal één keer per voorzitterschap (per kalenderjaar) bijeen. De minister van Buitenlandse Zaken is de vaste vertegenwoordiger in het Comité, maar het Comité kan ook in andere samenstellingen bij elkaar komen, al naar gelang de onderwerpen die op de agenda staan. Zo zijn de afgelopen jaren de ministers van Justitie, Jeugd en Gezin, Binnenlandse Zaken en Economische Zaken in Benelux-verband bijeengekomen. De ministers van Buitenlandse Zaken kwamen, zoals afgesproken in het nieuwe verdrag, als Comité bij elkaar in 2008, 2009, 2010 en 2011. De laatste drie jaar gebeurde dit *en marge* van een bijeenkomst van de Raad van de Europese Unie, waar deze ministers elkaar toch al meerdere keren per jaar ontmoeten in het kader van de Benelux Politieke Samenwerking voor het afstemmen van de Europese beleidsagenda.

Benelux Raad

De secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken vertegenwoordigt Nederland in de Benelux Raad. Hiermee wordt afgeweken van de aanbeveling van de Adviesraad Internationale Vraagstukken in 2007 om de directeur-generaal Europese Samenwerking van het ministerie zitting te laten nemen in de Benelux Raad, om zodoende de verbinding tussen de Benelux Unie en de Benelux Politieke Samenwerking in praktische en politieke zin te versterken. Volgens sommigen is hiervoor gekozen omdat de secretaris-generaal betere toegang heeft tot de andere betrokken departementen. Volgens anderen waren er meer pragmatische redenen en heeft de Benelux-coördinator voldoende ingangen bij de vakdepartementen. In ieder geval is ook in België en Luxemburg voor deze vorm gekozen. Het verdrag biedt de mogelijkheid om de Benelux Raad in verschillende samenstellingen bijeen te laten komen (zie paragraaf 2.6).

De Benelux Raad bereidt het Comité van ministers voor. In de afgelopen jaren heeft de Raad zich met name beziggehouden met de vraagstukken die aan het zetelverdrag en de financiële verdeelsleutel waren verbonden. De Raad besteedde de afgelopen jaren ook relatief veel tijd aan de hoogte van de begroting.

Benelux-coördinator

Op het ministerie van Buitenlandse Zaken is een beleidsmedewerker van de directie Europa (DEU)⁶¹ belast met de coördinatie van het Nederlandse Benelux-beleid.⁶² Deze medewerker heeft tevens de bilaterale relaties met België en Luxemburg in zijn portefeuille. De Benelux-coördinator is het eerste aanspreekpunt voor het Benelux Secretariaat-generaal en zorgt voor afstemming met de betrokken vakdepartementen. Hij vormt zodoende het verbindingspunt tussen de Benelux-organisatie en de rijksoverheid. Ook op de ministeries van Buitenlandse Zaken van België en Luxemburg zijn er Benelux-coördinatoren aangewezen.

De Benelux-coördinator ontvangt de conceptjaarplannen en -jaarverslagen van het Secretariaat-generaal en stuurt deze door naar de contactpunten op de vakdepartementen. De coördinator heeft geregeld contact met de coördinatoren van België en Luxemburg en met het hoofd Stafbureau van het Benelux Secretariaat-generaal. Eén à twee keer per jaar komen zij bij elkaar, met name om de bijeenkomsten van de Benelux Raad of het Comité van ministers voor te bereiden. Verder wordt er frequent per telefoon en e-mail gecommuniceerd. De Nederlandse Benelux-coördinator controleert tevens als commissaris namens Nederland periodiek de financiële boeken van het Secretariaat-generaal.

Speciaal vertegenwoordiger voor de buurlanden

Per 1 juli 2011 heeft de minister van Buitenlandse Zaken de functie van speciaal vertegenwoordiger voor de buurlanden ingesteld.⁶³ Deze speciaal vertegenwoordiger is aangesteld met name om de strategische agenda met de buurlanden te behartigen en is in die zin complementair aan het werk van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Commissarissen van de Koningin in de grensprovincies. Hoewel zijn werkzaamheden primair de relaties met België en Duitsland betreffen, houdt de speciaal vertegenwoordiger voor de buurlanden zich ook actief met de Benelux Unie-samenwerking bezig.

De speciaal vertegenwoordiger voor de buurlanden heeft een deel van het takenpakket van de grensmakelaar (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) overgeno-

⁶¹ Tot 2011 was dit de directie West- en Midden-Europa (DWM), die op dat moment werd herenigd met de directie Zuidoost- en Oost-Europa. De directie Europa (DEU) is als regiodirectie verantwoordelijk voor de bilaterale betrekkingen met de andere Europese landen. De directie Integratie Europa (DIE) is als forumdirectie verantwoordelijk voor het Nederlandse beleid ten aanzien van de Europese Unie.

⁶² In een Verklaring bij het nieuwe verdrag spraken de drie landen het volgende af: Elke Hoge Verdragsluitende Partij wijst een contactpunt aan dat zal optreden als coördinator in de betrekkingen tussen de betreffende Hoge Verdragsluitende Partij en de Benelux Unie.

⁶³ Minister van Binnenlandse Zaken en Minister van Buitenlandse Zaken, *Kabinetstandpunt grensoverschrijdende samenwerking*, Tweede Kamer, 32 851, nr. 1, Den Haag, 8 juli 2011.

men. Deze functie was in juni 2009 ingesteld om de problemen die mensen ondervinden wanneer zij in grensgebieden wonen en/of werken te helpen oplossen. De Taskforce Grensoverschrijdende Samenwerking (GROS) ondersteunde de grensmakelaar bij zijn werkzaamheden en wordt nu voorgezeten door de directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De rijksoverheid heeft samen met de Nederlandse grensregio's een lijst opgesteld met de meest urgente knelpunten in hun samenwerking met België en Duitsland. Het was en is de bedoeling dat de rijksoverheid een helpende hand biedt bij het oplossen van de lijst met knelpunten. De grensmakelaar onderhield als zodanig ook contacten met het Benelux Secretariaat-generaal en vertegenwoordigers van de Belgische overheden. In oktober 2010 besloot de regering om de tijdelijke functie van grensmakelaar niet voort te zetten, dit tegen het advies van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) die de grensmakelaar als bepalend boegbeeld zag.⁶⁴

Benelux Comité van juristen

Twee medewerkers van de directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken hebben namens Nederland zitting in het Benelux Comité van juristen. Het betreft het hoofd van de afdeling Verdragen en een senior jurist van de afdeling Internationaal Recht. Het Benelux Comité van juristen heeft de status van een Benelux-werkgroep. Het comité heeft als opdracht om de beschikkingen, aanbevelingen en richtlijnen van het Comité van ministers in de juiste vorm te gieten en er op toe te zien dat zij in overeenstemming zijn met het Benelux-verdrag. Bovendien beantwoordt het vragen van de Benelux Raad of de werkgroepen over de interpretatie van het verdrag.⁶⁵ Dit betekent dat het Benelux Secretariaat-generaal alle conceptregelgeving (beschikkingen, aanbevelingen en richtlijnen) voor advies voorlegt aan het Comité van juristen, voordat deze ter goedkeuring aan het Comité van ministers wordt voorgelegd. Het komt ook voor dat in het kader van een werkgroep een *Memorandum of Understanding* of een verdrag wordt opgesteld. Hoewel dit geen Benelux-regelgeving betreft, kan ook hier het advies van het Comité van juristen worden ingeroepen, maar dit gebeurt lang niet altijd of niet altijd in een voldoende vroeg stadium. Toch is dit belangrijk vanwege de juridische consequenties die aan deze documenten verbonden kunnen zijn (zie ook paragraaf 6.7).⁶⁶ De leden van het Comité van juristen geven hun commentaar op conceptregelgeving doorgaans schriftelijk (per e-mail) door aan de secretaris van het Comité van juristen (een medewerker van het Secretariaat-generaal).

⁶⁴ Raad voor het openbaar bestuur, *Grensoverschrijdende samenwerking: terugblik en aanbevelingen*, Den Haag, december 2010.

⁶⁵ Benelux Economische Unie, *Taak van het Comité van Juristen*, Nota aan de Raad van de Economische Unie, R/Jur (64) 4, Brussel 25 maart 1964.

⁶⁶ In Nederland dienen alle *Memoranda of Understanding* die door de rijksoverheid worden voorbereid te worden voorgelegd aan de afdeling Internationaal Recht van de directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken (dit volgt uit aanwijzing 304 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving (AR 304), zie brochure *Memoranda of Understanding* van de afdeling Internationaal Recht, directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, 2009, p. 4). In de praktijk gebeurt dit echter niet altijd. Zo komt het voor dat afgesloten MoU's achteraf juridisch verbindende bepalingen voor de Nederlandse staat blijken te bevatten, waardoor in feite sprake is van een verdrag. In dat geval dient goedkeuring door de Staten-Generaal plaats te vinden.

Alleen wanneer er belangrijke inhoudelijke zaken besproken dienen te worden, komt het comité bij elkaar in Brussel. Dit komt incidenteel voor, ongeveer eens per jaar.

3.2.2 Andere ministeries

Vertegenwoordiging in werkgroepen en comités

Diverse ambtenaren van de vakdepartementen maken deel uit van een Nederlandse delegatie in een Benelux-werkgroep. Er zijn rond de tachtig à honderd werkgroepen. Het precieze aantal is niet te geven, doordat het een flexibele structuur betreft die voortdurend wordt aangepast in functie van de lopende projecten. Als een project is afgerond komt een werkgroep niet meer samen. Wordt er een paar jaar later een nieuw project voorgesteld, dan kan deze werkgroep opnieuw worden geactiveerd. Dit houdt in dat er actieve en slapende werkgroepen zijn. Ook worden er geregeld nieuwe werkgroepen opgericht om nieuwe projecten vorm te geven. Deze structuur laat de Benelux toe om flexibel in te spelen op de ontwikkelingen binnen de samenwerking.

Bij verschillende thema's is er sprake van een zekere gelaagdheid, met een centrale of strategische werkgroep, waaronder (sub)werkgroepen voor meer specifieke onderwerpen functioneren, zoals bij de Senningen-samenwerking, veterinaire aangelegenheden, crisisbeheersing, energiesamenwerking, verkeer en vervoer en fraude. Deze gelaagdheid is echter niet bij elk thema aanwezig.

| 54 |

Gemiddeld telt een Nederlandse delegatie twee ambtenaren van hetzelfde of verschillende ministeries, meestal op het niveau van (senior) beleidsmedewerker, soms van afdelingshoofd en incidenteel van directeur. De frequentie van bijeenkomsten en de intensiteit van de samenwerking verschilt, maar gemiddeld komen werkgroepen twee keer per jaar bij elkaar. Veel van de geïnterviewde delegatieleden gaven aan vijf procent of minder van hun tijd aan de Benelux-samenwerking te besteden.

De meeste werkgroepen vergaderen op het Secretariaat-generaal in Brussel, sommige in het land dat de werkgroep voorziet en sommige werkgroepen wisselen af tussen deze varianten. Ook nemen verschillende medewerkers van de Nederlandse ambassade in Brussel, zoals de JBZ-raad en de LNV-raad deel aan werkgroepvergaderingen.

Departementale contactpersonen

Ieder departement dat actief betrokken is bij de Benelux Unie heeft een contactpersoon die fungeert als aanspreekpunt voor de Benelux-coördinator van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het betreft doorgaans een beleidsmedewerker van de afdeling die verantwoordelijk is voor internationale en Europese samenwerking of een delegatielid van één van de Benelux-werkgroepen. Het gaat soms om meerdere personen per departement. Deze contactpersonen worden voor zover nodig betrokken bij formele processen ten aanzien van de Benelux Unie, zoals het amenderen van de conceptjaarverslagen en -jaarplannen. De Benelux-coördinator verspreidt deze na ontvangst van het Benelux Secretariaat-generaal onder de contactpersonen.

3.2.3 Andere organisaties

Naast beleidsambtenaren zijn ook medewerkers van uitvoerende diensten of soms particuliere instellingen bij de Benelux-samenwerking betrokken. Dit is vaak het geval bij de meer technische werkgroepen, waar het gaat om de operationele samenwerking tussen de uitvoerende diensten van de drie landen. Een goed voorbeeld is de Pentalaterale energiesamenwerking, waarbij naast medewerkers van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ook medewerkers van de toezichthouders (de Nationale Mededingingsautoriteit), de netwerkbeheerders (TenneT), de elektriciteitsbeurzen (APX Endex) en de koepelorganisatie van Nederlandse energiebedrijven (Energie-Nederland) zijn betrokken. Een ander voorbeeld is de politiesamenwerking, waarbij medewerkers van onder andere het Korps landelijke politiediensten, de Politieacademie en de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN) Nederland vertegenwoordigen in de Benelux-werkgroepen.

3.3 Financiële bijdrage

3.3.1 Bijdrage aan het budget van de Benelux Unie

Nederland draagt als één van de drie lidstaten contributie af aan de Benelux Unie en draagt zodoende bij aan het budget van deze organisatie. Het budget van de Benelux Unie bedroeg in de periode 2009-2012 gemiddeld EUR 7,8 miljoen per jaar.

| 55 |

Het budget heeft in 2011 en 2012 de nullijn gehouden ten opzichte van het jaar ervoor. In 2011 werd er alleen nog een verhoging van EUR 220.000 toegekend voor de verplichte aanpassing van de pensioenuitkeringen, maar in 2012 gebeurde ook dat niet meer (zie tabel 3.1). Door deze nominale nullijn neemt het beschikbare budget voor de overige begrotingsposten af.

Verdeelsleutel

Aan het begin van de Benelux-samenwerking is er een afspraak gemaakt over de verdeling van de financiële bijdragen van de drie lidstaten aan de begroting van de Benelux-organisatie. Dit werd in 1964 vastgelegd in een overeenkomst.⁶⁷ Volgens deze verdeelsleutel droegen Nederland en België beide 48,5 procent bij aan de begroting en Luxemburg 3 procent.

Op 6 december 2011 heeft het Comité van ministers van de Benelux Unie tot aanpassing van de bijdragen besloten. Per 1 januari 2012 is de financiële bijdrage van de landen als volgt verdeeld: België 41%, Nederland 53% en Luxemburg 6%.⁶⁸ Volgens de minister van Buitenlandse Zaken komt in de nieuwe percentages enerzijds het verschil in grootte (qua bevolkingaantal, bruto nationaal product en oppervlakte) tussen de drie landen tot

⁶⁷ *Overeenkomst ter uitvoering van artikel 37, lid 2 van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie*, Brussel, 14 januari 1964.

⁶⁸ Deze wijziging is vastgelegd in een protocol tot wijziging van de eerdergenoemde overeenkomst van 1964 (Trb. 2012, 108).

uitdrukking. Anderzijds is in het relatief hoge aandeel van Luxemburg meegewogen dat dit land wat betreft het voorzitterschap van het Comité van ministers, het stemrecht binnen het Comité en het lidmaatschap van de Benelux Raad eenzelfde positie inneemt als Nederland en België.⁶⁹

Voor Nederland bedroeg de contributie in de periode 2009-2012 gemiddeld EUR 3,9 miljoen per jaar. Dit bedrag komt geheel ten laste van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Jaar	2009	2010	2011	2012
Begroting Benelux Unie	7.575.600	7.736.800	7.956.800	7.956.800
Aandeel Nederland	48,5%	48,5%	48,5%	53%
Bijdrage Nederland	3.674.166	3.752.348	3.859.048	4.217.104

Bron: Begrotingscijfers Benelux Secretariaat-generaal, berekening IOB.

Besteding budget

| 56 |

Het budget voor de Benelux Unie-samenwerking komt geheel ten goede aan het Benelux Secretariaat-generaal. De pensioenen drukken zwaar op de begroting van het Benelux Secretariaat-generaal. Van het totale budget werd per jaar gemiddeld EUR 2,4 miljoen (31 procent) besteed aan het uitbetalen van de pensioenen. Dit komt doordat de uitbetaling van de pensioenen aan voormalige werknemers wordt gefinancierd uit het lopende budget. Daar komt nog eens bij dat het Secretariaat-generaal tot 1999 bijna het dubbele aantal medewerkers had dan op dit moment, doordat het tevens het Schengen-secretariaat huisvestte.⁷⁰ Gemiddeld EUR 4,4 miljoen (56 procent) werd besteed aan personeelskosten en EUR 1,2 miljoen (16 procent) aan exploitatiekosten (onder andere kantoorkosten en reis- en representatiekosten).

Het Benelux Secretariaat-generaal voert een tweesporenbeleid om met de financiële krapte om te gaan. Ten eerste wordt het ondersteuningsapparaat teruggebracht om meer ruimte te kunnen maken voor het aanstellen van beleidsmedewerkers ten behoeve van het primaire proces. Tegelijk vindt er stroomlijning van de werkprocessen plaats.

Zogenaemde commissarissen van de drie landen controleren de boekhouding van het Secretariaat-generaal vier keer per jaar en stellen daarvan rapportages op. Namens Nederland vervult de Benelux-coördinator van het ministerie van Buitenlandse Zaken de rol van commissaris.

⁶⁹ Minister van Buitenlandse Zaken, Protocol tot wijziging van de Overeenkomst van 14 januari 1964 ter uitvoering van artikel 37, lid 2, van het Verdrag tot Instelling van de Benelux Economische Unie, Brussel, 6 juni 2012 (Trb. 2010, 108), Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, Staten-Generaal, 33 414, A/nr. 1, Den Haag, 14 september 2012, p. 2.

⁷⁰ In 1999 is het Schengen-secretariaat overgegaan naar het Secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie.

3.3.2 Overige kosten

Personeelskosten

Er zijn met de personele inzet ten behoeve van de Benelux-samenwerking uiteraard kosten gemoeid die verspreid zijn over vrijwel alle ministeries en meerdere uitvoeringsorganisaties. Zoals hierboven aangegeven, is het tijdsbeslag van de Benelux-samenwerking voor de meeste delegatieleden beperkt. Naast personeelskosten zijn er reis- (en overnachtings) kosten verbonden aan de deelname aan de werkgroepbijeenkomsten. Deze zijn moeilijk te kwantificeren, omdat het niveau van de vertegenwoordiging, de frequentie van vergadering en de locatie van vergaderingen variëren per werkgroep en per jaar. Ook het aantal actieve werkgroepen is voortdurend aan verandering onderhevig, maar bevindt zich tussen de tachtig en honderd. IOB schat deze kosten op EUR 0,5 tot 1 miljoen per jaar.

Operationele kosten

De verschillende samenwerkingsprojecten die voortvloeien uit de Benelux-samenwerking (bijvoorbeeld gemeenschappelijke politieopleidingen) worden niet betaald uit het budget van het Secretariaat-generaal, maar door de betrokken organisaties van de deelnemende lidstaten. Men kan denken aan de gezamenlijke opleidingen door de politiescholen of gezamenlijke crisisoefeningen. Het is lastig om deze kosten één op één aan de Benelux toe te schrijven, omdat zij niet *per se* in Benelux-kader plaatsvinden. De Benelux fungeert als netwerk dat partijen bij elkaar brengt, maar de samenwerking die hieruit voortvloeit kan ook een bilateraal karakter hebben.

| 57 |

3.4 Samenvatting

De personele inzet van Nederland ten behoeve van de Benelux Unie-samenwerking wordt gepleegd door het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat een institutionele verantwoordelijkheid en coördinerende taak heeft, door de vakdepartementen en diverse publieke uitvoeringsdiensten en soms particuliere organisaties.

De minister van Buitenlandse Zaken vertegenwoordigt Nederland in de jaarlijkse bijeenkomst van het Comité van ministers (enkele andere ministers komen incidenteel bijeen in Benelux-verband). De Secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken vertegenwoordigt Nederland in de Benelux Raad die het Comité van ministers voorbereidt. Een beleidsmedewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken treedt op als Benelux-coördinator. Deze is verantwoordelijk voor de coördinatie van het Nederlandse Benelux-beleid, de dagelijkse contacten met het Benelux Secretariaat-generaal en de vakdepartementen. Verder houdt de speciaal vertegenwoordiger voor de buurlanden zich een beperkt deel van zijn tijd bezig met de Benelux-samenwerking en zijn twee juristen van het ministerie vertegenwoordigd in het Benelux Comité van juristen.

Voorts wordt Nederland in de tachtig à honderd werkgroepen vertegenwoordigd door ambtenaren van de vakdepartementen. Het gaat meestal om vertegenwoordiging op het

niveau van (senior) beleidsmedewerker of beleidsadviseur, incidenteel om een afdelingshoofd of directeur.

Het budget van de Benelux bedroeg in de afgelopen jaren gemiddeld EUR 7,8 miljoen en bleef de afgelopen drie jaar vrijwel constant. Met dit bedrag worden het personeel, de pensioenen, het gebouw en de reis- en representatiekosten van het Benelux Secretariaat-generaal bekostigd. Tot 2012 droeg Nederland, net als België, 48,5 procent van het budget bij, wat neerkwam op zo'n EUR 3,7 miljoen per jaar. Dit bedrag komt geheel ten laste van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Met ingang van 2012 draagt Nederland 53 procent bij (EUR 4,2 miljoen), België 41 procent en Luxemburg 6 procent.

De overige kosten die met de samenwerking zijn gemoeid (personeels- en reiskosten van Nederlandse delegatieleden) zijn moeilijk te kwantificeren. IOB schat de kosten van de deelname aan de diverse werkgroepen en comités op EUR 0,5 tot 1 miljoen per jaar. De kosten van de projecten die voortvloeien uit de Benelux-samenwerking, zoals gemeenschappelijke oefeningen of opleidingen van de politie, rampenoefeningen aan de grens e.d. zijn hierin niet meegenomen, omdat deze niet automatisch aan de Benelux kunnen worden toegeschreven.

4

Verdragsvernieuwingen in de praktijk

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de eerste hoofdvraag van deze evaluatie, namelijk in hoeverre de met het nieuwe verdrag beoogde verbeteringen in de praktijk zijn gerealiseerd. In het nieuwe Benelux-verdrag zijn diverse vernieuwingen opgenomen, waarmee een aantal verbeteringen in de samenwerking werd beoogd. Volgens de toenmalige Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken bood het nieuwe verdrag als belangrijkste verbeteringen een kader voor een duidelijkere politieke sturing van de samenwerking, een meer uitgesproken beleidsinhoudelijke focus en meer flexibiliteit om in te kunnen spelen op de actualiteit.⁷¹ Daarnaast creëerde het nieuwe verdrag de mogelijkheid voor de Benelux Unie om samenwerking aan te gaan met staten, deelstaten en bestuurlijke entiteiten die aan het grondgebied van de Benelux grenzen.

De evaluatie verschijnt relatief kort na de formele inwerkingtreding van het Benelux Unie-verdrag.⁷² Dit roept de vraag op of het niet te vroeg is om al een oordeel te geven over de praktische uitwerking van de met het verdrag beoogde verbeteringen. IOB erkent dat de uitvoering van het verdrag gedeeltelijk nog werk in uitvoering is en houdt hier in de oordeelsvorming rekening mee. Wel is het zo dat de belangrijkste vernieuwingen al vrij snel na de ondertekening van het verdrag op 17 juni 2008 zijn doorgevoerd. Wellicht belangrijker dan de uitgestelde inwerkingtreding van het verdrag was het feit dat het proces van ratificatie en de daarmee samenhangende nog onopgeloste kwesties (zie paragraaf 2.7) tot en met 2011 veel tijd en energie van het Secretariaat-generaal, de Benelux-coördinatoren, de Benelux Raad en het Comité van ministers hebben gevegd. Dit is mogelijk ten koste gegaan van de aandacht voor de beleidsinhoudelijke kant van de samenwerking.

| 61 |

Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk de politieke sturing (paragraaf 4.2), de beleidsinhoudelijke focus (paragraaf 4.3) en de flexibiliteit (paragraaf 4.4) aan de orde. Vervolgens wordt kort ingegaan op de samenwerking tussen de Benelux en de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen, omdat dit tijdens de evaluatie naar voren kwam als een belangrijke vernieuwing (paragraaf 4.5). Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies (paragraaf 4.6).

Modernisering Secretariaat-generaal

De ondertekening van een nieuw Benelux-verdrag herbevestigde het bestaansrecht van de Benelux en gaf de samenwerking nieuw elan. Dit heeft onder andere bij het Secretariaat-generaal voor hernieuwde inspiratie en daadkracht gezorgd om invulling te geven aan de Benelux-samenwerking. Bovendien had het Secretariaat-generaal in aanloop naar de verdragsherziening een moderniseringslag ingezet, waardoor zij nog resultaatgerichter en transparanter zou kunnen werken.⁷³ In de afgelopen jaren zijn het personeelsbeleid, de

⁷¹ Minister van Buitenlandse Zaken, *Brief voortgang onderhandelingen nieuwe Benelux-verdrag*, Tweede Kamer, 31 200 V, nr. 128, Den Haag, 13 juni 2008.

⁷² De inwerkingtreding van het nieuwe Benelux-verdrag was aanvankelijk voorzien op 1 november 2010, maar vond uiteindelijk plaats op 1 januari 2012 (zie hoofdstuk 2).

⁷³ Zie: Benelux Secretariaat-generaal, *Reactie van het Secretariaat-Generaal: naar een actieve en actuele Benelux*, 17 juni 2008 (http://www.benelux.int/pdf/pdf_nl/act/20080617_ReactieSG_nl.pdf).

ICT-infrastructuur, de (financiële) administratie, de werkprocessen, de organisatiecultuur en de huisvesting aangepast aan de eisen van deze tijd. Dit proces kost tijd, onder andere omdat dit vraagt om een cultuuromslag van een nogal ouderwets bureaucratische organisatie naar een moderne en dynamische organisatie. De modernisering is op sommige onderdelen (bijvoorbeeld personeelsbeleid) vertraagd door het uitblijven van een zetelverdrag met zetelstaat België. Ook speelden de budgettaire beperkingen van de laatste jaren een vertragende rol. Desondanks zijn er de afgelopen jaren belangrijke vernieuwingen doorgevoerd en wordt de modernisering van het Secretariaat-generaal door veel respondenten als een noodzakelijke ontwikkeling verwelkomd.

4.2 Duidelijkere politieke sturing

De Adviesraad Internationale Vraagstukken stelde in haar advies van 2007 dat waar de Benelux in het verleden binnen het kader van het verdrag een duidelijke missie kende, de organisatie anno 2007 een samenwerkingsverband leek te zijn geworden dat op zoek was naar een eigen plaats en rol. Het functioneren van de organisatie wekte de indruk een optelsom van deelbeslissingen te zijn, met als resultaat versnippering van het takenpakket en van de inzetbare capaciteit, met een relatieve onzichtbaarheid van de Benelux tot gevolg. De gesignaleerde problemen weet de AIV mede aan een gebrek aan politieke betrokkenheid en strategische sturing vanuit de lidstaten. Er was onvoldoende sprake geweest van een door de lidstaten uitgedragen visie op de Benelux als praktisch en politiek samenwerkingsverband.⁷⁴

Teneinde meer politieke sturing te realiseren werd in het nieuwe Benelux-verdrag opgenomen dat het Comité van ministers minstens een keer per voorzitterschap bijeenkomt.⁷⁵ In de jaren voorafgaand aan de verdragsherziening kwam het Comité namelijk zelden nog bijeen. Dit gold ook voor de (hoogambtelijke) Raad. Om de continuïteit te vergroten werd de zittingsduur van het Benelux-voorzitterschap verlengd van een half jaar tot een jaar.⁷⁶ De politieke aansturing zou concreet vorm moeten krijgen door de introductie van een meerjarig gemeenschappelijk werkprogramma en jaarplannen die door het Comité van ministers worden vastgesteld.

⁷⁴ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Benelux, nut en noodzaak van nauwere samenwerking*, AIV-advies nr. 53, februari 2007, p. 9. Ook de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen constateerde een probleem met betrekking tot de politieke aansturing: 'Onderzoek toont aan dat het grote probleem van de Benelux het gebrek aan politieke sturing is. Een nieuw verdrag zou hier een oplossing voor moeten bieden. Vanuit het Comité van Ministers zou een grotere politieke sturing moeten komen.' Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen, *Het Herzieningsverdrag Benelux Unie*, Advies 2009/18, 15 juni 2009, p. 8.

⁷⁵ Ook in dringende gevallen kan het Comité bijeenkomen op verzoek van een van de Hoge Verdragsluitende Partijen (artikel 9, lid 1).

⁷⁶ Het voorzitterschap van de Benelux Politieke Samenwerking volgt dat van de Benelux Unie.

Sinds 2008 is het Comité van ministers inderdaad effectief eens per jaar bijeengekomen in de samenstelling van ministers van Buitenlandse Zaken, waarbij het jaarplan werd goedgekeurd. Dit is een grote vooruitgang ten opzichte van de situatie onder het oude verdrag. Wel blijkt het lastig om de ministers als Comité bij elkaar te brengen. De laatste drie jaar vond de ontmoeting dan ook plaats in de marge van een Europese Raad, waar de ministers elkaar toch al (frequenter) treffen in het kader van de Benelux Politieke Samenwerking. Deze bijeenkomsten van het Comité waren bovendien erg kortstondig (ongeveer een half uur), waarbij er meerdere beslispunten werden afgehandeld. Er vond geen inhoudelijke discussie over de Benelux Unie-samenwerking plaats. Het jaarplan is een hamerstuk.

Het jaarplan wordt door het Benelux Secretariaat-generaal voorbereid. Na een uitgebreid intern voorbereidingsproces wordt het concept via de Benelux-coördinatoren bij de lidstaten uitgezet. De Nederlandse Benelux-coördinator op het ministerie van Buitenlandse Zaken stuurt het concept door naar de contactpersonen op de vakdepartementen, die de relevante passages uitzetten bij de vertegenwoordigers in de werkgroepen (overigens leert de evaluatie dat dit niet in alle gevallen gebeurt). De Benelux-coördinator verzamelt de amendingsvoorstellen van de vakdepartementen en stuurt deze door naar het Benelux Secretariaat-generaal, waar de voorstellen van de drie landen worden verwerkt. Na afstemming met de coördinatoren wordt het concept vervolgens voorgelegd aan de Benelux Raad. Tijdens de vergadering wordt de Raad door het Benelux Secretariaat-generaal geïnformeerd over enkele successen, innovaties of pijnpunten, maar wordt geen inhoudelijke bespreking gewijd aan het jaarplan. Nieuwe samenwerkingsterreinen die hun weg hebben gevonden naar het jaarplan met instemming van de verantwoordelijke (vak) departementen, worden zonder discussie geaccordeerd. Een centrale afweging van de prioriteiten vindt niet plaats. Door het beperkte politieke, beleidsmatige en financiële gewicht van de individuele thema's roept het jaarplan op hoogambtelijk en politiek niveau niet snel vragen op over individuele thema's, maar gezien de wens om de Benelux-samenwerking te focussen zou ook een centrale afweging voorstelbaar zijn.

De jaarverslagen van de Benelux, die volgens dezelfde procedure tot stand komen als de jaarplannen, bieden weinig aanknopingspunten voor een sterkere politieke sturing.⁷⁷ Zij bevatten hoofdzakelijk een opsomming van per thema uitgevoerde activiteiten en geleverde prestaties zoals gemaakte afspraken, ondertekende Memoranda van Overeenstemming, georganiseerde seminars, gepubliceerde brochures en dergelijke, waarvan meestal niet duidelijk is op welke manier zij in verhouding staan tot het bereiken van een gesteld doel.

⁷⁷ De Benelux Economische Unie kent al sinds haar oprichting jaarverslagen. De naam van het document is de laatste jaren aan verandering onderhevig. In 2003, 2007 en 2008 heette het jaarverslag *Gezamenlijk Verslag van de Belgische, Nederlandse en Luxemburgse regeringen aan de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad inzake de totstandkoming en de werking van de Economische Unie tussen de drie Staten*. In 2004 en 2005 heette het document *Jaarverslag van het Secretariaat-Generaal Benelux over de Benelux-Samenwerking*. In 2006 heette het jaarverslag gewoonweg *Benelux Jaarverslag*, maar werd in het voorwoord duidelijk gemaakt dat het ging om een rapportage van de activiteiten van het Secretariaat-generaal. Ook in 2009, 2010 en 2011 heette het jaarverslag eenvoudig 'Jaarverslag [jaar]', maar maakte het voorwoord duidelijk dat het ging om het verslag van de regeringen van België, Nederland en Luxemburg.

Sinds 2009 zijn de jaarverslagen meer dan de helft korter dan voorheen en daardoor veel algemener van aard. Het meest opvallend aan de jaarverslagen is dat zij geen inzicht geven in de niet-gerealiseerde prestaties of in werkgroepen die weinig voortgang boeken en de achtergrond daarvan. Wel spreken de jaarverslagen over 2010 en 2011 in het voorwoord over 'resultaten'. In 2010 is maar liefst 88 procent van de 'objectieven' uit het jaarplan 2010 behaald en dit binnen het vastgelegde tijdsbestek. Daarbij wordt wel aangetekend dat sommige resultaten bestaan uit het houden van conferenties of seminars waarvan de echte resultaten pas op langere termijn zullen moeten blijken. Volgens het jaarverslag 2011 realiseerde de Benelux Unie 75 procent van haar objectieven uit het jaarplan 2011, waarbij wordt aangegeven dat deze bestonden uit 110 actiepunten. De jaarverslagen maken echter niet duidelijk welke werkgroepen de gestelde doelen niet hebben gehaald en de factoren die daarvan de oorzaak zijn. Hierdoor is de terugkoppeling (de *feedback*) naar het hoogambtelijke en politieke niveau onvoldoende verzekerd. Werkgroepen met teleurstellende resultaten kunnen operationeel blijven zonder dat de problemen waarmee zij te maken hebben worden geadresseerd. Door de positieve toonzetting en het toenemend gebruik van fotomateriaal krijgt het jaarverslag steeds meer een publiekskarakter, enigszins vergelijkbaar met bijvoorbeeld het Algemeen Verslag van de Werkzaamheden van de Europese Unie, in plaats van een verantwoordingsdocument te zijn dat een basis biedt voor politieke sturing.

| 64 |

Parlementaire controle en sturing

In het Nederlandse parlement wordt er niet jaarlijks stilgestaan bij de Benelux-samenwerking. De jaarplannen en jaarverslagen worden niet in de Tweede Kamer geagendeerd. Dit hangt vermoedelijk mede samen met het relatief beperkte politieke, financiële en beleidsmatige belang van de Benelux-samenwerking, maar ook met het bestaan van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad (IPBR). De jaarplannen en jaarverslagen worden gericht aan de IPBR, maar krijgen ook daar, los van een mondelinge toelichting door het Benelux Secretariaat-generaal, weinig inhoudelijke aandacht. De IPBR ontvangt de jaarstukken bovendien in vastgestelde vorm en mist – aangezien het niet rechtstreeks is gekozen, maar het een parlementair samenwerkingsverband betreft – een controlerende bevoegdheid. Het neemt de documenten dan ook voor kennisgeving aan. Slechts weinig leden van de IPBR beschikken over een grondige kennis van de feitelijke samenwerking die in Benelux Unie-verband plaatsvindt. Het ontbreken van een periodiek of regulier parlementair debat over de Benelux-samenwerking is niet bevorderlijk voor de aandacht bij de Nederlandse bewindslieden voor de Benelux-samenwerking.

Interdepartementale afstemming en de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken

Er bestaat geen regulier, periodiek overleg tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de verschillende vakdepartementen. De contacten lopen steeds bilateraal tussen de Benelux-coördinator van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de contactpersonen van de betrokken vakdepartementen. Ook de conceptjaarplannen worden niet interdepartementaal besproken. Wel zijn er het afgelopen jaar *ad hoc* enkele bijeenkomsten belegd. De eerste keer dat de groep van contactpersonen bij elkaar kwam sinds de onderhandelingen over het nieuwe verdrag was in oktober 2011. Dit gebeurde in het kader van het Nederlandse Benelux-voorzitterschap (in het kalenderjaar 2011). Er was een brede vertegenwoordiging

namens het Benelux Secretariaat-generaal, waaronder de hoofden van de drie thematische eenheden. Het was volgens betrokkenen een goede ervaring om horizontaal leren mogelijk te maken. Met het oog op een Nederlandse inbreng voor het nieuwe gemeenschappelijk werkprogramma 2013-2016 heeft in mei 2012 wederom een bijeenkomst met het Benelux Secretariaat-generaal, het ministerie van Buitenlandse Zaken en vertegenwoordigers van enkele vakdepartementen plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomst gaf het Secretariaat-generaal een toelichting op het Groenboek (zie paragraaf 4.4), waarbij de aanwezigen vragen konden stellen en suggesties konden doen. Op 1 oktober 2012 vond in Den Haag een bespreking met de vakdepartementen plaats over het voorstel voor een gemeenschappelijk werkprogramma 2013-2016, dat was voorbereid door het Benelux Secretariaat-generaal.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken zag in de afgelopen jaren geen noodzaak om te interveniëren of kritische vragen te stellen bij de keuzes die vakdepartementen maakten in de jaarplannen, noch bij de al of niet behaalde resultaten van de samenwerking. Het ministerie van Buitenlandse Zaken leek daar vooralsnog geen rol voor zichzelf te zien weggelegd. Het ontbreekt bovendien aan een gearticuleerde beleidsinhoudelijke visie op de Benelux-samenwerking, bijvoorbeeld over de gewenste mate van focus, het ambitieniveau in termen van resultaten of inhoudelijke prioriteiten, die een basis biedt voor sturing. De Benelux-coördinator heeft de vakdepartementen bij de voorbereiding voor het jaarplan 2012 wel gevraagd om kritisch te kijken naar het nut van de samenwerking waarbij zij betrokken waren, maar hier kwamen weinig reacties op.

| 65 |

Lang niet alle werkgroepleden die werden geïnterviewd ontvingen de conceptjaarstukken via hun departementale contactpersonen voor commentaar. Ook wist niet ieder werkgroep-lid wie de Benelux-contactpersoon binnen zijn/haar ministerie was, terwijl de meeste van hen ook niet bekend waren met de Benelux-coördinator van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Kortom, het feit dat de Benelux-samenwerking tegenwoordig wordt ingekaderd door op politiek niveau vastgestelde jaarplannen, op basis van een meerjarig gemeenschappelijk werkprogramma, is zonder meer een verbetering. Het Comité van ministers is ieder jaar bijeengekomen in de samenstelling van ministers van Buitenlandse Zaken, steeds voorbereid door de Benelux Raad. Het gaat echter te ver om te spreken van duidelijkere politieke sturing. De politieke aandacht en betrokkenheid zijn nog altijd beperkt en er is geen beleidsinhoudelijke visie op de Benelux-samenwerking ontwikkeld. De laatste jaren werden de vergaderingen van de Benelux-organen vooral in beslag genomen door een aantal openstaande onderhandelingspunten en de ratificatie van het verdrag. Nu de meeste van deze obstakels uit de weg zijn geruimd, ontstaat er wellicht ruimte voor meer beleidsinhoudelijke aandacht voor de Benelux-samenwerking.

4.3 Beleidsinhoudelijke focus

De AIV constateerde in 2007 een versnippering van het takenpakket en van de inzetbare capaciteit, met een relatieve onzichtbaarheid van de Benelux tot gevolg. Het gebrek aan focus en het gevaar van wildgroei aan werkgroepen bevestigde de indruk van een organisatie op zoek naar zijn plaats en missie en zou ook de effectiviteit van de organisatie schaden.

Reeds midden jaren negentig werd de gegroeide taakstelling van de Benelux door een 'Comité van Wijzen' kritisch onderzocht. Op basis van het rapport van dit comité, *De Benelux, beter bezien*, nam het Comité van ministers een aantal ingrijpende beslissingen. Voorbijgaand aan de oorspronkelijke doelstellingen werden de volgende prioriteiten gedefinieerd:

1. Politieke samenwerking en overleg over Europese vraagstukken;
2. Interne markt en economische samenwerking;
3. Ruimtegebonden grensoverschrijdende samenwerking;
4. Persoonsgebonden grensoverschrijdende samenwerking;
5. Cultuur, onderzoek, onderwijs en opleiding (inclusief jeugdbeleid);
6. Justitie en Binnenlandse Zaken; en
7. Voorlichting, publicaties, statistieken.⁷⁸

| 66 |

Hoewel de meeste van deze samenwerkingsthema's zich buiten het formele verdragskader ontwikkelden, werden zij ondersteund door het Benelux Secretariaat-generaal (uitgezonderd de politieke samenwerking en overleg over Europese vraagstukken) en werden zij vermeld in de jaarverslagen van de Benelux Economische Unie. Vanaf 1996 werden de verschillende samenwerkingsthema's in het jaarverslag geclusterd onder de volgende drie noemers:

1. Persoonsgebonden aangelegenheden, waaronder politie-samenwerking, volksgezondheid, drugsbeleid, grensarbeid, jeugdbeleid en onderwijs;
2. Ruimtegebonden beleidssamenwerking, waaronder ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, natuur en milieu en de Benelux-overeenkomst grensoverschrijdende samenwerking, en
3. Interne markt en economische samenwerking, waaronder de bescherming van de industriële en intellectuele eigendom, energiebeleid, bestrijding van grootschalige belastingfraude inzake indirecte belastingen, veterinaire aangelegenheden en voedselveiligheid, samenwerking op het gebied van het midden- en kleinbedrijf en de bouw.⁷⁹

In de jaren na 2003 evolueerden de drie clusters langzaam tot de drie kernthema's die hun weg vonden in het nieuwe Benelux-verdrag (zie tabel 4.1).

⁷⁸ Zie J. Wouters et al. (red.), *De Benelux; tijd voor een wedergeboorte?* Antwerpen: Intersentia, 2006.

⁷⁹ Zie Jaarverslag 2003: Benelux Secretariaat-generaal, *Achtenveertigste Gezamenlijk Verslag van de Belgische, Nederlandse en Luxemburgse regeringen aan de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad inzake de totstandkoming en de werking van de Economische Unie tussen de drie Staten* (http://www.benelux.int/pdf/pdf_nl/pub/Jaarverslag_2003.pdf).

Tabel 4.1 Thematische clustering in de Benelux-jaarverslagen		
2004 en 2005	2006 en 2007	2008
1. JBZ-luik en overige persoonsgebonden materies 2. Ruimtegebonden beleidssamenwerking 3. Interne Markt en Economische samenwerking	1. JBZ-luik en Personenverkeer 2. Ruimte en Mens 3. Markt en duurzaamheid	1. Markt 2. Duurzame Ontwikkeling 3. Veiligheid

Bron: Benelux Jaarverslagen 2004-2008

In het nieuwe Benelux-verdrag is vastgelegd dat de samenwerking zich met name op de volgende drie kernterreinen richt:

1. Interne Markt en Economie
2. Duurzame Ontwikkeling en
3. Justitie en Binnenlandse Zaken.

Tijdens de onderhandelingen over het nieuwe verdrag hebben de drie lidstaten de bestaande samenwerkingsthema's verdeeld over drie hoofdthema's en dit is neergelegd in het gemeenschappelijk werkprogramma 2009-2012. Sinds 2009 scharen ook de jaarverslagen de diverse samenwerkingsthema's onder deze drie titels. Vrijwel alle thema's vallend onder het cluster 'Ruimte en Mens' (een samenvoeging van de ruimtegebonden beleidssamenwerking en de persoonsgebonden materie, met uitzondering van het JBZ-luik) zijn geschaard onder het hoofdthema 'Duurzame Ontwikkeling'.

| 67 |

Onder verwijzing naar deze drie hoofdthema's wordt dikwijls het behalen van de doelstelling van een meer uitgesproken beleidsinhoudelijke focus geclaimd. Voor zover er een probleem was met de presentatie, en daarmee herkenbaarheid, van de thematische activiteiten van de Benelux Unie, is het doel bereikt. Maar in de praktijk is de thematische reikwijdte van de samenwerking niet noemenswaardig veranderd en suggereren de drie hoofdthema's een beleidsinhoudelijke beperking die geen recht doet aan de feitelijke diversiteit aan thema's. Het noemen van de drie hoofdthema's in het verdrag is in feite slechts een codificatie van de verbreding van de Benelux-samenwerking die zich sinds de jaren tachtig buiten het verdrag om heeft voltrokken. Het betekent niet dat er nu sprake is van meer focus in de samenwerking. De ontwikkeling laat eerder een stijgende trend zien: Er komen immers wel nieuwe thema's bij (zie volgende paragraaf), maar er worden zelden samenwerkingsthema's beëindigd. De jaarverslagen sinds 2008 kennen wat dat betreft een grote mate van continuïteit met die van de periode ervoor.

Ook de interne samenhang van de thema's is niet toegenomen, dit blijkt althans niet uit de nieuwe clustering onder drie hoofdthema's. Bij het scharen van de samenwerkingsthema's onder de drie 'nieuwe' hoofdthema's zijn soms (onvermijdelijk) arbitraire keuzes gemaakt. Sommige thema's lenen zich net zo goed voor het ene hoofdthema als voor het andere. Met name bij het hoofdthema Duurzame Ontwikkeling is er soms veel creativiteit nodig om de relatie met 'duurzame ontwikkeling' te leggen. Het ontbreken van een inhoudelijke definitie van de drie hoofdthema's laat toe dat een grote diversiteit aan thema's eronder kan worden geschaard. Dit draagt niet bij aan de focus en samenhang en relativeert de prakti-

sche betekenis van de clustering. Tot een inhoudelijke definitie of doelstelling per hoofdthema overgaan zou evenwel een politiek besluit door de drie landen vereisen en het is de vraag of de tevens gewenste flexibiliteit (zie volgende paragraaf) daarmee niet onnodig in het geding zou komen.

De clustering van samenwerkingsthema's kan ook op een andere manier worden vormgegeven, die misschien niet beantwoordt aan de gewenste herkenbaarheid, maar wel recht doet aan de diversiteit van de thema's. In het voorjaar van 2011 schaarde het college van Secretarissen-generaal alle onderwerpen van samenwerking onder 14 categorieën en in het recente Groenboek worden 11 terreinen onderscheiden. Het voorstel voor een nieuw gemeenschappelijk werkprogramma 2013-2016 identificeert negen beleidsterreinen.

Bij sommige thema's heeft er rond de verdragsvernieuwing wel enige rationalisatie plaatsgevonden in de werkzaamheden. Zo is bij het thema veterinaire aangelegenheden het mandaat van enkele werkgroepen beëindigd. Bij dit beleidsterrein is op voorstel van de Nederlandse delegatie gekozen voor het uitgangspunt dat alle werkgroepen werden afgeschaft, tenzij een van de lidstaten zich daartegen verzette en een voorstel voor een (nieuw) mandaat zou doen. Op deze manier is een beperking van het aantal werkgroepen gerealiseerd en is de overlap die tussen sommige werkgroepen bestond geëlimineerd.

| 68 |

Organisatie

Focus en flexibiliteit hebben niet alleen betrekking op de inhoud van de samenwerking, maar ook op de organisatie. Het Benelux Secretariaat-generaal heeft de eigen organisatie heringericht op basis van de drie hoofdthema's, door de beleidsmedewerkers in te delen in drie teams, elk onder leiding van een teamhoofd (Economie en Markt, Duurzame Ontwikkeling en Justitie en Binnenlandse Zaken). Er zijn ook drie ondersteunende diensten (Stafbureau, Taal en Bedrijfsvoering) ieder onder leiding van een diensthoofd. De leden van het college van Secretarissen-generaal zijn ieder voor een dienst en een team het eerste aanspreekpunt namens het college. Sinds de reorganisatie behoort elke beleidsmedewerker van het Secretariaat-generaal tot een team dat verbonden is aan één van de drie hoofdthema's. Er zijn echter weinig thema's die slechts binnen één hoofdthema vallen. Op dit moment staat de interne organisatie niet ter discussie. De methode van werken wel, omdat er vaak raakvlakken zijn tussen dossiers die binnen verschillende teams vallen.

Kortom, de introductie van drie hoofdthema's codificeert de verbreding van de Benelux-samenwerking naar andere terreinen dan de economie. De beleidsinhoudelijke focus die onder verwijzing daarnaar vaak wordt geclaimd, is meer cosmetisch dan inhoudelijk van aard. Ten opzichte van de situatie voor het nieuwe verdrag is de thematische reikwijdte van de samenwerking, noch de inhoudelijke samenhang, significant gewijzigd.

4.4 Flexibiliteit: actueel en relevant

De derde verbetering die volgens de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken met het nieuwe verdrag zou zijn gerealiseerd, was meer flexibiliteit om in te kunnen spelen op de actualiteit. Op het eerste gezicht lijkt flexibiliteit strijdig met het streven naar focus. Hoewel teveel flexibiliteit inderdaad de focus kan doen verwateren, kan dit mogelijke conflict worden vermeden indien er heldere prioriteiten worden gesteld, nieuwe thema's in de plaats komen van oude en als de nieuwe thema's passen binnen de doelstellingen en geïdentificeerde kernterranen.

Verdrag

Het nieuwe Benelux-verdrag heeft de vorm van een kaderverdrag, dat een globale richting moet geven aan de Benelux-samenwerking.⁸⁰ Hierdoor blijft er beleidsruimte over om de samenwerking naar de inzichten van het moment in te vullen. Het oude Benelux-verdrag daarentegen was zeer gedetailleerd in het noemen van de samenwerkingsdomeinen en zelfs de daarbij behorende commissies en werkgroepen. Het nieuwe verdrag noemt – overigens tegen het advies van de AIV uit 2007 in – de drie kernthema's.⁸¹ Toch biedt het nieuwe verdrag flexibiliteit, aangezien het tweede lid van artikel 2 stelt dat de Benelux Unie zich 'met name', en dus niet exclusief, richt op deze kernthema's. Vervolgens stelt artikel 3, lid 2, sub d dat het Gemeenschappelijk Werkprogramma 'onder meer' de drie kernthema's betreft, maar noemt vervolgens 'de samenwerking op overig gebied ter verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 2.' Het verdragskader biedt dus flexibiliteit, doordat de thematische domeinen van de Benelux Unie niet limitatief bedoeld zijn.

| 69 |

Overigens bestond er ook onder het vorige verdrag voldoende flexibiliteit om nieuwe thema's op te pakken, getuige de *de facto* verbreding van de Benelux-samenwerking in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. De samenwerking op deze andere terreinen ontwikkelde zich juridisch gesproken buiten het kader van de Benelux Economische Unie, maar maakte daar institutioneel deel van uit doordat deze samenwerking wel door het Benelux Secretariaat-generaal werd ondersteund.

