

EVALUATIE BENELUX UNIE SAMENWERKING

2013-2019

AUTEUR(S) Suzanne Kluft, Adriaan Nunes, Peter Wilms
DATUM 2 september 2020

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 6

1 Inleiding 12
- 1.1 Aanleiding evaluatie 12
- 1.2 Leeswijzer 13

2 Methodologie 14
- 2.1 Onderzoeksvragen 14
- 2.2 Uitvoering 14
- 2.3 Casusselectie 14
- 2.4 Afbakening 15
- *2.4.1 Benelux Politieke Samenwerking en meerwaarde* *15*
- *2.4.2 Benelux-instellingen* *16*
- *2.4.3 Nederlands perspectief* *16*
- 2.5 Bijeenkomsten met opdrachtgever 16

3 Politieke sturing 17
- 3.1 Inleiding 17
- 3.2 Comité van Ministers en Benelux-toppen 17
- 3.3 Benelux-Raad en andere ambtelijke overleggen 18
- 3.4 Benelux-coördinator en interdepartementaal overleg in Nederland 18
- 3.5 Meerjarige werkprogramma's, jaarplannen en Benelux-voorzitterschappen 19
- 3.6 Parlementaire controle 20
- *3.6.1 Eerste en Tweede Kamer* *20*
- *3.6.2 Benelux-parlement* *20*
- 3.7 Facilitering door het Secretariaat-Generaal 21
- 3.8 Monitoring van de resultaten 21
- 3.9 Conclusie 21

4 Beleidsinhoudelijke focus 23
- 4.1 Inleiding 23
- 4.2 Beleidsinhoudelijke focus meerjaren- en jaarplannen 23
- 4.3 Focus in strategische overleggen en werkgroepen 25
- 4.4 Conclusie 26

5 Flexibiliteit 27
- 5.1 Inleiding 27
- 5.2 Rol van het Benelux Secretariaat-Generaal 27
- *5.2.1 Signalerende functie* *27*
- *5.2.2 Flexibiliteit van de organisatie* *27*
- 5.3 Rol van de lidstaten 27
- 5.4 Conclusie 28

6 Interparlementaire Benelux-Raad (Benelux-parlement) 29
- 6.1 Inleiding 29

6.2 Hoe vaak zijn er sinds 2013 bewindspersonen (deels) aanwezig geweest bij de plenaire vergaderingen? Is sprake van intensievere samenwerking tussen het Benelux-parlement en de regeringen? 30

6.2.1 Afstemming prioriteiten 30

6.2.2 Interactie op politiek niveau 30

6.2.3 Interactie met de lidstaten 30

6.3 Welke rol speelt het Benelux-parlement in de Benelux-samenwerking? Wat is er veranderd met de ondertekening van het nieuwe Verdrag? 31

6.3.1 Veranderingen sinds het nieuwe Verdrag 31

6.3.2 Aanjager en ondersteuner 32

6.4 Relatie Benelux-Parlement en het Secretariaat-Generaal 32

6.4.1 Evenementen 32

6.4.2 Beroep op expertise 32

6.5 Conclusie 33

7 Grensoverschrijdende samenwerking met andere landen/regio's 34

7.1 Inleiding 34

7.2 De samenwerking met aangrenzende staten, deelstaten en regio's vanaf 2013 34

7.2.1 Samenwerking met Noordrijn-Westfalen 34

7.2.2 Samenwerking met Franse regio's 35

7.3 Inbedding van de samenwerking met Noordrijn-Westfalen en Franse regio's bij het Secretariaat-Generaal 36

7.3.1 Noordrijn-Westfalen 36

7.3.2 Franse regio's 36

7.4 Conclusie 37

8 Financiële planning en verantwoording 38

8.1 Financiële planning- en verantwoordingscyclus 38

8.2 Financiële afdracht Nederland aan Benelux (2013-2019) 38

Casestudies 40

9 Afvalmanagement 41

9.1 Achtergrond totstandkoming overleg 41

9.1.1 Doelstelling van de samenwerking 41

9.2 Proces en ontwikkeling 42

9.2.1 Actoren 42

9.2.2 Activiteiten/onderwerpen ondernomen in evaluatieperiode 2013-2019 42

9.2.3 Ontwikkeling in politieke sturing, focus en flexibiliteit 43

9.2.4 Samenhang met andere beleidsvelden en coöperatie met andere regio's 43

9.3 Toegevoegde waarde en maatschappelijke baten 44

9.4 Rol van de Benelux 44

9.4.1 Rol van het Secretariaat-Generaal 44

9.4.2 Meerwaarde van het Benelux-platform 45

9.5 Deelconclusie 45

10 Arbeidsmobiliteit 46

10.1 Achtergrond en doelstelling van de samenwerking 46

10.2 Proces en ontwikkeling van de samenwerking 46

10.2.1 Activiteiten ondernomen in evaluatieperiode 2013-2019 46

10.2.2 Ontwikkeling in politieke sturing, focus en flexibiliteit 47
10.2.3 Samenhang met andere beleidsvelden en coöperatie met andere regio's 48
10.3 Toegevoegde waarde en maatschappelijke baten 48
10.4 Rol van de Benelux 49
10.4.1 Meerwaarde van het Benelux-platform 49
10.5 Deelconclusie 49

11 Digitale vrachtbrief 50
11.1 Achtergrond totstandkoming overleg 50
11.1.1 Deelnemende partijen 50
11.1.2 Doelstelling van de samenwerking 51
11.2 Proces en ontwikkeling 51
11.2.1 Activiteiten/onderwerpen ondernomen in evaluatieperiode 2013-2019 51
11.2.2 Samenhang met andere beleidsvelden en coöperatie met andere regio's 52
11.3 Toegevoegde waarde en maatschappelijke baten 53
11.4 Rol van de Benelux 53
11.4.1 Rol van het Secretariaat-Generaal 53
11.4.2 Meerwaarde van het Benelux-platform 54
11.5 Deelconclusie 54

12 Fiscale fraudebestrijding 55
12.1 Achtergrond 55
12.2 Proces en ontwikkeling van de samenwerking 55
12.2.1 Betrokken partijen 55
12.2.2 Activiteiten/onderwerpen ondernomen in evaluatieperiode 2013-2019 56
12.2.3 Ontwikkeling in politieke sturing, focus en flexibiliteit 57
12.2.4 Samenhang met andere beleidsvelden en coöperatie met andere regio's 57
12.3 Toegevoegde waarde en maatschappelijke baten 58
12.4 Rol van de Benelux 58
12.4.1 Meerwaarde van het Benelux-platform 58
12.5 Deelconclusie 59

13 Pentalateraal Energie Forum 60
13.1 Achtergrond totstandkoming overleg 60
13.1.1 Deelnemende partijen 60
13.1.2 Doelstelling van de werkgroep/project 60
13.2 Proces en ontwikkeling 61
13.2.1 Actoren 61
13.2.2 Activiteiten/onderwerpen ondernomen in evaluatieperiode 2013-2019 61
13.2.3 Ontwikkeling in politieke sturing, focus en flexibiliteit 62
13.2.4 Samenhang met andere beleidsvelden en coöperatie met andere regio's 63
13.3 Toegevoegde waarde en maatschappelijke baten 63
13.4 Rol van de Benelux 64
13.4.1 Rol van het Secretariaat-Generaal 64
13.4.2 Meerwaarde van het Benelux-platform 64
13.5 Deelconclusie 64

14 Politiesamenwerking 66
14.1 Achtergrond totstandkoming overleg 66
14.1.1 Deelnemende partijen 66

14.1.2 Doelstelling van de samenwerking 67
14.2 Proces en ontwikkeling politiesamenwerking 68
14.2.1 Activiteiten in de evaluatie periode 2013-2019 68
14.2.2 Ontwikkeling in politieke sturing, beleidsinhoudelijke focus en flexibiliteit 68
14.3 Toegevoegde waarde en maatschappelijke baten 69
14.3.1 Behaalde resultaten politiesamenwerking 69
14.3.2 Maatschappelijke baten 70
14.4 Rol van de Benelux 70
14.4.1 Rol van het Secretariaat-Generaal 70
14.4.2 Meerwaarde van het Benelux-platform 71
14.5 Deelconclusie 71

15 Conclusies 72
15.1 Resultaten en maatschappelijke baten 72
15.1.1 In hoeverre is de Benelux-samenwerking gericht op het realiseren van concrete voordelen voor burgers en bedrijven? Is de samenwerking ook gericht op andere doelstellingen? 72
15.1.2 Welke voordelen levert de Benelux-samenwerking op voor Nederlandse burgers en bedrijven? 73
15.1.3 Welke andere voordelen levert de Benelux-samenwerking op? 73
15.2 Vernieuwingen van het verdrag: In hoeverre zijn de door de Nederlandse regering met het nieuwe verdrag beoogde verbeteringen gerealiseerd? 74
15.2.1 Politieke sturing 74
15.2.2 Inhoudelijke focus 75
15.2.3 Flexibiliteit 75
15.3 Overige vragen 75
15.3.1 Benelux-parlement 75
15.3.2 Samenwerking met aangrenzende regio's 76
15.3.3 Financiële planning- en verantwoordingscyclus 77
15.4 Succes- en faalfactoren 77

A. Literatuurlijst 79

B. Respondenten 84

Managementsamenvatting

1. Aanleiding en doel van de evaluatie

De evaluatie van de Benelux-samenwerking over 2013 tot en met 2019 vindt haar oorsprong in de toezegging van de minister van Buitenlandse Zaken ten tijde van de parlementaire debatten omtrent de goedkeuring van het nieuwe Benelux-Verdrag in 2009 en 2010. Zowel de Eerste als de Tweede Kamer[1] verzochten om een evaluatie van de Benelux-samenwerking. Een eerdere evaluatie werd in 2012 voltooid door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (hierna: IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze tweede evaluatie werd na een aanbestedingsprocedure gegund aan Instituut Clingendael en Significant APE.

Het doel van de evaluatie is tweeledig. Ten eerste moet de evaluatie inzicht geven in de wijze waarop gevolg is gegeven aan de aanbevelingen van de eerste evaluatie uit 2012, die betrekking hadden op de toegevoegde waarde van de Benelux Unie en op de verbeteringen die werden beoogd met de inwerkingtreding van het nieuwe Benelux-Verdrag. Ook moet de evaluatie duidelijk maken in hoeverre de met het nieuwe Benelux-Verdrag (2008) nagestreefde doelstellingen van *politieke aansturing, inhoudelijke focus* en *flexibiliteit* in de praktijk worden gerealiseerd en welke resultaten en maatschappelijke baten de samenwerking oplevert.

Het onderzoeksteam heeft ten behoeve van de evaluatie deskresearch, interviews en een zestal casestudies naar specifieke samenwerkingsverbanden uitgevoerd. De casestudies zijn gedaan naar de onderwerpen afvalmanagement, arbeidsmobiliteit, de digitale vrachtbrief, fiscale fraudebestrijding, het Pentalateraal Energie Forum en politiesamenwerking.

In deze samenvatting zetten we de bevindingen van de evaluatie uiteen. We gaan daarbij in op de resultaten en maatschappelijke baten van de samenwerking, de ontwikkeling van de politieke aansturing, inhoudelijke focus en flexibiliteit, de verhouding met het Benelux-parlement en aangrenzende regio's, de financiële verantwoording en tot slot beschrijven we een aantal succes- en faalfactoren voor samenwerking in Benelux-verband.

2. Resultaten en maatschappelijke baten van de Benelux Unie samenwerking

Slechts een aantal samenwerkingsvormen die in de casestudies zijn onderzocht leveren kwantitatief meetbare resultaten op. Dit is bijvoorbeeld het geval bij samenwerking omtrent fiscale fraudebestrijding en de digitale vrachtbrief, waar resultaten wel goed uitgedrukt kunnen worden in financiële termen. De Benelux-samenwerking is echter voor een groot deel gericht op een hoger niveau van maatschappelijke baten; meer dan op concrete, praktische voordelen voor burgers en bedrijven. Daar komt bij dat zoals uit de analyse van de cases is gebleken, de bereikte resultaten lastig meetbaar zijn en zich vaak pas op langere termijn manifesteren.. Het komt voor dat werkgroepen alleen gericht zijn op het delen van informatie of kennis. Het is mogelijk dat dit altijd het doel van een werkgroep was, maar ook dat intensievere samenwerking praktisch moeilijk tot stand te brengen is. De betrokkenen zien echter wel de meerwaarde van dergelijke werkgroepen, waar dit indirect ook praktische voordelen kan opleveren. Ook al zijn resultaten soms moeilijk meetbaar, samenwerking heeft op Benelux-niveau verschillende voordelen.

Voordelen van de Benelux-samenwerking voor Nederlandse burgers, bedrijven en overheid

- *Vermindering lastendruk*
  Een belangrijke doelstelling van Benelux-samenwerking is vereenvoudiging en vermindering van lastendruk voor burgers en bedrijven. Het wegnemen van bestaande barrières rond de grenzen en het liberaliseren van markten

[1] Motie ten Broeke/van Bommel (Trb. 2008, 135).

levert niet direct meetbare resultaten op en deze doen zich soms op een kleinere schaal voor dan werd beoogd. Een voorbeeld uit de onderzochte casussen is de (potentiële) lastenvermindering met de introductie van de digitale vrachtbrief. Deze beoogde de papierwinkel en de daarmee samenhangende administratieve lastendruk omtrent grensoverschrijdend vervoer te doen verdwijnen. Echter, de in het vooruitzicht gestelde vermindering van lastendruk en de daarbij behorende omvangrijke maatschappelijke baten worden pas op grote schaal gerealiseerd wanneer de digitale vrachtbrief in de gehele Europese Unie zou worden 'uitgerold'.

- *Kennisvermeerdering overheden*
  De Benelux-samenwerking zorgt voor een verbetering van kennis van overheden in de grensregio's over praktische, grensoverschrijdende problemen en faciliteert het uitwisselen van *best practices*. Daarnaast biedt het Secretariaat-Generaal in diverse casussen een platform om tot uitwisseling van kennis te komen, maar ook de uitwisseling van kennis tussen deelnemers binnen werkgroepen wordt gezien als belangrijk voordeel van Benelux-samenwerking.

- *Schaalvoordelen*
  In een enkel geval benut de Benelux-samenwerking schaalvoordelen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Pentalaterale Energiesamenwerking die zorgt de koppeling van markten en het innoveren van bestaande methodes voor een verhoging van de leveringszekerheid voor de netwerken van de Benelux-lidstaten. Het bureau van het Secretariaat-Generaal levert de ondersteuning van het multilaterale forum.

- *Netwerkfunctie*
  Door betrokkenen van Nederlandse departementen wordt de realisering van een netwerk met de relevante tegenhanger in België en Luxemburg ook als groot voordeel van de Benelux-samenwerking genoemd. Los van het vaste overleg met de werkgroep, zijn de tot stand gebrachte korte lijnen naar de andere lidstaten genoemd als groot voordeel. Wanneer zich een praktisch probleem voordoet kunnen de betrokkenen elkaar daardoor snel vinden.

- *Wegnemen van barrières in de handhaving*
  De samenwerkingen op het gebied van handhaving, met name op het gebied van fiscale fraudebestrijding en politie, levert de Nederlandse overheid mogelijkheden om effectiever op te treden. Betere informatievoorziening over personen en hun activiteiten over de grens biedt meer mogelijkheden in detectie van fraude en de opsporing. Concrete voorbeelden hiervan zijn radiocommunicatie over de grens, het gezamenlijke patrouilleren zodat beide landen en hun bevoegdheden meteen aanwezig zijn als iemand staande wordt gehouden in het grensgebied, of het raadplegen van elkaars systemen in de gezamenlijke politiepost waardoor de veiligheid van de burgers wordt vergroot.

- *Proeftuin voor Europa*
  De functie van de Benelux als proeftuin voor Europa wordt doorgaans sterk benadrukt, zowel in de formele verdragen en juridische instrumenten van de Benelux, door de organisatie zelf, als door de gesproken partijen. De kleinere setting met gelijkgestemde landen op het gebied van grensoverschrijdend samenwerken, biedt de kans om eerder en sneller nieuwe initiatieven uit te proberen. Tegelijkertijd laten de casestudies ook zien dat de proeftuinfunctie van de Benelux vooral gestalte krijgt wanneer samenwerking in EU-verband niet aan de orde is, vanwege bijvoorbeeld te grote belangentegenstellingen tussen EU-lidstaten.

3. Vernieuwingen van het verdrag: politieke sturing, beleidsinhoudelijke focus en flexibiliteit

Politieke sturing

In het algemeen kan gesproken worden van een toename van politieke sturing sinds de vorige evaluatie. Het Comité van Ministers komt in de evaluatieperiode, in de meeste gevallen in de samenstelling van ministers van Buitenlandse

Zaken, eens per jaar samen. Nieuw zijn de Benelux-toppen, waar de minister-presidenten van de drie Benelux-lidstaten samenkomen om samenwerking op een onderwerp uit te lichten en een impuls te geven. De ondertekening van diverse politieke verklaringen, intentieverklaringen en goedkeuringen aan initiatieven zijn hier voorbeelden van.

De politieke sturing vindt ook plaats via het voorzitterschap van de Benelux Unie. Echter, het meerjarig karakter van de voortrollende agenda, de ceremoniële functie van het voorzitterschap en verschillen in prioriteitenstelling tussen de lidstaten, stellen grenzen aan de politieke sturing van de voorzitter van de Benelux Unie. De mogelijkheden voor politieke sturing van het voorzitterschap zijn dan ook zeer beperkt. Het zou aanbeveling verdienen in de verantwoording aan de Tweede Kamer tot uitdrukking te brengen dat prioriteitenstelling vooral voortkomt uit eerder gezamenlijk vastgestelde gemeenschappelijke werkprogramma's en jaarplannen. In de evaluatieperiode zijn er overigens geen debatten in de Tweede Kamer gevoerd met de Benelux-samenwerking als hoofdthema.

Tegelijkertijd kan worden opgemerkt dat de politieke sturing niet altijd doorwerkt op hoogambtelijk niveau. De onbekendheid van de mogelijkheden die de Benelux-samenwerking te bieden heeft, blijft op de werkvloer bij de vakdepartementen vaak onbekend.. Regelmatig heerst het gevoel dat op Europees niveau al voldoende activiteiten worden ondernomen. Het feit dat de Benelux eerder een complementaire functie kan vervullen in het kader van Europese activiteiten wordt niet altijd onderkend. De communicatie over en de bewustwording van het bestaan van de Benelux-samenwerking onder ambtenaren én bedrijfsleven is nog voor verbetering vatbaar. De aandacht voor alternatieve vormen van samenwerking (bilateraal, Europees) prevaleert. Het verdient aanbeveling de complementariteit van de Benelux-samenwerking sterker te belichten aan de hand van concrete resultaten die in de Benelux-samenwerking zijn geboekt. Dat betekent dat deze resultaten jaarlijks gemonitord moeten worden én dat vooraf moet worden beoordeeld welke dossiers zich lenen voor een resultaatgerichte Benelux-samenwerking.

Er lijkt in de evaluatieperiode in ieder geval meer sprake te zijn van sturing op het proces. Zo vindt brede coördinatie binnen de vakdepartementen van de lidstaten plaats, is er afstemming op politieke niveaus en worden sinds kort ook het Benelux-parlement en Noordrijn-Westfalen geconsulteerd bij het opstellen van de meerjarige werkprogramma's, die op hun beurt doorwerken in de jaarplannen. Ook de toegenomen samenwerking tussen het Secretariaat-Generaal, de lidstaten en het Benelux-parlement biedt mogelijkheden voor sterkere politieke sturing.

De coördinatie tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de vakdepartementen kan verbeterd worden door een vast ritme te kiezen voor de interdepartementale overleggen (bijv. elk kwartaal) en door overeenstemming te bereiken op doelen en resultaten en hier jaarlijks op te monitoren. Het verdient aanbeveling in het jaarverslag (tussentijdse) resultaten te beschrijven. De verantwoordelijkheid voor de monitoring ligt bij de lidstaten. Daarnaast kan de sturing op het proces versterkt worden door, in werkgroepen waar dit ontbreekt, duidelijke aanspreekpunten aan te stellen op de verantwoordelijke departementen voor de dossierhouders van het Secretariaat-Generaal en door te overwegen strategische overleggen in te stellen bij werkgroepen waardoor de politieke sturing wordt bevorderd. Signalen vanuit de sector kunnen op deze manier beter worden opgepakt op hoogambtelijk niveau.

Beleidsinhoudelijke focus

Meer beleidsinhoudelijke focus in de Benelux Unie samenwerking werd aanbevolen voorafgaand aan het nieuwe verdrag, en ook in de voorgaande evaluatie. In deze evaluatieperiode is dan ook aandacht geweest voor prioritering in de onderwerpen die de Benelux omvat. Vooral vanuit de ministeries van Buitenlandse Zaken is hier gedurende de evaluatieperiode een sterke wens toe geweest. In de laatste paar jaar is een ontwikkeling te zien in deze richting. Het aantal sub-thema's, projecten en werkgroepen is grofweg de laatste twee jaar aan het afnemen. Hiervoor was deze ontwikkeling nog niet te zien en was er bijvoorbeeld juist nog sprake van een toename van het aantal werkgroepen. Omdat de daling van het aantal werkgroepen pas zeer recent is waargenomen kan op dit moment nog niet worden gezegd of hier sprake is van een trendbreuk dan wel van een incidentele daling. Het verdient aanbeveling de omvang en de mutaties in de werkgroepen expliciet bij te houden in de jaarverslagen.

Betrokkenen blijven een zekere ‘disconnect’ zien tussen de prioriteiten gesteld voor de Benelux op overkoepelend niveau en de praktische samenwerkingsverbanden die er bestaan. Het afwegingskader voor nieuwe initiatieven uit de vorige evaluatie wordt niet gebruikt, maar er is vanuit de vakdepartementen en strategische overleggen wel een kritische houding ten aanzien van het uitbreiden van de samenwerking naar nieuwe thema’s.

Flexibiliteit

De doelstellingen van meer beleidsinhoudelijke focus en een grotere flexibiliteit van de organisatie kunnen met elkaar schuren. De voorgaande evaluatie benadrukte eveneens dat om beide doelstellingen tegelijkertijd te kunnen bereiken, het nodig is niet alleen nieuwe onderwerpen aan te boren, maar ook oude of afgeronde samenwerkingsverbanden af te sluiten. Het Secretariaat-Generaal heeft een signalerende functie aangaande nieuwe vruchtbare onderwerpen voor het Benelux-platform, alsook de betrokken organisaties op uitvoeringsniveau. Het oppakken van nieuwe onderwerpen, vooral met een praktische noodzaak, verloopt over het algemeen goed. Leidende gedachte hierbij moet in de eerste plaats zijn de vraag op welk type problemen de Benelux Unie zich moet richten als een niveau tussen het nationale niveau en het niveau van de EU. Daarnaast spelen de beschikbaarheid van kennis en expertise van de medewerkers van het Secretariaat-Generaal een rol, alsmede het bij hen aanwezige netwerk.

Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat het verminderen van bestaande werkgroepen slechts zeer ten dele slaagt en weinig prioriteit kent. Ook als we daarbij in aanmerking nemen dat er ruimte moet zijn voor mislukkingen en dat doorlooptijden van nationale afstemmingsprocedures lang zijn. Het verdient aanbeveling expliciet aandacht te besteden aan met name de relevantie van langlopende werkgroepen, zoals bijvoorbeeld bij fiscale fraudebestrijding is gedaan en daarbij niet alleen ‘cosmetisch’ maar ook daadwerkelijk werkgroepen op te heffen indien daartoe aanleiding is.

4. Benelux-parlement

De samenwerking tussen het Benelux-Parlement, het Secretariaat-Generaal en de drie Benelux-lidstaten heeft in de evaluatieperiode enkele significante ontwikkelingen doorgemaakt. Zo vindt er actieve consultatie van het Benelux-parlement plaats tijdens het opstellen van de meerjarige werkprogramma’s en de jaarplannen. Ook wordt het bureau van het Benelux-parlement uitgenodigd om de Benelux-toppen van minister-presidenten bij te wonen.

De ministeriële betrokkenheid bij het Benelux-parlement is in de evaluatieperiode licht verbeterd. Over het algemeen bezoeken ministers de plenaire vergaderingen en commissievergaderingen van het Benelux-parlement frequenter. Tegelijkertijd lijkt de stijging van ministeriële aanwezigheid vooral door ministers uit België en Luxemburg te worden veroorzaakt, en blijft aanwezigheid en betrokkenheid van Nederlandse ministers hierbij achter. Dit kan ten dele verklaard worden door geografische afstand en de timing van parlementaire bijeenkomsten tijdens de wekelijkse Nederlandse ministerraad.

De politieke sturingsmogelijkheden van het Benelux-parlement zijn begrensd. Dit is deels het gevolg van de beslissingen van de lidstaten op basis van de Verdragen. De beperkingen van de rol die het Benelux-parlement speelt in de politieke sturing zijn daarmee een uitdrukking van de politieke wil van de lidstaten. Daarnaast speelt een rol dat het Benelux-parlement op consensus en praktische resultaten is gericht en een apolitiek karakter heeft.

5. Samenwerking met aangrenzende regio’s

In de evaluatieperiode is de samenwerking met aangrenzende regio’s van de Benelux-lidstaten geïntensiveerd en verdiept. Op politiek niveau zijn de twee ondertekende verklaringen met Noordrijn-Westfalen en Frankrijk een sprekend voorbeeld van de politieke wil om samenwerking met de aangrenzende regio’s te versterken. Ook is het aantal beleidsterreinen waarop wordt samengewerkt uitgebreid. Wel is in vergelijking met de samenwerking met Noordrijn-Westfalen de Franse betrokkenheid bij Benelux-samenwerking nog relatief beperkt.

Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat samenwerking met aangrenzende regio's nog steeds tegen operationele grenzen aanloopt. Zowel Noordrijn-Westfalen als de Franse regio's beslissen niet autonoom over een groot deel van de beleidsterreinen van de Benelux-samenwerking en zijn daarvoor afhankelijk van de 'hoofdsteden'. Deze afhankelijkheid stelt grenzen aan de intensiteit van de samenwerking. Ook is er vanuit de Benelux-lidstaten op ambtelijk niveau niet altijd de wil om de aangrenzende regio's op structurele wijze te betrekken bij de Benelux-samenwerking. Het bekijken van mogelijke samenwerkingsinitiatieven tussen de Benelux en aangrenzende regio's kan volgens betrokkenen het beste zo praktisch mogelijk worden benaderd. De uitwisseling van kennis en *best practices* tussen de regio's draagt positief bij aan de bewustwording van de gedeelde uitdagingen en de mogelijkheden tot samenwerking in de grensregio's.

6. Financiële planning- en verantwoordingscyclus

Onderdeel van de evaluatie was het in beeld brengen van de heersende percepties over de financiële planning en verantwoording. Aangezien de bijdragen uit de landen niet zijn geoormerkt, en gezien het budget van de Benelux Unie grotendeels wordt besteed aan huisvesting en personeelskosten is het lastig een verband te leggen tussen de uitgaven en de resultaten van de samenwerking.

Het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken ziet het vanuit de verantwoordelijkheid voor de governance als zijn taak inzicht te krijgen in de financiële boeken van het Secretariaat-Generaal. Ook vanuit de andere lidstaten is er toenemende aandacht voor aspecten van governance en voor een resultaatgerichte benadering, zonder de relatiegerichte benadering tekort te doen. Het ligt voor de hand dat Nederland concrete initiatieven neemt om de governance te verbeteren.

7. Succes- en faalfactoren in de Benelux Unie samenwerking

Uit de cases en de interviews zijn een aantal succes- en faalfactoren voor samenwerking binnen de Benelux Unie naar voren gekomen. Deze zetten we hieronder uiteen.

- *Draagvlak/noodzaak uit de praktijk*
  Uit verschillende cases blijkt dat politieke wil en een praktische noodzaak belangrijke factoren zijn voor het al dan niet slagen van een initiatief voor samenwerking. Het is een noodzakelijke drijfveer voor het agenderen van thema's, met name in de vorm van knelpunten, en een betekenisvolle factor die het proces kan doen stokken indien afwezig. De deelnemers aan de op te richten werkgroep moeten hier tijd voor vrij maken en niet iedereen zit daar altijd op te wachten. Ook voor het tempo waarmee een knelpunt wordt opgepakt is draagvlak en noodzaak uit de beleids- c.q. operationele praktijk bevorderlijk, zo niet onontbeerlijk.

- *Hoogambtelijke betrokkenheid*
  Aanvullend op de betrokkenheid van de spelers uit de uitvoeringspraktijk, is ook de hoogambtelijke betrokkenheid van het vakdepartement, of de deelnemers aan de strategische overleggen, als voorwaarde voor succes te benoemen. Bijvoorbeeld wanneer er in een werkgroep tegen een knelpunt aangelopen wordt, kan het helpen dit op te schalen. Ook kan een strategisch overleg juist opdracht geven aan een werkgroep om een knelpunt op te lossen en de voortgang van de samenwerking bewaken.

- *Vertrouwen/relaties tussen de partijen*
  Omdat de samenwerking tussen de drie landen een zeer lange historie kent, zijn er volgens betrokkenen bij de Benelux goede en langdurige relaties ontstaan en is er veel vertrouwen opgebouwd. Hierdoor is er minder aarzeling op soms gevoelige dossiers, zoals bijvoorbeeld in het veiligheidsdomein. Goede relaties in Benelux-verband hebben ook hun weerslag op bilaterale samenwerkingsvormen. Ook de kennis, ervaring en het netwerk van medewerkers van het Secretariaat-Generaal, die soms jaren aan een dossier werken, is een factor die de samenwerking ten goede komt.

- *Meerwaarde van het Benelux-platform ten opzichte van andere vormen van samenwerking*
  In het aangaan en in stand houden van samenwerkingen in Benelux-verband, speelt veelal de afweging tussen een bilaterale of Benelux-samenwerking. Duidelijke meerwaarde van het Benelux-platform, bijvoorbeeld door het kunnen betrekken van de grensregio's in Frankrijk of Duitsland, is bevorderlijk voor de samenwerking. Ten opzichte van de samenwerking in EU-verband kan de Benelux-samenwerking de vorm aannemen van een proeftuin wanneer in EU-verband nog onvoldoende draagvlak of politieke wil bestaat voor een gemeenschappelijke aanpak.

- *Facilitering door het Benelux Secretariaat-Generaal*
  Het faciliteren van de samenwerking door het Secretariaat-Generaal speelt ook een rol in het succes van de overleggen. Het secretariaat verzorgt de continuïteit in de overleggen, en draagt er zorg voor dat de groep in ieder geval bijeenkomt. De eerder genoemde opbouw van kennis en institutioneel geheugen is hierin ook belangrijk. In veel vakdepartementen rouleert het dossierhouderschap voor de Benelux zeer regelmatig, waardoor er daar juist weinig opbouw van kennis plaatsvindt. Het institutioneel geheugen van het Secretariaat-Generaal kan dit (gedeeltelijk) compenseren.

1 Inleiding

De Benelux is zonder twijfel één van de sterkste merknamen van regionale samenwerking binnen de Europese Unie. Het belang en de relevantie van de Benelux voor Nederland en voor de Europese Unie worden door de minister van Buitenlandse Zaken onderschreven in zijn brieven aan de Tweede Kamer.[2] Zo heeft de Benelux Politieke Samenwerking zich verder ontwikkeld en brengen de drie lidstaten van de Benelux regelmatig een gezamenlijk standpunt in bij de Europese Unie. Zij leggen ook gedrieën werkbezoeken af aan andere landen.

Wat velen echter niet weten, is dat de Benelux verder reikt dan het regelmatig gezamenlijk optrekken van de drie landen in Europees verband. Nog minder mensen zullen op de hoogte zijn van het bestaan van een Benelux-Verdrag, ondertekend in 1958 en vernieuwd en verbreed met de ondertekening van het huidige Benelux-Verdrag van 2008, dat in werking trad in 2012. Hiermee is de Benelux Economische Unie op een nieuwe leest geschoeid onder de naam Benelux Unie.

In het verleden heeft de Benelux Unie meermaals een voortrekkersrol vervuld in Europees verband. Deze voortrekkersrol wordt gefaciliteerd door artikel 350 van het Werkingsverdrag betreffende de Europese Unie, die verdergaande integratie tussen de lidstaten van de Benelux Unie expliciet mogelijk maakt. Historische voorbeelden van deze ‘proeftuin’-functie zijn de douane-unie en de Schengen-samenwerking, die uiteindelijk door het Europese niveau zijn overgenomen.

1.1 Aanleiding evaluatie

De voorliggende evaluatie van de Benelux-samenwerking vindt haar oorsprong in de toezegging van de minister van Buitenlandse Zaken aan het Nederlandse parlement. Tijdens de parlementaire debatten omtrent de goedkeuring van het nieuwe Benelux-Verdrag in 2009 en 2010 verzochten zowel de Eerste als de Tweede Kamer[3] om een evaluatie van de Benelux-samenwerking, waarna de minister een periodieke evaluatie toezegde. Een eerdere evaluatie werd in 2012 voltooid door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (hierna: IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze tweede evaluatie werd na een aanbestedingsprocedure gegund aan Instituut Clingendael en Significant APE.

Het doel van de evaluatie is tweeledig. Ten eerste moet de evaluatie inzicht geven in de wijze waarop gevolg is gegeven aan de aanbevelingen van de eerste evaluatie uit 2012, die betrekking hadden op de toegevoegde waarde van de Benelux Unie en op de verbeteringen die werden beoogd met de inwerkingtreding van het nieuwe Benelux-Verdrag. Ook moet de evaluatie duidelijk maken in hoeverre de met het nieuwe Benelux-Verdrag (2008) nagestreefde doelstellingen van politieke aansturing, inhoudelijke focus en flexibiliteit in de praktijk worden gerealiseerd en welke resultaten en maatschappelijke baten de samenwerking oplevert.

De vorige evaluatie concludeerde dat het nieuwe Benelux-Verdrag weliswaar heeft geleid tot een duidelijkere structuur, maar dat van meer politieke sturing nog onvoldoende sprake was. Ook had de introductie van drie kernterreinen van samenwerking nog niet geleid tot meer beleidsinhoudelijke focus en samenhang. Er werden wel nieuwe samenwerkingsthema’s opgepakt, maar daarbij vond geen duidelijke afweging van prioriteiten plaats. Deze evaluatie pakt de conclusies van de IOB-evaluatie uit 2012 op en onderzoekt welke veranderingen er hebben plaatsgevonden in de Benelux-samenwerking tussen 2013 en 2019.

[2] Kamerbrief 2017 & 2020.

[3] Motie ten Broeke/van Bommel (Trb. 2008, 135).

1.2 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. We zetten om te beginnen in hoofdstuk 2 de gevolgde onderzoeksmethode in de evaluatie uiteen, inclusief de onderzoeksvragen, de afbakening en de selectie van de casestudies. We beschrijven daarna in de hoofdstukken 3 tot en met 5 de verschillende thema's die betrekking hebben op de Benelux Unie op een overkoepelend niveau. Dit zijn ten eerste de drie doelstellingen uit het nieuwe Benelux-Verdrag en de aanbevelingen uit 2012 van politieke sturing, beleidsinhoudelijke focus en flexibiliteit. Vervolgens bespreken we in hoofdstuk 6 tot en met 8 de bevindingen over de onderzoeksvragen aangaande het Benelux-parlement, de grensoverschrijdende samenwerking met andere landen of regio's en de financiële verantwoording. Daarop volgend presenteren we in de hoofdstukken 9 tot en met 14 de zes casestudies. We sluiten af met de conclusies aan de hand van de onderzoeksvragen.

