

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Voorhoederol van Benelux is niet uitgespeeld

De Benelux heeft voor de Europese samenwerking een belangrijke aanjagende functie gehad. Voor het nieuwe te sluiten Beneluxverdrag blijft deze functie onverminderd van belang. Nieuwe initiatieven zijn belangrijk. Elk van de drie regeringen zou een portefeuillehouder moeten opnemen die het gemeenschappelijke belang coördineert. Het oude verdrag omschreef de doelen duidelijk. Het nieuwe verdrag daarentegen zou ruimte moeten laten aan het dynamische proces van samenwerking, om nieuwe initiatieven niet te onderdrukken. De praktijk van de Beneluxsamenwerking in de afgelopen vijftig jaar moest steeds rekening houden met nieuwe ontwikkelingen.

door *Jan Hendriks & Eddy Baldewijns*

De auteurs zijn respectievelijk lid van de Eerste Kamer voor het CDA en oud-commissaris van de Koningin & adjunct-secretaris-generaal van de Benelux Economische Unie, oud-voorzitter van het Vlaams Parlement en oud-minister van de Vlaamse Regering.

HET BENELUXVERDRAG WERD VIJFTIG JAAR geleden ondertekend en loopt in 2010 af. De drie landen onderhandelen over een nieuw verdrag. Vandaag is de politieke en maatschappelijke context van de Beneluxsamenwerking drastisch gewijzigd ten opzichte van 1958. De ingrijpendste ontwikkeling is ongetwijfeld het proces van Europese integratie geweest, waarbij de EU dominant op de internationale kaart kwam te staan. Met het aflopen van het Beneluxverdrag rijst uiteraard de vraag welke bestaansredenen er in die situatie nog is voor de Benelux. Het antwoord ligt in het flexibele, dynamische en polyvalente karakter van de Beneluxsamenwerking. Enerzijds werden taken afgestoten. Het werkterrein van de Benelux is voortdurend aangepast om niet te blijven doen wat Europa intussen is gaan doen. Zo is de

kern van de samenwerking in de sociaaleconomisch-financiële driehoek, die in het Benelux-Unieverdrag is voorzien, vrijwel volledig getransfor-

De machtigingsclausule uit het EU-verdrag, die de Benelux toestaat voor het Europese peloton uit te rijden om verdergaand te integreren, wordt vandaag de dag actief gebruikt

meerd tot Europese samenwerking. Anderzijds zijn er ook oorspronkelijk niet-voorzien terreinen van samenwerking opgepakt. Zolang de Europese kaas integratiegaten vertoont — en dat zijn er veel — is er ruimte voor anticiperend Benelux-beleid. Want niet enkel bij het ontstaan van Europa, maar ook daarna speelden en spelen de Beneluxlanden een belangrijke voedende en stimulerende rol in het Europese integratieproces. Deze aanjaag-

functie blijft een belangrijk aspect van de Beneluxsamenwerking, ja wint zelfs aan belang nu Europa is uitgebreid en het Europese beslissingsproces steeds meer via landencoalities wordt voorbereid. Het EU-verdrag voorziet dan ook niet voor niets in een unieke machtigingsclausule, die de Benelux in staat stelt voor het Europese peloton uit te rijden om verder te kunnen integreren. Die clausule wordt ook vandaag de dag actief gebruikt. Voorbeelden zijn de samenwerking rond fraudebestrijding, energie en controle van het wegvervoer.

Naast de samenwerking rond Europa is de grensoverschrijdende samenwerking een belangrijk werkterrein van de Benelux. Dat de Benelux voorloper is in grensoverschrijdende samenwerking hoeft geen verbazing te wekken. Bijna tien miljoen Beneluxburgers wonen of werken in de grensstreek. In die gebieden worden de gevolgen van niet op de buurlanden afgestemd beleid direct gevoeld. Voorbeelden zijn grensarbeiders die kampen met niet-afgestemde regelgeving, of de vaak ontoereikende voorzieningenniveaus in de grensstreek (denk aan grensoverschrijdend openbaar vervoer, de werking/tarifering van gsm-verkeer, gezondheidszorg, onderwijs of culturele infrastructuur). De grensoverschrijdende samenwerking kreeg in de laatste twee decennia vorm en inhoud via onder meer gemeenschappelijke brochures voor grensarbeiders, uitwerking van een juridisch kader voor publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking, afstemming van ruimtelijke ordening, gezamenlijke projecten voor natuurbescherming, regelingen rond politiesamenwerking en regelingen voor grensoverschrijdende hulpverlening door brandweer of ambulances. Talrijke praktische oplossingen konden hierbij worden gevonden. Maar frequent duiken ook nieuwe problemen op door niet-afgestemde regelin-

gen, waardoor deze grensoverschrijdende samenwerking voorlopig nog hard nodig blijft.

Veel van de Beneluxsamenwerking gaat in op zaken waar als gevolg van de federalisering van België niet enkel België, maar soms ook gewesten of gemeenschappen het bevoegde gezag uitoefenen. De oorspronkelijke tripartiete formule van de Benelux is op talrijke beleidsgebieden uitgebreid tot vijf, en voor enkele terreinen zelfs tot nog meer partijen. Vanaf 1995 is de aansturing van Beneluxsamenwerking door gewestelijke ministers geregeld voor die taken die onder hun bevoegdheid vallen. Daarbij zij aangekend dat de gewesten ook zelf direct, bilateraal kunnen samenwerken met de buurlanden en daarbij zelfs de bevoegdheid hebben verdragen af te sluiten. Gewesten benutten deze mogelijkheid, die hen een belangrijke externe uitstraling biedt, zeer actief. Het werpt de vraag op wat beter bilateraal wordt gedaan en welke zaken geknipt zijn voor een samenwerking in Beneluxverband.

Niet enkel de tot het centrale gezag behorende gewesten, ook territoriaal gezag (provincies en gemeenten) neemt vandaag de dag actief deel aan de Beneluxsamenwerking. Bijvoorbeeld als het gaat om het oplossen van praktische territoriale grensproblemen (zoals politiesamenwerking, grensoverschrijdende ambulance- en brandweezorg, exploitatie van gemeenschappelijke voorzieningen — bijvoorbeeld een gemeenschappelijk containerpark of bibliotheek — of het gemeenschappelijke beheer van aangrenzende natuurgebieden). De rol van de grensregio's vraagt bij het afbakenen van de toekomstige Beneluxsamenwerking dan ook zeker aandacht. Incidenteel nemen ook andere dan Beneluxlanden deel aan Benelux-overleg. Dit is momenteel ondermeer het geval bij samenwerking over ruimtelijke ordening, energie, politie en controle van wegvervoer. Het roept de vraag op of deze praktische betrokkenheid van partners uit derde landen in een nieuw verdrag moet worden verankerd.

Een bijzonder samenwerkingsproject met derde landen betreft de uitwisseling van kennis met andere regionale samenwerkingsinitiatieven, zoals de Noordse Raad, de samenwerking tussen de Baltische Staten en de samenwerking tussen de Visegrad-landen.

NAAR EEN NIEUW VERDRAG

Het bovenstaande illustreert dat de Beneluxsamenwerking qua inhoud en structuur met de tijd is meegegroeid. Dankzij een geregelde bijstelling van taken, doelen en middelen bleef de Benelux springlevend. De beëindiging van het huidige verdrag is voor de drie landen dan ook geen aanleiding het bestaan van de Unie ter discussie te stellen. Wel wordt — zoals iedere

vijftiger wordt aangeraden — een check-up gedaan, niet omdat zich acute gebreken voordoen, maar wel om de samenwerking en de samenwerkingsstructuur in de gewijzigde context optimaal voor nieuwe uitdagingen uit te rusten. Hieronder geven we enige elementen die aandacht verdienen bij deze check-up. Onze bevindingen zijn mede ingegeven door een aantal recente onderzoeken¹ die naar

De politieke samenwerking tussen de Beneluxpartners kan beter niet worden geformaliseerd. Zo kan snel worden gereageerd op de vaak turbulente internationale politieke ontwikkelingen

aanleiding van het aflopen van het huidige verdrag zijn gedaan en die eigenlijk alle tot de conclusie leiden dat de samenwerking de moeite waard is om te worden voortgezet, maar die ook wijzen op de noodzaak van een aantal veranderingen in opzet en structuur van de samenwerking.

In de bestuurlijke politieke samenwerking gaat het om een informeel trilateraal initiatief, buiten

het formele kader van het Beneluxverdrag om. De drie landen willen deze samenwerking intensiveren. Naar verwachting zal daarbij voor een lichte, informele opzet worden gekozen. Daardoor kan snel worden gereageerd op de vaak zeer turbulente internationale politieke ontwikkelingen. De keuze voor een intensivering zonder de verankering in nieuwe instituties, hangt zeker ook samen met het feit dat de visies van de drie landen op het buitenlandse beleid op een aantal elementaire punten nogal uiteen blijken te lopen². Die verschillen hangen samen met ingebakken cultuurverschillen tussen de drie landen en die kun je niet zomaar uitgommen. Maar deze verschillen mogen geen beletsel zijn, ze vormen een extra argument om deze politieke samenwerking te intensiveren en te versterken. Meer bestuurlijke en ambtelijke aansturing en een grotere regelmaat in de samenkomsten zullen de Beneluxsamenhang in het buitenlands beleid ten goede komen en daarmee de kansen voor een succesvolle krachtenbundeling in een ruimer internationaal kader.

Eind 2005 heeft Vlaanderen een nota uitgebracht waarin de Vlaamse Regering haar visie ontvouwt over de samenwerking met Nederland. Deze Strategienota Nederland heeft tot nu toe weinig echte weerklank gekregen in Nederland en dat is onverdiend. Wij pleiten ervoor om tussen Vlaanderen en Nederland te bespreken of deze Vlaamse zienswijze kan worden doorvertaald in een gemeenschappelijk strategisch plan, dat aan weerszijden van de grens wordt gedragen en dat periodiek wordt bijgesteld. Het verdient overigens de voorkeur om hierbij ook Wallonië te betrekken. Ook

de grensprovincies zouden bij voorkeur dienen aan te schuiven bij deze gemeenschappelijke strategie bepaling, al was het maar om tegelijk tot een afstemming te komen met de Euregionale en grensoverschrijdende interprovinciale samenwerking. Een niet te vergeten partij is ook het Benelux-secretariaat, dat als eerste lijnwerker in de grensoverschrijdende samenwerking een belangrijke bijdrage in de strategie bepaling kan leveren. Deze – bij voorkeur niet enkel voor het Belgisch-Nederlandse, maar ook voor het Luxemburgs-Belgische grensgebied te ontwikkelen samenwerkingsstrategie – zou bij voorkeur in nauwe samenhang met de bovengenoemde regelmatige bijsturing van Beneluxtaken dienen te worden uitgestippeld.

Wat betreft de sturing van deze afbakening van de grensoverschrijdende en de Beneluxsamenwerking, steunen wij de interessante suggestie om in iedere regering een portefeuillehouder op te nemen die let op het gemeenschappelijke belang in de betrekkingen met de buurlanden en de dossiers in de grensgebieden. Deze zou niet enkel als opdracht dienen te hebben om een stelselmatige grenseffectentoets te doen bij regeringsbesluiten, maar ook de permanente coördinatie en waar nodig de afstemming van de honderden grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven te verzorgen, en dit laatste in nauw overleg met collega's aan de overzijde van de grens en met provinciale bestuurders. Op die manier kan ook vastgesteld worden welke samenwerking bilateraal dient te worden opgezet en welke samenwerking bij voorkeur in Beneluxverband kan plaats hebben. In een aantal welomschreven gevallen kan een Beneluxbenadering meer perspectief op resultaat bieden dan een strikt bilaterale benadering. Dit is volgens ons in de volgende situaties zo:

- * Als de Beneluxmachtigingsclausule wordt benut om verdergaande integratie te realiseren dan in EU-verband mogelijk is³;
- * Wanneer afstemming tussen meer dan twee landen en/of gewesten aan de orde is (bijvoorbeeld natuurbeleid, energiebeleid, vervoerbeleid, ruimtelijke ordening);
- * Als het Benelux-instrumentarium een oplossing biedt voor het (eenvoudig en snel) formaliseren van initiatieven in samenwerking (bijvoorbeeld de Overeenkomst natuurbescherming of de Overeenkomst grensoverschrijdende samenwerking);
- * Indien polarisatie dreigt en een onafhankelijke mediator in de vorm van het Secretariaat-Generaal van de Benelux bemiddelend werk kan doen of wanneer de unieke expertise of vertaal- en tolkfaciliteiten van dit secretariaat-generaal kunnen worden benut;
- * Als er schaalvoordelen zijn te behalen door een belang in een groter dan bilateraal verband te doen (zoals bij wegbeprijzing, klimaatproblemen, milieu, waterbeleid of verkeersveiligheid).

De Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad adviseert het Comité van Ministers over de werking van de Unie en over andere voor de samenwerking in de Benelux belangrijk geachte onderwerpen. De raad bestaat uit 49 vertegenwoordigers uit alle parlementen in de Benelux. Bijzonder — maar niet vreemd gelet op de politieke dimensie — is dat het hier niet enkel de nationale parlementen betreft, maar dat ook de gewest- en gemeenschapsparlementen in België zijn vertegenwoordigd in de Beneluxraad. De raad heeft enkel adviserende bevoegdheden. Wel kunnen de raadsleden via hun parlamentsmandaten in eigen land verdergaande invloed uitoefenen. De Beneluxraad volgt de samenwerking via de jaarrapporten over de unie, werkt via gerichte commissies zelf gekozen onderwerpen nader uit en kan hierbij het initiatief nemen voor werkbezoeken of voor thematische bijeenkomsten met deskundigen en betrokkenen. Zo zijn er bijeenkomsten geweest rond de waterkwaliteit van de grensoverschrijdende rivieren, rond grensoverschrijdende hulpverlening en bijstand bij rampen, rond openbaar vervoer, onderwijs, grensarbeiderproblematiek en nog vele andere onderwerpen. Dankzij deze actieve politieke bemoeienis kreeg de aanpak van deze problematiek vaak een duw in de rug, resulterend in concrete oplossingen.

De Beneluxraad biedt de parlamentsleden frequente contacten met buitenlandse collega's, waardoor zij vaak in korte tijd vertrouwd raken met andere gewoonten, politieke culturen en een andere wijze van aanpak.⁴ Dit proces van leren en vooral ook respecteren van andere politieke en bestuurlijke culturen en belangen, vormt de kern van succesvolle interparlementaire samenwerking.

De Beneluxraad onderhoudt goede contacten met andere parlementaire clusters als de Scandinavische *Nordic Council* en de *Baltic Assembly*, de parlementaire samenwerking tussen Estland, Letland en Litouwen. Naast uitwisseling van kennis en praktijkervaring ligt ook hier een belangrijke meerwaarde in het netwerken met vaak sterk verschillende politieke culturen. De *Baltic Assembly* is overigens sterk geïnspireerd door de activiteiten van de Interparlementaire Beneluxraad, die het opstarten van de *Assembly* actief heeft gesteund. Dit soort initiatieven ter stimulering van interparlementaire samenwerking tussen jonge democratieën, is natuurlijk vandaag de dag zeer actueel. Naar de toekomst kijkend zou niet zozeer de bestaansreden van de Interparlementaire Raad maar wel de effectiviteit en de herkenbaarheid aandacht dienen te krijgen van de raadsleden. De verwachte intensivering van de Benelux-activiteiten, in combinatie met een effectievere ambtelijke en bestuurlijke aansturing van de samenwerking, zal de werkzaamheden van de raad ongetwijfeld meer actuele onderwerpen bieden en daarmee ook meer uitstraling.

Naar aanleiding van de onderhandelingen over een nieuw Beneluxverdrag zijn van Duitse zijde signalen ontvangen om te overwegen de trilaterale samenwerking te verruimen tot de directe burenen. Het betrekken van bijvoorbeeld Noordrijnland-Westfalen bij de Benelux zou een grote weerslag hebben op de Beneluxsamenwerking, al was het maar omdat de Benelux dan wordt uitgebreid met 18 miljoen personen. Dan is de vraag of de drie Beneluxlanden wel in voldoende mate hun eigen identiteit kunnen behouden. Onzeker is dan of een belangrijke meerwaarde van de Benelux, de Europese machtigingsclausule over anticiperende integratie, kan worden gehandhaafd.³ De drie landen lijken een formele verruiming van de Benelux met burenen niet na te streven, maar erkennen anderzijds wel dat op welbepaalde terreinen een duidelijke meerwaarde ligt in praktische samenwerking met deze burenen. Deze ad-hocbenadering geeft blijk van pragmatisme en vermijdt een vermoedelijk omslachtig onderhandelingsproces met deze burenen.

CONCLUSIE

De Benelux beschikt over een interessant samenwerkingscurriculum en biedt intrinsiek goede perspectieven voor de toekomst. Een nieuw verdrag moet de nieuwe samenwerking helder op de kaart zetten, maar in tegenstelling tot het huidige verdrag zou de inhoud van de nieuwe samenwerking bij voorkeur niet via langetermijnbeleidsdoelen moeten worden vastgelegd. Een nieuw verdrag moet het dynamisch proces van samenwerking tot zijn recht laten komen, zodat voortdurende aanpassing van de inhoud van de samenwerking en bijbehorende doelen plaats kan hebben. Hiervoor is een veel dynamischere en frequentere bestuurlijke aansturing noodzakelijk. Deze aansturing moet zich niet enkel richten op de Beneluxsamenwerking, maar zou bij voorkeur ook bilaterale en regionale grensoverschrijdende samenwerking in aanmerking moeten nemen. De belangrijke rol van het Beneluxsecretariaat als trekker, verzorger en initiator van de samenwerking, dient met zich mee te brengen dat deze instelling ook een sterkere en centralere positie krijgt in de samenwerkingsstructuur.

Noten

- 1 Naar aanleiding van het aflopen van het Beneluxverdrag werden talloze onderzoeken naar deze samenwerking uitgevoerd. Twee veelomvattende onderzoeken zijn:
– het beleidsondersteunend onderzoek voor het Departement internationaal

Vlaanderen uitgevoerd door het Instituut voor Internationaal Recht, samen met de Universiteit van de Verenigde Naties (UNU-CRIS) te Brugge (Deels bewerkt als boek verschenen onder de titel *De Benelux, Tijd voor een wedergeboorte?*² (2007));
– *Benelux, nut en noodzaak van nauwere samenwerking* van de Adviesraad Inter-

- 2 nationale Vraagstukken (A1V) (2007)
- 2 Voorbeelden van deze verschillen in buitenlands beleid waren de standpunten ten aanzien van Irak, het Europese defensie- en veiligheidsbeleid, de visie op de toekomst van Europa of het Grondwettelijk Verdrag.
- 3 Over de vraag of deze machtigingsclausule exclusief is voor de Benelux, verscheen een interessante bijdrage van professor Jan Wouters, *De Benelux: van nu en straks* in Rechtskundig weekblad 2006-07, nummer 12 van 12 mei 2007.
- 4 Vaak wordt niet beseft dat, ook indien we een gemeenschappelijke taal spreken, er onderling grote cultuurverschillen zijn aan weerszijden van de grens. De conclusies in het pionierswerk over deze verschillen van professor Geert Hofstede, *Allemaal andersdenkenden: omgaan met cultuurverschillen* (1980), blijven zonder meer van belang. Wat betreft machtsafstand, onzekerheidsvermijding en

mate van masculiniteit, verschilt de Vlaming sterk van de Nederlander en enkel inzake individualisme is er enige samenhang. Hieraan moet worden toegevoegd dat ook historische feiten of specifieke belangen volledig anders worden ervaren aan weerszijden van de grens. Zo is de Antwerpse haven in Nederlandse ogen vaak enkel concurrent van Rotterdam, terwijl onderzoek (in het kader van de Ontwikkelingsschets 2010) laat zien dat voor het containervervoer de twee havens elkaar aanvullen en dat bijna een derde van de maatschappelijke baten van een verruiming van de Schelde ten goede komt aan in Nederland gevestigde bedrijven. Voor Vlaanderen is de Schelde — met in het achterhoofd de desastreuze economische en sociale gevolgen van de blokkade in een ver verleden — een levensader voor ontwikkeling en welvaart. Verdieping van de vaarweg is dan ook een absolute prioriteit.