Gemeenschappelijk werkprogramma

Het gemeenschappelijk werkprogramma 2009-2012 behelst slechts een opsomming (in zeer globale bewoordingen) van de voorgenomen samenwerkingsthema's. Het biedt op zichzelf geen flexibiliteit, maar pretendeert evenmin een limitatieve opsomming te zijn. De mogelijkheid bestond om het gemeenschappelijk werkprogramma na twee jaar te herzien⁸², maar van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt.

⁸⁰ Minister van Buitenlandse Zaken, *Memorie van Antwoord*, Tweede Kamer, 31585 C, 12 januari 2010.

⁸¹ Zie AIV 2007, p. 17. 'Met inachtneming van deze criteria pleit de AIV er voor een beperkt aantal kerntaken te benoemen. Deze zouden echter niet in het toekomstige Benelux-verdrag zelf, maar in een politieke verklaring daaraan moeten worden toegevoegd.'

⁸² *Verklaring van de Hoge Verdragsluitende Partijen*, 17 juni 2008, p. 1.

Benelux Secretariaat-generaal

Het verdrag verleent expliciet een initiatiefrecht aan het Benelux Secretariaat-generaal, door deze instelling uit te nodigen om 'alle voorstellen te doen welke nuttig zijn voor de uitvoering van dit Verdrag, met inachtneming van de bevoegdheden van de andere instellingen van de Benelux Unie' (artikel 21, lid 1, sub e). Het Benelux Secretariaat-generaal toont zich ambitieus in het verkennen van nieuwe terreinen van samenwerking teneinde de Benelux Unie relevant te houden. Om zijn rol als initiatiefnemer te versterken heeft het Secretariaat-generaal een innovator aangesteld.⁸³ De innovator is in mei 2009 van start gegaan. Het is zijn taak om initiatieven te ontwikkelen die niet vermeld staan in het gemeenschappelijk werkprogramma 2009-2012.

Het ontwikkelen van goede voorstellen kost tijd en is vaak een kwestie van aftasten en toetsen. Voor zover er op politiek niveau moet worden gelobbyd om nieuwe initiatieven opgenomen te krijgen in de Benelux-samenwerking ligt er een taak voor het college van Secretarissen-generaal.

Samenwerkingsterreinen die door de innovator zijn geëxploreerd betreffen onder andere:

- Veiligheidsonderwijs: Doel van het project is het creëren van een grensoverschrijdende master-opleiding inzake veiligheid.
- Samenwerking inzake digitale geo-informatie: Aan de Belgisch-Nederlandse grens, maar ook voor de Belgisch-Luxemburgse grens wenst men de beschikbare digitale geo-informatie van de twee zijden van de grens op elkaar te laten aansluiten. Er wordt onderzocht of aan dit verzoek gevolg kan worden gegeven via de opstart van een project.
- Een 'Benelux Grote Steden conferentie' om enerzijds het grote stedenbeleid in de Benelux uit te wisselen en op elkaar af te stemmen en anderzijds de *good practices* uit te wisselen en concrete samenwerkingsmogelijkheden te detecteren.
- Grensoverschrijdend waterbeleid.
- Ruimtelijke ordening van de Noordzee.
- ELAT-plus: Uitbreiding kennisdriehoek Eindhoven-Leuven-Aken.
- Samenwerking tussen de luchthavens inzake drugsmokkel.
- Met betrekking tot het personenvervoer per spoor wordt een commissie opgestart om het spoorwegvervoer tussen de hoofdsteden van België, Luxemburg en Nederland te verbeteren.⁸⁴

De innovator bedenkt en ontwikkelt de voorstellen niet in isolement. Meestal komen nieuwe ideeën voort uit de bestuurlijke en politieke contacten die medewerkers van het Secretariaat-generaal en het college van Secretarissen-generaal hebben opgebouwd. Soms is een idee afkomstig van het Secretariaat-generaal, soms van een bestuurder (bijvoorbeeld een bewindspersoon) of een *stakeholder* (bijvoorbeeld een lid van een Benelux-werkgroep). Ook de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad heeft een initiërende rol, wat ertoe kan leiden

⁸³ Benelux Secretariaat-generaal, *Jaarplan 2010*, Brussel, 2009, sectie 6.

⁸⁴ Benelux Secretariaat-generaal, *Jaarplan 2010*, Brussel, 2009.

dat de innovator een idee van het parlement uitwerkt. Het Benelux Secretariaat-generaal pakt niet alle onderwerpen op die het aangereikt krijgt. Zo heeft het Secretariaat-generaal het verzoek om culturele samenwerking op te pakken afgewezen, omdat het niet tot het mandaat van de Benelux Unie behoort. Ook de samenwerking op militair terrein wordt niet passend geacht binnen het werkkterrein van de Benelux Unie zoals dat in het verdrag is neergelegd.

De relaties tussen het Secretariaat-generaal en de particuliere sector zijn minder sterk ontwikkeld. Het Benelux Secretariaat-generaal richt zich vooral op kwesties waarmee overheden worstelen. Om die reden worden particulieren, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven niet systematisch geconsulteerd om te vernemen waar zij kansen en behoeften voor Benelux-samenwerking zien. Wel worden zij geraadpleegd als dit logisch voortvloeit uit een voorstel tot samenwerking, in functie van het onderwerp en met medeweten van de betrokken overheden.

Er zijn *checks and balances* aanwezig om te zorgen dat de gekozen samenwerkingsthema's binnen het Benelux-kader passen. Er vindt afweging plaats of de voorgestelde samenwerking voldoende gedragen wordt bij de directe betrokkenen in de lidstaten, of er perspectief bestaat en of er meerwaarde in de samenwerking wordt gezien. Uiteindelijk wordt de samenwerking politiek gemandateerd door het Comité van ministers door de vaststelling van het jaarplan. Het komt ook voor dat de innovator voorstellen doet die niet op voldoende steun kunnen rekenen, zoals de voorgestelde samenwerking inzake waterbeleid tussen waterschappen. In die gevallen komt de samenwerking niet van de grond.

| 71 |

Er zijn sinds het aantreden van de innovator diverse nieuwe initiatieven van de grond gekomen, zoals het verzamelen van statistische gegevens voor de Benelux-landen en een werkgroep spoorvervoer. De twee belangrijkste initiatieven zijn de samenwerking op het gebied van grote stedenbeleid (migratiestromen) 'Urbiscoop' en de samenwerking inzake digitale geo-informatie 'GIS-Geodata'.

Box 4.1 Project Urbiscoop

De samenwerking op het terrein van stedenbeleid (project Urbiscoop) is ontstaan vanuit de bestuurlijke contacten die het Benelux Secretariaat-generaal met alle partners onderhoudt. Een vertegenwoordiger van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vond dat er meer aandacht naar het grote stedenbeleid zou kunnen uitgaan. Vervolgens heeft het Benelux Secretariaat-generaal een eerste verkenning uitgevoerd om te bezien of er bij de Benelux-landen interesse bestond om samen te werken rondom het stedenbeleid. Vervolgens hebben er eerst op bilateraal niveau oriënterende gesprekken plaatsgevonden. Daarna zijn de partijen bij elkaar gebracht om te bezien of er tot een gemeenschappelijk perspectief kon worden gekomen. Naar aanleiding hiervan is een aantal platformteksten opgesteld. Vervolgens heeft het Benelux Secretariaat-generaal op 18 mei 2010 de bestuurders van de grote gemeenten en verantwoordelijke bewindspersonen benaderd en betrokken bij het project om politieke draagkracht te krijgen.

Op het terrein van stedenbeleid zal op verschillende thema's worden samengewerkt. Het gaat om samenwerking inzake economie, sociale cohesie (inclusief migratievraagstukken) en leefmilieu. In de komende tijd gaat prioriteit uit naar het onderwerp instroom van immigranten in de Benelux-steden. Er zal worden geprobeerd om informatie en ervaringen uit te wisselen over immigratiestromen uit de Midden- en Oost-Europese lidstaten (zgn. 'MOE-landers'). Voorkomen moet worden dat de landen hun problemen 'over de schutting gooien'. Het project moet ervoor zorgen dat van elkaar kan worden geleerd. De samenwerking kan er ook toe leiden dat de Benelux-landen zaken gezamenlijk in Europa aan de orde gaan stellen. Dit project is inmiddels afgesloten door ondertekening van een MoU. Men is gestart met een nieuw urbiscoop project over de reductie van CO₂ in de steden.

Groenboek

Met het oog op de voorbereiding van een nieuw gemeenschappelijk werkprogramma 2013-2016 heeft het Benelux Secretariaat-generaal op 3 februari 2012 een Groenboek gepresenteerd, waarin het mogelijkheden voor toekomstige samenwerkingsterreinen formuleerde.⁸⁵ Het doel van dit Groenboek was om de lidstaten hiermee aan te zetten tot reflectie, zodat op basis van gesprekken een nieuw werkprogramma kon worden ingevuld. Het Groenboek wilde geen blauwdruk bieden. Het was de bedoeling dat ook de lidstaten met eigen ideeën kwamen. Bij de opstelling van het Groenboek heeft het Secretariaat-generaal *input* gevraagd van academici, jongeren en studenten, om zo 'out of the box'-denken binnen te halen. Ook zijn er in de drie landen sessies met overheidsdiensten geweest om hun *input* te vernemen.

| 72 |

Op het Groenboek zijn een honderdtal reacties en suggesties gekomen. Het Secretariaat-generaal heeft deze in de zomer van 2012 verwerkt in een voorstel voor een gemeenschappelijk werkprogramma 2013-2016, dat in het najaar van 2012 met de lidstaten wordt besproken.

Prioritering

Gezien de budgettaire beperkingen van het Secretariaat-generaal moet het opnemen van nieuwe thema's ertoe leiden dat andere projecten worden beëindigd of althans niet langer op de ondersteuning van het Secretariaat-generaal kunnen rekenen. Het kan gaan om thema's met weinig toegevoegde waarde of zaken die de Benelux teveel zijn gaan overstijgen. Een voorbeeld van het laatste is Euro Contrôle Route⁸⁶, waarvan de verzelfstandiging in 2012 wordt voorbereid.⁸⁷ Aangezien de Benelux zich in een transitiefase bevindt, worden de meeste samenwerkingsdossiers nog binnen de deur gehouden.

⁸⁵ Benelux Secretariaat-generaal, *Benelux-Groenboek: Gemeenschappelijk Werkprogramma 2013-2016, discussiedocument*, Brussel, 2012 (www.benelux.int/pdf/pdf_nl/pub/20120320_Benelux-Groenboek.pdf).

⁸⁶ Euro Contrôle Route is de samenwerking inzake wegtransportinspecties, waarbij inmiddels 16 Europese landen zijn aangesloten en nog eens vier als waarnemer betrokken zijn.

⁸⁷ Jaarplan Benelux 2012, p. 36.

Er bestaan geen eenduidige criteria waaraan een samenwerkingsvoorstel moet voldoen alvorens het in Benelux-verband kan worden opgepakt of voor een oordeel over meerwaarde. Dit alles wordt per geval bezien. Het tegen elkaar afwegen van de verschillende samenwerkingsthema's vond tot op heden nog niet plaats. Er is een zekere drempel voor een kritische zelfevaluatie van werkgroepen en een neiging de samenwerking te continueren ook al worden de vooraf gestelde ambities niet gehaald. Ambities van werkgroepen worden nogal eens naar beneden bijgesteld, van concrete projecten naar het uitwisselen van informatie. Hoewel ook dit nuttig kan zijn, is het de vraag of dit ondersteuning door het Benelux Secretariaat-generaal rechtvaardigt.

Kortom, het nieuwe verdragskader biedt voldoende flexibiliteit en deze wordt actief benut. Ondanks de nodige 'checks and balances' ontbreekt het bij de identificatie van thema's echter aan een centrale (en transparante) afweging van prioriteiten, waardoor de innovaties een element van toevalligheid kennen. Deze werkwijze waarborgt niet dat de meest relevante of urgente kwesties worden opgepakt en draagt niet bij aan de gewenste focus.

4.5 Samenwerking met aangrenzende regio's

Artikel 25 van het nieuwe Benelux-verdrag maakt de samenwerking tussen de Benelux Unie en aangrenzende staten, deelstaten en bestuurlijke entiteiten op het niveau van het gemeenschappelijk werkprogramma mogelijk. Bovendien kreeg het jaar 2011 als motto de samenwerking met de omliggende landen en regio's. Dit betekende dat actief zou worden bekeken of samenwerking mogelijk was met deelstaten en regio's die aan de Benelux grenzen.⁸⁸ Het Benelux Secretariaat-generaal heeft in dat jaar actief geprobeerd om de aangrenzende regio's voor samenwerking te interesseren, maar dit heeft geen concreet resultaat opgeleverd.

| 73 |

Noordrijn-Westfalen

De Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen is de eerste en tot nog toe enige aangrenzende regio die zelf actief toenadering tot de Benelux heeft gezocht. Dit gebeurde concreet in 2008 toen Noordrijn-Westfalen de jaarlijkse staatsprijs aan de regeringsleiders van de drie Benelux-landen toekende. In december 2008, bij de uitreiking van die staatsprijs, ondertekenden de vier regeringsleiders een politieke verklaring met het oog op meer onderlinge samenwerking. In navolging hiervan is het Benelux Secretariaat-generaal samen met de regering in Düsseldorf een vijftal prioritaire thema's voor samenwerking in de eerste fase overeengekomen, namelijk: 1) bestrijding van dierziekten en voedselveiligheid, 2) luchtkwaliteit en fijnstofproblematiek, 3) politiesamenwerking, 4) rampenbestrijding en 5) ruimtelijke ontwikkeling.⁸⁹

⁸⁸ Benelux Secretariaat-generaal, *Grensverleggend samenwerken; Jaarplan 2011*, Brussel, 2010.

⁸⁹ Deelstaten van de Duitse Bondsrepubliek zijn, globaal gesproken, bevoegd tot extern handelen voor die zaken waarvoor zij tevens interne bevoegdheid hebben. Zij kunnen echter niet zelfstandig internationale verdragen sluiten.

Bij die gelegenheid is ook afgesproken dat Noordrijn-Westfalen een verbindingpersoon op het Benelux Secretariaat-generaal zou detacheren. Deze verbindingpersoon is in 2010 met zijn werkzaamheden begonnen. Hij heeft contacten gelegd met de werkgroepen die voor samenwerking waren geïdentificeerd en de weg bereid voor deelname van Noordrijn-Westfalen aan deze werkgroepen. Hij woonde samen met de voor de onderwerpen verantwoordelijke ambtenaren uit Düsseldorf deze werkgroepen bij. Daarna liet de verbindingpersoon het inhoudelijke werk over aan de betreffende ambtenaar en richtte hij zich op zijn coördinerende rol. Het Secretariaat-generaal heeft zich, samen met de verbindingpersoon, ingespannen voor de deelname van Noordrijn-Westfalen. Overigens is ook bij enkele andere dan de vijf prioritaire thema's onderzocht of deelname van Noordrijn-Westfalen opportuun was, bijvoorbeeld bij de werkgroep Jeugdbeleid (zie paragraaf 5.5).

Bij diverse werkgroepen op operationeel niveau neemt een vertegenwoordiger van Noordrijn-Westfalen inmiddels volwaardig deel aan de besprekingen, bijvoorbeeld op terreinen als veterinaire samenwerking, politiesamenwerking en crisisbeheersing. Het neemt zodoende deel aan de informatie- en kennisuitwisseling en steeds vaker ook aan de operationele samenwerking die daaruit voortvloeit. Noordrijn-Westfalen kan als deelstaat echter geen medeondertekenaar worden van Benelux-verdragen. Het enthousiasme waarmee de samenwerking met Noordrijn-Westfalen is onthaald varieert per werkgroep en per delegatie. In sommige gevallen wezen werkgroepleden op het verschil in niveau tussen de Benelux-staten en een deelstaat. In dit verband werd soms ook gesproken over de vrees om de Bondsregering in Berlijn voor het hoofd te stoten of op de afwezigheid van een gelijkwaardig partnerministerie. Soms werd ook de meerwaarde niet ingezien, bijvoorbeeld omdat het met drie landen al moeilijk genoeg was om overeenstemming te bereiken.

174 |

De deelname op strategisch niveau ligt gecompliceerder. Ondanks de deelname aan verschillende werkgroepen inzake de politiesamenwerking is Noordrijn-Westfalen niet vertegenwoordigd in het Strategisch Overleg Politie, waaraan deze werkgroepen rapporteren. Op het terrein van de veterinaire samenwerking is een goede *modus vivendi* gevonden voor de deelname van de *Chief Veterinary Officer* (CVO) van Noordrijn-Westfalen in het periodieke Benelux CVO-overleg, waarbij rekening wordt gehouden met de bevoegdheidsverdeling en tegelijk de meerwaarde wordt benut (zie ook paragraaf 5.3). In de ochtend overleggen de *Chief Veterinary Officers* van de Benelux-landen over strategische onderwerpen en de agenda van de Europese Unie en de Wereldorganisatie voor diergezondheid; zaken waarvoor de bevoegdheid op het Duitse Bondsniveau ligt. In de middag schuift de *Chief Veterinary Officer* van Noordrijn-Westfalen aan en wordt informatie over grensoverschrijdende aangelegenheden uitgewisseld.

Sommige werkgroepleden uit de Benelux-landen toonden enige onzekerheid omtrent het mandaat dat zij hadden om met Noordrijn-Westfalen samen te werken. Ook bemerkte IOB soms enige onverschilligheid ten aanzien van het belang van samenwerking, ondanks de politieke intentie die in 2008 is uitgesproken. Door het gebrek aan richtlijnen is er sprake van *ad hoc* uitvoering. Het wordt aan de persoonlijke inzichten van het werkniveau overgelaten of en zo ja hoe de samenwerking vorm krijgt. Dit duidt erop dat ook ten aanzien van de

samenwerking met Noordrijn-Westfalen de sturing en communicatie voor verbetering vatbaar zijn.

4.6 Conclusies

Politieke sturing

Het nieuwe verdrag bevat enkele innovaties die in de praktijk zijn doorgevoerd, zoals een meerjarig gemeenschappelijk werkprogramma, op basis waarvan jaarplannen door het Comité van ministers worden vastgesteld. Het Comité van ministers komt sinds 2008 minimaal eens per jaar bij elkaar, zoals het verdrag voorschrijft. Hoewel het verdrag daarmee heeft geleid tot een duidelijkere structuur voor politieke sturing, is van meer politieke sturing nog geen sprake. De politieke betrokkenheid bij de Benelux Unie-samenwerking is nog altijd beperkt. Het is moeilijk om de ministers van Buitenlandse Zaken als Comité bij elkaar te krijgen, de jaarlijkse vergaderingen duren hooguit een half uur en er vindt geen discussie plaats over de beleidsinhoudelijke kant van de Benelux Unie. De hoogambtelijke Benelux Raad, die het Comité van ministers voorbereidt, sprak de afgelopen jaren vooral over institutionele kwesties, zoals de ratificatie van het nieuwe verdrag, een nieuw zetelverdrag voor het Benelux Secretariaat-generaal, de hoogte van het budget en een nieuwe verdeelsleutel voor de contributie van de drie lidstaten. Het jaarplan is voor de ministers een hamerstuk. Ook de coördinatie van de ambtelijke voorbereiding is licht. Het ministerie van Buitenlandse Zaken treedt niet in de keuzes die vakdepartementen maken en er bestaat geen regulier, periodiek interdepartementaal ambtelijk overleg waarin de Benelux Unie-samenwerking wordt besproken. Het ontbreekt de Nederlandse overheid nog altijd aan een beleidsinhoudelijke visie en bestuurlijke inbedding om sturing op prioriteiten en resultaat te waarborgen. De samenwerking blijft hierdoor de optelsom van *ad hoc* beslissingen.

| 75 |

Focus

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. In het gemeenschappelijk werkprogramma 2009-2012 en de jaarplannen in deze periode worden alle samenwerkingsthema's geclusterd rond deze drie hoofdthema's, maar de lijst van samenwerkingsthema's vertoont nog veel gelijkenis met die van de jaren voor 2008. De hoofdthema's kennen weinig interne samenhang en de clustering is op onderdelen arbitrair, mede doordat een inhoudelijke definitie of doelstelling ontbreekt. De herschikking is vooral cosmetisch, de relevantie in termen van inhoudelijke focus is gering.

Flexibiliteit

Het verdrag biedt ruimte om samenwerking op nieuwe terreinen aan te gaan, zowel binnen als buiten de drie hoofdthema's. Het geeft bovendien aan het Benelux Secretariaat-generaal de opdracht om daartoe voorstellen te ontwikkelen. Het Secretariaat-generaal heeft daarop de functie van innovator in het leven geroepen en werkt actief aan het onderzoeken en ontwikkelen van nieuwe initiatieven. Een voorstel wordt alleen opgepakt indien het

bestuurlijk wordt gedragen in de drie lidstaten en wordt, via het jaarplan, politiek gemandateerd door het Comité van ministers. De innovator ontwikkelt de voorstellen op eigen initiatief of op aandragen van medewerkers van het Secretariaat-generaal, werkgroepleden, leden van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad of andere politiek-bestuurlijke contacten van het Secretariaat-generaal. Een (transparant) mechanisme voor prioritering ontbreekt echter, 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.

Samenwerking met Noordrijn-Westfalen

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. Vertegenwoordigers van Noordrijn-Westfalen nemen actief deel aan verschillende Benelux-werkgroepen en de operationele samenwerking die daar uit voortvloeit. Als deelstaat kan Noordrijn-Westfalen echter geen medeondertekenaar worden van Benelux-verdragen en het heeft volgens sommigen niet altijd een gelijkwaardig partnerministerie van de nationale ministeries van de Benelux-landen. Het is niet voor alle werkgroepleden uit de Benelux-landen even duidelijk in hoeverre zij gemandateerd zijn tot samenwerking en men is soms beducht om de Bondsregering in Berlijn voor het hoofd te stoten. De samenwerking komt op het operationele niveau makkelijker tot stand dan op strategisch niveau. Andere aangrenzende deelstaten of regio's tonen nog geen interesse om structureel met de Benelux samen te werken.

5

Onderzochte samenwerkingsthema's

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de zeven onderzochte samenwerkingsthema's gepresenteerd. Dit hoofdstuk biedt daarmee de belangrijkste bouwstenen voor het volgende hoofdstuk over de toegevoegde waarde van de Benelux Unie-samenwerking. Alle *case studies* worden volgens een vaste opbouw beschreven. Allereerst wordt de achtergrond van de betreffende samenwerking geschetst. Daarna wordt het verloop van de samenwerking beschreven, waarbij wordt stilgestaan bij de betrokken actoren, de frequentie en het karakter van de werkgroep-bijeenkomsten en de onderwerpen die worden behandeld. Vervolgens worden de resultaten van de werkgroep beschreven en de (verschillende typen) maatschappelijke baten vastgesteld, zodat kan worden beoordeeld wat de samenwerking de burger oplevert. Tot slot wordt verduidelijkt wat de toegevoegde waarde van het Benelux-kader ten opzichte van andere mogelijke samenwerkingsverbanden is. Daarbij wordt tevens aandacht besteed aan de rol van het Benelux Secretariaat-generaal in de beschreven samenwerking.

5.2 Pentlateraal energieforum

5.2.1 Achtergrond

In het kader van de Europese Unie (EU) werd sinds eind jaren tachtig werk gemaakt van de creatie van een gemeenschappelijke Europese energiemarkt (voor zowel elektriciteit als gas). In de jaren negentig werd hiertoe EU-wetgeving geïntroduceerd, die echter nog veel ruimte liet voor nationale interpretatie en toepassing. Mede door de flexibiliteit in de wetgeving en de beperkte of zelfs onmogelijk gemaakte transnationale elektriciteitsdoorvoer door capaciteitsgebrek op de grensoverschrijdende verbindingen tussen de nationale hoogspanningsnetwerken (de zogenaamde 'interconnectoren') bleef er sprake van nationale energiemarkten.

Aangezien een algehele Europese energiemarkt niet van de grond kwam, kozen de lidstaten van de Europese Unie voor een andere strategie: het starten van regionale samenwerkingsverbanden, waarin de harmonisatie van nationale markten vorm kon krijgen. De Europese Commissie deelde de lidstaten daartoe in verschillende elektriciteitsregio's in. Nederland werd samen met België, Luxemburg, Frankrijk en Duitsland ingedeeld in de Centraal-West-Europese (CWE-)regio.⁹⁰

Eind 2003 organiseerde het Benelux Secretariaat-generaal samen met het Luxemburgse ministerie van Energie, naar aanleiding van de Europese ontwikkelingen, een seminar voor

⁹⁰ De regio's werden bepaald door te kijken naar de belangrijkste elektriciteitsverbindingen tussen landen. De andere regio's zijn Noord (Denemarken, Duitsland, Finland, Noorwegen, Polen en Zweden); VK en Ierland (Frankrijk, Ierland, Groot-Brittannië en Noord-Ierland); Centraal-Zuid (Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Oostenrijk, Slovenië); Zuid-West (Frankrijk, Portugal en Spanje); en Centraal-Oost (Duitsland, Hongarije, Oostenrijk, Polen, Slowakije, Slovenië en Tsjechië). Sommige landen bevinden zich in meerdere regio's tegelijk.

de Benelux-landen. Tijdens dit seminar bleek er veel onduidelijkheid te bestaan over de Europese regelgeving, met name die ten aanzien van de marktliberalisering.

In Nederland leefden zorgen omtrent de capaciteit van de interconnectoren en de mogelijkheden voor grensoverschrijdende handel (zie verder). Nadat pogingen om tot afspraken te komen met Duitsland zonder resultaat bleven, initieerde de minister van Economische Zaken gesprekken met België over de harmonisatie van beide nationale energiemarkten. In 2005 ondertekenden de twee landen hierover een *Memorandum of Understanding* (MoU). België had reeds in 2004 een MoU gesloten met Frankrijk, waarin afspraken werden gemaakt over coördinatie en samenwerking om de levering van elektriciteit zeker te stellen. Beide memoranda onderstreepten dat samenwerking het beste in een breder, regionaal verband kon plaatsvinden. Na de oprichting van een Belgische elektriciteitsbeurs Belpex in 2005 werd begin 2006 een trilaterale marktkoppeling tussen Nederland, België en Frankrijk gerealiseerd.

Box 5.1 De groothandelselectriciteitsmarkt

Aangezien elektriciteit moeilijk kan worden opgeslagen, vindt productie en afname gelijktijdig plaats. Productie en afname vinden echter zelden op hetzelfde punt plaats en dus is er behoefte aan transport. Via het hoogspanningsnetwerk, dat wordt beheerd door de netwerkbeheerder (in Nederland is dat monopolist TenneT), wordt de geproduceerde elektriciteit dag en nacht getransporteerd van en naar de lokale distributienetwerken, die de elektriciteit vervolgens aan bedrijven en consumenten leveren. Op het elektriciteitsnet moeten invoeding en afname 24 uur per dag (binnen een bandbreedte) met elkaar in balans zijn.

Zowel de elektriciteit als de transportcapaciteit op het hoogspanningsnetwerk worden geveild op een beurs (in Nederland is dat de beurs voor elektriciteit APX Endex en de veiling van de grensoverschrijdende transportcapaciteit is belegd bij TenneT en de netwerkbeheerder aan de andere kant van de grens). De beurs kent een langetermijnmarkt (maand-, kwartaal-, jaar- en meerjarige contracten) en een kortetermijnmarkt (een zgn. *day ahead* en *intra-day* markt). Dan is er ook nog een 'balansmarkt' voor zeer kortetermijnafspraken, die niet via de beurs, maar direct via TenneT verloopt. Energiebedrijven hebben doorgaans ook een eigen productportfolio dat de groothandelsmarkt niet bereikt en partijen kunnen ook buiten de beurs om 'over de toonbank' handelen. Ongeveer 20% van de Nederlandse elektriciteitsconsumptie wordt via de kortetermijnmarkt (ook wel *spot market*) verhandeld.

5.2.2 Verloop van de samenwerking

Naar aanleiding van bovengenoemde memoranda kwamen de ministers van Energie van de Benelux, Duitsland en Frankrijk eind juni 2005 bij elkaar, samen met vertegenwoordigers

van hun nationale toezichthouders, netwerkbeheerders en energiebeurzen.⁹¹ De deelnemers deelden de overtuiging dat vergaande samenwerking tussen hun elektriciteitsmarkten nuttig zou zijn en besloten een Pentalateraal Energieforum (PLEF) op te richten, dat in de marge van de vergaderingen van Europese ministers verantwoordelijk voor Vervoer, Telecom en Energie (VTE-raad) bijeen zou komen. Het Benelux Secretariaat-generaal bood aan de organisatie en het secretariaat van het PLEF op zich te nemen, hetgeen met instemming werd begroet. Op 1 december 2005 kwamen de partijen voor de tweede maal bijeen, waarbij de ministers van de vijf landen een plan van aanpak en een werkprogramma aannamen.⁹²

Het PLEF is bedoeld als een tijdelijk intergouvernementeel initiatief met als doel de samenwerking tussen deelnemende partijen te versterken om uiteindelijk te komen tot een regionale Noordwest-Europese elektriciteitsmarkt, als tussenstap naar een gemeenschappelijke Europese elektriciteitsmarkt.⁹³ De ministers verantwoordelijk voor energie van de Benelux, Frankrijk en Duitsland komen gemiddeld twee keer per jaar bij elkaar, waarbij zij spreken over de voortgang van de samenwerking. Er is sprake van een wisselend voorzitterschap. In juni 2007 werd Oostenrijk als waarnemer betrokken bij het PLEF en sinds 2011 is het volwaardig lid. Sinds begin 2011 is Zwitserland als waarnemer betrokken. Ook de Europese Commissie neemt op ambtelijk niveau als waarnemer deel aan de vergaderingen.

Regionale marktkoppeling

In juni 2007 tekenden de voor energie verantwoordelijke ministers, toezichthouders, netwerkbeheerders en beurzen van de vijf landen en het platform van marktpartijen een *Memorandum of Understanding* met betrekking tot leveringszekerheid en de koppeling van hun elektriciteitsmarkten. Sinds 2006 waren de groothandelsmarkten van Nederland, België en Frankrijk al gekoppeld. Het memorandum legde afspraken vast met betrekking tot marktkoppeling waarbij ook Duitsland en Luxemburg betrokken waren en die bovendien nog verder gingen dan de bestaande marktkoppeling. In 2009 zou de zogenaamde *flow-based* marktkoppeling (zie box 5.2) gerealiseerd moeten zijn, maar tussenstappen werden al voorzien.

⁹¹ Dit gebeurde in de marge van de vergadering van Europese ministers verantwoordelijk voor Vervoer, Telecom en Energie (VTE-raad) van 27 juni 2005.

⁹² Minister van Economische Zaken, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2006*, Tweede Kamer, 30 300 XIII, nr. 89, Den Haag, 19 juni 2006.

⁹³ Website Benelux Secretariaat-generaal, <http://www.benelux.int/nl/dos/dos14.asp>.

Box 5.2 Marktkoppeling

Als op één moment de invoeding op een punt en de afname op een ander punt de hoeveelheid transportcapaciteit tussen die twee punten overstijgt, is er sprake van congestie (oftewel schaarste aan beschikbare interconnectiecapaciteit – enigszins vergelijkbaar met een file op de snelweg). Het Nederlandse netwerk heeft altijd voldoende capaciteit gehad; het was als het ware een 'koperen plaat'. Op de buitenlandverbindingen was en is er wel sprake van congestie. TenneT – beheerder van de interconnectoren – managet deze congestie door een veilingmechanisme, waarbij een marktconforme prijs tot stand komt. De veilingopbrengsten worden gebruikt om het netwerk uit te breiden om in de toekomst congestie te vermijden.

Tot voor kort werd de elektriciteit tussen landen op de beurs apart geveild van de transportcapaciteit op de interconnectoren (zgn. 'expliciete veiling'). Dat leidde er geregeld toe dat marktpartijen vooraf capaciteit op de interconnectoren in een bepaalde richting inkochten (bijvoorbeeld van Nederland naar Duitsland), maar dat op de dag van de elektriciteitshandel de prijsverhouding tussen de landen zodanig was dat er juist capaciteit in de andere richting nodig was (in ons voorbeeld dat er geïmporteerd moest worden in plaats van geëxporteerd). Bovendien moest Nederland capaciteit op de interconnectoren vrij houden om eventuele *loop flows* uit Duitsland als gevolg van harde wind op te kunnen vangen. Deze capaciteit kon dus niet aan de markt beschikbaar worden gesteld. Een en ander leidde tot onderbenutting van de interconnectoren of het economisch in de verkeerde richting gebruiken ervan, met schaarste en welvaartsverlies tot gevolg.

Prijskoppeling

Prijskoppeling (momenteel ATC coupling = *Available Transfer Capacity*) houdt in dat de elektriciteit en de netwerkcapaciteit op de interconnectoren tegelijkertijd geveild worden (zgn. impliciete veiling). Dit houdt in dat de betrokken nationale beurzen hun orderboeken aan elkaar koppelen en de netwerkbeheerders gezamenlijk hun grenscapaciteit beschikbaar stellen aan één algoritme om zo gelijktijdig de vraag en de prijs van de netwerkcapaciteit en van de energie te bepalen. Als uit dit proces blijkt dat er geen schaarste is aan interconnectiecapaciteit, dan vertegenwoordigt de interconnector geen waarde en wordt er geen prijs doorberekend. Er komt dan aan beide kanten van de grens een gelijke prijs voor de energie tot stand.

Flow-based marktkoppeling

In deze vorm van marktkoppeling wordt rekening gehouden met de fysieke stromen op de netwerken omdat er naast grenscapaciteit ook andere *critical branches* (zwakke punten qua congestie) in het netwerk worden meegenomen in het algoritme voor de berekening van de prijs voor het gebruik van het netwerk. Door meer te kijken naar hoe de fysieke stromen zich gedragen, wordt er daarnaast meer vrijheid gegeven aan de markt om, binnen de limieten van het netwerk, tijdens het marktkoppelingsproces tot een optimale benutting van het net te komen. Dit algoritme is complexer dan dat gebruikt wordt voor ATC-koppeling, waarbij alleen naar de grenscapaciteit wordt gekeken.

Om de afgesproken marktkoppeling te realiseren zijn er vier werkgroepen (*support groups*) in het leven geroepen, waarin de ministeries van Energie, de toezichhouders en de netwerkbeheerders de samenwerking praktische invulling geven. Twee daarvan zijn nog actief. De werkgroep Marktkoppeling richt zich op de vraag hoe er beter en efficiënter gebruik kan worden gemaakt van de interconnectoren. De werkgroep komt twee à drie keer per jaar bijeen, soms meer indien nodig. De werkgroep Leveringszekerheid komt in principe twee keer per jaar bijeen. De werkgroep Wettelijke hindernissen richtte zich, onder voorzitterschap van Nederland, op de harmonisering van regelgeving. Deze werkgroep concludeerde al snel dat de wettelijke hindernissen in de nationale regelgeving voor Marktkoppeling beperkt waren en dat de bestaande hindernissen beter binnen de werkgroepen Marktkoppeling en Leveringszekerheid konden worden aangepakt. Een vierde werkgroep (*Emission Trading Schemes - ETS*) is ongeveer twee jaar na oprichting opgeheven, omdat dit een te complex dossier bleek om in regionaal verband aan te pakken. De Europese Unie wordt daarvoor een geschikter gremium geacht.

5.2.3 Resultaten en maatschappelijke baten

Marktkoppeling

Het streven om in 2009 *flow-based* marktkoppeling te realiseren bleek te ambitieus. Op 9 november 2010 vond de zogenoemde prijskoppeling (zie box 5.2) plaats tussen de Benelux-landen, Duitsland en Frankrijk.

| 83 |

Parallel aan de Penta-samenwerking was Duitsland betrokken bij een ander initiatief, de *European Market Coupling Company* (EMCC), dat een marktkoppeling tussen Duitsland en Denemarken wilde realiseren. Hierdoor ontstond een impasse op het moment dat de ATC-koppeling in de Centraal-West-Europese (CWE) regio zou ingaan. Vervolgens werd onder hoge druk besloten om de CWE-koppeling en EMCC compatibel te maken, wat tot enige vertraging leidde in het CWE-project. In november 2010 is prijskoppeling gestart in de CWE-markt, tegelijk met volumekoppeling tussen Duitsland en Denemarken, Noorwegen, Zweden en Finland.

Bij volumekoppeling worden de orderboeken van de beurzen niet, zoals bij prijskoppeling, centraal gekoppeld, maar wordt na het sluiten van de markten de *flow* tussen de twee marktregio's berekend (import of export) welke als order wordt toegevoegd aan de orderboeken van de beurzen NordPoolSpot (Scandinavië) en *European Energy Exchange* (Duitsland). Zij berekenen onafhankelijk hun prijzen. In januari 2011 is de NorNed-kabel (tussen Nederland en Noorwegen) hieraan toegevoegd en is ook de Nederlandse beurs APX bij de volumekoppeling betrokken. Gezamenlijk met Groot-Brittannië worden deze twee gekoppelde markten de Noordwest-Europese markt (NWE) genoemd.

Op dit moment wordt gewerkt aan het realiseren van *flow-based* marktkoppeling in de CWE-regio (zie box 5.2). Naar verwachting wordt dit eind 2013 gerealiseerd.

Efficiënter gebruik capaciteit en leveringszekerheid

De maatschappelijk baten van de pentalaterale samenwerking bestaan uit verschillende aspecten. In de eerste plaats leidt de marktkoppeling tot een efficiënter gebruik van de capaciteit op de interconnectoren en op het hele netwerk van de Centraal-West-Europese (CWE) markt. Dit leidt in theorie tot een toegenomen leveringszekerheid, doordat de netwerken beter aan elkaar gekoppeld zijn.⁹⁴ Ook speelt hierbij een rol dat de netwerkbeheerders van de deelnemende landen elkaar dankzij dit project beter kennen (zie verder).

Welvaartswinst

Voor de marktkoppeling was Nederland een 'duurte-eiland', doordat de energiemix die in Nederland werd geproduceerd (veel aardgas en kolen, weinig kernenergie) duurder was dan in de ons omringende landen. Nederland was daardoor een netto-importeur van elektriciteit. De gerealiseerde ATC-marktkoppeling heeft geleid tot een prijsconvergentie, die voor Nederland gunstig is. In de hele regio was er tussen februari 2011 en februari 2012 in 60% van de tijd een gelijke prijs, tussen Nederland en Duitsland was dat 82%. De verwachting is dat de prijsconvergentie na de introductie van *flow-based* marktkoppeling verder zal stijgen en er mogelijk 93-94% van de tijd in de regio een gelijke prijs zal zijn. Het is niet eenduidig aan te geven wat het welvaartsvoordeel is dat door de marktkoppeling wordt gerealiseerd, omdat niet valt te zeggen hoe de prijsontwikkeling zonder marktkoppeling zou zijn geweest en deze bovendien ook afhankelijk is van vele andere factoren. Wel heeft een validatiestudie (*ex ante*) een welvaartswinst van EUR 42 miljoen per jaar voor de CWE-regio berekend.⁹⁵ Sinds de marktkoppeling heeft Nederland bovendien de mogelijkheid gekregen om meer elektriciteit te exporteren. Dit is mede te danken aan de investeringen die in Nederland zijn gedaan in elektriciteitscentrales. Deze zijn niet noodzakelijk het gevolg van de marktkoppeling, maar dankzij de marktkoppeling zijn andere factoren belangrijker dan de vraag aan welke kant van de grens een elektriciteitscentrale staat.

Voortrekkersrol in Europa

De marktkoppeling in de CWE-regio dient als voorbeeld voor de rest van Europa en is door de Europese Commissie erkend als het zgn. 'target model'. Dat wil zeggen dat ervoor is gekozen om de Europese elektriciteitsmarkt tot stand te brengen door alle Europese lidstaten zich één voor één te laten aansluiten bij deze kernregio. Om te voorkomen dat bij elke aansluiting van een nieuwe lidstaat nieuwe afspraken moeten worden gemaakt over de rollen en verantwoordelijkheden van netwerkbeheerders, toezichthouders en beurzen (het zgn. *governance*-vraagstuk) is het noodzakelijk om daarover definitieve afspraken te maken. Aangezien dit op termijn alle lidstaten zal raken, wordt het *governance*-vraagstuk

⁹⁴ Het juridische kader voor de leveringszekerheid wordt overigens al geboden door een EU-richtlijn. Landen mogen hierdoor de export niet annuleren.

⁹⁵ CWE MC Project, *Implementation Study, A report for the MoU signatories on the design of the market coupling solution in the Central West European (CWE) region*, August 2008 (http://www.tennet.org/images/Implementation%20study%20v%201%200_tcm41-17213.pdf). De sociale welvaart zou per maand nog met enkele miljoenen euro kunnen stijgen indien er op het CWE-netwerk geen netwerkbeperkingen zouden zijn (zie: Social Welfare Report 01-08/2012 http://www.tennet.org/images/Social%20Welfare%20Report_01-08%202012_tcm41-20749.pdf).

Europabreed aangepakt. De Europese Commissie is momenteel bezig een *Governance*-richtlijn voor te bereiden die, indien aangenomen door alle partijen, een blijvende oplossing moet bieden. Hoewel het maken van deze afspraken zich dus niet beperkt tot de CWE-regio, wordt wel geput uit de ervaringen die daarbinnen zijn opgedaan. De toekomstige aansluiting van andere lidstaten roept wel de vraag op hoe lang er nog een speciale rol voor het pentalaterale forum is weggelegd.

Samenwerking tussen de landen

Voorafgaand aan de Pentalaterale samenwerking kenden de netwerkbeheerders en toezichthouders uit deze landen hun collega's over de grens nauwelijks. Als gevolg van de marktkoppeling zijn er intensieve relaties tussen hen opgebouwd en hebben zij betere kennis van elkaars situatie. Er vindt nu tussen de netwerkbeheerders op dagelijkse basis informatie-uitwisseling plaats over hoe de regio ervoor staat met betrekking tot productiecapaciteit en netwerkcapaciteit. Hiernaast zijn er verschillende analyses gemaakt met betrekking tot de regionale leveringszekerheid. De modellen en studies die hiervoor zijn ontwikkeld in pentalateraal verband vormen de basis voor de huidige 10-jaarsplannen van de gezamenlijke netwerkbeheerders binnen de Europese Unie (verenigd in het European Network of Transmission System Operators for Electricity, ENTSO-E).

Door de verdergaande marktintegratie raken de beslissingen van nationale overheden over investeringen in de elektriciteitsproductie uiteindelijk ook de andere landen binnen die markt sterker dan voorheen. Zo heeft het besluit van Duitsland om kernenergie uit te faseren (*Atomausstieg*) consequenties voor het aanbod op de regionale markt en raakt dus ook de andere landen.⁹⁶ Ondanks dat de markten steeds meer van elkaar afhankelijk zijn, vindt er politiek nog weinig afstemming plaats over het bredere energiebeleid.

| 85 |

De samenwerking binnen het Penta-forum betekent evenmin dat de deelnemende landen binnen de Europese Unie op het gebied van energiemarktbeleid automatisch aan elkaars zijde te vinden zijn. Integendeel, bij de totstandkoming van het Derde EU-wetgevingspakket inzake Energie tussen 2007 en 2009 stonden Duitsland en Frankrijk enerzijds en Nederland anderzijds lijnrecht tegenover elkaar als het ging om de vraag in hoeverre EU-wetgeving geïntegreerde energiebedrijven (productie en transport) moest dwingen tot opsplitsing.

5.2.4 Toegevoegde waarde van het Benelux-kader

De Pentalaterale samenwerking is uiteraard niet alleen toe te schrijven aan de Benelux. Het initiatief heeft het Benelux-niveau reeds vanaf het begin overstegen. Wel heeft het Benelux Secretariaat-generaal in een vroeg stadium de logistieke organisatie en het secretariaat van het Pentalaterale energieforum op zich genomen.

⁹⁶ Dit heeft ten eerste consequenties voor de prijs in de regio (windenergie is aanzienlijk duurder dan kernenergie), maar ook voor het gebruik van het netwerk (windenergie in Duitsland wordt gewonnen in het noorden, maar er is nog onvoldoende netwerkcapaciteit van Noord-Duitsland naar het zuiden (flessenhalsproblematiek), waardoor deze elektriciteit zijn bestemming zou kunnen zoeken via de omringende landen.

Rol van het Secretariaat-generaal

Bijeenkomsten vinden plaats op het Benelux Secretariaat-generaal dat ook logistieke en administratieve ondersteuning biedt. Alle respondenten zijn daar positief over. Het feit dat er vergaderdata en vergaderstukken zijn en verslagen worden opgesteld draagt bij aan de voortgang en continuïteit en ontnemt de deelnemers de zorg voor dergelijke zaken. Tevens speelde het Secretariaat-generaal de rol van onpartijdige procesbegeleider; het probeert actief de belangen van de deelnemers bij elkaar te brengen. Een aantal Nederlandse en Belgische respondenten benadrukte ook het belang van de neutrale locatie van het Benelux Secretariaat-generaal en noemde het gevoel van gastheerschap ten aanzien van Duitsland en Frankrijk als een positief element. Er wordt niet getolkt binnen het Penta-overleg; de voertaal is Engels.

Het merendeel van de respondenten oordeelt dat de samenwerking ook zonder ondersteuning door de Benelux tot stand zou zijn gekomen, al is iedereen positief over de bijdrage van het Benelux Secretariaat-generaal. Het is aannemelijk dat de rol van de Benelux met name in de beginfase van het project het grootst was, toen de partijen nog wat onwennig tegenover de samenwerking stonden.

5.3 Veterinaire aangelegenheden

5.3.1 Achtergrond

In 1999 ondertekenden de Belgische en Nederlandse ministers van Landbouw een samenwerkingsprotocol om de samenwerking op het gebied van landbouw verder te intensiveren en op een aantal beleidsterreinen uit te breiden, waaronder het bestrijden van illegaal gebruik van groeibevorderaars en hormonen, samenwerking rondom voedselveiligheid, diervoederbeleid, bestrijding van besmettelijke dierziekten en biotechnologie. Tot dan toe bestond er nog geen dergelijke formele samenwerking tussen België en Nederland. Ter uitvoering van dit protocol werd een werkplan opgesteld dat concrete acties bevatte. Ook was het voornemen om te kijken of er in EU-kader een gezamenlijke lijn kon worden gevolgd.⁹⁷ Bezien zou worden of Luxemburg bij de samenwerking kon worden betrokken. In 2001 ondertekenden de Belgische, Nederlandse en Luxemburgse ministers van Landbouw een nieuw samenwerkingsprotocol. Daarin stond dat drie pijlers van belang zijn voor landbouw, namelijk voedselveiligheid, economie en het leefmilieu. Voor elke pijler werd een werkgroep met eigen doelstellingen ingesteld. De secretarissen-generaal van de drie betrokken landbouwdepartementen werden belast met de coördinatie van de werkgroepen alsook met de opvolging van de activiteiten.

In mei 2009 werd besloten de bestaande Benelux-samenwerking te herzien, omdat deze te weinig substantie opleverde, zeker gezien de zware samenwerkingsstructuur met betrokkenheid van de secretarissen-generaal. Daarnaast vond in België sinds de ondertekening

⁹⁷ Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kabinetstandpunt Grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking*, Tweede Kamer, 27 242, nr. 1, Den Haag, 13 juli 2000.

van de protocollen verdere federalisering plaats, waardoor wat betreft landbouwbeleid alleen nog veterinaire aangelegenheden en voedselveiligheid tot de federale bevoegdheden behoorden. In de nieuwe samenwerkingsstructuur zijn daarom alleen de twee pijlers veterinaire aangelegenheden en voedselveiligheid opgenomen.⁹⁸

5.3.2 Verloop van de samenwerking

De werkgroep *Chief Veterinary Officers* (CVO's) vormt de nucleus van de veterinaire samenwerking en is de enige permanente werkgroep op dit gebied. Deze werkgroep komt twee keer per jaar op het Benelux Secretariaat-generaal bijeen, doorgaans in juni en december. Er zijn drie vaste onderdelen op de agenda: overleg met betrekking tot het EU-kader, met betrekking tot andere internationale gremia zoals de Wereldorganisatie voor Diergezondheid (OIE) in Parijs en de grensproblematiek. De CVO's wisselen informatie uit over actuele ontwikkelingen op veterinair gebied en bespreken welke thema's verder kunnen worden uitgediept. Voor de uitwerking daarvan kunnen subwerkgroepen worden opgericht (of gereactiveerd) die daartoe een specifiek mandaat krijgen.

