

Vergaderjaar 2020–2021

31 585

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

F

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 september 2020

In deze brief geef ik namens het kabinet een reactie op het rapport «Evaluatie Benelux Unie-samenwerking 2013–2019»¹ dat u in de bijlage aantreft. De evaluatie volgde op de toezegging die de Minister van Buitenlandse Zaken tijdens de parlementaire debatten in 2009 en 2010 over de goedkeuring van het nieuwe Benelux-verdrag aan de Kamers deed om de Benelux-samenwerking periodiek te evalueren. Na een eerdere evaluatie van de Benelux-samenwerking, verschenen op 1 november 2012 en uitgevoerd door de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, is de evaluatie dit maal uitgevoerd door Instituut Clingendael en Significant APE.

Na de toezending van het initiële onderzoeksrapport naar uw Kamer op 9 juli 2020, zijn de uitvoerders van de evaluatie door het Benelux Secretariaat-Generaal op enkele onjuistheden in het rapport gewezen. Daarop hebben de uitvoerders van de evaluatie besloten om het rapport licht te herzien. De wijzigingen ten opzichte van de eerder gepubliceerde versie zijn (naast redactionele aanpassingen):

Paragraaf 6.2.3 (p. 30–31):

- correctie van de afgesproken streeftermijn voor beantwoording van schriftelijke vragen en aanbevelingen van het Benelux-Parlement.

Paragraaf 8.2 (p. 38–39):

- toevoeging van de juridische grondslag voor de jaarlijkse begrotingscontrole door de lidstaten;
- toevoeging dat de jaarlijkse afdrachten van de lidstaten ook de dotatie voor de pensioenreserve omvatten;

¹ Ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud.

- toevoeging van een verwijzing naar de fiscale regeling zoals vastgelegd in het Zetelverdrag van de Benelux Unie met gastland België.

Op 2 september 2020 werd het herziene rapport aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken aangeboden.

De onderhavige evaluatie richtte zich op de Benelux-samenwerking in de periode van 2013 tot en met 2019. Het doel van de evaluatie was tweeledig. Ten eerste moest de evaluatie inzicht geven in de wijze waarop gevolg is gegeven aan de aanbevelingen van de evaluatie uit 2012. Die aanbevelingen hadden betrekking op de toegevoegde waarde van de Benelux Unie en op de verbeteringen die werden beoogd met de inwerkingtreding van het nieuwe Benelux-verdrag. Ten tweede moest de huidige 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.

Een belangrijk aandachtspunt is dat de evaluatie plaatsvond vanuit Nederlands perspectief. Dat wil zeggen dat de evaluatie zich richtte op elementen die Nederland als lidstaat van de Benelux belangrijk vindt, zoals een Benelux die voordelen oplevert voor burgers en bedrijven, en waarbinnen politieke sturing, focus en flexibiliteit verzekerd zijn. Zie hiertoe ook de Kamerbrief over het Nederlandse Benelux-voorzitterschap in 2020.² Bovendien richt de evaluatie zich op het functioneren van (en de aansturing door) Nederlandse overheidsdiensten en niet op die van België of Luxemburg.

Belangrijkste bevindingen

Deze kabinetsreactie volgt de door het evaluatieconsortium, op basis van een synthese van deskresearch, casestudies en interviews, geformuleerde belangrijkste bevindingen, te weten:

1. 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 de bereikte resultaten moeilijk meetbaar zijn en zich vaak pas op langere termijn manifesteren.
2. De Nederlandse doelstelling van verminderde lastendruk voor burgers en bedrijven wordt in concrete gevallen op kleinere schaal gerealiseerd dan beoogd.
3. 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*. Daarnaast biedt het Secretariaat-Generaal in diverse casussen een platform om tot uitwisseling van kennis tussen overheden te komen.
4. Door de Benelux-samenwerking hebben Nederlandse ambtenaren vaak goede contacten met hun collega's in België en Luxemburg. Van dit netwerk kunnen ze ook buiten de Benelux-werkgroepen profiteren.
5. De Benelux-samenwerking neemt op bepaalde terreinen barrières weg in de handhaving (bijv. fraudebestrijding of politiesamenwerking), waardoor de Nederlandse overheid in staat is om effectiever op te treden.
6. Waar de «Benelux als proeftuin» op sommige terreinen is ingegeven door de wens om een voortrekkersrol binnen de Europese Unie in te nemen, wordt de Benelux soms ook als proeftuin gebruikt omdat de wens naar EU-samenwerking op dat terrein niet te realiseren bleek.

