Clingendael
Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Verslag van het expert-seminar: *De toekomst van de Benelux Unie*

21 maart 2013, Huys Clingendael, Den Haag

Zo'n dertig genodigde personen die professioneel betrokken zijn bij de Benelux Unie-samenwerking (ambtenaren, diplomaten, vertegenwoordigers van het Benelux Secretariaat-generaal, academici, (voormalige) politici en assistenten van parlementariërs) discussieerden op 21 maart 2013 over de toekomst van de Benelux Unie. Aanleiding voor het seminar was het door IOB gepubliceerde rapport *Relaties, resultaten en rendement; Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief* (IOB Evaluatie nr. 372, november 2012).

Het seminar bestond uit twee sessies. Tijdens de eerste sessie stond het karakter van de Benelux Unie centraal. In de tweede sessie werd de aansturing van de Benelux Unie-samenwerking en de rol van de hoofdsteden besproken. Beide sessies werden ingeleid door twee sprekers (zie bijlage: Programma).

Aangezien tijdens het seminar de zgn. 'Chattam House rule' gold, is een geanonomiseerd verslag gemaakt.

Sessie 1: Het karakter van de Benelux Unie: politiek, functioneel, relationeel?

Het belang van maatschappelijke baten en relaties

- Het IOB-rapport vraagt de politiek om een visie op het gewenste ambitieniveau wat betreft de resultaatgerichtheid van de Benelux Unie (BU)-samenwerking: moeten er altijd concrete resultaten met (voor het publiek zichtbare) maatschappelijke effecten worden nagestreefd of kan ook volstaan worden met informatie- en kennisuitwisseling? De minister van Buitenlandse Zaken stelt in zijn beleidsreactie dat de resultaatgerichtheid onverminderd relevant blijft.
- Een spreker beschouwt het hameren op maatschappelijk rendement als gevaarlijk en een uiting van de tijdgeest (het 'rendementsdenken') en als doodsteek voor veel lange termijn zaken. Resultaat hoeft er volgens deze spreker niet altijd te zijn, goede relaties kunnen leiden tot resultaten. Daar wordt tegenover gesteld dat het loslaten van de resultaatgerichtheid de legitimiteit van de samenwerking onderuit zou halen.

- Gewezen wordt op de grote cultuurverschillen tussen Nederland enerzijds en België en Luxemburg anderzijds als het gaat om resultaatgerichtheid en het belang van relaties. Het IOB-rapport is geschreven vanuit het Nederlands perspectief. Een dergelijk rapport had nooit in België of Luxemburg geschreven kunnen worden. In België en Luxemburg zijn relaties ook resultaten, ook als ontmoetingen geen concrete output opleveren. Ook in België en Luxemburg is men niet vies van resultaten en doet men aan planning en focussering, maar de mate waarin dat expliciet gebeurt en vooropgesteld wordt is typisch Nederlands. Het denken in DRAM (doelen, resultaten, activiteiten en middelen) en SMART-indicatoren (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) is in Nederland wijdverbreid. Het Benelux Secretariaat-generaal heeft echter niet alleen met Nederland te maken, maar ook met twee andere regeringen.
- Investeren in relaties is goed, maar dat maakt een (kritische) evaluatie wel moeilijk. Daarom zou het zinvol zijn om criteria te formuleren over welke relatie men nastreeft. Wel of niet investeren in een bepaald type relatie zou onderdeel van een afwegingskader moeten zijn. Het IOB-rapport heeft een eerste poging ondernomen, door twee van dergelijke typen relaties te benoemen: kennisuitwisseling en een platform- of netwerkfunctie voor functionarissen uit de drie landen die elkaar vanuit professioneel oogpunt nodig kunnen hebben. Het is wellicht mogelijk om de typologie van waardevolle relaties verder uit te werken.
- Het belang van de Benelux Unie voor de politieke relaties wordt gerelativeerd. Daar gebruiken de bewindslieden immers de Benelux Politieke Samenwerking voor. Wel wordt erop gewezen dat politici moeite hebben de BU en BPS van elkaar te onderscheiden.
- Een spreker stelt dat de Benelux een goed instrument is voor Nederland om de verbondenheid met Luxemburg te bestendigen. Dit is belangrijk in het licht van onze samenwerking in het kader van de Europese Unie.

Inhoudelijke focus

- Het IOB-rapport legt de politiek ook de vraag voor in welke mate inhoudelijke focus wenselijk en/of noodzakelijk is. Er is immers ook een benadering denkbaar van 'laat 1000 bloemen bloeien'. Dit heeft echter implicaties voor de intensiteit en het karakter van de ondersteuning door het Benelux Secretariaat-generaal.
- Een deelnemer typeerde de rol van het SG als het faciliteren van de samenwerking, als 'loodgieter', een rol die niet noodzakelijk vraagt om meer focus. Een andere spreker werpt de vraag op of de BU zich niet kwetsbaar maakt door zo te werk te gaan?
- Indien toch focus gewenst is, zou deze dan niet beter gezocht kunnen worden in de twee doelstellingen van het BU-verdrag – het vervullen van een voortrekkersrol binnen de EU en het versterken van de grensoverschrijdende samenwerking – dan in de drie kernthema's? Het Benelux SG moet dan geen thematische kennis opbouwen, maar kennis op het gebied van Europees beleid en grensoverschrijdende samenwerking. Als de twee doelen leidend zouden zijn, zou dit het ontwikkelen van een visie vergemakkelijken.
- De bevinding van IOB dat het verdrag niet leidt tot meer focus werd genuanceerd. De thema's zouden slechts een ordeningsprincipe zijn, zonder een uitgangsprincipe te willen zijn. Toch, zo wordt ook ingebracht, leiden de drie kernterreinen in het verdrag wel

degelijk tot meer focus, doordat niet meer alles wordt opgepakt. Het SG kan met het verdrag in de hand ook 'nee' verkopen.

Multilevel governance

- De Benelux kan een verbinding zijn tussen lokale bestuurlijke niveaus en het internationale/Europese niveau. Er vindt concrete grensoverschrijdende samenwerking plaats tussen lokale autoriteiten (GROS), de Benelux biedt een netwerk voor de deelnemers naar de EU en de Raad van Europa en de Benelux heeft een terrein van eigen werkzaamheid.
- Europa heeft niet altijd de oplossing voor bovennationale vraagstukken. De Benelux maakt het mogelijk – bijvoorbeeld op het terrein van grensarbeid – om op een hoger niveau dan bilateraal, maar een lager dan Europees niveau, beleid te bespreken. Dat voorziet in een behoefte. Ook de coördinatie van de implementatie van EU-richtlijnen komt aan bod in sommige werkgroepen.
- Ook kan de Benelux (het SG) als procesbegeleider optreden bij het oplossen van bilaterale geschillen.
- De Benelux heeft een zekere onontkoombaarheid omdat de drie landen ingeklemd liggen tussen de Europese grootmachten. Dat wil niet zeggen dat de Benelux altijd betrokken moet zijn. Grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale autoriteiten vindt ook plaats buiten het kader van de Benelux Unie. Gewezen wordt op de goede samenwerking tussen bijvoorbeeld Brabant, Zeeland en Vlaanderen. Die geven er juist de voorkeur aan de hoofdsteden er niet bij te betrekken.
- Een voordeel voor Vlaanderen van het nieuwe verdrag is dat de gemeenschappen en gewesten kunnen participeren. Bij grensoverschrijdende kwesties is er in België namelijk vaak sprake van gemengde bevoegdheden. Tegelijk ontwikkelt zich de laatste jaren een Vlaams-Nederlandse samenwerking die buiten de Benelux om gaat. Het is niet altijd gemakkelijk om te bepalen wat het geëigende niveau is. Zo is er momenteel tweestrijd over het gebruik van een Nederlands-Vlaams kader of de Benelux Unie voor de erkenning van diploma's.
- De beleidsreactie van de minister op het IOB-rapport maakt duidelijk dat de Benelux Unie bij grensoverschrijdende samenwerking geen voorkeursoptie (*default option*) is. Dit wordt door sommige aanwezigen onderschreven. Het is een en-en verhaal. Een deelnemer brengt in dat je bij grensoverschrijdende samenwerking juist wel eerst moet kijken naar welke structuren je al hebt, voordat je een ander verband opricht. We moeten niet denken: waar kunnen we de Benelux voor gebruiken, maar we moeten de staande Benelux-structuur benutten als we een concreet probleem willen oplossen. Ga geen nieuwe structuren opzetten (zoals nu bij de Vlaams-Nederlandse samenwerking veel gebeurt) als je al een werkende structuur hebt.

Voortrekker binnen de Europese Unie

- Een van de twee in het BU-verdrag genoemde doelstellingen is het vervullen van een voortrekkersrol binnen de Europese Unie. Tegelijk toont de evaluatie aan dat niet actief op dit aspect wordt gestuurd en dat successen op dit vlak min of meer toevallig tot stand komen. Wat moet de ambitie zijn? Een spreker pleit voor meer strategische omgang met de voortrekkersrol. Daar wordt tegenover gesteld dat de Benelux Unie geen 'mini-

Europa' is. De voortrekkersrol is geen doel op zich, de Benelux is er in de eerste plaats voor de drie landen zelf. Tegelijk doet de Benelux wel alles met een visie op Europa. Als men het als Benelux eens kan worden, dan zijn de verschillende Europese oriëntaties in het compromis verdisconteerd.

Sessie 2: De aansturing van de Benelux Unie-samenwerking en de rol van de hoofdsteden

- De mate waarin en de wijze waarop de aansturing van de Benelux Unie-samenwerking zou moeten plaatsvinden is afhankelijk van het gewenste karakter van de Benelux Unie (sessie 1). Naarmate meer resultaatgerichtheid en focus gewenst is, wordt er meer van de aansturing gevraagd.
- De IOB-evaluatie legt de grootste verantwoordelijkheid voor de sturing bij de hoofdsteden. Er is een neiging om de uitvoering van het verdrag primair als een verantwoordelijkheid van het Benelux SG te beschouwen, maar een succesvolle Benelux-samenwerking vereist juist politieke wilsovereenstemming tussen de hoofdsteden. Een spreker plaatst vraagtekens bij de rol van het SG als stuwer van de samenwerking. Hij geeft aan dat op zijn minst één van de drie landen 'sponsor' moet zijn bij het ontwikkelen van nieuwe samenwerkingsinitiatieven, om het noodzakelijke draagvlak te waarborgen.
- Het is belangrijk om aan te geven waar het precies om gaat bij politieke sturing. In de praktijk is het ambtelijke proces van afstemming van de jaarplannen belangrijker. De politiek zegent de jaarplannen vervolgens af. Opgemerkt wordt dat deze afzegening vaak een defensieve check inhoudt door de politieke medewerker: er wordt gekeken naar wat schade zou kunnen aanrichten, niet naar wat prioriteit heeft.
- De vraag wordt gesteld of je na een intensief ambtelijk afstemmingsproces van het jaarplan de politiek er nog mee 'lastig moet vallen'? Toch wordt erop gewezen dat politieke en hoogambtelijke sturing noodzakelijk zijn. De Benelux Unie kan niet los staan van de regeringen in de drie landen. Waar er sprake van politieke sturing is, loopt de samenwerking beter. De regeringswisselingen van de afgelopen jaren waren niet behulpzaam voor de aansturing. Daarom is ook hoogambtelijke aandacht/sturing van belang. Misschien kunnen de politici in een vroeger stadium betrokken worden, door hen gezamenlijk prioriteiten te laten ontwikkelen. De gunstige politieke conjunctuur biedt kansen voor politieke samenwerking.
- Het voorzitterschap van de Benelux (sinds 2011 roulerend per kalenderjaar) zou een interessant instrument kunnen zijn om de aansturing te verbeteren. De vraag is wel of de periode van een jaar lang genoeg is om echt iets te veranderen. Daarvoor verloopt de samenwerking eigenlijk te traag.
- Er zijn voor- en tegenstanders van het idee om ook de Directeuren-generaal Europese samenwerking (DGES'en) in Benelux Unie-verband te laten vergaderen. Volgens sommigen kan dit de Benelux Unie sterker met de EU verbinden. Anderen betwijfelen of de DGES'en daarvoor tijd kunnen vrijmaken.
- Er zijn ook voor- en tegenstanders van het idee om de Nederlandse inbreng voor het Benelux-jaarplan vast te laten stellen in de Coördinatiecommissie voor Internationale Aangelegenheden (CoRIA). De beleidsreactie van de minister van Buitenlandse Zaken nam afstand van dit idee, maar er is ook steun voor het idee om de CORIA jaarlijks een

visie-debat te laten houden. Het voordeel is de deelname van de directeuren Internationale Zaken van de vakdepartementen en het feit dat de SG van het ministerie van Buitenlandse Zaken – lid van de Benelux-raad – het forum voorzit.

- Voor het Benelux SG zou het welkom zijn om op elk departement een contactpersoon op niveau te hebben, bijvoorbeeld de directeur Internationale Zaken. Binnen de hogere ambtelijke echelons in Nederland is de Benelux echter niet bepaald geliefd. De Benelux wordt soms beschouwd als hobby van individuele medewerkers/ambtenaren.
- De coördinerende rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) wordt positief beoordeeld. BZ heeft de afgelopen periode een aantal interdepartementale bijeenkomsten georganiseerd, naar aanleiding van het eigen Benelux voorzitterschap en de voorbereiding van het nieuwe meerjarenprogramma van de Benelux. BZ gaat echter niet over de prioriteiten van vakdepartementen.
- Het door IOB voorgestelde afwegingskader wordt gezien als een interessant instrument. IOB heeft slechts een aanzet gegeven die door de verantwoordelijken verder moet worden geoperationaliseerd. Wel wordt erop gewezen dat in België het woord van de minister veel belangrijker is dan een set van criteria (cultuurverschil).
- Er is ook ruimte voor verbetering van de aansturing door het Benelux Secretariaat-generaal. Sommige werkgroepen functioneren als eilanden. Het Benelux SG heeft het IOB-rapport serieus opgepakt en heeft zich voorgenomen om projectmatiger te gaan werken. De afdelingshoofden moeten duidelijk maken welke problemen zij oplossen en wanneer een project afgerond zal zijn.
- Een vraag die in de nabije toekomst moet worden beantwoord is welke rol de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen (NRW) kan spelen bij de strategiebepaling. Nu is NRW vrijwel beperkt tot het operationele niveau. Het voorbeeld van de Chief Veterinary Officers laat zien dat er creatieve oplossingen mogelijk zijn, die rekening houden met de aparte status van Noordrijn-Westfalen.

Benelux-parlement

- Er wordt op gewezen dat noch de Tweede Kamer, noch het Benelux-parlement op dit moment meedenken over de strategiebepaling. De rol van het Benelux-parlement bij de jaarstukken kan worden vergroot door de jaarplannen in concept in plaats van in vastgestelde vorm te bespreken. Mogelijk kan het Benelux-parlement een recht van amendement krijgen. Tegelijk wordt de vraag opgeworpen of er wel behoefte is aan parlementaire betrokkenheid, gezien het operationele en apolitieke karakter van de samenwerking.
- Er wordt voor gepleit om het Benelux-parlement te versterken. Politici staan vaak met hun rug naar het buitenland, zelfs naar de buurlanden. Via het Benelux-parlement kunnen parlementariërs nuttige contacten onderhouden.
- Het Benelux-parlement moet meer tanden krijgen, zodat ministers ook echt moeten antwoorden op de aanbevelingen.

Conclusies van de voorzitter

1. De Benelux is een sterk merk, maar vooral buiten de Benelux (bijv. in het Balticum), niet in de hogere ambtelijke echelons in Nederland. Geldt de Benelux nog als model voor andere regio's?
2. Het IOB-rapport wordt gezien als positief-kritisch, constructief, indien men het hele rapport leest.
3. Gebruik de Benelux als het nodig is (bij GROS en het beïnvloeden van het EU-proces), niet omdat het er is. De Benelux Unie bestaat en heeft bewezen bestaansrecht te hebben.
4. Verbeteringen zijn mogelijk (daarover is tenminste consensus), het IOB-rapport draagt daarvoor waardevolle suggesties aan.
5. De samenwerking is niet alleen de verantwoordelijkheid van het SG, het vereist ook samenwerking met en tussen de hoofdsteden. Daar ligt een uitdaging, met name ook door de onbekendheid bij de top van ministeries.
6. Politieke sturing, wat is dat precies? Dit ligt genuanceerd. In de praktijk is het ambtelijke traject wezenlijker. Misschien kunnen de ministers vroeger in het traject worden betrokken. Zijn de ministers bereid de samenwerking in een breder kader (EU) in te passen?
7. Meer focus: wat betekent dat? Hoe ver moet die focus gaan en welke implicaties heeft dat? Daar zijn verschillende opvattingen over. Programmatische focus, niet uitsluitend naar rendement kijken.
8. Cultuurverschillen: dat is een wezenlijk punt. Een dergelijk rapport had nooit in België of Luxemburg geschreven kunnen worden, typisch Nederlands. De Nederlandse opstelling maakt de samenwerking niet gemakkelijker.
9. Het door IOB voorgestelde afwegingskader moet verder worden ingevuld en geoperationaliseerd.

Instituut Clingendael en

de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken

organiseren n.a.v. het IOB-rapport *Relaties, resultaten en rendement*:

Expert-seminar:

De toekomst van de Benelux Unie

Donderdag 21 maart 2013

Huys Clingendael, Clingendael 7, Den Haag

Programma:

13.30 uur	Ontvangst deelnemers
14:00 uur	Opening door de voorzitter, prof. dr. Jan Rood, Instituut Clingendael
	Sessie 1: Het karakter van de Benelux Unie: politiek, functioneel, relationeel?
	Inleiding 1: Drs. Bas Limonard, inspecteur IOB
	Inleiding 2: Mr. Maarten Vidal, Beleidsmedewerker Departement internationaal Vlaanderen; mede-auteur *De Benelux; tijd voor een wedergeboorte?*
	Discussie
15.15 uur	Pauze
15.30 uur	*Sessie 2: De aansturing van de Benelux Unie samenwerking en de rol van de hoofdsteden*
	Inleiding 1: Dr. Jan van Laarhoven, Secretaris-generaal van de Benelux Unie
	Inleiding 2: Mr. Maarten Lak, speciaal vertegenwoordiger voor de buurlanden, ministerie van Buitenlandse Zaken
	Discussie
17.00	Conclusies van de voorzitter
17.15	Borrel