In 2010 heeft in het kader van de herziening van de samenwerkingsstructuur een rationalisatie van de subwerkgroepen plaatsgevonden. Op voorstel van Nederland werden alle subwerkgroepen in principe opgeheven, tenzij minimaal een van de lidstaten vond dat samenwerking op een bepaald terrein moest worden voortgezet of opgepakt. De lidstaat in kwestie trad dan op als sponsor en diende met een voorstel te komen, dat door de andere lidstaten zou worden bekeken. Op die manier zou tegelijk een mandaat en een tijdsduur voor de betreffende subwerkgroep worden vastgesteld. In totaal zijn er zes subwerkgroepen opgeheven, omdat zij hun mandaat hadden voltooid of omdat de groep een slapend bestaan leidde. Ook werd hiermee de overlap die tussen sommige werkgroepen bestond geëlimineerd. Onder het CVO-overleg bevinden zich momenteel de subwerkgroepen Diercrisis (VET-CRISIS), Opleiding jagers (VET-DIV) en Grensbeweiding (VET-GRENS). Zij rapporteren aan het CVO-overleg en de CVO's bepalen de duur en het mandaat van de subwerkgroepen. Het tijdelijke karakter geldt ook voor de subwerkgroepen onder het andere luik van de landbouwsamenwerking, voedselveiligheid, die hiërarchisch niet onder het CVO-overleg vallen, te weten de subwerkgroepen Diervoeders en Communicatie.⁹⁹

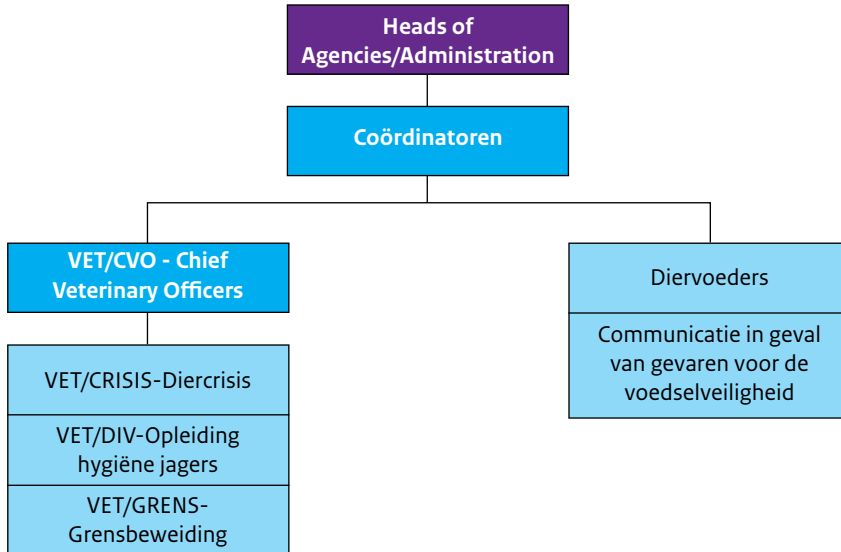
| 87 |

Boven de nieuwe samenwerkingsstructuur staan de *Heads of Agencies*, waarin de directeuren-generaal van de bevoegde ministeries en/of de hoofden van de voedsel en warenautoriteiten zitting hebben. Namens Nederland hebben de directeur-generaal Agro van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en de inspecteur-generaal van de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) hierin zitting. Zij dragen zorg voor de strategische aansturing en voor het goede verloop van de samenwerking. Deze *Heads of Agencies* vormen geen officieel Benelux-orgaan en kennen geen vaste, periodieke bijeenkomsten.

⁹⁸ Mochten de Benelux-landen willen samenwerken op de andere samenwerkingsterreinen die worden vermeld in de samenwerking protocollen, dan kunnen zij daartoe een voorstel indienen.

⁹⁹ Benelux Secretariaat-generaal, *Structuur van de verruimde samenwerking. Mandaten van de werkgroepen onder de samenwerkingsprotocollen tussen België, Nederland en Luxemburg. Stroomlijning van de werkgroepen*, Brussel, 23 december 2010.

Figuur 5.1 Nieuwe samenwerkingsstructuur



| 88 |

Bron: Benelux Secretariaat-generaal, *Structuur van de verruimde samenwerking, Mandaten van de werkgroepen onder de samenwerkingsprotocollen tussen België, Nederland en Luxemburg, Stroomlijning van de werkgroepen, Brussel, 23 december 2010.*

Met de herziening is een nieuwe structuur ingevoegd, namelijk de coördinatoren groep. Namens Nederland hebben hierin een beleidscoördinator van het ministerie van EL&I en de landbouwattaché van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie zitting. De coördinatoren groep vormt de schakel tussen het CVO-overleg (en de daaronder ressorterende subwerkgroepen) en de werkgroepen op het gebied van voedselveiligheid en de bevoegde directeuren-generaal van de lidstaten. Zij kunnen bij elkaar komen, bijvoorbeeld om een bijeenkomst van de CVO's of *Heads of Agencies* voor te bereiden, maar dat hoeft niet. Het is de bedoeling dat de coördinatoren groep eenmaal per jaar bijeenkomt en de conclusies uit het CVO-overleg en de subwerkgroepen terugkoppelt aan de *Heads of Agencies*.

Samenwerking met Noordrijn-Westfalen

Het beleid ten aanzien van voedselveiligheid, controle op de grensoverschrijdende oversteek van dieren en de bestrijding van dierziekten was aangemerkt als een van de vijf thema's waaraan de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen zou deelnemen. Daarom schuift sinds 2010 de *Chief Veterinary Officer* van Noordrijn-Westfalen aan bij het halfjaarlijkse CVO-overleg wanneer er regionale aspecten rondom veterinaire aangelegenheden worden besproken. De *Chief Veterinary Officer* van Noordrijn-Westfalen is niet aanwezig bij het ochtendgedeelte, wanneer er meer strategische aspecten worden besproken, zoals de agenda van de Europese Unie en de Wereldorganisatie voor Diergezondheid. Dergelijke kwesties behoren namelijk tot de bevoegdheid van het Duitse Bonds niveau en alle partijen

letten er op dat de bevoegdheidsverdeling wordt gerespecteerd. Op deze manier is een goede *modus vivendi* gevonden om toch optimaal gebruik te kunnen maken van de meerwaarde van de deelname door Noordrijn-Westfalen. Noordrijn-Westfalen is niet vertegenwoordigd op het strategische niveau van de *Heads of Agencies* of het coördinatorenoverleg.

5.3.3 Resultaten en maatschappelijke baten

Informatie-uitwisseling over de gezondheidssituatie

De *Chief Veterinary Officers* van de Benelux-landen en Noordrijn-Westfalen delen tijdens hun bijeenkomsten actuele informatie met betrekking tot diergezondheid met het oog op de preventie van en zonodig voorbereiding op dierziektecrises. De delegaties maken melding van in hun land geconstateerde dierziekten en vragen elkaar naar gelijksoortige observaties. Zij delen onderzoeksresultaten, inschattingen van de risico's voor verdere verspreiding en de (eventueel) getroffen maatregelen. De afgelopen jaren ging het hier onder andere om ziekten als blauwtong, vogelgriep, Q-koorts, koeiengriep en het Schmollenbergvirus. Op deze manier zijn de landen vroegtijdig op de hoogte van ontwikkelingen in de buurlanden en leren zij van elkaars ervaringen. Dit is van belang aangezien diercrises zich niet laten weerhouden door landsgrenzen, zoals diverse crises in het verleden hebben geïllustreerd. Uiteraard notificeren de landen elkaar in acute situaties formeel, buiten het halfjaarlijks overleg om. Het Benelux-overleg vergemakkelijkt bovendien de bilaterale contacten buiten het overleg om.

| 89 |

Beleidsafstemming

De Benelux-landen bespreken uiteenlopende beleidsonderwerpen zoals vaccinatiepraktijken, het terugdringen van antibioticagebruik, elektronische registratie van runderen of dierenwelzijn (leghennen, varkens), vaak in de context van EU-beleid terzake. De delegaties bezien in hoeverre hun beleid overeenkomt dan wel uiteenloopt. Ten aanzien van voorgesteld EU-beleid onderzoeken zij waar zij gezamenlijk kunnen optreden of op zijn minst elkaar kunnen ondersteunen. De praktijk laat echter zien dat het nationale beleid dermate divergeert dat van echt gezamenlijk optreden met betrekking tot Europese beleidsvoorstellen zelden sprake is. Wel hebben de Benelux-landen, ondersteund door Spanje, in 2008 in EU-verband een voorstel gedaan met betrekking tot de vaccinatie tegen blauwtong dat een zekere invloed op het uiteindelijke besluit rondom vaccinatie heeft gehad.¹⁰⁰ Ten aanzien van de implementatie van EU-verordeningen en richtlijnen vergelijken zij de nationale uitvoering – met name wanneer daarbij problemen optreden – of trekken soms gezamenlijk op (zie verder).

In 2010 organiseerde de subwerkgroep Diercrisis een zogenaamde *table top*-oefening, waarbij grensoverschrijdende samenwerking plaatsvond rondom een gesimuleerde uitbraak van mond- en klauwzeer (MKZ). Noordrijn-Westfalen was daarbij als waarnemer

¹⁰⁰ Benelux Secretariaat-generaal, *Drieënvijftigste gezamenlijk verslag van de Belgische, Nederlandse en Luxemburgse regeringen aan de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad inzake de totstandkoming en de werking van de Economische Unie tussen de drie Staten 2008*, Brussel, 12 mei 2009, p. 9.

betrokken. Na de oefening is een evaluatierapport met aandachtspunten opgesteld.¹⁰¹ Het is de bedoeling eens in de drie jaar een dergelijke oefening te organiseren. Als resultaat van de oefening heeft Nederland een voorstel gedaan om gegevens uit te wisselen omtrent de vaccinatie van dieren. Ook heeft Nederland in 2011 het voorstel gedaan om een subwerkgroep in te stellen rond samenwerking ten aanzien van vaccinatie op het gebied van MKZ. Een onderzoek is gestart dat de maatregelenpakketten op het gebied van vaccinatie in de drie landen met elkaar vergelijkt. Ook zal er worden geanalyseerd of er punten zijn waar de Benelux-landen gezamenlijk kunnen optrekken ten aanzien van de afzet van vlees van gevaccineerde dieren.

Ondanks intensieve afstemming blijft het beleid van de landen op veel terreinen uiteenlopen. De Benelux-samenwerking werkt niet disciplinerend genoeg om daadwerkelijk convergentie van beleid tot stand te brengen. Op een drietal terreinen is de Benelux erin geslaagd om concrete resultaten te bereiken. Deze worden hieronder nader toegelicht.

Erkenning van Gekwalificeerde Personen voor de jacht

De Europese regelgeving schrijft voor dat het wild dat een jager voor menselijke consumptie wil bestemmen vergezeld moet gaan van een door een gekwalificeerd persoon (GP) afgegeven verklaring.¹⁰² In de regel is de jager zelf een GP. Het is voldoende als minstens een van de leden van het jachtgezelschap deze opleiding heeft gevolgd. Om een GP te kunnen worden en derhalve die verklaring te kunnen afgeven, moet de jager of de jachtopziener ten genoegen van de bevoegde autoriteit van het land waar hij optreedt, een opleiding op het gebied van gezondheid en hygiëne hebben gevolgd en door die autoriteit als GP zijn erkend en geregistreerd. Noch de opleiding noch de erkenning van GP's is in Europees verband volledig geharmoniseerd, waardoor er nationale verschillen zijn. De Benelux-landen beschouwen hun opleidingen echter als gelijkwaardig en hebben daarom – op Nederlands initiatief – besloten deze opleidingen wederzijds te erkennen. De subwerkgroep *Erkenning gekwalificeerd persoon* heeft ervoor gezorgd dat de opleidingen van gekwalificeerde personen op het gebied van gezondheid en hygiëne in de Benelux worden erkend. Het Secretariaat-generaal publiceerde (digitaal) in december 2011 de gemeenschappelijke brochure *Wildhygiëne regels in de Benelux*, met daarin een samenvatting van de wetgeving in de drie Benelux-landen.¹⁰³ De erkenning strekt tot voordeel van jagers en jachtopzieners die in een ander Benelux-land de jacht willen uitoefenen. In de praktijk betreft dit vooral Nederlandse jagers die in de Belgische Ardennen jagen.

¹⁰¹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Verslag aandachtspunten Benelux Table Top oefening Den Haag, 25 maart 2010*, Den Haag, 2010.

¹⁰² Het wild wordt daartoe aan een eerste onderzoek op het gebied van gezondheid en hygiëne onderworpen zoals voorzien in de verordening (EG) n° 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong.

¹⁰³ Voor de brochure zie: http://www.benelux.int/FlippingBooks/wildBrochure_nl/index.html#/1/.

Registratie van paardachtigen

In navolging van EU-beleid wilden de Benelux-landen de traceerbaarheid van producten van dierlijke oorsprong in de voedselketen bevorderen door een grotere uitwisselbaarheid van gegevens over dieren. Prioriteiten op dit vlak zijn het optimaal uitwisselen van diersporeen en de koppeling van nationale databanken met gegevens over dieren, dierziektes of diertransporten. De veterinaire autoriteiten van de Benelux-landen hebben een *Memorandum of Understanding* uit 2007 over verkeer van en handel in paardachtigen vernieuwd. De afspraken die het verkeer van paarden in bepaalde gevallen binnen de Benelux makkelijker maken, werden duidelijker vastgelegd. Tevens werden verwijzingen naar Europese regelgeving geactualiseerd. De nieuwe versie van het memorandum trad op 1 juli 2009 in werking.¹⁰⁴ De werkgroep Grensbeweiding runderen heeft ervoor gezorgd dat paarden die zijn geregistreerd zonder verdere controle de binnengrenzen van de Benelux mogen passeren. Het vergemakkelijken van de grensoverschrijding voor paarden is met name van meerwaarde voor paardenhandelaren en paardenbezitters.

Grensbeweiding voor runderen

Sinds 1990 regelt een Benelux-beschikking het handelsverkeer van runderen in de Benelux in het kader van grensbeweiding. Het betreft de traceerbaarheid van de dieren van een bedrijf die gedurende een bepaald seizoen de grens oversteken om te grazen. Dit systeem is zeer zinvol indien er een risico is op overdracht van een gemelde ziekte (zo is blauwtong de Belgisch-Luxemburgse grens overgegaan). Sinds 2007 is deze beschikking bijgewerkt en nader uitgewerkt in een *Memorandum of Understanding*. Daarin zijn de data vastgesteld voor het weideseizoen, de maximale afstand die de kudde mag afleggen tussen het bedrijf van herkomst en het perceel van bestemming in het buurland, de voorwaarden voor het verkrijgen van een toelating en de procedures in geval van uitbraak van een besmettelijke ziekte.¹⁰⁵ Van de beschikking grensbeweiding van runderen profiteren vooral boeren in de grensregio. De werkgroep Grensbeweiding van runderen heeft zich 2011 bezig gehouden met een herziening van het *Memorandum of Understanding* van 1 mei 2007 betreffende grensbeweiding van runderen in de Benelux. Belgische deskundigen zijn in juni 2011 met het Benelux Secretariaat-generaal bijeengekomen om de Benelux-regelgeving inzake grensbeweiding van runderen aan te passen. Dit was naar aanleiding van veranderingen in de Belgische regelgeving inzake de controle op IBR (koeiengriep). De Belgische delegatie zal wijzigingsvoorstellen ter bespreking in de Benelux-werkgroep inbrengen.¹⁰⁶

De Benelux-samenwerking ten aanzien van de bestrijding van en voorbereiding op dierziekten en de traceerbaarheid van producten van dierlijke oorsprong in de voedselketen draagt in algemene zin bij aan de volksgezondheid. Diergezondheid is bovendien van belang voor gezelschapsdieren en voor de landbouwsector. Uiteraard moet de relatieve

¹⁰⁴ Benelux Secretariaat-generaal, *Benelux: Actief en actueel*, Brussel, september 2009, p. 14.

¹⁰⁵ Benelux Secretariaat-generaal, *Drieënvijftigste gezamenlijk verslag van de Belgische, Nederlandse en Luxemburgse regeringen aan de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad inzake de toetstandkoming en de werking van de Economische Unie tussen de drie Staten 2008*, Brussel, 12 mei 2009, p.10.

¹⁰⁶ Benelux Secretariaat-generaal, *Verslag van de vergadering van de strategische groep Hoofden van de Veterinaire Diensten – CVO's van de Benelux en Noordrijn-Westfalen*, Brussel, 16 september 2011.

bijdrage aan deze doelen gezien worden vanuit de context van nationaal beleid en het Europese en internationale beleidskader. Daarnaast dient de Benelux-samenwerking specifieke belangen, zoals die van veehouders in de grensstreken en jagers en paardenhouders die grensoverschrijdend actief zijn.

5.3.4 Toegevoegde waarde van het Benelux-kader

Besluitvorming rond veterinaire zaken vindt grotendeels plaats in het kader van de Europese Unie. Het betreft een in hoge mate op EU-niveau geharmoniseerd beleid en de meeste aandacht van de lidstaten gaat dan ook uit naar de samenwerking in EU-verband. Bovendien is de veterinaire samenwerking een kleine wereld, waarin men elkaar vaak tegenkomt, bijvoorbeeld in het kader van de Europese Unie of de Wereldorganisatie voor Diergezondheid. Toch wordt de Benelux-samenwerking door betrokkenen als een nuttige aanvulling gezien, bijvoorbeeld bij de implementatie van EU-beleid, zoals ten aanzien van het op de markt brengen van wild door jagers of de registratie van paardachtigen. Ook stelt het Benelux-niveau de landen in staat om zaken die binnen de Europese Unie (nog) te gevoelig liggen onderling te bespreken, zoals de vaccinatie tegen MKZ. Op het gebied van identificatie en registratie stemden de Benelux-landen hun systemen op elkaar af en deden zo voorwerk voor de Europese Unie, want dit initiatief werd voortgezet in Europees verband. Ook versterken de Benelux-bijeenkomsten de onderlinge bilaterale verhoudingen.

| 92 |

Binnen de Benelux-samenwerking op veterinair gebied is de Belgisch-Nederlandse samenwerking leidend, vooral omdat Luxemburg een beperkte veestapel heeft en over minder overheids capaciteit beschikt. De deelname van Noordrijn-Westfalen is voor Nederland interessant, omdat Nederland een lange grens met deze Duitse deelstaat deelt. Vanuit dit perspectief is het opmerkelijk dat er tussen Nederland en de (meer agrarische) Duitse deelstaat Nedersaksen weinig samenwerking plaatsvindt.

Rol van het Secretariaat-generaal

Het Benelux Secretariaat-generaal heeft een ondersteunende rol in de samenwerking en fungeert als secretariaat. Vergaderingen vinden plaats op het Secretariaat-generaal in Brussel, zodat alle delegaties op één dag heen en weer kunnen reizen, hetgeen een besparing oplevert. Het Secretariaat-generaal roept de vergaderingen van het CVO-overleg bijeen, stelt de agenda op, verzorgt het verslag en bewaakt de voortgang van de samenwerking. Ook wordt er voor vertolking gezorgd. Het wordt als prettig ervaren dat er een fysieke locatie is waar de landen terecht kunnen om bijeen te komen. Het Benelux Secretariaat-generaal zit bovendien de subwerkgroepen voor en stelt zich onpartijdig op. Dat het Benelux Secretariaat-generaal niet over inhoudelijke expertise beschikt wordt niet als een probleem ervaren, aangezien de expertise door de lidstaten wordt gebracht.

5.4 Grensoverschrijdende samenwerking tussen bestuurlijke entiteiten

5.4.1 Achtergrond

De Benelux Unie is op zichzelf al een vorm van grensoverschrijdende samenwerking. Deze *case study* gaat over de grensoverschrijdende samenwerking tussen bestuurlijke entiteiten, waarvoor de Benelux een juridische basis verschaft.

Tot 1986 bestond er voor gemeenten, provincies en andere territoriale overheden uit de Benelux geen rechtsbasis om een samenwerkingsverband met partners over de grens aan te gaan. Dit was slechts mogelijk en vond plaats op basis van informele of via privaatrechtelijke samenwerking.¹⁰⁷ Hier kwam in 1986 verandering in met de ondertekening van de *Benelux-overeenkomst Grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten* (in werking getreden op 1 april 1991). Sindsdien kunnen genoemde overheden op publiekrechtelijke basis grensoverschrijdend met elkaar samenwerken.¹⁰⁸ De Benelux-overeenkomst vormt een uitwerking van de Kaderovereenkomst van Madrid uit 1980, die in het kader van de Raad van Europa werd afgesloten.

De Benelux-overeenkomst biedt drie verschillende vormen van samenwerking. De lichtste vorm waarvoor overheden kunnen kiezen is de Administratieve Afspraak (AA), een lichte regeling voor leveringen en diensten tussen lokale overheden. Het Grensoverschrijdende Gemeenschappelijke Orgaan (GGO) als tweede vorm van samenwerking is afkomstig uit het Nederlandse recht. Deze lichte startvorm biedt een goede basis voor grensoverschrijdende samenwerking en kan later worden uitgebreid. Een gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid en kan geen financiële middelen beheren of personeel in dienst nemen. Het Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam (GOL) is de zwaarste vorm van samenwerking. Het openbaar lichaam bezit rechtspersoonlijkheid en een gelede structuur. Binnen deze vorm van samenwerking kunnen voor de partners en de burgers bindende besluiten worden genomen. Wel moeten de statuten in overeenstemming zijn met het interne recht.

In 1998 werd een additioneel protocol bij de Benelux-overeenkomst opgesteld dat de grensoverschrijdende samenwerking had moeten uitbreiden naar niet-publiekrechtelijke organisaties, zoals private ziekenhuizen. Alhoewel dit protocol is ondertekend en het ratificatieproces van start is gegaan, werd het door ontwikkelingen op Europees niveau nooit voltooid.

¹⁰⁷ Zie voor de nadelen van informele of privaatrechtelijke samenwerking J. Wouters et al. (red.), *De Benelux; tijd voor een wedergeboorte?*, Antwerpen: Intersentia, 2006, p. 181.

¹⁰⁸ Onder territoriale overheden vallen decentrale overheden zoals gemeenten, provincies, intercommunales, openbare centra voor maatschappelijk welzijn, streekgewesten, waterschappen etc.

Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking

Vanaf 2005 werd in EU-verband gewerkt aan de totstandkoming van een juridisch instrument voor grensoverschrijdende samenwerking, wat in 2006 leidde tot de goedkeuring van een verordening inzake de Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS).¹⁰⁹ De Europese Commissie beoogde met de EGTS met name de nieuwe lidstaten te helpen om INTERREG-middelen¹¹⁰ te beheren. In het algemeen werd de EGTS enthousiast ontvangen, omdat bestuurders dachten daarmee meer fondsen te kunnen werven. Hoewel de oorsprong van het instrument samenhangt met de wens om het beheer van de INTERREG-middelen te verbeteren, hoeft het instrument zich daar niet toe te beperken. Het versterken van de economische en sociale samenhang dient het primaire doel van een EGTS te zijn.

De EGTS biedt verschillende voordelen. Ten eerste is het een uniforme samenwerkingsvorm die in alle Europese lidstaten kan worden ingezet. Ten tweede kunnen niet alleen lokale overheden deelnemen aan een EGTS, maar ook de nationale overheden (bijvoorbeeld ministeries) en niet-publiekrechtelijke instellingen als bedoeld in de EGTS-verordening. De Benelux-overeenkomst is daarentegen alleen toepasbaar op de Benelux-landen en beperkt zich tot lokale overheden. De EGTS heeft echter ook een aantal nadelen ten opzichte van de Benelux-overeenkomst. Ten eerste biedt de EGTS maar één juridische vorm en dat is een nogal zware, die leidt tot rechtspersoonlijkheid. De Benelux-overeenkomst kent drie 'smaken' (zie boven), waarvan alleen het Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam (GOL) rechtspersoonlijkheid geeft. Bovendien vereist de instelling van een EGTS de instemming van de nationale overheid, hetgeen een extra administratieve last met zich meebrengt. In het kader van de Benelux-overeenkomst is dit niet vereist, ook niet voor een GOL.

Euregionale Samenwerkingsverbanden

Europese landen die geen lid zijn van de Europese Unie kunnen niet deelnemen aan een EGTS. Daarom is besloten om in het kader van de Raad van Europa (met 47 lidstaten) een instrument in te stellen, namelijk de Euregionale samenwerkingsverbanden (ESV). De ESV heeft veel overeenkomsten met de EGTS en biedt ook de mogelijkheid tot interregionale samenwerking tussen niet aaneengesloten gebieden. Op verzoek van de drie landen was het Benelux Secretariaat-generaal als waarnemer bij het overleg in de Raad van Europa betrokken.

¹⁰⁹ Verordening (EG) Nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS).

¹¹⁰ De Europese Unie steunt met het INTERREG-programma sinds 1990 de grensoverschrijdende samenwerking. INTERREG is één van de centrale instrumenten ter uitvoering van het Europese cohesiebeleid c.q. het regionaal beleid, met het doel de ontwikkelingsverschillen tussen de Europese regio's te verminderen en de economische samenhang te versterken.

5.4.2 Verloop van de samenwerking

Herziening Benelux-overeenkomst

Na de totstandkoming van de EGTS in 2006 besloten de Benelux-landen om de Benelux-overeenkomst uit 1986 te herzien. Bij deze herziening zijn een aantal elementen van de EGTS overgenomen om zo de voordelen van de EGTS te combineren met die van de bestaande Benelux-overeenkomst. Zo zal het volgens de nieuwe overeenkomst ook mogelijk zijn voor nationale overheden en niet-publiekrechtelijke instellingen om deel te nemen aan een samenwerkingsverband. Een ander element is dat de nieuwe Benelux-overeenkomst ook een basis verschaft voor samenwerking aan de buitengrenzen van de Unie, dus met Franse of Duitse overheden en organisaties. In tegenstelling tot de EGTS is voor een samenwerking onder de Benelux-overeenkomst geen toestemming van de nationale overheid vereist, tenzij de wetgeving in het betreffende land dat vereist (dit kan het geval zijn in een van de buurlanden). Wanneer de nieuwe overeenkomst in werking treedt, zullen de Grensoverschrijdende Openbaar Lichamen verder gaan als Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking (BGTS); de andere twee rechtsvormen (Administratieve Afspraak en het Grensoverschrijdend Gemeenschappelijk Orgaan) worden gehandhaafd. Van deze laatste twee vormen wordt meer gebruik gemaakt dan van een GOL. Hoewel het in eerste instantie om een Benelux-verdrag gaat, kunnen buurlanden partij worden bij het verdrag.

| 95 |

In het voorjaar van 2012 is de laatste hand gelegd aan het verdrag en op dit moment wordt de tekst binnen de drie lidstaten op ambtelijk niveau afgestemd. Vervolgens vindt ondertekening plaats, waarna het ratificatieproces kan starten. De inwerkingtreding kan dus nog gemakkelijk twee jaar op zich laten wachten.

Directiecomité

De vertegenwoordigers van de lidstaten die zich met dit thema bezighouden, komen bijeen in het directiecomité Grensoverschrijdende Samenwerking. Dit comité komt normaliter twee à drie maal per jaar bijeen. In het kader van de herziening van de Benelux-overeenkomst lag de frequentie iets hoger. Het Benelux Secretariaat-generaal en experts van de nationale ministeries (o.a. ook Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid) hebben een concepttekst opgesteld. Een van de uitdagingen was met name de sociale zekerheid voor de personen die in een ander Benelux-land voor een GOL gaan werken.

Indien de nieuwe Benelux-overeenkomst in werking is getreden, zal het directiecomité zich bezighouden met het opstellen van een modelstatuut voor grensoverschrijdende samenwerkingsvormen binnen de nieuwe overeenkomst, het volgen van de toepassing ervan, het monitoren en oplossen van knelpunten en het beantwoorden van vragen om advies van potentiële partners of bijvoorbeeld de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad.

5.4.3 Resultaten en maatschappelijke baten

Er zijn momenteel veel samenwerkingsvormen waaruit lokale bestuurders kunnen kiezen. Langs de Nederlands-Duitse en Nederlands-Belgische grens bestaan zes zogenaamde

Euregio's.¹¹¹ Het begrip Euregio is geen beschermde naam; elke vorm van samenwerking mag zich Euregio noemen. Deze Euregio's zijn dan ook verschillend qua rechtsvorm, samenstelling en werkterrein. Zo heeft de Euregio Maas-Rijn de juridische vorm van stichting naar Nederlands recht. De meeste grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden aan de Nederlands-Belgische grens werken samen op basis van de Benelux-overeenkomst. Geen van de Euregio's aan de Nederlandse buitengrens is een EGTS. Er zijn wel EGTS'en in de Benelux-regio, bijvoorbeeld de Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai, West-Vlaanderen-Duinkerken of Linieland van Waas en Hulst¹¹² (Oost-Vlaanderen en Zeeuws-Vlaanderen).

Bijna alle samenwerking op basis van de Benelux-overeenkomst Grensoverschrijdende samenwerking vindt plaats aan de Nederlands-Vlaamse grens. Dit komt voornamelijk doordat deze grens een stuk dichtbevolkter is dan de Waals-Luxemburgse grens. Er bestaan vier GOL's op de Nederlands-Belgische grens. Inhoudelijk richten deze zich op zaken als ouderenwelzijn, een muziekacademie, algemeen grensoverleg (Benego) en een tuinbouw-faciliteit (Gent-Terneuzen). De partners zijn in alle gevallen gemeenten en/of provincies.¹¹³

Tabel 5.1 Toepassingen van de Benelux-overeenkomst Grensoverschrijdende Samenwerking					
	Naam	Ondertekening	Partners	Omschrijving	
196	Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam	BENEGO	3 december 1992	Gemeenten Turnhout, Antwerpen, Breda, Tilburg en anderen	Algemene intergemeentelijke samenwerking
		Welzijn voor Ouderen Assenede-Sas van Gent	9 december 2002	Gemeente Terneuzen en OCMW Assenede	Specifieke intergemeentelijke samenwerking inzake ouderenwelzijn
		Academie voor Muziek en Woord De Noorderkempen	8 januari 2003	Gemeenten Baarle-Hertog, Hoogstraten, Merksplas, Ravels, Rijkvorschel en Baarle-Nassau	Specifieke intergemeentelijke samenwerking inzake muziekonderwijs
		Gent-Terneuzen	19 oktober 2007	Gemeente Terneuzen en Stad Gent	Specifieke intergemeentelijke samenwerking inzake arbeidsmarkt

¹¹¹ Euregio Eems-Dollard (Duitsland-Nederland); Euregio Gronau-Enschede (Duitsland-Nederland); Euregio Maas-Rijn (België-Duitsland-Nederland); Euregio Rijn-Maas Noord (Duitsland-Nederland); Euregio Rijn-Waal (Duitsland-Nederland); Euregio Scheldemond (België-Nederland).

¹¹² Deze EGTS bevindt zich op de Nederlands-Belgische grens, maar is geen Euregio.

¹¹³ Zie voor een uitgebreid overzicht de Almanak Grensoverschrijdende Samenwerking 2011-2015, uitgegeven door het Benelux Secretariaat-generaal (http://www.benelux.int/nl/almanak/oo_almanak.asp).

	Naam	Ondertekening	Partners	Omschrijving
Gemeenschap- pelijk Orgaan	Intergemeentelijk overlegorgaan Oost- en Zeeuws-Vlaanderen	22 januari 1992	Gemeenten Hulst, Beveren, St.-Gillis-Waas, Stekene, Axel	Algemene intergemeentelijke samenwerking
	Landschapspark Kempen-Zeeland	20 april 1998	Gemeenten Antwerpen, Stabroek, Reimerswaal, Woensdrecht	Specifieke intergemeentelijke samenwerking inzake het landschapspark
	Gemeenschappelijk orgaan Baarle	21 april 1998	Gemeenten Baarle-Hertog en Baarle-Nassau	Algemene intergemeentelijke samenwerking
	Euregio Scheldemond	26 mei 2008	Provincies Zeeland, Oost- en West-Vlaanderen	Algemene interprovinciale samenwerking
Administratieve afspraak	Grensoverschrijdende medische hulp Essen-Roosendaal	1 april 1993	Gemeente Essen en streekgewest Westelijk Noord-Brabant (Roosendaal en omstreken)	Specifieke intergemeentelijke samenwerking inzake ambulancevervoer
	Bijstandsovereenkomst Baarle-Nassau en Hoogstraten	23 maart 1995	Gemeenten Hoogstraten en Baarle-Nassau	Specifieke intergemeentelijke samenwerking inzake bijstandsverlening
	Delta-Toerisme Rijn-Schelde-Delta	20 november 1998	Gemeenten Antwerpen, Bergen op Zoom en Rotterdam	Specifieke intergemeentelijke samenwerking inzake toerisme
	Gemeenschappelijk Grensoverschrijdende Milieustraat Baarle	2 juli 2001	Gemeente Baarle-Hertog, Baarle-Nassau en Alphen-Chaam	Specifieke intergemeentelijke samenwerking inzake milieupark Baarle
	Euregionaal Rampenprotocol Scheldemond	14 april 2003	Provincies Zeeland, Oost- en West-Vlaanderen en gemeenten in de Euregio	Specifieke interprovinciale samenwerking inzake rampenbestrijding
	Samenwerkingsovereenkomst tussen de provincies Noord Brabant en Antwerpen	8 juli 2003	Provincies Noord-Brabant en Antwerpen	Algemene interprovinciale samenwerking
	Brandweeroptreden in de gemeente Lanaken	1 juni 2005	Gemeenten Maasmechelen, Lanaken en de gemeente Maastricht	Specifieke intergemeentelijke samenwerking inzake brandweeroptreden

	Naam	Ondertekening	Partners	Omschrijving
	Grensoverschrijdende samenwerking Bibliotheekvoorziening Baarle	13 april 2007	Gemeente Baarle-Hertog, Baarle-Nassau en stichting Basisbibliotheek Theek 5	Specifieke intergemeentelijke samenwerking inzake bibliotheekvoorzieningen
	Overeenkomst 'Omlegging provinciale weg Baarle'	19 april 2007	Provincie Noord-Brabant en de gemeenten Baarle-Hertog en Baarle-Nassau	Specifieke intergemeentelijke samenwerking inzake infrastructuur
	Euregionale samenwerking Maaseik / Bree / Weert	12 januari 2009	Stad Maaseik, Stad Bree en gemeente Weert	Algemene intergemeentelijke samenwerking
	Brandweerprotocol Scheldemond	6 november 2009	Provincies Zeeland, Oost- en West-Vlaanderen en gemeenten in de Euregio	Specifieke interprovinciale samenwerking inzake brandbestrijding

Bron: Benelux Secretariaat-generaal, *Almanak grensoverschrijdende samenwerking*, Brussel, 2011, p 44.

De grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zelf dienen uiteenlopende doelen. Enkele van de bestaande samenwerkingsverbanden hebben een algemene doelstelling, verreweg de meeste hebben een specifieke doelstelling, zoals brandweersamenwerking, ambulancesamenwerking, een muziekschool, ouderenzorg e.d. Het gaat er bij grensoverschrijdende samenwerking om de door de landsgrenzen opgeworpen barrières te overwinnen. Uiteindelijk is het doel het vergroten van grensoverschrijdende mobiliteit, als onderdeel van de voltooiing van de interne markt. Het is immers nadelig als mensen woonachtig in een grensgebied beperktere toegang hebben tot diensten en faciliteiten, omdat deze zich weliswaar dichtbij, maar over de landsgrens bevinden. Het is niet voor niets dat de problematiek van de krimpregio's in Nederland met name speelt aan de landsgrenzen, bijvoorbeeld in Zuid-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen. De Nederlands-Vlaamse grens leent zich bij uitstek voor samenwerkingsverbanden. Met het bieden van een juridische basis probeert de Benelux de samenwerkingsverbanden een duurzaam karakter te geven.

5.4.4 Toegevoegde waarde van het Benelux-kader

De Benelux-overeenkomst van 1986 was een van de eerste aanvullende overeenkomsten bij de kaderovereenkomst van Madrid waarin een concrete juridische basis werd geboden voor grensoverschrijdende samenwerking op lokaal niveau en was daarmee een voorloper in Europa. Het Verdrag van Anholt uit 1991 tussen Nederland, Duitsland en de Duitse deelstaten Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen ten aanzien van grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale overheden lijkt erg op de Benelux-overeenkomst Grensoverschrijdende Samenwerking. Dat is begrijpelijk, want beide verdragen sluiten nauw aan bij de Kaderovereenkomst van Madrid (Raad van Europa). Het Anholt-verdrag biedt net als de Benelux-overeenkomst drie samenwerkingsvormen. Het belangrijkste verschil is dat een Nederlands-Duits samenwerkingsverband op basis van Anholt geen derden bindende

besluiten kan nemen. Dit kan op basis van de Benelux-overeenkomst wel.¹¹⁴ Ook de nieuwe Benelux-overeenkomst, die de voordelen van de bestaande Benelux-overeenkomst met die van de EGTS combineert, kan in theorie een model bieden voor andere EU-lidstaten, waarmee de Benelux een voortrekkersrol in Europa zou kunnen spelen.

De nieuwe Benelux-overeenkomst biedt zonder meer voordelen ten opzichte van de bestaande overeenkomst en de EGTS, doordat het de pluspunten van beide combineert. Voor veel samenwerkingsverbanden zal een EGTS een te zwaar instrument zijn. Het EGTS-samenwerkingskader wordt door bestuurders wel aansprekender gevonden dan een samenwerking op basis van de Benelux-overeenkomst. De naamsbekendheid van de EGTS is groter en het geeft de samenwerking een Europees profiel. Bovendien zijn lokale bestuurders geneigd EGTS te associëren met het binnenhalen van EU-fondsen, terwijl dat in de praktijk net zo eenvoudig (of moeilijk) gaat met een andere vorm. Het hebben van rechtspersoonlijkheid is het element dat het beheer van fondsen vergemakkelijkt en daarmee indirect ook het kwalificeren daarvoor.

Rol van het Secretariaat-generaal

Het Benelux Secretariaat-generaal geeft voorlichting en advies aan overheden en andere instellingen die eventueel gebruik willen maken van de Benelux-overeenkomst of de EGTS, of die al samenwerken op basis daarvan. De samenwerkingsverbanden worden ondersteund bij het signaleren van knelpunten, de organisatie van vergaderingen en het opstellen van mogelijke INTERREG-projectvoorstellen.

| 99 |

Het Secretariaat-generaal verzorgt vertolking tijdens de vergaderingen van het directiecomité, zodat de deelnemers in de eigen taal kunnen spreken. Dit is van belang aangezien de nuances belangrijk zijn bij de bespreking van verdragsteksten. Het Secretariaat-generaal treedt niet alleen op als procesondersteuner, maar levert door de aanwezige materiekennis en ervaring ook inhoudelijke ondersteuning.

Het Benelux Secretariaat-generaal publiceert daarnaast elke vijf jaar de 'Benelux Almanak Grensoverschrijdende Samenwerking'. Dit document geeft een overzicht van de grensoverschrijdende samenwerking aan de binnen- en buitengrenzen van de Benelux.

¹¹⁴ In de Benelux-overeenkomst is deze faciliteit gecreëerd met het oog op de enclavesituatie in Baarle-Hertog en Baarle-Nassau. In de praktijk hebben deze gemeenten van deze mogelijkheid afgezien.

5.5 Jeugdbeleid

5.5.1 Achtergrond

De Benelux-landen werken al sinds 1985 (informeel) samen op het gebied van Jeugdzaken. Deze samenwerking werd in 1996 geformaliseerd door de inbedding van de werkgroep Jeugdbeleid in de officiële Benelux-overlegstructuur. Sindsdien wordt de jeugdsamenwerking door het Benelux Secretariaat-generaal ondersteund. De samenwerking in de Benelux-werkgroep is gericht op het organiseren van gezamenlijke projecten (bijvoorbeeld seminars en *cross-border*projecten) en het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie op jeugdangelegenheden en dit in een Europese context.¹¹⁵ Het doel van de samenwerking is om ervaringen en *good practices* uit te wisselen en zodoende te komen tot een doelmatig en doeltreffend jeugdbeleid. Bovendien dient de samenwerking ertoe om de positie van de Benelux-landen in multilateraal verband te verstevigen, met name in EU-verband.¹¹⁶

Op 26 september 2003 ondertekenden de Benelux-ministers bevoegd voor Jeugdbeleid een overeenkomst, met als doel het Benelux-*acquis* op het gebied van jeugd te consolideren. Ook spraken zij het streven uit om de mogelijkheden te onderzoeken en samen te werken bij de omzetting van het Europese initiatief om de banden aan te halen met de verantwoordelijke nationale agentschappen. Verder was er het voornemen om leren via niet-formele educatie te promoten en creativiteit, initiatief en ondernemingsgeest bij jongeren te stimuleren. Daarnaast zouden *good practices* worden uitgewisseld. Voorafgaand aan de totstandkoming van de overeenkomst ontbrak het nog aan een politieke basis voor de jeugdsamenwerking.¹¹⁷ Het akkoord vormt sindsdien de basis van de samenwerking en de gezamenlijke activiteiten op dit terrein.

Om de doelen te realiseren werd het Memorandum van Overeenstemming *Gelijke rechten en kansen voor alle kinderen en jongeren, een gemeenschappelijke strategie voor het jeugdbeleid in de landen en regio's van de Benelux* opgesteld en op 27 november 2009 door de Jeugdministers van de Benelux ondertekend. Het MoU is bedoeld als langetermijnstrategie voor het jeugdbeleid in de Benelux. In het MoU zijn de algemene principes van het jeugdbeleid van de Benelux-partners vastgelegd, is aangegeven waar hun prioriteiten in de samenwerking liggen en hoe zij hun plannen willen uitvoeren.

5.5.2 Verloop van de samenwerking

In de werkgroep Jeugdbeleid hebben vertegenwoordigers van de nationale en (voor België) gemeenschapsautoriteiten voor het jeugdbeleid zitting. Nederland wordt vertegenwoordigd door de themacoördinator internationaal jeugdbeleid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Namens België nemen vertegenwoordigers van de Vlaamse gemeenschap, de Franse gemeenschap en de Duitstalige gemeenschap deel aan

¹¹⁵ Secretariaat-generaal Benelux, *Jeugdbeleid in de Benelux*, Brussel, december 2011, p. 6.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 5.

¹¹⁷ Benelux Secretariaat-generaal, 48^{ste} gezamenlijke verslag van de Belgische, Nederlandse en Luxemburgse regeringen aan de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad inzake de totstandkoming en de werking van de Economische Unie tussen de drie Staten, 2003.

de werkgroepvergaderingen. In België zijn de gemeenschappen volledig bevoegd voor jeugdbeleid en alledrie hebben dan ook een bevoegde minister. Luxemburg wordt vertegenwoordigd door de directeur van de *Service National de la Jeunesse* en het *Ministère de Famille et de l'Intégration*. Over de deelname van kennisinstellingen, instanties of andere entiteiten, zoals vertegenwoordigers van nationale jeugdraden, wordt per vergadering beslist door de voorzitter van de delegatie.

De werkgroep komt tweemaal per jaar bijeen. Sinds 2010 vindt er één vergadering plaats in het voorzittende land, waarbij een terugkerende agenda wordt besproken, en één vergadering op het Benelux Secretariaat-generaal, waarbij een bepaald thema wordt uitgediept.¹¹⁸ Dit kan ook in de vorm van een seminar gebeuren. Het voorzitterschap van de werkgroep volgt een vastgelegd schema. Tot 2010 rouleerde het voorzitterschap om de zes maanden, sinds 2010 elk kalenderjaar. Het voorzitterschap wordt binnenkort geharmoniseerd met het algemene voorzitterschap van de Benelux Unie. Er wordt tijdens de werkgroepvergaderingen in de officiële Benelux-talen Nederlands en Frans gesproken. Buiten de vergaderingen om en in informele bijeenkomsten (waaronder seminars) is de voertaal Engels. Respondenten verschillen van mening over de wenselijkheid van Engels als voertaal tijdens officiële vergaderingen.

Het nieuwe Benelux-verdrag betekende vooral een codificatie van de reeds bestaande samenwerking, maar heeft voor meer focus en structuur in de jeugdsamenwerking gezorgd. Naar aanleiding van het nieuwe Benelux-verdrag en het algemene meerjarenprogramma van de Benelux, besloot de Benelux-werkgroep Jeugdbeleid een *Meerjarenprogramma Jeugdbeleid 2009-2012* op te stellen. Dit document, ook wel 'actieplan' genoemd, dient als praktisch handvat om uitvoering te geven aan de afgesproken samenwerking en bevat een kalender met geplande vergaderingen en seminars.¹¹⁹ In 2012 zal het meerjarenprogramma worden geëvalueerd en eind 2013 wordt een nieuw programma goedgekeurd.

Tijdens de werkgroepbijeenkomsten wordt aandacht besteed aan ontwikkelingen en structuren op het gebied van jeugdbeleid in de betrokken landen en gemeenschappen. Er worden ervaringen en gedachten uitgewisseld om zodoende van elkaar te leren, kennis te verwerven en te verdiepen en eventueel tot gezamenlijke inzichten te komen. Daarbij worden thema's als beleidsindicatoren op het gebied van jeugdbeleid, de gestructureerde dialoog met jeugdraden of aspecten van niet-formeel leren uitgediept. Er wordt bovendien altijd over de internationale beleidsagenda inzake jeugdaangelegenheden gesproken, met name die van de Europese Unie, de Raad van Europa en de Verenigde Naties. De Benelux-partners proberen hun standpunten in deze internationale gremia op elkaar af te stemmen en eventueel tot een gemeenschappelijke beleidslijn te komen. Dit wordt het 'interne spoor' van de jeugdsamenwerking genoemd.

¹¹⁸ Vergaderingen nemen meestal twee dagen in beslag, beginnend met een middagbijeenkomst, gevolgd door een ochtendbijeenkomst.

¹¹⁹ Benelux Secretariaat-generaal, *Meerjarenprogramma jeugdbeleid 2009-2012*, Brussel, 2009.

Daarnaast is er een zogenaamd 'extern spoor', dat bestaat uit de samenwerking met landen buiten de Benelux. De Benelux-werkgroep intensiveert sinds 2008 de uitwisseling en samenwerking in jeugdangelegenheden met de landen van de Noordse Raad (Denemarken, Finland, Noorwegen, IJsland en Zweden), waarbij de focus ligt op het thema jeugdonderzoek.¹²⁰ De eerste gezamenlijke bijeenkomst vond plaats in juni 2008, waarna werd geconcludeerd dat samenwerking beide partijen ten goede zou komen. Nederland heeft vervolgens de Noordse landen uitgenodigd om vertegenwoordigers te sturen naar het Benelux-seminar *Child and Youth Policy Indicators* dat in december 2009 in Luxemburg plaatsvond. In maart 2011 werd in Helsinki een vervolgsymposium voor experts, academici en beleidsmakers georganiseerd, waarbij kennis en inzichten met betrekking tot het welzijn van kinderen en jongeren werden gedeeld. In oktober 2009 heeft een *ad hoc* werkgroep bestaande uit Benelux en Noordse afgevaardigden een programma voorbereid voor de duur van twee jaar dat de samenwerking tussen de Benelux en Noordse staten meer inhoud moest geven.¹²¹ Na afronding van dit programma werd het weer aan elk land of gemeenschap afzonderlijk overgelaten om de relaties met de (individuele) Noordse landen verder te onderhouden.

De werkgroep Jeugdbeleid wordt niet politiek aangestuurd. Samenwerking inzake jeugdbeleid is politiek minder interessant, omdat er geen echte besluitvorming plaatsvindt. Het gaat meer om 'zachte' vormen van beleidscoördinatie en beleidsleren. Wel wordt de samenwerking politiek gemandateerd door het MoU *Gelijke rechten en kansen voor alle kinderen en jongeren* van 2009.

| 102 |

Betrokkenheid Jeugdleden

Sinds kort nemen vertegenwoordigers van de nationale jeugdleden af en toe deel aan de Benelux-werkgroep. Bovendien zijn vertegenwoordigers van de nationale jeugdleden bij alle seminars aanwezig en hebben zij in 2011 zelfs een Benelux-seminar georganiseerd. Door deze betrokkenheid geeft de Benelux uitvoering aan de Europese afspraak om een structurele dialoog met de jeugdleden aan te gaan.

Samenwerking met Noordrijn-Westfalen

Hoewel het thema jeugdbeleid niet was opgenomen in de politieke verklaring tussen de Benelux-landen en de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen, heeft Noordrijn-Westfalen het verzoek gedaan om deel te mogen nemen aan de activiteiten van de werkgroep Jeugdbeleid. De werkgroep reageerde aarzelend op dit verzoek, omdat de werkgroepleden in wisselende mate open stonden voor deelname van Noordrijn-Westfalen. Sommigen van hen wilden de regering in Berlijn niet voor het hoofd stoten. De verbindingspersoon van Noordrijn-Westfalen bij het Secretariaat-generaal Benelux heeft in juni 2011 een werkgroepbijeenkomst bijgewoond om de mogelijkheden van samenwerking te verkennen. De samenwer-

¹²⁰ Het idee van toenadering werd geboren tijdens een bijeenkomst in december 2006, waar werd gesproken over de toekomst van de zogeheten 'external track'. In juni 2007 werd besloten om de Noordse landen uit te nodigen.

¹²¹ Benelux Secretariaat-generaal, *Program of Cooperation between the Benelux and the Nordic Countries*, Decision, 15 december 2009.

king is uiteindelijk niet van de grond gekomen. Een van de verklaringen die hiervoor wordt gegeven is dat Noordrijn-Westfalen geen pendant heeft voor de verantwoordelijke ministeries in de Benelux. Uiteindelijk bestond aan beide kanten onvoldoende belangstelling voor de samenwerking.

5.5.3 Resultaten en maatschappelijke baten

De activiteiten van de werkgroep zijn er op gericht om beleidsleren en kennisvermeerdering te bevorderen door middel van kruisbestuiving. De mate waarin dit kan bijdragen aan de kwaliteit van het nationale beleid hangt uiteraard in belangrijke mate af van de nationale beleidscontext. De afgelopen jaren stond jeugdbeleid in Nederland niet in de politieke belangstelling.

Volgens de respondenten is de belangrijkste meerwaarde van de samenwerking de onderlinge informatie-uitwisseling en afstemming van de standpunten ten aanzien van internationale gremia, zoals de Europese Unie, de Raad van Europa en de Verenigde Naties. De actoren hebben hierdoor beter begrip van en inzicht in de standpunten van hun Benelux-partners en de achtergrond daarvan. Bovendien kunnen zij informatie en inzichten over de internationale beleidsagenda en posities van andere spelers met elkaar delen. Zij voelen zich daardoor gesterkt in multilaterale besprekingen en soms kunnen zij elkaars inzet ondersteunen. Zo ondervond het Belgische EU-voorzitterschap in 2010 steun van de Benelux-partners met betrekking tot de Europese en internationale beleidsagenda's betreffende kinderen, jeugdbeleid en de rechten van kinderen. Door de grote verschillen in nationaal beleid en een gebrek aan betrokkenheid van bewindspersonen slaagt de Benelux er evenwel niet in om een voortrekkersrol te spelen binnen de Europese Unie, door bijvoorbeeld samenwerkingsinitiatieven te lanceren of gezamenlijke standaarden op EU-niveau geaccepteerd te krijgen. Er is wel invloed uitgeoefend op een gezamenlijk Benelux-standpunt geformuleerd inzake het in november 2011 door de Europese Commissie voorgestelde EU-programma voor onderwijs, training, jeugd en sport 'Erasmus for all'.

| 103 |

Van een voortrekkersrol is hoogstens sprake waar het gaat om het intensief onderling uitwisselen van beleidspraktijken met een kleine groep lidstaten, waarbij naast de landen van de Benelux ook de landen van de Noordse Raad werden betrokken.