² Kamerstuk 35 300 V, nr. 62.

7. In het algemeen is er sprake van een toename van politieke sturing ten opzichte van de vorige evaluatie. De prioriteitenstelling binnen de Benelux komt vooral voort uit eerder gezamenlijk vastgestelde gemeenschappelijke werkprogramma's en jaarplannen dan uit de mogelijkheden van het voorzitterschap om politiek te sturen.
8. 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. De complementariteit van de Benelux-samenwerking kan sterker belicht worden aan de hand van concrete resultaten die in de Benelux-samenwerking zijn geboekt.
9. Binnen Nederland lijkt de sturing op het proces verbeterd door brede coördinatie tussen de departementen. Verdere verbetering zou mogelijk zijn door de interdepartementale overleggen in een regelmatige frequentie te laten plaatsvinden en door interdepartementale overeenstemming te bereiken over doelen en resultaten van de Benelux-samenwerking.
10. In de laatste jaren is er meer aandacht geweest voor duidelijkere prioritering binnen de Benelux, die zich uit in een afname van het aantal sub-thema's, projecten en werkgroepen. Het in de vorige evaluatie voorgestelde afwegingskader ter beoordeling van nieuwe initiatieven wordt niet gebruikt. Wel is er vanuit de departementen en strategische overleggen wel een kritische houding ten aanzien van het uitbreiden van de samenwerking naar nieuwe thema's.
11. De ministeriële betrokkenheid bij het Benelux-Parlement is licht verbeterd, al blijft de aanwezigheid van Nederlandse Ministers achter bij de andere landen. Een ander aandachtspunt is de lange termijn van beantwoording van schriftelijke vragen of aanbevelingen van het Benelux-Parlement.
12. De samenwerking tussen de Benelux en aangrenzende regio's (Noordrijn-Westfalen en Noord-Frankrijk) is in de evaluatieperiode verdiept en uitgebreid met nieuwe beleidsterreinen. De toegekende bevoegdheden aan de deelstaten of regio's stellen tegelijkertijd ook grenzen aan de intensiteit van de samenwerking met de buurlanden.

Beleidsreactie

Alvorens in te gaan op de individuele bevindingen neem ik deze gelegenheid graag te baat om het belang van de Benelux-samenwerking voor Nederland te markeren. De Benelux kent een lange geschiedenis en heeft veel concrete resultaten geboekt in de voorbije jaren. Enkele voorbeelden hiervan zijn de nauwe samenwerking tussen de Nederlandse en Belgische politie via het Benelux-Politieverdrag, het creëren van een gelijk speelveld op het grensoverschrijdende bedrijventerrein Albertknoop via een Benelux-beschikking of het verminderen van administratieve lasten voor transportbedrijven door de Benelux-proef rondom de digitale vrachtbrief. Naast het oplossen van concrete problemen, fungeert de Benelux door deze nauwe samenwerking ook als proeftuin binnen de Europese Unie. Bovendien zijn de Benelux-landen via de Benelux Unie al jarenlang partners, wat een krachtenbundeling in andere gremia ook weer vergemakkelijkt.

De genoemde voordelen van de Benelux-samenwerking laten onverlet dat Nederland als Benelux-lidstaat scherp blijft toezien op het functioneren van de Benelux Unie. Zo heeft het per 1 januari 2020 aangetreden nieuwe College van Secretarissen-generaal de boodschap van de lidstaten meegekregen om zijn meerwaarde keer op keer te blijven bewijzen. Dit betekent onder andere dat de Benelux de juiste balans dient te vinden tussen enerzijds de flexibiliteit om in te spelen op concrete problemen en

anderzijds de focus om in te zetten op terreinen waar de Benelux een rol van betekenis kan spelen. In het verlengde hiervan ligt de taak voor de Benelux om ook bij een breder publiek kenbaar te maken welke resultaten de Benelux-samenwerking oplevert.

