Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie Nieuwsbrief # 12 08

Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief

Met het in 2008 gesloten nieuwe Benelux-verdrag wilde Nederland de Benelux-samenwerking van meer politieke sturing, beleidsinhoudelijke focus en flexibiliteit voorzien. Weliswaar is een duidelijkere structuur voor politieke sturing gecreëerd, maar van meer politieke sturing was de afgelopen jaren nog geen sprake. Ook is de beoogde inhoudelijke focus nog niet gerealiseerd. Er is wel meer flexibiliteit, in de zin dat nieuwe initiatieven worden ontplooid, maar daarbij worden onvoldoende heldere prioriteiten gesteld. Dit neemt niet weg dat de Benelux Unie-samenwerking verschillende maatschappelijke baten oplevert en daarbij aanvullend en soms ondersteunend is aan lokale grensoverschrijdende samenwerking, bilaterale samenwerking en Europese samenwerking. De voordelen voor de burger zijn echter vaak indirect en bescheiden en het kost tijd om resultaat te boeken. Deze en andere conclusies trekt IOB in het rapport *Relaties, resultaten en rendement; Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief.*

De Benelux

De Benelux-samenwerking begon tijdens de Tweede Wereldoorlog op het gebied van monetair en handelsbeleid. In 1960 trad een verdrag betreffende de instelling van een Benelux Economische Unie (BEU) in werking voor een periode van vijftig jaar. Hiermee werden ook instellingen als het Comité van ministers, het Secretariaat-generaal en diverse commissies en werkgroepen in het leven geroepen. In de loop der jaren breidde deze samenwerking zich geleidelijk uit naar andere beleidsterreinen, zoals landbouw, energie, milieu en klimaat, ruimtelijke ordening, justitie en politie.

Op verschillende terreinen gold de Benelux als voortrekker van de Europese integratie, bijvoorbeeld bij de Schengen-samenwerking. Naast de op een verdrag gebaseerde samenwerking stemmen de Benelux-landen hun activiteiten binnen de EU en op buitenlandspolitiek terrein af en trekken zij geregeld samen op, onder de noemer van Benelux Politieke Samenwerking (BPS).



Met het aflopen van het BEU-verdrag in het vooruitzicht ontstond in Nederland een discussie over de toekomst van de Benelux-samenwerking. De Nederlandse regering zag voldoende meerwaarde in voortzetting, mits de samenwerking op een moderne leest geschoeid zou worden.

Nieuw verdrag

In 2008 werd een nieuw Benelux-verdrag ondertekend. Dit verdrag was veel minder gedetailleerd dan het vorige en legde de bovengenoemde verbreding van de Benelux-samenwerking formeel vast. In dat licht werd 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. De Benelux Unie richt zich daarbij op drie kernterreinen: a) Interne Markt en Economische Unie, b) Duurzame Ontwikkeling, en c) Justitie en Binnenlandse Zaken.

Nederland beoogde met het nieuwe verdrag drie verbeteringen te bewerkstelligen:
a) duidelijkere politieke aansturing;
b) meer beleidsinhoudelijke focus; en
c) meer flexibiliteit om in te kunnen spelen op de actualiteit.

Het verdrag stelt de Benelux tevens in staat om met aangrenzende staten, deelstaten of regio's samen te werken, maar deze kunnen geen lid worden. Sinds 2009 is de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen op eigen initiatief bij diverse onderdelen van de Benelux-samenwerking betrokken.

Verbeteringen in de praktijk

IOB constateert dat de politieke sturing nauwelijks is verbeterd, terwijl een aantal daarop gerichte vernieuwingen in het verdrag, zoals een gemeenschappelijk werkprogramma, jaarplannen en een jaarlijkse bijeenkomst van het Comité van ministers, wel zijn doorgevoerd. De politieke en hoogambtelijke aandacht voor de beleidsinhoudelijke kant van de samenwerking was de afgelopen jaren nog gering. Ook de interdepartementale afstemming en de coördinatie vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken waren beperkt. De samenwerking bleef hierdoor een optelsom van *ad hoc* deelbeslissingen.

IOB stelt ook vast dat het streven naar meer inhoudelijke focus niet is geslaagd, ondanks het feit dat het nieuwe verdrag drie thematische kernterreinen introduceerde. De bestaande samenwerkingsthema's werden binnen deze drie clusters ondergebracht, maar deze herschikking was vooral cosmetisch van aard. De thematische reikwijdte van de samenwerking is globaal nog dezelfde als voor 2008.

Van de door het verdrag geboden flexibiliteit wordt gebruik gemaakt door nieuwe initiatieven te ontwikkelen. Deze initiatieven worden alleen doorgezet als er voldoende bestuurlijk draagvlak in de landen is, maar er vindt geen heldere afweging van prioriteiten plaats. Bovendien worden er zelden werkgroepen opgeheven. De werkwijze verzekert niet dat de meest relevante of urgente kwesties worden opgepakt of dat wordt bijgedragen aan de gewenste focus.

De Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen neemt inmiddels deel aan verschillende werkgroepen en aan de praktische samenwerking die

daaruit voortvloeit. Het enthousiasme waarmee de samenwerking wordt begroet varieert per werkgroep en per delegatie. Op operationeel niveau komt de samenwerking met Noordrijn-Westfalen makkelijker tot stand dan op strategisch niveau.

Toegevoegde waarde en voordelen voor de burger

Met de Benelux-samenwerking worden verschillende maatschappelijke baten nagestreefd, zoals het wegnemen van grensbarrières voor burgers, bedrijven en andere organisaties in de grensstreek, het benutten van schaalvoordelen voor de drie overheidsorganisaties, kennisvermeerdering en het versterken van professionele netwerken tussen de drie landen (zie tabel 1). De voordelen die dit voor de burger oplevert zijn over het algemeen indirect en lastig te identificeren, bescheiden van omvang en het kost de partners vaak vele jaren om een concreet resultaat te boeken.

De Benelux Unie concurreert niet met, maar is juist aanvullend en soms ondersteunend aan lokale grensoverschrijdende samenwerking, bilaterale samenwerking en Europese samenwerking. De Benelux Unie biedt een juridisch kader voor grensoverschrijdende samenwerking in grensregio's, stimuleert de bilaterale relaties en leent zich beter dan de EU voor diepgaande, onderlinge kennisuitwisseling. Ook trekken de Benelux-landen soms gezamenlijk op bij de uitvoering van Europees beleid. Er wordt vaak voor het Benelux-kader gekozen, omdat het een gevestigde structuur biedt met logistieke en administratieve ondersteuning door het Benelux Secreterariaat-generaal in Brussel.

Voor de samenwerking in de grensregio's is de Benelux voor Nederland op het eerste gezicht niet het meest voor de hand liggende kader, aangezien Nederland geen grens deelt met Luxemburg. Maar de Benelux biedt ruimte voor bilaterale samenwerking en draagt bovendien bij aan de herkenbaarheid van deze samenwerking en de reputatie van de Benelux in Europa als praktisch samenwerkingsverband.

De praktische samenwerking is geen voorwaarde voor de informele buitenlandspolitieke Benelux-samenwerking, maar draagt wel bij aan een gemeenschappelijk referentiekader. Bovendien leidt de samenwerking in sommige ambtelijke Benelux-werkgroepen tot afstemming in EU-werkgroepen. Bij gebrek aan politieke afstemming leidt dit echter zelden tot convergentie van standpunten.

Op enkele terreinen speelt de Benelux een voortrekkersrol in Europa. Incidenteel dient de Benelux als voorbeeld voor EU-beleid (bijvoorbeeld op onderdelen van energiebeleid en bij de politiesamenwerking). Het komt ook voor dat andere landen (beginnend met de buurlanden) zich aansluiten bij een lopend Benelux-initiatief.

Tabel 1 Beoogde baten Benelux Unie-samenwerking

	Maatschappelijke baten				Relatie met EU	
Onderzochte samenwerkingsthema's	**Wegnemen grensbarrières**	**Benutten schaalvoordelen**	**Kennis-vermeerdering**	**Netwerk- / platformfunctie**	**Voortrekkersrol in Europa**	**Ambtelijke afstemming EU-standpunten**
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.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie en consistentie van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie # 372 (november 2012)
Relaties, resultaten en rendement; Evaluatie van de
Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief
ISBN: 978-90-5328-431-5
Te downloaden op: http://www.rijksoverheid.nl/BZ-evaluaties/producten-en-diensten/evaluatie/afgeronde-onderzoeken

De financiële bijdrage van Nederland aan de Benelux Unie bedroeg de afgelopen jaren gemiddeld EUR 3,9 miljoen per jaar. De kosten van de deelname aan de diverse overlegorganen en werkgroepen schat IOB tussen de EUR 0,5 en 1 miljoen.

Aandachtspunten

Om een betere benutting van de potentiële toegevoegde waarde van de Benelux Unie mogelijk te maken, vraagt IOB ten eerste aandacht voor een strategische visie en een grotere betrokkenheid van de politiek, bijvoorbeeld als het gaat om het belang van de Benelux voor de grensoverschrijdende samenwerking, de voortrekkersrol in Europa, de gewenste mate van inhoudelijke focus en de samenwerking met Noordrijn-Westfalen. Om te zorgen dat de samenwerking beter aansluit bij de politieke en beleidsmatige prioriteiten vraagt IOB aandacht voor een sterkere ambtelijke regie en coördinatie, zowel door het hoogambtelijke niveau binnen de vakdepartementen als vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken. Voor het maken van een verdere verbeterslag is het zaak dat Nederland duidelijk maakt wat het van het Benelux Secretariaat-generaal verwacht en dient het deze instelling daarin te steunen. De verwachtingen dienen tevens rekening te houden met de budgettaire en personele beperkingen van het Secretariaat-generaal. Ook stelt IOB een afwegingskader voor, op basis waarvan prioriteiten tegen elkaar kunnen worden afgewogen en gerichte keuzes kunnen worden gemaakt over Benelux-prioriteiten.

Tot slot

De evaluatie is uitgevoerd omdat de minister van Buitenlandse Zaken door de Eerste en Tweede Kamer van de Staten-Generaal om een evaluatie van de Benelux-samenwerking werd gevraagd. De evaluatievragen vloeien voort uit de parlementaire debatten over het nieuwe Benelux-verdrag en sluiten aan bij een denkkader – het rendementsdenken – dat in Nederland sterk is ingebed. Vandaar dat dit als een evaluatie vanuit Nederlands perspectief moet worden beschouwd.

De evaluatie vormt een deelstudie binnen de beleidsdoorlichting *Versterking Europese samenwerking en Nederlandse positie* die IOB in 2013 afrondt. In het kader van deze beleidsdoorlichting wordt ook de effectiviteit van de Benelux Politieke Samenwerking (BPS) binnen de EU onderzocht.

Uitgebracht door: Ministerie van Buitenlandse Zaken | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | www.rijksoverheid.nl/BZ-evaluaties
© Ministerie van Buitenlandse Zaken | november 2012 | 12BUZ613598|N