Voor buitenstaanders is het moeilijk om grip te krijgen op de meerwaarde van de Benelux-samenwerking inzake jeugdbeleid, omdat er geen direct waarneembare resultaten zijn voor het nationale jeugdbeleid. Voor de betrokken actoren die zich dagelijks met jeugdbeleid bezighouden is de uitwisseling van ervaringen en kennis echter zeer waardevol. Zij benadrukken bovendien dat de Benelux-samenwerking een *light instrument* is; er hoeft niet veel tijd en geld in geïnvesteerd te worden, met relatief weinig input wordt volgens de werkgroepleden een positief resultaat geboekt.

De focus van de Benelux-jeugdsamenwerking ligt op het uitwisselen van informatie, het afstemmen van standpunten inzake Europees en internationaal beleid en het organiseren van seminars en themadagen. De belangrijkste meerwaarde ligt volgens de deelnemers in de uitwisseling van standpunten met betrekking tot Europees beleid en het leren van

elkaars praktijken en ervaringen. Er zijn geen directe maatschappelijke baten geïdentificeerd.

5.5.4 Toegevoegde waarde van het Benelux-kader

Het Benelux-kader heeft voordelen ten opzichte van alternatieve samenwerkingsverbanden. Ook binnen de Europese Unie vindt informatie-uitwisseling en kennisoverdracht plaats. Maar met vijf Benelux-partners is er meer ruimte voor diepgaande kennisuitwisseling dan met 27 EU-lidstaten, terwijl toch de verschillende stromingen/denkrichtingen in Europa met betrekking tot jeugdbeleid (zoals de Angelsaksische, de Mediterrane/Franse, en de Continentale/Duitse) in de Benelux zijn vertegenwoordigd. Vanuit dat oogpunt zou bilaterale samenwerking, met bijvoorbeeld alleen Vlaanderen, dan ook niet dezelfde waarde vertegenwoordigen.

Aangezien de Benelux-jeugdsamenwerking zich expliciet richt op de bespreking van de agenda's van andere multilaterale gremia, is er geen sprake van een of-of, maar een en-en-situatie. Het jeugdbeleid van de Benelux-partners loopt te ver uiteen voor het spreken met één stem, maar op een algemeen niveau kunnen zij elkaar steun geven en voelen de vertegenwoordigers zich gesterkt door een betere informatiepositie. De afstemming van standpunten ten aanzien van de Europese agenda wordt door de deelnemers als de grootste meerwaarde van de samenwerking gezien. Tevens geven zij in Benelux Unie-verband gezamenlijk uitvoering aan de EU-afpraak om een structurele dialoog met de jeugdleden aan te gaan.

| 104 |

Rol van het Secretariaat-generaal

De werkzaamheden van het Benelux Secretariaat-generaal zijn ondersteunend. Het Secretariaat-generaal biedt een vergaderlocatie, verstuurt de uitnodigingen, stelt de verslagen op en zorgt voor vertolking. Dossierexpertise wordt ingebracht vanuit de landen. Wel moedigt het Secretariaat-generaal de werkgroepleden aan om een consistente agenda vorm te geven, input te leveren en initiatief te nemen. Daarnaast biedt de organisatie faciliteiten voor seminars, hetgeen het organiseren ervan aanzienlijk vergemakkelijkt. Sommige deelnemers wezen erop dat zonder de ondersteuning van het Secretariaat-generaal de samenwerking het risico loopt te verwateren.

5.6 Ambulancebeschikking

5.6.1 Achtergrond

In 1984 tekenden België en Nederland een overeenkomst waarbij afspraken werden gemaakt over bijstandverlening bij rampen en zware ongevallen. In de praktijk werd van deze overeenkomst echter nauwelijks gebruik gemaakt. Grote knelpunten waren onder andere

de erkenning van ambulances en ziekenhuizen, de bevoegdheden van het personeel, signalisatie en communicatie, uitrukvolgorde en taalproblemen.¹²²

Sinds 2000 is er op initiatief van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad (IPBR) geprobeerd te komen tot een Benelux-overeenkomst inzake spoedeisende ambulance-samenwerking tussen Nederland en België.¹²³ Deze samenwerking wordt nodig geacht, omdat op sommige plaatsen in de grensregio's de aanrijdtijden van over de grens aanzienlijk korter kunnen zijn dan vanuit het eigen land. In een levensbedreigende situatie kan een kortere afstand het verschil maken tussen leven en dood. In verschillende regio's bestonden al afspraken over grensoverschrijdend ambulancevervoer (bijvoorbeeld Essen/Roosendaal, Baarle-Hertog/Baarle-Nassau). Hierdoor dreigde een wildgroei aan regelingen, die bovendien geen definitieve oplossingen boden voor de knelpunten die om regelgevend optreden van de nationale overheid vroegen. De IPBR hechtte daarom sterk aan de totstandkoming van een centrale overeenkomst voor het Nederlands-Belgische grensgebied.

5.6.2 Verloop van de samenwerking

In 2001 is de Benelux-werkgroep Ambulancevervoer gestart om voorstellen om de bestaande knelpunten weg te nemen te ontwikkelen en in een overeenkomst op te nemen. In de werkgroep hebben ambtenaren zitting van de Nederlandse en Belgische ministeries van Volksgezondheid en Binnenlandse Zaken. De werkgroep komt twee keer per jaar bijeen en heeft daarbuiten informeel contact om oplossingen voor knelpunten uit te werken. Politieke onenigheid over een financiële regeling, personele wisselingen en gebrek aan politiek commitment vormden lange tijd een obstakel voor de afronding van een overeenkomst.

| 105 |

Er zijn belangrijke verschillen in de organisatie van de spoedeisende medische hulpverlening in Nederland en België, waarvoor een regeling moest worden getroffen:

- De tarieven voor ambulancevervoer zijn in Nederland aanzienlijk hoger dan die in België, mede doordat Nederlandse ambulances standaard zijn uitgerust met hoger gekwalificeerd personeel.
- Het Nederlandse ambulancepersoneel heeft meer medische bevoegdheden. Zo mag het 'advanced life support' geven, waar Belgische ambulanciers alleen 'basic life support' mogen geven. Wel kan in België een MUG-team (Mobiele Urgentie Groep) met uitgebreidere medische bevoegdheden meerijden.¹²⁴

¹²² M. Ramakers en T. Bindeis, *Grensoverschrijdende spoedeisende medische hulpverlening in de Euregio Maas-Rijn; Wet- en regelgeving, overeenkomsten en afspraken met betrekking tot de grensoverschrijdende ambulancezorg in de Euregio Maas-Rijn*, maart 2006.

¹²³ *Antwoord van de minister van VWS op vragen van de leden van de Tweede Kamer Weekers (VVD), Hessels (CDA) en Blom (PvdA) over het grensoverschrijdend ambulancevervoer*, Tweede Kamer, 734, Den Haag, 22 november 2006.

¹²⁴ De normale bezetting van een ambulance in België bestaat uit twee gecertificeerde hulpverleners/ambulanciers. De MUG bestaat uit een medisch specialist en een gespecialiseerde verpleegkundige. Er is in België nu een proef gaande waarbij een *paramedic intervention team* (PIT) kan worden ingezet op het spoedeisend ambulancevervoer, dat meer bevoegdheden heeft dan regulier ambulancepersoneel, zoals het geven van *advanced life support* (reanimatie) en het toedienen van medicatie.

- Belgische ambulances mogen een patiënt alleen vervoeren naar een ziekenhuis dat een erkenning heeft in het Belgische '100-systeem'. Nederlandse ziekenhuizen zijn in dat systeem niet opgenomen. Nederlandse ambulances mogen patiënten daarentegen vervoeren naar ieder ziekenhuis. Een Belgische ambulance die in Nederland een patiënt opneemt zal deze dus niet naar een Nederlands ziekenhuis vervoeren.
- Ook zijn er verschillen in gebruik van communicatieapparatuur. Net als de andere hulpdiensten in Nederland gebruiken de Nederlandse ambulances het systeem C2000 en in België gebruiken de hulpdiensten het systeem ASTRID. Hoewel beide zgn. TETRA-systemen zijn, kunnen deze systemen niet met elkaar communiceren. Dat betekent dat een aantal kilometer over de grens de verbinding met de meldkamer wegvalt.
- De optische en geluidssignalen (zwaailichten en sirenes) verschillen van elkaar.

Het Benelux-parlement heeft de overheden van Nederland en België middels aanbevelingen en vragen herhaaldelijk aangespoord om tot het sluiten van een overeenkomst over te gaan. Individuele Belgische en Nederlandse leden van het Benelux-parlement spraken op verschillende momenten af om hun bewindspersonen in de nationale parlementen dezelfde vragen te stellen (zie box 5.3).

Box 5.3 *Parlementaire aansporing tot het sluiten van een overeenkomst*

| 106 |

- Op 4 december 2004 nam het Benelux-parlement een aanbeveling aan, waarbij het de regeringen van Nederland en België opriep om op zo kort mogelijke termijn over te gaan tot de ondertekening van de overeenkomst. De toenmalige Nederlandse minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties antwoordde dat hij verwachtte dat de overeenkomst nog in 2005 door Nederland en België zou kunnen worden ondertekend.¹²⁵
- In november 2006 besloten Benelux-parlementariërs uit België en Nederland daarom om dezelfde Kamervragen aan de verantwoordelijke ministers te stellen in beide nationale parlementen, omdat aanbevelingen in het Benelux-parlement niet dwingend zijn. Kernvraag was wanneer ondertekening zou plaatsvinden. De toenmalige Nederlandse minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) antwoordde namens anderen dat een aantal besprekingen rondom de nog openstaande knelpunten hadden plaatsgevonden en dat er vooruitgang was geboekt. De elementen waar nog overeenstemming over moest worden bereikt, zouden worden meegenomen in de samenwerkingsovereenkomst in de vorm van een MoU. De minister noemde medio 2007 als streefdatum voor ondertekening.¹²⁶
- In juni 2009 werden opnieuw Kamervragen gesteld door de Belgische en Nederlandse Benelux-parlementariërs in de beide nationale parlementen met de vraag waarom ondertekening nog steeds niet had plaatsgevonden. De minister van VWS antwoordde dat begin 2007 Nederland akkoord was met de voorgestelde

¹²⁵ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Reactie op aanbeveling Benelux-parlement*, Den Haag, 14 maart 2005.

¹²⁶ *Vragen van de leden Weekers (VVD), Hessels (CDA) en Blom (PvdA) over het grensoverschrijdend ambulancevervoer*, Tweede Kamer, 734, 22 november 2006.

tekst, maar België inhoudelijke bezwaren bleek te hebben tegen bepaalde delen van de tekst van het verdrag. Er is daarom in 2008 opnieuw overlegd door beide landen onder leiding van het IPBR. Het overleg leidde tot nieuwe afspraken die nog moesten worden uitgewerkt. Het eerdere concept moest eveneens worden aangepast aan invoering van de Nederlandse wet ambulancevervoer. Verdere voortgang werd door Nederland ook afhankelijk geacht van de participatie van Belgische zijde.¹²⁷

- In juni 2009 werd door de IPBR opnieuw een aanbeveling aangenomen waarin werd opgeroepen om snel tot ondertekening van het ambulanceverdrag over te gaan.
- Ook werd in oktober 2009 wederom door Belgische en Nederlandse Benelux-parlementariërs gevraagd wanneer het verdrag in werking zou treden. In het najaar van 2009 is vervolgens gewerkt aan het tekstvoorstel waarbij de leiding lag bij het Benelux Secretariaat-generaal.¹²⁸

5.6.3 Resultaten en maatschappelijke baten

Op 8 december 2009 is de *Benelux-beschikking grensoverschrijdend spoedeisend ambulancevervoer* ondertekend door de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken in zijn hoedanigheid van voorzitter van het Comité van ministers van de Benelux.¹²⁹ Er is uiteindelijk voor een beschikking en niet voor een verdrag gekozen, omdat hiermee geen goedkeuringsprocedure door de nationale parlementen van Nederland en België nodig was, waarmee verdere vertraging zou kunnen worden voorkomen.

| 107 |

Het doel van de beschikking is het wegnemen van de belemmeringen in wet- en regelgeving tussen Nederland en België bij het geven van dringende medische hulpverlening (ambulancetzorg) op elkaars grondgebied. Naast enkele algemene en definitiebepalingen is onder andere afgesproken dat:

- de interventieteams van beide partijen enkel de activiteiten mogen verrichten waartoe zij in eigen land bevoegd zijn;
- de burgerrechtelijke aansprakelijkheid bepaald wordt door het geldende recht in de gaststaat; en
- de verkeersregels van de gaststaat van toepassing zijn, maar dat de zwaailichten en sirenes die op de ambulance aanwezig zijn in de gaststaat mogen worden gebruikt.

Hoewel dit niet blijkt uit de tekst van de beschikking, is ook afgesproken dat Belgische ambulances patiënten naar het dichtstbijzijnde ziekenhuis brengen, ook al is dat ziekenhuis niet in het Belgische 100-systeem geregistreerd.

¹²⁷ Antwoord minister van VWS op vragen van de leden der Kamer Weekers (VVD), De Nerée tot Babberich, Schinkelshoek (CDA) en Blom (PvdA) over het grensoverschrijdend ambulance vervoer, Tweede kamer, 2943, 15 juni 2009.

¹²⁸ Antwoord minister van VWS op vragen van de leden der Kamer Weekers (VVD), De Nerée tot Babberich, Schinkelshoek (CDA) en Blom (PvdA) over het grensoverschrijdend ambulance vervoer, Tweede Kamer, 797, Den Haag, 27 november 2009.

¹²⁹ Zie voor de beschikking: http://www.benelux.int/pdf/pdf_nl/dos/dos21_BeschikkingGetekend.pdf.

De beschikking lost niet alle knelpunten op. Zo biedt de beschikking geen definitieve oplossing voor de financiële regeling, terwijl dit een van de grootste knelpunten was. Dit werd buiten de beschikking gehouden om verder uitstel te voorkomen. Er werd alleen afgesproken dat de kosten van de ambulance-inzet in rekening worden gebracht bij het land dat het verzoek om de inzet had gedaan. Momenteel wacht de financiële regeling die de werkgroep Ambulancevervoer heeft voorbereid op politieke goedkeuring.

Ook de problemen aangaande de communicatie zijn nog niet opgelost. Wel staat in de beschikking dat de regeringen zich hiervoor zullen inspannen. Het probleem van de radiocommunicatie doet zich ook voor bij de grensoverschrijdende samenwerking tussen andere hulpdiensten (zoals brandweer en politie). De Benelux-werkgroep Aankoop en Logistiek buigt zich in het kader van de Senningen-politiesamenwerking over praktische oplossingen met betrekking tot radiocommunicatie. De werkgroep Ambulancevervoer volgt de ontwikkelingen van een afstand.

In de beschikking is afgesproken dat deze na drie jaar wordt geëvalueerd, met andere woorden in december 2012. Zonodig wordt de beschikking aangepast. De beschikking moet na verloop van tijd naar aanleiding van nieuwe wetgeving (bijvoorbeeld de nieuwe tijdelijke wet ambulancezorg) worden geactualiseerd. Ook wordt er gedacht aan uitbreiding naar traumahelikopters en vaartuigen die te kwalificeren zijn als ambulance.

| 108 |

Met de beschikking is er na bijna tien jaar een centrale regeling gekomen voor al het grensoverschrijdende ambulancevervoer aan de Nederlands-Belgische grens. Het is niet zo dat de beschikking direct leidt tot meer ambulancebewegingen en, althans voorlopig, worden er dus geen levens door gered. Wel is het zo dat de medische diensten en het ambulancepersoneel meer rechtszekerheid hebben indien zij de grens oversteken.¹³⁰ Er wordt evenwel nog geen formeel beroep gedaan op de beschikking zolang de financiële regeling nog ontbreekt. De beschikking met financiële regeling kan er voor zorgen dat verzekeringsproblemen voor de patiënt achteraf kunnen worden voorkomen, maar is met name relevant voor de gezondheidsdiensten, die daarmee zeker weten dat zij de kosten vergoed krijgen.

Meldkamers

Ook het personeel van de meldkamers heeft nu een juridische basis waarop samenwerking kan plaatsvinden. De meldkamers spelen een cruciale rol bij de grensoverschrijdende ambulancesamenwerking. Nederlandse meldkamers zijn over het algemeen enthousiast over de beschikking. Zij kunnen ernaar verwijzen als er vragen komen over hun inzet over de grens. Het treffen van een financiële regeling zou door hen zeer worden verwelkomd. De juridische basis die nu is verschaft is met name een voordeel in de regio's die toch al grensoverschrijdend samenwerkten op ambulancegebied.

¹³⁰ Het Benelux-Gerechtshof is overigens bevoegd uitspraken te doen bij een geschil.

Vanwege het belang van samenwerking tussen de meldkamers probeert de Benelux-werkgroep de meldkamers aan weerszijden van de grens bij elkaar te brengen. Inmiddels heeft een dergelijke bijeenkomst plaatsgevonden in Hasselt (B), maar deze had niet de gewenste uitwerking.¹³¹ Deze bijeenkomst bracht met name de kritische en sceptische houding van een aantal Belgische meldkamers aan het licht. De betreffende meldkamers onderschrijven de behoefte aan een dergelijke samenwerking, maar vinden de afspraken niet goed ingepast in het huidige systeem. Naar hun oordeel zijn de bevoegdheden niet duidelijk geregeld. Zo zijn er nog vragen als wie de leiding heeft en wie bevoegd is als er twee ambulances ter plaatse komen. Een ander aspect is dat het voor Belgische meldkamers niet zichtbaar is waar een Nederlandse ambulance zich bevindt. Nederlandse ambulances rijden permanent rond en zijn door de (Nederlandse) meldkamers via een monitor te volgen (een zgn. 'dynamisch systeem'), terwijl Belgische ambulances een vaste standplaats hebben en niet via een beeldscherm zijn te volgen (een 'statisch systeem'). Bovendien bestaat bij de Belgische meldkamers de vrees dat de inzet van Belgische ambulances in Nederland tot ondercapaciteit zal leiden in België, waardoor goede zorg niet kan worden geboden. Zij achten zich niet bevoegd om over de uitstaande technische problemen te onderhandelen. De betreffende meldkamers hebben hun zorgen op 1 april 2011 kenbaar gemaakt in een brief aan de verantwoordelijke Belgische ministers van Binnenlandse Zaken en voor Gezondheid. De ministers hebben de meldkamers in een reactie per brief gevraagd de beschikking loyaal uit te voeren.

De ambulancesamenwerking toont aan dat voor een effectieve samenwerking goede relaties en wederzijds vertrouwen onontbeerlijk zijn. De hoop was dat de beschikking als een katalysator zou werken voor grensoverschrijdende samenwerking tussen meldkamers waar dat tot voorheen niet het geval was, maar het bestaan van de beschikking en de bijeenkomsten blijken hiervoor nog niet voldoende. De praktische meerwaarde van de beschikking is daarmee vooralsnog beperkt. De grootste bijdrage is dat in regio's waar reeds werd samengewerkt door medische diensten hier nu een juridische basis voor wordt geboden.

De beschikking heeft geen betrekking op regulier ambulancevervoer (het doorgaans vooraf geplande vervoer van een patiënt van een Nederlands naar een Belgisch ziekenhuis of omgekeerd), aangezien dit veel minder problematisch is. In de toekomst is op het gebied van regulier ambulancevervoer (efficiëntie)winst te behalen, omdat ambulances nu vaak leeg terug- of heenrijden. Samenwerking op dit terrein is nu echter nog een brug te ver, aangezien eerst de bestaande afspraken in praktijk moeten worden gebracht.

5.6.4 Toegevoegde waarde van het Benelux-kader

De totstandkoming van de beschikking was een puur bilaterale aangelegenheid tussen Nederland en België. Het Benelux-kader is gekozen, omdat het initiatief en de voortdurende aansporing kwam uit de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad. Het Benelux-kader

¹³¹ Een tweede geplande bijeenkomst, in Brugge (B), is enkele dagen van tevoren afgezegd door de Belgische meldkamers.

bod de mogelijkheid om het instrument Benelux-beschikking te benutten in plaats van een verdrag. Het voordeel daarvan is echter beperkt, omdat de tijdswinst van het omzeilen van een ratificatieprocedure beperkt is, gezien de parlementaire druk op het proces (wel zijn hiermee bestuurlijke kosten bespaard). Bovendien is het de vraag of een parlementair goedgekeurd verdrag voor de Belgische meldkamers niet als dwingend was ervaren.

Een voordeel van het Benelux-kader is dat de beschikking model heeft gestaan voor eenzelfde beschikking voor het ambulancevervoer over de Belgisch-Luxemburgse grens. Deze beschikking is inmiddels tot stand gekomen. Nederland overlegt op dit moment ook met de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen over een regeling voor spoedeisend ambulancevervoer. Daarbij komen dezelfde knelpunten aan het licht als bij de Nederlands-Belgische afspraken. De Benelux-beschikking kan dan ook als blauwdruk dienen voor een regeling met deze deelstaten. Hoewel dit niet expliciet is beoogd, zouden de principes die in de Benelux-beschikking worden gehanteerd door andere Europese lidstaten kunnen worden overgenomen.

Rol van het Secretariaat-generaal

Het Benelux Secretariaat-generaal heeft vanaf het begin een ondersteunende rol gespeeld bij de totstandkoming van de ambulancebeschikking. De onpartijdigheid van het Secretariaat-generaal was daarbij een positief element. Ook kon het Secretariaat-generaal personen aan weerszijden van de grens met elkaar in contact brengen. Het Benelux Secretariaat-generaal bleek echter niet over voldoende invloed te beschikken om het ambulancedossier vlot te trekken. Er moest meermaals parlementaire druk aan te pas komen om de beschikking ondertekend te krijgen.

| 110 |

5.7 Grensarbeid

5.7.1 Achtergrond

Een grensarbeider is iemand die in een ander land werkt dan het land waarin hij woont.¹³² Grensarbeiders (ook wel 'grenspendelaars') worden met een aantal problemen geconfronteerd. Zo is het voor deze werknemers vaak ingewikkeld om uit te maken welke fiscale en sociale regelingen op hen van toepassing zijn. Het gaat hierbij in de praktijk om enkele tienduizenden werknemers en in potentie nog meer.¹³³

¹³² Voor de sociale zekerheid wordt de definitie van grensarbeider in Europa gegeven in artikel 1, lid 1, sub b van EU-verordening 1408/71 van 14 juni 1971: 'Onder 'grensarbeider' wordt verstaan iedere werknemer of zelfstandige die zijn beroepswerkzaamheden uitoefent op het grondgebied van een Lidstaat en woont op het grondgebied van een andere Lidstaat, waarheen hij in beginsel dagelijks of tenminste eenmaal per week terugkeert.'

¹³³ Het Belgische Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIVIZ) gaat voor het jaar 2009 (30 juni) uit van de volgende cijfers: Inkomende grensarbeiders in België uit Nederland 7.538, uitgaande grensarbeiders uit België naar Nederland 34.935, inkomende grensarbeiders in België uit Luxemburg 416 en uitgaande grensarbeiders uit België naar Luxemburg 35.296 (zie: <http://www.riziv.be/information/nl/statistics/people/2009/pdf/statisticspeople2009frontier.pdf>).

Box 5.4 Grenspendel

- In vrijwel alle West-Europese landen is grenspendel tussen 2000 en 2007 sterk toegenomen.
- In 2006-2007 was ongeveer een kwart van alle grensarbeiders binnen de EU-27 plus IJsland, Lichtenstein, Noorwegen en Zwitserland werkzaam binnen de Benelux (5% in België, 7,5% in Nederland en 16,4% in Luxemburg). Wanneer gekeken wordt naar land van herkomst vertegenwoordigde de Benelux 12,4% van de grenspendel in deze ruimte (België 10%, Nederland 2,3% en Luxemburg 0,1%).
- Begin 2009 werkten in Nederland 45 duizend werknemers die in België woonden en 45 duizend werknemers met een woonadres in Duitsland. In 2005 was het totaal van beide landen 35 duizend en dat was twee maal zoveel als tien jaar daarvoor.
- De grenspendel vanuit België bestaat voor 60 procent uit werknemers met de Nederlandse nationaliteit. De meeste van deze Nederlanders (73 procent) hebben vroeger in Nederland gewoond. Het gaat derhalve om Nederlandse werknemers die naar België zijn verhuisd.
- Het aantal werknemers dat in Nederland woont en in België of Duitsland werkt, wordt (2009) op 20 duizend geschat.
- De meeste grenspendelaars gaan dagelijks op en neer tussen woning en werk-adres. Wekelijkse pendel komt in West-Europa weinig voor.
- Pendel kan ontstaan doordat mensen buiten hun woonomgeving gaan werken, maar pendel kan ook ontstaan door migratie, bijvoorbeeld als men blijft werken waar men werkt, maar naar een ander gebied verhuist (bijvoorbeeld vanwege de woningmarkt).
- Afgezien van de mogelijke invloed van de nationale grens, wordt de grenspendel vooral bepaald door factoren die ook bij binnenlandse pendel een belangrijke rol spelen, namelijk werkgelegenheid, woonfactoren en verhuizingen om persoonlijke redenen, en reistijden en -afstanden.

| 111 |

Bronnen: A. Corpelijn, 'Grensoverschrijdende arbeid: werken in Nederland, wonen in het buitenland', in: *Sociaaleconomische trends, aflevering 4e kwartaal 2009*, pp. 44-48; A. Corpelijn, 'Pendelen naar Nederland: oude en nieuwe grensarbeiders', in: *OVER WERK, Tijdschrift van het Steunpunt WSE, Uitgeverij Acco, 4/2009*, pp. 138-143; *Benelux Secretariaat-generaal, Benelux in cijfers, Brussel, 2011*, p. 37 (oorspronkelijk: A. Woidich & S. Pommer, MKW GmbH, *Direction Générale des Études, Série Affaires sociales – W16A, Nederlandenet*).

Samenwerking met betrekking tot grensarbeid werd reeds in het EEG-verdrag van 1958 genoemd. Sindsdien wordt door middel van verordeningen getracht de nationale sociale zekerheidsstelsels te coördineren (niet te harmoniseren). De terreinen sociale zekerheid, ziektekosten en belastingen behoren tot het domein van de nationale overheden en het is niet waarschijnlijk dat hier binnen afzienbare tijd verandering in komt. De uitdagingen waar grensarbeiders mee worden geconfronteerd zullen daarmee (voorlopig) voortbestaan. Om die reden hebben de Benelux-landen besloten op dit gebied samen te werken. Door het uitwisselen van kennis en het verschaffen van informatie wordt geprobeerd om zoveel mogelijk duidelijkheid te creëren met betrekking tot de positie van grensarbeiders en daarmee tegemoet te komen aan (een deel van) de problemen van deze groep. Het

uiteindelijk doel van de samenwerking is om de toegang van grensarbeiders tot de arbeidsmarkt te bevorderen en hun inburgering in het gastland te vergemakkelijken.¹³⁴

5.7.2 Verloop van de samenwerking

De werkgroep Sociale Zekerheid en Grensarbeid(ers) (werkgroep S/O Front) komt gemiddeld een keer per jaar bijeen, afwisselend in België, Nederland en Luxemburg. Het gastland zit de betreffende vergadering voor. Nederland wordt in de werkgroep vertegenwoordigd door ambtenaren van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). VWS is bij de samenwerking betrokken vanwege het thema ziektekosten, SZW vanwege sociale zekerheid. Namens België nemen medewerkers van de Federale Overheidsdienst (FOD) Sociale Zekerheid en de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg deel en namens Luxemburg medewerkers van het ministerie van Sociale Zekerheid. De werkgroep houdt zich hoofdzakelijk bezig met het uitwisselen van informatie over (op handen zijnde) veranderingen in wet- of regelgeving met betrekking tot sociale zekerheid en ziektekosten, welke mede gevolgen kunnen hebben voor grensarbeiders. Daarbij wordt ook over (de implementatie van) Europese regelgeving gesproken.¹³⁵

| 112 |

De werkgroepleden leveren daarnaast een bijdrage aan de jaarlijkse actualisering van de informatiebrochure voor grensarbeiders over de sociale stelsels, belastingwetgeving en arbeidsverhoudingen aan de andere kant van de grens. De werkgroepleden hebben zitting in het redactiecomité voor de informatiebrochure waarin ook medewerkers van de Benelux ministeries van Financiën en de (Nederlandse) Sociale Verzekeringsbank (SVB) (Bureau voor Belgische Zaken in Breda en Bureau voor Duitse Zaken in Nijmegen) – zitting hebben. De leden van dit comité vergaren alle relevante wetwijzigingen en geven deze door aan het Benelux Secretariaat-generaal. Het Secretariaat-generaal draagt zorg voor de (eind)redactie en publicatie van de brochures.

In de periode 2008-2009 werd in de Tweede Kamer een aantal malen over de problematiek rond grensarbeid gesproken.¹³⁶ Het parlement debatteerde met name over de bevindingen en aanbevelingen van de Nederlandse Commissie grensarbeiders II, onder leiding van prof. Arie Rijkers, en over het kabinetsstandpunt met betrekking tot de aanbevelingen van deze commissie.¹³⁷ De Kamerleden pleitten daarbij voor een betere informatievoorziening, het bundelen van de informatie, een goede website en een permanente commissie voor grensarbeiders.¹³⁸ De Secretaris-generaal van de Benelux bood daarop de verantwoordelijke Nederlandse bewindspersonen per brief aan om de Benelux-werkgroep Sociale Zekerheid en Grensarbeiders voor meer samenhangende reglementering voor grensarbeiders in te

¹³⁴ Benelux Secretariaat-generaal, *Gemeenschappelijk Werkprogramma 2009-2012*, p. 14.

¹³⁵ De Europese Verordening nr. 1408/71 is per 1 mei 2010 vervangen door een nieuwe Verordening nr. 883/04 die eveneens de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels regelt. Benelux newsletter, november 2010/3, p. 22.

¹³⁶ *Verslag van een algemeen overleg*, vastgesteld 2 april 2009, Tweede Kamer, 26 834, nr. 22.

¹³⁷ *Rapport van de Commissie grensarbeiders II*, Den Haag, 29 april 2008.

¹³⁸ *Verslag van een algemeen overleg*, vastgesteld 2 april 2009, Tweede Kamer, 26 834, nr. 22.

zetten. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verwelkomde een waardevolle rol voor de Benelux-werkgroep, maar wenste geen doublures. Een en ander heeft niet direct geleid tot een verandering in de Benelux-werkzaamheden op dit terrein. Ook is er in Nederland geen permanente commissie gekomen.

In het voorjaar van 2009 namen de Nederlandse minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en zijn collega van de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen (NRW) het initiatief tot het ontwikkelen van een gezamenlijk grensarbeiderswebportaal. Uit praktische overwegingen verzochten zij het Benelux Secretariaat-generaal om het beheer van deze portaal-site op zich te nemen. Het Benelux Secretariaat-generaal was geïnteresseerd in het beheer van deze site, omdat de opzet kon dienen als voorbeeld voor een Benelux-grensarbeiderswebportaal. De informatie op de website wordt aangeleverd door Nederland en Noordrijn-Westfalen. Deze grensarbeidersportaal-site is op 31 maart 2010 in gebruik genomen.

In 2008 leefde bij het Secretariaat-generaal ook het idee om een Kenniscentrum Sociale Zekerheid op te richten.¹³⁹ In 2009 stapte het Secretariaat-generaal echter van dit idee af en besloot om de mogelijkheden en meerwaarde van een Benelux-webportaal voor grensarbeiders, naar voorbeeld van het Nederlands-Duitse portaal, te onderzoeken. Het Secretariaat-generaal hield een enquête onder ongeveer 40 relevante organisaties. Uit de respons concludeerde het Secretariaat-generaal dat er duidelijk behoefte bestond aan een dergelijk webportaal.¹⁴⁰

| 113 |

In België is grensarbeid een gedeelde bevoegdheid van de federale overheid en de Vlaamse, Franse en Duitstalige gemeenschappen. De Franse gemeenschap wilde het webportaal niet beperken tot België en Nederland, maar wilde ook Wallonië en Luxemburg erbij betrekken. Het project bestaat daardoor uit drie fases:

1. portaal voor grensarbeid tussen Nederland en Duitsland (in gebruik genomen in 2010),
2. portaal Benelux voor grensarbeid tussen Nederland en België (in gebruik genomen in 2012),¹⁴¹ en
3. toevoeging van informatie voor grensarbeid tussen België en Luxemburg (in voorbereiding).

5.7.3 Resultaten en maatschappelijke baten

De Benelux-samenwerking op het gebied van grensarbeid levert drie verschillende resultaten op: informatie-uitwisseling, informatiebrochures en een webportaal.

¹³⁹ Benelux Secretariaat-generaal, *Verslag van de vergadering van de Werkgroep Sociale Zekerheid en Grensarbeiders van 25 november 2008*, Brussel, 25 november 2008.

¹⁴⁰ Benelux Secretariaat-generaal, *Verslag van de vergadering van de Werkgroep Sociale Zekerheid en Grensarbeiders van 22 oktober 2009*, Brussel, 19 januari 2010.

¹⁴¹ De organisatiestructuur voor de voorbereiding van het Benelux-portaal was driedelig: er was een stuurgroep op departementaal niveau die zich bezig hield met 'strategische' aspecten, een kernteam, dat zich op het 'tactische' niveau richtte en tot slot een uitvoeringsexpertsgroep die op detailniveau opereerde.

Informatie-uitwisseling

Tijdens de jaarlijkse werkgroepvergadering wisselen delegaties informatie uit over nieuwe wet- en regelgeving op het gebied van sociale zekerheid en ziektekosten. De mate waarin dit als nuttig wordt ervaren verschilt per respondent, maar het algemene beeld is dat het geen wezenlijke bijdrage oplevert voor de deelnemers. Verschillende respondenten trokken de noodzaak van de bijeenkomst in twijfel. De informatie die mondeling wordt uitgewisseld, wordt uiteindelijk ook schriftelijk in het redactiecomité voor de informatiebrochure gedeeld, waar dan ook nog de fiscale aspecten aan bod komen die in de werkgroep ontbreken. Bovendien rouleren de Nederlandse delegatieleden in de werkgroep tamelijk snel, wat niet bevorderlijk is voor de continuïteit van de samenwerking.

Informatiebrochure

Jaarlijks publiceert het Secretariaat-generaal drie *up-to-date* brochures, respectievelijk voor:

1. Belgische grensarbeiders in Nederland (in het Nederlands en in het Frans),
2. Nederlandse grensarbeiders in België (in het Nederlands) en
3. Belgische grensarbeiders in Luxemburg en Luxemburgse grensarbeiders in België (in het Frans en alleen digitaal in het Nederlands).

| 114 |

Het eerste deel van de brochure behandelt de formaliteiten die moeten worden vervuld bij het aanvaarden of beëindigen van werk in een ander (Benelux-)land (afsluiten arbeidsovereenkomst, arbeidsongeschiktheid, ziektekostenverzekering, loon, ontslag etc.). Het tweede deel gaat in op de fiscale aspecten (formaliteiten, berekening belastbaar inkomen etc.). In het derde deel wordt ingegaan op de sociale zekerheid (betaling sociale premies, medische verzorging, jaarlijkse vakantie etc.).

De informatiebrochure grensarbeid is de meest opgevraagde en gedownloadte publicatie van het Benelux Secretariaat-generaal: per jaar worden 5.000 tot 6.000 (papieren) exemplaren verstuurd. De brochures zijn zowel bestemd voor werkgevers en sociale uitkeringsinstellingen in de drie landen die met grensarbeiders samenwerken als voor de grensarbeiders zelf.¹⁴² Daarnaast wordt de brochure verzonden naar provincies, vakbonden, ziekenhuizen en consultants. Oorspronkelijk was de brochure bedoeld voor grensarbeiders, maar de meeste respondenten erkennen dat de brochure in feite niet geschikt is voor gebruik door grensarbeiders, in tegenstelling tot de meer toegankelijke brochures van het Nederlandse Grensinfopunt of diverse websites op dit gebied. De mate van juridische gedetailleerdheid maakt de Benelux-brochure minder geschikt voor de doorsnee grensarbeider, maar kan wel interessant zijn als *up-to-date* naslagwerk voor professionals (personeelsfunctionarissen, arbeidsbemiddelaars, vakbonden e.d.).

¹⁴² Uit een enquête blijkt dat 80% van de aanvragers professionals zijn en slechts 20% grensarbeiders. Uit het voorwoord van de brochure uit 2010 kan worden geconcludeerd dat de inlichtingen bedoeld zijn voor grensarbeiders, hun werkgevers en voor sociale uitkeringsinstellingen in de drie landen. Zie Benelux Secretariaat-generaal, *Voorlichtingsbrochure ten behoeve van Nederlandse grensarbeiders in België* (2010), p.5. In een schrijven van de Secretaris-generaal aan de Nederlandse bewindslieden wordt gesteld dat de brochure zich richt op consulenten en professionals.

Webportaal

In maart 2012 is het grensarbeiderswebportaal *Startpunt grensarbeid. Over wonen en werken in Nederland en België*, beheerd door het Secretariaat-generaal, in gebruik genomen.¹⁴³ De portaalsite is bedoeld als startpagina met een *hub*-functie, die basale informatie bevat en voor meer gedetailleerde informatie doorverwijst naar de reeds bestaande informatiesites op dit gebied, zoals Grensinfopunt.nl, de Sociale Verzekeringsbank (bureaus voor Belgische en Duitse Zaken), het ministerie van Financiën en het uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). Het moet een toegankelijk verwijsportaal zijn, waar overzichtelijk kan worden opgezocht welke informatie over grensarbeid waar te vinden is. Het is niet de bedoeling dat er teveel inhoudelijke informatie op de website wordt geplaatst, mede omdat het *up-to-date* houden van de portaalsite dan een bewerkelijke aangelegenheid zou worden. Met het nieuwe webportaal beoogt het Benelux Secretariaat-generaal samenhang aan te brengen in de reeds beschikbare informatie. Het webportaal maakt, ook in vergelijking met andere websites, inderdaad een overzichtelijke indruk.

Zoals hierboven vermeld, wordt op het internet reeds veel relevante informatie verstrekt over sociale en fiscale aspecten van grensarbeid. In 2001 startte in Nederland het Grensinfopunt, een initiatief van de ministeries van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het UWV en het college voor zorgverzekeringen (CVZ). Het Grensinfopunt wordt mede gefinancierd door de Euregio Maas-Rijn.¹⁴⁴ Verder zijn er websites van de betrokken instanties zelf. Voorts zijn er websites met een doorverwijsfunctie, zoals die van EURES¹⁴⁵, Werk.nl, Grensarbeid.nl, Grensarbeider.nl, newtoholland.nl e.d. De toegevoegde waarde van de Benelux-portaalsite is gelegen in de paraplufunctie. De site geeft overzichtelijk informatie op hoofdlijnen en bevat voor meer gedetailleerde informatie links naar de websites van de gespecialiseerde instellingen, zoals de SVB en de Belastingdienst. De site brengt zodoende informatie over onder meer belastingen, sociale zekerheid, arbeidsrecht, ziektekosten, pensioenen, de situatie van kinderen e.d. op een overzichtelijke wijze samen. De website telde in de periode 15 mei tot en met 21 oktober 2012 gemiddeld 110 unieke bezoekers per week.¹⁴⁶

Naast de eerstelijns informatie die op de verschillende websites wordt aangeboden is voor grensarbeiders tweedelijns informatie, dat wil zeggen, meer op de persoonlijke situatie toegesneden informatie, van groot belang bij de beslissing om al dan niet over de grens te gaan werken. Het samenwerkingsverband Grensinfopunt (overheid) en Stichting grensar-

¹⁴³ <http://startpuntgrensarbeid.belux.int/nl>.

¹⁴⁴ De website www.grensinfopunt.nl had in 2010 175.000 unieke bezoekers en in de eerste maanden van 2011 al 100.000 (71% uit Nederland, 21% uit België en 8% uit Duitsland). Het startpunt Nederland-Duitsland had in die periode ongeveer 800 unieke bezoekers per maand.

¹⁴⁵ EURES (*European Employment Services*) is een samenwerkingsverband van de Europese Commissie, de arbeidsbemiddelingsdiensten van de lidstaten van de Europese Economische Ruimte en andere partnerorganisaties. EURES wil het vrije verkeer van werknemers vergemakkelijken door informatie, advies en diensten te verlenen op het gebied van werving, arbeidsbemiddeling en leef- en werkomstandigheden.

¹⁴⁶ [Gegevens Benelux Secretariaat-generaal](#).

heid (particulier) bieden dit type individueel advies aan per telefoon en door spreekuren in de grensregio te organiseren. Mocht er in de toekomst in Nederland bezuinigd gaan worden op deze vorm van dienstverlening aan grensarbeiders, dan neemt de behoefte aan informatievoorziening door de Benelux mogelijk toe.

Doelrealisatie

De Benelux verstrekt ten behoeve van de grensarbeiders en vooral hun werkgevers en sociale uitkeringsinstellingen actuele en relevante informatie en verschaft daarmee meer duidelijkheid over de positie van deze bijzondere groep werknemers. De informatieverstrekking door de Benelux voorziet daarmee in een reële kennisbehoefte. Het kan echter niet gezegd worden dat de Benelux hiermee voorziet in een leemte. Eerder is er sprake van een proliferatie van informatiekkanalen met betrekking tot grensarbeid. Het is daarom onmogelijk aan te geven in welke mate de Benelux-samenwerking de toegang van grensarbeiders tot de arbeidsmarkt en hun inburgering in het gastland bevordert.

5.7.4 Toegevoegde waarde van het Benelux-kader

Het relatief hoge aantal grensarbeiders binnen de Benelux wordt vaak genoemd als rechtvaardiging voor een rol voor de Benelux op dit terrein. De Benelux is voor Nederland op het eerste gezicht niet het meest voor de hand liggende niveau om de problematiek van grensarbeid aan te pakken. Nederland grenst immers aan België en Duitsland en niet aan Luxemburg. Tegelijk sluit de Benelux de mogelijkheid niet uit om ook grensarbeid van en naar Duitsland aan de orde te stellen. Hiermee is in feite een (voorzichtig) begin gemaakt met het beheer van het Startpunt grensarbeid Nederland-Duitsland door het Benelux Secretariaat-generaal. Er bestaan echter in Nederland reeds diverse kwalitatief hoogwaardige informatiebronnen voor grensarbeiders en hun werkgevers. Er is wat de informatievoorziening via de Benelux betreft dus sprake van enige duplicatie van bestaande nationale informatiebronnen. Tegelijk kan het bundelen van deze samenwerking bij het Benelux Secretariaat-generaal zinvol zijn om duplicatie van nationale initiatieven in de toekomst tegen te gaan en goed werkende *formats* te kopiëren.

Er is op het gebied van grensarbeid geen sprake van een voortrekkersrol binnen de Europese Unie. Wat betreft het delen van informatie over sociale zekerheid is er eerder sprake van enige overlap. Ook in EU-verband wisselen lidstaten onderling informatie uit over sociale zekerheid, al gebeurt dit met 27 lidstaten op een hoger abstractieniveau dan tussen de drie Benelux-partners. Waar op Europees niveau coördinatie van sociale zekerheid plaatsvindt, trekt Nederland eerder op met landen die een gelijkend systeem hanteren, zoals Duitsland en de Scandinavische landen, dan met België en Luxemburg. Van Benelux Politieke Samenwerking is op dit gebied dan ook geen sprake. Wat betreft de informatievoorziening aan grensarbeiders is de Benelux niet uniek en vervult het Europese samenwerkingsverband EURES een actieve rol, waarbij grensarbeiders ook op individueel niveau worden geadviseerd.

Rol van het Secretariaat-generaal

Op het gebied van grensarbeid gaat de rol van het Secretariaat-generaal verder dan het plannen van vergaderingen, verslagen opstellen en het zorgen voor vertolking en vertaling.

Het verzorgt de (eind)redactie en de publicatie van de brochures en beheert de bovengenoemde webportalen op basis van door de landen aangeleverde informatie.

Hoewel daar in het verleden plannen voor waren, is op dit moment het uitgangspunt dat het Benelux Secretariaat-generaal geen zelfstandige rol als informatieverstrekker op het gebied van grensarbeid dient te spelen. Een functie van helpdesk ligt niet voor de hand, omdat het de daarvoor benodigde expertise ontbeert en deze expertise in voldoende mate aanwezig is bij andere instellingen. Indien (potentiële) grensarbeiders vragen richten aan het Secretariaat-generaal worden zij doorverwezen naar de competente instantie.

5.8 Senningen-samenwerking

5.8.1 Inleiding

In 1995 besloten de Benelux-landen de grensoverschrijdende politieke en justitiële samenwerking in het kader van het in 1985 afgesloten Schengen-akkoord te intensiveren en uit te breiden, omdat zij de Europese samenwerking op dit terrein ontoereikend vonden. In 1996 hebben de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van de drie landen daarom in de Luxemburgse plaats Senningen een *Memorandum of Understanding (MoU)* inzake de samenwerking op de terreinen van politie, justitie en immigratie ondertekend (Memorandum van Senningen). Dit leidde op zichzelf echter niet tot wezenlijk meer concrete samenwerking, omdat het memorandum vooral algemene intenties formuleerde.

| 117 |

Toen België en Nederland de organisatie van het Europees Kampioenschap voetbal in 2000 (Euro 2000) voorbereidden, werden er problemen gesignaleerd op het gebied van politie en justitie die om een oplossing vroegen. Voor Euro 2000 werd een tijdelijke politieovereenkomst afgesloten (het *Verdrag van Bergen op Zoom*). Deze samenwerking leverde goede resultaten op. In het najaar van 2003 besloten de landen het Senningen-overleg te herstructureren met als doel de Benelux-samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken te intensiveren. Op 8 juni 2004 ondertekenden de bevoegde ministers van de drie Benelux-landen het *Verdrag inzake grensoverschrijdend politieel optreden* (ook wel Benelux-politieoverdrag of Verdrag van Senningen). De landen kozen voor het Benelux-verband op basis van de goede ervaringen met de Schengen-samenwerking. Het verdrag beoogt een verbetering van de operationele samenwerking en verleent de politie vijf categorieën van nieuwe bevoegdheden met het oog op grensoverschrijdend optreden:

- de bevoegdheid tot het verlenen van wederzijdse bijstand op verzoek en op eigen initiatief;
- de bevoegdheid om in de grensstreek gemengde patrouilles en controles te organiseren;
- de bevoegdheid om beveiliging van personen over de grens voort te zetten;
- een uitbreiding van bevoegdheden tot grensoverschrijdende achtervolging en observatie; en
- de mogelijkheid om rechtstreeks tussen politiediensten gegevens uit te wisselen en rechtstreeks het kentekenregister te raadplegen.

Het Benelux-politieverdrag trad op 1 juni 2006 in werking. Op die datum zijn de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van de Benelux-landen bijeengekomen om de balans van tien jaar samenwerking in het kader van het Memorandum van Senningen op te maken en een aantal richtlijnen voor de toekomst op te stellen. Tijdens de bijeenkomst werd besloten dat er een overkoepelend programma voor de toekomst moest komen. Ook werd er een MoU met betrekking tot de samenwerking tussen de crisiscentra van de Benelux-landen ondertekend.

De bijeenkomst van 1 juni 2006 leidde tot het opstellen van het *Actieplan Senningen voor 2007 en 2008*. In het actieplan werden doelstellingen opgenomen aangaande de thema's politie en veiligheid, crisisbeheersing en beheer van migratie.¹⁴⁷ In 2009 is het actieplan Senningen geëvalueerd en op basis van deze evaluatie is in 2010 het *Tweede Actieplan Senningen* (lopend tot en met 2012) opgesteld. Dit plan bevat de onderdelen politie en veiligheid, crisisbeheersing, samenwerking tussen hulpverleningsdiensten en justitiële samenwerking.¹⁴⁸ Het onderwerp migratie werd geschrapt, omdat de samenwerking op dit terrein niet van de grond kwam. Met het oog op een nieuw actieplan Senningen voor de periode 2013-2016 is het tweede actieplan in 2012 geëvalueerd.

Evaluatie politieverdrag 2004

| 118 |

In 2009 is ook het Benelux-politieverdrag van 2004 geëvalueerd.¹⁴⁹ De belangrijkste conclusie was dat het verdrag een nuttig instrument is dat heeft geleid tot gezamenlijke oefeningen en diverse vormen van operationele samenwerking. Er is ingezet op convergerende praktijken, een klimaat van wederzijds vertrouwen tussen de politieambtenaren op de werkvloer en een specifieke samenwerkingscultuur. De politiediensten ondersteunen elkaar bij belangrijke manifestaties, zoals EU-gerelateerde protesten in België en Luxemburg en bijeenkomsten van de Europese Raad in Brussel. In sommige regio's waar de noodzaak gevoeld wordt zijn gemengde patrouilles en controles normaal geworden. Ook grensoverschrijdende achtervolgingen vinden frequent plaats en er worden regelmatig grensoverschrijdende observaties uitgevoerd.¹⁵⁰

De evaluatie heeft tevens een lijst van operationele en beleidsmatige knelpunten opgeleverd met betrekking tot de toepassing van het verdrag. Deze knelpunten hadden betrekking op gebrek aan kennis van of duidelijkheid in het verdrag, enkele als beperkend ervaren toepassingsgrenzen van het verdrag, de wenselijkheid van uitbreiding van het toepassingsgebied (naar heel Nederland in plaats van alleen de zuidelijke grensprovincies) en enkele praktische problemen, zoals radiocommunicatie over de grens en gebruik van elkaars materieel.¹⁵¹ Op basis van de lijst van knelpunten is in het najaar van 2011 een akkoord

¹⁴⁷ Benelux Secretariaat-generaal, *Actieplan Senningen voor de jaren 2007 en 2008*, Brussel, 11 mei 2007.

¹⁴⁸ Benelux Secretariaat-generaal, *Tweede Actieplan Senningen*, Brussel, 29 oktober 2010.

¹⁴⁹ De drie landen hebben eerst drie afzonderlijke evaluaties opgesteld en met elkaar gedeeld. Vervolgens is er door het Benelux Secretariaat-generaal een synthetiserende notitie opgesteld.

¹⁵⁰ Benelux Secretariaat-generaal, *Evaluatie van het Benelux-politieverdrag van 2004: gemeenschappelijke visie van het Benelux Strategisch Overleg Politie*, Brussel, 21 mei 2010.

¹⁵¹ Ibidem.

bereikt over een pakket van voorstellen ter verbetering van de operationele uitvoering van het verdrag: een heldere en samenhangende regeling van de bevoegdheden bij grensoverschrijdend optreden en gebruik van geweld, van informatie-uitwisseling in het kader van grensoverschrijdend politieoptreden, van de civiel- en strafrechtelijke aansprakelijkheid en de kostenverdeling bij grensoverschrijdend optreden op eigen initiatief. Hiernaast plegen de drie landen overleg over de problemen die een verruiming van de bevoegdheden van het verdrag noodzakelijk maken.¹⁵²

Overlegstructuren in het kader van Senningen

Ministeriële werkgroep JBZ

De ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken kunnen bijeenkomen om besluiten te nemen inzake de Senningen-samenwerking. Dit gebeurde voor de laatste keer in 2006. Wel wordt soms in de marge van een Benelux-overleg voorafgaand aan een Europese JBZ-Raad aandacht besteed aan de Senningen-samenwerking.¹⁵³

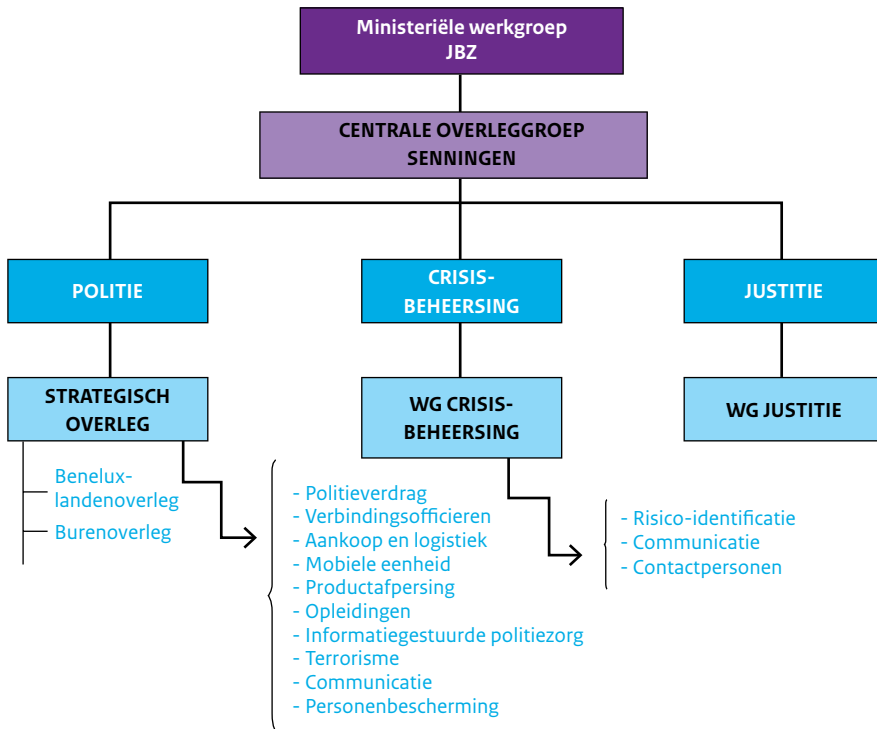
Centrale Overleggroep Senningen

De Senningen-samenwerking wordt hoogambtelijk aangestuurd door vertegenwoordigers van de veiligheidsministeries uit de drie landen. Tot en met 2010 werd Nederland vertegenwoordigd door de directeur Internationale Zaken van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Door de creatie van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) door het kabinet Rutte I (14 oktober 2010) en de daarbij behorende overgang van de verantwoordelijkheden voor de politie en binnenlandse veiligheid, wordt Nederland sindsdien vertegenwoordigd door de directeur Europese en Internationale Aangelegenheden van het ministerie van Veiligheid en Justitie. In de praktijk neemt het hoofd van de afdeling Europa deze taak waar. De Centrale Overleggroep (COG) komt in principe halfjaarlijks bijeen om de balans op te maken van de uitvoering van het actieplan Senningen, nieuwe initiatieven te bespreken en gemeenschappelijke prioriteiten vast te stellen. Ook bereidt de COG eventuele ministersbijeenkomsten voor. Het voorzitterschap van de COG volgt het roulerende Benelux-voorzitterschap. Buiten de COG-overleggen hebben de delegatieleden frequent bilateraal contact, niet alleen over Senningen-aangelegenheden, maar ook over bilaterale en Europese kwesties.

¹⁵² Benelux Secretariaat-generaal, *Conceptevaluatie Tweede Actieplan Senningen 2009-2012*, Brussel, 29 maart 2012.

¹⁵³ Dit gebeurde bijvoorbeeld in 2011 toen de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de bewindslieden van België en Luxemburg informeerde over de prioriteiten van het Nederlandse Benelux-voorzitterschap.

Figuur 5.2 Structuur Senningen-samenwerking



| 120 |

Overlegstructuren politie

Er zijn drie permanente overlegfora op het gebied van politie die invulling geven aan de samenwerking op strategisch, tactisch en operationeel niveau:

- *Strategisch Overleg Politie:* Sinds 2003 bestaat er een Strategisch Overleg Politie (SOP), waarin de korpschefs van de Benelux-landen zitting hebben. Het overleg vindt in principe halfjaarlijks plaats. Nederland wordt vertegenwoordigd door de korpschef Oost-Brabant, die de conclusies van het overleg terugkoppelt in het Nederlandse korpschefoverleg. Het SOP heeft een coördinerende rol ten aanzien van de uitvoering van het actieplan Senningen en heeft de mogelijkheid om te onderzoeken of er nieuwe samenwerkings-initiatieven kunnen worden ontplooid.
- *Benelux-landenoverleg:* Onder het Strategisch Overleg Politie bevindt zich het Benelux Landenoverleg Politie. Dit overleg heeft betrekking op politiesamenwerking tussen de grensgebieden binnen het Benelux-gebied en komt tweemaal per jaar bijeen. Het Landenoverleg Politie rapporteert aan het Strategisch Overleg Politie. Nederland wordt hierin door dezelfde korpschef vertegenwoordigd als in het Strategisch Overleg Politie.
- *Burenoverleg:* Het bilaterale Burenoverleg Politie betreft de samenwerking tussen aaneengesloten politiezones aan weerszijden van de grens. De burenoverleggen rapporteren aan het Benelux-landenoverleg.

Onder het Strategisch Overleg Politie zijn er rond de 10 tijdelijke of semi-permanente thematische Benelux-werkgroepen die zich richten op de uitvoering van de politiesamenwerking zoals voorzien in het Verdrag van Senningen. Deze houden zich bezig met samenwerking op terreinen als oefeningen en opleidingen, aankoop en bruikleen van politiematerieel, productafpersing en grensoverschrijdende informatie-uitwisseling. De werkgroepen koppelen hun werkzaamheden twee keer per jaar terug aan het Strategisch Overleg Politie.

Crisisbeheersing

Er is een centrale Benelux-werkgroep crisisbeheersing, waarin vertegenwoordigers van de nationale crisiscentra elkaar in principe halfjaarlijks ontmoeten. Daaronder bevinden zich drie subwerkgroepen (zie subparagraaf 5.8.5). Momenteel wordt er nagedacht over het nut van een jaarlijkse vergadering van de directeurs van de nationale crisiscentra, wat een vergelijkbare functie zou kunnen hebben als het Strategisch Overleg bij de politiesamenwerking.

Samenwerking met Noordrijn-Westfalen

De politiesamenwerking is een van de samenwerkingsterreinen die in een politieke intentieverklaring geïdentificeerd is voor deelname van de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen. Als gevolg daarvan nemen vertegenwoordigers van Noordrijn-Westfalen deel aan diverse vormen van Benelux-politiesamenwerking. Zo nemen vertegenwoordigers van Noordrijn-Westfalen deel aan overleg (en oefeningen) in het kader van de werkgroepen Aankoop en logistiek, Gezamenlijke opleidingen en Crisisbeheer. Noordrijn-Westfalen neemt geen deel aan het Strategisch Overleg Politie.

| 121 |

Bestudeerde werkgroepen

In het kader van deze evaluatie zijn de activiteiten en resultaten van vier Senningen-werkgroepen nader bestudeerd. De eerste drie daarvan hebben betrekking op de politiesamenwerking:

1. Verbindingsofficieren
2. Aankoop en logistiek
3. Gezamenlijke opleidingen
4. Crisisbeheersing

Alvorens dieper op deze afzonderlijke thema's in te gaan, worden in de onderstaande box de bredere samenwerkingsactiviteiten op het gebied van politie geschetst. Dit is behulpzaam bij het in de context plaatsen van de onderzochte werkgroepen.

Box 5.5 Overige Benelux-politiesamenwerking

Jaarkalender

De Belgische, Nederlandse en Luxemburgse politiediensten ondernemen jaarlijks tal van gezamenlijke acties in de grensstreek, bijvoorbeeld in het kader van de verkeersveiligheid, maar ook ter bestrijding van drugstoerisme, inbraken, mensenhandel, autozwendel en illegaal afvaltransport. Deze acties worden georganiseerd met behulp van een Benelux-jaarkalender die door het Benelux-landenoverleg Politie wordt vastgesteld.

Onderlinge bijstand

De partners verlenen elkaar bijstand, met name bij Europese topbijeenkomsten en Europese betogingen, zoals in Brussel, Luxemburg-stad of in Gent. Ook ondersteunen Belgische pelotons geregeld grootschalige evenementen in Nederland, vaak rond voetbalwedstrijden. Verder werken België en Nederland samen bij culturele evenementen, zoals Koninginnedag en de Gentse feesten, en met Luxemburg bij de Grand Prix Formule 1 in Francorchamps. Momenteel wordt gewerkt aan een jaarkalender van terugkerende evenementen. Het gaat hierbij om evenementen in één land met tal van bezoekers uit één of meerdere buurlanden.

Gemeenschappelijke oefeningen

De afgelopen jaren zijn er grootschalige oefeningen met Belgische, Nederlandse en Luxemburgse eenheden voor openbare ordehandhaving (Mobiële Eenheid – ME) gehouden. Naast oefeningen zijn er gemeenschappelijke opleidingen voor ME-commandanten gegeven. Ook zijn er sinds 2005 door de werkgroep Productafpersing vier oefeningen (Candy I-IV) gehouden, waarvan de eerste en de laatste in Nederland, de tweede en derde in België respectievelijk Luxemburg.

Bestrijding van radicalisme en rekrutering

België heeft tijdens zijn EU-voorzitterschap in 2010 het COPRA-project (*Community policing and prevention of radicalisation*) opgestart om instrumenten te ontwikkelen om terreurdaden te voorkomen door eventuele tekenen van radicalisering vroegtijdig te herkennen. De drie landen nemen deel aan dit project dat door het Benelux Secretariaat-generaal wordt ondersteund. Ook Groot-Brittannië en Ierland hebben geparticipeerd in een 'train the trainer'-sessie.

Informatiegestuurde politiezorg

Door het uitwisselen van informatie wordt getracht meer greep te krijgen op lokale fenomenen en meer zicht te krijgen op die lokale grensoverschrijdende problemen, waardoor middelen waarin het Benelux-verdrag voorziet efficiënter kunnen worden ingezet. Een actieplan voorziet in de uitwisseling van expertise, de invoering van een *briefing tool* en een efficiënt middel voor de verspreiding van politie-informatie. In 2011 is een proefproject gestart met het politieteam Sluis (Zeeuws-Vlaanderen) en de vier daaraan grenzende lokale Belgische politiezones om de contacten te formaliseren, oog te leren krijgen voor informatie die belangrijk kan zijn voor de politiemensen.

sen aan de andere kant van de grens en een *briefing tool* te gebruiken als informatie-drager tussen de partners.

Strategische Communicatie

De nadruk lag op de verspreiding van gezamenlijke persberichten met betrekking tot de gezamenlijke acties tegen drugshandel en drugstoerisme door de politiediensten van België, Nederland, Luxemburg en Frankrijk (de zgn. *Etoile*-acties).

Personenbescherming

De werkgroep Personenbescherming heeft de operationele processen rond de overbrenging van VIP's geanalyseerd, een formulier opgesteld voor de procedure bij grensoverschrijdende persoonsbescherming en de lijst vastgesteld van wapens die in dit kader mogen worden gebruikt. Een praktisch handboek is in 2010 vastgesteld. Daarmee heeft de werkgroep zijn streefdoelen gehaald.

Bron: Benelux Secretariaat-generaal, *Conceptevaluatie tweede actieplan Senningen*, Brussel, 29 maart 2012.

5.8.2 Verbindingsofficieren

Achtergrond

Verbindingsofficieren of *Liaison Officers* zijn op ambassades in het buitenland gestationeerde politiefunctionarissen die zijn belast met onder andere het uitwisselen van informatie en het voorbereiden en begeleiden van rechtshulpverzoeken, justitiële delegaties en dergelijke bij de lokale autoriteiten. Zij dragen aldaar zorg voor de bilaterale en multilaterale politiecontacten. De rechtshulpverzoeken hebben overwegend betrekking op georganiseerde of zware criminaliteit (bijvoorbeeld drugshandel, mensensmokkel of -handel, kinderpornonetwerken, illegale wapenhandel e.d.) of zaken met een specifiek publiek belang. Het betreft doorgaans grootschalige rechercheonderzoeken.

| 123 |

De verbindingsofficieren zijn vooral in die landen geplaatst waarmee minder bilaterale politieverdragen zijn gesloten en het vaak lastig is om een vervolgonderzoek te starten. Nederland had medio 2012 negentien verbindingsofficieren van de politie in het buitenland gestationeerd¹⁵⁴ en nog eens acht van de Koninklijke Marechaussee (KMar).¹⁵⁵ België had er tien en Luxemburg geen.¹⁵⁶ De verbindingsofficieren worden geleidelijk uit Europa teruggetrokken. Dit is enerzijds een bezuinigingsmaatregel, anderzijds kunnen de taken in Europa steeds beter worden overgenomen door Europol (het Europees agentschap voor

¹⁵⁴ Te weten in Australië, China, Colombia, Dubai, Frankrijk, Indonesië, Italië, Marokko, de Nederlandse Antillen/Curaçao, Polen, Portugal, Roemenië, Rusland, Servië, Spanje, Thailand, Turkije, Venezuela en de Verenigde Staten. Een Nederlandse verbindingsofficier mag geaccrediteerd worden voor de mandaatgebieden van maximaal drie ambassadeurs (die elk weer meerdere landen kunnen bevatten).

¹⁵⁵ Verbindingsofficieren van de Koninklijke Marechaussee (ministerie van Defensie) doen vooral onderzoek naar migratiecriminaliteit gerelateerd aan terrorisme, maar houden zich in 30% van hun tijd ook met rechtshulpverzoeken bezig.

¹⁵⁶ Wel overwoog Luxemburg om in de toekomst een verbindingsofficier in Lissabon te plaatsen. Hier zou dan sprake zijn van een doublure, want Nederland heeft daar al een verbindingsofficier.

rechtshandhaving). Bovendien zijn er binnen de Europese Unie tal van verdragen gesloten die de rechtstreekse samenwerking tussen de politiediensten vergemakkelijken. Europol zal buiten de Europese Unie echter voorlopig nog niet in de plaats treden van de verbindingsofficieren van de lidstaten.

In Nederland vervult de dienst IPOL¹⁵⁷ van het Korps landelijke politiediensten (KLPD) een schakelfunctie tussen de Nederlandse rechteerteams en de verbindingsofficieren van het KLPD in het buitenland. Een luitenant-kolonel van de KMar is sinds kort gestationeerd op het *back-office* van de KLPD. In België wordt deze functie vervuld door de directie Internationale Politiesamenwerking (CGI) van de Federale Politie.

In 2003 nam de Raad van de Europese Unie een besluit aan inzake de samenwerking tussen en de gemeenschappelijke detachering van verbindingsofficieren van de lidstaten.¹⁵⁸ De Benelux-landen wilden daar onmiddellijk uitvoering aan geven en namen in het Benelux-politieverdrag 2004 een bepaling op over het gezamenlijk gebruik van verbindingsofficieren die de drie landen vertegenwoordigen (artikel 17).

In de praktijk vindt de laatste jaren al informeel samenwerking plaats tussen de Benelux-landen, doordat de landen soms rechtshulpverzoeken van elkaar bij de lokale autoriteiten overbrengen. Zo heeft Nederland bijvoorbeeld in Saoedi-Arabië, China en Australië Belgische rechtshulpverzoeken aangeboden en besproken.

De Benelux-samenwerking richt zich op de ontwikkeling van een efficiënter mondiaal netwerk van Benelux-verbindingsofficieren, door de nationale netwerken zo complementair mogelijk te maken en te laten samenwerken. Deze intensievere samenwerking moet leiden tot een efficiëntere inzet van schaarse middelen en een snellere en betere dienstverlening.

Verloop van de samenwerking

Sinds begin 2004 houdt de Benelux-werkgroep Verbindingsofficieren (SENN-LO) zich bezig met de nauwere samenwerking tussen de drie landen op het gebied van verbindingsofficieren. Op basis van het EU-besluit uit 2003 en het Benelux-politieverdrag is in april 2004 een eerste intentieverklaring opgesteld die in 2005 door de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van de Benelux-landen is ondertekend. Deze intentieverklaring sprak over vijf proefprojecten in: een land waar alleen Nederland een verbindingsofficier had, een land waar alleen België een verbindingsofficier had, een land waar zowel Nederland als België een verbindingsofficier had, een land waar een Nederlandse verbindingsofficier was

¹⁵⁷ IPOL is een fusie van de Dienst Nationale Recherche Informatie (DNRI) en Dienst Internationale Politiesamenwerking (DINPOL).

¹⁵⁸ Besluit 2003/170/JBZ van de Raad van 27 februari 2003 betreffende het gezamenlijk gebruik van verbindingsofficieren die gedetacheerd zijn door de rechtshandhavende autoriteiten van de lidstaten, Publicatieblad van de Europese Unie, L67/27, 12 maart 2003.

en enkel een Belgische ambassade en vice versa.¹⁵⁹ Deze proefprojecten waren bedoeld om vanuit de praktijk te kijken welke problemen zich zouden voordoen. Na een aantal evaluatiemomenten is besloten om de vijf proefprojecten voort te zetten en uit te breiden naar het gehele netwerk. Ook de gezamenlijke afvaardiging naar bijeenkomsten, zoals conferenties of seminars, werd in de samenwerking opgenomen.

In 2006 werd een tweede intentieverklaring opgesteld, die vroeg om een uitvoeringsovereenkomst. De beheersdiensten van Nederland (IPOL) en België (CGI) kwamen vier tot zes keer per jaar bijeen om de tekst van de uitvoeringsovereenkomst voor te bereiden. De overeenkomst handelt onder meer over verantwoordelijkheden van ambassadeurs, taalgebruik en vertegenwoordiging, opleiding, aanmelding en gezamenlijke evaluatie. In 2009 was de uitvoeringsovereenkomst in concept gereed, waarna het door het Benelux Comité van juristen is getoetst. Toen bleek dat de overeenkomst verdragsrechtelijke aspecten had, is de tekst zodanig aangepast dat hiervan niet langer sprake was. De uiteindelijke ondertekening door de bevoegde ministers vond april 2011 plaats. De vertraging hield mede verband met de demissionaire status van de kabinetten in België en Nederland.

De Benelux-werkgroep Verbindingsofficieren heeft de uitvoeringsafpraak vervolgens geïmplementeerd.¹⁶⁰ Deze werkgroep wordt voorgezeten door de directeur Internationale Politiesamenwerking (CGI) van de Federale Politie van België en komt minstens twee keer per jaar bijeen of vaker indien nodig. Daarbij kijken de beide beheersdiensten IPOL en CGI wat zij voor elkaar kunnen doen. Naast de werkgroepvergaderingen overleggen de beheersdiensten van Nederland en België geregeld over de meer praktische zaken van de uitvoering, zoals de route van het rechtshulpverzoek en de bereikbaarheid en inrichting van de *back offices*. Rechtshulpverzoeken die door een Nederlandse verbindingsofficier worden afgehandeld, worden vanuit KLPD/IPOL gestuurd en CGI stuurt de rechtshulpverzoeken aan de Belgische verbindingsofficieren. Beide organisaties sturen ook de rechtshulpverzoeken van Luxemburg aan hun eigen verbindingsofficieren. Wanneer taal een probleem is, wordt er onderling Engels gesproken.

De samenwerking betreft in de praktijk vrijwel uitsluitend België en Nederland, doordat Luxemburg (nog) geen verbindingsofficieren heeft in het buitenland. Luxemburgse rechtshulpverzoeken lopen ofwel via rechtstreekse contacten tussen politiediensten of via het politienetwerk van Frankrijk. De Luxemburgse politie onderhoudt rechtstreekse contacten met België en Nederland en kan waar nodig een beroep op hen doen. Luxemburg heeft de uitvoeringsovereenkomst meeondertekend en neemt deel aan de officiële

¹⁵⁹ Benelux Secretariaat-generaal, *Achtenveertigste Gezamenlijk Verslag van de Belgische, Nederlandse en Luxemburgse regeringen aan de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad inzake de totstandkoming en de werking van de Economische Unie tussen de drie Staten*, Brussel, 2003.

¹⁶⁰ Tijdens de eerstvolgende werkgroepbijeenkomst (najaar 2012) zal de implementatie van de Benelux Uitvoeringsafpraak formeel worden bekrachtigd.

vergadering van de Benelux-werkgroep, maar is niet betrokken bij de informele gesprekken tussen de beheersdiensten over praktische aangelegenheden.¹⁶¹

Er zijn geen relevante verschillen in bevoegdheden tussen verbindingsofficieren van België en Nederland. Zij bestrijken alle domeinen van de criminaliteit en het strafprocesrecht van de landen is vergelijkbaar. Er zijn slechts kleine verschillen, bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden of het delen van informatie met een derde land (op basis van politieke overwegingen), waarvoor een oplossing moet worden gevonden indien een verbindingsofficier namens een ander land optreedt. Er zijn ook verschillen in het niveau van de verbindingsofficieren. In België zijn de verbindingsofficieren afkomstig uit de hoogste kaders (niveau hoofdcommissarissen). Zij hebben meer affiniteit met beleidsmatige aspecten. Nederlandse verbindingsofficieren zijn voornamelijk afkomstig uit het middenkader en hebben vaak een rechercheverleden. Zij hebben een meer operationele insteek. Dit kan leiden tot verschillen in werkwijze, maar vormt in de samenwerkingspraktijk geen probleem, omdat zij dezelfde taken vervullen. De plaatsingsduur voor Belgische verbindingsofficieren bedraagt zes tot acht jaar, voor Nederlanders vier à vijf jaar.

Voorlopig berekenen de Benelux-landen elkaar nog geen kosten voor de gezamenlijke vertegenwoordiging. Men heeft hiervoor bewust gekozen om het samenwerkingsproces daarmee in de opstartfase niet te belasten. Indien Luxemburg in de toekomst meer gebruik zal maken van het Benelux-netwerk, hetgeen een logisch gevolg zou zijn van de mede-ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst, mag ook van Luxemburg een bijdrage worden verlangd.

| 126 |

Resultaten en maatschappelijke baten

De uitvoeringsafpraak verschaft de juridische basis om in Benelux-verband van het gezamenlijke netwerk van verbindingsofficieren gebruik te maken en dit netwerk te operationaliseren. Op basis van deze afspraak is een document met werkafspraken opgesteld. Deze afspraken worden momenteel in praktijk gebracht. Per 1 september 2012 is het Benelux-netwerk van verbindingsofficieren officieel operationeel.

Hoewel de plaatsingsbesluiten een nationale aangelegenheid blijven, werken de Nederlandse en Belgische politiediensten sinds kort nauw samen bij de voorbereiding van de jaarlijkse plaatsingsvoorstellen aan hun eigen ministers. Zij overleggen met elkaar welke landen en onderwerpen voor hen van belang zijn, waardoor de ministers een gelijkluidend advies krijgen. Bovendien heeft België een aantal door Nederland ontwikkelde indicatoren voor optimalisatie van het netwerk overgenomen.

Door de afwegingen af te stemmen op basis van transparante indicatoren kan er een meer optimaal netwerk ontstaan. Zo heeft Nederland in 2011 in overleg met België besloten een

¹⁶¹ Het Luxemburgse contactpunt voor inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken moet tijdens de eerstvolgende werkgroep worden vastgesteld alsmede de toekomstige rol van Luxemburg in de uitvoeringsafpraak.

verbindingsofficier te plaatsen in Zuid-Afrika. België zou dan een verbindingsofficier plaatsen in Ghana, wat ook voor Nederland relevant was, omdat veel drugsmokkel naar Europa via West-Afrika verloopt. Vanwege budgettaire beperkingen zijn deze besluiten nog niet geëffectueerd.

Ook in Zuid-Amerika vindt er samenwerking plaats. Nederland heeft daar vier verbindingsofficieren: in Bogotá (Colombia), Carácas (Venezuela), Willemstad (Nederlandse Antillen/Curaçao) en Paramaribo (Suriname). België had ook een verbindingsofficier in Carácas, maar kon deze na vertrek niet vervangen wegens interne procedurele belemmeringen. Afsproken is dat Nederland voorlopig alle rechtshulpverzoeken van België in Zuid-Amerika zal behandelen. De Nederlandse verbindingsofficier in Paramaribo is tevens geaccrediteerd voor Brazilië en reist om die reden periodiek af naar Brasilia. België zal in plaats van in Carácas een verbindingsofficier plaatsen in Brasilia, waardoor de Nederlandse verbindingsofficier in Paramaribo hier niet langer naartoe hoeft te reizen. Dit leidt er toe dat rechtshulpverzoeken aan Brazilië sneller worden afgehandeld. Bovendien hoeven er minder reisbewegingen te worden afgelegd, wat tijd en geld bespaart.

Bovendien wordt er bij de terugtrekking van verbindingsofficieren uit Europa samengewerkt. Als Nederland binnenkort zijn verbindingsofficier uit Polen terugtrekt, neemt België de taken voorlopig over.

In sommige landen is nog sprake van dubbele Benelux-vertegenwoordiging, bijvoorbeeld in Servië (Belgrado) of de Verenigde Staten (Washington). Dit is in sommige gevallen te rechtvaardigen op basis van de hoeveelheid werk. De verbindingsofficieren kunnen elkaar dan wel ondersteuning bieden en vervangen bij afwezigheid. Ook bestaat er voor de toekomst de mogelijkheid om assistent-verbindingsofficieren in te zetten, waarbij multinationale teams kunnen worden gevormd.

De uitvoeringsafpraak geeft de deelnemende partners vooral de mogelijkheid om een beroep te doen op een verbindingsofficier waar de eigen verbindingsofficier niet aanwezig is of (nog) geen accreditatie heeft. De Benelux-partners hebben geen verplichting om een beroep te doen op een verbindingsofficier van een andere partner. Dit is in het bijzonder het geval wanneer een dossier bijvoorbeeld te gevoelig wordt geacht of indien gevreesd wordt dat de informatie aanleiding kan geven tot een parallel onderzoek met schade aan het eigen lopende dossier. In dat geval zal – zoals nu reeds het geval – aangedrongen worden op een behandeling via de eigen diplomatieke/consulaire post.

Verder kan een verbindingsofficier een dossier van een andere partner ‘weigeren’ op basis van nationale weigeringsgronden waarna het aan het nationale contactpunt is om te beslissen over de verdere behandeling van het dossier. Zo zijn er dossiers met landen waar enige voorzichtigheid geboden is gezien de bescherming van persoonlijke gegevens, schending van de mensenrechten, etc. Bovendien is een gezamenlijke Benelux-vertegenwoordiging niet altijd mogelijk. Volgens het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer dient het ontvangende land in te stemmen met de accreditatie van een verbindingsofficier voor een derde land. Sommige landen, bijvoorbeeld Rusland, accepte-

ren niet dat rechtshulpverzoeken worden ingediend door een functionaris met een andere nationaliteit.

De samenwerking levert verschillende voordelen op. Het eerste is een mondiaal beter dekkend netwerk van verbindingsofficieren. Hierdoor verloopt informatie-uitwisseling en het uitvoeren van rechtshulpverzoeken sneller. Bovendien hoeven verbindingsofficieren minder reisbewegingen te maken indien er een beter dekkend netwerk is. Dit zal leiden tot een efficiëntere inzet van schaarse middelen. *Overall* kunnen de capaciteiten beter worden ingezet, waardoor een betere dienstverlening kan worden geboden. Een positief bijkomstig effect is dat intensieve samenwerking ertoe kan leiden dat de politiediensten in de Benelux-landen beter op de hoogte zijn van elkaars grootschalige (internationale) rechercheonderzoeken. Hierdoor kan overlap worden vermeden en op termijn mogelijk tot samenwerking of een taakverdeling worden gekomen. Bovendien leren de diensten door de samenwerking van wat de ander als trends in criminaliteit signaleert.¹⁶²

Kortom, na een lange voorbereidingstijd is het Benelux-netwerk van verbindingsofficieren eindelijk operationeel. Hoewel de tussen Nederland en België afgestemde plaatsingsbesluiten nog niet zijn geëffectueerd, levert de samenwerking al eerste, voorzichtige resultaten op. Door een beter mondiaal dekkend netwerk, zijn er minder reisbewegingen nodig en kunnen rechtshulpverzoeken goedkoper en sneller worden afgehandeld.

| 128 |

Toegevoegde waarde van het Benelux-kader

De samenwerking op het gebied van verbindingsofficieren is in de praktijk nog een aangelegenheid tussen Nederland en België. Wel neemt Luxemburg formeel deel aan de samenwerking en ligt het voor de hand dat Luxemburg ook meer gebruik gaat maken van het Benelux-netwerk en daaraan een eigen bijdrage levert.

De samenwerking op het gebied van verbindingsofficieren past binnen een Europees beleidskader. De verbindingsofficieren van EU-lidstaten in derde landen dienen elkaar waar nodig al bij te staan. Tussen de overige EU-lidstaten wordt slechts incidenteel gebruik gemaakt van elkaars verbindingsofficieren. De Benelux geeft hier niet alleen concrete uitvoering aan, maar gaat op een praktisch niveau verder door de gezamenlijke netwerken te optimaliseren en de beheersdiensten intensief te laten samenwerken. Op die manier vormt de Benelux-samenwerking een proefproject voor Europa. Overigens bestaat er tussen de Scandinavische landen al langer een vergelijkbare samenwerking. België organiseerde tijdens zijn EU-voorzitterschap in 2010 de eerste Europese vergadering van beheersdiensten voor verbindingsofficieren. Dit initiatief heeft sindsdien navolging gekregen onder enkele andere voorzitterschappen (o.a. Hongarije 2011, Denemarken 2012). Dergelijke bijeenkomsten maken het mogelijk om op Europees niveau de ervaringen en lessen van de Benelux-samenwerking te delen, opdat er EU-breed meer uitvoering wordt gegeven aan het EU-besluit van 2003.

¹⁶² Idealiter zou deze informatie ook moeten voortkomen uit het Europol Informatie Systeem (EIS). Dat vereist echter dat alle lidstaten dat volledig invullen.

Rol van het Secretariaat-generaal

Het Benelux Secretariaat-generaal ondersteunt en faciliteert de samenwerking en treedt op als procesbewaker. Het biedt een locatie voor vergaderingen en opleidingen, stelt tolken beschikbaar en zorgt voor de verslaglegging en het bijeenroepen van vergaderingen. Het heeft tevens een bijdrage geleverd door samen met de beheersdiensten de uitvoeringsafspraken op te stellen.

5.8.3 Aankoop en logistiek

Achtergrond

Het Benelux-politieoverdrag 2004 staat het gebruik van elkaars logistieke en technische middelen toe (artikel 9). De Benelux-werkgroep Gezamenlijke Aankoop Logistiek-Techniek (SENN-LOG) is in 2006 ingesteld om verdere uitvoeringsafspraken vast te leggen en uit te voeren. Deze werkgroep heeft haar mandaat als volgt geformuleerd: 'De werkgroep 1. is belast met het opstellen van aandachtspunten waaraan we kunnen refereren om gebruik te maken van elkaars logistieke en technische capaciteit, 2. heeft als taak te zorgen voor coördinatie en samenwerking bij de aankoopprocedures om van elkaars middelen en materieel gebruik te kunnen maken en/of financiële voordelen te realiseren.'¹⁶³

In het eerste Actieplan Senningen 2007-2008 lag de nadruk op bruikleen en de gezamenlijke aankoop van materialen. Als doel werd gesteld dat de algemene bruikleenovereenkomst in 2007 zou worden ondertekend en in de loop van dat jaar ook in de praktijk zou worden gebracht. Ook zou er in 2007 aan een procedure voor gezamenlijke aankoop van materiaal worden gewerkt en zou er in 2008 een proefaankoop worden gedaan. Nadat het verrichten van een proefaankoop niet kon worden gerealiseerd (zie verder) werd in het Tweede Actieplan Senningen 2010-2012 een nieuw luik toegevoegd aan de samenwerking, namelijk technologische monitoring.¹⁶⁴

| 129 |

De activiteiten van de werkgroep op het terrein van gezamenlijke aankoop, bruikleen en technologische monitoring, beogen bij te dragen aan de doelen van kostenbesparing, het verhogen van de compatibiliteit, het bevorderen van de technische ontwikkeling en innovatie (en daarmee een betere ondersteuning van de politieambtenaar) en het opbouwen van kennisnetwerken.

Verloop van de samenwerking

De werkgroep Aankoop en logistiek komt gemiddeld twee keer per jaar bijeen en wordt door Nederland voorgezeten. Nederland wordt in de werkgroep vertegenwoordigd door een accountbeheerder van de divisie Inkoop & Supply van de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN). België wordt vertegenwoordigd door een medewerker van de directie Internationale Politiesamenwerking (CGI) van de federale politie en Luxemburg door de directeur Budget en Materieel van de Groothertogelijke politie.

¹⁶³ Benelux Secretariaat-generaal, *Jaarverslag 2005*, Brussel, p. 14.

¹⁶⁴ Benelux Secretariaat-generaal, *Tweede Actieplan Senningen*, Brussel, 29 oktober 2010.

Gezamenlijke proefaankoop

Een van de eerste doelen van de werkgroep was het overgaan tot een gezamenlijke aankoop. In 2007 werd gestart met de procedure voor een proefaankoop. Het kostte veel tijd en overleg voordat de landen overeenstemming konden bereiken over het materiaal dat gezamenlijk zou worden aangekocht. Voorkeuren liepen uiteen van een helikopter tot kousen. Uiteindelijk is besloten om te bezien of tot aanschaf van een zichtbaarheidsvest kon worden overgegaan, dat gedragen kon worden door de politiemensen bij grensoverschrijdende politieacties in de Benelux. De gezamenlijke aanschaf bleek vervolgens echter complexer dan gedacht, omdat er factoren opdoken waarmee op voorhand geen rekening werd gehouden, zoals Europese regelgeving inzake aanbestedingen, verschillende aankoopprocedures in de drie landen, verschillende normering, enzovoorts.¹⁶⁵ Bovendien bleek het moeizaam om bij de Belgische en Nederlandse materieelorganisaties zaken in beweging te zetten. De gezamenlijke proefaanschaf is uiteindelijk dan ook niet gerealiseerd.

De focus op het terrein van aankoop is sinds 2010 verlegd naar het uitwisselen van informatie tussen de landen over hun aankoopplannen en aankoopcontracten en het uitwisselen van goede ervaringen met producten. Dit zou kunnen leiden tot meer convergentie van de gebruikte middelen. De ambitie van de werkgroep ten aanzien van gezamenlijke aankoop is niet definitief verlaten, maar naar beneden bijgesteld. Dat wil zeggen dat niet langer actief wordt gezocht naar een mogelijkheid voor gezamenlijke aanschaf, maar dat de werkgroep hiertoe zal overgaan indien zich een mogelijkheid voordoet.

| 130 |

Bruikleenovereenkomst

Vanaf het begin was ook het bevorderen van bruikleen een doelstelling van de werkgroep. In het najaar van 2007 is er een uitvoeringsovereenkomst inzake bruikleen getekend en snel daarna zijn er lijsten opgesteld van goederen die voor bruikleen in aanmerking komen. De landen hebben zich voorgenomen jaarlijks informatie uit te wisselen over de lijst van uitleenbare goederen.¹⁶⁶ Volgens het Tweede Actieplan Senningen worden vrij geregeld onderling middelen ingezet en gebruikt, vooral door België en Luxemburg. Systematische informatie over het gebruik dat wordt gemaakt van de in 2007 gesloten bruikleenovereenkomst is er echter niet. Uit een enquête die in 2011 door vtsPN werd gehouden onder de zuidelijke politiekorpsen bleek dat er wel materiaal over de grens wordt uitgeleend, maar dat de korpsen niet systematisch bijhouden welke materialen met welke frequentie worden (uit)geleend en welke goederen voor bruikleen beschikbaar zijn.¹⁶⁷ Ook bleek de bekendheid van de bruikleenovereenkomst bij veel korpsen nog gering. Dit laatste duidt erop dat de informatievoorziening over de bruikleenovereenkomst richting korpsen onvoldoende is geweest. De werkgroep Aankoop en logistiek heeft zich niet actief beziggehouden met communicatie en de verantwoordelijkheid hierover bij de voor de politie verantwoordelijke

¹⁶⁵ Ibidem., p. 4.

¹⁶⁶ Ibidem.

¹⁶⁷ Vragen waren onder meer: Welk materiaal is beschikbaar voor bruikleen, hoe vaak is er tot op heden materiaal uitgeleend, wat zou gezamenlijk kunnen worden aangepakt en zijn er specifieke voorwaarden verbonden aan bruikleen?

ministeries gelaten. Inmiddels zijn hierover afspraken gemaakt. In het najaar van 2012 worden de korpsen opnieuw door vtsPN geëinquêteerd.

Technologische monitoring

In 2010 heeft de werkgroep technologische monitoring als derde luik opgepakt. Met name Nederland en België willen op dit gebied samen optrekken. Luxemburg neemt een afwachtende houding aan, vooral wegens capaciteitsgebrek. In 2011 hebben de drie landen samen een Benelux-seminar over de samenwerking tussen de politie en het technologisch bedrijfsleven georganiseerd, tijdens een internationale vakbeurs voor de uitrusting van veiligheidsdiensten 'Infopol' in Kortrijk. De samenwerking op dit gebied staat nog in de kinderschoenen. Sinds 2009 wordt technologische monitoring ook in EU-verband opgepakt in de informele netwerkgroep ENLETS (*European Network of Law Enforcement Technology Services*).

Radiocommunicatie

Tijdens gemeenschappelijke oefeningen kwam aan het licht dat de radiocommunicatie over de grens een probleem vormt. De radiocommunicatienetwerken van de hulpdiensten van België (ASTRID) en Nederland (C2000) zijn namelijk niet interoperabel, waardoor voertuigen na zo'n 15 kilometer over de grens hun verbinding met de meldkamer verliezen. De werkgroep heeft overwogen zich met dit aspect bezig te houden, maar kwam er na enig onderzoek achter dat er in verschillende gremia al overleg over de radiocommunicatie plaatsvond. Op Europees niveau wordt de grensproblematiek op het terrein van radiocommunicatie besproken in de *Radio Communication Expert Group of the Law Enforcement Working Party of the European Council*, maar een definitieve oplossing kan nog lang op zich laten wachten.¹⁶⁸ Vandaar dat de Benelux in de tussentijd zoekt naar pragmatische oplossingen, zoals het plaatsen van mobiele antennes.¹⁶⁹

| 131 |

De continuïteit van de werkgroep was tot nog toe een kwetsbaar element. De Benelux-samenwerking behoort niet tot het officiële takenpakket van de vaste Nederlandse vertegenwoordiger in de werkgroep, die tevens voorzitter van de werkgroep is. Dit is anders voor de Belgische en Luxemburgse delegatieleden. Indien het Nederlandse delegatielid verhinderd is, is er geen vervanging voorhanden. Om die reden werd in de afgelopen jaren meer dan eens een vergadering geannuleerd en was er vertraging in de samenwerking, aangezien de andere delegaties deze zonder Nederland niet zinvol konden voortzetten.

In 2011 was duidelijk dat een herbezinning op de rol van de werkgroep nodig was. In het voorjaar van 2012 heeft de werkgroep een nieuwe visietekst 2013-2016 opgesteld die in het najaar van 2012 ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het Strategisch Overleg Politie (SOP). Daarin krijgt het aspect innovatie een prominente plaats als toekomstig focuspunt van de samenwerking.

¹⁶⁸ Een andere medewerker van vtsPN dan de Nederlandse vertegenwoordiger in de Benelux-werkgroep is vice-voorzitter van deze expertgroep.

¹⁶⁹ *Jaarverslag Benelux 2010*, p. 21; *Jaarverslag Benelux 2011*, p. 15.

Samenwerking met Noordrijn-Westfalen

De Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen (NRW) neemt volwaardig deel aan de werkgroep-bijeenkomsten en houdt net als de andere delegaties presentaties over de eigen werkwijze. Noordrijn-Westfalen was niet betrokken bij de samenwerking inzake de geplande gezamenlijke proefaankoop en is geen partij bij de bruikleenovereenkomst. Inzake technologische monitoring staat de werkgroep open voor volledige deelname van Noordrijn-Westfalen.

Resultaten en maatschappelijke baten

De activiteiten van de werkgroep beogen bij te dragen aan (aanzienlijke) kostenbesparing, het verhogen van de compatibiliteit, het bevorderen van de technologische ontwikkeling en innovatie en het opbouwen van kennisnetwerken. Tot op heden zijn er nog geen concrete doelen gerealiseerd. Ondanks tijdrovende inspanningen zijn de Benelux-landen er niet in geslaagd een gezamenlijke aankoop te doen.

De bruikleenovereenkomst is tot stand gebracht en er zijn lijsten opgesteld van goederen die voor bruikleen in aanmerking komen. Deze lijsten zijn toe aan een actualisering. De mate waarin op basis van de overeenkomst bruikleen plaatsvindt is onbekend aangezien dit niet systematisch wordt geregistreerd. Bovendien is de bruikleenovereenkomst geen noodzakelijke voorwaarde voor bruikleen, althans niet tussen België en Luxemburg, maar vergemakkelijkt deze wel. Zo gebruikt Luxemburg Belgische waterkanonnen, gepantserde voertuigen, Friese ruiters, helikopters, gepantserde limousines en politiehonden met begeleiders. Tussen België en Nederland beperkt de bruikleen zich tot dusverre tussen de KLPD en de federale politie. Er vindt op beperkte schaal ook uitwisseling plaats tussen Luxemburg en Nederland. Voor een kleine politieorganisatie als die van Luxemburg zijn de baten het grootst. Het bespaart kosten, omdat het dankzij de mogelijkheid van bruikleen, bepaalde goederen niet zelf hoeft aan te schaffen.

Toegevoegde waarde van het Benelux-kader

De samenwerking op het terrein van aankoop, logistiek en technologie is een integraal onderdeel van de Senningen-samenwerking en zou vanuit puur bilateraal perspectief waarschijnlijk niet tot stand zijn gekomen. De samenwerking op dit terrein beperkt zich bovendien niet tot de buurlanden, ook tussen Luxemburg en Nederland worden af en toe materialen uitgewisseld.

Een voortrekkersrol van de Benelux binnen Europa is er in theorie wel, maar ligt door het uitblijven van concrete resultaten niet voor de hand. De werkgroep moet er eerder voor waken dat het niet teveel overlap gaat vertonen met activiteiten op EU-niveau, maar juist ervoor zorgen dat het daaraan complementair is. Dit speelt met name op het terrein van technologische monitoring. Opvallend daarbij is dat de Luxemburgse en (soms) de Belgische deelnemers aan de Benelux-werkgroep lid zijn van ENLETS, maar de Nederlandse delegatieleider (tevens voorzitter) niet. Dit belemmert een beleidsmatige visie op het creëren van synergie met het EU-niveau. IOB ziet dit als een belangrijk punt van aandacht voor de toekomst, met name als innovatie een nieuw speerpunt van de Benelux-werkgroep wordt. De vorming van de nationale politie biedt kansen om dit onderwerp duidelijker te beleggen.

De rol van het Benelux Secretariaat-generaal

Het Benelux Secretariaat-generaal treedt op als facilitaire en secretariële ondersteuner van het samenwerkingsproces. Afgezien daarvan lijkt de toegevoegde waarde van het Benelux Secretariaat-generaal voor deze werkgroep relatief gering. De vertolking tijdens vergaderingen wordt wel belangrijk gevonden, met verwijzing naar de Europese overleggen waar de voertaal Engels is.

5.8.4 Gemeenschappelijke opleidingen

Achtergrond

Vanaf 2005 werden in de drie landen diverse nationale opleidingen over het Benelux-politieverdrag 2004 georganiseerd. In het eerste Actieplan Senningen van mei 2007 werd aangegeven dat de tijd was aangebroken om gemeenschappelijke opleidingen te gaan organiseren, aangezien deze wenselijkheid vanuit de diverse cursussen werd benadrukt. Gezamenlijke opleidingen zouden bijdragen aan het verkrijgen van inzicht in elkaars (on)mogelijkheden, zowel cultureel als juridisch, om op termijn tot een betere afstemming van de technieken en procedures te komen. Tevens werden opleidingen als een waardevol instrument gezien om te komen tot een geïntegreerde werking tussen verschillende diensten.¹⁷⁰ Volgens het actieplan zou een werkgroep Opleidingen in 2007 een inventarisatie maken van initiatieven met betrekking tot opleidingen, een actieplan opstellen en concrete voorstellen voorleggen met betrekking tot gemeenschappelijke opleidingen.¹⁷¹

| 133 |

In mei 2008 kwam de werkgroep Gemeenschappelijke opleidingen voor het eerst bijeen voor een verkennende vergadering. Daar dienden zich verschillende perspectieven aan, maar bleken ook verschillen in benaderingen. Pas in juni 2009 kwam de werkgroep weer bijeen om te spreken over het doel en de mogelijke activiteiten van de werkgroep. In de tussentijd vonden er weliswaar verschillende opleidingen en gezamenlijke oefeningen plaats, maar zonder ondersteuning van de werkgroep. In elke thematische werkgroep in het kader van de Senningen-politiesamenwerking komt vroeg of laat het onderwerp gemeenschappelijke opleidingen en/of oefeningen ter sprake. Hetzelfde geldt voor de verschillende burenoverleggen tussen aangrenzende politiezones aan de Nederlands-Belgische grens. Afgesproken werd dat naast de taken die waren neergelegd in het eerste Actieplan Senningen (zie boven) de werkgroep ook de andere Benelux-politieworkgroepen wilde ondersteunen op het terrein van opleidingen. Bovendien moest er ruimte blijven voor kleinschalige initiatieven.¹⁷²

Na deze vergadering werd er een 'visietekst' opgesteld die op 14 juli 2009 door het Strategisch Overleg Politie werd goedgekeurd. De werkgroep kreeg daarbij de opdracht om een actieplan 2010-2011 op te stellen. Dit actieplan is opgebouwd langs vier pijlers:

¹⁷⁰ Benelux Secretariaat-generaal, *Actieplan Senningen voor 2007 en 2008*, Brussel, 11 mei 2007, p. 7.

¹⁷¹ Ibidem.

¹⁷² Benelux Secretariaat-generaal, *Conclusies van de vergadering van de werkgroep Gemeenschappelijke Benelux-opleidingen van 12 mei 2009*, Brussel, 26 juni 2009.

1. *Opleidingen Benelux-politieverdrag/kennis internationale politiesamenwerking*: Elk land inventariseert hoe de internationale politiesamenwerking in de eigen opleidingen aan bod komt. Daarna wordt bezien wat er samen gedaan kan worden.
2. *Ondersteuning aan andere werkgroepen*: De werkgroep Gemeenschappelijke opleidingen maakt zichzelf en haar opdrachten bekend bij de andere werkgroepen, het Benelux-landenoverleg en de verschillende burenoverleggen. De andere werkgroepen informeren de werkgroep Gemeenschappelijke opleidingen over hun geplande opleidingen/oefeningen en eventuele opleidingsbehoeften.
3. *Nieuwe opportuniteiten*: Door informatie uit te wisselen krijgen de leden van de werkgroep een beeld van het onderwijslandschap van de verschillende landen. Zij hebben daarbij vooral oog voor de mogelijkheden tot samenwerking, bijvoorbeeld het samen ontwikkelen van specifieke opleidingen voor beperkte doelgroepen, docenten uitwisselen, gebruik maken van elkaars faciliteiten e.d.
4. *Kennisnetwerk*: Er wordt bezien of wederzijdse toegang tot de kennisnetwerken mogelijk is. Als proefproject werd de politionele aanpak van intra-familiaal (huiselijk) geweld voorgesteld.

Het doel van de werkgroep is primair om middels het coördineren en uitwerken van gemeenschappelijke opleidingen de grensoverschrijdende samenwerking tussen politiediensten te ondersteunen. Door het verwerven van kennis en inzicht in elkaars wetgeving en structuren en in de principes van de politiepraktijk wordt er mee zorg voor gedragen dat de politiekorpsen als een team kunnen denken en werken. Gemeenschappelijke opleidingen garanderen tevens dat de verworven kennis en inzichten geborgd worden in het dagelijkse functioneren van de politiediensten in de Benelux-landen.¹⁷³ De evaluatie van het Benelux-politieverdrag 2004 bracht aan het licht dat investering in de kennis van het Verdrag en van elkaars nationale regelingen en praktijken nodig was.¹⁷⁴ Een secundair doel is dat door het delen van faciliteiten, materiaal en docenten e.d. mogelijk schaalvoordelen worden benut, waardoor besparingen kunnen worden gevonden.

Verloop van de samenwerking

De werkgroep komt sinds 2009 gemiddeld twee keer per jaar bijeen op het Benelux Secretariaat-generaal in Brussel. Een medewerker van de directie Internationale Politiesamenwerking (CGI) van de federale politie van België, die voltijds op het Benelux Secretariaat-generaal is gestationeerd is de vaste voorzitter van de werkgroep.¹⁷⁵ Namens Nederland neemt een beleidsadviseur internationaal politieonderwijs van de Nederlandse Politieacademie deel aan de vergaderingen. Luxemburg wordt vertegenwoordigd door de directeur van de Politie school van de Groothertogelijke politie. De Belgische delegatie

¹⁷³ Benelux Secretariaat-generaal, *Tweede Actieplan Senningen*, Brussel, 29 oktober 2010, p. 6.

¹⁷⁴ Ibidem, p. 7.

¹⁷⁵ De directie Internationale Politiesamenwerking (CGI) van de federale politie van België heeft drie medewerkers permanent gestationeerd op het Benelux Secretariaat-generaal. Nederland en Luxemburg hebben geen politiemedewerkers geplaatst op het Benelux Secretariaat-generaal. De ambassadeeraad Veiligheid en Bestuur van de Nederlandse ambassade in Brussel is voor hen het eerste aanspreekpunt voor Benelux-politiezaken.

bestaat doorgaans uit vijf of meer vertegenwoordigers, waaronder de Vaste Commissie van de Lokale Politie, de directie van Opleidingen van de Federale Politie en andere federale politiediensten. Sinds 2011 neemt ook de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen deel aan de vergaderingen, vertegenwoordigd door de dienst Opleiding, Bijscholing en Personeelszaken van de politie van Noordrijn-Westfalen.

1) Opleiding Benelux-verdrag/kennis internationale politiesamenwerking

Ten eerste wordt onderzocht hoe internationale politiesamenwerking in de afzonderlijke Benelux-landen aan bod komt binnen de (nationale) opleidingen. Ieder land heeft in de werkgroep zijn eigen situatie geschetst. Op basis daarvan is besproken wat de gemeenschappelijke problemen zijn en hoe deze gezamenlijk kunnen worden aangepakt. Ook is er onderzocht of er gezamenlijke opleidingen konden worden gegeven met betrekking tot de uitvoering van het politieverdrag.

In de afgelopen jaren heeft België een vademecum over internationale politiesamenwerking opgesteld voor basisdocenten aan de politieopleidingen. Hierin is opgenomen wat de bevoegdheden van de politie in de buurlanden zijn. Dit naslagwerk is opgesteld met medewerking van de werkgroepleden uit Nederland en Luxemburg.¹⁷⁶

Verder wordt er gewerkt aan een actualisering van de politiebrochure uit 2006 voor politiebeambten in de grensregio die te maken kunnen krijgen met grensoverschrijdend optreden. Er is discussie over het juiste *format*, want ieder land heeft zijn eigen behoeften. Zo zijn Nederlandse politieauto's standaard uitgerust met een boordcomputer waarop de relevante informatie moet kunnen verschijnen, in Luxemburg is men gewoon te werken met een geplastificeerde flyer met daarop basisinformatie over de belangrijkste regels en bevoegdheden voor zover die afwijken. De vraag is of er überhaupt behoefte is aan een gemeenschappelijke informatiedrager.

| 135 |

De verschillende wijze van financiering van politieopleidingen in Nederland en België compliceert de samenwerking op dit gebied. In Nederland krijgen opleidingsinstituten per student een vergoeding, terwijl in België opleidingen als pakket worden gefinancierd. Dit levert voor Nederland het probleem op dat bij deelname van Belgische studenten, hier geen vergoeding tegenover staat. Een andere complicatie is dat het politieonderwijs in België meer gefragmenteerd is dan in Nederland. In Nederland is er een nationale politieacademie, in België zijn er dertien lokale en drie federale politiescholen.

2) Ondersteuning aan andere werkgroepen

Het tweede doel is het ondersteunen van de andere werkgroepen en andere partners (burenoverleg, landenoverleg, etc.) op het vlak van opleidingen en gemeenschappelijke oefeningen. De voorzitter van de werkgroep heeft in de loop van 2010 de missie van de werkgroep in de andere politiewerkgroepen gepresenteerd.

¹⁷⁶ Het was oorspronkelijk de bedoeling het vademecum uit te breiden met Frankrijk, Duitsland en Groot-Brittannië, maar hiervan is inmiddels afgezien vanwege gebrek aan belangstelling in die landen.

3) Opportuniteiten

In de werkgroep zijn de grote lijnen van het opleidingslandschap besproken. Nu is het voornemen om dit thematisch verder uit te diepen. Ook worden in de werkgroep nieuwe initiatieven besproken, maar deze worden niet *per se* binnen de werkgroep geïdentificeerd of door de deelnemers georganiseerd.

- Politieambtenaren van de federale politie van België maken gebruik van de onderwijs-faciliteiten op de school voor Gevaar- en Crisisbeheersing in Ossendrecht (NL);
- In 2010 heeft de bovenregionale recherche Zuid-Nederland (BRZN) in Baarle-Nassau (NL) een grensoverschrijdende opleiding recherche georganiseerd (en gefinancierd) voor acht Nederlandse en acht Belgische rechercheurs. In 2011 heeft een tweede sessie plaatsgevonden in Malle (B). De volgende sessie zal weer in Nederland worden georganiseerd. Het programma wordt door de twee landen samen uitgewerkt. Het idee is om deze training jaarlijks beurtelings in België en Nederland te laten plaatsvinden.
- Sinds enige tijd volgen Belgische politieofficieren een aangepaste opleidingsmodule voor ME-pelotonscommandant in Nederland. Nederlandse politieofficieren volgen een soortgelijke opleiding in België. Beide landen hebben inmiddels dertien officieren opgeleid in het andere land.
- De leden van de Belgische eenheid die betrokken zijn bij het aanhouden van gevaarlijke personen hebben de Nederlandse training 'vaardigheden aanhouden in groepsverband' (VAG) gevolgd. Dergelijke trainingen leiden tot kwaliteitsverbetering en bevorderen ook de grensoverschrijdende samenwerking.
- In 2010 nam België het initiatief tot het organiseren van een opleiding 'Gold & Silver Commander'¹⁷⁷ met ondersteuning van het Benelux Secretariaat-generaal. Deze opleiding was toegankelijk voor Nederlandse en Luxemburgse collega's, maar hiervan werd geen gebruik gemaakt. In 2011 werd het initiatief herhaald en namen twee Nederlanders en een Luxemburger deel. In 2012 waren plaatsen voorzien voor twee Nederlanders, twee Luxemburgers en één persoon uit Noordrijn-Westfalen.

| 136 |

Luxemburg heeft voorgesteld om samen te werken met betrekking tot de voorbereiding van politiefunctionarissen voor missies in het kader van civiele crisisbeheersing, zoals op de Westelijke Balkan of in Afghanistan. Hierover is nog geen besluit genomen. Alledrie de Benelux-landen maken gebruik van de trainingsfaciliteiten in Bühl (Noordrijn-Westfalen).

Er wordt getracht om te komen tot gezamenlijke accreditatie van politieonderwijs in België en Nederland. Dit kan namelijk schaalvoordelen opleveren en leiden tot inzetbaarheid van politiepersoneel over de grens in geval van bijvoorbeeld grootschalige evenementen.

¹⁷⁷ De *Gold-Silver-Bronze* commandostructuur wordt gehanteerd als hiërarchisch raamwerk voor de commandovoering over de politie bij grootschalige evenementen (bijvoorbeeld met veel publiek of hoogwaardigheidsbekleders) of bij rampen en noodsituaties. De oorsprong ervan ligt in het Verenigd Koninkrijk.

4) Kennisnetwerk

De werkgroep onderzoekt de mogelijkheden om de kennisnetwerken van de drie landen te stroomlijnen en op elkaar aan te sluiten. Dit wordt ten eerste gedaan door middel van een proefproject rond de politionele aanpak van intra-familiaal (huiselijk) geweld. De Benelux-werkgroep rond deze materie is van start gegaan op 21 juni 2010. Dit proefproject loopt niet volgens de verwachtingen, met name vanwege definitiekwesties. In Luxemburg is het fenomeen eerwraak bijvoorbeeld niet bekend.

Hiernaast heeft Nederland reeds tien Belgische politiemensen toegang tot het Nederlandse politie Kennisnet verleend (5 van de federale en 5 van de lokale politie). Deze politiemensen krijgen ook een introductie over het systeem, zodat zij er op een juiste manier mee om kunnen gaan. België beschikt niet over een dergelijk systeem en heeft alleen informatie-systemen op korpsniveau. Het is dan ook niet mogelijk voor Nederland om centrale informatie van België te krijgen.

Samenwerking met Noordrijn-Westfalen

Sinds 2011 neemt een vertegenwoordiger van de politieorganisatie van de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen deel aan de vergaderingen van de werkgroep Gemeenschappelijke politieopleidingen. Noordrijn-Westfalen doet volledig mee aan de beraadslagingen en geeft, net als de andere deelnemers, presentaties over het eigen systeem van politieopleidingen. Sommige werkgroepleden staan aarzelend tegenover de deelname, anderen vinden het zinvol. Op operationeel niveau is samenwerking met Noordrijn-Westfalen mogelijk. Zo wordt Noordrijn-Westfalen soms uitgenodigd voor deelname aan oefeningen en opleidingen in de Benelux-landen.

| 137 |

Resultaten en maatschappelijke baten

Ondanks dat het initiatief tot oprichting van de werkgroep al in mei 2007 werd genomen, werd de werkgroep pas in 2009 operationeel. De samenwerking kent nog altijd overwegend een verkennend karakter. Tot op heden ligt de nadruk op informatie-uitwisseling om mogelijkheden tot samenwerking te verkennen en het *ad hoc* organiseren van gezamenlijke cursussen en trainingen. Het gaat in feite meer om het uitnodigen van deelnemers uit de andere landen, dan om echt gezamenlijke opleidingen.

Er zit bovendien weinig verbinding tussen en continuïteit in de activiteiten van de werkgroep en het kost moeite om een stevige agenda voor de werkgroep te ontwikkelen. De urgentie van de samenwerking lijkt niet door iedere delegatie in dezelfde mate te worden gedeeld. Het kost de voorzitter dan ook moeite om de overige delegaties actief bij de discussie te betrekken.

Er zijn de afgelopen jaren diverse opleidingen en cursussen aangeboden. Het is van belang, zeker voor politiemensen die werkzaam zijn in de grensregio's, om kennis te hebben van elkaars wetgeving en bevoegdheden en te weten wanneer geweld mag worden toegepast. Bij grootschalige evenementen werken de Belgische en Nederlandse politie soms samen, het is dan belangrijk dat men op de hoogte is van elkaars systeem. Ook worden hiermee soms schaalvoordelen benut. Het is echter niet eenvoudig om de relatie met de activiteiten

van de werkgroep vast te stellen. De werkgroep rekent het ondersteunen van gemeenschappelijke oefeningen tot haar taken, maar de oefeningen die zijn georganiseerd zijn lastig op het conto van de werkgroep te schrijven.

Toegevoegde waarde van het Benelux-kader

De werkgroep komt voort uit en beoogt ondersteunend te zijn aan de Senningensamenwerking. De dynamiek in de werkgroep is in hoge mate Nederlands-Vlaams. Luxemburg en Wallonië doen mee, maar zijn geen initiators.¹⁷⁸ Bij deelname aan elkaars opleidingen is het taalverschil al snel een complicerende factor. Voor Nederland is het aantrekkelijk dat ook Noordrijn-Westfalen sinds kort bij de samenwerking is betrokken.

De Europese Unie is het meest relevante kader voor samenwerking op het gebied van internationaal politieonderwijs. De Nederlandse focus wat betreft samenwerking op dit gebied ligt dan ook op de Europese Unie en op de ons omringende landen. De nationale politieacademies van de Europese lidstaten werken ook met elkaar samen via het European Police College (CEPOL). CEPOL is gevestigd in het Verenigd Koninkrijk en organiseert samen met de nationale politieacademies internationale politieopleidingen en trainingen. Er dreigt gevaar van overlap met CEPOL-initiatieven, zoals bij het opstellen van een vademecum.

| 138 |

De Benelux-samenwerking op het gebied van opleidingen is echter praktischer van aard, met directe uitwisselingen en gericht op de uitvoering van het politieverdrag, waarmee de Benelux in Europa voorop loopt als het gaat om grensoverschrijdende politiesamenwerking.

De rol van het Benelux Secretariaat-generaal

Het Benelux Secretariaat-generaal ondersteunt de werkgroep logistiek en administratief en er wordt getolkt tijdens werkgroepbijeenkomsten, sinds de deelname door Noordrijn-Westfalen ook van en naar het Duits. Het Secretariaat-generaal fungeert niet als kennisdraaischijf tussen de politiewerkgroepen en deze werkgroep. De werkgroep is ook niet geïnformeerd over de samenwerking tussen de opleidingen Veiligheidskunde in Zuid-Nederland en Vlaanderen, waaraan het Benelux Secretariaat-generaal ondersteuning biedt.

5.8.5 Crisisbeheersing

Achtergrond

In 2003 besloten de Benelux-regeringen om grensoverschrijdende samenwerking inzake crisisbeheersing en rampenbestrijding aan het Senningens-overleg toe te voegen. Op 1 juni 2006 ondertekenden de verantwoordelijke ministers een Memorandum van Overeenstemming inzake de samenwerking op het terrein van de beheersing van crises met

¹⁷⁸ Het hogere politiekader van Luxemburg wordt overigens wel in België opgeleid, maar dat staat los van de Benelux-samenwerking.

mogelijke grensoverschrijdende gevolgen.¹⁷⁹ Deze overeenkomst heeft als doel de samenwerking tussen de Benelux-landen te intensiveren en te effectueren op het terrein van de beheersing van crises in relatie tot een voorval of ongeval dat zich op het grondgebied van een van hen voordoet of dreigt voor te doen en grensoverschrijdende gevolgen heeft of kan hebben, ongeacht of de crisis van natuurlijke, technische of menselijke oorsprong is.¹⁸⁰

De samenwerking heeft betrekking op de afstemming van nationaal beleid en de planning en uitvoering van maatregelen. Die afstemming heeft onder meer betrekking op het onderkennen van de risico's, de planning van de maatregelen ter bescherming van de bevolking in geval van crisis, de crisisbeheersing, de wederzijdse bijstand op *ad hoc* basis, informatie-uitwisseling, de communicatie naar en voorlichting van de bevolking in geval van crisis en het houden van gemeenschappelijke oefeningen. De nationale crisiscentra van de drie landen zijn aangewezen als verantwoordelijke instanties voor de uitvoering van het memorandum. Aan de overeenkomst wordt naar gelang de reikwijdte van de respectieve crises bi- dan wel trilateraal uitvoering gegeven.¹⁸¹ Een aantal praktische aspecten, zoals de aanstellingen van *liaisons* of een regeling inzake informatie aan de bevolking bij noodsituaties, dienen te worden uitgewerkt in zogenaamde technische afspraken tussen de bevoegde overheden en diensten.¹⁸²

Nadat het Memorandum van Overeenstemming was ondertekend, stelde het Benelux Comité van juristen vast dat het om een verdrag ging dat voor de partijen bindende bepalingen bevatte. Hierdoor was ratificatie door de nationale parlementen vereist. Het memorandum is tot op heden door Nederland en Luxemburg geratificeerd, maar nog niet door België (met name door de langdurige regeringsvorming in 2010/2011). Het uitblijven van inwerkingtreding van het MoU zet in zoverre een rem op de samenwerking dat de technische afspraken pas kunnen worden geformaliseerd als de ratificatie van het MoU is voltooid. In de praktijk belemmert dit de samenwerking op operationeel niveau niet.

| 139 |

Verloop van de samenwerking

Er is een centrale Benelux-werkgroep Crisisbeheersing (SENN-CRISE) die een à twee maal per jaar vergadert bij het Benelux Secretariaat-generaal. Een senior crisiscoördinator van het Nationaal Crisiscentrum (NCC) treedt op als Nederlandse delegatieleider. Daarnaast nemen vertegenwoordigers van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) deel, de ambassade-

¹⁷⁹ Memorandum van overeenstemming inzake de samenwerking op het terrein van de beheersing van crisissen met mogelijke grensoverschrijdende gevolgen tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk der Nederlanden en het Groothertogdom Luxemburg, Luxemburg, 1 juni 2006.

¹⁸⁰ De eerste overweging van het MoU wijst op het verhoogde risico op voorvallen of ongevallen aan de grenzen van de Benelux-landen door de aanwezigheid van onder meer: nucleaire installaties; Seveso-bedrijven; vervoer en opslag van gevaarlijke stoffen; een netwerk van leidingen voor de voorziening van aardgas en andere gevaarlijk geachte producten; een netwerk voor het transport van hoogspanning; een spoorwegnet; een wegennet; vliegverkeer; waterwegen; landbouwbedrijven met risico's op besmettelijke dierziekten; een niet te miskennen risico op aardbevingen aan de Belgisch-Nederlandse grens; een hydrologisch net; en vitale infrastructuur.

¹⁸¹ MoU Crisisbeheersing 2006, artikel 1.

¹⁸² MoU Crisisbeheersing 2006, artikel 3.

raad Veiligheid en Bestuur van de Nederlandse ambassade in België en afhankelijk van de agenda kunnen andere vertegenwoordigers deelnemen, bijvoorbeeld namens het Interprovinciaal Overleg (IPO). Namens België is de directeur Noodplanning van het Algemene Crisiscentrum van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken delegatieleider en namens Luxemburg de directeur Administratie Hulpdiensten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Grote Regio. Het teamhoofd Justitie en Binnenlandse Zaken van het Benelux Secretariaat-generaal zit de vergaderingen voor.

De werkgroep heeft als taak om de diverse bepalingen van het Memorandum van Overeenstemming verder uit te werken, inzicht te verschaffen in onder meer elkaars werkmethode en lessen die uit werkelijke crisissituaties of oefeningen werden getrokken en de voorzieningen bij de Europese Unie te volgen en in aanmerking te nemen.¹⁸³

Tijdens de bijeenkomsten van de werkgroep wordt een breed palet aan thema's besproken, waaronder de stand van zaken rond de ratificatie van het MoU en de tenuitvoerlegging ervan en relevante ontwikkelingen in het nationale beleid, zoals de hervorming van de veiligheidsregio's in Nederland in 2010. Ook hebben vertegenwoordigers van de nationale crisiscentra de afgelopen jaren over en weer werkbezoeken afgelegd, waarbij presentaties zijn gegeven over de werkwijze van de centra.

| 140 |

Onder de centrale werkgroep ressorteren drie (sub)werkgroepen, waarvan de vorderingen in de centrale werkgroep worden besproken. De intensiteit van de samenwerking van deze werkgroepen verschilt en het voorzitterschap is verdeeld over de drie landen.

Wergroep Informatievoorziening aan de bevolking in noodsituaties

België is voorzitter van de werkgroep waarin de vertegenwoordigers van de crisiscommunicatiediensten elkaar ongeveer een à twee keer per jaar ontmoeten. Het streven van deze werkgroep is om grensoverschrijdende communicatie en coördinatie van crisiscentra in noodsituaties te bevorderen en crisiscommunicatienetwerken op te richten. Het (eerste) Actieplan Senningen voor 2007 en 2008 bevatte als doelstelling de ondertekening van een akkoord inzake de voorlichting van de bevolking in de Benelux in noodsituaties. Deze Benelux-regeling (technische afspraak) werd op 9 mei 2007 door de diensthoofden van de nationale crisiscentra ondertekend. Daarin is de – toen al bestaande – samenwerking tussen communicatieadviseurs op nationaal niveau van de drie landen voorafgaand aan en tijdens crises schriftelijk vastgelegd. Afgesproken is om de technische afspraak op jaarbasis te evalueren en na te gaan of het toepassingsgebied ervan kan worden uitgebreid naar het provinciale en lokale niveau. Door de afspraak kan in geval van nood snel communicatie tussen de overheden plaatsvinden, zodat de communicatie aan de bevolking (rond de aanpak) van een crisissituatie kan worden afgestemd. In de technische afspraak is vastgelegd dat mocht er in een van de twee kerncentrales aan de Vlaams-Nederlandse grens (Borssele in Nederland of Doel in België) een noodsituatie uitbreken en het andere land behoort tot het effectgebied, dat dan de maatregelen worden toegepast van het land waarin

¹⁸³ MoU Crisisbeheersing 2006, artikel 6.

de noodsituatie is uitgebroken. Het is dus niet de bedoeling om tot een gezamenlijk beleid te komen, maar om in gevallen van nood afstemming te laten plaatsvinden.¹⁸⁴ Voor de jaren 2010-2011 was het voornemen van de werkgroep om de mogelijkheden te onderzoeken om met behulp van sociale media, zoals Twitter en Facebook, de bevolking tijdig en adequaat over noodsituaties met een grensoverschrijdend effect te informeren.¹⁸⁵ Op dit moment wisselt men naar aanleiding van incidenten (bijvoorbeeld 'Pukkelpop') ervaringen uit over de inzet van sociale media in geval van rampen of crises. Het gaat dus meer over geleerde lessen en de toepassing of toepasbaarheid daarvan binnen de nationale structuren.

In het kader van deze werkgroep is het Benelux-netwerk van crisiscommunicatoren (communicatieadviseurs) van belang. Deze crisiscommunicatoren zijn enkele keren als werkgroep op het Benelux Secretariaat-generaal bijeengekomen en hebben afspraken gemaakt over het informeren van de burgers aan weerszijden van de grens in noodsituaties. De laatste jaren worden periodieke bijeenkomsten niet meer opportuun gevonden en onderhouden zij op reguliere basis informeel contact en zijn er *ad hoc* bijeenkomsten.

Werkgroep Aanstelling van contactpersonen

Luxemburg is voorzitter van de werkgroep die zich bezighoudt met een regeling betreffende het aanwijzen van contactpersonen.¹⁸⁶ Er is een overeenkomst tot stand gekomen inzake het aanwijzen van contactpersonen indien er een nucleaire of chemische ramp in de Benelux plaatsvindt. Deze overeenkomst wordt pas ondertekend als het overkoepelende MoU crisisbeheersing in werking is getreden, wat niet wegneemt dat de inhoud van de overeenkomst al wordt toegepast en er contactpersonen zijn aangemerkt. In een crisissituatie kan expertise worden uitgewisseld door de inzet van een *liaison* (verbindingspersoon). Dat wil zeggen dat de landen een eigen medewerker kunnen plaatsen op het nationale crisiscentrum van het door een crisis getroffen land.¹⁸⁷

| 141 |

Ook vindt er in deze werkgroep informatie-uitwisseling plaats op basis van situatierapportages. Deze informatie-uitwisseling vindt voornamelijk plaats tussen België en Nederland in de vorm van dag- en wekrapportages. Hier zijn eveneens contactgegevens uitgewisseld. Als voorbeeld kan hier worden genoemd dat Nederland intensief contact heeft met de Belgische overheid over het Nederlandse nucleaire treintransport van Borssele naar Frankrijk via België.

Onder deze werkgroep functioneert ook een subwerkgroep die zich bezighoudt met de voorbereiding van gemeenschappelijke crisisoefeningen. In de praktijk betreft het meestal

¹⁸⁴ Wel wordt momenteel gewerkt aan het op elkaar afstemmen van de maatregelen, zodat men in geval van bijvoorbeeld een evacuatie in Nederland en België in gelijke omstandigheden hetzelfde aantal kilometers als evacuatiegebied afkondigt. Nu is dat nog niet gelijk, hetgeen betekent dat Nederland bijvoorbeeld mensen in een straal van 5 km evacueert en België onder zelfde omstandigheden 10 km.

¹⁸⁵ Benelux Secretariaat-generaal, *Tweede Actieplan Senningen*, Brussel, 29 oktober 2010.

¹⁸⁶ In de praktijk heeft het Benelux Secretariaat-generaal de taak van voorzitter overgenomen van Luxemburg.

¹⁸⁷ Een eerste uitvoering van deze regeling vindt dit najaar plaats rondom de oefening Pegase.

nationale oefeningen, waarbij de andere landen worden uitgenodigd om deel te nemen. Luxemburg is formeel de voorzitter van deze werkgroep, maar België en Nederland nemen doorgaans het initiatief met betrekking tot de planning van oefeningen. Er zijn verschillende oefeningen gehouden, zoals in Doel (België) in 2009 en Borssele (Nederland) in 2011 rond nucleaire dreiging, een strijd tegen infectieziekten en een oefening met een ontspoorde Thalys. Voor 2014 bereidt België een ECURIE-oefening voor.¹⁸⁸ Het Benelux Secretariaat-generaal neemt hierbij het voortouw en dient de subsidieaanvraag in bij de Europese Unie. Andere EU-lidstaten worden uitgenodigd om aan deze oefening deel te nemen.¹⁸⁹

Wergroep Risico-identificatie

Nederland zit de werkgroep Risico-identificatie voor. In deze werkgroep vindt informatie-uitwisseling plaats met betrekking tot de nationale systemen voor risico-identificatie en -kartering en worden risicogegevens gedeeld die in de eigen nationale systemen kunnen worden gebruikt. Het doel is het creëren van gemeenschappelijke grensoverschrijdende digitale bestanden (bestaande uit kaartmateriaal en daaraan gekoppelde databestanden) die dienen als gemeenschappelijke basis voor snelle interventies bij grote rampen en crises met grensoverschrijdende gevolgen. Het Tweede Actieplan Senningen spreekt zelfs van een ontwikkeling richting een Benelux-risicokaart.¹⁹⁰ Binnen de werkgroep wordt al risico-informatie gedeeld omtrent zogenaamde Seveso-bedrijven¹⁹¹ en er is een afspraak om in de toekomst ook nucleaire gegevens uit te wisselen. Gezien de grote problemen die België heeft met het uitwisselen van gegevens over Seveso-bedrijven, is het echter niet waarschijnlijk dat hiermee binnen afzienbare tijd een begin zal worden gemaakt.

| 142 |

De werkzaamheden van de werkgroep Risico-identificatie houden nauw verband met de Benelux-werkgroep GIS-Geodata die in 2009 is gestart. Deze laatste werkgroep richt zich op de uitwisseling van geografische informatie tussen de Benelux-landen. Het betreft hier niet alleen het uitwisselen van de informatie zelf, maar men probeert het vooral gemakkelijker te maken voor de partners om bij elkaar informatie te vinden. Naar aanleiding van de Europese kaderrichtlijn INSPIRE¹⁹² is een Memorandum van Overeenstemming totstandgekomen dat is ondertekend door Nederland, België (federaal, Vlaanderen en Wallonië) en

¹⁸⁸ ECURIE (*European Community Urgent Radiological Information System*) is het Europese systeem voor vroegtijdige notificatie in het geval van een radiologische of nucleaire noodsituatie.

¹⁸⁹ Nederland heeft tot dusver nog niet positief gereageerd op deelname aan deze oefening.

¹⁹⁰ Benelux Secretariaat-generaal, *Tweede Actieplan Senningen*, Brussel, 29 oktober 2010, p. 11.

¹⁹¹ Een Seveso-bedrijf is een bedrijf dat activiteiten ontplooit op het vlak van de behandeling, de productie, het gebruik of de opslag van gevaarlijke stoffen. De Europese Seveso-richtlijn legt veiligheidsvoorschriften vast en besteedt onder meer aandacht aan preventiemaatregelen, bedrijfsinspecties en de ruimtelijke ordening rondom bedrijfssites met een hoog risico.

¹⁹² De INSPIRE-richtlijn (sinds 15 mei 2007 van kracht) leidt tot een Europese geo-informatie infrastructuur, die een geïntegreerde aanpak van Europees milieubeleid mogelijk maakt. De INSPIRE-richtlijn verplicht de Europese lidstaten geo-informatie over 34 thema's te voorzien van metadata, te harmoniseren en beschikbaar te stellen via het INSPIRE-portaal.

Luxemburg. De beide werkgroepen zullen bezien hoe hun taken kunnen worden verdeeld en hoe duplicatie kan worden vermeden.¹⁹³

Samenwerking met Noordrijn-Westfalen

Grensoverschrijdende crisisbeheersing is een van de overeengekomen samenwerkingsthemas van de Benelux en de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen (NRW). Sinds 2010 woont een vertegenwoordiger van het ministerie van Binnenlandse Zaken van Noordrijn-Westfalen de bijeenkomsten van de centrale werkgroep bij. Noordrijn-Westfalen stelde verschillende initiatieven voor, waaronder deelname aan oefeningen, die in Benelux-werkgroepen worden besproken. De nadruk lag in de eerste fase op het verwerven van kennis en inzicht in elkaars organisatie en verantwoordelijkheden.¹⁹⁴ In 2010 brachten vertegenwoordigers van de Duitse deelstaat een werkbezoek aan de nationale crisiscentra in Brussel en Den Haag, in 2011 vond een tegenbezoek plaats. Ook neemt Noordrijn-Westfalen deel aan de samenwerking binnen de subwerkgroep Risico-identificatie.

Resultaten en maatschappelijke baten

De belangrijkste resultaten van de samenwerking hebben betrekking op bestuurlijke informatievoorziening, het benoemen van contactpersonen, het oprichten van een communicatienetwerk, uitwisselen van ervaringen en *best practices* en deelnemen aan elkaars crisioefeningen. De samenwerking vervult daarmee primair een netwerkfunctie die is gericht op het elkaar leren kennen en kennis nemen van elkaars werkwijzen. Uiteindelijk moet dit de crisisbeheersingscapaciteiten van de overheid in het geval van (grensoverschrijdende) noodsituaties vergroten. Voor de medewerkers van de nationale crisiscentra is het nuttig om hun collega's in de omliggende landen goed te kennen, omdat dit de samenwerking in crisissituaties vergemakkelijkt.

| 143 |

De werkgroep Risico-identificatie levert vooralsnog weinig concrete resultaten op. Er bestaat een discrepantie tussen de op strategisch niveau gemaakte formele afspraken en de praktische mogelijkheden op het technische niveau. De verschillen tussen de nationale systemen zijn zo groot dat de samenwerking op het technische niveau snel werd geblokkeerd. Luxemburg kent überhaupt geen risicokartering en Nederland en België hanteren een heel ander systeem. Bovendien is er verschil in openheid. In Nederland is de meeste informatie vrij toegankelijk (zie bijvoorbeeld risicokaart.nl), terwijl België terughoudend is met het openbaar maken van risicodata. Het delen van risico-identificatie zou een voorbeeld kunnen zijn voor andere Europese landen, maar bij gebrek aan resultaat ligt dit nog niet voor de hand. Momenteel wordt het mandaat van de werkgroep herbezien.

Toegevoegde waarde van het Benelux-kader

De contacten tussen de nationale crisiscentra verlopen vlot, ook buiten de Benelux-vergaderingen om. Dit zou ook zonder Benelux-werkgroep kunnen, maar het wordt nuttig

¹⁹³ Benelux Secretariaat-generaal, *Conclusies van de vergadering van de Werkgroep Crisisbeheersing van 11 februari 2011*, Brussel, 10 maart 2011, p. 6.

¹⁹⁴ Benelux Secretariaat-generaal, *Jaarverslag 2009*, p. 12.

geacht dat er afspraken op papier staan, zodat de afspraken behouden blijven als er andere personen aantreden. Bovendien zorgt de Benelux-samenwerking voor continuïteit in de contacten, waardoor gemakkelijker contact kan worden opgenomen als er iets gebeurt. Ook het terugkoppelen van wat de landen nationaal doen naar de Benelux-partners zou zonder de Benelux niet plaatsvinden. Het MoU dient als basis om andere overeenkomsten niet te hoeven opstellen, zoals bleek bij de voorgenomen overeenkomst tussen België en Nederland inzake het delen van nucleaire en radiologische risico's.

Het trilaterale karakter en het ontbreken van een gezamenlijke grens tussen Nederland en Luxemburg maakt de Benelux niet het meest logische samenwerkingsniveau voor crisisbeheersing. In de praktijk is de Benelux-samenwerking dan ook vooral een samenwerking tussen België en Nederland en tussen België en Luxemburg. Goede samenwerking met Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen is voor Nederland veel belangrijker. De deelname van Noordrijn-Westfalen aan de Benelux-werkgroep is voor Nederland daarom van groot belang. Met de deelstaat Nedersaksen is de samenwerking veel minder intensief.¹⁹⁵ Onder aanvoering van België en met instemming en medewerking van Nederland, worden nu afspraken gemaakt op ministersniveau om de samenwerking, ook met de Duitse partners, naar een hoger niveau te tillen. De partners streven naar verdere intensivering van de samenwerking. De minister van Veiligheid en Justitie is hiervan een voorstander en wil graag met de Belgen en Duitsers verder afspraken maken op welke gebieden intensivering noodzakelijk of wenselijk is. Tegelijkertijd wil men de samenwerking op EU-niveau niet uit het oog verliezen en moet ervoor worden gewaakt dat de op Benelux-niveau gemaakte afspraken niet in strijd zijn met die van de Europese Unie, maar aanvullend zijn.

| 144 |

Eenzijds worden er op EU-niveau steeds meer afspraken gemaakt die een kader bieden voor grensoverschrijdende samenwerking. Anderzijds vindt er veel samenwerking plaats op Euregionaal of lokaal niveau. Er bestaan aan de Nederlands-Belgische en de Nederlands-Duitse grens diverse lokale samenwerkingsafspraken op Euregionaal, provinciaal en gemeentelijk niveau.¹⁹⁶ De Benelux slaagt er niet in om daarvoor een kader te bieden, al ligt daar wel een mogelijkheid. Zo tonen de Benelux-ambulancebeschikking en de grensoverschrijdende samenwerking tussen bestuurlijke entiteiten aan dat de Benelux juist een kader kan bieden voor lokale afspraken. De Nederlandse delegatie in de werkgroep crisisbeheersing is terughoudend wat betreft het betrekken van het lokale niveau (de veiligheidsregio's) bij de samenwerking, omdat de werkgroep is opgezet met het oog op de samenwerking op nationaal niveau. Nederland (het ministerie van Veiligheid en Justitie) is ook betrokken bij de Vlaams-Zuid-Nederlandse contactgroep rampenbestrijding waar op beleidsmedewerkers-

¹⁹⁵ Op 6 juni 2012 hebben Nederland en Nedersaksen een nieuwe gemeenschappelijke verklaring opgesteld (de vorige dateerde van 2001), waarbij de landen zich voorgenomen hebben om nieuwe afspraken te maken, bijvoorbeeld over een informatieprotocol, het stimuleren van oefeningen en een seminarreeks om meer continuïteit in de samenwerking brengen.

¹⁹⁶ Zie voor een overzicht van de afspraken langs de Nederlands-Belgische grens de Almanak Grensoverschrijdende samenwerking, pp. 117-125 en voor de afspraken langs de Nederlands-Duitse grens pp. 126-128, Benelux Secretariaat-generaal, *Almanak Grensoverschrijdende samenwerking 2011-2015*, Brussel, mei 2011.

niveau halfjaarlijks overleg plaatsvindt. Ook vertegenwoordigers van de Nederlandse veiligheidsregio's hebben zitting in deze contactgroep. De verschillende initiatieven vragen om goede afstemming.

Er is op dit moment weinig overlap tussen de Europese Unie en Benelux-activiteiten met betrekking tot crisismanagement. De uitzondering vormt risicocartografie (bijvoorbeeld het *European Programme for Critical Infrastructure Protection* (EPCIP), de Inspire-richtlijn of de *European Exchange Circle Mapping* (hoogwaterbescherming), maar zowel de activiteiten van de Europese Unie als die van de Benelux hebben op dit gebied vooralsnog weinig concrete resultaten opgeleverd.

In vergelijking met de Europese Unie is de Benelux-werkgroep informeler, praktischer en concreter. De personen kennen elkaar beter en het gaat om directe grensoverschrijdende samenwerking. Er worden alleen zaken besproken die voor de regio belangrijk zijn, terwijl in EU-verband veel wordt besproken dat minder relevant is voor de Benelux-landen, zoals bosbranden in Zuid-Europa. Om die reden kan de Benelux op dit terrein een praktisch samenwerkingskader zijn. De delegatieleden die België en Luxemburg in de Benelux-werkgroep vertegenwoordigen zijn ook de vertegenwoordigers in de relevante EU-raadswerkgroep voor civiele bescherming (PROCIV). Voor Nederland zijn dit andere personen. Dit maakt het voor Nederland uitdagender om de activiteiten van de Europese Unie en de Benelux synergetisch te maken.

| 145 |

Rol van het Secretariaat-generaal

Het Secretariaat-generaal is voorzitter van de centrale werkgroep crisisbeheersing, coördineert en levert soms een inhoudelijke bijdrage. Daarnaast vervult het verschillende ondersteunende werkzaamheden, zoals het opstellen van de notulen. Tijdens de bijeenkomsten wordt van de tolkdiensten van het Secretariaat-generaal gebruik gemaakt. Incidenteel zit het Secretariaat-generaal ook de vergaderingen van een subwerkgroep voor; zo zat het teamhoofd JBZ de twee bijeenkomsten van de werkgroep Risico-identificatie in 2010 voor. Bovendien heeft het Secretariaat-generaal gezamenlijk met juristen van de verantwoordelijke departementen het MoU Crisisbeheersing opgesteld. Het Secretariaat-generaal drijft de dossiers niet vooruit door opvolging te stimuleren. Het laat de uitwerking aan de lidstaten over. Wel zorgt het Secretariaat-generaal (onder andere) door middel van het versturen van uitnodigingen en het opstellen van de verslagen voor continuïteit.

6

Toegevoegde waarde en voordelen voor de burger

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de tweede onderzoeksvraag beantwoord, die luidt: Wat is de toegevoegde waarde van de Benelux Unie-samenwerking en welke voordelen levert deze op voor de Nederlandse burger? Deze vraag valt uiteen in vier subvragen:

- Wat is de toegevoegde waarde van de Benelux-samenwerking ten opzichte van alternatieve samenwerkingskaders, zoals lokale grensoverschrijdende samenwerking (bijvoorbeeld in Euregionaal verband), bilaterale samenwerking of Europese samenwerking? (paragraaf 6.2)
- Speelt de Benelux een voortrekkersrol binnen de Europese Unie (proeftuinfunctie)? Welke recente voorbeelden zijn er te geven van Benelux-initiatieven die op EU-niveau zijn (of zullen worden) overgenomen of waarbij andere Europese landen zich inmiddels hebben aangesloten? (paragraaf 6.3)
- Versterkt de Benelux Unie-samenwerking de Benelux Politieke Samenwerking? (paragraaf 6.4)
- Welke voordelen biedt de Benelux Unie-samenwerking voor de Nederlandse burger? Rekening houdend met het karakter van de Benelux Unie als intergouvernamenteel samenwerkingsverband en de daarmee samenhangende beperkte directe zichtbaarheid van de resultaten voor de burger, heeft IOB deze vraag vertaald naar: Wat is het maatschappelijk rendement van de Benelux Unie-samenwerking? Maatschappelijk rendement heeft betrekking op de maatschappelijke baten, afgezet tegen de kosten (paragraaf 6.5).

| 147 |

Bovendien wordt in dit hoofdstuk de vraag beantwoord welke in het gemeenschappelijk werkprogramma 2009-2012 voorgenomen thema's niet tot daadwerkelijke samenwerking hebben geleid (paragraaf 6.6). Tot slot wordt een aantal succes- en faalfactoren geïdentificeerd (paragraaf 6.7). Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies (paragraaf 6.8).

De bevindingen inzake de toegevoegde waarde van de Benelux Unie-samenwerking zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de analyse van de zeven geselecteerde samenwerkingsthema's (hoofdstuk 5 bevat een uitgebreide analyse per thema). In de onderstaande paragrafen worden overigens alleen de meest relevante voorbeelden aangehaald, niet alle door IOB onderzochte werkgroepen die genoemd zouden kunnen worden. De Benelux Unie-samenwerking omvat bovendien meer thema's dan door IOB zijn onderzocht. Thema's die hieronder niet aan bod komen, maar waar in Benelux Unie-verband wel wordt samengewerkt, betreffen onder andere economie, verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, natuur en landschapsbescherming, milieu en klimaat, immigratie en visumaangelegenheden en bestrijding van fiscale fraude.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Zie bijlage 3 voor een overzicht van de samenwerkingsthema's.

6.2 Toegevoegde waarde van het Benelux Unie-kader

Wat is de toegevoegde waarde van samenwerking in Benelux Unie-kader ten opzichte van alternatieve kaders, zoals op lokaal of (Eu)regionaal niveau, in bilateraal verband of in het kader van de Europese Unie?

Een eerste kanttekening bij deze vraag is dat de Benelux Unie-samenwerking nu eenmaal bestaat. Dit is meer dan een feitelijk gegeven. Veel van de samenwerking die plaatsvindt was er niet geweest (ook niet in andere kaders) als deze niet in Benelux-verband was begonnen. Het bestaan van de Benelux als geïnstitutionaliseerd samenwerkingskader brengt politici en ambtenaren met elkaar in contact die besluiten de samenwerking verder vorm te geven. Dat wil niet zeggen dat de Benelux altijd het meest voor de hand liggende niveau van samenwerking is, maar de Benelux doet het nu eenmaal. Vanwege deze 'padafhankelijkheid' is de vraag of de samenwerking niet net zo goed of misschien wel beter in een ander verband zou kunnen plaatsvinden geen neutrale. Aan het beëindigen van de Benelux-samenwerking zijn kosten verbonden, voornamelijk reputatiekosten voor de 'breker', maar ook verlies van persoonlijke netwerken waarin soms jarenlang is geïnvesteerd. De Benelux-samenwerking biedt juist kansen om goede relaties op te bouwen, relaties die voor de bilaterale samenwerking en met name ook in het kader van de Europese Unie van belang kunnen zijn.

| 148 |

Een tweede kanttekening is dat de evaluatie leert dat het meestal geen kwestie is van of samenwerking in Benelux-verband of in een ander kader, maar dat de Benelux-samenwerking vanuit een thematisch perspectief vrijwel altijd een relatie heeft met andere samenwerkingsniveaus (bilateraal, lokaal/Euregionaal, Europees); het is dus en-en. Zo vindt Benelux-samenwerking (of uitwisseling van informatie, ervaringen en ideeën) vaak plaats in de context van voorgenomen of staand EU-beleid (veterinaire aangelegenheden, pentalaterale energiesamenwerking, jeugdbeleid, grensarbeid). De in omvang beperkte samenstelling van de Benelux maakt het mogelijk om gezamenlijk operationele invulling te geven aan EU-richtlijnen of om zaken diepgaander te bespreken dan in een Europese Unie met 27 lidstaten mogelijk is (veterinaire aangelegenheden, jeugdbeleid en grensarbeid). Ook biedt de Benelux Unie een juridisch kader voor samenwerking op lokaal en Euregionaal niveau (denk aan de overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking voor bestuurlijke entiteiten, waarmee lokale overheden grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden kunnen aangaan, de ambulancebeschikking waardoor lokale afspraken inzake ambulancevervoer een nationaal juridisch kader krijgen en de Senningens-politiesamenwerking, waardoor korpsen in de grensstreek nauw kunnen samenwerken). De Benelux kan daarmee uitdagingen waarmee lokale autoriteiten of uitvoerende diensten langs de hele grens te maken hebben op een juridisch eenduidige manier aanpakken.

Trilateraal versus bilateraal

De Benelux is een trilateraal samenwerkingsverband dat zich vaak met grensoverschrijdende zaken bezighoudt. Nederland en Luxemburg delen geen grens, waardoor er bij de praktische samenwerking in de grensregio's vaak sprake is van Nederlands-Belgische en/of Belgisch-Luxemburgse samenwerking. Soms is er alleen sprake van bilaterale samenwerking tussen twee van de lidstaten; in bepaalde gevallen groeit de samenwerking in verschil-

lende snelheden. Zo is er eerst een ambulance-beschikking voor de Nederlands-Belgische grens opgesteld en later ook voor de Belgisch-Luxemburgse grens. Iets dergelijks gebeurt ook ten aanzien van het webportaal grensarbeid. De Benelux-overeenkomst grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale overheden wordt vrijwel alleen aan de Nederlands-Belgische grens toegepast. De operationele samenwerking inzake crisisbeheersing is voornamelijk Nederlands-Belgisch en Belgisch-Luxemburgs.

Dit hoeft niet per se als problematisch te worden beschouwd. De Benelux staat bilaterale samenwerking dus niet in de weg, maar ondersteunt deze. Men kan bovendien niet verwachten dat alle partijen op elk moment evenveel interesse hebben voor elk onderwerp en dus moet er ruimte zijn voor *géométrie variable*. In dat licht kunnen ook andere partijen bij de Benelux-samenwerking worden betrokken, zoals Noordrijn-Westfalen of Franse *régions*.

Terwijl Nederland geen grens deelt met Luxemburg, deelt het die wel met de Duitse deelstaten Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen. Grensoverschrijdende samenwerking die aan de Nederlands-Belgische grens vaak – maar niet uitsluitend – in Benelux-verband wordt gecoördineerd, vindt ook plaats aan de Nederlands-Duitse grens. Dit gebeurt veelal op lokaal en Europees niveau, maar ook vanuit het project GROS (BZK) worden grensbrede knelpunten aangepakt (ambulance, crisisbeheersing, politie e.d.). Een overkoepelend kader zoals de Benelux ontbreekt daar, maar sinds een aantal jaren zoekt (en vindt) Noordrijn-Westfalen aansluiting bij de Benelux. Dit is met name voor Nederland gunstig vanwege de lange, dichtbewoonde grens die wij met deze Duitse deelstaat delen. Op deze manier is de samenwerking op terreinen als crisisbeheersing, veterinaire aangelegenheden of (bepaalde onderdelen van) de politiewerking geïntensiveerd. Het komt ook voor dat de Benelux-samenwerking een model biedt voor de Nederlands-Duitse grens, zoals de beschikking inzake ambulancevervoer, die als voorbeeld dient voor een soortgelijke overeenkomst tussen Nederland en de Duitse deelstaten. De nieuwe overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen bestuurlijke entiteiten zal ook van toepassing zijn op de buitengrenzen van de Benelux en dus ook op de Nederlands-Duitse grens.

Kleiner groepsverband en vergelijkbaarheid problematiek

Het groepsverband van drie maakt diepgaande discussies mogelijk, over bijvoorbeeld nationaal beleid of Europese beleidsvraagstukken, waar de Europese Unie inmiddels te groot is geworden voor een uitgebreide gedachtewisseling. In sommige gevallen is de Europese Unie ook vanwege haar heterogeniteit een minder voor de hand liggend kader voor samenwerking dan de Benelux. Als voorbeeld kan hier het dossier crisisbeheersing/rampenbestrijding worden genoemd. Het is voor de Benelux-landen minder relevant om over bosbranden in Zuid-Europa te spreken, terwijl het voor landen daar minder zinvol is om over overstromingen te spreken. De vergelijkbaarheid van de problematiek kan derhalve ook een reden zijn om voor het Benelux-verband te kiezen.

Ondersteuning door het Benelux Secretariaat-generaal

De ondersteuning door het Secretariaat-generaal wordt door veel respondenten genoemd als een belangrijke stimulans van de samenwerking. Het feit dat er op neutraal terrein kan worden vergaderd, wordt belangrijker naarmate er gevoeliger thema's worden besproken.

Het Benelux Secretariaat-generaal is een organisatie met een lange traditie en ruime ervaring met grensoverschrijdende samenwerking. Het Secretariaat-generaal kan partijen bij elkaar brengen door de goede kennis van overheidsstructuren en de relevante (contact) personen in de drie landen. Ook heeft het doorgaans een goede kijk op de visies, standpunten, gevoeligheden van de drie landen en de cultuur- en mentaliteitsverschillen die tussen hen bestaan. De rol van het Secretariaat-generaal kan al naar gelang het dossier en de fase waarin de samenwerking verkeert variëren van faciliterend en puur secretariaeel tot het leveren van een inhoudelijke bijdrage of een bemiddelende rol. In de meeste werkgroepen beperkt de rol zich tot de logistieke en administratieve aspecten van de samenwerking en wordt ook niet meer van het Secretariaat-generaal verlangd.

Het Secretariaat-generaal zorgt voor continuïteit in de samenwerking door vergaderingen bijeen te roepen. Het vergemakkelijkt de samenwerking voor de partners door een vergaderlocatie te bieden, de uitnodigingen voor bijeenkomsten te versturen en de verslagen op te stellen. Respondenten uit verschillende werkgroepen merkten op dat de samenwerking het risico zou lopen te verwateren indien deze niet (meer) zou worden ondersteund door het Benelux Secretariaat-generaal. Dit roept de vraag op in hoeverre de voordelen van de samenwerking voor de deelnemers zouden opwegen tegen de kosten (met name de organisatie van bijeenkomsten) indien zij deze kosten zelf moesten dragen. Uiteraard is het zo dat het Benelux Secretariaat-generaal door de opgebouwde routine en de eigen locatie in Brussel efficiënt kan werken bij de organisatie van vergaderingen. Het feit dat er tijdens de vergaderingen simultaanvertolking plaatsvindt en vertaling van documenten is met name in de werkgroepen met juridische of technische onderwerpen van grote waarde.

| 150 |

6.3 Voortrekkersrol in Europa

Een van de expliciete doelstellingen van de Benelux Unie is om verder een voortrekkersrol te vervullen binnen de Europese Unie (artikel 2, lid 1). Bovendien is het de Benelux al sinds het Verdrag van Rome (1958) geoorloofd om verder te integreren dan de rest van de Europese Unie.¹⁹⁸ Deze paragraaf beantwoordt de vraag welke recente voorbeelden er zijn te geven van Benelux-samenwerking die navolging hebben gekregen of binnenkort zullen krijgen binnen de Europese Unie of bij welke Benelux-samenwerking andere EU-lidstaten zich hebben aangesloten (wat mogelijk later in de gehele Europese Unie navolging zou kunnen krijgen). Uit het verleden zijn voorbeelden te geven zoals de vorming van een douane-unie, economische en monetaire samenwerking of het opheffen van de binnengrenscontroles (eerst in Benelux-verband, sinds 1985 in Schengen-verband en in 1997 in EU-verband).

¹⁹⁸ Artikel 350 van het huidige *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie* luidt: 'De bepalingen van de Verdragen vormen geen beletsel voor het bestaan en de voltooiing van de regionale unies tussen België en Luxemburg alsmede tussen België, Luxemburg en Nederland, voor zover de doelstellingen van die regionale unies niet bereikt zijn door toepassing van de Verdragen.'

Sinds de opname van de Schengen-samenwerking in het kader van de Europese Unie zijn er geen voorbeelden te geven van samenwerking die in de Benelux is gestart en later door de Europese Unie is overgenomen. De voortrekkersrol kan echter een bredere betekenis hebben. Er zijn wel voorbeelden te geven van Benelux-samenwerking waarbij steeds meer andere Europese lidstaten zich over de jaren hebben aangesloten of die model hebben gestaan voor bredere Europese samenwerking. Ook zijn er initiatieven waarbij de Benelux-landen betrokken zijn, die op termijn binnen de Europese Unie zullen worden overgenomen.

Een voorbeeld van Benelux-samenwerking waarbij over de jaren steeds meer Europese landen zich hebben aangesloten is de samenwerking in het kader van Euro Contrôle Route op het terrein van gecoördineerde wegtransportinspecties. In 1994 startte de Benelux met een werkgroep inzake wegtransportinspecties. In 1997 werd de samenwerking uitgebreid met Frankrijk en inmiddels zijn er veertien Europese landen aangesloten en nog eens vier waarnemers.¹⁹⁹ Euro Contrôle Route wordt nog altijd logistiek en administratief ondersteund door het Benelux Secretariaat-generaal.²⁰⁰

De beste voorbeelden van samenwerking die door de Europese Unie worden of zullen worden overgenomen zijn die gevallen waar de samenwerking zich niet beperkt tot de drie Benelux-landen, maar wanneer er – net als in het geval van de Schengen-samenwerking – ook andere EU-lidstaten deelnemen, met name Duitsland en Frankrijk. Dit is het geval bij de koppeling van elektriciteitsmarkten in het kader van de Pentalaterale energiesamenwerking en het Verdrag van Prüm inzake de informatie-uitwisseling tussen politiediensten met het oog op terrorismebestrijding.

| 151 |

In het algemeen geldt voor de meeste thema's van de Benelux Unie dat de drie landen nauwer samenwerken dan wat in Europa tussen staten gebruikelijk is. In dat opzicht kan de Benelux als voorbeeld dienen voor andere landen. Ook werken de landen samen bij het uitvoering geven aan Europese afspraken, zoals bij de samenwerking op het gebied van politie-verbindingsofficieren. Ten aanzien van de implementatie van EU-richtlijnen leggen zij soms de nationale uitvoering naast elkaar of trekken zelfs gezamenlijk op.

Pentalaterale energiesamenwerking

De koppeling van de groothandelselektriciteitsmarkten in de Centraal-West-Europese regio in het kader van de Pentalaterale energiesamenwerking (Benelux, Duitsland en Frankrijk) zal op termijn door de gehele Europese Unie worden overgenomen. Deze regionale samenwerking, die zich nooit tot de Benelux-landen heeft beperkt maar wel vanaf het begin in 2005 logistiek en administratief door het Benelux Secretariaat-generaal wordt ondersteund, kwam tot stand nadat de vorming van een Europese interne elektriciteitsmarkt in

¹⁹⁹ De leden zijn: België, Nederland, Luxemburg, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Verenigd Koninkrijk, Spanje, Polen, Oostenrijk, Roemenië, Bulgarije, Hongarije en Litouwen. De waarnemers zijn: Slovenië, Tsjechië, Letland en Malta.

²⁰⁰ Wel werkte het Benelux Secretariaat-generaal en het uitvoerend comité van Euro Contrôle Route (ECR) in 2012 aan een plan voor de verzelfstandiging van ECR (zie *Jaarplan Benelux 2012*, p. 36).

een keer onhaalbaar bleek. De Europese Unie werd verdeeld in regio's, waarbij de Centraal-West-Europese regio erin slaagde de meest succesvolle regionale integratie tot stand te brengen. Inmiddels is deze regio door de Europese Commissie aangemerkt als 'target model'. Dat wil zeggen dat de Europese elektriciteitsmarkt tot stand wordt gebracht door andere lidstaten een voor een te laten aansluiten bij deze regio. Oostenrijk en Zwitserland zijn reeds als volwaardig deelnemer respectievelijk waarnemer toegetreden. De Europese Commissie bereidt momenteel *governance*-richtlijnen voor die de verhoudingen tussen overheden, toezichthouders, marktpartijen, netwerkbedrijven en elektriciteitsbeurzen definitief moeten regelen. Dit gebeurt EU-breed, omdat uiteindelijk alle lidstaten hiermee te maken zullen krijgen.

Politiesamenwerking

Een ander voorbeeld van een initiatief dat in kleiner verband (maar niet alleen Benelux) is begonnen is de samenwerking op het terrein van politie. Het Verdrag van Prüm werd op 27 mei 2005 afgesloten tussen de Benelux-landen, Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk en Spanje. Het verdrag gaat vooral over het versterken van de uitwisseling van informatie ter bestrijding van terrorisme, illegale immigratie en andere vormen van grensoverschrijdende criminaliteit. Hoewel dit verdrag buiten het EU-kader om is gesloten, staat het open voor andere EU-lidstaten en leden van de Schengenzone. Inmiddels hebben zeven andere EU-lidstaten zich bij het verdrag aangesloten²⁰¹ en een aantal anderen hebben die intentie kenbaar gemaakt aan de Raad van de Europese Unie.²⁰² April 2007 hadden al tien andere EU-lidstaten het Verdrag van Prüm ondertekend. Duitsland was initiatiefnemer en ook deze samenwerking heeft zich nooit tot de Benelux beperkt. Bepaalde onderdelen van het Verdrag van Prüm zijn overgenomen in een Raadsbesluit van de Europese Unie van 23 juni 2008 inzake de intensivering van grensoverschrijdende politiesamenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit. Daarbij zijn ook twee artikelen (24 en 26) in het Verdrag van Prüm die hun inspiratie ontleenden aan het Benelux-politieverdrag 2004.²⁰³

| 152 |

Politie-verbindingsofficieren

De samenwerking op het gebied van verbindingsofficieren past in de Europese trend van rationalisatie en optimalisatie van de netwerken. Bovendien biedt de Europese Unie een kader voor de samenwerking tussen de lidstaten op dit terrein.²⁰⁴ De Benelux geeft hier niet alleen concrete uitvoering aan, maar gaat op een praktisch niveau verder. Op die manier vormt de Benelux-samenwerking een proefproject voor Europa. Overigens bestaat er tussen de Scandinavische landen al langer een intensieve samenwerking op het gebied van verbindingsofficieren. Tussen de overige lidstaten wordt nog maar weinig gebruik gemaakt van elkaars verbindingsofficieren. België organiseerde tijdens zijn EU-voorzitterschap in

²⁰¹ Bulgarije, Finland, Estland, Hongarije, Roemenië, Slovenië en Slowakije.

²⁰² Griekenland, Italië, Portugal en Zweden. Noorwegen en IJsland hebben een verdrag met de EU ondertekend dat bepaalde onderdelen van het Verdrag van Prüm overneemt.

²⁰³ Zie C. Van Eenoooghe, *De waarde van het Benelux-politieverdrag in de Belgisch-Nederlandse grensstreek*, Masterproef, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Gent, 10 mei 2010, pp. 46-47.

²⁰⁴ Op basis van een EU-besluit uit 2003, zie subparagraaf 5.8.2.

2010 de eerste Europese vergadering van de nationale beheersdiensten voor verbindingsofficiëren. Dit initiatief heeft sindsdien navolging gekregen van enkele andere voorzitterschappen (o.a. Hongarije 2011 en Denemarken 2012). Dergelijke bijeenkomsten maken het mogelijk om op Europees niveau de lessen van de Benelux-samenwerking te delen. Zo was er bij andere lidstaten interesse in de evaluatie van de door Nederland ontwikkelde indicatoren voor de optimalisatie van het netwerk die door België zijn overgenomen.

Grensoverschrijdende samenwerking bestuurlijke entiteiten

De Benelux gaf in 1985 met de *Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten* als eerste uitvoering aan het kaderbesluit van Madrid (Raad van Europa) en bood daarmee een verdragsmatige basis. De door de Benelux opgebouwde expertise op dit terrein is benut bij het ontwikkelen van de Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS) in het kader van de Europese Unie en de Euregionale Samenwerkingsverbanden (ESV's) in het kader van de Raad van Europa. Inmiddels is de Benelux bezig met een herziening van de eigen overeenkomst waarin de voordelen van de oude arrangementen en de EGTS worden gecombineerd. De nieuwe overeenkomst kan model staan voor andere lidstaten of zelfs voor een nieuwe EU-verordening, maar dat is geen expliciet oogmerk.

Ambulancebeschikking

Ook de Benelux-beschikking inzake grensoverschrijdend spoedeisend ambulancevervoer kan in theorie model staan voor samenwerking tussen andere lidstaten, maar dit is geen expliciet oogmerk geweest. De beschikking staat in ieder geval model voor een toekomstige regeling tussen Nederland en de Duitse deelstaten Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen.

6.4 Relatie tussen de Benelux Unie en de Benelux Politieke Samenwerking

Er bestaat tussen vertegenwoordigers van de Benelux-landen op ambassades in het buitenland of bij internationale organisaties vaak een informele samenwerking. Informatie wordt intensief gedeeld, de collega's zoeken elkaar op of leggen zelfs gezamenlijk bezoeken af aan hoogwaardigheidsbekleders. Met name binnen de Europese Unie is er een sterk ingeburgerde (geïnstitutionaliseerde) vorm van Benelux-afstemming. Zo hebben de ministers-presidenten, ministers van Buitenlandse Zaken en de ministers van Justitie de gewoonte voorafgaand aan elk Europees overleg gezamenlijk de agenda te bespreken en te onderzoeken waar zij elkaar kunnen steunen of namens de Benelux het woord kunnen voeren. Ook op (hoogambtelijk) niveau (PVEU, DGPZ'en e.d.) bestaat een dergelijk informeel afstemmingsoverleg. Bij tijd en wijle komt er een gezamenlijke inbreng van de drie landen in de onderhandelingen tot stand, bijvoorbeeld middels een Benelux-memorandum of -paper. Deze vorm van samenwerking staat juridisch en institutioneel los van de Benelux Unie-samenwerking. De hierbij betrokken actoren zijn hooguit globaal op de hoogte van wat zich in het kader van de Benelux Unie afspeelt en de onderwerpen van de Benelux Politieke Samenwerking verschillen doorgaans van die van de Benelux Unie-samenwerking.

Het BPS-traject is sterk politiek gedreven, terwijl de politieke en hoogambtelijke betrokkenheid bij de Benelux Unie juist gering is.

Anderzijds wordt in een aantal ambtelijke werkgroepen van de Benelux Unie de Europese en internationale agenda besproken (veterinaire aangelegenheden, jeugdbeleid), maar hier ontbreekt de politieke afstemming. De ambtenaren zijn zich zodoende bewust van elkaars positie en zijn door informatie-uitwisseling soms beter geïnformeerd over de posities van andere actoren. Dit heeft toegevoegde waarde voor de deelnemers. Van toenadering van standpunten of gezamenlijk optreden is mede vanwege het gebrek aan politieke afstemming echter zelden sprake. De Benelux zou meer als eenheid kunnen optreden indien dit sterker politiek zou worden gedreven, maar het nationale beleid loopt vaak te ver uiteen en het Benelux-kader is onvoldoende dwingend om tot harmonisatie van standpunten te komen.

Veterinaire aangelegenheden

Besluitvorming rond veterinaire zaken vindt grotendeels plaats in het kader van de Europese Unie. Het betreft een in hoge mate op EU-niveau geharmoniseerd beleid en de meeste aandacht van de lidstaten gaat dan ook uit naar de samenwerking in EU-verband. De *Chief Veterinary Officers* van de Benelux-landen bespreken in de Benelux-werkgroep beleidsonderwerpen als vaccinatiepraktijken, het terugdringen van antibioticagebruik, elektronische registratie van runderen of dierenwelzijn, vaak in de context van – staand of toekomstig – EU-beleid terzake. De delegaties bezien in hoeverre hun beleid overeenkomt dan wel uiteenloopt. Ten aanzien van voorgesteld EU-beleid bezien zij waar zij gezamenlijk kunnen optreden of op zijn minst elkaar kunnen ondersteunen. De praktijk laat echter zien dat het nationale beleid dermate divergeert dat van echt gezamenlijk optreden met betrekking tot Europese beleidsvoorstellen zelden sprake is. Wel hebben de Benelux-landen, ondersteund door Spanje, in 2008 in EU-verband een voorstel gedaan met betrekking tot de vaccinatie tegen blauwtong dat een zekere invloed op het uiteindelijke besluit rondom vaccinatie heeft gehad.

Jeugdbeleid

Een belangrijke meerwaarde van de jeugdsamenwerking ligt volgens betrokkenen in de onderlinge informatie-uitwisseling en afstemming van de standpunten ten aanzien van internationale gremia, zoals de Europese Unie, de Raad van Europa en de Verenigde Naties. Zij hebben hierdoor beter begrip van en inzicht in de standpunten van hun Benelux-partners en de achtergrond daarvan. Bovendien kunnen zij informatie en inzichten over de internationale beleidsagenda en posities van andere spelers met elkaar delen. Zij voelen zich daardoor gesterkt in multilaterale besprekingen en soms kunnen zij elkaars inzet ondersteunen. Zo ondervond het Belgische EU-voorzitterschap in 2010 steun van de Benelux-partners met betrekking tot de Europese en internationale beleidsagenda's betreffende kinderen, jeugdbeleid en de rechten van kinderen. Door de grote verschillen in nationaal beleid en een gebrek aan betrokkenheid van bewindspersonen, slaagt de Benelux er evenwel niet in om op dit terrein een voortrekkersrol te spelen binnen de Europese Unie, door bijvoorbeeld samenwerkingsinitiatieven te lanceren of gezamenlijke standaarden op EU-niveau geaccepteerd te krijgen.

Senningen/Justitie en Binnenlandse Zaken

Opvallend is dat de Nederlandse vertegenwoordiging in Benelux-werkgroepen onder het Senningen-overleg vaker afwijkt van die in de EU-werkgroepen over dezelfde onderwerpen dan de Belgische of Luxemburgse (dit kwam naar voren bij de werkgroepen Verbindingsofficiëren, Aankoop en logistiek, en Crisisbeheersing). Dit maakt het voor Nederland gecompliceerder om synergie tussen de activiteiten in Benelux en EU-kader te bevorderen. Dit hoeft niet te betekenen dat er geen Benelux-afstemming bij Europese overleggen plaatsvindt. Zo hebben de Benelux-landen tijdens het Belgische EU-voorzitterschap in 2010 samengewerkt om een mandaat voor het Permanent comité operationele samenwerking binnenlandse veiligheid (COSI) vastgesteld te krijgen.

6.5 Voordelen voor de burger (maatschappelijke baten)

Welke voordelen levert de Benelux Unie-samenwerking op voor de burger? IOB hanteert een breder concept dan 'voordelen voor de burger', namelijk maatschappelijke baten. Ten eerste zijn de resultaten van de Benelux-samenwerking zelden voor de burger direct waarneembaar, hetgeen samenhangt met het karakter van de Benelux Unie. De Benelux is immers een intergouvernementeel samenwerkingsverband dat erop gericht is de drie lidstaten beter te laten samenwerken.²⁰⁵ De resultaten hebben daarom vaak betrekking op het beter of efficiënter laten functioneren van de nationale overheden en zijn voor de burger dus vaak indirect.

| 155 |

Ten tweede is de Benelux-samenwerking niet alleen gericht op (het bijdragen aan) het oplossen van maatschappelijke problemen (instrumentele of technische rationaliteit), maar mede op het onderhouden en verstevigen van de relaties tussen de politici, ambtenaren en uitvoerende diensten in de drie lidstaten (politieke of sociale rationaliteit). Dit levert niet direct maatschappelijke baten op, maar mogelijk wel indirect, doordat goede politieke of bestuurlijke betrekkingen weer ten dienste kunnen staan van effectieve grensoverschrijdende samenwerking of gezamenlijk optreden in EU-verband.

De resultaten van de Benelux Unie-samenwerking en de typen van maatschappelijk baten die dit oplevert zijn zeer gevarieerd. Dat maakt het lastig om hierover algemene uitspraken te doen. Hieronder wordt een viertal typen van maatschappelijke baten onderscheiden die het onderzoek naar voren heeft gebracht. Deze typen worden geïllustreerd aan de hand van de onderzochte samenwerkingsthema's, waardoor tevens een beeld wordt geschetst van de mate waarin resultaten ook zijn behaald en daadwerkelijk maatschappelijke baten opleveren.

²⁰⁵ Het officiële doel van de Benelux Unie is 'de samenwerking tussen de Hoge Verdragsluitende Partijen te verdiepen en uit te bouwen, opdat deze verder een voortrekkersrol kan vervullen binnen de Europese Unie en de grensoverschrijdende samenwerking op alle niveaus kan versterken en verbeteren' (artikel 2, lid 1 Benelux Unie-verdrag).

6.5.1 Wegnemen van grensbarrières

De Benelux-samenwerking op diverse thema's is gericht op het wegnemen van barrières die worden opgeworpen door de landsgrenzen. Hoewel de Europese interne markt verregaand voltooid is en de effectieve binnengrenscontroles binnen de Benelux al decennia geleden zijn afgeschaft, zijn de beperkingen die de landsgrenzen opwerpen voor burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, uitvoerende diensten en lokale overheden nog altijd talrijk en divers. Zo houdt de jurisdictie van politie en andere hulpdiensten op bij de grens, terwijl criminelen en crises zich niet door grenzen laten weerhouden. Bovendien gelden aan weerszijden van de grens afwijkende wetten en regels waarmee grensbewoners en grensarbeiders worden geconfronteerd en die hen voor uitdagingen stellen. Publieke voorzieningen aan de andere kant van de grens zijn, hoewel soms dichterbij dan voorzieningen in eigen land, voor burgers en bedrijven vaak niet toegankelijk, waardoor het voorzieningsniveau in de grensstreken (schijnbaar) lager is dan in de rest van het land. Ook zijn bedreigingen voor de veiligheid en gezondheid van burgers die van over de landsgrens komen in beperkte mate bekend, zijn de crisisbeheersingsdiensten daar minder goed op voorbereid en kunnen burgers minder goed worden geïnformeerd over de risico's en over de maatregelen wanneer zich een crisis voordoet. Voor dit soort problemen worden in Benelux Unie-verband oplossingen gezocht.

| 156 |

Politiesamenwerking

Dankzij het Senningen-politieverdrag kunnen politiefunctionarissen ook over de grens hun taak uitoefenen, bijvoorbeeld patrouilleren, een achtervolging voortzetten of een beveiligde persoon begeleiden.²⁰⁶ In de praktijk wordt steeds vaker gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Korpsen aan weerszijden van de Belgisch-Nederlandse grens delen bovendien steeds meer informatie, waardoor criminele groepen die in het ene land misdrijven plegen en zich vervolgens terugtrekken achter de grens (beter) kunnen worden opgespoord. Zichtbaarheid van het optreden en bekendheid van de maatregelen dragen bij aan het veiligheidsgevoel bij de bevolking. De politiediensten werken dan ook samen op communicatiegebied.

Crisisbeheersing

In het kader van het Senningen-overleg werken de Benelux-landen samen op het terrein van crises en rampen die grensoverschrijdende gevolgen (kunnen) hebben. De nationale crisiscentra hebben contactpersonen geïdentificeerd en kunnen *liaisons* plaatsen indien in één van de landen een crisis uitbreekt. Ook zijn er afspraken gemaakt over communicatie richting de bevolking bij grensoverschrijdende crises. Er is een begin gemaakt met het uitwisselen van risico-informatie, maar dit element staat nog in de kinderschoenen. Op deze manier zijn de crisiscentra beter voorbereid op grensoverschrijdende crises. In hoeverre de veiligheid van de burger hier daadwerkelijk bij gebaat is, zal pas blijken indien zich een grensoverschrijdende crisis voordoet.

²⁰⁶ Dit wordt mogelijk gemaakt door het Benelux politieverdrag uit 2004, dat buiten het kader van de Benelux Unie is gesloten, maar waarvan de uitvoering wordt ondersteund door het Benelux Secretariaat-generaal.

Ambulancebeschikking

De Benelux-beschikking inzake spoedeisend ambulancevervoer tussen België en Nederland verschaft een juridische basis voor grensoverschrijdende ambulancebewegingen tussen beide landen. De beschikking regelt een aantal aspecten, zoals hoe om te gaan met de verschillen in optische en geluidssignalen en met de bevoegdheden en aansprakelijkheid van het ambulancepersoneel. De Nederlandse ziekenhuizen worden inmiddels erkend in het systeem van de Belgische dienst 100 (dringende medische hulpverlening). Doordat een aantal obstakels nog niet is overwonnen, is de praktische waarde van de beschikking echter nog beperkt. Zo is er nog geen overeenstemming over een financiële regeling, een van de belangrijkste knelpunten. Hierdoor wordt er nog geen formeel beroep gedaan op de beschikking. Ten tweede hebben enkele Belgische meldkamers problemen met de toepassing van de beschikking, omdat deze voor hen belangrijke aspecten niet afdoende regelt. Ook is de radiocommunicatie bij grensoverschrijding een probleem. Aangezien beide landen andere communicatiesystemen hebben valt enkele kilometers over de grens de verbinding met de meldkamer weg (een probleem waar alle hulpdiensten mee te maken hebben).

Veterinaire aangelegenheden

Op het terrein van veterinaire samenwerking is een aantal resultaten geboekt dat een specifieke doelgroep van burgers en bedrijven tot voordeel strekt. Zo erkennen de Benelux-landen elkaars opleiding voor zogenaamde 'Gekwalificeerde Personen' die een eerste keuring kunnen verrichten voor het op de markt brengen van wild. Hierdoor is het voor jagers mogelijk om in een ander Benelux-land de jacht uit te oefenen en het geschoten wild voor consumptie aan te bieden. Verder is er een gezamenlijk registratiesysteem voor paardachtigen, waardoor paardenhouders (handelaren, beoefenaren van paardensport) – na registratie – hun paard vrij over de grens kunnen vervoeren. Daarnaast maakt de Benelux het mogelijk dat veehouders in de grensstreek hun runderen aan weerszijden van de grens kunnen laten grazen.

Grensarbeid

Voor mensen die in een ander land werkzaam zijn dan waar zij wonen, of mensen die dat overwegen te gaan doen, is het vaak ingewikkeld om uit te maken welke fiscale en sociale regelingen op hen van toepassing zijn. Het Benelux Secretariaat-generaal informeert deze groep met een jaarlijks geactualiseerde brochure over de geldende wetgeving en sinds maart 2012 via een webportaal voor de Belgisch-Nederlandse grens. Ook beheert het Benelux Secretariaat-generaal een portaal voor de Nederlands-Duitse grens. In de toekomst wordt het Benelux-webportaal uitgebreid met informatie voor België en Luxemburg en later mogelijk voor andere buitengrenzen van de Benelux. Gezien de hoeveelheid aan alternatieve informatiebronnen op het internet of meer toegankelijke brochures van de Sociale Verzekeringsbank is de toegevoegde waarde van de door de Benelux verstrekte informatie beperkt. Bovendien is voor veel grensarbeiders een persoonlijk advies, dat bijvoorbeeld wordt geboden door het Bureau voor Belgische Zaken van de Sociale Verzekeringsbank, belangrijk bij het besluit om al dan niet over de grens te gaan werken. Het is niet duidelijk of de activiteiten van de Benelux grensarbeid daadwerkelijk stimuleren.

Grensoverschrijdende samenwerking tussen bestuurlijke entiteiten

De Benelux biedt al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw een rechtsbasis voor grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale overheden binnen de Benelux. De Benelux was daarmee de eerste regio in Europa die invulling gaf aan de kaderovereenkomst van de Raad van Europa. Naast een juridisch kader verschaft het Benelux Secretariaat-generaal ook informatie en begeleiding aan lokale bestuurders die grensoverschrijdend (willen) samenwerken, ongeacht of zij dit op basis van de Benelux-overeenkomst doen. Tientallen grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden tussen lokale overheden in Nederland en België zijn op basis van deze overeenkomst gesloten. Het Verdrag van Anholt inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederland en Duitsland is op het Benelux-verdrag gebaseerd. Verder geeft het Secretariaat-generaal elke vijf jaar een Almanak Grensoverschrijdende samenwerking uit. Na de totstandkoming van een EU-verordening inzake de Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS, 2006) die nieuwe mogelijkheden biedt, werkt de Benelux aan een nieuwe overeenkomst die de voordelen van de EGTS-verordening en de oude Benelux-overeenkomst verenigt en grensoverschrijdende samenwerking nog meer mogelijkheden verschaft. Zo wordt het mogelijk voor nationale overheden en niet-publiekrechtelijke instanties om aan de samenwerking deel te nemen en kan ook aan de buitengrenzen van de Benelux een samenwerkingsverband worden aangegaan. Tegelijkertijd biedt de Benelux ook twee lichtere juridische vormen dan de EGTS.

| 158 |

6.5.2 Benutten van schaalvoordelen

Enkele van de onderzochte werkgroepen zijn erop gericht om de beschikbare overheids capaciteit van de drie landen efficiënter in te zetten door het benutten van schaalvoordelen. Hierdoor kunnen kosten voor de belastingbetaler worden bespaard of kan er tegen dezelfde (of zelfs lagere) kosten een betere dienstverlening worden geleverd.

Verbindingsofficieren

Zo wordt er op het terrein van verbindingsofficieren – politiemensen die op ambassades in het buitenland zijn gestationeerd om de contacten met de lokale politie- en gerechtelijke autoriteiten te onderhouden – door de landen samengewerkt om tot een beter dekkend en efficiënter gezamenlijk netwerk van Benelux-verbindingsofficieren in de wereld te komen. Per 1 september 2012 is dit netwerk officieel een feit. Verbindingsofficieren van de Benelux-landen (vooralsnog hebben alleen België en Nederland verbindingsofficieren) nemen taken voor alle drie de landen waar en België en Nederland stemmen hun besluitvorming over het terugtrekken en plaatsen van verbindingsofficieren zodanig op elkaar af dat een voor beide partijen optimaal netwerk ontstaat. In tijden van bezuinigingen kan het dienstniveau op peil blijven en mogelijk zelfs toenemen.

Pentalaterale energiesamenwerking

De koppeling van de groothandelsmarkten voor elektriciteit levert verschillende voordelen op. In de eerste plaats leidt de marktkoppeling tot een efficiënter gebruik van de capaciteit op de buitenlandverbindingen (interconnectoren) en op het hele netwerk van de Centraal West-Europese markt. Dit leidt tot een toegenomen leveringszekerheid, doordat de netwerken beter aan elkaar gekoppeld zijn. Bovendien leidt de marktkoppeling tot

welvaartswinst. Voor de marktkoppeling was Nederland een 'duurte-eiland', doordat de energiemix die in Nederland werd geproduceerd (veel aardgas en kolen, weinig kernenergie) duurder was dan in de ons omringende landen. Nederland was daardoor een netto-importeur van elektriciteit. De reeds gerealiseerde ATC-marktkoppeling heeft geleid tot een prijsconvergentie, die voor Nederland gunstig is. Het is niet eenduidig aan te geven wat het welvaartsvoordeel is dat door de marktkoppeling wordt gerealiseerd, omdat niet te zeggen valt hoe de prijsontwikkeling zonder marktkoppeling zou zijn geweest, omdat deze afhankelijk is van vele factoren. Wel heeft een validatiestudie (*ex ante*) een welvaartswinst van EUR 42 miljoen per jaar voor de Centraal West-Europese regio berekend. De in 2013 te realiseren *flow-based* marktkoppeling zal naar verwachting tot een verdere welvaartsstijging leiden in dezelfde orde van grootte. Sinds de marktkoppeling kan Nederland bovendien meer elektriciteit exporteren. Dit is mede te danken aan de investeringen die in Nederland zijn gedaan in elektriciteitscentrales.

Politie: aankoop en logistiek

De activiteiten van de werkgroep Aankoop en Logistiek beogen bij te dragen aan (aanzienlijke) kostenbesparing, het verhogen van de compatibiliteit, het bevorderen van de technologische ontwikkeling en innovatie en het opbouwen van kennisnetwerken. Tot op heden zijn er echter nog geen concrete doelen gerealiseerd. Ondanks aanzienlijke inspanningen zijn de Benelux-landen er niet in geslaagd een gezamenlijke aankoop te doen. Er is een bruikleenovereenkomst tot stand gekomen, maar er is geen inzicht in de mate waarin bruikleen daadwerkelijk plaatsvindt. Bovendien is de bruikleenovereenkomst geen noodzakelijke voorwaarde voor bruikleen, althans niet tussen België en Luxemburg, maar zij vergemakkelijkt dit wel. Voor een kleine politieorganisatie als die van Luxemburg zijn de baten het grootst. Het bespaart kosten, omdat het dankzij de mogelijkheid van bruikleen, bepaalde goederen niet zelf hoeft aan te schaffen.

| 159 |

Politie: gemeenschappelijke opleidingen

De samenwerking op het gebied van politieopleidingen streeft onder andere schaalvoordelen na, door te onderzoeken welke politieopleidingen gezamenlijk kunnen worden gegeven of waar van elkaars docenten en opleidings- en trainingsfaciliteiten gebruik gemaakt kan worden. Vooralsnog zijn de resultaten wat dit aspect betreft bescheiden.

Ambulancebeschikking

Indien de uitvoering van de beschikking inzake spoedeisend ambulancevervoer goed zou verlopen, zou dit leiden tot een efficiëntere inzet van ambulancecapaciteiten en dus tot betere dienstverlening aan de burger. Idealiter zouden ambulances sneller bij de patiënt kunnen zijn, dienstverlening leveren en de patiënt naar het meest dichtbijgelegen ziekenhuis vervoeren en daarbij zo kort mogelijke afstanden afleggen.

6.5.3 Kennisvermeerdering

Bij verschillende onderzochte thema's ligt een sterk accent op het uitwisselen van informatie over het nationale beleid, ervaringen en 'goede praktijken' en kennis over de werking van beleid. In sommige gevallen gaat het daarbij ook om het uitwisselen van ervaringen met de implementatie van EU-beleid en er zijn voorbeelden waarbij geprobeerd is om

hierbij samen te werken. Indien dit leidt tot een beter of slimmer beleid, strekt dit uiteindelijk tot voordeel van de burger, al hangt dit af van de nationale beleidscontext. Het zal voor de burger echter niet snel een zichtbaar effect opleveren.

Veterinaire aangelegenheden

De *Chief Veterinary Officers* van de Benelux-landen en Noordrijn-Westfalen delen tijdens hun bijeenkomsten actuele informatie met betrekking tot diergezondheid met het oog op de preventie van en zonodig voorbereiding op dierziektecrises. De delegaties maken melding van in hun land geconstateerde dierziekten en vragen elkaar naar gelijksoortige observaties. Zij delen onderzoeksresultaten, inschattingen van de risico's voor verdere verspreiding en de (eventueel) getroffen maatregelen. De afgelopen jaren ging het hier onder andere om ziekten als blauwtong, vogelgriep, Q-koorts, koeiengriep en het Schmollenbergvirus. Op deze manier zijn de landen vroegtijdig op de hoogte van ontwikkelingen in de buurlanden en leren zij van elkaars ervaringen. Dit is van belang aangezien diercrises zich niet laten weerhouden door landsgrenzen, zoals diverse crises in het verleden illustreren. Uiteraard notificeren de landen elkaar in acute situaties formeel, buiten het halfjaarlijks overleg om.

Jeugdbeleid

De activiteiten van de werkgroep zijn er op gericht om beleidsleren en kennisvermeerdering te bevorderen door middel van kruisbestuiving, bijvoorbeeld met betrekking tot beleidsindicatoren op het gebied van jeugdbeleid, de gestructureerde dialoog met jeugdraden en aspecten van niet-formeel leren. De mate waarin dit kan bijdragen aan de kwaliteit van het nationale beleid hangt in belangrijke mate af van de nationale beleidscontext.

| 160 |

Grensarbeid

Tijdens de jaarlijkse werkgroepvergadering wisselen delegaties informatie uit over nieuwe wet- en regelgeving op het gebied van sociale zekerheid en ziektekosten. De mate waarin dit als nuttig wordt ervaren verschilt per respondent, maar het algemene beeld is dat het geen wezenlijke bijdrage oplevert voor de deelnemers. Verschillende respondenten trokken de noodzaak van de bijeenkomst in twijfel. De informatie die mondeling wordt uitgewisseld, wordt uiteindelijk ook schriftelijk in het redactiecomité voor de informatiebrochure gedeeld, waar dan ook nog de fiscale aspecten aan bod komen die in de werkgroep ontbreken.

Politie: gemeenschappelijke opleidingen

De werkgroep gemeenschappelijke opleidingen is er mede op gericht om bij te dragen aan het verkrijgen van inzicht in elkaars (on)mogelijkheden, zowel cultureel als juridisch, als het gaat om grensoverschrijdende politiesamenwerking. Door middel van gezamenlijke opleidingen dienen politiefunctionarissen inzicht te ontwikkelen in elkaars werkcultuur. Met dat oogmerk worden opleidingen georganiseerd voor bijvoorbeeld rechercheurs, ME-pelotonscommandanten en *Gold & Silver Commanders*, waaraan zowel Nederlandse als Belgische politiefunctionarissen deelnemen.

Politie: aankoop en logistiek

Nadat het uitvoeren van een gezamenlijke proefaankoop niet was geslaagd, delen de werkgroepleden informatie over elkaars aankoopprogramma's en ervaringen met bepaalde producten om daaruit lering te trekken voor de eigen praktijk.

Crisisbeheersing

De bijeenkomsten van de werkgroep crisisbeheersing zijn erop gericht inzicht te verschaffen in onder meer de respectieve werkmethoden en lessen die uit werkelijke crisissituaties of oefeningen werden getrokken en de voorzieningen bij de Europese Unie te volgen en in aanmerking te nemen. Ook wordt gewerkt aan het leren kennen van de veiligheidsrisico's aan de andere kant van de grens die het eigen land als effectgebied kunnen hebben. Tot slot worden ervaringen met het gebruik van sociale media bij crisissituaties gedeeld.

6.5.4 Netwerk- of platformfunctie

De Benelux-samenwerking brengt functionarissen uit de drie landen bij elkaar voor wie het nuttig is om hun collega's uit de andere landen (buurlanden) te kennen en daar een vertrouwensband mee op te bouwen. Dit kan belangrijk zijn om elkaar in het geval van crises snel te kunnen vinden en constructief samen te werken (veterinaire diensten in verband met diercrises, nationale crisiscentra in verband met crisisbeheersing, beheerders van elektriciteitsnetwerken in verband met mogelijke leveringsproblemen). Ook kunnen deze relaties zinvol zijn om de dagelijkse grensoverschrijdende samenwerking te begeleiden en geregeld gezamenlijke acties te plannen, zoals in het geval van de politiesamenwerking. Het goed kennen van de collega's kan ook van belang zijn voor samenwerking in andere multilaterale kaders, zoals de Europese Unie.

| 161 |

Veterinaire samenwerking

De betrokken functionarissen uit de Benelux-landen en Noordrijn-Westfalen kennen elkaar dankzij het Benelux-overleg goed en dat kan van belang zijn om elkaar in het geval van crises snel weten te vinden en constructief samen te werken. Dit is belangrijk aangezien diercrises zich niet laten weerhouden door landsgrenzen, zoals diverse voorbeelden uit het verleden illustreren. Uiteraard notificeren de landen elkaar in acute situaties formeel, buiten het halfjaarlijks overleg om. Het Benelux-overleg bevordert bovendien de bilaterale contacten buiten het overleg om.

Crisisbeheersing

De toenadering en samenwerking tussen medewerkers van de crisiscentra van de Benelux-landen is een belangrijke factor in de gezamenlijke grensoverschrijdende crisisbeheersing. De centra streven naar een vlotte uitwisseling van informatie. De grensoverschrijdende oefeningen dragen bij aan het leren kennen van elkaar en elkaars werkwijze. Na de ondertekening van de Benelux-regeling over informatie aan de bevolking in noodsituaties in 2007 zijn de crisiscommunicatoren van de Benelux-landen geïdentificeerd en is een communicatienetwerk tot stand gekomen.

Pentalaterale energiesamenwerking

Voorafgaand aan de Pentalaterale samenwerking kenden de netwerkbeheerders en toezichthouders uit deze landen hun collega's over de grens nauwelijks. Als gevolg van de marktkoppeling zijn er intensieve relaties tussen hen opgebouwd en hebben zij betere kennis van elkaars situatie. Er vindt nu tussen de netwerkbeheerders op dagelijkse basis informatie-uitwisseling plaats over hoe de regio ervoor staat met betrekking tot productiecapaciteit en netwerkcapaciteit. Hiernaast zijn er verschillende analyses gemaakt met betrekking tot de regionale leveringszekerheid. De modellen en studies die hiervoor zijn ontwikkeld in pentalateraal verband vormen de basis voor de huidige 10-jaarsplannen van de gezamenlijke netwerkbeheerders binnen de Europese Unie.

Tabel 6.1 Beoogde baten Benelux Unie-samenwerking									
Onderzochte samenwerkingsthema's	Maatschappelijke baten				Relatie met EU			Ambtelijke afstemming EU-standpunten	
	Wegnemen grensbarrières	Benutten schaalvoordelen	Kennis-vermeandering	Netwerk- / platformfunctie	Voortrekkersrol in Europa				
1. Pentalateraal energieforum	+	++		+	+++				
2. Veterinaire aangelegenheden	++		++	+++			+		
3. Grensoverschrijdende samenwerking bestuurlijke entiteiten	+++	+			+				
4. Jeugdbeleid			+++	+			+		
5. Ambulancebeschikking	+++	++							
6. Grensarbeid	+++		+						
7. Politie: verbindingsofficieren		+++		+	++				
8. Politie: aankoop en logistiek		+++	++						
9. Politie: gemeenschappelijke opleidingen		+	+						
10. Crisisbeheersing	+		+	+++					

Het aantal plussen geeft het relatieve belang van de beoogde baten aan, maar is geen indicatie van de daadwerkelijk gerealiseerde baten.

6.6 Niet geslaagde samenwerking

Een aantal van de in het gemeenschappelijk werkprogramma 2009-2012 opgenomen samenwerkingsthema's hebben niet tot daadwerkelijke samenwerking geleid. Hiervoor zijn verschillende verklaringen te geven: Het ontbreken van overeenstemming tussen de drie Benelux-landen over het probleem en de aanpak, wisselende politieke of beleidsvoorkeuren en prioriteiten van de lidstaten (o.a. door nieuwe regeringen of door nieuwe omstandigheden), of een gebrek aan personele capaciteit bij het Benelux Secretariaat-generaal.

Wegbeprijzing

Een voorbeeld is de geplande invoering van wegbeprijzing (het 'rekeningrijden'), waarbij tussen Nederland en België in een MoU was overeengekomen dat men een gelijkaardig systeem zou introduceren. Dat zou meerdere voordelen kunnen opleveren (kostenbesparing, gemak voor de gebruiker, voortrekker in Europa). Meerdere jaren heeft men hierover in Benelux-kader gesproken, totdat Nederland eenzijdig besloot geen wegbeprijzing in te voeren. Het gevolg kan zijn dat er in de toekomst binnen de Benelux verschillende systemen worden gebruikt.²⁰⁷

Drugsbestrijding

Volgens het gemeenschappelijk werkprogramma zouden *best practices* over de preventieve maatregelen tegen drugsverslaving worden uitgewisseld en zou de nodige informatie-uitwisseling in deze context tot stand worden gebracht binnen het hoofdthema Justitie en Binnenlandse Zaken. Aangezien de benaderingen in de landen teveel uiteenliepen is de focus in de Benelux-samenwerking verlegd naar informatie-uitwisseling over trends in het drugsgebruik, de verslavingszorg en overheids campagnes vanuit het perspectief van de gezondheidszorg.

Milieu en Klimaat

De in het gemeenschappelijk werkprogramma gestelde doelen (het ontwikkelen van duurzaamheidscriteria, uitwisselen van *best practices* met betrekking tot milieubeleid bevorderen en de samenwerking inzake hernieuwbare energiebronnen te verdiepen) zijn geen van allen gerealiseerd. Vooral nog bevindt de samenwerking zich in de verkenningsfase.²⁰⁸ Wel lopen er initiatieven op het vlak van houtenergie en energie-efficiëntie in steden.

Implementatie EU-richtlijnen

Hoewel niet genoemd in het gemeenschappelijk werkprogramma, is een aantal jaren geleden het verzoek bij het Secretariaat-generaal neergelegd om te onderzoeken in hoeverre de landen samen kunnen optrekken bij het implementeren van EU-richtlijnen, met name om te voorkomen dat uiteenlopende regelgeving in de grensgebieden leidt tot nieuwe

²⁰⁷ In het Benelux Jaarverslag 2011 wordt volledig voorbijgegaan aan het feit dat Nederland besloten heeft geen wegbeprijzing in te voeren.

²⁰⁸ Zie Benelux Secretariaat-generaal, *Benelux Jaarverslag 2011*.

knelpunten. Dit verzoek is echter vanwege gebrek aan personele capaciteit bij het Benelux Secretariaat-generaal op de plank blijven liggen. Het Belgische voorzitterschap van de Benelux in 2012 heeft hiervan een prioriteit gemaakt.

6.7 Succes- en faalfactoren

Het bereiken van een concreet resultaat kost in de regel vele jaren, zoals we zien op het terrein van energiemarktkoppeling, de nieuwe overeenkomst grensoverschrijdende samenwerking, de ambulancebeschikking, het Benelux-netwerk van verbindingsofficieren, de gezamenlijke aankoop van politiemateriaal en de risico-identificatie in het kader van crisisbeheersing. Een aantal factoren is hiervoor verantwoordelijk:

Doelgerichtheid

Een heldere doelstelling die door de lidstaten wordt onderschreven, geeft de samenwerking een duidelijke focus en vergemakkelijkt het identificeren en overwinnen van belemmeringen. Bij de Pentalaterale energiesamenwerking en de werkgroep Verbindingsofficieren zijn er heldere doelen geformuleerd, waardoor de deelnemers weten aan welke doelen zij werken en wat er nodig is om die te bereiken. Bij veel werkgroepen is een dergelijke expliciet onderschreven doelstelling niet aanwezig. De samenwerking is vaak gericht op proces- of *output*resultaten, zoals het maken van juridische afspraken, het organiseren van seminars of produceren van voorlichtingsmateriaal. Over het algemeen is er weinig oog voor de maatschappelijke impact van de samenwerking.

| 165 |

Het ontbreken van een echte noodzaak kan een reden zijn waarom de samenwerking een expliciete doelstelling mist. De delegaties kunnen ook uiteenlopende ideeën hebben over het doel of het belang voor hun land of organisatie.

Wergroepen die, om welke reden dan ook, hun doelen niet (kunnen) realiseren, vertonen de neiging om de samenwerking toch voort te zetten, maar met een naar beneden bijgestelde ambitie, zoals het uitwisselen van informatie en het vergelijken van nationale praktijken. Op deze manier groeit het aantal werkgroepen, maar worden weinig concrete resultaten behaald. Een voorbeeld hiervan is de werkgroep Aankoop en logistiek, waar het ambitieuze doel van gezamenlijke aanschaf van politiematerieel plaats maakte voor informatie-uitwisseling met betrekking tot (nationale) aankopen en plannen inzake technologische monitoring en innovatie.

Politieke en hoogambtelijke betrokkenheid

Politieke betrokkenheid kan belangrijk zijn voor het overwinnen van juridische, beleidsmatige of technische verschillen tussen de landen. Indien een bewindspersoon het belang van de samenwerking onderschrijft of expliciet het behalen van bepaalde resultaten verlangt, genereert dit ten eerste de vereiste ambtelijke inzet. Bovendien bevordert het de medewerking van uitvoeringsdiensten, wanneer die is vereist. Als positief voorbeeld kan hier de Pentalaterale energiesamenwerking worden genoemd. Tegelijk is politieke betrokkenheid nog geen garantie voor succes. Zo blijkt uit de *case study* ambulancebeschikking dat ondanks

de uitdrukkelijke politieke wil een aantal Belgische meldkamers moeite blijft houden met de uitvoering van de beschikking.

Sturing kan ook voortkomen uit hoogambtelijke betrokkenheid. Een voorbeeld hiervan is het Strategisch Overleg Politie op het niveau van korpshoofden, dat de samenwerking van een voortgaande strategische visie voorziet. Dit is echter niet altijd voldoende om de actieve medewerking van politiediensten en -korpsen te genereren. In de praktijk zien we ook voorbeelden waarbij werkgroepleden op basis van persoonlijke overtuiging en motivatie deelnemen aan de samenwerking. Er zijn gevallen waarbij de deelname aan de werkgroep door de directe leidinggevende wordt gedoogd in plaats van aangemoedigd. Leidinggevende en hoge ambtenaren hebben niet altijd zicht op wat er in de werkgroepen gebeurt, waardoor de aansturing gebrekkig is.

Draagvlak en kennis bij uitvoerende diensten

De mate waarin er draagvlak voor de samenwerking bestaat bij uitvoerende diensten die voor het welslagen van de samenwerking nodig zijn, is een belangrijke factor. Zo is de wijze waarop de ambulancebeschikking in praktijk wordt gebracht afhankelijk van de meldkamers in de grensstreek. Een ander voorbeeld is de bruikleenovereenkomst voor politiematerieel, waarvan de korpsen in de grensstreek maar matig op de hoogte bleken te zijn. Indien de noodzaak van de samenwerking op dat niveau niet wordt onderschreven (door gebrek aan draagvlak of gebrekkige kennis van de mogelijkheden) is de praktische betekenis van de gemaakte afspraken beperkt.

| 166 |

Demissionaire status van regeringen

Uit de *case studies* blijkt dat de demissionaire status waarin de Nederlandse en de Belgische regeringen tijdens de evaluatieperiode een tijd lang hebben verkeerdt tot vertraging heeft geleid, doordat de ondertekening en ratificatie van juridische documenten (MoU's, verdragen e.d.) werd uitgesteld of dat er geen goedkeuring kon worden gegeven aan de financiering van een project.

De wisselende kabinetten (en parlementen) gingen ook gepaard met nieuwe beleidsprioriteiten. Dit heeft op sommige terreinen de samenwerking belemmerd. Het meest uitgesproken voorbeeld hiervan is de wegbeprijzing (zie vorige paragraaf).

Juridische expertise te laat ingeschakeld

Juridische expertise wordt soms te laat door de samenwerkende partijen ingeschakeld, met vertraging of mislukken van Benelux-samenwerking tot gevolg. Met betrekking tot de samenwerking van verbindingsofficieren was een uitvoeringsafpraak in concept gereed, waarna het door het Benelux Comité van juristen werd getoetst. Toen echter bleek dat de overeenkomst verdragsrechtelijke aspecten had, moest de tekst zodanig worden aangepast dat hiervan niet langer sprake was. Dit leverde de nodige vertraging op. In het kader van de samenwerking inzake crisisbeheersing werd door de betrokken ministers een MoU ondertekend, maar in een latere fase werd het verdragsrechtelijke karakter ervan erkend. Hierdoor was ratificatie door de parlementen vereist. Het Benelux Comité van juristen had in beide gevallen eerder kunnen worden geconsulteerd. In het geval van de plannen

omtrent gezamenlijke aanschaf van politiematerieel kwam men na verloop van tijd zelfs tot de conclusie dat dit vooralsnog juridisch niet mogelijk was.

Inzet

De frequentie van bijeenkomsten is vaak niet erg hoog, gemiddeld twee keer per jaar. Sommige werkgroepen vergaderen slechts 1,5 uur en als een vergadering uitvalt, wordt er soms maar eens per jaar vergaderd. Dat is te weinig om veel voortgang te boeken, al hangt veel af van de kwaliteit van de gemaakte afspraken en de opvolging daarvan. Vaak moeten meerdere departementen, uitvoeringsdiensten of lagere bestuurslagen worden betrokken of op zijn minst worden geconsulteerd om tot een juridische afspraak of praktische oplossing te komen. In het traject van binnenlandse afstemming liggen verschillende potentieel vertragende elementen.

Procesbewaking Secretariaat-generaal

Het Benelux Secretariaat-generaal herinnert de delegaties van de werkgroepen aan de gemaakte afspraken, maar heeft geen machtsinstrumenten om lidstaten aan gemaakte afspraken te houden. Het laat de verantwoordelijkheid voor de nakoming van afspraken bij de lidstaten en is niet snel geneigd om bij stagnerende samenwerking een hoger ambtelijk niveau aan te spreken.

6.8 Conclusies

Toegevoegde waarde

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 verschaft een juridisch kader voor lokale grensoverschrijdende samenwerking, bijvoorbeeld tussen lokale overheden of ambulancediensten. Bovendien laat de Benelux ruimte voor bilaterale samenwerking, zowel binnen als buiten het Benelux Unie-kader, en bevordert de bilaterale contacten. Ook leent de Benelux zich voor bespreking van onderwerpen waar de Europese Unie nog niet aan toe is of waarvoor zij met 27 lidstaten te omvangrijk is geworden. Er wordt vaak voor samenwerking in Benelux-kader gekozen, omdat de Benelux een geïnstitutionaliseerde samenwerkingsstructuur biedt. Bovendien genereert de Benelux-samenwerking zelf weer nieuwe initiatieven. De ondersteuning door het Benelux Secretariaat-generaal biedt bepaalde voordelen, zoals kennis van de overheidsstructuren, visies en culturele en mentaliteitsverschillen van de drie landen en een neutrale vergaderlocatie, tolken en vertaling. De diplomatieke, logistieke en administratieve ondersteuning zorgt voor continuïteit in de samenwerking. In een enkele werkgroep is er sprake van een inhoudelijke bijdrage van het Secretariaat-generaal.

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. Het trilaterale karakter draagt wel bij aan de herkenbaarheid van de samenwerking en ondersteunt de

reputatie van de Benelux in Europa als praktisch samenwerkingsverband. De dynamiek in sommige werkgroepen is bilateraal, de Benelux geeft dus ruimte aan bilaterale samenwerking. Bovendien maakt de Benelux het eenvoudiger om die samenwerking naar andere landsgrenzen te kopiëren. Doordat Noordrijn-Westfalen op steeds meer beleidsterreinen actief deelneemt aan de Benelux-samenwerking wordt een belangrijk deel van de Nederlands-Duitse grens ook afgedekt.

Voortrekker in Europa

Voor de meeste thema's van de Benelux Unie geldt dat de drie landen nauwer samenwerken dan wat in Europa tussen staten gebruikelijk is. In dat opzicht kan de Benelux als voorbeeld dienen voor andere landen. De Benelux-samenwerking beoogt echter zelden (expliciet) een model te bieden voor bredere Europese samenwerking. Sinds de opname van het Schengen-acquis door de Europese Unie in 1997 zijn er geen voorbeelden van in de Benelux gestarte samenwerking die door de Europese Unie is overgenomen. Wel zijn er enkele initiatieven waarbij de Benelux-landen zijn betrokken die model staan voor toekomstig EU-beleid, zoals de Pentalaterale energiesamenwerking en het Verdrag van Prüm inzake het delen van politie-informatie. In beide gevallen zijn ook Duitsland en Frankrijk betrokken. Het Verdrag van Prüm heeft inspiratie ontleend aan het Benelux-politieverdrag van 2004 en de energiesamenwerking wordt door het Benelux Secretariaat-generaal ondersteund. Ook zijn er enkele Benelux-initiatieven waar een groot aantal andere Europese landen zich inmiddels bij heeft aangesloten, zoals op het gebied van wegtransportinspecties. Daarnaast staat de grensoverschrijdende samenwerking in Benelux-verband soms model voor dergelijke samenwerking met de buurlanden van de Benelux.

| 168 |

Benelux Unie en Benelux Politieke Samenwerking

Het verband tussen de activiteiten in het kader van de Benelux Unie en de Benelux Politieke Samenwerking is zwak. De BPS gaat over andere onderwerpen dan die in de Benelux Unie aan bod komen en de bij de BPS betrokken personen 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 wel bij aan een gevoel van gemeenschappelijkheid. Er bestaat een meer directe relatie tussen de Benelux Unie en de samenwerking tussen de drie landen in EU-verband waar de ambtelijke samenwerking in sommige Benelux-werkgroepen betrekking heeft op onderlinge afstemming en uitwisseling van standpunten binnen EU-werkgroepen. Door de beleidsmatige divergentie tussen de landen en het ontbreken van samenwerking tussen de verantwoordelijke bewindslieden leidt deze samenwerking echter zelden tot gezamenlijke standpunten. De Nederlandse vertegenwoordiging in Benelux en EU-werkgroepen over dezelfde thema's verschilt soms, met name op terreinen van politie en binnenlandse veiligheid, waar België en Luxemburg vaker dezelfde personen naar beide fora afvaardigen.

Maatschappelijke baten

Met de Benelux Unie-samenwerking worden de volgende vier typen van maatschappelijke baten nagestreefd: Ten eerste het wegnemen of verminderen van grensbarrières die burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, lokale overheden en uitvoerende diensten in de grensstreek belemmeren. Ten tweede het benutten van schaalvoordelen, om daarmee de

efficiëntie van het overheidsoptreden te vergroten. Ten derde het uitwisselen van kennis en informatie tussen ambtelijke of uitvoerende diensten om daarmee de overheid in staat te stellen beter of slimmer te werken. En ten vierde heeft de Benelux-samenwerking een platform- of netwerkfunctie. Doordat functionarissen hun collega's in de buurlanden kennen en een vertrouwensband kunnen opbouwen, weten zij elkaar makkelijk te vinden en beter samen te werken in het geval van crises (dierziektecrisis, rampen e.d.), bij grensoverschrijdend optreden (bijvoorbeeld van de politie) of tijdens Europese vergaderingen. De maatschappelijke effecten van de samenwerking zijn meestal indirect en daardoor niet goed vast te stellen.

Niet-gerealiseerde samenwerkingsthema's

Een aantal van de in het meerjarig gemeenschappelijk werkprogramma 2009-2012 opgenomen samenwerkingsthema's hebben niet tot daadwerkelijke samenwerking geleid. Dit kwam bijvoorbeeld door het ontbreken van overeenstemming tussen de drie landen over het probleem en de aanpak, wisselende politieke of beleidsvoorkeuren en prioriteiten van de lidstaten (o.a. door regeringswissels), of een gebrek aan personele capaciteit bij het Benelux Secretariaat-generaal.

Succes- en faalfactoren

De maatschappelijk baten van de Benelux-samenwerking zijn om uiteenlopende redenen vaak bescheiden en het nastreven ervan tijdrovend:

- Doelgerichtheid: De samenwerking op veel thema's is niet gericht op het oplossen van een maatschappelijk probleem. Er wordt meestal wel gestreefd naar het realiseren van bepaalde prestaties, maar er is weinig oog voor de maatschappelijke *impact* hiervan. Werkgroepen die het oorspronkelijk gestelde doel niet bereiken, hebben bovendien de neiging om de samenwerking voort te zetten met een naar beneden bijgestelde ambitie. Door de stapeling van functies vervaagt bovendien gemakkelijk de focus op het halen van concrete doelen.
- Politieke en hoogambtelijke betrokkenheid zijn belangrijk voor het boeken van resultaat. Bij gebrek aan politieke of hoogambtelijke betrokkenheid hangt de samenwerking vaak af van de persoonlijke motivatie van betrokken functionarissen, waarbij de aansluiting op de beleidsprioriteiten niet gegarandeerd is. Bovendien worden verschillen in beleid, wetgeving of technische systemen dan al snel een onoverkomelijk obstakel.
- Werkgroepen komen gemiddeld tweemaal per jaar bijeen. Dat is te weinig om veel voortgang te boeken.
- Juridische expertise wordt soms in een te laat stadium van de samenwerking ingeschakeld. Dit leidt tot vertraging en vergt extra inspanningen.
- De demissionaire status van de regeringen in België en Nederland in de afgelopen jaren werkte vertragend, doordat soms geen politieke instemming kon worden verleend aan *Memoranda of Understanding* en verdragen, nieuwe initiatieven of financiering voor projecten. Ook leidden de regeringswisselingen tot andere beleidsprioriteiten.

Bijlagen

Bijlage 1 Over IOB

Doelstellingen IOB

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlands buitenlands beleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS).

Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan. De evaluaties stellen de ministers in staat aan het parlement verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan leren. Daarom wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsintenties als uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

| 171 |

Aanpak en methodologie

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de eigen kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben. Het evaluatiebeleid van IOB en de richtlijnen voor evaluaties zijn te vinden op de website.

Programmering

IOB-evaluaties maken deel uit van de, jaarlijks door het S/DG beraad vast te stellen, BZ Evaluatieprogrammering, die wordt opgenomen in de Memorie van Toelichting.

Een organisatie in ontwikkeling

Sinds de oprichting van IOB in 1977 hebben er grote verschuivingen plaatsgevonden in aanpak, aandachtsgebieden en verantwoordelijkheden. In de eerste jaren stonden de activiteiten van IOB in het teken van separate projectevaluaties ten behoeve van de minister voor ontwikkelingsamenwerking.

Vanaf circa 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en omvatten sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het parlement aangeboden en daarmee openbaar.

In 1996 vond een herijking van het buitenlands beleid plaats en werd het ministerie van Buitenlandse Zaken gereorganiseerd. Tijdens deze herijking, waarbij de naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB, werd het werkterrein uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid.

Voorts wordt de laatste jaren meer en meer samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties. Tenslotte streeft IOB ook op methodologisch gebied naar verbreding. Daarbij komt een groter accent te liggen op de toepassing van statistische methoden van impactevaluatie.

Bijlage 2 Terms of Reference (samenvatting)

Elementen van de Terms of Reference van de beleidsdoorlichting *Versterking Europese samenwerking en Nederlandse positie, vastgesteld op 9 augustus 2010, die betrekking hebben op de deelstudie naar de verdragsmatige Benelux-samenwerking:*

Zie voor de volledige Terms of Reference: www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties.

Afbakening en opzet

De tweede deelstudie betreft een evaluatie van de verdragsmatige Benelux-samenwerking. Deze evaluatie richt zich ten eerste op een aantal met de verdragsvernieuwing beoogde verbeteringen en ten tweede op een onderzoek naar de resultaten en toegevoegde waarde van de samenwerking in het kader van de Benelux Unie.

Selectie van samenwerkingsthema's

Bij het onderzoek naar de uitvoering van het vernieuwde Benelux-verdrag wordt een selectie van samenwerkingsthema's bestudeerd. Bij de selectie is met de volgende criteria rekening gehouden:

- Spreiding van thema's over de drie inhoudelijke pijlers van de Benelux Unie (Economie en Interne markt, Duurzaamheid en Justitie en Binnenlandse Zaken).
- Er worden thema's opgenomen waar een mogelijke relatie bestaat tussen verdragsuitvoering en gezamenlijk optrekken in de EU-besluitvorming.
- Er worden thema's opgenomen waarbij ook buurlanden of regio's uit de buurlanden zijn betrokken ('Benelux-plus').
- Er moet sprake zijn van inmiddels gematerialiseerde samenwerking.

| 173 |

Dit heeft na bestudering van het gemeenschappelijk werkprogramma en de jaarplannen van de Benelux geleid tot de volgende selectie:

1. Penta-energiesamenwerking (tussen de Benelux, Frankrijk en Duitsland)
2. Bestrijding van dierziekten
3. Grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale en regionale overheden²⁰⁹
4. Jeugdbeleid
5. Grensarbeid
6. Beschikking ambulances
7. Grensoverschrijdende politiesamenwerking ('Senningen-overleg')

In aanvulling op deze thema's zal onderzoek worden gedaan naar een aantal samenwerkingsthema's uit het gemeenschappelijk werkprogramma die niet van de grond zijn gekomen. Aan de hand van oriënterende interviews worden deze thema's geïdentificeerd. Vervolgens wordt door middel van interviews met ambtenaren van verantwoordelijke

²⁰⁹ Op basis van *Benelux-overeenkomst Grensoverschrijdende Samenwerking tussen Territoriale Samenwerkingsverbanden of Autoriteiten*.

ministeries en medewerkers van het Benelux Secretariaat-generaal onderzocht welke factoren de uitvoering van deze thema's hebben belemmerd.

Het functioneren van het 'Benelux-Parlement' maakt geen onderdeel uit van de evaluatie, omdat de onderhandelingen over een nieuw statuut voor de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad apart zijn gehouden van die over het nieuwe Benelux-verdrag en nog niet zijn afgerond. Ook het Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom maakt geen deel uit van de evaluatie. Dit agentschap voorziet geheel in zijn eigen inkomsten uit de vergoedingen die zij vraagt voor de registratie van merken, modellen en tekeningen.

Aanpak en methodologie

De evaluatie van de uitvoering van het Benelux-verdrag betreft een onderzoek naar:

- de realisatie van een aantal met de verdragsvernieuwing beoogde verbeteringen; en
- de toegevoegde waarde van de BU als samenwerkingskader.

Ad a) Onderzoek naar verbeteringen

Het nieuwe Benelux-verdrag beoogde een aantal verbeteringen te bewerkstelligen, zoals meer politieke sturing, een meer uitgesproken inhoudelijke focus en meer flexibiliteit om in te kunnen spelen op de actualiteit.²¹⁰

Vragen m.b.t. politieke sturing	
Vragen	Bronnen
1. Met welke frequentie komt het Comité van Ministers bijeen, in welke samenstelling en hoe verhoudt dit zich tot de periode voor de ondertekening van het nieuwe Benelux-verdrag (juni 2008)?	Archieven BZ, berichtenverkeer, interviews met medewerkers van DWM en vakdepartementen
2. Welke onderwerpen worden in het Comité van Ministers besproken?	idem
3. Wordt het jaarprogramma op politiek niveau inhoudelijk besproken, en zo nodig bijgesteld, of als hamerstuk vastgesteld?	Interviews met medewerkers DWM, Benelux SG en Belgische en Luxemburgse ministeries

²¹⁰ Zie de brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer over de voortgang van de onderhandelingen over een nieuw Benelux-verdrag: Minister van Buitenlandse Zaken, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2008*, Tweede Kamer, 31 200 V, nr. 128, Den Haag, 13 juni 2008.

Vragen m.b.t. thematische focus	
Vragen	Bronnen
1. Op welke beleidsthema's vindt er samenwerking plaats?	Gemeenschappelijk werkprogramma Benelux, jaarprogramma Benelux, Jaarverslagen BU, dossiers DWM, interviews met medewerkers DWM, vakdirecties, vakdepartementen, Benelux SG, Belgische en Luxemburgse ministeries
2. Hoe verhoudt dit zich tot het aantal thema's van voor het nieuwe verdrag (juni 2008)?	idem
3. Is er sprake van meer samenhang tussen de samenwerkingsthema's?	idem
4. Draagt het gemeenschappelijk werkprogramma bij aan een meer beleidsinhoudelijke focus?	idem

Vragen m.b.t. flexibiliteit	
Vragen	Bronnen
1. Biedt het verdragskader ruimte voor flexibiliteit?	Gemeenschappelijk werkprogramma Benelux, jaarprogramma Benelux, Jaarverslagen BU, dossiers DWM, interviews met medewerkers DWM, vakdirecties, vakdepartementen, Benelux SG, Belgische en Luxemburgse ministeries
2. Biedt het meerjarig gemeenschappelijk werkprogramma ruimte voor flexibiliteit?	Idem
3. Zijn de Benelux-instellingen ingesteld op flexibiliteit?	Interviews met medewerkers DWM, vakdirecties, vakdepartementen, Benelux SG, Belgische en Luxemburgse ministeries
4. Zijn er voorbeelden te geven waarbij de Benelux snel heeft moeten en kunnen inspelen op de actualiteit?	Jaarverslagen BU, dossiers DWM, interviews met medewerkers DWM, vakdirecties, vakdepartementen, Benelux SG, Belgische en Luxemburgse ministeries

Ad b) Toegevoegde waarde van de Benelux Unie als samenwerkingskader

Een selectie van thema's waar samenwerking plaatsvindt ter uitvoering van het Benelux-verdrag zal worden onderzocht. Voor elk van deze samenwerkingsthema's zal een set vragen worden beantwoord:

Vragen per samenwerkingsthema	
Vraag	Bronnen
1. Op basis van welke overwegingen is gekozen voor de Benelux als kader voor de samenwerking, in plaats van bijvoorbeeld bilaterale samenwerking of een door de EU geboden kader?	Interviews met medewerkers DWM, vakdirecties, vakdepartementen, Benelux SG, Belgische en Luxemburgse ministeries, regionale/lokale overheden en uitvoeringsdiensten van de Benelux-landen
2. Welke rol (ondersteunend, coördinerend, leidend, vraagbaak etc.) speelde het Secretariaat-generaal van de Benelux bij de desbetreffende samenwerking?	idem
3. Hoe is het samenwerkingsproces tussen de vertegenwoordigers van de Benelux-landen verlopen?	idem
4. Wat is de <i>ouput</i> van de samenwerking? (bijvoorbeeld, een beschikking, operationele afspraken, voorlichtingsmateriaal e.d.)	Archieven BZ, Jaarverslagen BU, Nieuwsbrief Benelux, interviews met medewerkers DWM, vakdirecties, vakdepartementen, Benelux SG, Belgische en Luxemburgse ministeries, regionale/lokale overheden en uitvoeringsdiensten van de Benelux-landen
5. Wordt er gebruik gemaakt van de getroffen voorzieningen (ambulancevervoer, portaal-site e.d.)? Welke voordelen heeft de samenwerking opgeleverd voor Nederlandse burgers?	Interviews met medewerkers DWM, vakdirecties, vakdepartementen, Benelux SG, Belgische en Luxemburgse ministeries, regionale/lokale overheden en uitvoeringsdiensten van de Benelux-landen en (potentiële) beneficianten/afnemers van de voorzieningen
6. Wat is de gebleken meerwaarde van de BU als kader ten opzichte van mogelijke alternatieve samenwerkingskaders?	idem

In aanvulling op genoemde bronnen zal gebruik worden gemaakt van evaluaties die de BU zelf heeft verricht of laten verrichten. Zo zal er in 2010 bijvoorbeeld een evaluatie van het Verdrag van Senningen worden afgerond.

Naast het onderzoek naar de lopende samenwerkingsthema's, wordt onderzocht welke voorgenomen samenwerking niet van de grond is gekomen en waarom niet.

Niet-gerealiseerde samenwerking	
Vraag	Bronnen
1. Welke onderdelen van de in het gemeenschappelijk werkprogramma voorgenomen samenwerking hebben (nog) niet geleid tot daadwerkelijke samenwerking?	Interviews met Nederlandse, Belgische en Luxemburgse ambtenaren en personeelsleden van het Benelux Secretariaat-generaal
2. Welke factoren verklaren het niet van de grond komen van de samenwerking?	Idem

Tot slot zal er een vraag worden beantwoord naar de rol van de BU als beleidslaboratorium voor bredere Europese samenwerking:

Benelux Unie als beleidslaboratorium	
Vraag	Bronnen
1. Welke voorbeelden zijn er te geven, waarbij andere Europese landen zich hebben aangesloten bij een Benelux-project en/of waarbij de Europese Unie beleid is gaan voeren waarbij de Benelux als voorbeeld heeft gediend?	Archieven BZ, Jaarverslagen BU, Nieuwsbrief Benelux, interviews met medewerkers DWM, vakdirecties, vakdepartementen, Benelux SG, Belgische en Luxemburgse ministeries, regionale/lokale overheden en uitvoeringsdiensten van de Benelux-landen

De minister van Buitenlandse Zaken heeft aan de Eerste Kamer toegezegd om het Benelux-Parlement te betrekken bij de toegezegde evaluatie.²¹¹ Eventuele verzoeken vanuit het parlement met betrekking tot de evaluatie van de Benelux zullen voor zover mogelijk door IOB worden geaccommodeerd.

²¹¹ *Behandeling van het wetsvoorstel Goedkeuring Verdrag tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, Eerste Kamer der Staten-Generaal, 17, 2 februari 2010, p. 726.*

Bijlage 3 Overzicht van samenwerkingsthema's

1. Interne Markt en Economische Unie

- *Energiebeleid (wel elektriciteit, niet gas en north sea grid initiative)*
- Intellectuele eigendom
- *Veterinaire aangelegenheden, voedselveiligheid en dierenwelzijn*
- *Samenwerking in grensgebieden*
- Verkeer en vervoer
- Economische samenwerking

2. Duurzame ontwikkeling

- Ruimtelijke ordening
- Grensoverschrijdende samenwerking
- Globale Benelux-kader
- Milieu en klimaat
- Natuur en landschapsbescherming
- *Jeugdbeleid*
- *Ambulances*
- *Maatschappelijke samenhang en grensarbeidersproblematiek*

| 178 |

3. Justitie en Binnenlandse Zaken

- *Politiesamenwerking*
- *Crisisbeheersing*
- Justitie
- Illegaal druggebruik – onderdeel volksgezondheid
- Personenverkeer
- Terug – en overname
- VISA
- Euro Contrôle Route (ECR)
- Fiscale fraude

Samenwerking met andere landen (c.q. deelstaten)

Innovatie van de samenwerking

- Urbiscoop
- GIS GEODATA
- Verbonden in veiligheid
- Ondergrondse leidingen
- Benelux in cijfers

Bijlage 4 Geïnterviewde en geraagdpleegde personen

Nederland

- Ineke van Bladel, senior jurist, afdeling Internationaal Recht, ministerie van Buitenlandse Zaken
- Jan Bloemendal, plaatsvervangend Chief Veterinary Officer, ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
- Cees de Bruin, accountmanager, Divisie Inkoop & Supply, voorziening tot samenwerking Politie Nederland
- Jan van der Burg, themacoördinator internationaal jeugdbeleid, directie Jeugd, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Marlèn Dane, hoofd afdeling Europa, directie Europese en Internationale Aangelegenheden, ministerie van Veiligheid en Justitie
- Wim Deinum, plaatsvervangend Unithoofd, Dienst IPOL, Korps landelijke politiediensten
- Thomas Donders, business developer, Customers & Markets, TenneT
- Martin Flipse, adviseur internationaal politieonderwijs, Politieacademie
- Wim van Gelder, voormalig grensmakelaar en voorzitter Taskforce GROS, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Auke van der Goot, senior beleidsmedewerker, Openbaar Bestuur en Democratie/Beleidsveld Europa en Binnenlands Bestuur, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Frans Gubbels, coördinerend senior beleidsmedewerker, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Willem van Haersma Buma, Advisor Public & Regulatory Affairs, APX Endex
- Erwin de Hamer, senior beleidsmedewerker, Politie en Veiligheidsregio's, Bestuur en Organisatie, ministerie van Veiligheid en Justitie
- Peter Hartog, manager, Landelijke Meldkamer Ambulance Zorg, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Frans Heeres, korpschef politie Midden en West-Brabant en kwartiermaker Oost-Brabant
- Hein van der Hoeven, beleidscoördinerend medewerker, dossierhouder Benelux, directie Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken
- Marloes Jorritsma-Vorderman, senior beleidsmedewerker, afdeling Verzekeringen en Verdragen, directie Zorgverzekeringen, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Paul van Laar, senior beleidsmedewerker, Landelijke Meldkamer Ambulance Zorg, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Maarten Lak, speciaal vertegenwoordiger voor de buurlanden, directie Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken
- Chris de Lange, senior beleidsmedewerker, afdeling Verzekeringen en Verdragen, directie Zorgverzekeringen, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Elserike Looije, jurist, directie Curatieve Zorg, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Kees Martens, manager, Bureau voor Belgische Zaken, Sociale Verzekeringsbank

- Elozona Ochu, technisch specialist, Energiekamer, Nederlandse Mededingingsautoriteit
- Ruud Otter, themamanager, Energie-Nederland
- Edu Schaake, beleidsmedewerker, afdeling Grensoverschrijdende Sociale Verzekeringen, directie Internationale Zaken, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Ger Scheffer, ambassadeeraad Veiligheid en Bestuur, ambassade in Brussel
- Henne Schuwer, ambassadeur van Nederland in België
- Erik Sieders, themacoördinator groothandelsmarkt elektriciteit, directie Energiemarkt, ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
- Sjoerd Sjoerdsma, beleidsmedewerker, landenmedewerker België, Luxemburg, Italië, San Marino, Heilige Stoel en dossierhouder Benelux, directie West en Midden-Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken
- Willy Steenbakkers, senior crisiscoördinator, ministerie van Veiligheid en Justitie
- Oscar Tessensohn, business developer, Customers & Markets, TenneT
- Carlo Trojan, onderhandelaar namens Nederland voor het nieuwe Benelux-verdrag
- Ludo Visscher, senior beleidsmedewerker/projectleider, directie Voedsel, Dier en Consument, ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
- Frederik Wisselink, EU & International Energy Advisor, directie Energiemarkt, ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
- Frank Woud, beleidsmedewerker, directie Europese en Internationale Aangelegenheden, ministerie van Veiligheid en Justitie

België

- Dirk Beersmans, commissaris, Directie Internationale Politiesamenwerking (CGI), Federale Politie
- Koen de Budt, beleidsmedewerker, Directie Noodplanning (crisiscentrum), Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken
- Peter De Buyscher, directeur, Directie Internationale Politiesamenwerking (CGI), Federale Politie
- Carlos Debacker, adviseur, Directie Internationale Politiesamenwerking (CGI), Federale Politie
- Marc Dejongh, hoofdcommissaris, Directie Internationale Politiesamenwerking (CGI), Federale Politie
- Filip D'havé, diplomatiek vertegenwoordiger van de Vlaamse regering in Nederland
- Frank Geerkes, ambassadeur van België in Nederland
- Jan Hensmans, senior beleidsadviseur, Federale Overheidsdienst Economie
- Hendrik Hermans, adviseur-coördinator, bestuur Sociale Zekerheid werknemers, Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid
- Geert van Keer, adviseur-generaal, voorzitter Centrale Commissie voor de Rijnvaart, BLEU – Benelux, Grensoverschrijdende samenwerking Buurlanden (Benelux-coördinator/dossierhouder Benelux), Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
- Gerard Lamsens, dierenarts-directeur, Dienst Sanitair Beleid Dieren en Planten, Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu
- Edwin Lefebre, juridisch beleidsmedewerker, Vlaamse Overheid

- Danny Van Raemdonck, commissaris (Police Superintendent), Directie Internationale Politiesamenwerking (CGI), Federale Politie
- Pascal Rosière, teamhoofd Redding, Logistiek en Telematica, directoraat-generaal Gezondheidszorg en crisisbeheer, Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu
- Jan Vanhee, Agentschap Sociaal en Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen (Vlaamse Gemeenschap)/Vlaamse attaché Jeugdzaken – Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie

Luxemburg

- Roland Engeldinger, plaatsvervangend directeur en Benelux-coördinator, ministerie van Buitenlandse Zaken
- Michel Feider, directeur van de reddingsdienst, ministerie van Binnenlandse Zaken
- Christian Gatti, directeur Politie school, Groothertogelijke Politie
- Jean-Marc Hoscheit, ambassadeur van Luxemburg in Nederland
- Jacques Klein, directeur Budget en Materieel, Groothertogelijke Politie
- George Metz, directeur, Nationaal Jeugdagentschap

Benelux Secretariaat-generaal

- Jan van Laarhoven, secretaris-generaal
- Luc Willems, adjunct secretaris-generaal
- Alain de Muysier, adjunct secretaris-generaal
- Sonja Van Rossem, hoofd Stafbureau
- Hugo Abts, teamhoofd, Team Markt
- Leen van den Berg, teamhoofd, Team Duurzame Ontwikkeling
- Thierry Charlier, teamhoofd, Team Justitie en Binnenlandse Zaken
- Karin Jacobs, teamhoofd, Team Duurzame Ontwikkeling
- Frederik Deloof, beleidsmedewerker, Team Markt
- Peter Janssens, Innovator, Stafbureau
- Hans Mooren, beleidsmedewerker, Team Markt
- Edwin van Os, beleidsmedewerker, Team Justitie en Binnenlandse Zaken
- Claudine Otto, beleidsmedewerker, Team Markt
- Didier van Schelvergem, beleidsmedewerker, Team Justitie en Binnenlandse Zaken
- Karel van de Velde, beleidsmedewerker, Team Duurzame Ontwikkeling

| 181 |

Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad

- Jack Biskop, lid Tweede Kamer (CDA), voorzitter IPBR
- André Bosman, lid Tweede Kamer (VVD)
- Maya Detiège, lid Huis van Afgevaardigden (België) (Sp.a)
- André Postema, lid Eerste Kamer (PvdA)
- Dominique Tilmans, lid Senaat (België) (MR)
- Bart Tommelein, lid Senaat (België) en Vlaams Parlement (Open VLD)
- Veerle Wouters, lid Huis van Afgevaardigden (België) (NVA)

Academici

- Jan Rood, senior onderzoeksmedewerker, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' en bijzonder hoogleraar Europese integratie in een mondiaal perspectief, Universiteit Leiden.
- Jan Wouters, hoogleraar Internationaal Recht en Internationale Organisaties, Katholieke Universiteit Leuven

Noordrijn-Westfalen

- Pascal Belling, verbindingpersoon van Noordrijn-Westfalen bij het Benelux Secretariaat-generaal

Europese Commissie

- Matti Supponen, senior beleidsmedewerker (beleidscoördinator elektriciteit en gas), directoraat-generaal voor Energie

Bijlage 5 Bronnenlijst

Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Benelux, nut en noodzaak van nauwere samenwerking*, AIV-advies nr. 53, Den Haag, februari 2007.

'Benelux blijft hangen in babbelstadium', in: *NRC Handelsblad*, 2 oktober 2010.

Benelux Economische Unie, *Taak van het Comité van Juristen*, Nota aan de Raad van de Economische Unie, R/Jur (64) 4, Brussel, 25 maart 1964.

Benelux regeringen, *Politieke Verklaring*, 17 juni 2008
(http://www.benelux.int/pdf/pdf_nl/act/20080617_polVerklaring_nl.pdf).

Benelux Secretariaat-generaal, *Achtenveertigste Gezamenlijk Verslag van de Belgische, Nederlandse en Luxemburgse regeringen aan de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad inzake de totstandkoming en de werking van de Economische Unie tussen de drie Staten*, Brussel, 2004.

Benelux Secretariaat-generaal, *Jaarverslag van het Secretariaat-Generaal Benelux over de Benelux-samenwerking in 2004*, Brussel, 2005.

Benelux Secretariaat-generaal, *Jaarverslag van het Secretariaat-Generaal Benelux over de Benelux-samenwerking in 2005*, Brussel, 17 juli 2006.

Benelux Secretariaat-generaal, *Benelux Jaarverslag 2006*, Brussel, 2007.

Benelux Secretariaat-generaal, *Actieplan Senningen voor de jaren 2007 en 2008*, Brussel, 11 mei 2007.

Benelux Secretariaat-generaal, *Tweënvijftigste gezamenlijk verslag van de Belgische, Nederlandse en Luxemburgse regeringen aan de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad inzake de totstandkoming en de werking van de Economische Unie tussen de drie Staten 2007*, Brussel, 2008.

Benelux Secretariaat-generaal, *Reactie van het Secretariaat-Generaal: naar een actieve en actuele Benelux*, 17 juni 2008 (http://www.benelux.int/pdf/pdf_nl/act/20080617_ReactieSG_nl.pdf).

Benelux Secretariaat-generaal, *Gemeenschappelijk Werkprogramma 2009-2012*, Brussel, 2008.

Benelux Secretariaat-generaal, *Verslag van de vergadering van de Werkgroep Sociale Zekerheid en Grensarbeiders van 25 november 2008*, Brussel, 25 november 2008.

Benelux Secretariaat-generaal, *Drieënvijftigste gezamenlijk verslag van de Belgische, Nederlandse en Luxemburgse regeringen aan de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad inzake de totstandkoming en de werking van de Economische Unie tussen de drie Staten 2008*, Brussel, 12 mei 2009.

Benelux Secretariaat-generaal, *Conclusies van de vergadering van de werkgroep Gemeenschappelijke Benelux-opleiding*, Brussel, 26 juni 2009.

Benelux Secretariaat-generaal, *Benelux: Actief en actueel*, Brussel, september 2009.

Benelux Secretariaat-generaal, *Meerjarenprogramma jeugdbeleid 2009-2012*, Brussel, 2009.

Benelux Secretariaat-generaal, *Jaarplan 2010*, Brussel, 2009.

Benelux Secretariaat-generaal, *Program of Cooperation between the Benelux and the Nordic Countries*, Decision, 15 december 2009.

Benelux Secretariaat-generaal, *Verslag van de vergadering van de Werkgroep Sociale Zekerheid en Grensarbeiders van 22 oktober 2009*, Brussel, 19 januari 2010.

Benelux Secretariaat-generaal, *Evaluatie van het Benelux-politieverdrag van 2004: gemeenschappelijke visie van het Benelux Strategisch Overleg Politie*, Brussel, 21 mei 2010.

Benelux Secretariaat-generaal, *Tweede Actieplan Senningen*, Brussel 29 oktober 2010.

Benelux Secretariaat-generaal, *Benelux newsletter*, Brussel, november 2010/3.

Benelux Secretariaat-generaal, *Grensverleggend samenwerken; Jaarplan 2011*, Brussel, 2010.

Benelux Secretariaat-generaal, *Voorlichtingsbrochure ten behoeve van Nederlandse grensarbeiders in België (2010)*, Brussel, uitgave 2010.

Benelux Secretariaat-generaal, *Structuur van de verruimde samenwerking, Mandaten van de werkgroepen onder de samenwerkingsprotocollen tussen België, Nederland en Luxemburg, Stroomlijning van de werkgroepen*, Brussel, 23 december 2010.

Benelux Secretariaat-generaal, *Conclusies van de vergadering van de Werkgroep Crisisbeheersing van 11 februari 2011*, Brussel, 10 maart 2011.

Benelux Secretariaat-generaal, *Verslag van de vergadering van de strategische groep Hoofden van de Veterinaire Diensten – CVO's van de Benelux en Noordrijn-Westfalen*, 16 september 2011.

Benelux Secretariaat-generaal, *Benelux in cijfers*, Brussel, 2011.

Benelux Secretariaat-generaal, *Almanak Grensoverschrijdende Samenwerking 2011-2015*, Brussel, mei 2011.

Benelux Secretariaat-generaal, *Jaarplan Benelux 2012*, Brussel, 2011.

Benelux Secretariaat-generaal, *Jeugdbeleid in de Benelux*, Brussel, december 2011.

Benelux Secretariaat-generaal, *Wildhygiëneregels in de Benelux*, Brussel, december 2011.

Benelux Secretariaat-generaal, *Benelux-Groenboek: Gemeenschappelijk werkprogramma 2013-2016*, discussiedocument, Brussel, 2012.

Benelux Secretariaat-generaal, *Conceptevaluatie Tweede Actieplan Senningen 2009-2012*, Brussel, 29 maart 2012.

Commissie grensarbeiders II, *Rapport van de Commissie grensarbeiders II*, Den Haag, 29 april 2008.

Corpelijn, A., 'Grensoverschrijdende arbeid: werken in Nederland, wonen in het buitenland', in: *Sociaaleconomische trends*, aflevering 4^e kwartaal 2009.

Corpelijn, A., 'Pendelen naar Nederland: oude en nieuwe grensarbeiders', in: *OVER WERK*, Tijdschrift van het Steunpunt WSE, Uitgeverij Acco, 4/2009.

CWE MC Project, *Implementation Study, A report for the MoU signatories on the design of the market coupling solution in the Central West European (CWE) region*, August 2008 (http://www.tennet.org/images/Implementation%20study%20v%201%200_tcm41-17213.pdf).

CWE MC Project, *Social Welfare Report 01-08/2012* (http://www.tennet.org/images/Social%20Welfare%20Report_01-08%202012_tcm41-20749.pdf).

Eenooghe, C. Van, *De waarde van het Benelux-politieverdrag in de Belgisch-Nederlandse grensstreek*, Masterproef, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Gent, 10 mei 2010.

Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Memorie van Antwoord*, Eerste Kamer, 31 585 C, 12 januari 2010.

Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Handelingen Eerste Kamer*, 17, 2 februari 2010.

Hoge Verdragsluitende Partijen, *Verklaring*, 17 juni 2008 (http://www.benelux.int/pdf/pdf_nl/act/20080617_verklaring_nl.pdf).

Hoogenboezem, J., 'Nederlanders in de Benelux'. In: *Internationale Spectator*, jaargang 59, nr. 5, mei 2005.

Memorandum van overeenstemming inzake de samenwerking op het terrein van de beheersing van crisissen met mogelijke grensoverschrijdende gevolgen tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk der Nederlanden en het Groothertogdom Luxemburg, Luxemburg, 1 juni 2006.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Reactie op aanbeveling Benelux-parlement*, Den Haag, 14 maart 2005.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Minister van Buitenlandse Zaken, *Kabinetsstandpunt grensoverschrijdende samenwerking*, Tweede Kamer, 32 851, nr. 1, Den Haag, 8 juli 2011.

Minister van Buitenlandse Zaken, *Kabinetsreactie AIV-advies: Benelux, nut en noodzaak van nauwere samenwerking*, Tweede Kamer, 30 800 V, nr. 111, Den Haag, 4 juli 2007.

Minister van Buitenlandse Zaken, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2008*, Tweede Kamer, 31 200 V, nr. 128, Den Haag, 13 juni 2008.

Minister van Buitenlandse Zaken, *Memorie van Toelichting, 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*, Tweede Kamer, 31 585, nr. 3, Den Haag, 11 september 2008.

Minister van Buitenlandse Zaken, *Memorie van Antwoord*, Tweede Kamer, 31 585 C, Den Haag, 12 januari 2010.

Minister van Buitenlandse Zaken, *Protocol tot wijziging van de Overeenkomst van 14 januari 1964 ter uitvoering van artikel 37, lid 2, van het Verdrag tot Instelling van de Benelux Economische Unie, Brussel, 6 juni 2012 (Trb. 2010, 108)*, bijlage bij de Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, Staten-Generaal 33 414, A/nr. 1, Den Haag, 14 september 2012.

| 186 |

Minister van Economische Zaken, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2006*, Tweede Kamer, 30 300 XIII, nr. 89, Den Haag, 19 juni 2006.

Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Antwoord van de minister van VWS op vragen van de leden van de Tweede Kamer Weekers (VVD), Hessels (CDA) en Blom (PvdA) over het grensoverschrijdend ambulancevervoer*, Tweede Kamer, 734, Den Haag, 22 november 2006.

Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Antwoord minister van VWS op vragen van de leden der Kamer Weekers (VVD), De Nerée tot Babberich, Schinkelshoek (CDA) en Blom (PvdA) over het grensoverschrijdend ambulance vervoer*, Tweede Kamer, 2943, 15 juni 2009.

Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Antwoord minister van VWS op vragen van de leden der Kamer Weekers (VVD), De Nerée tot Babberich, Schinkelshoek (CDA) en Blom (PvdA) over het grensoverschrijdend ambulance vervoer*, Tweede Kamer, 797, Den Haag, 27 november 2009.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Memoranda of Understanding*, brochure, afdeling Internationaal Recht, directie Juridische Zaken, 2009.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Verslag aandachtspunten Benelux Table Top oefening Den Haag, 25 maart 2010*, Den Haag, 2010.

Overeenkomst ter uitvoering van artikel 37, lid 2 van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, Brussel, 14 januari 1964.

Postma A. e.a. (red.), *Benelux in de kijker. 50 jaar samenwerking*, Gedenkboek ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van de samenwerking tussen België, Nederland en Luxemburg, Tiel: Lannoo, 1994.

Raad voor het openbaar bestuur, *Grensoverschrijdende samenwerking: terugblik en aanbevelingen*, Den Haag, december 2010.

Ramakers, M. en T. Bindeis, *Grensoverschrijdende spoedeisende medische hulpverlening in de Euregio Maas-Rijn; Wet- en regelgeving, overeenkomsten en afspraken met betrekking tot de grensoverschrijdende ambulancezorg in de Euregio Maas-Rijn*, maart 2006.

Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking*, Tweede Kamer, 27 242, nr. 1, Den Haag, 13 juli 2000.

Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen, *Het Herzieningsverdrag Benelux Unie*, Advies 2009/18, Brussel, 15 juni 2009.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Vragen van de leden Weekers (VVD), Hessels (CDA) en Blom (PvdA) over het grensoverschrijdend ambulancevervoer*, Tweede Kamer, 734, Den Haag, 22 november 2006.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Handelingen debat over de Staat van de Unie*, Eerste Kamer, 22, Den Haag, 13 maart 2007.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Algemeen Overleg Benelux*, Tweede Kamer, 31 200 V, nr. 782, Den Haag, 13 maart 2008.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Verslag van een algemeen overleg*, vastgesteld 2 april 2009, Tweede Kamer, 26 834, nr. 22, Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Behandeling van het wetsvoorstel 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*, Tweede Kamer, 18, Den Haag, 29 oktober 2009.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Motie Ten Broeke*, Tweede Kamer, 31 585, nr. 9, Den Haag, 3 november 2009.

Wouters J. et al. (red.), *De Benelux; tijd voor een wedergeboorte?* Antwerpen: Intersentia, 2006.

Berichtenverkeer Ministerie van Buitenlandse Zaken

DWM-404/06, 10 mei 2006.

DWM 775/06, 28 september 2006.

DWM-466/07, 15 juni 2007.

DWM-877/07, 20 december 2007.

DWM-128/08, 20 februari 2008.

Websites

Benelux Secretariaat-generaal

<http://www.benelux.int>

Startpunt grensarbeid. Over wonen en werken in Nederland en Duitsland

<http://startpuntgrensarbeid.nl>

Startpunt grensarbeid. Over wonen en werken in Nederland en België

<http://startpuntgrensarbeid.benelux.int>

RIZIV

<http://www.riziv.be/information/nl/statistics/people/2009/pdf/statisticspeople2009frontier.pdf>

| 188 |

Grensinfopunt

<http://www.GrensInfoPunt.nl>

EURES

<http://ec.europa.eu/eures>

Evaluatierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2008 - 2012

(Evaluatierapporten die voor 2008 gepubliceerd zijn kunt u terugvinden op de IOB website:
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties)

IOB nr.	Jaar	Titel evaluatierapport	ISBN
372	2012	Relaties, resultaten en rendement. Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief	978-90-5328-431-5
371	2012	Turning a right into practice. Impact evaluation of the Ixchen Centre for Women cervical cancer programme in Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-429-2
370	2012	Equity, accountability and effectiveness in decentralisation policies in Bolivia	978-90-5328-428-5
369	2012	Budgetsupport: Conditional results – Policy review (2000-2011)	978-90-5328-427-8
369	2012	Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden – Doorlichting van een instrument (2000-2011)	978-90-5328-426-1
368	2012	Civil Society, Aid, and Development: A Cross-Country Analysis	978-90-5328-425-4
367	2012	Energievoorzieningszekerheid en Buitenlandbeleid – Beleidsdoorlichting 2006-2010	978-90-5328-424-7
366	2012	Drinking water and Sanitation – Policy review of the Dutch Development Cooperation 1990-2011	978-90-5328-423-0
366	2012	Drinkwater en sanitaire voorzieningen – Beleidsdoorlichting van het OS-beleid 1990-2011	978-90-5328-422-3
365	2012	Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept – De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010	978-90-5328-421-6
364	2012	Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en Resultaten van onderzoek	978-90-5328-420-9
363	2011	Improving food security: A systematic review of the impact of interventions in agricultural production, value chains, market regulation, and land security	978-90-5328-419-3
362	2011	De Methodische kwaliteit van Programma-evaluaties in het Medefinancieringsstelsel-I 2007-2010	978-90-5328-418-6
361	2011	Evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland	978-90-5328-417-9
360	2011	More than Water: Impact evaluation of drinking water supply and sanitation interventions in rural Mozambique	978-90-5328-414-8
359	2011	Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008	978-90-5328-416-2

IOB nr.	Jaar	Titel evaluatierapport	ISBN
358	2011	Assisting Earthquake victims: Evaluation of Dutch Cooperating aid agencies (SHO) Support to Haiti in 2010	978-90-5328-413-1
357	2011	Le risque d'effets éphémères: Evaluation d'impact des programmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement au Bénin	978-90-5328-415-5
357	2011	The risk of vanishing effects: Impact Evaluation of drinking water supply and sanitation programmes in rural Benin	978-90-5328-412-4
356	2011	Between High Expectations and Reality: An evaluation of budget support in Zambia	978-90-5328-411-7
355	2011	Lessons Learnt: Synthesis of literature on the impact and effectiveness of investments in education	978-90-5328-410-0
354	2011	Leren van NGOs: Studie van de basic education interventies van geselecteerde Nederlandse NGOs	978-90-5328-409-4
353	2011	Education matters: Policy review of the Dutch contribution to basic education 1999–2009	978-90-5328-408-7
352	2011	Unfinished business: making a difference in basic education. An evaluation of the impact of education policies in Zambia and the role of budget support.	978-90-5328-407-0
351	2011	Confianza sin confines: Contribución holandesa a la educación básica en Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-406-3
350	2011	Unconditional Trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-405-6
349	2011	The two-pronged approach Evaluation of Netherlands Support to Formal and Non-formal Primary Education in Bangladesh, 1999-2009	978-90-5328-404-9
348	2011	Schoon schip. En dan? Evaluatie van de schuldverlichting aan de Democratische Republiek Congo 2003-2010 (Verkorte samenvatting)	978-90-5328-403-2
347	2011	Table rase – et après? Evaluation de l'Allègement de la Dette en République Démocratique du Congo 2003-2010	978-90-5328-402-5
346	2011	Vijf Jaar Top van Warschau De Nederlandse inzet voor versterking van de Raad van Europa	978-90-5328-401-8
345	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen Evaluatie van de Schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Verkorte Versie)	978-90-5328-398-1
344	2011	Intérêts communs – avantages communs Evaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Version Abrégée)	978-90-5328-399-8
343	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen Evaluatie van de schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Samenvatting)	978-90-5328-397-4
342	2011	Intérêts communs – avantages communs Evaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Sommaire)	978-90-5328-395-0
341	2011	Mutual Interests – mutual benefits Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Summary report)	978-90-5328-394-3

IOB nr.	Jaar	Titel evaluatierapport	ISBN
340	2011	Mutual Interests – mutual benefits Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Main report)	978-90-5328-393-6
338	2011	Consulaire Dienstverlening Doorgezicht 2007-2010	978-90-5328-400-1
337	2011	Evaluación de las actividades de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento activas en Nicaragua	-
336	2011	Facilitating Resourcefulness. Synthesis report of the Evaluation of Dutch support to Capacity Development.	978-90-5328-392-9
335	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA)	978-90-5328-391-2
	2011	Aiding the Peace. A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010	978-90-5328-389-9
333	2011	Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-390-5
332	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of PSO	978-90-5328-388-2
331	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)	978-90-5328-387-5
330	2010	Evaluatie van de activiteiten van de medefinancieringsorganisaties in Nicaragua	978-90-5328-386-8
329	2010	Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-385-1
328	2010	Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-384-4
327	2010	Impact Evaluation. Drinking water supply and sanitation programme supported by the Netherlands in Fayoum Governorate, Arab Republic of Egypt, 1990-2009	978-90-5328-381-3
326	2009	Evaluatie van de Atlantische Commissie (2006-2009)	978-90-5328-380-6
325	2009	Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid	978-90-5328-379-0
-	2009	Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties	-
324	2009	Investing in Infrastructure	978-90-5328-378-3
-	2009	Synthesis of impact evaluations in sexual and reproductive health and rights	978-90-5328-376-9
323	2009	Preparing the ground for a safer World	978-90-5328-377-6
322	2009	Draagvlakonderzoek. Evalueerbaarheid en resultaten	978-90-5328-375-2
321	2009	Maatgesneden Monitoring 'Het verhaal achter de cijfers'	978-90-5328-374-5
320	2008	Het tropisch regenwoud in het OS-beleid 1999-2005	978-90-5328-373-8
319	2008	Meer dan een dak. Evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding	978-90-5328-365-3
318	2008	Samenwerking met Clingendael	978-90-5328-367-7
317	2008	Sectorsteun in milieu en water	978-90-5328-369-1
316	2008	Be our guests (sommaire)	978-90-5328-372-1
316	2008	Be our guests (summary)	978-90-5328-371-4
316	2008	Be our guests (hoofdrapport Engels)	978-90-5328-371-4

IOB nr.	Jaar	Titel evaluatierapport	ISBN
316	2008	Be our guests (samenvatting)	978-90-5328-370-7
316	2008	Be our guests (hoofdrapport)	978-90-5328-370-7
315	2008	Support to Rural Water Supply and Sanitation in Dhamar and Hodeidah Governorates, Republic of Yemen	978-90-5328-368-4
314	2008	Primus Inter Pares; een evaluatie van het Nederlandse EU-voorzitterschap 2004	978-90-5328-364-6
313	2008	Explore-programma	978-90-5328-362-2
312	2008	Impact Evaluation: Primary Education Zambia	978-90-5328-360-8
311	2008	Impact Evaluation: Primary Education Uganda	978-90-5328-361-5
310	2008	Clean and Sustainable?	978-90-5328-356-1
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma – samenvatting Engels	978-90-5328-357-8
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma – Samenvatting Spaans	978-90-5328-357-8
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma	978-90-5328-357-8
308	2008	Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking	978-90-5328-359-2
308	2008	Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking (Samenvatting)	978-90-5328-359-2
307	2008	Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids 2004-2006	978-90-5328-358-5

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
 Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag
www.rijksoverheid.nl/BZ-evaluaties

Foto omslag: Central Europe at night, satellite image | Science Photo Library
 Kaart: UvA-Kaartenmakers

Layout: Formzet bv, Rijswijk
 Druk: OBT bv, Den Haag
 ISBN: 978-90-5328-431-5

De Benelux Unie is een intergouvernamenteel samenwerkingsverband tussen België, Nederland en Luxemburg. In 2008 kwam een nieuw Benelux-verdrag tot stand. De Nederlandse regering beoogde met dit verdrag de samenwerking meer politieke sturing, meer beleidsinhoudelijke focus en meer flexibiliteit te bieden. Beide Kamers van het Nederlandse parlement vroegen de minister van Buitenlandse Zaken om

een evaluatie van de Benelux-samenwerking. Het parlement wilde weten wat de toegevoegde waarde van de Benelux is en welke voordelen de samenwerking voor de Nederlandse burger oplevert, en tevens of de met het nieuwe verdrag beoogde verbeteringen in de praktijk worden gerealiseerd. Dit IOB-rapport bevat de bevindingen van deze evaluatie.

Relaties, resultaten en rendement | IOB Evaluatie | nr. 372 | Relaties, resultaten en rendement | IOB Evaluatie | nr. 372 | Relaties, resultaten en rendement

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag
www.rijksoverheid.nl/BZ-evaluaties
© Ministerie van Buitenlandse Zaken | november 2012

12BUZ613511 | N