Ten aanzien van de hogergenoemde belangrijkste bevindingen van de evaluatie stelt het kabinet het volgende:

1. De bevinding dat de Benelux-samenwerking zich sterker richt op abstracte maatschappelijke baten dan op concrete resultaten voor burgers en bedrijven wordt ten dele onderschreven. Het is correct dat de meerwaarde van de Benelux-samenwerking op belangrijke terreinen, zoals de politiesamenwerking of fiscale fraudebestrijding, niet te kwantificeren is. Niettemin zijn de voordelen van de samenwerking in veel gevallen, zoals bij grensoverschrijdende politie-inzet, van wezenlijk en tastbaar belang voor burgers in de grensregio's. Het vermogen van de Benelux om telkens te komen tot een mix van abstracte en concrete resultaten ziet het kabinet als een belangrijk kenmerk van de samenwerking.
2. Ten aanzien van de lastendrukvermindering voor burgers en bedrijven zij gesteld dat het kabinet iedere stap in de goede richting toejuicht. Vanzelfsprekend moeten de inspanningen in verhouding staan tot de resultaten. Ten aanzien van de digitale vrachtbrief kan zeker worden geconcludeerd dat de «winst» hier significant is. Het gebruik van de digitale vrachtbrief neemt aanmerkelijk toe sinds de start van de proef. De proef zal verlengd worden zodat bedrijven gebruik kunnen blijven maken van de Benelux vrachtbrief en de pilot zal tegelijk gebruikt worden als proeftuin voor de implementatie van de deze zomer aangenomen Verordening *electronic freight transport information* (eFTI). Natuurlijk zal het kabinet ook de komende periode de verhouding tussen doelstellingen en uiteindelijke resultaten kritisch volgen.
3. De bevinding dat een belangrijke meerwaarde van de Benelux-samenwerking erin bestaat dat de landen de Benelux kunnen gebruiken als platform om met elkaar kennis, ervaring en *best practices* uit te wisselen, wordt onderschreven. Drie soevereine staten die nauw samenwerken om tot de beste oplossingen te komen.
4. De bevinding dat het internationale netwerk van Nederlandse ambtenaren gebaat is bij de Benelux-samenwerking, wordt onderschreven. Zo zijn de Benelux-contacten bij de Belgische en Luxemburgse ministeries in veel gevallen ook betrokken bij (delen van) vergelijkbare EU-dossiers. Op deze wijze kan Nederland ook profiteren van de Benelux-samenwerking in de Europese Unie.
5. De bevinding dat er door de Benelux-samenwerking op terreinen als politiesamenwerking of fiscale fraudebestrijding barrières wegneemt voor (internationale) handhaving, wordt onderschreven. Dit is een wezenlijk voordeel voor de betrokken diensten waardoor Nederland voor burgers weer iets veiliger wordt.
6. De bevinding dat er terreinen zijn waarop de Benelux als een proeftuin binnen de Europese Unie fungeert, wordt onderschreven. Een voorbeeld hiervan is *Transaction Network Analysis* (TNA-tool) voor de bestrijding van btw-fraude, die als Benelux-initiatief ontstond en op Europees niveau is overgenomen. Tegelijkertijd is het juist dat de verdergaande integratie binnen de Benelux incidenteel van aard is. De mogelijkheid om in Benelux-verband te experimenteren met verdere integratie tussen de lidstaten (via de door artikel 350 VWEU geboden mogelijkheden) blijft echter waardevol.
7. Het wordt onderschreven dat in de afgelopen periode meer aandacht is geweest voor politieke sturing binnen de Benelux Unie. Tegelijkertijd is het aantal ministeriële of hoogambtelijke overleggen op

sommige terreinen beperkt gebleven. In veel gevallen kan dit worden verklaard uit de omstandigheid dat er geen wezenlijke verschillen van inzicht tussen de Benelux-lidstaten waren, waardoor met afstemming op lager ambtelijk niveau kon worden volstaan.