2 Methodologie

2.1 Onderzoeksvragen

Met de evaluatie wordt beoogd inzicht te krijgen in: (a) de resultaten en maatschappelijke baten van de samenwerking en; (b) de realisatie van de met het nieuwe Benelux-Verdrag (2008) beoogde verbeteringen van politieke sturing, focus en flexibiliteit. Daarbij wordt ook gekeken in hoeverre gevolg is gegeven aan de aanbevelingen uit de vorige evaluatie en of deze nog steeds geldig zijn. De volgende onderzoeksvragen komen in deze evaluatie aan de orde.

Resultaten en maatschappelijke baten

- In hoeverre is de Benelux-samenwerking gericht op het realiseren van concrete voordelen voor burgers en bedrijven? Is de samenwerking ook gericht op andere doelstellingen?
- Welke voordelen levert de Benelux-samenwerking op voor Nederlandse burgers en bedrijven?
- Welke andere voordelen levert de Benelux-samenwerking op, bijvoorbeeld voor de Nederlandse overheid?

Vernieuwingen van het verdrag

- In hoeverre zijn de door de Nederlandse regering met het nieuwe verdrag beoogde verbeteringen (politieke aansturing, beleidsinhoudelijke focus en flexibiliteit) gerealiseerd?

Overige vragen

- Welke stappen hebben het Secretariaat-Generaal en de drie lidstaten genomen in de samenwerking met het Benelux-parlement en welke invloed heeft dit gehad op het functioneren van het Benelux-parlement?
- In hoeverre is de samenwerking met aangrenzende territoriale entiteiten uitgebreid?
- Hoe kijken de betrokkenen bij de Benelux-samenwerking aan tegen de financiële planning- en verantwoordingcyclus van het Secretariaat-Generaal en welke eventuele punten voor verbetering zien zij?

2.2 Uitvoering

Het onderzoek bestaat uit een combinatie van desk research en interviews met bij de Benelux-samenwerking betrokken ambtenaren, belanghebbenden en experts. Zie voor een overzicht van de gebruikte documenten de literatuurlijst (Bijlage A). In het geval van de interviews hebben we ervoor gezorgd dat een breed scala aan opinies werd verzameld, zodat er een brede basis bestond voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. In Bijlage B zijn de respondenten opgenomen. Voor het onderzoek naar de resultaten en maatschappelijke effecten werden zes casestudies uitgevoerd.

2.3 Casusselectie

Het onderzoeksteam heeft zich vooraf globaal verdiept in de thema's om te kunnen beoordelen of zij zich leenden voor een grondige beantwoording van de onderzoeksvragen van de evaluatie. Bij de selectie van samenwerkingsthema's is rekening gehouden met spreiding over de verschillende hoofdprioriteiten van de samenwerking. Verder zijn thema's gekozen waarvan de samenwerking redelijkerwijs tot maatschappelijk voordeel heeft kunnen leiden. Bij de selectie van de zes samenwerkingsthema's voor het onderzoek naar de toegevoegde waarde en maatschappelijke baten is met de volgende criteria rekening gehouden:

- Spreiding over de hoofdprioriteiten van de Benelux en de verschillende samenwerkingsthema's.
- Betrokkenheid van buurlanden of regio's uit de buurlanden.
- Actualiteitswaarde van dossiers.
- Overlap met de casestudies uit de voorgaande evaluatie, met het oog op continuïteit dan wel veranderingen.
- Betrekken van casussen in een verder gevorderd stadium van samenwerking, in verband met de onderzoeksvragen gerelateerd aan output/outcome.

De keuze van thema's leidt niet tot een representatieve steekproef, maar tot een beredeneerde selectie met voldoende dekking en variatie. Daarbij moet worden opgemerkt dat de verschillende thema's zich onderling lastig laten vergelijken omwille van het verschil in omvang en inhoud. Volgens de bij de Benelux-samenwerking betrokken personen met wie is

gesproken in het kader van deze evaluatie gaf de door het onderzoeksteam voorgestelde selectie een goed beeld van de breedte aan onderwerpen. In de visie van het onderzoeksteam zou een andere selectie niet tot wezenlijk andere bevindingen hebben geleid. Hieronder volgt per casus een korte onderbouwing voor de keuze van het onderwerp.

***1) Afvalmanagement*:** de overheden van de drie Benelux-lidstaten beogen om in consultatie met de papier- en recycle-industrie te komen tot een verminderd gebruik van primaire grondstoffen en het stimuleren van hergebruik van afval. Gezien de samenhang met Europese regelgeving en de actualiteit van het onderwerp heeft het onderzoeksteam gekozen voor de behandeling van het onderwerp.
***2) Arbeidsmobiliteit*:** het thema grensarbeid is in de voorgaande evaluatie als casestudie betrokken, waarmee keuze voor dit onderwerp zorgt voor een zekere continuïteit en vergelijkbaarheid met de vorige evaluatie. Grensarbeid maakt deel uit van het thema arbeidsmobiliteit, waar nu ook het thema diplomaerkenning en grensoverschrijdende gegevens over de arbeidsmarkt onder vallen.
***3) Digitale vrachtbrief*:** de potentiële kwantitatieve baten van de output van het proefproject van de digitale vrachtbrief leidde er in verkennende gesprekken toe dat het onderwerp op de lijst van mogelijke onderzoeksobjecten kwam. Met de digitale vrachtbrief poogt de Benelux Unie een voortrekkersrol te spelen binnen de Europese Unie, waar discussies over de invoering van een digitale vrachtbrief op gang zijn gekomen.
***4) Fiscale fraudebestrijding*:** fiscale fraudebestrijding, vooral op het terrein van de btw, is een langlopend dossier, waarop ook andere grensregio's betrokken zijn. De nieuwere, actuelere casestudies wilden de onderzoekers graag afwisselen met langer lopende cases, omdat hierin de ontwikkeling van de afgelopen jaren kan worden vergeleken met hoe de samenwerking voorheen vormgegeven werd.
5) Politiesamenwerking: in de voorgaande evaluatie is het Senningen-overleg in het geheel onderzocht. Voor deze evaluatie is gekozen in te zoomen op het deelthema politiesamenwerking. Dit is een langlopende samenwerking waarop veel overleggen plaatsvinden en een nieuw verdrag is getekend in de evaluatieperiode, wat het een interessant thema maakt om te betrekken in de casestudies.
6) Pentalateraal Energie Forum: in het kader van continuïteit is gekozen om de Energiesamenwerking in de vorm van het Penta-overleg opnieuw te onderzoeken. Het onderzoeksteam was benieuwd of de doelstellingen uit de vorige evaluatie behaald waren, en of het Penta-overleg in de onderzoeksperiode een relevant platform bleek.

2.4 Afbakening

De onderzoeksperiode van de evaluatie van Benelux-samenwerking betreft 2013-2019. Op deze manier dekt de evaluatie de gehele periode sinds de vorige evaluatie, inclusief het vorige Gemeenschappelijke Werkprogramma (2013-2016) en een groot deel van het lopende programma (2017-2020).

De afbakening voor wat betreft de Benelux Politieke Samenwerking, de Benelux-instellingen en het Nederlands perspectief zijn ingegeven door de *Terms of Reference* zoals opgesteld door het ministerie van Buitenlandse Zaken, en luidt als volgt:

2.4.1 Benelux Politieke Samenwerking en meerwaarde

Naast de formele, op een verdrag gebaseerde, Benelux-samenwerking vindt er ook informele samenwerking plaats tussen de drie Benelux-lidstaten op het terrein van buitenlands beleid. Zo leggen de drie premiers met enige regelmaat gezamenlijk bezoeken af en formuleren zij gemeenschappelijke standpunten in multilaterale fora zoals de Europese Unie en de Verenigde Naties. Deze vorm van samenwerking staat bekend als Benelux Politieke Samenwerking (BPS). In de Benelux Politieke Samenwerking (BPS) kan de verdragsmatige Benelux-samenwerking een aanjagende rol spelen. In tegenstelling tot de vorige evaluatie richt deze evaluatie zich met name op de verdragsmatige Benelux-samenwerking en niet op de toegevoegde waarde van de Benelux Politieke Samenwerking in het algemeen, aangezien dit door de vorige evaluatie afdoende is behandeld.

2.4.2 *Benelux-instellingen*

Als centrale spil van de Benelux-samenwerking zal de evaluatie noodzakelijkerwijs aandacht besteden aan de rol die het Secretariaat-Generaal speelt, zonder een oordeel te vellen over het interne functioneren van de organisatie.
De evaluatie richt zich evenmin op het functioneren van de Raadgevende Interparlementaire Benelux-Raad (Benelux-parlement), omdat dit een parlementaire aangelegenheid is. Wel wordt gekeken of de samenwerking tussen het Secretariaat-Generaal, Nederland en het Benelux-parlement is verbeterd en tot welke veranderingen dit heeft geleid.
Ook wordt de rol van het Benelux-Gerechtshof niet betrokken in de evaluatie, gezien de rechterlijke onafhankelijkheid en het beperkte belang van het Hof vanuit beleidsperspectief. 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.

2.4.3 *Nederlands perspectief*

De evaluatie vindt plaats vanuit Nederlands perspectief. Dat wil zeggen dat de evaluatie zich richt op de elementen die Nederland als lidstaat van de Benelux belangrijk vindt, te weten: een Benelux die voordelen oplevert voor burgers en bedrijven, en waarbinnen politieke sturing, focus en flexibiliteit verzekerd zijn. Bovendien wordt alleen gekeken naar het functioneren van (en de aansturing door) Nederlandse overheidsdiensten en niet naar die van Belgische of Luxemburgse.

2.5 Bijeenkomsten met opdrachtgever

In oktober 2019 is de evaluatie van start gegaan met een startgesprek met de opdrachtgever ter aanscherping van het onderzoeksplan. Met de opdrachtgever is vervolgens een aantal keer overlegd over de voortgang van de evaluatie. De concept- evaluatie is, vanwege de omstandigheden omtrent het COVID-19 virus, schriftelijk behandeld in de referentiegroep die is samengesteld door de opdrachtgever. Het Secretariaat-Generaal van de Benelux heeft de conceptversie van de evaluatie becommentarieerd op feitelijke onjuistheden. De finale versie waarin het commentaar van de referentiegroep en het Secretariaat-Generaal is verwerkt is in mei 2020 besproken met de opdrachtgever.

3 Politieke sturing

3.1 Inleiding

Met het opstellen en ondertekenen van het nieuwe Benelux-Verdrag in 2008 beoogde de Nederlandse regering drie verbeteringen in de Benelux-samenwerking te bewerkstelligen. Eén van deze verbeteringen was een grotere toegenomen politieke sturing van de samenwerking. De evaluatie uit 2012, uitgevoerd door IOB, concludeerde dat, kort na de daadwerkelijke inwerkingtreding van het verdrag in 2012, er enkele innovaties hadden plaatsgevonden, zoals de invoering van vierjarige gemeenschappelijke werkprogramma's, de uitwerking van deze werkprogramma's in jaarplannen en het jaarlijks samenkomen van het Comité van Ministers in de samenstelling van ministers van Buitenlandse Zaken.

Toch kon volgens IOB nog niet gesproken worden van een verbeterde politieke sturing. Dit was volgens de evaluatie te wijten aan het feit dat de politieke betrokkenheid van ministers beperkt bleef, de jaarlijkse vergaderingen van korte duur waren en er geen discussie plaatsvond over de beleidsinhoudelijke kant van de Benelux Unie. Ook beoordeelde IOB de coördinatie op ambtelijk niveau als licht. Het ontbrak "de Nederlandse overheid nog altijd aan een beleidsinhoudelijke visie en bestuurlijke inbedding om sturing op prioriteiten en resultaat te waarborgen."

In de evaluatie van IOB is dan ook als aandachtspunt geformuleerd dat een duidelijke en gearticuleerde beleidsvisie dient te worden geformuleerd die richting geeft aan abstracte doelstellingen en helpt te voorkomen dat de praktische samenwerking losgezongen raakt van de politieke prioriteiten.

De onderstaande paragrafen bespreken per gremium of proces de ontwikkelingen in politieke sturing in de periode 2013-2019. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie, waarin wordt gereflecteerd op de verhouding tussen de vorige evaluatie en de voorliggende evaluatie.

3.2 Comité van Ministers en Benelux-toppen

Het Comité van Ministers is het hoogste besluitvormend orgaan van de Benelux Unie. Het Comité van Ministers telt in ieder geval één vertegenwoordiger op ministerieel niveau van de drie landen. Het orgaan kan naar gelang het thema wisselen van samenstelling. Het Comité van Ministers bepaalt de richtsnoeren en de prioriteiten van de samenwerking in de Benelux.

Het Comité van Ministers kwam in de onderzoeksperiode gemiddeld één keer per jaar samen in de samenstelling van ministers van Buitenlandse Zaken van de drie lidstaten. De ontmoetingen vonden in de evaluatieperiode voornamelijk plaats in de marge van een Europese Raad of andere internationale bijeenkomsten waar de drie ministers van Buitenlandse Zaken naartoe zouden gaan. De bijeenkomsten zijn over het algemeen relatief kort (een halfuur tot een uur) en vinden voornamelijk plaats om besluiten en documenten (bijvoorbeeld verklaringen en jaarplannen) goed te keuren. Strategische discussies vinden niet of nauwelijks plaats.

Het Comité van Ministers kwam in de evaluatieperiode incidenteel samen in andere samenstellingen. Zo kwamen de ministers van Hoger Onderwijs, de ministers van Justitie & Binnenlandse Zaken, de minister van Transport, de ministers van Energie en de ministers van Fiscale samenwerking soms (1 á 2 keer in de evaluatieperiode) tot regelmatig (eens per jaar) samen. Er vond dan meestal een ondertekening van een intentieverklaring, overeenkomst tot samenwerking of politieke verklaring plaats door de betrokken vakministers.

Nieuw in de politieke sturing zijn de Benelux-toppen. De Benelux-top is een jaarlijkse bijeenkomst van de minister-presidenten van de drie Benelux-lidstaten, waarbij het land dat het voorzitterschap bekleedt optreedt als gastheer. Tijdens de top worden zowel EU-onderwerpen als Benelux-onderwerpen besproken. Bij het Benelux-gedeelte van de top wordt doorgaans een onderliggend Benelux-thema behandeld, zoals sociale dumping. Meestal volgt de ondertekening van een politieke verklaring (bijvoorbeeld de gezamenlijke verklaring over de digitale Benelux in 2015) of actieplan (bijvoorbeeld het actieplan voor banen en groei in 2014). Vervolgens wordt de uitwerking en opvolging van de gemaakte afspraken belegd in de daartoe bestemde werkgroepen bij het Benelux Secretariaat-Generaal.

Betrokkenen, zowel vanuit het Secretariaat-Generaal als de lidstaten, zijn positief over de impuls die de Benelux-toppen geven aan belangrijke onderwerpen. Tijdens de Benelux-top van 2019 werd, na het onderhoud tussen de drie minister-presidenten, ook de minister-president van Noordrijn-Westfalen uitgenodigd voor een werkvergadering. De samenwerking met Noordrijn-Westfalen kreeg, mede met de ondertekening van de nieuwe politieke verklaring met de Duitse deelstaat, hierdoor op politiek niveau een sterke impuls. Ook wordt het bureau van het Benelux-parlement uitgenodigd en marge van de Benelux-toppen, waarna het bureau de bevindingen terugkoppelt aan de relevante commissies van het Benelux-parlement.

De manier waarop nationaal (in alle drie de lidstaten) en in Benelux-verband wordt gesproken over de Benelux-samenwerking, is hoofdzakelijk positief. In Nederland wijzen de minister-president en minister van Buitenlandse Zaken in Kamerbrieven en speeches geregeld op het grote belang en relevantie van de Benelux voor Nederland en de Europese Unie.

3.3 Benelux-Raad en andere ambtelijke overleggen

De Benelux-Raad bestaat uit de hoge ambtenaren van de bevoegde ministeries. De voornaamste bevoegdheid van de Raad is het voorbereiden van de dossiers voor de ministers. Het Secretariaat-Generaal legt het jaarplan voor aan de jaarlijkse Benelux-Raad in november, die het Comité van Ministers van december voorbereiden. De Benelux-Raad stelt ook ambtelijke werkgroepen en commissies van onafhankelijke deskundigen in, of heft deze op. Daarnaast verzekert, voor zover dit de Raad aangaat, de uitvoering van de besluiten van het Comité van Ministers, en doet de Benelux-Raad voorstellen aan het Comité van Ministers de voorstellen, welke de Raad voor de werking van de Benelux Unie nuttig acht.

De vraag van het Comité van Ministers om meer hoogambtelijke sturing heeft geleid tot de instelling van strategische overleggen tussen ambtenaren van de drie lidstaten. Een voorbeeld hiervan is de instelling van het strategisch overleg inzake fiscale fraudebestrijding. Ook vindt de samenstelling van jaarplannen per domein meer plaats via deze strategische overlegmomenten. Wanneer er concrete plannen op tafel liggen is er volgens betrokkenen ook hoogambtelijke bereidwilligheid om op projectniveau op te treden.

3.4 Benelux-coördinator en interdepartementaal overleg in Nederland

De Benelux-coördinatoren van het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn de schakel tussen het Secretariaat-Generaal en de Rijksoverheid. De Benelux-coördinatoren functioneren als ambassadeurs van de Benelux binnen de Rijksoverheid, waar zij pogen andere departementen te betrekken bij de Benelux-samenwerking en hen wijzen op de mogelijkheden ervan. De onbekendheid van de Benelux-samenwerking in het algemeen en de mogelijkheden die de beschikbare juridische instrumenten bieden blijven voor de coördinatoren een uitdaging. Over het algemeen proeven de betrokkenen van zowel het coördinerend departement als de vakdepartementen een toename in de bewustwording over de mogelijkheden die (de juridische instrumenten van) de Benelux-samenwerking te bieden heeft, gelijktijdig met het besef dat verdiepte regionale samenwerking (o.a. in Benelux-verband) in het huidige tijdsgewricht mogelijk opportuun is. Tegelijkertijd erkennen de betrokkenen dat communicatie over en bewustwording van het bestaan van de Benelux-samenwerking onder ambtenaren én het bedrijfsleven nog voor verbetering vatbaar is.

Een verandering ten opzichte van de vorige evaluatie is de instelling van interdepartementale overleggen. Aan de interdepartementale overleggen nemen de Benelux-coördinatoren van het ministerie van Buitenlandse Zaken en vertegenwoordigers van de vakdepartementen deel. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is in zijn rol als coördinerend departement verantwoordelijk voor de interdepartementale overleggen. De overleggen vinden de laatste jaren plaats per kwartaal, blijkt uit een analyse van de overleggen vanaf 2017. Zo vonden overleggen in 2018 (in maart, juni en september) en 2019 (januari, maart, mei en september) met enige regelmaat plaats. In 2017, het jaar van het Nederlands voorzitterschap, nam de frequentie richting de Benelux-top in Nederland toe, en vonden er in totaal zeven overleggen plaats.

Over de vraag of Nederland in staat is om prioriteiten te stellen is de indruk ontstaan dat de ingebrachte punten voor de jaarplannen die voortkomen uit de interdepartementale overleggen daadwerkelijk worden opgenomen in de jaarplannen. Nederland lijkt echter niet de bovenhand te hebben op de prioriteiten boven België of Luxemburg en is daarmee niet meer in staat om prioriteiten te stellen dan België of Luxemburg. De Benelux-samenwerking is dan ook gericht op consensus en het Benelux-voorzitterschap is vooral een ceremoniële functie (zie hiervoor ook paragraaf 3.5). Dit wijst op een proces waarin jaarplannen op een gebalanceerde wijze tot stand komen tussen de lidstaten.

Gesproken betrokkenen zijn onverdeeld positief over het bestaan en de rol van Benelux-coördinatoren. Tegelijkertijd wordt de beperkte capaciteit (Benelux-coördinatoren in alle drie de landen hebben vaak een breder takenpakket, waarbij de Benelux in sommige gevallen “erbij wordt gedaan”) als aandachtspunt gezien. Daarnaast wordt gesproken over de relatief snelle personeelswisselingen binnen de ministeries, wat ten koste gaat van de continuïteit en het institutioneel geheugen. Als de lidstaten Benelux-samenwerking wensen te intensiveren, dienen zij zich er rekenschap van te geven dat hiervoor duurzame personele capaciteit wordt geboden.

Betrokkenen geven aan dat de coördinatie tussen de vakdepartementen onderling voor verbetering vatbaar is. De door hen bekritiseerde sectorale aanpak leidt niet altijd tot eenstemmigheid en een gedeelde visie over de prioriteiten en werkzaamheden van de Benelux Unie, wat mogelijkheden tot samenwerking op Benelux-niveau kan belemmeren. Een mogelijke verklaring voor het uitblijven van eenstemmigheid komt door een verschil in perceptie over de doelen van Benelux-samenwerking: over het algemeen is het ministerie van Buitenlandse Zaken gericht op tastbare resultaten en maatschappelijke baten, waar de vakdepartementen liberalisering van markten en kennisuitwisseling met betrokken partijen hoog in het vaandel hebben.

3.5 Meerjarige werkprogramma’s, jaarplannen en Benelux-voorzitterschappen

De sturing van het Secretariaat-Generaal wordt ingegeven door het Comité van Ministers en is verankerd in een aantal documenten. In het Benelux-Verdrag is vastgesteld dat er in ieder geval sprake is van een vierjarig gemeenschappelijk werkprogramma en daar uit volgend vier separate jaarplannen.

Betrokkenen vanuit het Secretariaat-Generaal geven aan dat de opstelling van de gemeenschappelijke werkprogramma’s onbenutte gelegenheid biedt tot meer politieke sturing. Vooralsnog worden de gemeenschappelijke werkprogramma’s slechts als hamerstuk voorgelegd aan het Comité van Ministers.

In eerste instantie wordt het jaarplan door het Secretariaat-Generaal voorbereid en overlegd met de Benelux-coördinatoren van het ministerie van Buitenlandse Zaken, die het vervolgens aan de vakdepartementen sturen. In Nederland vond overleg over het jaarplan plaats in de interdepartementale overleggen, waarvan de notulen vanaf 2017 zijn ingezien. In deze overleggen is het voor de deelnemers niet altijd duidelijk of de accenten in de jaarplannen zijn ingegeven door het Secretariaat-Generaal of de lidstaten. Wel geven betrokkenen uit de lidstaten aan dat de jaarplancyclus in recente jaren beter verloopt, door stroomlijning en uitgebreidere consultatie met de lidstaten.

Een nieuwe ontwikkeling in de evaluatieperiode is dat de jaarlijks roulerende voorzitter van de Benelux Unie binnen het jaarplan eigen prioriteiten formuleert.. Sinds 2014 heeft het voorzitterschap van het Comité van Ministers telkens een

aantal prioriteiten naar voor geschoven op basis van de te verwachte resultaten uit het voorliggende jaarplan. Met de prioriteiten beoogt de voorzitter focus aan te brengen binnen de werkzaamheden die dat jaar plaatsvinden op Benelux-niveau Dit idee kwam voort uit de wens van de Ministers om in hun contacten - met onder andere de nationale parlementen - te kunnen aangeven waarom de Benelux er werkelijk toe doet. Zo gaf Nederland tijdens het voorzitterschap in 2017 prioriteit aan, onder meer, groei en veiligheid en justitie over de grens, hetgeen in dat jaar heeft geleid tot intensivering van de onderhandelingen over het herziene Benelux Politieverdrag uit 2004. Het herziene verdrag kon het jaar daarna ondertekend worden.

Een aantal betrokkenen geeft aan dat de mogelijkheden van de voorzitter in het stellen van prioriteiten beperkt zijn, omdat het voorzitterschap afhankelijk is van de lopende agenda. Werkgroepen stellen zich vooral in op de uitvoering van de meerjarige werkprogramma's en de jaarplannen, en de prioritering van het voorzitterschap verdwijnt daardoor naar de achtergrond. Deels is dit te verklaren door het technocratische karakter van de jaarplannen, waarop politieke sturing minder goed mogelijk is. Ook wordt de urgentie van de prioriteiten van het voorzitterschap niet altijd gedeeld door de andere lidstaten, waardoor opvolging van de prioriteiten uitblijft. Daarbij komt, zoals in 3.4 gesteld dat de functie van het voorzitterschap anders dan in de Europese Unie minder inhoudelijk is, maar vooral procedureel en ceremonieel.

3.6 Parlementaire controle

3.6.1 Eerste en Tweede Kamer

De minister van Buitenlandse Zaken heeft in de evaluatieperiode meermaals in een Kamerbrief aan de Tweede Kamer informatie doen toekomen over gehouden Benelux-toppen of over het Nederlands voorzitterschap (2014, 2017). Er heeft in de evaluatieperiode echter geen Kamerdebat plaatsgevonden waar de Benelux het hoofdthema was. Wel wordt de Benelux-samenwerking in de marge van debatten over Europese samenwerking en integratie meermaals aangehaald.

3.6.2 Benelux-parlement

Politieke sturing kan uitgaan van de adviserende bevoegdheid van het Benelux-parlement. Daarbij geven betrokkenen aan dat de aanbevelingen die het Benelux-parlement produceert slechts af en toe worden overgenomen. Hoewel deze constatering wellicht duidt op veronachtzaming van de aanbevelingen, geven betrokkenen van alle partijen aan dat aanbevelingen van het Benelux-parlement serieus worden behandeld. In de evaluatieperiode zijn stappen genomen om de convergentie tussen de werkzaamheden van het Secretariaat-Generaal en het Benelux-parlement te bevorderen, zoals de consultatie van het Benelux-parlement in de voorbereiding van het meerjarig werkprogramma.

Er zijn grenzen aan de politieke sturingsmogelijkheden van het Benelux-parlement (alleen mogelijk om aanbevelingen te doen, het mandaat van het Benelux-parlement), maar die zijn volgens betrokkenen louter het gevolg van de beslissingen van de lidstaten op basis van de Verdragen. De beperkingen van de rol die het Benelux-parlement speelt in de politieke sturing zijn daarmee een uitdrukking van de politieke wil van de lidstaten. Dat laat onverlet dat de invloed van het Benelux-parlement ook afhangt van de wijze waarop parlementariërs gebruik maken van hun bevoegdheden.

Andersom vindt er met enige regelmaat ministeriële deelname plaats aan de parlementaire zittingen van het Benelux-parlement. Ontwikkelingen hierin zijn de organisatie van zogenaamde themadebatten, waar een actueel thema in het bijzijn van een verantwoordelijke minister wordt behandeld. Betrokkenen verschillen van mening over de appreciatie van veranderingen in de aanwezigheid van ministers in het Benelux-parlement. Sommigen wijzen op een toename in de aanwezigheid van Benelux bewindspersonen, anderen wijzen op het verschil in aanwezigheid van bewindspersonen per lidstaat. Gedurende de evaluatie ontstond het beeld dat ministeriële aanwezigheid in het algemeen is toegenomen, maar dat Nederlandse bewindslieden relatief minder vaak aanwezig zijn bij bijeenkomsten van het Benelux-parlement.

Zie voor een uitgebreidere beschrijving van ontwikkelingen in relatie met het Benelux-parlement hoofdstuk 6 'Interparlementaire Benelux-Raad'.

3.7 Facilitering door het Secretariaat-Generaal

Het Secretariaat-Generaal faciliteert de politieke bijeenkomsten niet, maar is doorgaans aangesloten bij de overleggen wanneer dat wenselijk werd geacht. Het Secretariaat-Generaal licht de politieke en hoogambtelijke overleggen dan in over de behaalde resultaten, ontwikkelingen en knelpunten.

- Het College van Commissarissen koppelt jaarlijks terug aan het Comité van Ministers wanneer zij samenkomen.
- Het Secretariaat-Generaal koppelt terug tijdens de jaarlijkse Benelux-top over projecten gelieerd aan het thema van de top die raken aan de uitvoering van het jaarplan.
- Ook koppelt het Secretariaat-Generaal de resultaten terug aan de Benelux-Raad over de uitvoering van afspraken.
- Het Secretariaat-Generaal koppelt tijdens commissievergaderingen van het Benelux-parlement terug over projecten gelieerd aan het thema dat de commissievergadering behandelt.

3.8 Monitoring van de resultaten

Het Secretariaat-Generaal monitort de implementatie van gemaakte afspraken en de realisatie van resultaten in het jaarverslag. Nieuw ten opzichte van de vorige evaluatie is dat in het jaarverslag wordt genoemd wanneer en (beknopt) waarom besloten is een werkgroep stop te zetten.

Tegelijkertijd laat het jaarverslag weinig ruimte voor resultaten die voorzien waren, maar nog niet gerealiseerd zijn. In sommige gevallen worden de aanbevelingen of richtlijnen van het Comité van Ministers niet geïmplementeerd, toegepast of verwezenlijkt door de Benelux-lidstaten (zie als voorbeelden de hoofdstukken over “afvalmanagement” en de “digitale vrachtbrief”). Uit de interviews bleek dat niet altijd duidelijk was wie verantwoordelijk was voor het toezien op de daadwerkelijke implementatie van overeengekomen afspraken en de monitoring van resultaten. Het Benelux-Verdrag is duidelijk over de rolverdeling in de Benelux-samenwerking, maar in de praktijk geven lidstaten ieder een eigen invulling aan deze rolverdeling. Deze divergentie in rolopvattingen leidde er in de gesprekken toe dat men naar elkaar wees wat betreft de verantwoordelijkheden in de implementatiefase.

De verscheidenheid aan politieke rollen in de Benelux-samenwerking zorgt voor onduidelijkheid in de verantwoordelijkheden. Zo blijft diffuus wie het voortouw dient te nemen bij de uitvoering van de vastgestelde jaarlijkse prioriteiten – het voorzitterschap of het Secretariaat-Generaal. Het gevolg hiervan is dat de uitwerking van gestelde prioriteiten vertraging kan oplopen. De monitoring van resultaten zou gebaat zijn bij een heldere, gedeelde perceptie over de taakverdeling tussen de verschillende partijen in de Benelux-samenwerking.

3.9 Conclusie

In het algemeen kan gesproken worden van een zekere toename van de politieke sturing sinds de vorige evaluatie. Het Comité van Ministers komt in de evaluatieperiode in de meeste gevallen in de samenstelling van ministers van Buitenlandse Zaken eens per jaar samen. Ook de Benelux-Raad komt eens per jaar samen. Nieuw zijn de Benelux-toppen, waar de minister-presidenten van de drie Benelux-lidstaten samenkomen om samenwerking op een onderwerp uit te lichten en een impuls te geven. De ondertekening van diverse politieke verklaringen, intentieverklaringen en goedkeuringen aan initiatieven zijn hier voorbeelden van.

Tegelijkertijd kan worden opgemerkt dat de politieke sturing niet altijd doorwerkt op hoogambtelijk niveau. De onbekendheid van de mogelijkheden die de Benelux-samenwerking te bieden heeft, blijft op de werkvloer vaak onbekend en kan niet altijd op begrip rekenen binnen de vakdepartementen. Regelmatig heerst het gevoel dat op Europees niveau al voldoende activiteiten worden ondernomen. Het feit dat de Benelux eerder een complementaire functie kan vervullen in het kader van Europese activiteiten wordt niet altijd onderkend.

Er lijkt in ieder geval wel meer sprake te zijn van sturing op het proces. Zo vindt brede coördinatie binnen de vakdepartementen van de lidstaten plaats met de instelling van de interdepartementale overleggen en is er verbeterde afstemming op politieke niveaus. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zorgt voor procedurele coördinatie inzake de Benelux-samenwerking. Ook de geïntensiveerde samenwerking tussen het Secretariaat-Generaal, de lidstaten en het Benelux-parlement biedt mogelijkheden voor sterkere politieke sturing.

De implementatie en monitoring van resultaten leiden door onduidelijkheid over de rolverdeling tussen Secretariaat-Generaal en de lidstaten tot vertraging in de uitwerking van prioriteiten. Het Secretariaat-Generaal kan implementatie van overeengekomen juridische instrumenten niet afdwingen bij nationale overheden. Verantwoordelijkheid voor de implementatie en monitoring van resultaten van Benelux-samenwerking ligt daarmee bij de lidstaten.

4 Beleidsinhoudelijke focus

4.1 Inleiding

Met het nieuwe Benelux-Verdrag uit 2008 is er expliciet voor gekozen de thema's waar de Benelux Unie samenwerking zich op richt terug te brengen naar de volgende drie hoofdthema's:

1. Interne Markt en Economie
2. Duurzame Ontwikkeling
3. Veiligheid en Samenleving

In 2007, voorafgaand aan het nieuwe verdrag, stelde het Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) dat de Benelux een "tamelijk bont palet van taken" omvatte en stelde in zijn advies de vraag of reorganisatie en opschoning niet wenselijk was.[4] Meer doelgerichtheid, stelde de raad, zou ook de zichtbaarheid van de Benelux wel eens ten goede kunnen komen. In de eerste evaluatie na invoering van het nieuwe verdrag, uitgevoerd door IOB in 2012, werd echter gesteld dat de nieuwe indeling naar de drie hoofdthema's vooral een cosmetische ingreep was en er inhoudelijk nog altijd veel en uiteenlopende onderwerpen behandeld werden binnen de Benelux Unie.

Naast het aanbrengen van focus in de thema's en meer doelgerichte samenwerking, omvatte het advies van de AIV ook een aantal criteria waar aandacht aan gegeven zou moeten worden bij het starten van nieuwe initiatieven. Initiatieven geschikt voor de Benelux-unie zouden zijn initiatieven waarin:

- een duidelijke behoefte aan grensoverschrijdende samenwerking bestaat;
- de Benelux gezien haar expertise, kennis en ervaringen uit het verleden een aanwijsbare meerwaarde heeft;
- en/of te verwachten is dat de Europese Unie zich op langere termijn met samenwerking op het betrokken gebied zal bezighouden;
- terwijl tegelijkertijd niet te verwachten is dat op korte termijn samenwerking in EU-verband tot stand komt.

Een soortgelijke aanbeveling is wederom gedaan in de vorm van een afwegingskader in de evaluatie van 2012. Het afwegingskader biedt eveneens voorwaarden voor het starten van initiatieven in Benelux-verband. In dit hoofdstuk bespreken we de ontwikkeling op het gebied van de beleidsinhoudelijke focus in de evaluatieperiode 2013 tot en met 2019. Hierbij gaan wij in op de verschillende aspecten van de meerjaren- en jaarplannen, en de strategische overleggen en werkgroepen.

4.2 Beleidsinhoudelijke focus meerjaren- en jaarplannen

Het Gemeenschappelijk Werkprogramma voor 2013-2016 benoemt de doelstellingen van het meer doeltreffend maken van de samenwerking, alsook het nastreven van realistische en pragmatische doelstellingen. Als speerpunten benoemt het programma groei, innovatie en veiligheid. Het programma wordt vervolgens uitgewerkt aan de hand van zeven beleidsterreinen. Ook wordt gesteld dat wel de flexibiliteit behouden moet worden, en als zodanig ook dat aanvullende thema's meegenomen kunnen worden als de actualiteit daar om vraagt. Het meerjarenprogramma 2017-2020 benoemt duurzaam en digitaal als speerpunten van de gezamenlijke aanpak. Daarnaast worden zes beleidsvelden gehangen onder de thema's Interne markt en economie en Veiligheid en samenleving.

De jaarplannen laten een ontwikkeling zien waarbij in het eerste plan na de voorgaande evaluatie de thema's in vijf hoofdthema's uiteen worden gezet. Daarna worden de thema's een aantal jaren meer uitgesplitst, waarna ze vanaf 2017 weer meer geconcentreerd worden gepresenteerd.

[4] AIV, Benelux, nut en noodzaak van nauwere samenwerking, nr. 53, 2007.

Tabel 4-1 Hoofdthema's uit Benelux Jaarplannen 2013-2019

2013	2014	2015 en 2016	2017	2018	2019
1.Interne markt en economische unie 2.Duurzame ontwikkeling 3.Justitie en binnenlandse zaken 4.Samen werken met andere deelstaten 5.Nieuwe samenwerkings-mogelijkheden	1.Energie 2.Leefmilieu en ruimte 3.Sociale cohesie 4.Economie en kennis 5.Mobiliteit 6.Veiligheid en personenverkeer 7.Fraude-preventie 8.Benelux als kenniscentrum en proeftuin voor Europa	1.Energie 2.Leefmilieu en ruimte 3.Sociale cohesie 4.Economie en kennis 5.Mobiliteit 6.Veiligheid en personenverkeer 7.Fraudepreventie 8.Benelux als kenniscentrum en proeftuin voor Europa 9.Samenwerken met andere staten, deelstaten en IO's	1.Interne markt en economie 2.Veiligheid en samenleving 3.Benelux als kenniscentrum 4.Benelux als motor voor regionale samenwerking	1.Interne markt en economie 2.Veiligheid en samenleving 3.Juridisch kenniscentrum voor de Benelux samenwerking 4.Samenwerken met andere staten, deelstaten en IO's	1.Economie en interne markt 2.Veiligheid en samenleving 3.Benelux kenniscentrum 4.Externe betrekkingen

In de voorgaande evaluatie werd gesteld dat de hoofdthema's weliswaar waren ingeperkt maar dat daaronder eigenlijk dezelfde sub-thema's als voorheen waren ondergebracht, en dat deze indeling daarmee ook vrij arbitrair was. De jaarplannen uit de evaluatieperiode bevatten in de meeste jaren informatie over de lopende projecten en werkgroepen. Voor zover beschikbaar is deze informatie opgenomen in Tabel 4-2, met ook het aantal sub-thema's vermeld in de jaarplannen.

Tabel 4-2 Projecten en werkgroepen vermeld in Benelux Jaarplannen 2013-2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Hoofdthema's aantal	5	8	9	9	4	4	4
Sub-onderwerpen aantal	25	25	31	34	30	25	13
Projecten voortgang	55	86	81	84	77	52	53
Projecten nieuw	47					10	
Werkgroepen / commissies	**65**	**71**	**79**	**84**	**66**	**72**	-
Samenwerking met deelstaten							
Projecten	17	6	5	5	5	3	2
Werkgroepen[5]	2	6	-	-	-	-	-
Projecten totaal	**119**	**92**	**86**	**89**	**82**	**65**	**55**
Werkgroepen totaal	**67**	**77**	**79**	**84**	**66**	**72**	-

De informatie is niet erg goed vergelijkbaar tussen de jaren, bijvoorbeeld omdat niet altijd duidelijk is of er een compleet overzicht wordt gegeven van projecten in ieder jaar, of dat er ook langer lopende vormen van samenwerking onvermeld blijven. Het laatste jaarplan biedt ook geen overzicht van de werkgroepen. Met dit voorbehoud lijken de beschikbare cijfers een trend te laten zien van iets minder projecten over de jaren heen, door een afname in 2018 en 2019. Te zien is dat er in de jaren 2014, 2015 en 2016 meer werkgroepen waren, waarvan de aantallen daarna afnemen. Over de gehele evaluatieperiode ligt het aantal werkgroepen echter hoger dan bij aanvang. Werkgroepen worden ook wel op non-actief of 'slaapstand' gezet, waardoor de cijfers geen uitsluitsel geven over het aantal actieve werkgroepen. Het aantal sub-thema's dat wordt besproken in de jaarplannen blijft grotendeels constant, d.w.z. tot aan 2019, als een

[5] De streepjes in de tabel geven aan dat er geen informatie beschikbaar is.

duidelijke afname te zien is. Onduidelijk is of hiermee een trendbreuk wordt gerealiseerd of dat sprake is van een incidentele daling.

Met name de betrokkenen van de ministeries van Buitenlandse Zaken stellen dat de gemeenschappelijke werkprogramma's en jaarplannen nog altijd te veel omvattend zijn. Daaraan wordt van die zijde toegevoegd dat niet alle praktische samenwerkingsverbanden te relateren zijn aan de drie hoofdprioriteiten waar de Benelux zich op richt, en hier dus sprake is van een zekere disconnect.

4.3 Focus in strategische overleggen en werkgroepen

Met de inrichting van de strategische overleggen op de meeste dossiers, is ook de taak van het monitoren van de voortgang van de technische werkgroepen daarin belegd. Het toetsen van de meerwaarde van de werkgroepen door het strategisch overleg biedt de kans om werkgroepen waar geen resultaten worden geboekt of waar juist het resultaat behaald is, op te heffen of anders vorm te geven. Er zijn voorbeelden van dossiers waar dit zeker het geval is, zoals bij het fiscale fraudebestrijdingsdossier, waarin expliciet aandacht is geweest voor het aantal werkgroepen door een traject te starten om de samenwerking te 'herdynamiseren' (zie ook hoofdstuk 12).

Ook het secretariaat stelt dat er aandacht is geweest voor het afslanken van het aantal Benelux-werkgroepen en inhoudelijke thema's. Er zouden alleen nog werkgroepen worden ingesteld die ook daadwerkelijk bijdragen aan de uitvoering van de jaarplannen. Het college van Secretarissen-Generaal stelt dat er in 2019 nog maar 40 werkgroepen bij elkaar komen, wat een sterke daling zou zijn ten opzichte van 2018. De verantwoordelijkheid voor het kritisch kijken naar de meerwaarde van het oprichten c.q. beëindigen van een nieuwe werkgroep of het starten/beëindigen van een project ligt ook grotendeels bij de strategische overleggen. Volgens Nederlandse betrokkenen wordt kritisch gekeken naar de meerwaarde van nieuwe werkgroepen of van samenwerking op nieuwe thema's. Respondenten stellen dat als er nieuwe thema's worden aangedragen, door het Secretariaat-Generaal of een van de lidstaten, waarvan niet genoeg meerwaarde wordt gezien, hier geen vorm van structurele samenwerking van wordt gemaakt.

Toch heeft deze beweging volgens betrokkenen lang geduurd om op gang te komen en zijn de geboekte resultaten binnen een deel van de dossiers dus recent van aard. Veelal worden alle thema's als belangrijk gezien binnen het Secretariaat-Generaal, wat resulteert in uitgebreide jaarplannen waarin nog altijd veel thema's worden ondergebracht. Vanuit sommige departementen, waaronder die van Buitenlandse Zaken in de drie lidstaten, bestaat daarom al langer de wens om het aantal werkgroepen in te perken.

Verdere inperking van het aantal werkgroepen of sub-thema's zou echter volgens meerdere betrokkenen van de Nederlandse departementen weerstand oproepen bij het Secretariaat-Generaal. Een aantal deelnemers aan werkgroepen stelt ook dat er niet nog meer werkgroepen gefuseerd of beëindigd kunnen worden. Een van de Benelux-coördinatoren ziet daarnaast dat veel initiatieven bottom-up geagendeerd worden. Ook daardoor ziet het beeld, bijvoorbeeld in de jaarplannen er gefragmenteerd uit en blijven sommige onderwerpen moeilijk in te passen in de gestelde prioriteiten voor de hele Benelux. Het lijkt dat een kritische houding ten opzichte van de oprichting van nieuwe werkgroepen/projecten eerder en frequenter wordt toegepast dan bij het beoordelen en heroverwegen van reeds bestaande werkgroepen.

Hoewel er kritischer gekeken wordt naar de inrichting van de werkgroepen, vindt er geen expliciete toepassing plaats van het door IOB aanbevolen afwegingskader voor het oprichten van een nieuwe werkgroep of project. Respondenten noemen zelf wel de criteria die hierin verwerkt zijn, wanneer zij zelf kijken naar de meerwaarde van samenwerking op een onderwerp. Maar structureel gebruik hiervan, bijvoorbeeld door het Secretariaat-Generaal of in de strategische overleggen, gebeurt niet.

Het college van Secretarissen-Generaal geeft daarnaast aan dat de ontwikkelingen op EU-niveau goed worden gevolgd, met name of er naar aanleiding van EU-ontwikkelingen actie op Benelux-niveau ondernomen moet worden.

Respondenten van Nederlandse departementen geven aan dat als er veel op een thema gebeurt op EU-niveau, dit reden kan zijn om dit juist niet te agenderen binnen de Benelux. Om het ontstaan van dubbele structuren te voorkomen, wordt voortdurend de afweging gemaakt of iets op EU-niveau of in de Benelux geagendeerd wordt.

4.4 Conclusie

In de laatste paar jaar is er meer aandacht voor prioritering en meer focus binnen de Benelux Uniesamenwerking. Deze ontwikkeling kwam echter pas laat in de evaluatieperiode op gang, vooral nadat vanuit de ministeries van Buitenlandse Zaken van de drie landen al langer gestuurd werd op het beperken van het aantal nieuwe thema's. Recent is dit opgepakt in de strategische overleggen, waarmee het aantal werkgroepen is verminderd. Overigens wel pas nadat er in eerste instantie werkgroepen bij waren gekomen binnen de evaluatieperiode. Ook het aantal thema's en projecten benoemd in de jaarplannen blijft breed, niettegenstaande meer focus hierin in de laatste paar jaar. Vanuit de Nederlandse departementen en de verschillende ministeries van Buitenlandse Zaken wordt aangegeven dat hier aandacht voor moet blijven bestaan, en dat in die zin de aanbeveling uit 2012 voor meer beleidsinhoudelijke focus nog altijd relevant is.

5 Flexibiliteit

5.1 Inleiding

Het Benelux-Verdrag uit 2008 beoogt naast politieke sturing en beleidsinhoudelijke focus ook een kader te bieden waarbinnen de Benelux flexibel kan blijven opereren. Met flexibiliteit wordt met name gedoeld op de mogelijkheid en wenselijkheid om in te springen op nieuwe actuele onderwerpen. Flexibiliteit en het inspelen op de actualiteit als doelstelling schuurt tot op zekere hoogte met de doelstelling om grotere beleidsinhoudelijke focus aan te brengen, tenzij het samenwerking betreft op terreinen die tot inhoudelijke prioriteit zijn bestempeld. De evaluatie uit 2012 stelde dat deze twee doelstellingen met name te verenigen zijn door als organisatie niet alleen uit te breiden, maar door flexibel te zijn in het vervangen van oude onderwerpen door nieuwe onderwerpen.

5.2 Rol van het Benelux Secretariaat-Generaal

5.2.1 *Signalerende functie*

Het Secretariaat-Generaal heeft het mandaat en de functie om voorstellen te doen voor nieuwe onderwerpen die in Benelux-verband kunnen worden opgepakt. In deze signalerende functie kan het Secretariaat-Generaal ideeën voorleggen aan de lidstaten ter overweging. Vervolgens wordt er gekeken of er voldoende interesse of noodzaak is om een (structurele samenwerking) te starten op het onderwerp. Het komt voor dat er bijvoorbeeld een eerste themabijeenkomst of seminar wordt georganiseerd, wat daarna uitmondt in een structurele werkgroep of waarna juist besloten wordt het daar bij te laten. De afweging hierover is situatie-afhankelijk en wordt door de lidstaten gemaakt.

Respondenten geven aan dat het Secretariaat-Generaal zijn signalerende functie goed vervult. Vaak werken dossierhouders van het secretariaat ook al jaren aan dezelfde thema's en zijn zij daarom goed ingevoerd in het onderwerp. Het Secretariaat-Generaal heeft ook de mogelijkheid onderzoek te laten doen naar ontwikkelingen om zo hier meer zicht op te krijgen. Redenen om niet verder te gaan met nieuwe onderwerpen zijn ontwikkelingen op EU-niveau, te sterk afwijkende nationale systemen of beperkte noodzaak of meerwaarde voor gebruik van het Benelux-platform. Dit geldt bijvoorbeeld op hoofdlijnen voor het thema arbeidsmobiliteit (zie ook hoofdstuk 10), maar kan ook voorkomen op project of werkgroep niveau.

5.2.2 *Flexibiliteit van de organisatie*

Dezelfde langjarige ervaring waarmee medewerkers van het secretariaat veel kennis hebben opgebouwd en een nuttig netwerk hebben opgebouwd, zorgt tegelijk wel voor enige starheid in de organisatie. Respondenten van de departementen geven aan dat er weinig verloop is in de medewerkers van het Secretariaat-Generaal en dat met hun lange ervaring op één dossier, het lastig is nieuwe onderwerpen op te pakken en oude te laten vallen. Dit heeft vooral zijn weerslag op het afstoten of afschalen van samenwerkingsverbanden, meer dan op het opstarten van nieuwe projecten of werkgroepen. Dit kan ten koste gaan van de beleidsinhoudelijke focus en flexibiliteit van de organisatie.

5.3 Rol van de lidstaten

Zoals gezegd is het voor de lidstaten vooral afhankelijk van de context per nieuw onderwerp of intensieve samenwerking daarop wenselijk wordt geacht. Per departement verschilt ook de bereidheid om flexibel te zijn in het opstarten van nieuwe projecten of werkgroepen. Bijvoorbeeld in de politiesamenwerking worden vaker knelpunten uit de praktijk geagendeerd en wordt daarbij het departement bereid gevonden mee te werken aan de oplossingen. Maar bijvoorbeeld bij het ministerie van Sociale Zaken is er weinig interesse om de onderwerpen van de Benelux Unie samenwerking uit te breiden en is dit ook niet gebeurd in de evaluatieperiode. Voor de Nederlandse departementen speelt ook de benodigde ambtelijke investering een rol, en wordt bij Luxemburg ook de beperkt beschikbare capaciteit genoemd als reden om niet deel te nemen aan bepaalde projecten.

Voor het succes van initiatieven binnen de Benelux wordt dan ook vaak een praktische noodzaak als belangrijke factor genoemd. Ook schatten betrokkenen van Nederlandse departementen de slagingskans van een initiatief hoger in als dit komt vanuit één of meerdere van de lidstaten, omdat er dan al sprake is van commitment bij een deel van de lidstaten. Het betreft dan een thema wat zij graag geagendeerd zouden zien, wat het ook makkelijker maakt de andere partijen te betrekken of overtuigen.

5.4 Conclusie

Het is een lastige opgave om een duidelijke inhoudelijke focus in de organisatie aan te brengen en tegelijkertijd flexibel genoeg te zijn om in te kunnen springen op actuele ontwikkelingen. Hoewel de signalerende functie van het Secretariaat-Generaal als nuttig wordt ervaren door de betrokkenen, blijft het beeld van de organisatie dat deze moeilijk te veranderen is. De grotere nadruk op de omvang van het aantal werkgroepen kan positief uitwerken wat betreft de flexibiliteit van de Benelux Unie. Voor de lidstaten blijft de afweging bij nieuwe initiatieven afhankelijk van de meerwaarde van het Benelux-platform en de benodigde capaciteit of inspanning. In feite is er behoefte aan een ‘subsidiariteitstoets’ waarbij telkens de vraag wordt gesteld of een knelpunt tussen landen is gediend met een Benelux-aanpak. Grondige dossierkennis en een goed netwerk binnen de lidstaten en bij de relevante organisaties zijn daarbij een noodzakelijke voorwaarde.

6 Interparlementaire Benelux-Raad (Benelux-parlement)

6.1 Inleiding

Het Benelux-parlement is naast het Comité van Ministers een van de organen van de Benelux-samenwerking. Het Benelux-parlement werd opgericht in 1955 onder de benaming ‘Raadgevende Interparlementaire Benelux-Raad’. In 2015 werd de officiële benaming van het Benelux-parlement gewijzigd in Benelux Interparlementaire Assemblee. In de dagelijkse praktijk wordt *de facto* de kortere benaming ‘Benelux-parlement’ gebruikt.

Het Benelux-parlement bestaat uit 49 parlementsleden van de drie landen. De Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers en de verschillende Belgische gemeenschaps- en gewestparlementen leveren 21 leden, de Nederlandse Eerste en Tweede Kamer leveren 21 leden en het Luxemburgse Parlement levert 7 leden. Het Benelux-parlement wordt afwisselend voorgezeten door een lid van één van de drie parlementaire afvaardigingen, telkens voor een periode van twee jaar.

Het Benelux-parlement kan alle onderwerpen bespreken die rechtstreeks verband houden met de grensoverschrijdende samenwerking tussen de drie landen op alle niveaus. Hieronder vallen ook, anders dan de bevoegdheden van het Secretariaat-Generaal, buitenlands beleid en de externe samenwerking van de Benelux-lidstaten. Het Benelux-parlement kan over deze onderwerpen adviezen uitbrengen, in de vorm van aanbevelingen, en schriftelijke vragen stellen.

Het Benelux-parlement vergadert drie keer per jaar plenair, en commissies komen tien keer per jaar samen. De plenaire vergaderingen hebben plaats in het land van het voorzitterschap van het Parlement, de commissies vergaderen in Brussel. De commissies bepalen jaarlijks hun werkprogramma voor het volgend kalenderjaar.

Hoewel het functioneren van het Benelux-parlement geen onderdeel was van de vorige evaluatie, ontstond naar aanleiding van de vorige evaluatie een discussie over het bestaansrecht van het Benelux-parlement. De Tweede Kamer nam in 2013 een motie aan die de Nederlandse regering verzocht de instelling van het Benelux-parlement niet te verlengen. Om tegemoet te komen aan de bezwaren ten aanzien van het Benelux-parlement, is er in 2015 door de Benelux-landen een verdrag ondertekend waarin bepalingen zijn opgenomen over de modernisering van het Benelux-parlement. De uitvoering van de modernisering is vervolgens uitgewerkt in een werkgroep, waarna de implementatie van de bepalingen is verwezenlijkt. Het verdrag over de Benelux Interparlementaire Assemblee is inwerking getreden op 1 augustus 2019.

6.2 Hoe vaak zijn er sinds 2013 bewindspersonen (deels) aanwezig geweest bij de plenaire vergaderingen? Is sprake van intensievere samenwerking tussen het Benelux-parlement en de regeringen?

6.2.1 *Afstemming prioriteiten*

Er vindt actieve consultatie plaats van het Benelux-parlement bij de opstelling van het meerjarig werkprogramma van de Benelux Unie. Het ontwerp van het werkprogramma wordt doorgestuurd aan de leden van het Benelux-parlement. Volgens een betrokkene is de input die hierop is geleverd vanuit de delegaties van het Benelux-parlement opgenomen in het meerjarig werkprogramma.

Er is een jaarlijks overleg tussen de voorzitter van het Comité van Ministers en het bureau van het Benelux-parlement[6], waarbij de jaarlijkse prioriteiten worden besproken en uitgewisseld. Dit overleg heeft plaatsgevonden in 2018 met minister Reynders van België, en in 2019 met minister Asselborn van Luxemburg. Voor 2020 is het gesprek met minister Blok van Nederland aangevraagd.

6.2.2 *Interactie op politiek niveau*

Het Benelux-parlement heeft gepoogd om de aanwezigheid van ministers op de plenaire zittingen te verhogen door zgn. themadebatten te organiseren. Bij een themadebat kiest het Benelux-parlement een actueel thema en behandelt dit op een vrijdagmiddag. Een themadebat duurt drie uur, waarin actuele thema's worden besproken – in het afgelopen jaar, onder andere, sociale dumping en erkenning van diploma's. Het blijkt voor deze themadebatten gemakkelijker om ministeriële betrokkenheid te realiseren.

Het bureau van het Benelux-parlement is en marge aanwezig bij de jaarlijkse top van premiers. Het bureau koppelt vervolgens de bevindingen terug naar de relevante parlementaire commissie.

De betrokkenen verschillen van mening over verbeteringen in de aanwezigheid en betrokkenheid van bewindspersonen bij het Benelux-parlement. Sommigen wijzen op een toename in de aanwezigheid van bewindspersonen, anderen wijzen op het verschil in aanwezigheid van bewindspersonen per lidstaat. Over het algemeen komen ministers uit België en Luxemburg vanwege de timing en locatie van de overleggen gemakkelijker dan Nederlandse bewindspersonen, die op de dag van overleg doorgaans in Den Haag aanwezig moeten zijn bij de wekelijkse ministerraad. Ministers laten zich daarom met enige regelmaat vervangen door hoge ambtenaren. Het komt een enkele keer voor dat een minister zich heeft aangemeld voor deelname aan een bijeenkomst en verstek laat gaan; navraag leert dat dit gebeurt in geval van een dringende ministerraad of in geval van ziekte.

Overigens vond er in 2017 een bezoek van voormalig Belgisch Eurocommissaris Marianne Thyssen voor Werkgelegenheid, Sociale Zaken, Vaardigheden en Arbeidsmobiliteit plaats in het Benelux-parlement bij een debat over sociale fraudebestrijding, waar zij de stand van zaken omtrent het onderwerp in Europees verband kwam toelichten.

Sinds 2015 reikt het Benelux-parlement zogenaamde Benelux-*awards* uit aan personen die zich op uitzonderlijke wijze hebben ingezet voor de versterking van de politieke samenwerking tussen de drie Benelux-lidstaten. Over het algemeen worden de prijzen ook daadwerkelijk in ontvangst genomen, al werd de absentie van Minister-President Rutte bij zijn uitreiking door betrokkenen vanuit het Benelux parlement opgemerkt.

6.2.3 *Interactie met de lidstaten*

De betrokkenen geven aan dat er regelmatig goed contact is tussen de coördinerende departementen en het Benelux-parlement, wat ervoor zorgt dat het Benelux-parlement heden ten dage goed op de hoogte is van de ontwikkelingen in de lidstaten.

[6] Het bureau van het Benelux-parlement bestaat uit drie parlementariërs – uit elke lidstaat één.

De lidstaten hebben afgesproken dat de streeftermijn voor beantwoording van aanbevelingen en vragen van het Benelux-parlement twaalf maanden bedraagt. Beantwoording van schriftelijke vragen gebeurt echter niet altijd snel genoeg, en de beantwoording laat met enige regelmaat langer op zich wachten dan de afgesproken termijn. Ook de coördinerende departementen geven aan dat hier ruimte tot verbetering voor is. Wel geven betrokkenen van alle partijen aan dat de snelheid van de beantwoording van schriftelijke vragen in de evaluatieperiode is verbeterd ten opzichte van de periode daarvoor.

6.3 Welke rol speelt het Benelux-parlement in de Benelux-samenwerking? Wat is er veranderd met de ondertekening van het nieuwe Verdrag?

Betrokkenen noemen dat het Benelux-parlement bijdraagt aan de zichtbaarheid van de Benelux-samenwerking.

Het Benelux-parlement creëert ruimte voor parlementariërs uit de drie landen om elkaar te ontmoeten en ervaringen uit te wisselen. Parlementariërs kunnen informeel bijpraten, kennis uitwisselen en hun netwerk vergroten. Een betrokkene noemt dit zelfs het ontstaan van een bepaalde mate van “sociabiliteit”. Betrokkenen geven ook aan dat de internationale omgeving waarin het Benelux-parlement opereert van toegevoegde waarde is. Het Benelux-parlement biedt daarbij een platform om parlementariërs van soortgelijke instituties van andere regionale samenwerkingsverbanden, zoals de ‘Nordic Council’[7] en de ‘Baltic Assembly’[8], te ontmoeten.

Deze ‘internationalisering’ van het Benelux-parlement laat zich ook zien door toegenomen belangstelling van derde landen in de werking van het Benelux-parlement. Zo heeft de Britse ambassade contact opgenomen met het Benelux-parlement om deel te nemen aan commissievergaderingen omtrent de Brexit. Parlementariërs uit andere landen, zoals Duitsland en Italië, hebben ook hun interesse getoond in het Benelux-parlement.

Nationale politiek krijgt, volgens betrokkenen, de voorkeur boven politiek in het Benelux-parlement. Politici neigen ernaar nieuwe initiatieven eerder in nationale parlementen te presenteren in plaats van het Benelux-parlement. Betrokkenen hebben hier begrip voor, gezien het Benelux-parlement apolitiek opereert, op consensus is gericht en praktische oplossingen probeert te bewerkstelligen. Toch komt het ook een enkele keer voor dat punten uit het Benelux-parlement ook in nationale parlementen worden behandeld, met als voorbeeld het onderwerp ‘ambulanceverkeer’.

6.3.1 Veranderingen sinds het nieuwe Verdrag

Het jaarplan van het Secretariaat-Generaal en de lidstaten wordt voorgelegd aan de verenigde commissies van het Benelux-parlement. Eerst vindt er informele toelichting plaats, waarop het Benelux-parlement zijn eigen jaarprogramma aanpast en waarbij er wordt gezocht naar zoveel mogelijk overeenstemming tussen de prioriteiten van het Comité van Ministers en het Benelux-parlement. Verschillen hierin treden op wanneer het Benelux-parlement van mening is dat er andere onderwerpen politiek relevanter zijn, of wanneer het zeer technische onderwerpen betreft. Deze vorm van afstemming heeft volgens betrokkenen geleid tot een toegenomen inhoudelijke focus binnen het Benelux-parlement rond centrale thema’s. Een betrokkene spreekt zelfs van een ‘volwassenwording’ van het Benelux-parlement in deze, aangezien de aanbevelingen van het Benelux-parlement veel beter aansluiten op de prioriteiten van het Comité van Ministers. Indien er in de commissievergaderingen thema’s worden behandeld die ook op het programma van het Secretariaat-Generaal staan, nodigt het Benelux-parlement een vertegenwoordiger van het Secretariaat-Generaal of een betrokken expert uit om een toelichting te geven over de stand van zaken. Het Secretariaat-Generaal stuurt vooraf een fiche over de stand van zaken richting de relevante commissie(s). Het Benelux-parlement gebruikt op deze manier de kennis en expertise van het Secretariaat-Generaal om de parlementariërs beter te informeren.

Andere veranderingen die plaats hebben gevonden in de evaluatieperiode zijn:

[7] Een parlementair samenwerkingsverband tussen Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen en Zweden, waarin ook de autonome regio’s Åland, Groenland en de Faroer-eilanden deelnemen.

[8] Een parlementair samenwerkingsverband tussen de drie Baltische Staten – Estland, Letland en Litouwen.

- De openstelling van commissies voor eenieder die daarin is geïnteresseerd. Op de vergaderdagen van het Benelux-parlement komt het regelmatig voor dat onderwerpen in zgn. verenigde commissies worden behandeld. De bredere kadering van onderwerpen en thema's wordt als positief ervaren.
- Het secretariaat van het Benelux-parlement heeft de parlementariërs gewezen op de mogelijkheid om ook schriftelijke vragen te kunnen stellen aan de betrokken regeringen. Deze mogelijkheid wordt volgens het bureau nu beter benut dan eerder.
- De termijn van antwoorden op aanbevelingen en schriftelijke vragen van het Benelux-parlement aan de lidstaten ligt tussen de zes maanden en een jaar. Antwoorden op aanbevelingen worden daarom, in tegenstelling tot eerder, opnieuw geagendeerd in commissievergaderingen om follow-up te garanderen.
- Sinds 2016 wordt na elk tweejarig voorzitterschap van het bureau van het Benelux-parlement een overzicht gepubliceerd van de hoogtepunten van dat voorzitterschap. Hierin wordt ook de aanwezigheid van bewindspersonen opgenomen.
- Bij de vergaderingen zijn simultaanvertalingen aanwezig, en in het geval van internationale aanwezigheid is de voertaal in de vergaderingen Engels.

Sinds 2019 zijn er twee parlementaire contactgroepen met grensregio's opgericht, te weten:

- De contactgroep Benelux-Noordrijn-Westfalen;
- De contactgroep Benelux-Lille-Kortrijk-Doornik.

6.3.2 Aanjager en ondersteuner

Het Benelux-parlement beoogt een aanjagende rol te spelen binnen de Benelux-samenwerking. Door in te spelen op actuele thema's probeert het met aanbevelingen een zo groot mogelijk resultaat te genereren. Een succesvol voorbeeld hierin is de wederzijdse erkenning van diploma's. Het Benelux-parlement probeert in deze aanjagende rol ook in te spelen op eerdere kritieken omtrent de matige zichtbaarheid van zijn activiteiten.

6.4 Relatie Benelux-Parlement en het Secretariaat-Generaal

6.4.1 Evenementen

Betrokkenen noemen de contacten tussen het Benelux-parlement en het Secretariaat-Generaal goed en prettig. Leden van het Benelux-parlement worden uitgenodigd op conferenties en bijeenkomsten van het Secretariaat-Generaal. De bevoegde commissievoorzitters gaan doorgaans in op deze uitnodigingen en koppelen hun bevindingen terug aan hun eigen commissie.

Er worden ook evenementen georganiseerd door het Benelux-parlement en het Comité van Ministers en het Secretariaat-Generaal samen. Een voorbeeld hiervan is de organisatie van een Benelux Jongerenforum in 2018, waarin jongeren hebben gedebatteerd over diverse Benelux-onderwerpen en resoluties aannamen. Het Benelux-parlement besprak de resoluties vervolgens in een eigen plenaire vergadering die vervolgens in sommige gevallen tot daadwerkelijke aanbevelingen hebben geleid.

6.4.2 Beroep op expertise

Op commissievergaderingen wordt het Secretariaat-Generaal doorgaans uitgenodigd om de stand van zaken van de behandeling van een bepaald thema toe te lichten. Het Secretariaat-Generaal en het Benelux-parlement stellen ervoor te waken om de eigen verantwoordelijkheden niet te vermengen. Zo is het Benelux-parlement zelf verantwoordelijk voor het organiseren van activiteiten, in plaats van de situatie waarin het Secretariaat-Generaal daar de administratieve lasten op zich zou nemen.

De toegenomen coördinatie tussen het Secretariaat-Generaal en het Benelux-parlement omtrent de jaarplannen zorgt voor een versterking van de band tussen de twee instellingen. Ook de toelichting van een vertegenwoordiger van het Secretariaat-Generaal of een betrokken expert over de stand van zaken van te behandelen onderwerpen in commissievergaderingen zorgt voor een toegenomen dynamiek tussen parlementariërs en medewerkers.

6.5 Conclusie

Over het algemeen kan gesproken worden van positieve ontwikkelingen rond de positie van het Benelux-parlement in de evaluatieperiode. Sinds er gesproken werd over modernisering van het Benelux-parlement in 2015, en deze modernisering ook reeds in praktijk werd gebracht ondanks dat het nieuwe verdrag pas in 2019 in werking trad, hebben diverse ontwikkelingen bijgedragen aan een verbeterde positie van het Benelux-parlement.

De betrokkenheid van het Benelux-parlement bij de opstelling van de meerjarige werkprogramma's, de toegenomen aanwezigheid van bewindslieden bij vergaderingen en de toegenomen coördinatie tussen het Secretariaat-Generaal en het Benelux-parlement zijn hier sprekende voorbeelden van. Ook de internationale contacten van het Benelux-parlement met andere interparlementaire constellaties draagt bij aan zichtbaarheid van het Benelux-parlement. Eveneens draagt het Benelux Jongerenforum bij aan de algemene zichtbaarheid van de Benelux-samenwerking.

Wel laat de beantwoording van schriftelijke vragen van het Benelux-parlement nog te wensen over. Met enige regelmaat wordt de beantwoordingstermijn overschreden.

7 Grensoverschrijdende samenwerking met andere landen/regio's

7.1 Inleiding

Artikel 25 van het Benelux-Verdrag, dat in 2012 in werking is getreden, maakt samenwerking met aangrenzende regio's, staten en deelstaten mogelijk op het niveau van het gemeenschappelijk werkprogramma. Dit is een nieuwe ontwikkeling sinds de evaluatie uit 2012 en biedt ruimte voor intensievere samenwerking. De Benelux werkt het meest samen met de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen en enkele aangrenzende Franse regio's.

Noordrijn-Westfalen heeft zelf actief toenadering tot de Benelux Unie gezocht op nieuwe samenwerkingsmogelijkheden gedurende de evaluatieperiode. Gezien Nederland een groot deel van de eigen grens met de Duitse deelstaat deelt, is samenwerking voor Nederland met Noordrijn-Westfalen in de aanpak van grensoverschrijdende problemen van belang. In een politieke verklaring in 2008 tussen de drie Benelux-lidstaten en Noordrijn-Westfalen werden vijf prioriteiten geïdentificeerd: 1) bestrijding van dierziekten en voedselveiligheid; 2) luchtkwaliteit en fijnstofproblematiek; 3) politiesamenwerking; 4) rampenbestrijding en 5) ruimtelijke ontwikkeling. Ondertussen werken de Benelux Unie en Noordrijn-Westfalen samen op veel meer beleidsterreinen.

Samenwerking met Frankrijk beperkte zich vóór de evaluatieperiode voornamelijk tot de volgende gebieden: energie (het Pentalaterale Energieforum, het gasplatform en de Noordzee-energiesamenwerking), de controle op het wegvervoer (Euro Contrôle Route) en de strijd tegen transnationale drugshandel en grensoverschrijdende criminaliteit. Incidenteel werd Frankrijk, wanneer daar aanleiding toe was, betrokken bij een werkgroep.

7.2 De samenwerking met aangrenzende staten, deelstaten en regio's vanaf 2013

7.2.1 Samenwerking met Noordrijn-Westfalen

Het belangrijkste resultaat in de samenwerking met Noordrijn-Westfalen in de evaluatieperiode was de ondertekening van de hernieuwde politieke verklaring tussen de Benelux Unie en Noordrijn-Westfalen. Noordrijn-Westfalen wilde graag, tien jaar na het tekenen van de eerste verklaring, een nieuwe verklaring die uitgebreider en concreter zou zijn. Met de ondertekening van de verklaring namen de toewijding en het belang van de samenwerking volgens betrokkenen sterk toe. Zowel het aantal terreinen waarop de twee entiteiten samenwerken als ook het vertrouwen onderling namen toe. De vorige evaluatie wees op de onduidelijkheid van de positie van Noordrijn-Westfalen in de diverse overleggen. Volgens betrokkenen heeft de jarenlange samenwerking geleid tot een toename van het begrip over de positie van de deelstaat en wordt sneller contact met elkaar opgenomen.

Een uitkomst van deze verbeterde relatie is de mogelijkheid voor Noordrijn-Westfalen om in sommige gevallen zelf het initiatief tot nieuwe samenwerking te nemen. Zo organiseerde de Benelux Unie samen met Noordrijn-Westfalen en Frankrijk op initiatief van de Duitse deelstaat in 2018 een conferentie waar de oprukkende Afrikaanse Varkenspest centraal stond.

Evident is dat samenwerking met Noordrijn-Westfalen zich in de evaluatieperiode absoluut niet tot de vijf prioriteiten uit de politieke verklaring van 2008 heeft beperkt. Een uitputtend overzicht is te vinden in de diverse jaarplannen en -verslagen van de Benelux Unie (zie bijvoorbeeld de bijlage van de verbindingsofficier van Noordrijn-Westfalen bij het jaarverslag van 2018), maar enkele voorbeelden zijn: circulaire economie, arbeidsmobiliteit en fraudebestrijding.

Betrokkenen geven zonder meer aan dat de samenwerking met Noordrijn-Westfalen op politiek niveau breed gedragen wordt. Enerzijds aan de kant van Noordrijn-Westfalen, dat in 2013 een Benelux-strategie ontwikkelde en met het aantreden van de nieuwe regering de inspanningen richting de Benelux Unie vergrootte. Zo woonde de minister-president van Noordrijn-Westfalen op 5 juni 2018 de viering van het zestigjarige bestaan van de Benelux bij. Anderzijds aan de kant van de Benelux, waar de drie Minister-Presidenten bereidwillig zijn om de minister-president van Noordrijn-Westfalen te betrekken bij de Benelux-samenwerking.

Een nieuwe ontwikkeling in de evaluatieperiode is de actieve betrokkenheid van Noordrijn-Westfalen bij de opstelling van het gemeenschappelijke werkprogramma. Zowel voor het gemeenschappelijke werkprogramma 2017-2020 als in de voorbereiding op dat van 2021-2024 werd de regering van Noordrijn-Westfalen geconsulteerd. Het College van Secretarissen-Generaal is voor het eerstgenoemde werkprogramma persoonlijk naar Düsseldorf afgereisd voor een sessie met de politieke top van Noordrijn-Westfalen. Voor de betrokkenen is het nog niet geheel duidelijk of deze wijze van consultatie bestendigd raakt met het aantreden van het nieuwe College van Secretarissen-Generaal, maar desalniettemin is de ontwikkeling volgens hen positief te noemen.

Op operationeel niveau zijn er echter verschillen in het draagvlak voor de samenwerking. Het hangt van het voorliggende thema af of Noordrijn-Westfalen een actieve of meer passieve rol in werkgroepen op zich neemt. Een betrokkene gaf aan dat niet alle Benelux-lidstaten altijd een open houding richting de deelstaat innemen, waardoor samenwerking op operationeel niveau soms stokt. Benelux-lidstaten houden soms op ambtelijk niveau af dat Noordrijn-Westfalen structureel deelneemt aan een werkgroep. Deze houding is niet toe te wijzen aan specifieke thema's of onderwerpen, maar verschilt per lidstaat en per onderwerp.

Ook binnen de Nederlandse vakdepartementen blijft het algemene gevoel dat samenwerking met Noordrijn-Westfalen van een andere orde blijft dan de samenwerking tussen de drie lidstaten. Een gedeeltelijke verklaring hiervoor is de positie die Noordrijn-Westfalen als deelstaat inneemt in Duitsland. Het verschil in grondwettelijke competenties wordt volgens een betrokkene niet altijd voorzien door de betrokken partijen van de lidstaten. De positie van Noordrijn-Westfalen als deelstaat kan de samenwerking op bepaalde thema's belemmeren. Op bepaalde thema's blijft de deelstaat immers afhankelijk van de federale overheid.

De baten van de samenwerking met Noordrijn-Westfalen voor de lidstaten komen vooral tot uitdrukking in de vorm van uitwisseling van kennis en *best practices*. Deelname aan de werkgroepen, expertisenetwerken en de dialogen tussen de lidstaten van de Benelux Unie en Noordrijn-Westfalen leiden tot een groter onderling begrip. De functie van de verbindingsambtenaar Noordrijn-Westfalen is een uitdrukking van het belang dat nog steeds aan de samenwerking met de Duitse deelstaat wordt gehecht.

7.2.2 Samenwerking met Franse regio's

Betrokkenen geven aan dat de samenwerking met aangrenzende Franse regio's in vergelijking met de samenwerking met Noordrijn-Westfalen van geringere omvang is. Het mindere aantal vermeldingen van de Franse regio's ten opzichte van Noordrijn-Westfalen is hier een kwantitatief voorbeeld van. Wel geeft een betrokkene aan dat met het aantreden van het College van Secretarissen-Generaal in 2017 de aandacht van de Benelux Unie sterker uitging naar samenwerking met de aangrenzende Franse regio's. Deze ontwikkeling is volgens de betrokkene wellicht te verklaren door de francofone Belgische Secretaris-Generaal.

Van Franse zijde beoogde men met een wet van 7 augustus 2015 inzake de grensoverschrijdende betrekkingen concrete samenwerkingsvormen te intensiveren. In 2018 kwam dit eerst in bilaterale zin tot uitdrukking in de overeenkomsten en verklaringen over grensvervoer met Luxemburg en België.

Op 8 november 2017 ondertekenden de Benelux-premiers een politieke verklaring, waarin het versterken van de betrekkingen en van de grensoverschrijdende samenwerking met Frankrijk en de Franse regio's als doelstelling voor 2018 werd vastgelegd. Dit was één van de prioriteiten van het Belgische voorzitterschap. Daaropvolgend

ondertekenden de drie lidstaten van de Benelux Unie op 11 december 2018 een intentieverklaring met de regering van de Franse Republiek om de samenwerking tussen de vier landen verder te ontwikkelen. Hiermee beoogden de vier regeringen nieuwe mogelijkheden tot samenwerking op terreinen als duurzaamheid, innovatie en digitalisering te ontwikkelen.

Een concreet voorbeeld van de beoogde impuls is een Benelux-conferentie gehouden van 20 tot 22 november 2019 onder Luxemburgs voorzitterschap over het belang van educatie rond milieu en duurzame ontwikkeling van 20 tot 22 november 2019, waarmee beoogd werd de grensoverschrijdende samenwerking met Frankrijk te versterken en gezamenlijke projecten vorm te geven.

Meerdere betrokkenen verwachten dat de contacten met aangrenzende Franse regio's de komende periode, met de ondertekening van de intentieverklaring, geïntensiveerd zullen worden. Hier tegenover staat dat ook Franse regio's, net als Noordrijn-Westfalen, soms door de Benelux-lidstaten worden afgehouden om structureel deel te nemen aan werkgroepen. Daarnaast gelden dezelfde belemmeringen die het samenwerken met een regio of deelstaat, in plaats van de centrale overheid, bij Noordrijn-Westfalen met zich meebrengt.

7.3 Inbedding van de samenwerking met Noordrijn-Westfalen en Franse regio's bij het Secretariaat-Generaal

7.3.1 Noordrijn-Westfalen

Met de ondertekening van de politieke verklaring van 2008 tussen de Benelux Unie en Noordrijn-Westfalen werd afgesproken dat de deelstaat een verbindingsambtenaar in het Benelux-huis zou detacheren. Deze verbindingsambtenaar legt contacten met werkgroepen en coördineert de deelname van verantwoordelijke ambtenaren aan de werkzaamheden van de Benelux Unie. Het Secretariaat-Generaal heeft samen met de verbindingsambtenaar vanaf begin af aan onderzocht of Noordrijn-Westfalen ook betrokken kon worden bij andere thema's dan de vijf afgesproken prioriteiten. Daarbij is het Secretariaat-Generaal in zijn documentatie steevast zeer positief over de samenwerking met Noordrijn-Westfalen, en benoemt meermaals het potentieel dat in de samenwerking nog onbenut wordt gelaten.

De verlenging van de detachering van de huidige verbindingsambtenaar heeft bijgedragen aan een versterking van de relaties tussen de twee entiteiten. Het institutioneel geheugen en het opgebouwde netwerk zijn factoren die daartoe bijdragen.

De vorige evaluatie uit 2012 wees erop dat de *ad hoc* uitvoering van de samenwerking tussen de twee entiteiten ontstond door een gebrek aan richtlijnen. De sturing en communicatie ten aanzien van de samenwerking met Noordrijn-Westfalen waren daarom voor verbetering vatbaar. De functie van de verbindingsambtenaar en de verlenging van het mandaat hebben bijgedragen aan een verbetering in de communicatie. Daarnaast lijkt de sturing met de ondertekening van de nieuwe politieke verklaring ook verbeterd. De politieke wil om tot samenwerking te komen is gecontinueerd, en de samenwerking op de werkvloer is verbeterd door een toename in vertrouwen en de korte lijnen tussen de drie lidstaten en Noordrijn-Westfalen.

De toegevoegde waarde van relaties met de Benelux Unie tegenover bilaterale relaties met de afzonderlijke lidstaten zit volgens betrokkenen in de faciliteiten en mogelijkheden die het Secretariaat-Generaal aan Noordrijn-Westfalen biedt. De mogelijkheid tot detachering van een verbindingsambtenaar, de aanwezigheid van tolken en de korte lijnen met betrokken beleidsmedewerkers zorgen volgens betrokkenen voor een productieve samenwerking.

7.3.2 Franse regio's

Samenwerking tussen het Secretariaat-Generaal met Franse regio's vond in de eerste helft van de evaluatieperiode vooral plaats in enkele projecten. In het kader van ecologische netwerken heeft het Secretariaat-Generaal het toekomstige grensoverschrijdende natuurpark van Henegouwen (België/Frankrijk) begeleid in zijn zoektocht naar een nieuwe grensoverschrijdende bestuursstructuur.

Ook vond in 2013, gezamenlijk met Frankrijk, een uitwisseling plaats over de initiatieven tot wegbeprijzing in België en Frankrijk, nadat verschillende gebruikersorganisaties (zoals de ANWB in Nederland) had gewezen op mogelijke negatieve gevolgen voor burgers indien er geen afstemming plaatsvond. De Benelux Unie biedt in dezen een platform aan om het overleg te faciliteren.

Het Secretariaat-Generaal nam in 2014 deel aan de 'Greater Region Business Days', om zichtbaarheid van de Benelux Unie onder het bedrijfsleven te vergroten. Deze dagen worden georganiseerd door de Luxemburgse Kamer van Koophandel en vonden ook plaats in Luxemburg. Ook nam het Secretariaat-Generaal deel aan het forum van het netwerk van opleidingspartners Educatie voor Duurzame Ontwikkeling van de Grande Région.

Het Secretariaat-Generaal onderhoudt contacten met andere internationale samenwerkingsverbanden met de aangrenzende gebieden, zoals Hauts-de-France en de Grand-Est, in Frankrijk in het kader van de uitvoering van het Gemeenschappelijk Werkprogramma. Daarnaast nemen Franse waarnemers in een aantal werkgroepen plaats en wordt op deze manier kennis en *best practices* gedeeld.

7.4 Conclusie

In de evaluatieperiode is de samenwerking met aangrenzende regio's van de Benelux-lidstaten geïntensiveerd en verdiept. Op politiek niveau zijn de twee ondertekende verklaringen met Noordrijn-Westfalen en Frankrijk een sprekend voorbeeld van de politieke wil om samenwerking met de aangrenzende regio's te versterken. Ook is het aantal beleidsterreinen waarop wordt samengewerkt uitgebreid. Daarbij moet worden opgemerkt dat, in vergelijking met de samenwerking met Noordrijn-Westfalen, de samenwerking met Frankrijk van geringere omvang is.

Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat samenwerking met aangrenzende regio's nog steeds tegen operationele grenzen aanloopt. Zowel Noordrijn-Westfalen als de Franse regio's beslissen niet autonoom over een groot deel van de beleidsterreinen van de Benelux-samenwerking en zijn daarvoor afhankelijk van 'Berlijn' en 'Parijs'. Deze afhankelijkheid stelt grenzen aan de intensiteit van de samenwerking. Tegelijkertijd is er vanuit de Benelux-lidstaten op ambtelijk niveau niet altijd de wil om de aangrenzende regio's op structurele wijze te betrekken bij de Benelux-samenwerking, ook al kan Noordrijn-Westfalen wel degelijk deelnemen aan projecten.

De korte lijnen tussen Noordrijn-Westfalen en het institutioneel geheugen van het Secretariaat-Generaal blijven goed door het handhaven van de verbindingsambtenaar. Frankrijk heeft geen verbindingsambtenaar op het Secretariaat-Generaal. Het bekijken van mogelijke samenwerkingsinitiatieven tussen de Benelux en aangrenzende regio's kan volgens betrokkenen het beste zo praktisch mogelijk worden benaderd. De uitwisseling van kennis en *best practices* tussen de regio's draagt positief bij aan de bewustwording van de gedeelde uitdagingen en de mogelijkheden tot samenwerking in de grensregio's.

8 Financiële planning en verantwoording

8.1 Financiële planning- en verantwoordingscyclus

Voor elke internationale organisatie is het van belang dat de beschikbare financiële middelen doelmatig worden aangewend. Het onderzoeksteam is gevraagd om de heersende percepties over de financiële planning en verantwoording in beeld te brengen.

De evaluatie uit 2012 heeft wat betreft de financiële planning en verantwoording gezorgd voor een ‘wake-up call’. Hoewel betrokkenen aangeven dat de verbetering van de financiële planning en verantwoording voornamelijk een Nederlandse prioriteit was en is, hebben België en Luxemburg naar aanleiding van de ontstane discussie meebewogen om tot herziening van het financieel reglement te komen. Aandacht voor hervorming van het financieel reglement werd ook als prioriteit bestempeld door het in 2017 aangetreden Secretariaat-Generaal. Achterstanden in de financiële verantwoording die in 2013 en later zijn opgebouwd zijn inmiddels weggewerkt.

8.2 Financiële afdracht Nederland aan Benelux (2013-2019)

De begroting van de Benelux Unie bedraagt in 2019 € 7.628.000. Nederland draagt 53% bij aan de begroting, België draagt 41% bij en Luxemburg 6%. Over het algemeen zien de betrokkenen de hoogte van dit bedrag en de Nederlandse bijdrage daaraan niet als problematisch. De bijdrage van de lidstaten is dan ook niet vrijwillig, maar is met de inwerkingtreding van het nieuwe Benelux-Verdrag vastgelegd. Er zal vanuit de betrokken landen dan ook niet snel een discussie ontstaan over de hoogte van de bijdrage. Door respondenten in Nederland wordt aangegeven dat deze in het verdrag vastgelegde bijdrage geen echte ‘leverage’ biedt. Voor hervormingen wordt vanuit alle drie de lidstaten bevestigd dat er meer aandacht is voor de allocatie van de middelen en voor de uitstraling van de financiële planning en de verantwoording van de Benelux Unie op het imago van de Benelux-samenwerking. Met name het ministerie van Buitenlandse Zaken dat de ‘governance’ en het reilen en zeilen van de Benelux Unie als zijn verantwoordelijkheid ziet (tegenover de inhoudelijke verantwoordelijkheid van de vakdepartementen) hecht aan verdere stappen in een resultaatgerichte financiële jaarcyclus.

Er lijkt in deze ook een ander begrip van het financieel reglement te bestaan bij de coördinerende departementen enerzijds en het Secretariaat-Generaal anderzijds. Het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken gaf aan het vanuit de verantwoordelijkheid voor de governance als taak te zien inzicht te krijgen in de financiële boeken van het Secretariaat-generaal. Vanuit het Secretariaat-Generaal wordt daartegenover gesteld dat is vastgelegd (in de Overeenkomst van 1964 en het Financieel Reglement) dat een centrale rol is toebedeeld aan de door de respectieve ministers van Buitenlandse Zaken benoemde commissarissen en aan de Raad in de samenstelling van Buitenlandse Zaken.

De afgelopen jaren had de Benelux Unie een overschot op de begroting. Het geld is echter niet verdeeld en gerestitueerd aan de lidstaten. Betrokkenen noemen het ontbreken van de restitutie geen probleem, wanneer er een goede motivering plaatsvindt over de besteding van de overschotten.

Gezien het feit dat de bijdragen uit de lidstaten niet zijn geoormerkt, en gezien het budget van de Benelux Unie grotendeels wordt besteed aan onder andere huisvesting en personeelskosten (inclusief pensioenreserve), is het niet eenvoudig een verband te leggen tussen de uitgaven en de resultaten van de samenwerking. In de visie van Nederland volstaat het niet om het bij die constatering te laten en is het noodzakelijk verdere stappen te zetten in de verbetering

van de financiële cyclus waarbij meer nadrukkelijk een relatie wordt gelegd tussen de inzet van middelen, activiteiten en bereikte resultaten, ook als deze laatste niet altijd kwantitatief meetbaar zijn.

Volgens artikel 4.2 van het zetelakkoord van 3 februari 2012 genieten alle ambtenaren van het Benelux Secretariaat-Generaal vrijstelling van inkomstenbelasting in België. De daarmee gepaard gaande derving van fiscale inkomsten voor de Belgische staat is gecompenseerd door een herziening van de verdeelsleutel van de nationale bijdragen (Protocol 2012). Voor België is de verdeelsleutel, voor Nederland en Luxemburg is deze sleutel verhoogd. Deze ontwikkeling heeft er volgens een betrokkene toe geleid dat het gemakkelijker is voor het Secretariaat-Generaal om hooggekwalificeerde Belgische medewerkers aan te trekken en dat van de andere kant het verloop van Belgische medewerkers beperkt is.

Casestudies

In de volgende hoofdstukken bespreken we de zes casestudies die onderzocht zijn in het kader van de evaluatie. De casestudies dienen met name het inzichtelijk maken van de maatschappelijke baten van de Benelux Unie samenwerking aan de hand van praktisch behaalde resultaten op verschillende thema's. Achtereenvolgens hebben de casestudies betrekking op de Benelux Unie samenwerking op het gebied van:

1. Afvalmanagement
2. Arbeidsmobiliteit
3. Digitale vrachtbrief
4. Fiscale fraudebestrijding
5. Pentalateraal Energieplatform
6. Politiesamenwerking

We bespreken de cases aan de hand van de verschillende onderdelen van het analysekader, zijnde de achtergrond en totstandkoming van de samenwerking, het proces en de ontwikkeling te zien gedurende de evaluatieperiode, de toegevoegde waarde of maatschappelijke baten en de rol van het Benelux-platform in de samenwerking.

9 Afvalmanagement

9.1 Achtergrond totstandkoming overleg

De Europese richtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) verplicht lidstaten er over te waken dat het beheer van afvalstoffen de volksgezondheid niet in gevaar brengt en het milieu geen schade toebrengt.

De onderhandelingen tussen Europese lidstaten over einde-afvalcriteria waren rond 2013 op Europees niveau gestrand. De drie Benelux-lidstaten besloten op zoek te gaan naar nieuwe ideeën om een circulaire economie te bevorderen, en te onderzoeken op welk gebied de Benelux verdere stappen kon zetten in het bevorderen van circulariteit dan de Europese Unie. In 2013 werd op verzoek van Nederland een conferentie gehouden over de positie van de Benelux in de transitie naar de circulaire economie. Het was tevens de start van een nieuwe driejarige beleidscyclus. In het meerjarenprogramma 2013-2016 werd vastgelegd om de mogelijkheden op het gebied van grensoverschrijdend beheer, verwerking en transport van (elektronisch) afval te onderzoeken.

Tezamen met de toegenomen interesse in het bevorderen van de circulaire economie werd de oprichting van een werkgroep over het thema afvalmanagement verkend door het Secretariaat-Generaal. In 2014 is, na een rondetafelgesprek met diverse belanghebbenden uit de papierindustrie en recycle-industrie besloten afvalmanagement te agenderen op de Benelux-agenda en de werkgroep ‘afvalmanagement’ op te richten. Op 9 oktober 2014 kwam de werkgroep voor het eerst bijeen.

9.1.1 Doelstelling van de samenwerking

In het bijzonder streven de Benelux-lidstaten naar een verminderd gebruik van primaire grondstoffen en het stimuleren van hergebruik van afval, bijvoorbeeld door middel van het recycleren ervan. Deze doelen kunnen worden bereikt door middel van kennisuitwisseling, het uitwisselen van *best practices* en het gezamenlijk oplossen van concrete grensoverschrijdende problemen. Specifieke doelstellingen in dit verband betreffen een goed beheer van grensoverschrijdend transport van afval (tegengaan illegale export en dumping, beheren over- en ondercapaciteit bij afvalverwerking), afstemming bij de implementatie van Europese regelgeving, een uniforme hantering van bepalingen uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen (richtlijn 2008/98/EC) (o.a. ‘End of Waste’-definitie van bepaald type afval) en het voorkomen van marktverstoringen.

De Benelux Unie onderzoekt of ook andere materialen dan papier, zoals bijvoorbeeld autobanden, plastic, batterijen, bouwafval, compost e.a. in aanmerking komen voor een Benelux-aanbeveling over de einde-afvalfasecriteria. In het kader van het tegengaan van illegaal afval gaat speciale aandacht uit naar afval van elektronica (e-waste); verwerking van dit soort afval is niet zonder gevaren voor de volksgezondheid en het milieu. Gekeken wordt naar een mogelijk verbeterde samenwerking tussen de Benelux-landen bij de inspectie/handhavingstaken voor dit soort afval. Tot slot wordt gewerkt aan het opstellen van gezamenlijke richtsnoeren voor retourzendingen van geweigerd afval dat over de grens is getransporteerd.

De Europese Commissie maakte in het werkprogramma 2014-2019 van Commissievoorzitter Jean-Claude Juncker van de overgang naar een circulaire economie een prioriteit en lanceerde hierover ambitieuze plannen. De opgebouwde ervaring en projecten de Benelux-landen met de EU, waarmee de Benelux Unie de voorgenomen motorrol richting de Europese Unie kon vervullen.

9.2 Proces en ontwikkeling

Op 9 oktober 2014 kwam de werkgroep ‘afvalmanagement’ voor het eerst bijeen, waarbij de Europese Commissie een toelichting heeft gegeven op haar voorstellen tot wijziging van de bestaande EU-regelgeving. De werkgroep komt gemiddeld twee keer per jaar samen.

Er vond in de evaluatieperiode geen strategisch overleg op hoogambtelijk of politiek niveau plaats over het onderwerp circulaire economie c.q. afvalmanagement, volgens een betrokkene mogelijk door het gebrek aan politieke interesse om dit dossier op Benelux-niveau te bevorderen.

9.2.1 Actoren

- Het Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie
- De vakdepartementen

Vertegenwoordigers van het Benelux Recycle Netwerk en Excess Material Change hebben enkele malen deelgenomen aan de werkgroep. Partijen uit de papierindustrie en partijen uit de recycle-industrie hebben nog geen vaste vertegenwoordigers in de werkgroep.

9.2.2 Activiteiten/onderwerpen ondernomen in evaluatieperiode 2013-2019

In december 2014 werd het potentieel om circulaire economie te bevorderen besproken door de vakministers. Nederland stuurde een Directeur-Generaal naar het overleg, waar afvalmanagement en de einde-afvalcriteria werden besproken. Na afloop van de bijeenkomst werd het startsein gegeven voor het creëren van een interne Benelux-markt voor papiermanagement.

Er werd op 14 december 2015 een conferentie Circulaire Economie georganiseerd met de nodige aandacht voor het beheersen van afval in de Benelux-landen, waar het Comité van Ministers de Benelux-aanbeveling over de einde-afvalcriteria (End of Waste – EoW) voor papier ondertekende.

Op 16 november 2015 stelde het Comité van Ministers een aanbeveling vast, waarin criteria waren opgenomen die bepalen wanneer nuttig toegepast papier niet langer als afval wordt aangemerkt. Echter werd de uitgebrachte aanbeveling niet opgevolgd en daadwerkelijk geïmplementeerd door de lidstaten.

De tegengestelde belangen van de recycle-industrie en de papierproducenten (de recycle-industrie heeft belang bij een zo klein mogelijke markt, terwijl de papierindustrie er belang bij heeft grondstoffen in Europa te krijgen) waren volgens een betrokkene te groot om de aanbeveling daadwerkelijk te implementeren en de lidstaten kozen daarom voor non-implementatie. Aangezien de implementatie van de aanbeveling niet afgedwongen kan worden door het Comité van Ministers of de nationale overheden, volgden er geen sancties op non-implementatie. Het Benelux Secretariaat-Generaal heeft sindsdien elk jaar zowel de Raad als het Comité van Ministers geattendeerd op het feit dat geen enkel land de politieke verbintenissen die uit deze aanbeveling voortvloeien heeft geïmplementeerd.

Inzake afvalmanagement tekende het Comité van Ministers een tweede aanbeveling inzake het hergebruik, recycling en andere nuttige toepassingen van bouw- en sloopafvalmateriaal. Daaromtrent beoogt het Comité van Ministers de kennis van het gebruik van gerecycled bouw- en sloopmateriaal bij het brede publiek te bevorderen, *best practices* rond het beheer van bouw- en sloopmateriaal te delen, en maatregelen voor te stellen.

Het Secretariaat-Generaal heeft in 2018 een studie laten uitvoeren door de Katholieke Universiteit Leuven over de repareerbaarheid van producten. Het onderzoek werd positief ontvangen door de lidstaten van de Benelux Unie, waarna de discussie over het onderwerp in de werkgroep weer is aangewakkerd.

In 2018 bracht het Benelux-parlement een aanbeveling uit over circulaire economie, waarin onder andere wordt opgeroepen tot doeltreffender afvalmanagement te komen. Deze aanbeveling van het Benelux-parlement is tot op heden niet beantwoord door het Benelux Comité van Ministers.

Het Secretariaat-Generaal organiseerde in samenwerking met de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging in Brussel in oktober 2019 een conferentie op de Permanente Vertegenwoordiging met belanghebbenden uit de sector. Nieuwe omstandigheden, zoals de stop op export van papier naar China, zorgden voor een draai in de standpunten van de sector. Op het symposium gaf de papierindustrie aan in nood te verkeren en werd opgeroepen om op Benelux-niveau tot einde-afvalcriteria te komen. De belanghebbenden zijn samengebracht door het Secretariaat-Generaal, waarna handtekeningen zijn gezet onder een verklaring van de sector om tot einde-afvalcriteria te komen en geprobeerd wordt een nieuwe impuls te geven aan samenwerking in dit dossier.

9.2.3 Ontwikkeling in politieke sturing, focus en flexibiliteit

Het thema duurzaamheid wordt in het Benelux Verdrag als een aparte pijler omschreven (de andere pijlers zijn de interne markt en veiligheid). Met het gemeenschappelijk werkprogramma van 2017-2020 is gekozen om het thema duurzaamheid horizontaal te benaderen. Deze horizontale benadering zorgt echter voor het ontbreken van heldere politieke sturing. Het ontbreken van een strategisch overleg op dit onderwerp is daar het meest pregnante voorbeeld van. Betrokkenen geven aan dat het diffuse thema, de diverse nationale ministeries, hoogambtelijke bestuurders en de verschillende Belgische jurisdicties die elkaar door onbekendheid met de ander niet weten te vinden, de samenwerking belemmerden.

De ambities voor de bevordering van de circulaire economie op Benelux-niveau worden in principe door Nederland gedragen in haar nationale en Europese standpunten omtrent duurzaamheid. Toch klonken er vanuit Nederland zorgen over de toegevoegde waarde van samenwerking op Benelux-niveau, ook in relatie tot de vele programma's die reeds op Europees niveau liepen. Betrokken beleidsmedewerkers van de lidstaten gingen daarnaast op zoek naar separate acties binnen het kader van afvalmanagement die op Benelux-niveau van toegevoegde waarde konden zijn aan de ambitieuze en veelomvattende nationale en Europese beleidsagenda's, waarvan de aanpak van tapijtafval een voorbeeld is waarover nu discussie tussen de lidstaten plaatsvindt.

Het Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie heeft daarnaast geen duidelijk aanspreekpunt bij de verantwoordelijke Nederlandse en Belgische vakdepartementen, hetgeen de coördinatie en stroomlijning omtrent het onderwerp bemoeilijkt.

9.2.4 Samenhang met andere beleidsvelden en coöperatie met andere regio's

Samenhang wordt gezocht met de interne markt, fiscaliteit en met de invoer van de digitale vrachtbrief. Zo wordt in het kader van de bevordering van de interne markt gekeken naar een minimale marktverstoring met de inwerkingtreding van de einde-afvalcriteria. De invoer van de digitale vrachtbrief zou het transport van afval moeten vergemakkelijken en tevens verduurzamen. Het wegnemen van fiscale barrières moet de rentabiliteit van het afvalmanagement verhogen en daarmee ondernemers stimuleren.

In het kader van regionale samenwerking zijn er contacten met geïnteresseerde partijen uit Noordrijn-Westfalen en enkele noordelijke Franse regio's. Bij de werkgroepen zijn zowel Noordrijn-Westfalen als Frankrijk waarnemende partners. Naast deze regio's zijn ook andere regionale entiteiten zoals de Noordse staten en de Baltische staten proactief bezig met circulaire projecten. Door interregionale bijeenkomsten worden *best practices* uitgewisseld om zo te leren van opgedane ervaringen in andere regio´s.

De relatie met het Europees beleid omtrent circulaire economie is sterk. Zo is opvolging van EU-regelgeving in dit dossier van belang. De aanbeveling over afvalmanagement van bouw- en sloopafval uit 2015 is opgesteld op basis van onderzoek door de Europese Commissie en volgt ook voor een deel het 'Circular Economy Action Plan' van Nederlandse Eurocommissaris Frans Timmermans. In deze Europese afvalrichtlijn zijn termen als afvalpreventie,

recyclingdoelen en producentverantwoordelijkheid gedefinieerd, waar de lidstaten van de Benelux Unie aan gebonden zijn. Ook (discussie rondom) de Green Deal tijdens de huidige ambtsperiode van Eurocommissaris Timmermans zorgt voor een (politieke) impuls aan wetgeving omtrent afvalmanagement. De Benelux Unie wordt echter slechts op ad hoc basis uitgenodigd om deel te nemen aan werkgroepen op Europees niveau.

9.3 Toegevoegde waarde en maatschappelijke baten

De samenwerking tussen de drie lidstaten en betrokken partijen heeft volgens de betrokkenen nog niet geleid tot meetbare resultaten. De ontwikkelingen in het veld zijn afhankelijk van succesvolle en duurzame implementatie van de juridische instrumenten van de Benelux. In de gevoerde gesprekken werd niet duidelijk hoe toezicht en handhaving van de implementatie konden worden geborgd, en of er vervolgens onderzoek zou plaatsvinden vinden om resultaten van de implementatie zichtbaar te maken. Een betekenisvol resultaat dat recent werd geboekt is de ondertekening van de verklaring door partijen uit de sectoren van de drie lidstaten om tot einde-afvalcriteria te komen. Betrokkenen gaven aan dat deze ondertekening een nodige impuls gaf aan samenwerking op het terrein van afvalmanagement.

Volgens een betrokkene is de schaal van het project op Benelux-niveau ten opzichte van het Europese niveau te klein om tot grote effecten te komen. Echter is het informeren van het debat en het samenbrengen van partijen volgens deze betrokkene de winst van de samenwerking op dit dossier.

De lidstaten van de Benelux coördineren volgens betrokkenen hun standpunten omtrent circulaire economie en afvalmanagement beter, hetgeen leidt tot een effectievere beïnvloeding van de Europese onderhandelingen. De Europese Commissie laat zich graag informeren door de lidstaten van de Benelux.

De betrokkenen geven aan dat de kennisuitwisseling onderling, het uitwisselen van *best practices* en het stimuleren van het gezamenlijk oplossen van grensoverschrijdende problemen in dit dossier de meest waardevolle resultaten zijn van Benelux-samenwerking. De bijeenkomst van oktober 2019 op de Permanente Vertegenwoordiging zorgde er volgens betrokkenen voor dat in de Benelux in het kader van afvalmanagement “alle neuzen dezelfde kant op staan”.

9.4 Rol van de Benelux

9.4.1 Rol van het Secretariaat-Generaal

Het SG heeft rond 2015 proactief de aanbeveling omtrent einde-afvalcriteria gepubliceerd, hetgeen op weerstand kon rekenen van de betrokken sectoren. De weerstand vertaalde zich in non-implementatie van de aanbeveling door de lidstaten en een stilstand in de discussie erover. In de jaren erna is gekozen voor een verbindende aanpak en het samenbrengen van de relevante actoren, evenals een systematische rapportage over de stand van zaken richting de Benelux-Raad en het Comité van Ministers.

Het Secretariaat-Generaal ziet haar rol in dit dossier daarom voornamelijk in het samenbrengen van de diverse belanghebbenden, zodat de partijen kennis en ervaring over het onderwerp met elkaar kunnen uitwisselen. Het Secretariaat-Generaal hoopt op die manier bij te kunnen dragen aan het stimuleren van innovatie in de sector.

De nieuwe, verbindende rol die het Secretariaat-Generaal vanaf 2018 op zich nam werd door betrokkenen omschreven als ‘verfrissend’ en zorgde ervoor dat Nederlandse en Belgische belanghebbenden hun activiteiten beter konden coördineren. Het uiteindelijke resultaat hiervan was de succesvolle bijeenkomst in oktober 2019 op de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging te Brussel.

Tegelijkertijd geven betrokkenen aan dat het bereiken en activeren van beleidsmedewerkers op de vakdepartementen lastig is vanwege volle agenda’s, hetgeen duidt op een mogelijk gebrek aan urgentie op ambtelijk en politiek niveau. Het Secretariaat-Generaal is in staat om, in samenspraak met de lidstaten, haar prioriteiten te stellen en deze na te jagen. Daarbij helpt het dat het Secretariaat-Generaal haar kantoor in Brussel heeft en de lijnen met relevante ambtenaren van

de Europese Commissie kort zijn. Deze korte lijnen bespoedigen het uitdragen van Benelux-standpunten op het gebied van circulaire economie, en daarmee afvalmanagement, op het Europese niveau.

9.4.2 Meerwaarde van het Benelux-platform

De belanghebbenden gaven aan te worstelen met het ontbreken van een eenduidige definitie omtrent afvalmanagement en de einde-afvalcriteria. Tevens was er sprake van juridische obstakels voor het grensoverschrijdend vervoer van afval. Omdat het juridisch instrumentarium van de Benelux Unie uitkomst kon bieden, heeft het Comité van Ministers ervoor gekozen om de aanbeveling omtrent einde-afvalcriteria te publiceren. De drie lidstaten kunnen op deze wijze experimenteren met initiatieven en verder gaan dan het Europese niveau. Na de periode van non-implementatie van de Benelux-aanbeveling werd na nieuwe omstandigheden, zoals de stop op export van papier naar China, gekozen voor intensievere samenwerking op Benelux-niveau om deze in de toekomst mogelijk naar Europees niveau te kunnen tillen. De Europese Commissie laat volgens de betrokkenen de ruimte aan de Benelux om het dossier op te pakken.

Hoewel de rol van Luxemburg in dit dossier minder groot is gezien samenwerking vooral rond de grensregio tussen Nederland en Vlaanderen plaatsvindt, noemen betrokkenen het land welwillend en coöperatief in de onderzoeking naar meerwaarde van afvalmanagement op Benelux-niveau.

9.5 Deelconclusie

De samenwerking op het gebied van afvalmanagement lijkt, na een moeizame periode, sinds 2019 van de grond te komen. De regeringen van de drie lidstaten kozen eerder, nadat duidelijk werk dat draagvlak voor samenwerking in de nationale sectoren ontbrak, voor non-implementatie van de Benelux-aanbeveling. Ook het ontbreken van politieke sturing in de vorm van strategisch overleg en de door betrokkenen genoemde onbekendheid tussen de vakdepartementen van de Benelux-lidstaten hebben samenwerking op dit dossier niet bevorderd.

De nieuwe, door betrokkenen genoemde ‘frisse’ aanpak van het dossier door het Secretariaat-Generaal heeft gezorgd voor een impuls aan de samenwerking. Met de veranderde omstandigheden in de afzetmarkt laat de ondertekende verklaring om tot einde-afvalcriteria te komen uit 2019 zien dat door het samenbrengen van partijen draagvlak gecreëerd kan worden voor samenwerking op Benelux-niveau. De meerwaarde van samenwerking op Benelux-niveau ligt volgens betrokkenen in het onderzoeken van concrete, stapsgewijze mogelijkheden tot verdieping van samenwerking. Een genoemde mogelijkheid waarover nu discussie tussen de lidstaten plaatsvindt is de gemeenschappelijke aanpak van tapijtafval.

10 Arbeidsmobiliteit

10.1 Achtergrond en doelstelling van de samenwerking

Het thema arbeidsmobiliteit maakt al lange tijd deel uit van de Benelux Unie samenwerking. Omdat de grenzen tussen de Benelux-lidstaten en Duitsland al lang open zijn voor arbeid en personenverkeer, heeft dit onderwerp logischerwijs een lange geschiedenis. In 2016 werkten elfduizend in Nederland wonende personen in België en nog eens tienduizend in Duitsland. Daarnaast werkten er nog eens 76 duizend personen in Nederland, die op dat woonachtig waren in België of Duitsland.[9] Hoewel wonen en werken over de grens al lang mogelijk is, brengt dit nog altijd knelpunten met zich mee op sociaal en fiscaal vlak.

Het doel van de samenwerking op dit thema is dan ook het verlagen van de drempels die er zijn bij het werken over de grens door middel van 'een verbeterde, persoonlijke, digitale dienstverlening en informatievoorziening aan grenswerkers en door de meeneembaarheid van diploma's en beroepskwalificaties te vereenvoudigen, zodat grenswerkers bijvoorbeeld op het juiste niveau ingeschaald worden en aan het werk kunnen.'[10] Een tweede aspect waar de samenwerking zich op richt is het beschikbaar maken van arbeidsmarktgegevens voor de bredere Benelux-regio ten behoeve van beleid dat ook grensoverschrijdend is.

Naast de drie Benelux-lidstaten heeft Noordrijn-Westfalen een belangrijke rol in de samenwerking op arbeidsmobiliteit. In 2009 waren het de ministers van Sociale Zaken van Nederland en Noordrijn-Westfalen die opdracht gaven tot intensivering van de samenwerking met de oprichting van een internetportaal met informatie voor de grenswerkers over de gevolgen van werken of wonen in het buitenland. De samenwerking met Noordrijn-Westfalen en met België op dit punt is vervolgens samengebracht in een informatieknooppunt.

Ook het gebruiken van statistieken over de arbeidsmarkten in de relevante grensregio's voor het formuleren van beleid is een doorlopend agendapunt geweest. Ook op deze gebieden neemt Noordrijn-Westfalen deel aan de samenwerking.

10.2 Proces en ontwikkeling van de samenwerking

Er bestaat een overleg met delegaties vanuit de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (AMT/STRAT), waarbij vanuit Nederland ook iemand van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap meegaat, dat een keer per jaar samenkomt. Het secretariaat zit deze strategische werkgroep voor. Er is daarnaast een technische werkgroep voor het bijhouden van het internetportaal met informatie, voor sociale zekerheid van grensarbeiders, persoonlijke dienstverlening, diplomaerkenning in het hoger onderwijs, beroepskwalificaties, grensoverschrijdende stages en voor het verzamelen en bijhouden van arbeidsmarktgegevens.

10.2.1 Activiteiten ondernomen in evaluatieperiode 2013-2019

In 2013 heeft Hubert Bruls (burgemeester Nijmegen, toenmalig burgemeester Venlo) een advies geschreven vanuit zijn voorzittersrol van een toenmalige stuurgroep aangaande het internetportaal tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen. Het advies gaat behalve over het internetportaal ook over beleidsaanbevelingen. Het advies benoemt dan ook de drie hoofdthema's van informatievoorziening, diploma's en de grensoverschrijdende arbeidsmarktgegevens. In 2014 heeft het Comité van Ministers, voorgezeten door toenmalig minister Asscher, eveneens een formele aanbeveling gedaan die deze drie punten besloeg. Het document benoemt de volgende doelstellingen:

- Het opstellen van een jaarlijks uitvoeringsplan, vastgesteld door de strategische stuurgroep.

[9] Economie en arbeidsmarkt in de grensregio's van de Benelux-landen en aangrenzende gebieden, 2019, p. 74.

[10] Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie, Jaarplan 2019, Grensverleggend samenwerken.

- Automatische wederzijdse erkenning van de generieke niveaugelijkwaardigheid van diploma's in het hoger onderwijs.
- Het uitbrengen van een advies door de betrokken autoriteiten over de wenselijkheid en haalbaarheid van aanvullende projecten op het gebied van erkenning van beroepskwalificaties aan de stuurgroep, de implementatie van nieuwe Europese Unie richtlijnen op dit onderwerp in acht nemende.
- Het onderzoeken van andere mogelijkheden met betrekking tot stages, diploma's of taal door de betrokken autoriteiten.
- Onderhouden van het bestaande Benelux informatieportaal.
- Verzekeren van bovenregionale, grensoverschrijdende coördinatie door het Benelux Secretariaat-Generaal van partijen die diensten verlenen aan de grensarbeider, ten behoeve van het komen tot een zo efficiënt mogelijke persoonlijke dienstverlening.
- Streven naar het beschikbaar stellen van arbeidsmarktgegevens door de betrokken autoriteiten zodat er tot een grensoverschrijdend werkgelegenheidsbeleid gekomen kan worden. Hiervoor zou ook een werkgroep ingesteld worden die regelmatig informatie publiceert en kan aanreiken.

In navolging op deze aanbeveling is in 2015 een uitvoeringsplan opgesteld, waarin de te volgen stappen op deze onderwerpen wordt uitgewerkt. Ook in 2015 heeft het Comité van Ministers een beschikking ondertekend over de automatische wederzijdse generieke niveauerkenning van diploma's. Met de beschikking worden de bestaande gefragmenteerde kaders voor erkenning van diploma's in het hoger onderwijs volledig gemaakt en geautomatiseerd. In 2018 is in aanvulling op de voorgaande beschikking ook een beschikking ondertekend waarmee dit ook geldt voor *associate degrees* en doctoraten.

Tevens is er in 2018 een richtlijn over de meeneembaarheid van beroepskwalificaties uitgebracht door het Comité van Ministers. Deze draagt de strategische werkgroep op ervoor te zorgen dat regelmatig overleg plaatsvindt over de meeneembaarheid van beroepskwalificaties, conform het Gemeenschappelijk Werkprogramma 2017-2020, met het doel dat kwalificaties eenvoudig over de grens worden erkend. De strategische werkgroep dient de werkgroep op dit thema te evalueren en voor eind 2020 verslag uit te brengen aan het Comité van Ministers.

In 2019 is een rapport uitgebracht over de arbeidsmarkt in de bredere regio[11], in het kader van de informatievoorziening ten behoeve van het formuleren van grensoverschrijdend beleid. Verder wordt doorlopend het internetportaal geactualiseerd, worden er jaarlijks informatiebrochures uitgebracht (sinds kort alleen digitaal) en worden jaarlijks stakeholder consultaties gehouden met werkgevers- en werknemersorganisaties.

10.2.2 Ontwikkeling in politieke sturing, focus en flexibiliteit

Uit het voorgaande blijkt dat er regelmatig vanuit een hoger, politiek niveau is gestuurd op het dossier van arbeidsmobiliteit, en dat er op dat niveau ook waarde wordt gehecht aan het behalen van de doelstellingen. De focus binnen het thema is in de evaluatieperiode gebleven op de drie kernthema's van informatievoorziening, diplomaerkenning en grensoverschrijdende arbeidsmarktgegevens. De onderwerpen waar de knelpunten praktisch het grootst zijn, de sociale verzekeringen en fiscale kant, zijn bewust niet opgepakt binnen het Benelux-platform. Reden hiervoor is dat hierover al veel gaande is op EU-niveau. Daarnaast wordt op casusniveau bilateraal met België of Duitsland naar oplossingen gezocht, wat door het ministerie van Sociale Zaken gezien wordt als effectieve en goedlopende samenwerkingen.

Deelnemers aan de strategische werkgroep ervaren deze niet als bijzonder nuttig. Vooruitgang wordt niet snel geboekt, zoals bijvoorbeeld op het thema van beroepskwalificaties. Verdere intensivering van de samenwerking in Benelux-verband op het thema arbeidsmobiliteit, of uitbreiding daarvan, wordt vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ook niet wenselijk geacht op ambtelijk niveau. Dit is bijvoorbeeld in het opstellen van de jaarplannen dan ook niet gebeurd. Er wordt recentelijk ook geen druk gevoeld vanuit het kabinet om meer te doen op dit thema via

[11] Economie en arbeidsmarkt in de grensregio's van de Benelux-landen en aangrenzende gebieden, 2019.

de Benelux Unie. Het gebrek aan politieke druk, de grotere aandacht voor het EU-platform en goedlopende bilaterale samenwerking maken dat de meerwaarde van het Benelux-platform op dit dossier minder wordt gezien.

Hoewel de potentie van de werkgroep wel wordt gezien door de betrokkenen, bijvoorbeeld door het betrekken van Noordrijn-Westfalen, wordt het verloop ervan door Nederland niet als erg waardevol gezien. Vanuit Nederland is er meer de behoefte om tot resultaten te komen, de andere lidstaten hechten meer aan de relaties op zich. De Duitse vertegenwoordiging lijkt een insteek te hebben die meer in lijn is met de Nederlandse.

10.2.3 Samenhang met andere beleidsvelden en coöperatie met andere regio's

Er wordt door het Secretariaat-Generaal van de Benelux aansluiting gezocht bij andere initiatieven op het gebied van grensarbeid. Een voorbeeld is dat de Benelux aansluit bij het EURES-netwerk, het EU-netwerk dat erop gericht is de mobiliteit van arbeid binnen Europa te faciliteren. Ook probeert de Benelux niet overlappend werk te doen met andere instanties op het gebied van het verzamelen van arbeidsmarktgegevens, zoals het ITEM (Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility) en het OIE (Observatoire Interrégional du marché de l'emploi) van de Grand Région in Frankrijk. Er vindt informatie-uitwisseling plaats met de Grande Région en zij neemt in waarnemende capaciteit deel aan de stuurgroep. Noordrijn-Westfalen doet op alle onderdelen van de samenwerking mee, maar kan niet officieel deel uitmaken van de juridische instrumenten van de Benelux.

Er is daarnaast op het thema arbeidsmobiliteit enige overlap met het thema onderwijs. Naast arbeidsmobiliteit richt de samenwerking zich ook op het bevorderen van stagemogelijkheden over de grens. Dit ligt ook dicht tegen het thema van de beroepskwalificaties aan, aangezien stages veelal deel uitmaken van beroepsopleidingen. Er is onder andere een pilot geweest waarbij studenten stage liepen bij een bedrijf in Luxemburg. Hoewel het zoeken van samenhang tussen deze domeinen positief is, is de samenwerking op het gebied van stages nog niet ver ontwikkeld.

10.3 Toegevoegde waarde en maatschappelijke baten

Als concreet behaalde resultaten (output) zijn te benoemen het internetportaal en informatiebrochures, de diplomaerkenning in het hoger onderwijs en de brochure met grensoverschrijdende arbeidsmarktgegevens. Over de informatievoorziening aangaande grensoverschrijdend werken publiceert het Secretariaat-Generaal informatie in haar jaarverslagen. Zo werden de online informatiebrochures in 2015 en 2016 respectievelijk 33 en 38 duizend keer bekeken. Het aantal bezoeken aan het internetportaal Startpunt Grensarbeid, voor zover beschikbaar in de jaarverslagen, was per jaar:

2015	71.395
2016	84.000
2017	124.000
2018	80.000

Voor 2017 en 2018 werd ook bijgehouden hoeveel vragen, binnengekomen bij het Startpunt via mail, telefoon of het contactformulier, werden beantwoord. In 2017 werden 200 vragen beantwoord of mensen doorverwezen naar andere instanties, in 2018 waren dit er 150.

De FNV, die dienstverlening biedt aan leden die grensarbeider zijn, maakt veel gebruikt van de informatiebrochures die de Benelux uitbrengt. Echter wordt de eigen dienstverlening gezien als de beste manier om grensarbeiders te helpen, omdat de vakbond een combinatie van ondersteuning kan bieden op verschillende aspecten. De informatievoorziening blijft ook alleen toepasbaar op bepaalde standaardsituaties, waar personen in de praktijk vaak niet inpassen. Het ministerie van Sociale Zaken geeft aan op casusniveau ook vooral bilateraal samen te werken om problemen op te lossen. De Rijksoverheid heeft ook een eigen online informatiepunt over grensoverschrijdende arbeid. Dit betreft alleen informatie voor of over Duitsland en België.

De verwachtingen over het rapport met grensoverschrijdende arbeidsmarktgegevens komen volgens een Nederlandse betrokkene niet volledig overeen met het eindproduct. Dit zou de vorm krijgen van een brochure, maar het is een rapport geworden van meer dan honderd pagina's. Dit zou de leesbaarheid en bruikbaarheid niet ten goede zijn gekomen. De opmerking wordt gemaakt dat het goed zou zijn om meer vraaggericht informatie te leveren, naar de behoefte van de lokale overheden, omdat er niet veel interesse voor het rapport lijkt te zijn.

10.4 Rol van de Benelux

Het Secretariaat-Generaal van de Benelux beheert het Startpunt Grensarbeid en brengt de informatie brochures uit. Ook faciliteren zij de overleggen met bredere groepen stakeholders. Via de Benelux kunnen ook onderwerpen aangekaart worden, bijvoorbeeld door de stakeholders, die vervolgens ingebracht worden in de strategische stuurgroep of het Comité van Ministers.

Zoals gezegd faciliteert het Benelux Secretariaat-Generaal de werkgroepen en zit deze voor. De strategische werkgroep wordt voorbereid door het Secretariaat-Generaal door agendapunten op te halen bij de verschillende betrokken partijen en deze te verwerken in een agenda, die daarna nog voorgelegd kan worden aan de deelnemers. De voorbereiding van de werkgroep wordt dan ook in het algemeen gezien als gedegen. In een recente ervaring lukte het echter niet structureel de agendapunten te behandelen, omdat er tussendoor presentaties werden gepland die veel tijd in beslag namen en de discussie snel technisch en te inhoudelijk werd.

10.4.1 Meerwaarde van het Benelux-platform

De meerwaarde van het Benelux-platform wordt op dit thema minder gezien dan op andere thema's, zoals fraudebestrijding of politiesamenwerking (zie hoofdstuk 12 en 14), door de Nederlandse betrokkenen. Dit komt door de genoemde aspecten van goed lopende bilaterale samenwerking en het feit dat de blik van het ministerie gericht is op de EU. Arbeidsmigratie vanuit Oost-Europa wordt als een belangrijker thema gezien, waar zodoende meer aandacht naar uit gaat. Ook is er bijna geen grensarbeid tussen Nederland en Luxemburg. Hiermee is er minder incentive om op Benelux-niveau op dit thema te werken, naast de reeds bestaande bilaterale verbanden.

10.5 Deelconclusie

Doel van de samenwerking op het gebied van arbeidsmobiliteit is het wegnemen van de knelpunten die zich voordoen bij grensoverschrijdende arbeid binnen de Benelux en Noordrijn-Westfalen. De focus en output van de samenwerking ligt daarin vooral op informatievoorziening en diploma-erkenning. De meerwaarde van de samenwerking wordt, vergeleken bij de meerderheid van de andere cases uit deze evaluatie, minder gezien door de Nederlandse betrokkenen. Dit komt omdat er weinig prioriteit wordt gegeven aan het thema op Benelux-niveau vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maar ook door de invulling die gegeven wordt aan de overleggen in het strategisch overleg. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geeft aan vaak de voorkeur te hebben voor bilaterale samenwerking met België of Noordrijn-Westfalen en dat de focus voor bepaalde belangrijke thema's gericht is op de EU. Er zijn dus alternatieven aanwezig voor het oplossen van problemen die zich voordoen in de praktijk.

11 Digitale vrachtbrief

11.1 Achtergrond totstandkoming overleg

Het initiatief van de Benelux Unie tot de instelling van een digitale vrachtbrief komt voort uit het zogenaamde CMR-verdrag van de Verenigde Naties. Dit verdrag heeft als doel een uniform juridisch kader te bieden voor het (inter)nationale goederenverkeer over de weg. Het verdrag is geratificeerd door de meeste landen in Europa, waaronder de lidstaten van de Benelux Unie.

In februari 2008 is er een aanvullend e-protocol toegevoegd aan het CMR-Verdrag, dat in juni 2011 in werking is getreden. Het e-protocol biedt een juridisch kader en juridische standaarden voor het gebruik van elektronische middelen bij het vastleggen van de CMR-vrachtbrief. Regeringen ondertekenen het verdrag, waarna zij dit na hun parlementaire goedkeuring nog moeten bekrachtigen (ratificeren). Na deze ratificatie kan men de digitale vrachtbrief in het betreffende land gebruiken. Nederland en Luxemburg hebben het protocol ondertekend en geratificeerd. België heeft het protocol wel ondertekend, maar niet geratificeerd, omdat het land volgens betrokkenen het correcte gebruik van de digitale documentatie door andere lidstaten wantrouwt. Hierdoor kwam invoer van e-CMR in de Benelux-regio niet van de grond.

De Benelux Unie agendeerde de digitalisering van de samenleving in het meerjarige werkprogramma van 2017-2020 en wilde zich middels een gericht aantal projecten profileren op het thema. Invoer van de digitale vrachtbrief zou de administratieve lastendruk op de transportsector aanzienlijk verkleinen en leiden tot een aanzienlijke kostenbesparing (zie ook hoofdstuk 11.3). Signalen vanuit de wegvervoerssector bij monde van de brancheorganisaties zorgden ervoor dat de digitale vrachtbrief zich goed leende om op Benelux-niveau te worden opgezet. Belangrijk was dat België bereid was om de invoer van de digitale vrachtbrief, ondanks non-ratificatie van het e-protocol van het CMR-verdrag, op Benelux-niveau te onderzoeken.

Het Secretariaat-Generaal heeft het initiatief genomen om de invoering van de digitale vrachtbrief op de agenda van het directiecomité (het jaarlijks over tussen Directeuren-Generaal verantwoordelijk voor Verkeer en Vervoer – het gaat hier om een alternatieve benaming voor een strategisch overleg) te zetten. Omdat België op dat moment al een proefproject rond de digitale vrachtbrief had lopen, is er gekozen om dit proefproject uit te breiden naar de andere Benelux-lidstaten, in plaats van direct tot een juridisch instrument te komen.

11.1.1 Deelnemende partijen

- Het Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie,
- De vakdepartementen (zoals het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat), worden zowel op beleidsniveau als technisch niveau vertegenwoordigd.
- De Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO); verstrekt in Nederland de erkenningen aan leveranciers van de benodigde e-CMR software,
- Vertegenwoordigers van de Europese Commissie, die niet structureel maar regelmatig deelnemen aan de werkgroep. Dit vanwege de relatie tussen het proefproject van de Benelux Unie en de verdere uitwerking van de nieuwe eFTI-Verordening in Europees verband.

De volgende partijen nemen geen deel aan de werkgroepen, maar zijn en worden wel geconsulteerd over het verloop van de huidige proef en over de inhoud van de nieuwe fase van de proef:

- Brancheorganisaties wegvervoer (zoals Transport en Logistiek Nederland (TLN)),
- Leveranciers van e-CMR herkenning (zoals Transfollow),
- Nationale inspectiediensten wegvervoer.

De interesse van het Beneluxparlement voor de digitale vrachtbrief beperkte zich volgens de betrokkenen tot algemeenheden en uitgesproken goedkeuring voor de digitale agenda van de Benelux Unie.

11.1.2 Doelstelling van de samenwerking

Invoer van de digitale vrachtbrief zou de administratieve lastendruk op de transportsector verkleinen en leiden tot een aanzienlijke kostenbesparing (zie ook hoofdstuk 11.3). De Benelux Unie startte daarom met de opzet van een proefproject om te bekijken of de digitale vrachtbrief kon worden ingevoerd in de drie lidstaten.

Hoewel het proefproject reeds in 2016 werd voorzien, en in de jaarplannen en jaarverslagen van 2016 en 2017 werd genoemd, werd het project daadwerkelijk gelanceerd op 1 december 2017 door de ministers van Transport. De ministers legden vervolgens op 1 maart 2018 hun gezamenlijke visie op Mobiliteit vast in de ‘roadmap Mobiliteit’.

Voor Nederland was duidelijk dat wanneer de digitale vrachtbrief voor wegvervoer een succes zou blijken, het project ook kon dienen als potentiële katalysator voor andere sectoren, zoals voor de binnenvaart.

Het traject rond de digitale vrachtbrief lag op Europees niveau lange tijd stil. Wel was duidelijk dat er enkele lidstaten waren die dezelfde visie op het project hadden als Nederland en Luxemburg. Zo wordt Spanje omschreven als een coalitiegenoot op het dossier en een belangrijke mogelijke partner in een eventuele uitbreiding van het project. Een doelstelling van het project was om de Europese discussie, die eerder tot stilstand was gekomen, te voeden met als einddoel dat de Europese Unie de digitalisering reglementair mogelijk maakt.

11.2 Proces en ontwikkeling

De werkgroep digitale vrachtbrief komt gemiddeld één keer per zes weken bijeen. Het directiecomité, waarin de Directeuren-Generaal met vertegenwoordigers uit de drie lidstaten, de Belgische Gewesten en Noordrijn-Westfalen bijeenkomen over onderwerpen omtrent transport en logistiek, komt eens per jaar samen.

11.2.1 Activiteiten/onderwerpen ondernomen in evaluatieperiode 2013-2019

De digitale vrachtbrief voor de Benelux-regio kwam vanaf 2015 in beeld, nadat het directiecomité had besloten om te onderzoeken of er tot een grensoverschrijdend proefproject kan worden gekomen. Daartoe diende allereerst de juridische basis voor het project geschapen te worden.

Eerder in de evaluatieperiode, van 2013 tot en met 2015, onderzocht het Secretariaat-Generaal al de invoering van papierarm/papierloos douanevervoer. Enkele hobbels, zoals de financiële implicaties van de uitvoering en de incongruentie tussen bedrijven die papierloos wilden werken en afnemers die toch papieren bewijsstukken wilden ontvangen, werden opgetekend. Al in 2015 deed het Secretariaat-Generaal een oproep aan bedrijven binnen de Benelux om interesse te tonen in deelname aan een proefproject rond papierarm douanevervoer.

Op 2 maart 2015 is het proefproject rond papierarm douanevervoer tussen de haven van Antwerpen en Rotterdam gelanceerd. In september 2015 werd een rapport over opgedane ervaringen en vooruitzichten van de douaneautoriteiten in het kader van de digitalisering van het douanevervoer gepubliceerd.

België nam rond deze periode in het wegvervoer reeds de eerste stappen in eigen land en voerde gesprekken met vertegenwoordigers uit Nederland en Luxemburg om ook een grensoverschrijdende toepassing te bewerkstelligen. Daarover zijn besprekingen tussen douaneautoriteiten en deelnemende vervoerders gestart.

Ongeveer 11% van de burgers van de Benelux heeft te maken met transport over de grens. Het Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie heeft daarom onderzoek laten uitvoeren naar de diverse transportstromen in de Benelux-regio. Het onderzoek besteedt aandacht aan de Benelux als draaischijf voor internationaal goederenvervoer in Europa en er

worden prognoses van de ontwikkeling van de transportsector van de drie lidstaten vergeleken. Hierbij ligt de focus op actieve samenwerking en afstemming van beleid in de Benelux Unie om met name de administratieve vereenvoudiging en de digitalisering van de met de diverse vervoersmodaliteiten verbonden documenten mogelijk te maken.

Besloten is om het proefproject te verlengen tot de inwerkingtreding van de Europese verordening. Kwesties in de nabije toekomst spelen zich af rond de ontwikkeling van een common access point in plaats van diverse softwareproviders (een gebrek aan interoperabiliteit: niet alle systemen compatibel), uitbreiding naar andere modaliteiten zoals de binnenvaart, en er zijn vragen rond de invoer van de digitale vrachtbrief voor het vervoer van gevaarlijke goederen (de gegevens van de digitale vrachtbrief van gevaarlijke goederen zouden kunnen worden uitgelezen door de Inspectie Leefomgeving en Transport).

Het Benelux Directiecomité Verkeer & Vervoer besloot eind 2016 tot het opstellen van een Benelux roadmap, welke als leidraad zou dienen voor het Benelux-overleg rond verkeer en vervoer voor een periode van 4 jaar. In 2018 vond een ministeriële ontmoeting plaats over de digitale agenda van de Benelux Unie, waar de Benelux roadmap transport werd besproken. In de roadmap wordt voortgeborduurd op het eerdere onderzoek naar transportstromen in de Benelux en wordt het voornemen om de digitale vrachtbrief voor alle modaliteiten van transport in te voeren.

Vanaf 1 maart 2018 konden de eerste digitale vrachtbrieven daadwerkelijk worden uitgegeven, nadat minister van Infrastructuur en Waterstaat Cora van Nieuwenhuizen daartoe in Nederland op feestelijke wijze het startschot voor gaf.[12] Desgevraagd liet zij weten dat “Het instrument volgens haar ‘uitstekend’ past in de plannen om de Europese interne markt verder te digitaliseren.”

In januari 2019 werd het proefproject geëvalueerd bij het Secretariaat-Generaal met de drie betrokken overheden, de softwareleveranciers, de inspectiediensten en vertegenwoordigers van de Europese Commissie werd bekeken of en hoe er een vervolg aan de pilot kan worden gegeven. De uitkomst van de evaluatie was dat het proefproject naar tevredenheid functioneerde. Op basis van deze bevinding werd besloten om de proef te verlengen en uit te breiden. Er wordt gekeken naar het creëren van een common access point, waarmee overheden toegang krijgen tot de bij de softwareproviders opgeslagen data die, verplicht door Europese regelgeving, aangeleverd dient te worden. Daarnaast wordt bekeken om de digitale uitwisseling van gegevens met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke goederen en afval in de proef mee op te nemen, evenals de zgn. e-call functie (waarmee, in het geval van incidenten, automatisch een bericht aan hulpdiensten over de exacte locatie van het voertuig en met de ladinggegevens wordt verstuurd) te koppelen aan de e-CMR.

Eind november 2019 hebben het Europees Parlement en de Europese Raad op hoofdlijnen overeenstemming bereikt over een verordening die Europese lidstaten verplicht om vrachtdocumenten digitaal te accepteren. Verwacht wordt dat uiterlijk 2026 alle lidstaten deze verplichting aan moeten gaan. De Benelux-lidstaten doen tot die tijd reeds ervaring op met de digitale vrachtdocumenten, waardoor aan de implementatie van de Europese verordening mogelijk al voldaan is.

11.2.2 Samenhang met andere beleidsvelden en coöperatie met andere regio’s

Samenhang met andere beleidsvelden wordt voornamelijk gezocht in het bevorderen van de interne markt van de Benelux en de verduurzaming van de transportsector. Zo onderzocht het Secretariaat-Generaal of de vrachtbrieven rond afvaltransport gedigitaliseerd kunnen worden middels een uitbreiding van de bestaande *European Data Interchange for Waste Notification*-pilot (pilot over digitalisering van vrachtbrieven bij afvaltransport) naar het gehele Benelux-grondgebied. Inmiddels doen de drie lidstaten van de Benelux mee aan de pilot.

Het proefproject heeft de nadrukkelijke belangstelling van de Europese Commissie gekregen en werd in diverse gelegenheden ook in Europees verband toegelicht. In 2018 heeft de Commissie voorstellen gelanceerd om te komen tot een verordening die de juridische basis moet bieden voor het gebruik van digitale vervoersdocumenten voor alle

[12] Nieuwsbericht TLN: https://www.tln.nl/nieuws/benelux-start-proef-met-digitale-vrachtbrief/.

modaliteiten. De betrokkenheid van voormalig Nederlands Eurocommissaris Frans Timmermans ten aanzien van de Betere Regelgevingsagenda (2014-2019) werd door een betrokkene ook genoemd als een voordeel. De contacten tussen de vakdepartementen, het Secretariaat-Generaal en de Commissie werden daardoor aanzienlijk versoepeld.

Noordrijn-Westfalen is sinds 2018 waarnemer bij het proefproject. Ratificatie van het e-CMR protocol in Duitsland lijkt echter volgens alle betrokkenen nog ver weg. Gezien de regelgeving rond mobiliteit in Duitsland federaal belegd is, kan Noordrijn-Westfalen niet eenzijdig besluiten tot deelname aan het proefproject. Voor Nederland is het uiteindelijk belangrijk dat ook landen als Duitsland, Italië en Oostenrijk de digitale vrachtbrief accepteren. Of de Benelux pogingen doet tot het bevorderen van deelname van andere landen, is onduidelijk gebleken.

11.3 Toegevoegde waarde en maatschappelijke baten

De Benelux-beschikking die het regelgevend kader levert voor het proefproject werd in september 2017 vastgesteld (Beschikking betreffende een intra-Benelux proefproject met de digitale vrachtbrief (M(2017)12). De standaardisering van de digitale vrachtbrief levert tijdswinst en een versnelling van de cashflow op. Ook wordt de papierwinkel en administratie van vrachtbrieven verkleind. De vermindering van de regeldruk voor ondernemers, evenals de verduurzaming van de transportsector worden door betrokkenen genoemd als belangrijke drijfveren achter het proces.

Betrokkenen gaven aan dat het koppelen van beleidsinzichten van de drie lidstaten in het proefproject waardevol bleek. Voor het vakdepartement (Infrastructuur & Waterstaat) betrof de vermindering van de lastendruk en vereenvoudiging van het proces voor de burger een belangrijke baat. De interne markt van de Benelux-lidstaten kan daardoor verder integreren dan de Europese interne markt.

Volgens de sector is het positief dat er aandacht is voor de digitale vrachtbrief, en is het positief voor de schaal waarop het project kan plaatsvinden. Echter is voor de sector ten tijde van de evaluatie van Benelux-samenwerking nog onduidelijk welke opvolging er aan het project zal worden gegeven. Er vindt tot dusver geen terugkoppeling plaats op de door NIWO gevraagde rapportages aan de sector.

Jaarlijks worden er in Nederland alleen al zo'n 40 miljoen vrachtbrieven gebruikt. Met de overstap naar de digitale vrachtbrief kunnen transportondernemers en hun opdrachtgevers per vrachtbrief 4,50 euro besparen. Alleen al in Nederland scheelt het werken met de digitale vrachtbrief dus maximaal zo'n 180 miljoen euro per jaar. Voor de gehele Benelux wordt dit bedrag geschat op 300 miljoen euro. Deze mogelijke kostenbesparing laat de vermindering van de administratieve lastendruk nog buiten beschouwing. Het potentieel van de invoering van de digitale vrachtbrief is daarmee volgens de inschattingen groot.

Bovengenoemde bedragen gaan uit van de hypothetische situatie waarin 100% van het wegvervoer e-CMR gebruikt. De praktijk wijkt hier sterk van af. De gebruikersdata van de Nederlandse verstrekker van e-CMR oplossingen Transfollow laten zien dat slechts 2 á 3 procent van het wegvervoertransport in 2019 via e-CMR plaatsvond. De lage aantallen kunnen deels verklaard worden doordat de digitale vrachtbrief niet in internationaal transport gebruikt worden, maar dus slechts in intra-Benelux transporten. Daarnaast digitaliseert de logistieke keten in het algemeen eigenlijk traag, aldus een betrokkene. De kostenbesparing (exclusief de vermindering van de administratieve lastendruk) is dus op dit moment een fractie (5 miljoen euro) van het berekende potentieel.

11.4 Rol van de Benelux

11.4.1 Rol van het Secretariaat-Generaal

Het Secretariaat-Generaal heeft in 2016 het initiatief genomen om het proefproject voor de digitale vrachtbrief te agenderen. Het Secretariaat-Generaal monitort de voortgang en brengt de diverse partijen bij elkaar om tafel. De dossierhouder van het Secretariaat-Generaal wordt door de betrokkenen van het vakdepartement omschreven als kundig en doortastend.

11.4.2 *Meerwaarde van het Benelux-platform*

Het voordeel van het gebruik van het Benelux-platform in deze casus was dat het Belgische proefproject via een redelijk gemakkelijke weg kon worden uitgebreid naar de Benelux-lidstaten. Een ander voordeel van het Benelux-platform in deze was dat het Secretariaat-Generaal, in plaats van de vakdepartementen, kon werken aan een overeenkomst en beschikking had over het juridisch instrumentarium van de Benelux Unie. De betrokkenen noemden de snelheid en efficiëntie waarmee het proefproject via de juridische weg van de Benelux tot stand kwam als voordelig.

Op Europees niveau wordt getracht de lidstaten die e-CMR hebben geratificeerd tegemoet te komen met een voorstel om de elektronische uitwisseling van vrachtinformatie (eFTI) te regelen en de e-CMR in een geharmoniseerd EU-formaat te aanvaarden. De eFTI-verordening stelt dat overheden vanaf 2026 de controledata vanuit de transportsector digitaal moeten kunnen ontvangen. Deze verordening is volgens het Secretariaat-Generaal voor een overwegend deel gebaseerd op het juridische instrument van de Benelux Unie. Het gebruik van elektronische documenten wordt niet verplicht, maar indien men daarvoor kiest, moeten de data gedeeld worden via gecertifieerde (én compatibele) eFTI-serviceproviders en platformen.

11.5 Deelconclusie

De digitale vrachtbrief is binnen de voorliggende evaluatie het project dat in potentie de grootste meetbare resultaten kan leveren. De drie lidstaten spraken, op initiatief van het Secretariaat-Generaal, sinds 2016 over een meer ‘lokale’ invoer van het e-CMR protocol dan werd voorzien door uitbreiding van het VN-verdrag. Samenwerking op kleinere schaal biedt de mogelijkheid om het project goed door te lichten en eventuele problemen op te kunnen lossen.

Dat aan de Benelux-lidstaten grenzende landen, zoals Duitsland en Frankrijk, het e-CMR protocol niet hebben geratificeerd, weerhoudt de digitale vrachtbrief echter van tot grotere resultaten te leiden. Van de potentiële €300 miljoen euro die is voorzien in kostenbesparingen, is in 2019 slechts een fractie gerealiseerd. Daarbij komt dat de partijen uit de sector tijdens het schrijven van deze evaluatie matig tot niet zijn geïnformeerd over de uitkomsten en eventuele verlenging van het proefproject.

De eFTI-verordening van de Europese Unie, die stelt dat overheden vanaf 2026 de controledata vanuit de transportsector digitaal moeten kunnen ontvangen, zal er in de komende jaren wellicht voor zorgen dat samenwerking, ook met andere aangrenzende landen, op het vlak van de digitale vrachtbrief zal worden geïntensiveerd.

12 Fiscale fraudebestrijding

12.1 Achtergrond

Het dossier fiscale fraudebestrijding maakt sinds 2002 formeel onderdeel uit van de Benelux Unie samenwerking. Dat jaar werd op initiatief van de Belgische minister van Financiën de werkgroep Fraude opgericht in Benelux-verband. Oorspronkelijk richtte de samenwerking zich op carrouselfraude, ontwikkeling van de btw-ontvangsten en btw-teruggaven, de problematiek van de cross-border leasing, misbruik van de margeregeling in de handel in tweedehandsvoertuigen en minerale oliën.[13] De focus lag in het begin van de samenwerking met name op fraude aangaande de btw, later is dit uitgebreid naar de directe belastingen (bijvoorbeeld loonbelastingen).

Doelstelling van de samenwerking is het voorkomen van fiscale fraude en het verbeteren van fiscale fraudebestrijding door internationale samenwerking, met name door het delen van informatie en *best practices* over elkaars systemen en aanpak. Binnen dit dossier wordt ook veel nadruk gelegd op de proeftuinfunctie van de Benelux in de EU.

12.2 Proces en ontwikkeling van de samenwerking

12.2.1 Betrokken partijen

In 2012 is de werkgroep Fraude omgezet in het strategisch overleg, waar verschillende technische werkgroepen in zijn ondergebracht. Het strategische overleg komt twee maal per jaar samen. Het wordt gefaciliteerd en voorgezeten door het Secretariaat-Generaal. Historisch wordt de werkgroep voorgezeten door de Secretaris-Generaal of een van de adjuncten. Het land dat het voorzitterschap van de Benelux heeft organiseert de bijeenkomst in het eigen land.

Onder het strategisch overleg hangen (of hingen) verschillende werkgroepen, zijnde:

- Werkgroep Mini One Stop Shop (FISC-MOSS)
- Werkgroep VAT Refund Procedure (FISC-VRP)
- Werkgroep Elitepaarden (FISC-CEP)
- Werkgroep Accijnzen (FISC-ACC)
- Werkgroep Missing Trader Intracommunity Fraud Benelux (FISC-MTIC)
- Werkgroep voor informatie-uitwisseling (FISC-INFO)
- Werkgroep Administratieve samenwerking (FISC-ADM)

De werkgroepen komen twee of drie keer per jaar samen, afhankelijk van de aanwezigheid van relevante agendapunten. In 2018 is door het strategisch overleg bepaald dat er een herstructurering en ‘herdynamiseringsproject’ gestart zou worden met de werkgroepen. In het verleden kwamen veel vertegenwoordigers uit de technische werkgroepen mee naar het strategisch overleg. Dit is teruggebracht naar één keer per jaar, waarmee het andere overleg specifiek wordt aangewend voor alleen de Benelux-coördinatoren van de ministeries en bijvoorbeeld hun directeur.

In het strategisch overleg wordt de voortgang van de andere werkgroepen besproken, verslagen over activiteiten en resultaten besproken tegen de achtergrond van het doel van de werkgroepen, en opdrachten geformuleerd. Bijvoorbeeld de FISC-MOSS werkgroep is momenteel op slaapstand gezet, omdat er geen directe aanleiding tot overleg is. Ook kunnen door het betrekken van spelers op een hoger niveau (bijvoorbeeld DG’s onderling) knelpunten op lagere niveaus in de meer technische werkgroepen opgelost worden.

[13] Secretariaat-Generaal Benelux, De strijd tegen de grootschalige fiscale fraude: De Benelux-aanpak, 2012.

Naast de Benelux-landen nemen ook Frankrijk, Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen deel aan een deel van de werkgroepen. Luxemburg neemt niet op alle onderdelen intensief deel en heeft in sommige gevallen slechts een waarnemende rol. Luxemburg wordt over het algemeen gezien als kritischer op de meerwaarde van projecten of werkgroepen, omdat zij een beperktere capaciteit beschikbaar hebben. Ook zouden zij minder enthousiasme tonen voor samenwerking op het gebied van directe belastingen.

12.2.2 Activiteiten/onderwerpen ondernomen in evaluatieperiode 2013-2019

Op het gebied van fiscale fraude hebben de volgende onderwerpen tussen 2013 en 2019 op de agenda gestaan. Belangrijk gedurende de evaluatieperiode, en vanaf het begin van de samenwerking, is het detecteren en voorkomen van btw-carrouselfraude. De verschillende werkgroepen op het gebied van de btw zijn samengevoegd in één werkgroep.

Een langlopend agendapunt is de implementatie van de Mini One Stop Shop, een Europees instrument waarmee bedrijven zich voor de btw-aangifte in één lidstaat kunnen registeren. De Benelux-landen verkennen samen de werking van het instrument, de mogelijkheden voor uitbouw ervan en eventuele knelpunten in de praktijk. Hierover rapporteerden zij aan de Europese Commissie.

Ook op het gebied van de btw, heeft de Benelux een Transaction Network Analysis (TNA) tool ontwikkeld op Belgisch initiatief. Deze is vervolgens gepresenteerd aan de Ecofin-Raad van de Europese Unie in 2016, waarna andere Europese Unie lidstaten vrijwillig deel konden nemen aan het project. Het systeem brengt internationale btw-fraude geautomatiseerd in beeld. Inmiddels is er een Working Field binnen de Europese Unie opgericht voor de tool.

Nederland en België hebben de VAT Refund Procedure ontwikkeld, een aanpak om openstaande schulden in de lidstaat van vestiging te verrekenen met een btw-teruggaafverzoek in een andere lidstaat. Hierover is ook een Europese seminar georganiseerd waarin de procedure is gepresenteerd.

Aangaande de correcte naleving van accijns-regelgeving richt de samenwerking zich vooral op kennisdeling en opleiding, en worden er seminars en opleidingsdagen georganiseerd.

De samenwerking op het gebied van fraude bij de handel in elitepaarden is in 2016 versterkt met een aanbeveling van het Comité van Ministers.[14] De aanbeveling ziet toe op het uitwisselen van gegevens, afstemmen van of aansluiting bij elkaars controles, het betrekken en informeren van de sector, het aanstellen van contactpunten en het inrichten van het overleg.

In 2019 is tevens een aanbeveling van het Comité van Ministers ondertekend aangaande de fiscale samenwerking en de strijd tegen fiscale fraude in het algemeen.[15] De doelstelling van deze aanbeveling wordt gegeven als zijnde het versterken en vernieuwen van de samenwerking en daarnaast het blijven vervullen van een voortrekkersrol binnen Europa.

Tax rulings en e-commerce zijn onderwerpen die meer recentelijk geagendeerd zijn binnen de Benelux. De eerste betreft het delen van informatie over de belastingafspraken met grote bedrijven tussen landen, de tweede met name het grote aantal pakketjes dat van over de hele wereld ingevoerd wordt. Het blijkt dat in een derde van de gevallen een onjuiste waarde wordt opgegeven bij invoering.[16]

[14] Aanbeveling van het Benelux Comité van Ministers betreffende het bevorderen van de fiscale, douane- en veterinaire samenwerking aangaande de paardensector, M(2019)9.
[15] Aanbeveling van het Benelux Comité van Ministers betreffende de fiscale samenwerking en de strijd tegen de fiscale fraude, M(2019)7.
[16] Benelux Unie jaarverslag 2017, p. 35.

Er zijn ook een aantal thema's geopperd door lidstaten of het Secretariaat-Generaal, of onderwerp van gesprek geweest in Benelux-verband, waar bij nader inzien geen behoefte of nadere interesse voor was bij de andere lidstaten. Dit zijn bijvoorbeeld het verbeteren van profiling om fraude te detecteren en het tot stand komen van een structurele samenwerking op het gebied van trusts. Ook worden er wel eens uitkomsten of initiatieven gepresenteerd aan de Europese Unie waar uiteindelijk in EU-verband geen gevolg aan wordt gegeven. Voor de uitkomsten van een pilot uitgevoerd in Nederland en België over het belasten van ingevoerd contant geld was uiteindelijk niet voldoende interesse op Europees niveau.

12.2.3 Ontwikkeling in politieke sturing, focus en flexibiliteit

Er is met het invoeren van het strategisch overleg in 2012 extra aandacht gekomen voor sturing en beleidsinhoudelijke focus in de samenwerking en de technische werkgroepen in het bijzonder. De aanbeveling van het Comité van Ministers laat zien dat er ook politieke wil is dit dossier in stand te houden en te versterken. De Nederlandse minister van Financiën is daarnaast bijvoorbeeld betrokken geweest bij het doen slagen van de TNA-tool binnen de EU, en er is op Benelux-toppen gesproken over het thema fiscale fraudebestrijding.[17] In algemene zin zou er binnen het ministerie van Financiën wel meer aandacht zijn voor het EU-platform en de OESO, volgens één van de respondenten van het ministerie.

Het strategisch overleg heeft de opdracht de voortgang van de werkgroepen te volgen en aan te sturen. Met het herstructurering- en herdynamiseringsproject uit 2018 is daarnaast expliciet aandacht geweest voor de toegevoegde waarde van de werkgroepen en of de juiste personen aan tafel zitten gegeven het mandaat van de werkgroep. Respondenten geven aan dat hier nu ook doorlopend meer aandacht voor is. Het gevaar van vergaderen om het vergaderen blijft wel aanwezig binnen de Benelux, stellen zij. Als er geen agendapunten zijn kan het zijn dat een periodieke vergadering niet doorgaat.

De voorkeur bestaat bij de Nederlandse deelnemers aan de werkgroepen dat agendapunten natuurlijk naar voren komen, en dat er niet actief gezocht wordt naar nieuwe punten door de werkgroep leden. Wanneer een nieuw onderwerp aandacht vereist kan er wel snel opgetreden worden. Bijvoorbeeld door een werkgroep 'slapend' te houden, kan het overleg weer snel opgestart worden indien nodig.

12.2.4 Samenhang met andere beleidsvelden en coöperatie met andere regio's

Ook om te voorkomen dat er overlap plaatsvindt in de werkzaamheden, wordt er bij fiscale fraude veel samengewerkt met de douanediensten en -werkgroepen. De thema's accijnzen en e-commerce bevinden zich in het werkgebied van de douane en hierop wordt dan ook de aansluiting gezocht. Ook bij de controles op elitepaardenhandel zijn de verschillende douanediensten betrokken.

Noordrijn-Westfalen, Frankrijk en Nedersaksen zijn betrokken bij de Benelux-samenwerking op fiscale fraude. Deze regio's zijn het meest intensief betrokken bij de elitepaardenhandel, en Hauts-de-France ook op het gebied van de btw-teruggave. Zo worden er bijvoorbeeld gezamenlijke controles uitgevoerd op transacties in de paardenhandel. Bij de TNA tool was Duitsland juist langere tijd niet betrokken, ook toen de tool op EU-niveau werd ingevoerd sloot Duitsland pas later aan.

Tot slot heeft ook de Europese Commissie een rol op dit dossier. Vertegenwoordigers van de Europese Commissie zijn vaker aanwezig bij themabijeenkomsten georganiseerd door de Benelux. Ook volgt de Commissie de ontwikkelingen van initiatieven binnen de Benelux. De Benelux-lidstaten informeren de Commissie over de voortgang van projecten of pilots, en kwamen met gezamenlijke bevindingen over het verbeteren van de Mini One Stop Shop. Er is veel aandacht voor de mogelijkheden om initiatieven op te schalen naar EU-niveau.

[17] Benelux Unie Jaarverslag 2016.

12.3 Toegevoegde waarde en maatschappelijke baten

De opbrengst van de samenwerking ligt vooral op het terrein van betere detectie van fiscale fraude, veelal door informatie-uitwisseling met de andere Benelux-lidstaten. Een groot deel van de samenwerking is gericht op het uitwisselen van werkwijzen met betrekking tot de informatie die de landen bijhouden, zodat van elkaars aanpak geleerd kan worden. Omdat de nationale systemen nog erg van elkaar verschillen is het lastig de samenwerking op praktisch niveau uit te breiden of de aanpakken echt te integreren. Het is eveneens lastig de opbrengsten van een verbeterde aanpak van fiscale fraude te kwantificeren, aangezien het ook niet bekend is wat de opbrengsten waren geweest zonder de inspanningen op Benelux niveau.

Als concreet behaalde resultaten zijn in ieder geval te benoemen de op Europees niveau overgenomen TNA tool, waarmee automatisch, dagelijks informatie gedeeld wordt en btw-fraude wordt geanalyseerd. De Benelux organiseert nu opleidingen voor de gebruikers van andere EU-lidstaten om het gebruik ervan de optimaliseren. Voor bedrijven maakt de Mini One Stop Shop in de Europese Unie de btw-aangifte gemakkelijker, waarna de Benelux-lidstaten zich samen gericht hebben op de verbetering van dit systeem en uitbreiding van de mogelijkheden het te gebruiken in het toezicht op fraude. Ook de VAT Refund Procedure tussen België en Nederland loopt al jaren en hierover worden seminars gegeven om internationaal gebruik te stimuleren.

Het opschonen van de elitepaardenhandel heeft volgens betrokkenen gezorgd voor veel resultaat, in termen van teruggevorderde bedragen. Er is door Nederland voor circa € 20 miljoen aan correcties vennootschapsbelasting en inkomensheffingen opgelegd en voor € 1,9 miljoen aan boetes.[18] Omdat er hoge bedragen in deze sector omgaan, trekt de elitepaardenhandel ook de georganiseerde criminaliteit aan. Dit aspect voegt een extra belang toe aan de bestrijding van de fiscale fraude.

Verder zien de betrokken Nederlandse partijen zeker de toegevoegde waarde wat betreft de opbrengsten van de samenwerking voor het bestrijden van fiscale fraude. Juist door de afgekaderde nationale structuren kan er gemakkelijker gefraudeerd worden over de grens heen, waarmee informatie-uitwisseling heel belangrijk wordt. Ook is het hebben van een netwerk met België en Luxemburg een groot voordeel. Wanneer er zich een concreet knelpunt voordoet weet men elkaar daardoor snel te vinden. Een zekere praktische noodzaak wordt genoemd als zijnde belangrijk voor het slagen van projecten. Over het algemeen werkt het dan ook goed als een initiatief vanuit de uitvoerende partijen van één van de lidstaten komt. Gebrek aan interesse van een lidstaat kan projecten vertragen of stilleggen.

12.4 Rol van de Benelux

De faciliterende rol van het Secretariaat-Generaal op dit dossier wordt gewaardeerd door deelnemers aan het strategisch overleg en werkgroepen. Expertise van de dossierhouders op het thema draagt bij aan de ondersteuning, aangezien de onderwerpen inhoudelijk complex zijn. Het Secretariaat-Generaal bereidt de overleggen voor door punten op te halen voor de agenda en deze weer rond te sturen. Hieruit kunnen ook al bepaalde dwarsverbanden geïdentificeerd worden of overlap in standpunten tussen de leden. De dossierhouder van het Secretariaat-Generaal heeft een functie in het laten landen van initiatieven, en in het peilen van de landen over bepaalde standpunten.

12.4.1 Meerwaarde van het Benelux-platform

Op het terrein van fiscale fraude wordt de Benelux sterk gezien als een proeftuin voor Europa. Bij veel projecten wordt aandacht besteed aan dan wel het informeren van de EU, dan wel het opschalen richting de EU. Volgens de betrokkenen biedt de Benelux een manier om op een kleinere schaal, en sneller dan met de hele Europese Unie zou kunnen, iets uit te proberen. De Benelux-landen hebben een vooruitstrevende instelling met betrekking tot

[18] Tweede Kamerbrief, Terugblik Benelux Top en Nederlands Voorzitterschap Benelux Unie in 2017, 17 april 2018.

fraudebestrijding. Samen kunnen er initiatieven uitgeprobeerd worden die vervolgens aan de Europese Unie worden gepresenteerd om alle landen mee te krijgen.

Het platform biedt ook een netwerk met de Benelux-lidstaten waarin de lijnen kort zijn. Vooral de kortere lijnen met Luxemburg worden gezien als een voordeel van de Benelux, ook juist voor bilaterale aangelegenheden. De samenwerking tussen Nederland en België is wel nog altijd wat intensiever, ook binnen het Benelux-platform. Het is echter ook niet zo dat Nederland en België voortdurend op dezelfde lijn zitten, stelt een respondent, maar dit zou ook een voordeel kunnen zijn omdat de samenwerking daardoor een betere vertegenwoordiging is van de Europese Unie op kleine schaal.

12.5 Deelconclusie

Fiscale fraudebestrijding is een van de meest langlopende dossiers binnen de Benelux Unie samenwerking. Als zodanig zijn er veel initiatieven ontwikkeld op dit domein. De samenwerking op dit thema heeft als meest duidelijke voordeel dat het beter opsporen en aanpakken van fiscale fraude geld oplevert voor de Nederlandse overheid. Daarnaast is de samenwerking een goed voorbeeld van hoe de Benelux kan dienen als proeftuin voor Europa, omdat de Benelux-lidstaten zich vooruitstrevender opstellen en daarmee eerst op kleinere schaal intensievere samenwerking kan ontstaan. Politieke betrokkenheid is als succesfactor te benoemen, bijvoorbeeld in het ontwikkelen en promoten van de TNA-tool.

Het feit dat het dossier al een lange geschiedenis kent is enerzijds een voordeel omdat er daardoor veel vertrouwen is tussen de landen, anderzijds kan dit er ook voor zorgen dat het moeilijk is werkgroepen af te schalen wanneer deze niet meer noodzakelijk zijn. Hier is wel actie op ondernomen, door kritisch te kijken naar de samenstelling van de werkgroepen en het nut en de noodzaak ervan te heroverwegen.

13 Pentalateraal Energie Forum

13.1 Achtergrond totstandkoming overleg

Het Pentalateraal Energie Forum (PLEF) is het kader voor regionale energiesamenwerking in Centraal-West-Europa. Het PLEF kwam tot stand nadat een algehele Europese energiemarkt niet van de grond kwam. Daarop startten EU-lidstaten regionale samenwerkingsverbanden, waarmee harmonisatie van nationale energiemarkten werd beoogd. Nederland werd samen met België, Luxemburg, Frankrijk en Duitsland door de Europese Commissie ingedeeld in de CWE-regio.

De Pentasamenwerking werd in 2007 geformaliseerd via een Memorandum of Understanding tussen de Benelux-lidstaten, Frankrijk en Duitsland met betrekking tot de koppeling van elektriciteitsmarkten en leveringszekerheid. 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. De Europese Commissie neemt op ambtelijk niveau deel aan de vergaderingen.

De Penta-samenwerking is het Benelux-niveau dus vanaf het begin van de samenwerking overstegen. De Penta-samenwerking steunt echter wel op het Secretariaat-Generaal voor coördinatie en ondersteuning. Daarmee is het Secretariaat-Generaal een centraal punt in deze samenwerking. Zie hiervoor ook paragraaf 13.4. Het Pentalateraal Energie Forum is opgedeeld in drie zgn. *support groups*:

- Support Group 1: Marktintegratie;
- Support Group 2: Leveringszekerheid;
- Support Group 3: Flexibiliteit (sinds 2015, zie verder “activiteiten”).

13.1.1 Deelnemende partijen

De zeven lidstaten die heden ten dage deelnemen aan het PLEF zijn sinds 2011: België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk en Zwitserland.

13.1.2 Doelstelling van de werkgroep/project

Het PLEF is geïnitieerd als tijdelijk intergouvernementeel initiatief om de samenwerking tussen de deelnemende lidstaten te versterken en te komen tot een regionale Noordwest-Europese elektriciteitsmarkt, als opstap naar een Europese elektriciteitsmarkt. Het PLEF stelt zich daartoe drie hoofddoelen: de algehele versterking van de interne energiemarkt, het verhogen van de leveringszekerheid en de integratie van hernieuwbare energie in een flexibele energiemarkt.

De belangrijkste doelstelling van de Penta-samenwerking bleef de koppeling van elektriciteitsmarkten te realiseren. Dit gezien het feit dat het PLEF, zoals geconstateerd in het jaarverslag van 2014, er alleen op papier in slaagde de koppeling van de groothandelsmarkt voor elektriciteitslevering te realiseren. Ook het toezien op leveringszekerheid bleef gedurende de evaluatieperiode één van de hoofdthema’s van de Penta-samenwerking. Daarbij onderzoekt het PLEF hoe overproductie in één deel en tekort in een ander deel de marktwerking niet zal verstoren en de flexibiliteit van de elektriciteitsmarkt te verhogen om verstoring (tekorten/overschotten) beter op te kunnen vangen. Dit punt werd vooral actueel toen België in 2017 kampte met een elektriciteitscrisis vanwege schaarste. Crisismanagement heeft sindsdien hoog op de agenda van het PLEF gestaan.

13.2 Proces en ontwikkeling

De verschillende *support groups* komen vier keer per jaar samen; op het Directeur-Generaal-niveau komt men 2-3 keer per jaar samen en op ministerieel niveau vindt eenmaal per jaar per onderwerp een bijeenkomst plaats. De frequentie van samenkomen is volgens betrokkenen iets toegenomen in de evaluatieperiode, maar niet significant.

13.2.1 Actoren

Voor alle support groups:

- vakdepartementen van de lidstaten
- transmissiesysteembeheerders (TSO's),
- de Europese Commissie,
- regelgevende instanties,
- platform van marktpartijen (indien de te bespreken materie te marktgevoelig is, wordt het platform niet uitgenodigd voor de bijeenkomst).

Specifiek in *support group 1*: marktintegratie:

- Elektriciteitsbeurzen

Specifiek in *support group* 3: flexibiliteit:

- Er worden soms diverse organisaties uitgenodigd, zoals van hernieuwbare energieproducenten, van aanbieders van vraagbeheer, van grote consumenten of van distributienetbeheerders.

13.2.2 Activiteiten/onderwerpen ondernomen in evaluatieperiode 2013-2019

Op 7 juni 2013 ondertekenden de Benelux-ministers voor Energie, samen met hun collega's uit Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Zwitserland en in aanwezigheid van de Europese commissaris voor Energie, de 'Political Declaration of the Pentalateral Energy Forum'. Overheden, netbeheerders en toezichthouders kwamen een meer regionale aanpak van leveringszekerheid overeen.

In 2014 vond een workshop plaats op het Secretariaat-Generaal, waar de bevindingen van de tweede fase van het grensoverschrijdende project balanshandhaving werden besproken in aanwezigheid van marktpartijen, overheden en andere stakeholders uit Nederland en België. Onduidelijk is waarom Luxemburgse stakeholders ontbraken bij de bijeenkomst.

Het Secretariaat-Generaal heeft in 2014 stap voor stap de basis voor een interdisciplinair kennis- en expertisenetwerk van experts gelegd door het concept van een dergelijk netwerk voor te stellen bij de nationale overheden van de Benelux-landen, onderzoeks- en academische instellingen, relevante marktpartijen zoals sectorale organisaties en agentschappen. Het Benelux Energie Expertise Netwerk (BEN!EX werd op 5 februari 2015 opgericht. BEN!EX, waarin zo'n 40 stakeholders deelnemen, fungeert als klankbordgroep voor het strategisch overleg energie van de Benelux wanneer het gaat over energietransitie.

Op 20 mei 2015 ging het zgn. '*flow-based'* marktkoppeling (een mechanisme om verschillende elektriciteitsmarkten te koppelen) van start, wat resulteerde in verdere marktintegratie van de Penta-landen. Tevens ondertekenden de Belgische minister van Energie, de Nederlandse minister van Economische Zaken en de Luxemburgse minister van Economie met hun collega's van het Pentalateraal Energie Forum te Luxemburg op 8 juni 2015 een tweede politieke verklaring die een nieuw actieplan rond energiesamenwerking voor een periode van 4 jaar vastlegde. Het Secretariaat-Generaal ziet toe op de uitvoering van dit Penta-akkoord, welke nog omgezet moest worden in operationele afspraken. Met de ondertekening van deze politieke verklaring trad ook de derde *support group* "flexibiliteit" in werking, om maatregelen omtrent de correcte bevoorrading van energiemarkten te onderzoeken. De werkgroep richt zich vooral op het ondervangen van schommelingen op de energiemarkt en de benodigde aanpassingen in de marktkoppeling ten aanzien van een veranderende energiemix.

Het Luxemburgse voorzitterschap van de Benelux Unie organiseerde op 6 juni 2016 een bijeenkomst over regionale energiesamenwerking met Directeuren-Generaal verantwoordelijk voor Energie van het PLEF, waar zij de operationalisering van de in 2015 getekende politieke verklaring goedkeurden. Bijzondere aandacht ging uit naar flexibel marktontwerp.

In 2017 werd besloten tot het geleidelijk integreren van Zwitserland in het marktkoppelingsproces, gelijktijdig met versterkt toezicht op de leveringszekerheid. In november dat jaar hielden de Penta-landen samen met de Europese Commissie een workshop om tot oplossingen te komen inzake het flexibiliteitsvraagstuk. Daartoe ondertekenden de energieministers van zeven Penta-landen een *Memorandum of Understanding* over noodplanning en crisismanagement voor de elektriciteitssector. De landen namen zich voor verdere stappen te zetten om beter voorbereid te zijn bij crisissituaties. De crisissimulatie is inmiddels overgenomen in Europese regelgeving als *best practice*.

In januari 2018 publiceerden de Penta-landen een studie die vraag en aanbod van elektriciteit voor de komende jaren in kaart brengt. De studie is een verdere stap in de ontwikkeling van een adequate methodologie om flexibiliteit en leveringszekerheid van de Centraal-West Europese regio te verhogen.

De energieministers van de lidstaten van de Benelux ondertekenden op 11 juni 2018 een Benelux-Verklaring over regionale samenwerking bij de uitwerking van de geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen. De ministers voeren hiermee hun samenwerking bij deze plannen op, zoals wordt aangemoedigd door de EU.

De Penta-landen hielden op 19 en 20 juni 2018 een simulatie in crisisbeheersing, genaamd Pentex. Door grootschalige elektriciteitsschaarste te simuleren werd getest hoe de crisisplannen en communicatie van de Penta-landen functioneerden. Pentex werd in 2019 in de vorm van een handleiding voor grensoverschrijdende crisissituaties opgevolgd.

13.2.3 Ontwikkeling in politieke sturing, focus en flexibiliteit

De drie hoofddoelstellingen van de Pentalaterale energiesamenwerking (marktkoppeling, leveringszekerheid en flexibiliteit) kennen, vanwege hun complexiteit en Penta-grensoverschrijdend karakter, geen einddatum. Ondanks het ontbreken van een einddoel kent de Penta-samenwerking een relatief grote politieke betrokkenheid, zoals wordt getoond in het aantal ministeriële bijeenkomsten per jaar en de ondertekening van de Penta-verklaringen.

De Penta-samenwerking tracht binnen de drie hoofddoelstellingen nieuwe onderwerpen te zoeken waar de grensoverschrijdende samenwerking van meerwaarde kan zijn. De verkenning van samenwerking rond crisissituaties, ook ingegeven door de actualiteit, is hier een voorbeeld van.

Een ander voorbeeld is verkenning van samenwerking rond waterstof, waar Nederland volgens een betrokkene sterk optrekt met Oostenrijk om regelgeving rond het onderwerp een impuls te geven. Het thema kwam na het Penta-overleg op DG-niveau op de Benelux-agenda binnen *support group* “flexibiliteit”. Ad hoc vonden er in de loop van 2019 enkele overleggen plaats binnen deze *support group* over het onderwerp. Een Benelux-verklaring omtrent waterstof wordt voorbereid voor 2020. Er is ook een aparte Benelux-werkgroep ‘waterstof’, en ook binnen de Noordzee Energie Samenwerking is er interesse in het onderwerp.[19]

De betrokkenen gaven aan dat de input van de Benelux als coalitie in het Penta-overleg tijdens de evaluatieperiode nog wel eens ontbrak. Dit kon volgens betrokkenen verklaard worden door niet altijd overeenkomende belangen tussen Nederland en België, maar ook doordat de lidstaten van de Benelux zich in de Penta-overleggen wat meer op de

[19] De ministers van energie van de Noordzee-landen (Benelux, Frankrijk, Duitsland, Noorwegen, Zweden, Ierland, en Denemarken vormen samen met de Europese Commissie, en met de Benelux als secretariaat, de Noordzee Energie Samenwerking. Het Verenigd Koninkrijk maakt tot 31 januari 2020 ook deel uit van dit samenwerkingsverband. De Noordzee Energie Samenwerking ondersteunt en faciliteert de ontwikkeling van de offshore netontwikkeling en het grote potentieel aan hernieuwbare energie in de regio.

achtergrond hielden. Er is geprobeerd om de mogelijkheden hiertoe meer te benutten, onder andere door tijdens Europese energieraden vooroverleg op DG-niveau te initiëren en het opzetten van het Benelux Energie Expertise Netwerk. Beide helpen volgens betrokkenen om de Nederlandse standpunten beter te profileren in het Penta-samenwerkingsverband. Tegelijkertijd erkennen de betrokkenen dat het vinden van gemeenschappelijke Benelux-standpunten wordt bemoeilijkt door de uiteenlopende belangen van Nederland en België. Er is dan ook weinig sprake van een 'Benelux-oogmerk' binnen het Pentalateraal Energie Forum.

13.2.4 Samenhang met andere beleidsvelden en coöperatie met andere regio's

Vanaf 2016 is er sprake van samenhang tussen het PLEF en het beleidsveld duurzaamheid. Met een gezamenlijk overzicht werden de verwachte effecten van klimaatverandering op de energievoorziening in de Benelux in kaart gebracht. Volgens het Secretariaat-Generaal is er een toegenomen behoefte om energie en klimaatverandering samen te zien, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen klimaatmitigatie (beheersen van klimaatverandering) en klimaatadaptatie (het opvangen en afzwakken van de gevolgen van klimaatverandering). De ondertekening van de Benelux-verklaring in 2018 omtrent de afstemming van nationale energie- en klimaatplannen onderschrijft deze samenhang.

De Europese Commissie neemt sinds de oprichting van het Forum deel aan de werkgroepen. In eerste instantie vond de deelname van de Commissie plaats vanuit de gedachte dat het PLEF een zgn. 'target model' was voor andere regionale samenwerkingsverbanden. De Commissie heeft in de loop der tijd een grote rol gekregen in de Penta-overleggen, omdat lidstaten vroegen om expertise van de Commissie, financiering (door middel van subsidies) en de Commissie vanuit strategisch oogpunt wilden betrekken. De Commissie zit tevens de werkgroepen voor.

Hoewel de Penta-samenwerking over het algemeen goed verloopt, verliezen de leden hun nationale belangen niet uit het oog. Dit resulteert om de zoveel tijd in stilstand in het overleg, bijvoorbeeld rond de grote pakketten Europese regelgeving. De invloed van het Forum inzake beïnvloeding en belangenbehartiging van de regio wordt volgens betrokkenen beperkt door botsende belangen en marktvisies, waarbij de scherpe discussies op EU-niveau de tegenstellingen aan de oppervlakte brengen.

De Noordrijn-Westfaalse 'EnergieAgentur.NRW' heeft zich bij het Benelux Energie Expertise Netwerk aangesloten. De bedoeling is om wederzijds kennis en ervaring uit te wisselen met instellingen uit de Penta-landen.

13.3 Toegevoegde waarde en maatschappelijke baten

De Belgische elektriciteitscrisis werd in 2017, onder druk van toezichthouders door de TSO's, opgelost in het Penta-overleg. Betrokkenen noemen de platformfunctie van het overleg hierin belangrijk. De betrokkenen zien het Forum als coalitie bouwen tussen de verschillende partijen, hetgeen leidt tot maatschappelijke efficiëntie. Het samen nadenken over de problemen maakt obstakels zichtbaar, bijvoorbeeld over Europese wetgeving.

Het PLEF is volgens betrokkenen een forum voor het bespreken van problemen – haast een 'denktank'. Het is gericht op exploitatie, leereffecten, *best practices*. Een betrokkene noemt het voorbeeld van de Nederlandse energiecentrale in Borssele en de bouw van een Belgische energiecentrale. Nederland had de bouw van de eigen centrale efficiënter bewerkstelligd, waar de Belgen vervolgens van konden leren en uiteindelijk tot een kostenbesparing heeft geleid. De kosten-efficiënte bouw van een Nederlandse centrale diende nadien als voorbeeld voor de bouw van een Belgische centrale.

Denktanks, NGO's en kennisinstellingen zoeken contact met het Secretariaat-Generaal voor meer informatie over de ervaringen met de regionale samenwerkingsverbanden die het mee vorm geeft. De oprichting van het Benelux Energie Expertise Netwerk vormt hierin een belangrijk middel waarmee diverse partijen met elkaar worden verbonden en elkaar tegen kunnen komen in het netwerk.

De methodiek die wordt gebruikt voor *flow-based* marktkoppeling (het mechanisme om verschillende elektriciteitsmarkten te koppelen) zorgt voor een optimale benutting van het net van de Penta-landen. Efficiënt gebruik van de capaciteit van het netwerk van de CWE-markt leidt tot toegenomen leveringszekerheid. *Flow-based* marktkoppeling zorgt daarnaast ook voor een toegenomen prijsconvergentie die voor Nederland gunstig is. Een eerdere validatiestudie uit 2008 heeft *ex ante* een welvaartswinst van EUR 42 miljoen per jaar voor de CWE-regio berekend. Berekening *ex post* wordt bemoeilijkt door de verscheidenheid aan factoren die kunnen bijdragen aan gunstige prijsconvergentie. De concrete uitwerking van resultaten is volgens betrokkenen lastig uit te rekenen, want de Penta-landen maken deel uit van een groothandelsmarkt.

13.4 Rol van de Benelux

13.4.1 Rol van het Secretariaat-Generaal

De Penta-samenwerking steunt op het Secretariaat-Generaal voor coördinatie en ondersteuning en is daarmee een centraal punt in deze samenwerking. Het Benelux-Huis wordt daarbij gezien als een neutrale plek om samen te komen. Het Secretariaat-Generaal werd met de ondertekening van de nieuwe politieke verklaring uit 2015 bevestigd als secretariaat van het samenwerkingsverband.

Het Secretariaat-Generaal speelt geen actieve rol in het overleg, maar is er eerder om continuïteit te verzekeren. Deze continuïteit en de kennis die bij de dossierhouder aanwezig is wordt door betrokkenen als erg waardevol geschat. Soms wijst het op kleine pijnpunten, maar het laat de discussie eerder over aan de leden van het overleg. Betrokkenen noemen het Secretariaat-Generaal onmisbaar als er iets moet worden georganiseerd.

13.4.2 Meerwaarde van het Benelux-platform

Hoewel de Penta-samenwerking het Benelux-niveau vanaf het begin heeft overstegen, zorgt het Benelux-platform wel degelijk voor een toevoeging aan deze intergouvernementele samenwerking. Elk jaar maakt het jaarverslag van de Benelux Unie melding van het feit dat “met het Pentalateral Energy Forum de Benelux een vruchtbare proeftuin voor samenwerking rond de energietransitie heeft.” Voor Nederland en België in het bijzonder, welke allebei worden omringd door louter andere PLEF-lidstaten, biedt de Penta-samenwerking een mogelijkheid om meer te doen dan vanuit Europa wordt verlangd. Luxemburg zit in een deels andere situatie omdat het land is opgedeeld in diverse energie-gebiedszones en kan daardoor niet volledig deelnemen aan de Penta-samenwerking, maar neemt volgens de betrokkenen desondanks een constructieve rol op zich in de discussies.

13.5 Deelconclusie

Geconcludeerd kan worden dat het Pentalateraal Energie Forum een hoge mate van zichtbaarheid in de Europese Unie geniet. Dit blijkt uit stukken van de Europese Commissie, verslagen van debatten in de Tweede Kamer, onderzoeken van instanties zoals de Adviesraad Internationale Vraagstukken en wetenschappelijke stukken over energiesamenwerking in de Europese Unie. De voorbeeldfunctie die de Penta-samenwerking in de *governance* van regionale energiesamenwerking kan spelen wordt in deze stukken geprezen.

Voor het Secretariaat-Generaal is de voortrekkersrol van de Benelux in deze belangrijk, om te kunnen agenderen in Europees verband en daarmee als eerste invulling aan de energietransitie te kunnen geven. Betrokkenen geven aan dat, ondanks de interne verschillen in het Penta-overleg, de lidstaten in Europees opzicht voorop lopen en soms daardoor de Europese agenda kunnen bepalen. De beïnvloeding van de Europese agenda werd alleen in gesprekken bevestigd, maar concrete resultaten hiervan zijn niet aangeleverd.[20]

[20] B. Hofmann, T. Jeynaker en P. Taler, “Following, Challenging, or Shaping: Can Third Countries Influence EU Energy Policy?”, *Politics and Governance* 7.1 (2019): 139-151.

De betrokkenen zijn verdeeld over de hypothetische totstandkoming van de energiesamenwerking in het geval dat het Secretariaat-Generaal haar faciliterende rol niet had gespeeld. Enerzijds wordt gewezen op de noodzaak van coöperatie op dit onderwerp waardoor samenwerking hoe dan ook van de grond was gekomen, anderzijds wordt gewezen op het institutioneel geheugen en de neutraliteit van het Secretariaat-Generaal als onontbeerlijk in de Penta-samenwerking. Het beeld dat is ontstaan tijdens de uitvoering van deze evaluatie wijkt daarmee niet significant af van de waarneming in de vorige evaluatie.

Ook de totstandkoming van het Benelux Energie Expertise Netwerk, in belangrijke mate dankzij het Secretariaat-Generaal, biedt diverse partijen uit de drie lidstaten de gelegenheid om kennis en *best practices* uit te wisselen.

14 Politiesamenwerking

14.1 Achtergrond totstandkoming overleg

De politiesamenwerking tussen de drie Benelux-lidstaten stamt uit het jaar 1996, toen met het Memorandum van Senningen de voorgaande samenwerking op het veiligheidsdomein tussen de landen werd geïntensiveerd. Aan het memorandum werd opvolging gegeven met het Verdrag van Senningen dat in 2004 door de landen ondertekend werd, en in 2006 werd goedgekeurd door de drie parlementen. In 2015 is besloten het politieverdrag te vernieuwen. De onderhandelingen hierover zijn medio 2018 afgerond en het verdrag is ondertekend door de drie betrokken ministers. Het nieuwe politieverdrag zal onderdeel worden van het Benelux-Verdrag uit 2008.

Reden om het Benelux-politieverdrag te vernieuwen was onder meer de recente Europese wetgeving op het gebied van gegevensbescherming, en specifieker de EU-richtlijn inzake gegevensbescherming politie/justitie.[21] Daarnaast was er vanuit de operationele kant vraag naar aanvullende mogelijkheden binnen de politiesamenwerking. Veel elementen uit het nieuwe verdrag komen dan ook voort uit operationele noodzaak en worden als essentieel gezien voor het adequaat inspelen op grensoverschrijdende criminaliteit. Na inwerkingtreding van het verdrag zullen praktische uitvoeringsmodaliteiten uitgewerkt worden over de verschillende aspecten waar het verdrag op ziet.

14.1.1 Deelnemende partijen

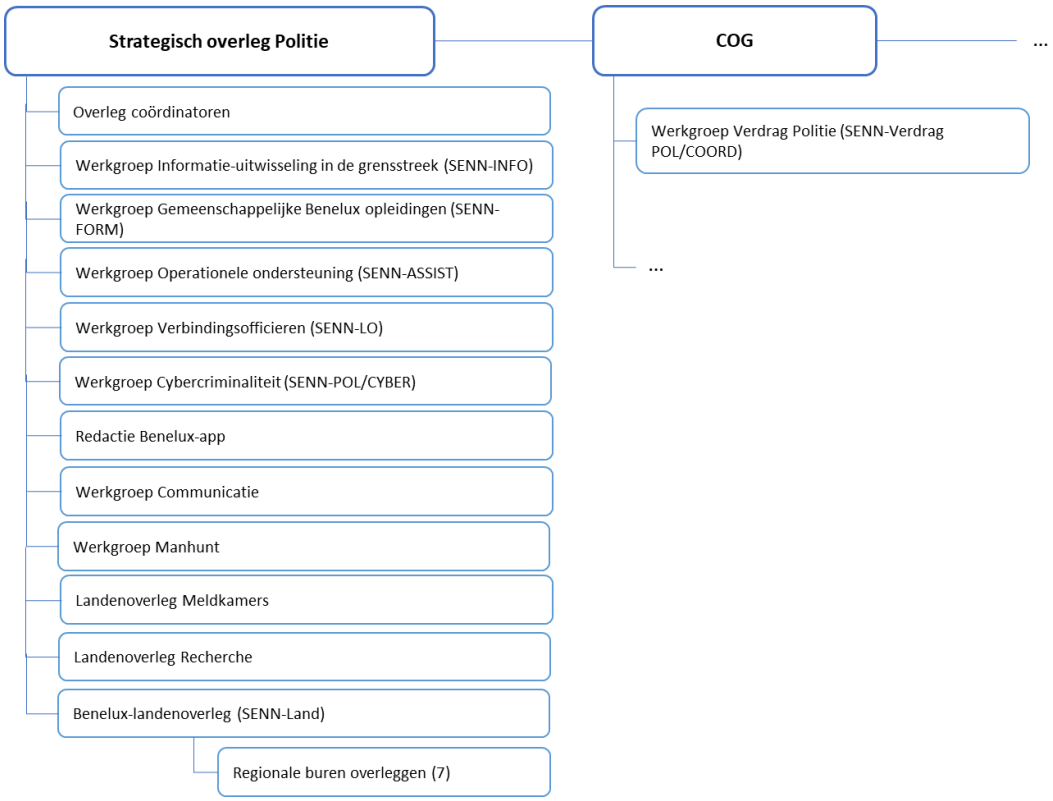
De overlegstructuur van de politiesamenwerking valt onder het bredere Senningen-overleg (waar bijv. ook de thema's migratie en crisisbeheersing onder vallen). Aan het Senningen-overleg wordt in principe leiding gegeven door het Comité van Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken. Deze komen vooral samen wanneer dit gecombineerd kan worden met vergaderingen van de bijbehorende EU-raad of voor het ondertekenen van een verdrag. De daadwerkelijke aansturing van het Senningen-verdrag gebeurt in de Centrale Overleggroep Senningen (COG). De COG is een hoogambtelijk overleg.

Voor politiesamenwerking is een strategisch overleg ingericht (SENN-POL/STRAT). Dit Strategisch overleg Politie stuurt de politiesamenwerking aan en initieert nieuwe projecten. Aan het strategisch overleg neemt de politietop van België en Luxemburg deel. Voor Nederland neemt de politiechef van de eenheid Zeeland-West Brabant deel. Het strategisch overleg wordt ondersteund door een overleg van Benelux-politiecoördinatoren. Het Strategisch overleg Politie en het COG kunnen beide aan elkaar verzoeken doen voor bijvoorbeeld agendering van onderwerpen of bepaalde acties.
Onder het Strategisch overleg Politie vallen verschillende politiewerkgroepen voor praktische thema's, zoals informatie-uitwisseling en gemeenschappelijke opleidingen. Ook vinden er landen- en buren-overleggen plaats. In de buren-overleggen komen vertegenwoordigers van de Nederlandse basisteams samen met vertegenwoordigers van vertegenwoordigers van de Belgische Federale politie om operationele zaken te bespreken. Tussen de buren-overleggen en het Strategisch overleg Politie hangt nog het landenoverleg. In het landenoverleg kunnen ontwikkelingen en *best practices* uit de verschillende buren-overleggen gedeeld worden, en van daaruit ook voorgelegd worden aan het Strategisch overleg. Zie

Figuur 14-1 voor een overzicht van de politiewerkgroepen in 2019 en de algehele overlegstructuur.

[21] Ministerie Justitie en Veiligheid, Informatieblad 'Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake politiesamenwerking'.

Figuur 14-1 Schematische weergave politiewerkgroepen



Aan de politiesamenwerking neemt naast Nederland, België en Luxemburg, ook Noordrijn-Westfalen deel. Noordrijn-Westfalen neemt op ad-hoc basis deel aan een aantal van de politiewerkgroepen en aan sommige activiteiten, zoals de gezamenlijke opleidingen en operationele oefeningen.

14.1.2 Doelstelling van de samenwerking

De algemene doelstelling op dit thema is het intensiveren en versterken van de grensoverschrijdende politiesamenwerking binnen de Benelux. Zowel voor het verdrag van 2004 als voor het nieuwe verdrag gaven vooral knelpunten in de opsporingspraktijk aanleiding tot verdere intensivering van de politiesamenwerking.[22] Doel van de samenwerking op dit thema is dan ook met name het wegnemen van de knelpunten in het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit. Criminelen en de georganiseerde misdaad houden immers geen rekening met de grenzen in Europa en hebben volgens respondenten eerder profijt dan last van de landgrenzen.

Op het gebied van politiesamenwerking (onderdeel “politie en veiligheid”) benoemde het Actieplan Senningen 2013-2016 van de Benelux Unie de volgende doelstellingen:

1. Optimaliseren van de operationele politiesamenwerking en de uitwisseling van informatie
2. Gemeenschappelijke oefeningen en opleidingen
3. Uitlenen van politiemateriaal en samenwerking rond nieuwe technologieën
4. Samenwerking tussen de verbindingsofficieren
5. Bestuurlijke aanpak van criminaliteit
6. Preventie van gewelddadig radicalisme en terrorisme
7. Samenwerking inzake cyberveiligheid en cybercrime
8. Samenwerking rond de politionele inzet in civiele crisisbeheermissies (crisisbeheersing is een apart thema onder het Senningen-overleg)

[22] Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, 2004-2005, 29996 nr. 3.

In de jaarplannen van de daarop volgende jaren worden aanvullend hierop het afsluiten van het nieuwe politieverdrag genoemd en de daaropvolgende uitvoeringsovereenkomsten. Daarnaast wordt de focus binnen het thema politiesamenwerking van 2017 tot en met 2019 vooral gelegd op de onderdelen van operationele samenwerking, informatie-uitwisseling en het netwerk van verbindingsofficieren.

De betrokken partijen vanuit Nederland geven aan dat er veel input wordt geleverd vanuit het departement van Justitie en Veiligheid en de Nationale Politie wat de inhoud van de plannen aangaande politiesamenwerking betreft, en het dus goed lukt punten op de agenda te krijgen in deze plannen en de strategie. In de visie van Nederlandse betrokkenen op dit thema wordt soms niet integraal gekeken naar alle Benelux-thema's door het Secretariaat-Generaal of de betrokkenen op andere thema's, zodat er onderwerpen opgenomen worden in de plannen op andere terreinen die ook raken aan het veiligheidsdomein. Daarbij wordt benoemd dat het Secretariaat-Generaal, dat een horizontale blik heeft over de individuele thema's heen, een sterkere rol kan pakken om de verbinding te maken als verschillende thema's elkaar raken.

14.2 Proces en ontwikkeling politiesamenwerking

14.2.1 Activiteiten in de evaluatie periode 2013-2019

Er zijn tussen 2013 en 2019 meerdere manieren waarop de operationele samenwerking verder is geïntensiveerd (zie hiervoor ook 14.3 Toegevoegde waarde). Hiernaast wordt het nieuwe politieverdrag dat in 2018 is ondertekend gezien als de grootste mijlpaal op dit dossier. In 2015 zijn de onderhandelingen hierover gestart, welke tot een einde kwamen in 2018. Hierbij waren politie, het ministerie van Justitie en Veiligheid en het Openbaar Ministerie betrokken. Voor het opstellen van het nieuwe verdrag is ook een tijdelijke werkgroep ingericht, de werkgroep Verdrag Politie (SENN-Verdrag POL/COORD). Het nieuwe verdrag vereist een aanpassing in de nationale wetgeving, wat het tot stand komen van het verdrag ingewikkelder maakte.

14.2.2 Ontwikkeling in politieke sturing, beleidsinhoudelijke focus en flexibiliteit

Met name in de laatste twee jaar is kritisch gekeken naar de bestaande politiewerkgroepen. Deze opdracht kwam vanuit het strategisch overleg. Het aantal werkgroepen is daarmee verminderd. Er zijn bijvoorbeeld werkgroepen samengevoegd, zoals de werkgroep over de meldkamersamenwerking en die aangaande radioverkeer. Ook wordt er gekeken wanneer de taakstelling van een werkgroep is voltooid, of er nog agendapunten zijn en of het overleg nog noodzakelijk is. Er is daarnaast door het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Nationale Politie gekeken of de juiste personen deelnamen, het mandaat en de doelstelling van de werkgroep in acht nemend. Hiermee is volgens de betrokkenen meer balans gebracht in onderwerpen en het aantal werkgroepen. De overleggen binnen de politiesamenwerking zijn structureel en worden gefaciliteerd door het Secretariaat-Generaal.

De politiesamenwerking komt sterk voort uit operationele knelpunten en sturing op de aanpak van criminele fenomenen die zich voortdoen, ofwel praktische noodzaak. De relevante ministers uit de lidstaten benadrukken met de verdragen uit 2004 en 2018 het belang van de voortzetting en intensivering van de samenwerking. Inhoudelijk en op uitvoeringsniveau wordt er minder gestuurd vanuit de politiek. Wel zijn er voorbeelden te noemen, zoals de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, en motorbendes in het bijzonder, waar wel veel aandacht voor is geweest vanuit de politiek. Het Dismark-onderzoek uit 2018 concludeerde dat er een expansie gaande is van de criminele drugsindustrie van Nederland naar België. Aanbevelingen gedaan door dit onderzoek zijn politiek overgenomen en er wordt gestuurd op implementatie ervan binnen de politieorganisaties.

De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is een aparte thematische samenwerking geworden en valt daarmee niet meer onder het thema politiesamenwerking zoals in eerdere (meerjaren)plannen. De samenwerking op dit thema heeft uitgemond in een tweejarige pilot waarin het Euregionaal informatie- en expertisecentrum (EURIEC) is opgericht. De Europese Unie is medefinancier van het centrum. Het centrum heeft tot doel de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen bestuurlijke autoriteiten te verbeteren in de grensregio van België, Noordrijn-Westfalen en Nederland.

Nederlandse deelnemers aan het strategisch overleg en werkgroepen zijn positief over de aanwezige flexibiliteit binnen de Benelux om nieuwe onderwerpen op te pakken. Wanneer er iets wordt aangekaart vanuit de praktijk wordt hier flexibel mee omgegaan bij het ministerie van Justitie en Veiligheid en het Secretariaat-Generaal. Financiering speelt een rol in het slagen van initiatieven, en ook of de wil er is bij de lidstaten. Daarnaast is een belangrijke factor de nationale wetgeving. Er moet immers gewerkt worden binnen de nationale kaders en men moet proberen deze zo goed mogelijk te verbinden. Respondenten stellen dat het per werkgroep verschilt hoe snel er voortuitgang wordt geboekt, en dat dit ook wordt beïnvloed door (onbeheersbare) omstandigheden zoals het wegvallen van een voorzitter. Dit laatste is in één werkgroep voorgekomen.

14.3 Toegevoegde waarde en maatschappelijke baten

De toegevoegde waarde van de politiesamenwerking bespreken we aan de hand van de concreet behaalde resultaten op dit thema en de maatschappelijke baten die dit heeft opgeleverd.

14.3.1 Behaalde resultaten politiesamenwerking

De volgende concrete resultaten uit de verschillende politiewerkgroepen van de Benelux zijn in ieder geval te benoemen.

- Er is een app ontwikkeld voor politieagenten waarmee zij op eenvoudige wijze kunnen zien wat de mogelijkheden en instructies zijn bij grensoverschrijdende zaken of opdrachten.
- Er is een standaardformulier ontwikkeld voor het aanvragen van bijstand uit de andere landen en de uitleen van materiaal, waarmee beoogd wordt de kwaliteit van de aanvragen te verbeteren.
- Er wordt lokaal gezamenlijk gesurveilleerd door wijkagenten in regio's langs de grens.
- Er is een semi-roaming systeem geïmplementeerd, waardoor nu over de grens heen gecommuniceerd kan worden via politieradio tussen Nederland en België. Voorheen viel de communicatie weg wanneer politie de grens over ging.
- Sinds 2011 is het op basis van de Benelux Uitvoeringsovereenkomst voor verbindingsofficieren mogelijk dat Belgische en Nederlandse verbindingsofficieren (liaison officers) elkaars rechtshulp (verzoeken) kunnen overnemen. Nederlandse verbindingsofficieren kunnen dan Belgische rechtshulp doorgeleiden in het land van hun plaatsing of landen waarvoor men geaccrediteerd is en vice versa. Luxemburg heeft geen liaison officers maar kan wel gebruik maken van deze overeenkomst. Periodiek komen ook de leidinggevenden van deze liaison officers bij elkaar. In 2018 heeft een week van de Benelux-politieverbindingsofficier plaatsgevonden in Brussel, waar gesproken werd over trends en ontwikkelingen en optimalisering van deze samenwerkingsvorm.
- Er worden trainingen gegeven aan Belgische en Nederlandse agenten uit de grensregio samen, aan de hand van casuïstiek. De trainingen worden uitgebreid naar spoor- en recherche nadat deze goed werden ontvangen.
- Ook wordt er gewerkt om de samenwerking tussen de meldkamers in de grensregio's te verbeteren, zo dat duidelijk is wie, wanneer, wat moet doen.

Hiernaast komen met het nieuwe politieverdrag extra mogelijkheden beschikbaar in de grensoverschrijdende samenwerking. Met de uiteindelijke implementatie van het verdrag wordt het mogelijk:[23]

- Voor politieambtenaren om zelfstandig werkzaamheden uit te voeren in de andere lidstaten van de Benelux. Hierbij is wel een opsporingsambtenaar van de gaststaat aanwezig. In overleg kunnen België en Luxemburg hier vanaf zien, in Nederland is dat niet mogelijk en zal er dus altijd een counterpart uit Nederland aanwezig zijn bij bijvoorbeeld een verhoor.
- Een achtervolging ingezet op het eigen grondgebied door te zetten tot in alle drie de lidstaten.

[23] Ministerie Justitie en Veiligheid, Informatieblad 'Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake politiesamenwerking'.

- Op vereenvoudigde wijze verdachten over te dragen tussen landen, die op eigen grondgebied zijn gearresteerd op een bewegend voertuig en daardoor in een andere lidstaat terecht zijn gekomen. Bijvoorbeeld wanneer iemand is aangehouden op een rijdende trein, die vervolgens de grens over is gereden. In een dergelijk geval kan de verdachte gemakkelijker overgedragen worden aan het land van waaruit de trein oorspronkelijk was vertrokken.
- Begeleiding en beveiliging van personen of goederen af te maken of in te zetten op het grondgebied van de andere lidstaten, ook met bewapende ambtenaren. Bijvoorbeeld transport van een gevangene om te getuigen in een zaak in een van de andere landen of het begeleiden van de uitzetting van vreemdelingen.
- Elkaars politiesystemen hit/no hit te bevragen[24] en elkaars basis politieregisters te raadplegen in gezamenlijke politieposten van Nederland en België, alsook centrale overheidsregisters, zij het onder strikte voorwaarden.
- Referentielijsten (lijsten met auto's geregistreerd op naam van een verdachte) te delen met de andere lidstaten en indien van voldoende meerwaarde ook de hits te delen van signalering van deze auto's op camerasystemen.
- Informatie uit te wisselen ten behoeve van een bestuurlijke maatregel, waar dat nu alleen tussen politie onderling kan.

Het verdrag omvat verder ook een regeling voor de inzet van speciale politiediensten in acute crisissituaties, bij grote evenementen of bij een achtervolging waarbij de landsgrens wordt overschreden. Ook schept het verdrag duidelijkheid over wie, wanneer, welke bevoegdheid heeft en biedt het een vereenvoudigd kader voor het meedragen van wapens en munitie.

14.3.2 Maatschappelijke baten

Het grootste voordeel van de resultaten dat wordt genoemd door de respondenten op het gebied van politiesamenwerking, is de vergrote pakkans die de intensievere samenwerking teweeg brengt. Praktische zaken zoals meer informatie vanuit België, de mogelijkheid beter te communiceren en lokaal samenwerken zodat de mogelijkheden van beide landen meteen tot de beschikking staan, kunnen de effectiviteit van de opsporingspraktijk sterk verbeteren.

De verwachtingen zijn dat dit met het nieuwe verdrag nog meer het geval zal zijn. Het kunnen achtervolgen tot over de grens en het houden van verhoren over de grens zijn duidelijke voorbeelden van mogelijkheden met veel perspectief, net als het uitwisselen van informatie in het kader van de bestuurlijke aanpak.

Een tweede aspect waarop de intensievere samenwerking naar verwachting een positief effect zal hebben, zijn de administratieve lasten. Omdat er voor veel zaken of uitwisselingen tijdrovende verzoeken gedaan moeten worden, kunnen de nieuwe afspraken tijds- en dus efficiencywinst opleveren voor de politie.

14.4 Rol van de Benelux

14.4.1 Rol van het Secretariaat-Generaal

De faciliterende functie van het Secretariaat-Generaal wordt gewaardeerd door de betrokkenen. Een respondent ziet het hebben van een secretariaat om de werkgroepen te continueren als een succesfactor, zeker vergeleken met andere internationale overleggen waar een dergelijk bureau niet beschikbaar is. Het secretariaat kan ook de landen peilen voorafgaand aan overleggen over hun standpunten, en hier weer over adviseren richting de andere partijen.

Er wordt ook benoemd dat het Secretariaat-Generaal op dit dossier een signalerende functie kan hebben. Het is daarna aan de landen om te toetsen op de operationele meerwaarde van samenwerking op een nieuw thema. Als voorbeeld werd het overleg op het gebied van cyber security genoemd. Hierover stelde Nederland dat er al veel wordt gedaan op

[24] Als een gescand kenteken matcht met een kenteken uit een referentiebestand (lijst auto's van een verdachte) dan wordt dit een 'hit' genoemd. Bij een 'no hit' worden de gegevens in principe meteen weer verwijderd.

EU-niveau en dat zij daarom kritisch waren over de meerwaarde ervan. Er is toen een overleg voor het delen van *best practices* opgezet.

14.4.2 Meerwaarde van het Benelux-platform

Ook op dit dossier wordt de proeftuinfunctie van de Benelux voor de Europese Unie benoemd. De pilot met het EURIEC, waar de Europese Unie medefinancier van is, is hiervan een concreet voorbeeld. Door de langdurige samenwerking is er vertrouwen en zijn er goede relaties, wat een van de respondenten aanmerkt als belangrijke meerwaarde voor de intensieve samenwerking op dit terrein. Ook het hebben van het netwerk binnen de Benelux is een voordeel op zich. Doordat er op meerdere niveaus bijeengekomen wordt, kan er ook op meerdere niveaus worden samengewerkt of kunnen standpunten ook via de politiek geharmoniseerd worden.

Wel wordt er soms de voorkeur gegeven aan een bilaterale samenwerking met België of Duitsland. Vooral met België wordt er op veel terreinen ook al samengewerkt, waardoor uitbreiding daarvan laagdrempeliger kan zijn dan het opstarten van iets nieuws in Benelux-verband. Bestaande vormen van samenwerking kunnen ook juist aanleiding geven op te schalen naar de Benelux, waardoor Luxemburg of de andere samenwerkingsregio's makkelijk aan kunnen sluiten bij een bestaand project. Wanneer er al een Benelux-werkgroep bestaat kunnen knelpunten soms ook juist makkelijk daar in meegenomen worden. Hier wordt per situatie een afweging in gemaakt en beide vormen van samenwerking kunnen naast elkaar functioneren. Vanuit de Nederlandse partijen wordt ook kritisch gekeken naar de samenwerking met Noordrijn-Westfalen, en kan de voorkeur bestaan om met Duitsland op federaal niveau samen te werken. Dit wordt in dat geval bespreekbaar gemaakt.

Omdat Nederland en Luxemburg geen grens delen is er soms minder operationele noodzaak en ook door nationale wetgeving, zoals het ontbreken van liaison officieren in Luxemburg, is de samenwerking met Luxemburg soms minder intensief en vooral gericht op België en Noordrijn-Westfalen. Ook als Luxemburg alleen deelneemt in een waarnemende rol kan de Benelux wel de voorkeur genieten, vanwege de structurele samenwerking met Noordrijn-Westfalen.

14.5 Deelconclusie

De politiesamenwerking in Benelux-verband kent al een lange geschiedenis, waardoor op dit dossier vertrouwen is tussen de partijen en de lijnen tussen de betrokken partijen kort zijn. Een grote mijlpaal in de evaluatieperiode is het ondertekenen van het nieuwe politieverdrag. Hiermee wordt de samenwerking op een aantal praktische manieren verder geïntensiveerd. Veel van de vernieuwingen op het gebied van de politiesamenwerking komen voort uit knelpunten waar men in de praktijk tegenaan loopt in de bestrijding van criminaliteit met een grensoverschrijdend element. Dit is een grote drijver van de behaalde output op dit domein. De politieke wil voor verregaande samenwerking draagt daarnaast bij aan de behaalde resultaten.

15 Conclusies

In dit hoofdstuk presenteren wij onze bevindingen aan de hand van de onderzoeksvragen geformuleerd voor deze evaluatie. De conclusies zijn gebaseerd op een synthese van de deskresearch, de casestudies en de interviews gehouden op het algemene niveau van Benelux-samenwerking. De onderzoeksvragen luiden als volgt:

Resultaten en maatschappelijke baten

- In hoeverre is de Benelux-samenwerking gericht op het realiseren van concrete voordelen voor burgers en bedrijven? Is de samenwerking ook gericht op andere doelstellingen?
- Welke voordelen levert de Benelux-samenwerking op voor Nederlandse burgers en bedrijven?
- Welke andere voordelen levert de Benelux-samenwerking op, bijvoorbeeld voor de Nederlandse overheid?

Vernieuwingen van het verdrag

- In hoeverre zijn de door de Nederlandse regering met het nieuwe verdrag beoogde verbeteringen (politieke aansturing, beleidsinhoudelijke focus en flexibiliteit) gerealiseerd?

Overige vragen

- Welke stappen hebben het Secretariaat-Generaal en de drie lidstaten genomen in de samenwerking met het Benelux-parlement en welke invloed heeft dit gehad op het functioneren van het Benelux-parlement?
- In hoeverre is de samenwerking met aangrenzende territoriale entiteiten uitgebreid?
- Hoe kijken de betrokkenen bij de Benelux-samenwerking aan tegen de financiële planning- en verantwoordingcyclus van het Secretariaat-Generaal en welke eventuele punten voor verbetering zien zij?

De conclusies worden behandeld in de volgorde van de onderzoeksvragen. Tot slot worden nog enkele succes- en faalfactoren voor samenwerkingsverbanden binnen de Benelux Unie gepresenteerd die naar voren gekomen zijn in de evaluatie.

15.1 Resultaten en maatschappelijke baten

15.1.1 *In hoeverre is de Benelux-samenwerking gericht op het realiseren van concrete voordelen voor burgers en bedrijven? Is de samenwerking ook gericht op andere doelstellingen?*

De Benelux-samenwerking is voor een groot deel gericht op een hoger niveau van maatschappelijke baten; dit meer dan op concrete, praktische voordelen voor burgers en bedrijven. Daar komt bij dat zoals uit de analyse van de cases is gebleken de bereikte resultaten moeilijk meetbaar zijn en zich vaak pas op langere termijn manifesteren. Bij fiscale fraudebestrijding en de digitale vrachtbrief laten de resultaten zich goed meten in financiële termen. In de evaluatieperiode is zichtbaar dat bij de overwegingen om nieuwe werkgroepen in te stellen meer dan in het verleden van tevoren de vraag wordt gesteld naar de concrete toegevoegde waarde van de Benelux-samenwerking. De vraag of bestaande werkgroepen nog voldoende reden voor bestaan hebben wordt daarentegen weinig gesteld.

Het komt voor dat werkgroepen alleen gericht zijn op het delen van informatie of kennis. Het kan zijn dat dit altijd het doel van een werkgroep was, maar ook dat intensievere samenwerking praktisch moeilijk tot stand te brengen is. De betrokkenen zien hier echter wel de meerwaarde van in, en dit kan (indirect) ook praktische voordelen opleveren. Een voorbeeld hiervan is het delen van gegevens en *best practices* in het kader van een effectievere fiscale fraudebestrijding.

15.1.2 *Welke voordelen levert de Benelux-samenwerking op voor Nederlandse burgers en bedrijven?*

Vermindering lastendruk

Een belangrijke doelstelling van Benelux-samenwerking is de vereenvoudiging en vermindering van lastendruk voor burgers en bedrijven. Het wegnemen van bestaande barrières rond de grenzen en het liberaliseren van markten levert niet direct meetbare resultaten op en deze doen zich soms op een kleinere schaal voor dan beoogd. Een voorbeeld uit de casussen is de (potentiële) lastenvermindering met de introductie van de digitale vrachtbrief. De papierwinkel omtrent grensoverschrijdend vervoer verdwijnt, en de administratieve lastendruk daarmee ook, echter de in het vooruitzicht gestelde vermindering van de lastendruk wordt pas gerealiseerd wanneer de digitale vrachtbrief in de gehele Europese Unie wordt 'uitgerold'.

Kennisvermeerdering overheden

De Benelux-samenwerking zorgt voor een verbetering van kennis van overheden in de grensregio's over de praktische, grensoverschrijdende problemen en faciliteert het uitwisselen van *best practices*. De Benelux-samenwerking op het gebied van arbeidsmobiliteit heeft, parallel aan alternatieve portalen, een functie in de informatievoorziening richting burgers die over de grens wonen en werken. Voor hoger opgeleiden zou de diplomaerkenning over de grens ook soepeler moeten verlopen.

Daarnaast biedt het Secretariaat-Generaal in diverse casussen een platform om tot uitwisseling van kennis te komen. Het BEN!EX-platform in de casus van de Penta-samenwerking is hier een voorbeeld van, maar ook de uitwisseling van kennis tussen deelnemers binnen werkgroepen wordt gezien als belangrijk voordeel van Benelux-samenwerking zonder dat daarmee onmiddellijk duidelijk wordt wat de betekenis hiervan voor de burger is.

Schaalvoordelen

In een enkel geval benut de Benelux-samenwerking schaalvoordelen. In het geval van de Pentalaterale Energiesamenwerking, waarbij het bureau van het Secretariaat-Generaal de ondersteuning levert van een multilateraal forum zorgt de koppeling van markten en het innoveren van bestaande methodologieën voor een verhoging van de leveringszekerheid voor de netwerken van de Benelux-lidstaten.

15.1.3 *Welke andere voordelen levert de Benelux-samenwerking op?*

Netwerkfunctie

Door betrokkenen van Nederlandse departementen wordt het hebben van het netwerk met de relevante tegenhanger in België en Luxemburg ook als groot voordeel van de Benelux-samenwerking genoemd. Los van het vaste overleg met de werkgroep, zijn de ontstane korte lijnen naar de andere lidstaten een groot voordeel. Wanneer zich een praktisch probleem voordoet kunnen de betrokkenen elkaar daardoor snel vinden.

Wegnemen van barrières in de handhaving

De samenwerkingen op het gebied van handhaving, met name op het gebied van fiscale fraudebestrijding en politie, levert de Nederlandse overheid mogelijkheden om effectiever op te treden. Betere informatievoorziening over personen en hun activiteiten over de grens biedt meer mogelijkheden in detectie van fraude en de opsporing. Concrete voorbeelden hiervan zijn radiocommunicatie over de grens, het gezamenlijk patrouilleren zodat beide landen en hun bevoegdheden meteen aanwezig zijn als iemand staande wordt gehouden in het grensgebied, of het raadplegen van elkaars systemen in de gezamenlijke politiepost waardoor de veiligheid van de burgers wordt vergroot.

Proeftuin voor Europa

De functie van de Benelux als proeftuin voor Europa wordt sterk benadrukt, zowel in de formele verdragen en juridische instrumenten van de Benelux, door de organisatie zelf, als door de gesproken partijen. De kleinere setting met vooruitstrevende landen op het gebied van grensoverschrijdend samenwerken, biedt de kans om eerder en sneller nieuwe initiatieven uit te proberen.

Een voorbeeld hiervan is de TNA-tool, voor het analyseren van btw-fraude, waarmee eerst op Benelux-niveau is gestart en die vervolgens op EU-niveau ingevoerd is. Ook kan de Benelux Unie samenwerking met andere regionale samenwerkingsverbanden stimuleren door als voorbeeld op te treden.

Een ander voorbeeld is de Penta-samenwerking, waarmee het Secretariaat-Generaal en de lidstaten de voortrekkersrol van de Benelux belangrijk achten, om te kunnen agenderen in Europees verband en daarmee als eerste invulling aan de energietransitie te kunnen geven.

Tegelijkertijd laten de casestudies ook zien dat de proeftuin functie van de Benelux gestalte krijgt wanneer samenwerking in EU-verband te hoog gegrepen is vanwege te grote belangentegenstellingen tussen de lidstaten, zoals bijvoorbeeld bij de digitale vrachtbrief en de fraudebestrijding. De ervaringen met de digitale vrachtbrief laten daarbij ook nog eens zien dat de maatschappelijke effecten (in termen van verminderde administratieve lasten) vooral optreden wanneer het project in de hele Europese Unie wordt uitgerold. Ook in het geval van de proeftuin stuiten projecten soms op gebrekkige samenwerking of op een verminderde politieke belangstelling, zoals bij de arbeidsmobiliteit waar de politieke prioriteit zich veel meer richt op de problematiek van de Oost-Europese arbeidsmobiliteit.

15.2 Vernieuwingen van het verdrag: In hoeverre zijn de door de Nederlandse regering met het nieuwe verdrag beoogde verbeteringen gerealiseerd?

15.2.1 Politieke sturing

In het algemeen kan gesproken worden van een toename van de politieke sturing sinds de vorige evaluatie. Het Comité van Ministers komt in de evaluatieperiode, in de meeste gevallen in de samenstelling van ministers van Buitenlandse Zaken, eens per jaar samen. De Benelux-Raad komt iets regelmatiger samen dan één keer per jaar. Nieuw zijn de Benelux-toppen, waar de minister-presidenten van de drie Benelux-lidstaten samenkomen om samenwerking op een onderwerp uit te lichten en een impuls te geven. De ondertekening van diverse politieke verklaringen, intentieverklaringen en goedkeuringen aan initiatieven zijn hier voorbeelden van. Het meerjarig karakter van de voortrollende agenda, de ceremoniële functie van het voorzitterschap en verschillen in prioriteitenstelling tussen de lidstaten stellen grenzen aan de politieke sturing van de voorzitter van de Benelux Unie. De mogelijkheden voor politieke sturing van het voorzitterschap zijn dan ook zeer beperkt. Het zou aanbeveling verdienen in de verantwoording aan de Tweede Kamer tot uitdrukking te brengen dat prioriteitenstelling vooral voortkomt uit eerder gezamenlijk vastgestelde gemeenschappelijke werkprogramma's en jaarplannen. In de evaluatieperiode zijn er overigens geen debatten in de Tweede Kamer gevoerd met de Benelux-samenwerking als hoofdthema.

Tegelijkertijd kan worden opgemerkt dat de politieke sturing niet altijd doorwerkt op hoogambtelijk niveau. De onbekendheid van de mogelijkheden die de Benelux-samenwerking te bieden heeft, blijft op de werkvloer vaak onbekend en kan niet altijd op begrip rekenen binnen de vakdepartementen. Regelmatig heerst het gevoel dat op Europees niveau al voldoende activiteiten worden ondernomen. Het feit dat de Benelux eerder een complementaire functie kan vervullen in het kader van Europese activiteiten wordt niet altijd onderkend. De communicatie over en de bewustwording van het bestaan van de Benelux-samenwerking onder ambtenaren én bedrijfsleven is nog voor verbetering vatbaar. De aandacht voor alternatieve vormen van samenwerking (bilateraal, Europees) prevaleert. Het verdient aanbeveling de complementariteit van de Benelux-samenwerking sterker te belichten aan de hand van concrete resultaten die in de Benelux-samenwerking zijn geboekt. Dat betekent dat deze resultaten jaarlijks gemonitord moeten worden én dat vooraf moet worden beoordeeld welke dossiers zich lenen voor een resultaatgerichte Benelux-samenwerking.

Er lijkt in ieder geval meer sprake te zijn van sturing op het proces. Zo vindt brede coördinatie binnen de vakdepartementen van de lidstaten plaats, is er afstemming op politieke niveaus en worden sinds kort ook het Benelux-parlement en Noordrijn-Westfalen geconsulteerd bij het opstellen van de meerjarige werkprogramma's, die doorwerken in de jaarplannen. Ook de toegenomen samenwerking tussen het Secretariaat-Generaal, de lidstaten en het Benelux-parlement biedt mogelijkheden voor sterkere politieke sturing.

De coördinatie tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de vakdepartementen kan verbeterd worden door een vast ritme te kiezen voor de interdepartementale overleggen (bijv. elk kwartaal) en door overeenstemming te bereiken op doelen en resultaten en hierop jaarlijks te monitoren. Het verdient aanbeveling in het jaarverslag (tussentijdse) resultaten te beschrijven. De verantwoordelijkheid voor de monitoring ligt bij de lidstaten. Daarnaast kan de sturing op het proces versterkt worden door, in werkgroepen waar dit ontbreekt, duidelijke aanspreekpunten aan te stellen op de verantwoordelijke departementen voor de dossierhouders van het Secretariaat-Generaal en door te overwegen strategische overleggen in te stellen bij werkgroepen waardoor de politieke sturing wordt bevorderd. Signalen van de sector (bijvoorbeeld bij de werkgroep afvalmanagement) kunnen op deze manier beter worden opgepakt op hoogambtelijk niveau.

15.2.2 Inhoudelijke focus

Meer beleidsinhoudelijke focus in de Benelux Unie samenwerking werd aanbevolen voorafgaand aan het nieuwe verdrag en ook in de voorgaande evaluatie. In deze evaluatieperiode is dan ook aandacht geweest voor prioritering in de onderwerpen die de Benelux omvat. Vooral vanuit de ministeries van Buitenlandse Zaken is hier gedurende de evaluatieperiode een sterke wens toe geweest. In de laatste paar jaar is een ontwikkeling te zien in deze richting. Het aantal sub-thema's, projecten en werkgroepen is grofweg de laatste twee jaar aan het afnemen. Hiervoor was deze ontwikkeling nog niet te zien en was er bijvoorbeeld juist nog sprake van een toename van het aantal werkgroepen. Omdat de daling van het aantal werkgroepen pas zeer recent is waargenomen kan op dit moment nog niet worden gezegd of hier sprake is van een trendbreuk dan wel van een incidentele daling. Het verdient aanbeveling de omvang en de mutaties in de werkgroepen expliciet bij te houden in de jaarverslagen.

Betrokkenen blijven een zekere disconnect zien tussen de prioriteiten gesteld voor de Benelux op overkoepelend niveau en de praktische samenwerkingsverbanden die er bestaan. Het afwegingskader voor nieuwe initiatieven uit de vorige evaluatie wordt niet gebruikt, maar er is vanuit de vakdepartementen en strategische overleggen wel een kritische houding ten aanzien van het uitbreiden van de samenwerking naar nieuwe thema's.

15.2.3 Flexibiliteit

De doelstellingen van meer beleidsinhoudelijke focus en een grotere flexibiliteit van de organisatie kunnen met elkaar schuren. De voorgaande evaluatie benadrukte eveneens dat om beide doelstellingen tegelijkertijd te kunnen bereiken, het nodig is niet alleen nieuwe onderwerpen aan te boren, maar ook oude of afgeronde samenwerkingsverbanden af te sluiten. Het Secretariaat-Generaal heeft een signalerende functie aangaande nieuwe vruchtbare onderwerpen voor het Benelux-platform, alsook de betrokken organisaties op uitvoeringsniveau. Het oppakken van nieuwe onderwerpen, vooral met een praktische noodzaak, verloopt over het algemeen goed. Leidende gedachte hierbij moet in de eerste plaats zijn de vraag op welk type problemen de Benelux Unie zich moet richten als een niveau tussen het nationale niveau en het niveau van de EU. Daarnaast spelen de beschikbaarheid van kennis en expertise van de medewerkers van het Secretariaat-Generaal een rol, alsmede het bij hen aanwezige netwerk.

Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat het verminderen van bestaande werkgroepen slechts zeer ten dele slaagt en weinig prioriteit kent. Ook als we daarbij in aanmerking nemen dat er ruimte moet zijn voor mislukkingen en dat doorlooptijden van nationale afstemmingsprocedures lang zijn. Het verdient aanbeveling expliciet aandacht te besteden aan met name de relevantie van langlopende werkgroepen, zoals bijvoorbeeld bij fiscale fraudebestrijding is gedaan en daarbij niet alleen 'cosmetisch' maar ook daadwerkelijk werkgroepen op te heffen indien daartoe aanleiding is.

15.3 Overige vragen

15.3.1 Benelux-parlement

De samenwerking tussen het Benelux-Parlement, het Secretariaat-Generaal en de drie Benelux-lidstaten heeft in de evaluatieperiode enkele significante ontwikkelingen doorgemaakt. Zo vindt er actieve consultatie van het Benelux-parlement plaats tijdens het opstellen van de meerjarige werkprogramma's en de jaarplannen. Ook wordt het bureau van het Benelux-parlement uitgenodigd om de Benelux-toppen van minister-presidenten bij te wonen.

De ministeriële betrokkenheid bij het Benelux-parlement is in de evaluatieperiode licht verbeterd. Over het algemeen bezoeken ministers de plenaire vergaderingen en commissievergaderingen van het Benelux-parlement frequenter. Tegelijkertijd lijkt de stijging van ministeriële aanwezigheid vooral door ministers uit België en Luxemburg te worden veroorzaakt, en blijft aanwezigheid en betrokkenheid van Nederlandse ministers hierbij achter. Dit kan ten dele verklaard worden door geografische afstand en de timing van parlementaire bijeenkomsten tijdens de wekelijkse Nederlandse ministerraad.

Het Benelux-parlement creëert een ruimte voor parlementariërs uit de drie landen om elkaar te ontmoeten en ervaringen uit te wisselen. Parlementariërs kunnen informatief bijpraten, kennis uitwisselen en hun netwerk vergroten. De relatie tussen het Secretariaat-Generaal en het Benelux-parlement is in de evaluatieperiode geïntensiveerd. Het Benelux-parlement wendt de kennis en expertise van het Secretariaat-Generaal aan om de parlementariërs beter te informeren.

De politieke sturingsmogelijkheden van het Benelux-parlement zijn begrensd (alleen mogelijk om aanbevelingen te doen, mandaat etc.), maar die zijn volgens betrokkenen deels het gevolg van de beslissingen van de lidstaten op basis van de Verdragen. De beperkingen van de rol die het Benelux-parlement speelt in de politieke sturing zijn daarmee een uitdrukking van de politieke wil van de lidstaten. Daarnaast speelt een rol dat het Benelux-parlement op consensus is en praktische resultaten is gericht en een apolitiek karakter heeft. Aandachtspunt is de overschrijding van de afgesproken termijnen van de beantwoording van schriftelijke vragen van het Benelux-parlement.

15.3.2 Samenwerking met aangrenzende regio's

In de evaluatieperiode is de samenwerking met aangrenzende regio's van de Benelux-lidstaten geïntensiveerd en verdiept. Op politiek niveau zijn de twee ondertekende verklaringen met Noordrijn-Westfalen en Frankrijk een sprekend voorbeeld van de politieke wil om samenwerking met de aangrenzende regio's te versterken. Ook is het aantal beleidsterreinen waarop wordt samengewerkt uitgebreid. De samenwerking met Noordrijn-Westfalen is in de evaluatieperiode geïntensiveerd. Het aantal gebieden waarop wordt samengewerkt is uitgebreid, Noordrijn-Westfalen is betrokken bij het werkprogramma van de Benelux en de samenwerking kent een breed politiek draagvlak.
In vergelijking met de samenwerking met Noordrijn-Westfalen is Franse betrokkenheid bij Benelux-samenwerking relatief beperkt. Met het oog op een intensivering en verbreding van de samenwerking met de Franse regio's (in lijn met de intentieverklaring uit 2018) zou overwogen kunnen worden een verbindingsambtenaar namens de Franse regio's te detacheren in het Benelux-Huis (naar analogie met de verbindingsambtenaar uit Noordrijn-Westfalen).

Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat samenwerking met aangrenzende regio's nog steeds tegen operationele grenzen aanloopt. Zowel Noordrijn-Westfalen als de Franse regio's beslissen niet autonoom over een groot deel van de beleidsterreinen van de Benelux-samenwerking en zijn daarvoor afhankelijk van de 'hoofdsteden'. Deze afhankelijkheid stelt grenzen aan de intensiteit van de samenwerking. Ook is er vanuit de Benelux-lidstaten op ambtelijk niveau niet altijd de wil om de aangrenzende regio's op structurele wijze te betrekken bij de Benelux-samenwerking.

De positie van het Secretariaat-Generaal als facilitator van deze versterkte samenwerking is in de evaluatieperiode toegenomen, mede door verlenging van het mandaat van de verbindingsofficier van Noordrijn-Westfalen. De korte lijnen en het institutioneel geheugen zijn daarmee versterkt.

Het bekijken van mogelijke samenwerkingsinitiatieven tussen de Benelux en aangrenzende regio's kan volgens betrokkenen het beste zo praktisch mogelijk worden benaderd. De uitwisseling van kennis en '*best practices*' tussen de regio's draagt positief bij aan de bewustwording van de gedeelde uitdagingen en de mogelijkheden tot samenwerking in de grensregio's.

15.3.3 *Financiële planning- en verantwoordingscyclus*

Voor elke internationale organisatie is het van belang dat de beschikbare financiële middelen doeltreffend en doelmatig worden aangewend. Het onderzoeksteam is gevraagd om de heersende percepties over de financiële planning en verantwoording in beeld te brengen.

Gezien de bijdragen uit de landen niet zijn geoormerkt, en gezien het budget van de Benelux Unie grotendeels wordt besteed aan o.a. huisvesting en personeelskosten is het lastig een verband te leggen tussen de uitgaven en de resultaten van de samenwerking.

Het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken ziet het vanuit de verantwoordelijkheid voor de governance als zijn taak inzicht te krijgen in de financiële boeken van het Secretariaat-Generaal. In het Benelux-Verdrag is vastgelegd dat de beslissingsbevoegdheid over het goedkeuren van de begroting van het Secretariaat-Generaal ligt bij het Comité van Ministers. Ook vanuit de andere lidstaten is er toenemende aandacht voor aspecten van governance en voor een resultaatgerichte benadering, zonder de relatiegerichte benadering tekort te doen. Het ligt voor de hand dat Nederland concrete initiatieven neemt om de governance te verbeteren.

15.4 Succes- en faalfactoren

Uit de cases en de interviews in het algemeen komen een aantal succes- en faalfactoren voor samenwerking binnen de Benelux Unie naar voren. Hieronder zetten we er een aantal uiteen.

- **Draagvlak/noodzaak uit de praktijk**
  Uit verschillende cases blijkt dat politieke wil en een praktische noodzaak belangrijke aspecten zijn in het al dan niet slagen van een initiatief voor samenwerking. Het is een noodzakelijke drijfveer voor het agenderen van thema's, met name in de vorm van knelpunten, en een betekenisvolle factor die het proces kan doen stokken indien afwezig. De vertegenwoordigers die deel moeten nemen aan de op te richten werkgroep moeten hier tijd voor vrij maken en niet iedereen zit daar altijd op te wachten. Ook voor het tempo waarmee een knelpunt wordt opgepakt is draagvlak en noodzaak uit de beleids- c.q. operationele praktijk bevorderlijk zo niet onontbeerlijk.

- **Hoogambtelijke betrokkenheid**
  Aanvullend op de betrokkenheid van de spelers uit de uitvoeringspraktijk, is ook de hoogambtelijke betrokkenheid van het vakdepartement, of de deelnemers aan de strategische overleggen, als voorwaarde voor succes te benoemen. Bijvoorbeeld wanneer er in een werkgroep tegen een knelpunt aangelopen wordt, kan het helpen dit op te schalen. Ook kan een strategisch overleg juist opdracht geven aan een werkgroep om een knelpunt op te lossen en de voortgang van de samenwerking bewaken.

- **Vertrouwen/relaties tussen de partijen**
  Omdat de samenwerking tussen de drie landen al zeer ver teruggaat, zijn er volgens betrokkenen bij de Benelux goede en langdurige relaties ontstaan en is er veel vertrouwen opgebouwd. Hierdoor is er minder huiverigheid op soms gevoelige dossiers, zoals bijvoorbeeld in het veiligheidsdomein. Goede relaties in Benelux-verband hebben ook hun weerslag op bilaterale samenwerkingsvormen. Ook de kennis, ervaring en het netwerk van medewerkers van het Secretariaat-Generaal, die soms jaren aan een dossier werken, is een factor die de samenwerking ten goede komt.

- **Meerwaarde van het Benelux-platform ten opzichte van andere vormen van samenwerking**
  In het aangaan en in stand houden van samenwerkingen in Benelux-verband, speelt veelal de afweging tussen een bilaterale of Benelux-samenwerking. Duidelijke meerwaarde van het Benelux-platform, bijvoorbeeld door het kunnen betrekken van de grensregio's in Frankrijk of Duitsland, is bevorderlijk voor de samenwerking. Ten opzichte van de samenwerking in EU-verband kan de Benelux-samenwerking de vorm aannemen van een proeftuin wanneer in EU-verband nog onvoldoende draagvlak of politieke wil bestaat voor een gemeenschappelijke aanpak.

- **Facilitering door het Benelux Secretariaat-Generaal**
  Het faciliteren van de samenwerking door het Secretariaat-Generaal speelt ook een rol in het succes van de overleggen. Het secretariaat verzorgt de continuïteit in de overleggen, en draagt er zorg voor dat de groep in ieder geval bijeenkomt. De eerder genoemde opbouw van kennis en institutioneel geheugen is hierin ook belangrijk. In veel vakdepartementen rouleert het dossierhouderschap voor de Benelux zeer regelmatig, waardoor er daar juist weinig opbouw van kennis plaatsvindt. Het institutioneel geheugen van het Secretariaat-Generaal kan dit (gedeeltelijk) compenseren.

A. Literatuurlijst

Gemeenschappelijke werkprogramma's Benelux Unie

- Gemeenschappelijk werkprogramma 2013-2016 'Groei, Innovatie en Veiligheid' (Benelux Publicatieblad, jaargang 2013, nummer 2).
- Gemeenschappelijk werkprogramma 2017-2020 'Grensverleggend samenwerken'.

Jaarplannen

- Jaarplan 2013 (Benelux Publicatieblad, jaargang 2013, nummer 2).
- Jaarplan 2014 (Benelux Publicatieblad, jaargang 2014, nummer 1).
- Jaarplan 2015 (Benelux Publicatieblad, jaargang 2015, nummer 1).
- Jaarplan 2016.
- Jaarplan 2017 'Grensverleggend samenwerken'.
- Jaarplan 2018 'Een steeds groenere en jongere Benelux'.
- Jaarplan 2019 'Grensverleggend samenwerken'.

Jaarverslagen

- Jaarverslag 2013 (Benelux Publicatieblad, jaargang 2014, nummer 5).
- Jaarverslag 2014 (Benelux Publicatieblad, jaargang 2015, nummer 3).
- Jaarverslag 2015 (Benelux Publicatieblad, jaargang 2016, nummer 2).
- Jaarverslag 2016.
- Jaarverslag 2017 'Grensverleggend samenwerken'.
- Jaarverslag 2018.

Prioriteiten voorzitterschap Benelux Unie

- Prioriteiten voor het Belgisch voorzitterschap van 2015.
- Prioriteiten voor het Luxemburgse Benelux-voorzitterschap van 2016.

Hoogtepunten samenwerking Benelux Unie

- Hoogtepunten van de Benelux-samenwerking onder Belgisch voorzitterschap 2015.
- Hoogtepunten van de Benelux-samenwerking onder Luxemburgs voorzitterschap 2016.
- Hoogtepunten samenwerking onder Nederlands voorzitterschap 2017.
- Hoogtepunten samenwerking onder Belgisch voorzitterschap 2018.

Kamerbrieven

- Kamerbrief over terugblik Benelux Top en prioriteiten Nederlands voorzitterschap van de Benelux Unie in 2017', minister van Buitenlandse Zaken Bert Koenders (17 januari 2017).
- Kamerbrief over Nederlands voorzitterschap van de Benelux Unie in 2020, minister van Buitenlandse Zaken Stef Blok (30 januari 2020).

Documenten Secretariaat-Generaal

- 17-VE-DIR(NO-001)NL – Roadmap mobiliteit
- 19-S-(NO-093)Politieke Sturing
- 19-S-(NO-093)Relatie SG/Benelux-Parlement
- 19-S-(NO-093)Waarde Benelux
- 19-S-(NO-093)Beleid
- 19-S-(NO-093)Afgesloten projecten
- 2016: Benelux-rapport vrachtvervoer. Belang en meerwaarde van goederenvervoer in de Benelux.
- 2017: Voortgang implementatie werkprogramma Pentalateraal Energie Forum.
- 2018: Repareerbaarheid: actuele uitdaging voor een duurzame toekomst.
- 2019: Benelux position of the waste sector.

Interparlementaire Benelux-Raad

- Brochure 'Benelux Interparlementaire Assemblee'
- Hoogtepunten van het Belgisch voorzitterschap 2015-2016
- Hoogtepunten van het Luxemburgs voorzitterschap 2016-2017
- Hoogtepunten van het Nederlands voorzitterschap 2017-2018
- Jaarprogramma's 2016 van de commissies
- Jaarprogramma's 2017 van de commissies
- Jaarprogramma's 2018 van de commissies
- Jaarprogramma's 2019 van de commissies
- 1st Benelux Forum of the European Youth Parliament, 3 oktober 2018.

Verslagen interdepartementale overleggen (IDO)

- IDO 11 juli 2017
- IDO 5 september 2017
- IDO 2 oktober 2017
- IDO 9 oktober 2017
- IDO 16 oktober 2017
- IDO 23 oktober 2017
- IDO 19 december 2017
- IDO 13 maart 2018
- IDO 28 juni 2018
- IDO 24 september 2018
- IDO 8 januari 2019
- IDO maart 2019 (precieze datum onbekend)
- IDO 7 mei 2019
- IDO 17 september 2019

Artikelen

- Hofmann, B., T. Jevnaker, P. Thaler, 'Following, Challenging, or Shaping: Can Third Countries Influence EU Energy Policy?', *Politics and Governance*, 7:1, pp. 152-164.

Verslagen van Tweede Kamerdebatten

2016

- Minister van Buitenlandse Zaken – thema: voortrekkersrol in EU – Tweede Kamer, bijlage bij kamerstuk 34300-V nr. 50
- Minister van Buitenlandse Zaken – thema: voortrekkersrol in EU – Tweede Kamer, kamerstuk 34166 nr. 43
- Minister van Buitenlandse Zaken – thema: voortrekkersrol in EU – Eerste Kamer, handelingen 2015-2016, nr. 22
- Minister van Buitenlandse Zaken – thema: voortrekkersrol in EU – Tweede Kamer, kamerstuk 21501-02 nr. 1684

2017

- Minister van Buitenlandse Zaken – thema: prioriteiten Nederlands Benelux-voorzitterschap– Tweede Kamer, kamerstuk 34550-V nr. 62
- Minister van Buitenlandse Zaken – thema: Benelux-samenwerking (algemeen) – Tweede Kamer, kamerstuk 34725-V nr. 1

2018

- Minister van Buitenlandse Zaken – thema: Benelux-samenwerking in het algemeen – Tweede Kamer, kamerstuk 23987 nr. 215
- Minister van Buitenlandse Zaken – thema: terugblik Nederlands voorzitterschap 2017 – Tweede Kamer, kamerstuk 34775-V nr. 75

2019

- Minister-President, Minister van Algemene Zaken – thema: voortrekkersrol EU, digitale vrachtbrief, politiesamenwerking, erkenning diploma's hoger onderwijs – Tweede Kamer, bijlage bij Kamerstuk 35000-I nr. 9 (jaaroverzicht 2018 Koninklijk Huis)
- Minister van Buitenlandse Zaken – thema: voortrekkersrol binnen de EU, digitale vrachtbrief – Eerste Kamer, handelingen 2018-2019, vergadernummer 26, item 9

Afvalmanagement

2016

- Minister van Buitenlandse Zaken – thema: afvalmanagement – Tweede Kamer, kamerstuk 22112 nr. HI
- Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu – thema: afvalbeheer (End of Waste) – Tweede Kamer, kamerstuk 21501-08 nr. 644

Arbeidsmobiliteit

2016

- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – thema: arbeidsmobiliteit, diploma-erkenning – Tweede Kamer, kamerstuk 32851 nr. 29
- Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – thema: diploma-erkenning, beroepskwalificaties – Tweede Kamer, kamerstuk 22452 nr. 48
- Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – thema: beroepskwalificaties – Tweede Kamer, handelingen 2016-2017, aanhangselnummer 85
- Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – thema: diploma-erkenning – Eerste Kamer, kamerstuk 34412 nr. C

2017

- Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – thema: erkenning diploma's hoger onderwijs en beroepskwalificaties – Tweede Kamer, handelingen 2016-2017, aanhangselnummer 2583
- Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – thema: erkenning diploma's hoger onderwijs – Tweede Kamer, kamerstuk 22112, nr. 2443

2018

- Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat – thema: automatische erkenning diploma's hoger onderwijs – Tweede Kamer, kamerstuk 21501-30 nr. 419
- Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Klimaat – thema: automatische erkenning diploma's hoger onderwijs – Tweede Kamer, kamerstuk 21501-34 nr. 283, nr. 284 en nr. 292
- Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – thema: grensoverschrijdende samenwerking – Tweede Kamer, kamerstuk 32851 nr. 38 met bijlage (arbeidsmobiliteit, diploma-erkenning, beroepskwalificaties, digitale vrachtbrief, werkbezoeken), alsook nr. 51
- Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – thema: beroepskwalificaties – Tweede Kamer, kamerstuk 32851 nr. 47
- Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – thema: beroepskwalificaties, diploma-erkenning – Tweede Kamer, kamerstuk 22452 nr. 59 en nr. 66
- Minister van Buitenlandse Zaken – thema: diploma-erkenning – Tweede Kamer, kamerstuk 22112 nr. 2611
- Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – thema: diploma-erkenning/beroepskwalificaties – Tweede Kamer, handelingen 2017-2018, vergaderingnummer 88
- Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – thema: beroepskwalificaties – Tweede Kamer, kamerstuk 35000-VIII nr. 2
- Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – thema: diploma-erkenning, beroepskwalificaties – Tweede Kamer, kamerstuk 21501-34 nr. 304 en nr. 306
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – thema: arbeidsmobiliteit – Tweede Kamer, bijlage bij kamerstuk 31757 nr. 97
- Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – thema: beroepskwalificaties – Tweede Kamer, handelingen 2018-2019, vergaderingnummer 18
- Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – thema: beroepskwalificaties, grensoverschrijdende samenwerking, oplossingen voor verschillen in wetgeving – Tweede Kamer, kamerstuk

32851 nr. 53, met bijlage over arbeidsmarktgegevens, bijlage over de Gezamenlijke verklaring Vlaams-Nederlandse top (5 november 2018, Middelburg) en bijlage over het Communiqué van de eerste regeringsdialoog tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen (19 november 2018, Düsseldorf)

- Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media – thema: erkenning beroepskwalificaties – Tweede Kamer, Kamerstuk 35300-VIII, nr. 2

2019

- Economie en arbeidsmarkt in de grensregio's van de Benelux-landen en aangrenzende gebieden, 2019
- Minister-President, Minister van Algemene Zaken – thema: voortrekkersrol EU, digitale vrachtbrief, politiesamenwerking, erkenning diploma's hoger onderwijs – Tweede Kamer, bijlage bij Kamerstuk 35000-I nr. 9 (jaaroverzicht 2018 Koninklijk Huis)
- Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – thema: erkenning beroepskwalificaties – Tweede Kamer, Kamerstuk 35282 nr. 6

Fiscale Fraude

- Secretariaat-Generaal Benelux, De strijd tegen de grootschalige fiscale fraude: De Benelux-aanpak, 2012.

2016

- Staatssecretaris van Financiën – thema: BTW-fraude – Tweede Kamer, kamerstuk 31880 nr. 10
- Minister van Financiën – thema: BTW-fraude – Tweede Kamer, kamerstuk 34550-IX nr. 8
- Staatssecretaris van Financiën – thema: BTW-fraude – Tweede Kamer, kamerstuk 31066 nr. 308

2017

- Staatssecretaris van Financiën – thema: BTW-carrouselfraude – Tweede Kamer, kamerstuk 31066 nr. 343

2018

- Staatssecretaris van Financiën – thema: strijd tegen fiscale fraude – Tweede Kamer, handelingen 2017-2018, aanhangselnummer 2349
- Jaarplan 2019 Belastingdienst – thema: strijd tegen fiscale fraude – Tweede Kamer, bijlage bij kamerstuk 31066 nr. 439
- Staatssecretaris van Financiën – thema: fiscale fraude (BTW, mini-one-stop-shop) – Tweede Kamer, bijlage bij Kamerstuk 31066 nr. 442 (rapport van de Algemene Rekenkamer over BTW op grensoverschrijdende digitale diensten)

2019

- Aanbeveling van het Benelux Comité van Ministers betreffende het bevorderen van de fiscale, douane- en veterinaire samenwerking aangaande de paardensector, M(2019)9.
- Aanbeveling van het Benelux Comité van Ministers betreffende de fiscale samenwerking en de strijd tegen de fiscale fraude, M(2019)7.
- Staatssecretaris van Financiën – thema: strijd tegen de fiscale fraude (TNA) – Tweede Kamer, Kamerstuk 21501-07, nr. 1610
- Staatssecretaris van Financiën – thema: strijd tegen de fiscale fraude – Tweede Kamer, Kamerstuk 25087, nr. 249
- Staatssecretaris van Financiën – thema: fiscale samenwerking – Tweede Kamer, Kamerstuk 25087, nr. 253

Digitale vrachtbrief

2016

- Minister van Infrastructuur en Milieu – thema: digitale vrachtbrief, LZV – Tweede Kamer, kamerstuk 21501-33 nr. 576

2017

- Minister van Infrastructuur en Leefmilieu – thema: digitalisering transportdocumenten – Tweede Kamer, kamerstuk 29362 nr. 265

2018

- Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – thema: grensoverschrijdende samenwerking – Tweede Kamer, kamerstuk 32851 nr. 38 met bijlage (arbeidsmobiliteit, diploma-erkenning, beroepskwalificaties, digitale vrachtbrief, werkbezoeken), alsook nr. 51

- Minister van Infrastructuur en Waterstaat – thema: digitale vrachtbrief/vervoersdocumenten – Tweede Kamer, kamerstuk 31409 nr. 191
- Minister van Buitenlandse Zaken – thema: digitale vrachtbrief – Tweede Kamer, kamerstuk 22112 nr. 2601 en HS
- Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – thema: mobility as a service – Tweede Kamer, kamerstuk 34775-A nr. 75
- Minister van Infrastructuur en Waterstaat – thema: digitale vrachtbrief – Tweede Kamer, bijlage bij kamerstuk 26643 nr. 581
- Minister en Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – thema: mobility as a service – Tweede Kamer, kamerstuk 31305 nr. 271

2019

- Minister-President, Minister van Algemene Zaken – thema: voortrekkersrol EU, digitale vrachtbrief, politiesamenwerking, erkenning diploma's hoger onderwijs – Tweede Kamer, bijlage bij Kamerstuk 35000-I nr. 9 (jaaroverzicht 2018 Koninklijk Huis)
- Minister van Buitenlandse Zaken – thema: voortrekkersrol binnen de EU, digitale vrachtbrief – Eerste Kamer, handelingen 2018-2019, vergadernummer 26, item 9
- Minister van Infrastructuur en Waterstaat – thema: mobility as a service – Tweede Kamer, Kamerstuk 31305, nr. 292 en nr. 294
- Minister van Infrastructuur en Waterstaat – thema: digitale vrachtbrief – Tweede Kamer, bijlage bij Kamerstuk 34244 nr. 2 (goederenvervoeragenda)

PLEF

2016

- Minister van Economische zaken – thema: energie – Tweede Kamer, kamerstuk 21501-33 nr. 579
- Minister van Economische Zaken – thema: energie – Tweede Kamer, kamerstuk 22112 nr. 2128

2018

- Minister van Economische Zaken en Klimaat – thema: energie (Penta, leveringszekerheid) – Tweede Kamer, handelingen 2018-2019, aanhangselnummer 713
- Minister van Economische Zaken en Klimaat – thema: energie en klimaat – Tweede Kamer, kamerstuk 32813 nr. 249 met bijlage

2019

- Minister van Economische Zaken en Klimaat – thema: Pentalateraal Forum, Integrale Energie- en Klimaatplannen, waterstof, Noordzee Energie Samenwerking – Tweede Kamer, Kamerstuk 21501-33, nr. 766 en nr. 789
- Minister van Economische Zaken en Klimaat – thema: Pentalateraal Energieforum, leveringszekerheid – Tweede Kamer, Kamerstuk 35283 nr. 6
- Minister van Economische Zaken en Klimaat – thema: Integrale Energie- en Klimaatplannen, Pentalateraal Energieforum, Noordzee Energie Samenwerking, Gas Platform, alternatieve brandstoffen – Tweede Kamer, Kamerstuk 32813, nr. 406 met bijlage
- Minister van Economische Zaken en Klimaat – thema: Pentalateraal Energieforum – Eerste Kamer, handelingen 2019-2020, vergadernummer 10, item 9

Politiesamenwerking

- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, 2004-2005, 29996 nr. 3
- Ministerie Justitie en Veiligheid, Informatieblad 'Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake politiesamenwerking'
- Minister van Veiligheid en Justitie – thema: bestuurlijk aanpak van de criminaliteit (herziening Benelux-Politieverdrag) – Tweede Kamer, 2017, kamerstuk 31109 nr. 23
- Minister voor Rechtsbescherming – thema: bestuurlijke aanpak van de criminaliteit, politieverdrag – Tweede Kamer 2018, kamerstuk 31109 nr. 24

B. Respondenten

Secretarissen-Generaal Benelux	Secretaris-Generaal Benelux unie
	Voormalig Secretaris-Generaal Benelux Unie
	Voormalig adjunct Secretaris-Generaal Benelux Unie
Ministerie van Buitenlandse Zaken Nederland	Benelux-coördinator, beleidsmedewerker West-Europa, Ministerie van Buitenlandse Zaken
	Benelux-coördinator, beleidsmedewerker West-Europa, Ministerie van Buitenlandse Zaken
	Voormalig Benelux-coördinator, Ministerie van Buitenlandse Zaken
	Hoofd afdeling West-Europa, Ministerie van Buitenlandse Zaken
	Plaatsvervangend Nederlands Chef de Poste te België
	Tweede politiek secretaris, Nederlandse ambassade te België
	Ambassaderaad Justitie en Binnenlandse Zaken te Brussel
Luxemburg	Benelux-coördinator Luxemburg, Ministerie van Buitenlandse en Europese Zaken
	Luxemburgse ambassadeur te Nederland
België	Benelux-coördinator België, senior beleidsmedewerker Federale Overheidsdienst Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
	Beleidsmedewerker, Federale Overheidsdienst Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
	Belgische ambassadeur te Nederland
Benelux-Parlement	Secretaris-Generaal, Interparlementaire Benelux-Raad
	Tweede Kamerlid en afgevaardigde Benelux-parlement
Secretariaat-Generaal	Afdelingshoofd, Secretariaat-Generaal Benelux Unie
	Afdelingshoofd, Secretariaat-Generaal Benelux Unie
	Beleidsmedewerker Secretariaat-Generaal Benelux Unie
	Beleidsmedewerker, Secretariaat-Generaal Benelux Unie
	Beleidsmedewerker, Secretariaat-Generaal Benelux Unie
	Beleidsmedewerker, Secretariaat-Generaal Benelux Unie
	Beleidsmedewerker, Secretariaat-Generaal Benelux Unie
	Verbindingsofficier Noordrijn-Westfalen, Secretariaat-Generaal Benelux Unie
Afvalmanagement	Beleidsmedewerker, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
	Eigenaar Sortiva

Arbeidsmobiliteit	Beleidsmedewerker ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	FNV Bestuurder Grensarbeid
Digitale vrachtbrief	Chief Operational Officer, TransFollow
	Voormalig teammanager Nederland in de Europese regio, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Fiscale fraudebestrijding	Benelux-coördinator Belastingdienst, International Affairs
	Voormalig Benelux-coördinator Belastingdienst
	Coördinator btw-fraude, FIOD
Pentalateraal Energie-platform	Senior Advisor Public Affairs, TenneT
	Themacoördinator groothandelsmarkt elektriciteit, ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Politiesamenwerking	Benelux-coördinator, ministerie van Justitie en Veiligheid
	Portefeuillehouder Benelux, strategisch adviseur internationaal van de Nationale Politie
	Stafmedewerker internationaal van de politie Zeeland-West Brabant