8. De bevinding dat de Benelux-samenwerking aan bekendheid zou kunnen winnen, wordt onderschreven. Tegelijkertijd kan gesteld worden dat de Benelux Unie één van meerdere manieren van internationale samenwerking is, die niet in concurrentie staat met lokale grensoverschrijdende samenwerking, bilaterale samenwerking of Europese samenwerking. Op ambtelijk niveau zet het Ministerie van Buitenlandse Zaken zich ervoor in dat de (juridische) mogelijkheden van de Benelux Unie (zie voor de juridische instrumenten van de Benelux Unie ook de Kamerbrief over het Benelux-voorzitterschap van 2020³) voldoende bekend zijn bij andere departementen, opdat zij als een serieuze mogelijkheid voor internationale samenwerking wordt gezien.
9. Het is juist dat er de afgelopen periode veel aandacht is geweest voor de invulling van de coördinerende rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De interdepartementale contacten zorgen ervoor dat verschillende departementen goed op de hoogte zijn van wat er op andere beleidsterreinen of op institutioneel terrein speelt. De frequentie van interdepartementale overleggen staat in dienst van de agenda. In aanloop naar grotere processen, zoals ministeriële Toppen, is het in veel gevallen nuttig gebleken om vaker interdepartementaal bijeen te komen.
10. Het wordt onderschreven dat Nederland belang hecht aan voldoende focus bij de prioriteitenstelling binnen de Benelux-samenwerking. Omdat de Benelux-samenwerking erg veelomvattend is, is het in de praktijk lastig om dit concreet vorm te geven. Het nieuwe meerjarenwerkprogramma van 2021–2024 biedt een gelegenheid om kritisch te bekijken waar de meeste meerwaarde ligt in de Benelux-samenwerking. Bovendien hebben de Benelux-lidstaten bij het Secretariaat-generaal gepleit voor een duidelijkere koppeling tussen de doelstellingen en de benodigde personele of financiële middelen.
11. Het is correct dat de ministeriële aanwezigheid bij zittingen van het Benelux-Parlement vaak afhankelijk is van de agenda van bewindspersonen. Daar het Benelux-Parlement normaliter op vrijdagen bijeenkomt, dezelfde dag als de Nederlandse ministerraad, is het voor Nederlandse bewindspersonen vaak niet eenvoudig om parlementszittingen in België of Luxemburg bij te wonen. Bij zittingen in Nederland is de Nederlandse aanwezigheid dan ook hoger. Het aandachtspunt voor de lange beantwoordingstermijn van schriftelijke vragen of aanbevelingen is door strakkere coördinatie en afstemming van de reacties ter hand genomen, al is het vaak een gecompliceerd en tijdrovend proces met interdepartementale afstemming binnen de drie landen, gevolgd door afstemming tussen de landen (en in België de gefedereerde entiteiten).
12. De bevinding wordt onderschreven dat de samenwerking met regio's buiten de Benelux-landen verder versterkt is, maar vanwege de bevoegdheden in andere landen ook op grenzen stuit. Nederland stelt veel prijs op de samenwerking tussen de Benelux en aangrenzende regio's. De steeds intensievere samenwerking met Noordrijn-Westfalen is daar een goed voorbeeld van.

Uit de evaluatie komt aan de hand van concrete voorbeelden naar voren dat de Benelux Unie op verschillende terreinen waarde heeft voor Nederland. Tegelijkertijd noopt de beperkte capaciteit van de Benelux

³ Kamerstuk 35 300 V, nr. 62.

Unie tot een thematische focus, om aan de hand van concrete voorbeelden te kunnen laten zien waar de resultaten worden geboekt.

Een andere kracht van de Benelux ligt in de sterke merknaam. Hoewel deze evaluatie zich richtte op de samenwerking binnen de Benelux Unie, vindt er ook veel Benelux-samenwerking plaats buiten de Benelux Unie om. Zo zorgt het ervoor dat de bilaterale relaties met België en Luxemburg van een bijzondere stempel voorzien zijn en geeft het de Benelux-landen bij gezamenlijke inspanningen een groter gewicht in de Europese Unie en in andere gremia.

Tegelijkertijd is het goed om te beseffen dat de Benelux een relatief kleine organisatie is die een specifieke rol inneemt tussen verschillende andere niveaus van samenwerking. Op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking speelt de Benelux een belangrijke rol.

In de evaluatie kwam naar voren dat er duidelijke stappen zijn gezet in de interdepartementale afstemming over Benelux-onderwerpen. De inzet van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is dan ook om met dezelfde inspanning vorm te blijven geven aan de interdepartementale coördinatie. Een en ander zal nader vorm gaan krijgen bij de totstandkoming van het volgende meerjarenwerkprogramma van de Benelux Unie. In dit programma worden de kaders vastgelegd voor de Benelux-samenwerking voor de periode 2021–2024. Nederland neemt een actieve rol in binnen dit proces, waarbij goede interdepartementale afstemming centraal staat. De bevindingen uit deze evaluatie zullen worden meegenomen in de Nederlandse positiebepaling ten aanzien van de discussies over dit meerjarenwerkprogramma. Op deze manier zorgen we ervoor dat de Benelux ook in de komende jaren een sterk merk blijft.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok