

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



Jan Wouters, Luk van Langenhove e.a.
De Benelux: tijd voor een wedergeboorte?

Intersentia, Antwerpen | 2007 | 279 pp. | € 49,00 | ISBN 9789050956338

Het succes van de Benelux, een goed bewaard geheim

door *Herman van Harten*

Docent en promovendus verbonden aan het Europa instituut, Universiteit van Amsterdam.

Wat heeft de Benelux ons nog te zeggen? Weinig, zal de gemiddelde eerste reactie zijn. Waar zit de meerwaarde nog in om ons als Nederland verbonden te voelen met specifiek België en Luxemburg? Ja, België – Vlaanderen tenminste – daar delen we onze Nederlandse taal mee en een gedeeld (ver) verleden, maar voor de rest? De meerwaarde valt nauwelijks uit te leggen aan mijn generatie die is opgegroeid met de uitkomsten van de samenwerking met Be en Lux of met de uitkomsten van de samenwerking met de andere lidstaten van de EU. De verworvenheden van de samenwerking zijn vanzelfsprekend geworden. De Benelux heeft iets heel erg retro. Voor ons is het moeilijk voor te stellen dat net na de Tweede Wereldoorlog in de grensstreek tussen België en Nederland boter, kousen en koffie werden gesmokkeld, omdat de markten niet met elkaar in concurrentie stonden, de prijzen flink verschilden en de smokkelaar er dus wat mee verdiende.

Het is nostalgie en levert geen levende herinneringen meer op.¹

Toch is de Benelux een geuzentric. De samenwerking tussen deze drie West-Europese landen doorbrak bestaande structuren, slaagde er in de economische grenzen te beslechten en de markten te laten integreren om vervolgens op andere terreinen samenwerking te ontplooien. Het was geregeld een sprekend voorbeeld voor Europa. Bij de vaststelling van de Benelux Douane-unie in Londen in 1944 werd bijvoorbeeld de aanzet gegeven om te komen tot een vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal binnen de Benelux. Dat leidde er stapsgewijs toe dat smokkelen van de hier bovengenoemde goederen tussen België en Nederland steeds vaker zijn zin verloor. Doordat de samenwerking tussen de drie landen zo succesvol bleek, werd een deel van de integratie-instrumenten die binnen de Benelux werden gehanteerd vrij snel in de bredere Europese samenwerking overgenomen. Men spreekt daarom wel van de ‘laboratoriumfunctie’ van de Benelux. Niet verwonderlijk is dan ook dat we het vrije verkeer van goederen, personen, diensten

en kapitaal als instrument van economische integratie terugvinden in het Verdrag van Rome uit 1958, waardoor de Europese Economische Gemeenschap tussen de zes landen (naast de Benelux, Frankrijk, Italië en West-Duitsland) een feit werd. Begon de Benelux met actieve samenwerking op het terrein van milieue, weldra werd ook binnen de Europese context de noodzaak daarvan ingezien.

* * *

Was de vormgeving van de Beneluxsamenwerking gedurende de Tweede Wereldoorlog en decennia daarna nog veelal een concreet streven van de Nederlandse regering, tegenwoordig krijgt de vroegere proeftuin voor de Europese Unie geen bijzondere aandacht: in de visiedocumenten van de huidige regering over de lopende kabinetsperiode wordt over de Beneluxsamenwerking met geen woord gerept. Net zoals dat bij de Europese Unie tijdens het geval was, lijkt de Benelux eerder een technocratisch geheel van praktisch alleen uitvoerend beleid dan een onderwerp voor concrete politiek die van direct belang is. Laat staan dat de Benelux wordt opgevoerd als een slimme strategie om de positie van Nederland in een Europese Unie van — voorlopig — 27 lidstaten beter te borgen. Dat is jammer. Het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie loopt immers nog in deze kabinetsperiode af en de vraag naar de voortzetting en met name de vormgeving daarvan verdient een duidelijke plek op de politieke agenda. De toekomst van de Benelux vraagt om een heldere toekomstvisie van de Nederlandse regering en misschien zelfs om een maatschappelijk, maar ten minste parlementair debat over de toekomst van dit succesvolle regionale integratieproces.

Wat ook van de huidige interne politieke constellatie van België zij, de Vlaamse regering lijkt zich in dit licht eerder te hebben voorbereid op de fundamentele vragen die

afloop van het Beneluxverdrag te berde brengt dan de Nederlandse. Het hier besproken boek is een voortvloeisel uit een onderzoek dat de auteurs hebben verricht in opdracht van Internationaal Vlaanderen, het departement voor buitenlands beleid van de Vlaamse overheid. De Vlaamse regering streeft een grotere regionale betrokkenheid bij de Beneluxsamenwerking na. Door de verdere Belgische federalisering, die plaatsvond tijdens de looptijd van het huidige verdrag, heeft Vlaanderen onder meer een grotere bevoegdheid tot en rol bij het sluiten van verdragen gekregen.

* * *

Strikt genomen loopt enkel het Verdrag betreffende de Benelux Economische Unie op 1 november 2010 af, en blijft dit verdrag van kracht voor opeenvolgende periodes van telkens tien jaar, tenzij één van de partijen het wil beëindigen. Dat gegeven vormt wel een moment waarop de Beneluxsamenwerking in nieuwe vormen kan worden gegoten. De auteurs beperken zich — gelukkig — niet tot enkel de Economische Unie, maar trachten een overzicht te geven van het verwarrende en complexe geheel dat het institutionele en materiële kader vormt, waarbinnen de Beneluxsamenwerking in het heden plaatsvindt. Dat is op zich al een lovenswaardig streven, want voor een buitenstaander hebben de huidige Beneluxstructuren zonder meer veel weg van een gordiaanse knoop. Het boek wil een beeld schetsen van de huidige werking en tot veranderingen aanzetten. Met het boek hopen de auteurs bij te dragen aan het debat over de toekomst van de Benelux en, in bredere zin, de gedachtevorming over regionale integratieprocessen in Europa. Die doelstellingen worden met dit boek stellig bereikt.

Een inleidend hoofdstuk geeft een nadere inbedding van de Benelux. Besef van de context — het verdere Belgische federalisme

en de voortschrijdende Europese integratie — is een noodzakelijk basisingrediënt voor een hernieuwd Beneluxrecept. Immers, een Europese Unie van bijna dertig landen maakt de noodzaak voor kleine lidstaten tot samenwerking onherroepelijk. Na enkele sprekende kerndata en een overzicht van de regeringscoalities leggen de auteurs maar liefst zestien onderzoeksvragen neer die zijn op te delen in vijf groepen (de Benelux-structuren, de verhouding tussen EU-politieke samenwerking door de drie landen en de Beneluxorganisatie, de verhouding tussen plurilaterale en bilaterale samenwerking binnen de Benelux, de internationale initiatieven van de Benelux en ten slotte de decentrale overheden en de Benelux). De beantwoording van deze vragen zit door het boek heen verweven.

Het boek put uit talrijke bronnen. Een uitstekende bibliografie geeft handvat aan wie zich verder zou willen verdiepen in bepaalde deelaspecten van de Beneluxsamenwerking. De literatuurstudie is daarnaast aangevuld met empirisch onderzoek: er is gesproken met bijna honderd experts

.....
.....
*Binnen de onoverzichtelijke
structuur van de Benelux
wordt lang niet altijd
nuttig werk verricht*
.....
.....

uit alle drie de landen over de verwachtingen en meningen over de toekomst van de Benelux. Bewust is niet gekozen voor een onderzoek bij de individuele burger omdat 'de mate waarin het brede publiek met de onderzoeksvraag vertrouwd is, zeer beperkt is. De toekomst van de Benelux is niet alleen complexe materie, het is ook een thema waarover tot op heden amper een publiek debat werd gevoerd.' Daarom wel gesprek-

ken met politici, diplomaten, ambtenaren, academici en maatschappelijk middenveld, verdeeld over verschillende beleidsterreinen, maar geen burgerbemoenien. Men kan de vraag stellen of dat laatste gelukkig is. De bredere publieke dimensie uitschakelen om reden van een kennistekort, is een riskante aangelegenheid. Dit soort onderzoek moet toch met de maatschappelijke werkelijkheid in verbinding blijven staan. En dat de Benelux misschien op het punt van het publieke draagvlak daadwerkelijk een wereld te winnen heeft, zou immers een zeer relevante constatering kunnen zijn. In ieder geval blijkt uit de uitkomsten van de expertgesprekken, die door het boek heen zitten verwerkt, hoe dit soort empirisch onderzoek ten dienste van de meningsvorming kan staan. Het relativeert de formele betoogtrant die een bespreking van de taken van een organisatie automatisch met zich meebrengt. Ongetwijfeld ontstaat door de anonimisering van de meningen een smeugheid die lang niet altijd in dit soort academische literatuur te vinden is. In het boek zit op deze manier de nodige praktische kritiek op het functioneren van de Benelux verwerkt: binnen de onoverzichtelijke institutionele structuur wordt lang niet altijd nuttig werk verricht, kan het nodige op de schop, verliezen elementaire instellingen, zoals het Comité van ministers, zich in vrijblijvendheid, maar is tegelijkertijd de Benelux zeer afhankelijk van politieke wil, boeken sommige werkgroepen nauwelijks concrete resultaten en wordt de vraag gesteld of de Europese ontwikkelingen de meerwaarde van de Benelux ongedaan maken. In de regel geven de auteurs zelf geen waardeoordeel over deze uitlatingen. Zij blijven in eerste instantie bij een feitelijke beschrijving en laten pas in de slotbeschouwingen hun visie blijken. Op zichzelf is dat een verstandige aanpak.

Naast de inleiding bevat het boek drie hoofdstukken. Het tweede hoofdstuk concentreert zich nauwgezet op de complexiteit van het huidige institutionele kader van de Beneluxsamenwerking. Beeldend is het feit dat in omvang het zwaartepunt van het boek op dit institutionele hoofdstuk ligt. In dit hoofdstuk wordt getracht een schets te geven van het institutionele kader zoals dat in het heden functioneert. Dit overzicht laat zich hier eenvoudigweg niet samenvatten. Terecht hebben de auteurs aandacht voor de verschillende dimensies waardoor de Beneluxsamenwerking in praktische zin wordt begrensd en vormgegeven. Zo is er onder meer aandacht voor de ruimte die het Europees recht laat aan de Benelux. De EU geeft als enige samenwerkingsverband, om historische redenen, aan de Benelux de mogelijkheid om verder te gaan dan de Europese integratie.

Vervolgens schetst een algemene paragraaf de institutionele kaders waarlangs de Beneluxsamenwerking gestalte krijgt. De institutionele structuur is, volgens de auteurs, verre van doorzichtig. Uit alles blijkt inderdaad dat de Benelux een zeer complex geheel van — al dan niet slapende — interacterende instellingen, werkgroepen en commissies behelst met dito overeenkomsten en verdragen. Dat geheel is een stille getuige van het feit dat de samenwerking op concrete beleidsterreinen het institutionele kader van het in 2010 aflopende Verdrag heeft ingehaald. Door het hoofdstuk heen opperen diverse experts veranderingen. Het lijkt mij daarom zeker niet overbodig om te kijken of dit alles bij een nieuw verdrag opnieuw in één omvattende structuur kan worden gegoten.

In afzonderlijke paragrafen wordt bijzondere aandacht gegeven aan het functioneren van het Beneluxparlement, het Benelux-Gerechtshof en het Benelux-bureau voor het

Intellectuele Eigendom. Daarna passeert op thematische wijze een aantal institutionele onderwerpen de revue. Eerst het gemeenschappelijk extern optreden in Beneluxverband. De politieke samenwerking verloopt veelal op ad-hoc-basis en kent bergen en dalen. Volgens diplomaten is verdergaande politieke samenwerking 'allerminst realistisch'. Toch zou er wat betreft de auteurs er een beperkte ruimte voor institutionalisering van deze politieke samenwerking moeten zijn. Na bespreking van het juridisch instrumentarium van de Benelux wordt ingegaan op de communicatie en uitstraling van de Benelux. Dit onderwerp verdient mijns inziens belangrijke aandacht, omdat uit het boek blijkt dat zelfs de experts — ambtenaren niet meegerekend — tegenwoordig amper in contact staan met de Benelux Economische Unie. Buiten het formele Beneluxkader bestaan afzonderlijke vormen van bilaterale samenwerking (denk aan de Nederlandse Taalunie). Het lijkt de auteurs niet nuttig deze verder in de Beneluxsamenwerking te betrekken, want het zou de onderhandelingen danig verzwaren. Ik vraag mij af of een dergelijk haalbaarheidsargument doorslaggevend zou moeten zijn.

De wijzigingsprocedure van de Beneluxverdragen krijgt ten slotte aandacht. Daarna vormen enkele slotbeschouwingen het sluitstuk van het hoofdstuk. De organisatiestructuur uit het Verdrag verschilt onnodig sterk met de Beneluxpraktijk. De verhoudingen binnen de institutionele structuur van de Beneluxsamenwerking moeten worden verhelderd en aangepast aan modernere maatstaven. Bovendien verdient het Beneluxrecht meer transparantie en zou de externe politieke samenwerking mogen worden geïnstitutionaliseerd. Met deze aanbevelingen ben ik het eens, maar — zoals de auteurs ook al terecht duidelijk maken — instituties staan niet op zichzelf; zij zijn er voor de

burger. Daarom is het volgende hoofdstuk misschien wel nog belangrijker.

* * *

In hoofdstuk III staan namelijk de beleids-terreinen van de Beneluxsamenwerking centraal. De oorspronkelijke economische doelstellingen zijn in de praktijk door de jaren heen aangevuld met andersoortige beleidsterreinen. Ruimte- en persoonsgebonden problemen, waarmee de lidstaten werden geconfronteerd, vormden met regelmaat de grondslag om nieuwe, regionale, grensoverschrijdende activiteiten binnen het kader van de Beneluxsamenwerking te ontplooiën. Maar op bepaalde terreinen in de geschiedenis van de Benelux duurde het ‘niet lang vooraleer de Europese trein de Beneluxlocomotief voorbij denderde.’ Na een korte inleiding over de doelstellingen van de samenwerking behandelen de auteurs in afzonderlijke paragrafen de interne markt en economische samenwerking; ruimtegebonden samenwerking (o.a. ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, Euregio’s); justitie en binnenlandse zaken (veiligheid, politiesamenwerking; Senningen-overleg) en ten slotte andere persoonsgebonden materie (grensarbeid, jeugdbeleid, onderwijs en onderzoek, cultuur). Duidelijk is dat de samenwerking op het beleidsterrein van justitie en binnenlandse zaken, alsmede de ruimte- en persoonsgebonden samenwerking tegenwoordig zwaarder wegen in de huidige Beneluxactiviteiten dan de economische samenwerking. Daar ligt dan ook een toekomst verborgen. Het is wat mij betreft noodzakelijk dat de Benelux ook in het basisverdrag daarvoor expliciete bevoegdheden krijgt of ten minste een basisbevoegdheid die door de tijd heen eenvoudig kan worden gewijzigd of aangevuld. Typerend is de constatering die we aan het einde van dit hoofdstuk vinden — een constatering die overigens net zo goed opgaat voor het insti-

tutionele kader — dat ‘de geïnteresseerde leek zich op dit ogenblik door lectuur van het Benelux-Statuut geen waarheidsgetrouw beeld meer [kan] vormen van de doelstellingen en activiteiten van de Benelux.’ De evolutie van de doelstellingen heeft volgens de auteurs alles te maken met de laboratoriumfunctie van de Benelux. Dat is in principiële zin een mooi gegeven: de Benelux weet in zijn bestaan dynamisch met taken en beleidsterreinen om te gaan. Toch lijkt mij een wezenlijke voorwaarde voor de laboratoriumfunctie dat er een politiekere schwing aan de Benelux en zijn publieke dimensie wordt gegeven, want ook voor een leek of het publiek moet het begrijpbaar en transparant zijn wat er op Beneluxniveau ondertussen allemaal boven zijn of haar hoofd wordt geregeld. Dat de Benelux ons in het heden eigenlijk weinig zegt, onderstreept de noodzaak daarvan des te meer.

Het laatste hoofdstuk trekt algemene conclusies en geeft talrijke aanbevelingen. De vraag of er een toekomst is voor de Benelux beantwoorden de auteurs met een genuanceerde, positieve visie. Het merendeel van de experts is voorstander van voortzetting van de Benelux, maar hier speelt volgens de auteurs de ‘wet van de institutionele inertie’, die kort gezegd aanzet tot het behoud van bestaande organisatiestructuren. Een sworanalyse — sterkten, zwakten, opportuniteiten, en bedreigingen — onderbouwt de visie van de auteurs. De Benelux is bijvoorbeeld een troef, maar zonder duidelijke focus en institutionele duidelijkheid. Ook is de ‘politieke chemie’ tussen de bewindslieden van de landen zwak. Alliantievorming bij de vormgeving van het EU-beleid is een strategische kans, maar de afbrokkeling van de Belgisch-Nederlandse vertrouwensrelatie is daarvoor een serieuze bedreiging.

Daarna worden veertien kernaanbevelingen gedaan die een ambitieuze toe-

komstvisie voor achtereenvolgens de doelstellingen, de kerntaken en de organisatie van de Benelux geven. De Benelux moet onder meer een flexibel instrument voor samenwerking blijven, een duidelijkere visie, kerntaken en accenten krijgen. Een Benelux-plus (met Franse en Duitse grensgebieden) zou eveneens kunnen ontstaan. Daarnaast moet het politieke en communicatieve element versterkt en 'zacht geïnstitutionaliseerd' worden. Het zou in 2010 een Benelux Unie moeten worden, met daarbij een herziening van het verdrag waarbij rekening wordt gehouden met de veranderde context. Een finale slotbeschouwing vormt het einde van dit boek. Wat betreft de auteurs zou een nieuwe start van de Benelux duidelijk meer moeten betekenen dan het oppoetsen van het huidige Verdrag. De Benelux kan enkel blijven bestaan als de organisatie kan overtuigen en resultaten aflevert.

Verworvenheden scheppen een fundamenteel probleem. Ze normaliseren en dreigen uit het levende bewustzijn weg te glijden. De Beneluxsamenwerking heeft jarenlang een succesvolle voortrekkersrol in de regionale Europese integratie gehad. De retro Benelux verdient uitleg over zijn verworvenheden en toch ook een nieuwe toekomst. Het jaar 2010 biedt een uitgelezen kans om de krachten van deze drie landen opnieuw te bundelen en de pioniersfunctie weer op te pakken. Daarvoor is allereerst noodzakelijk dat de publieke dimensie van de Benelux wordt versterkt. Concreet betekent dat in ieder geval een noodzaak voor

Noot

- 1 Zie in deze context de illustratieve aflevering *Botersmokkel* van het televisieprogramma *Andere Tijden*, uitgezonden op 18 december 2001.

sterkere politieke sturing en een betere communicatie van het beleid. Een helderdere institutionele structuur moet gepaard gaan met verdere samenwerking op de 'gevoelige' markten waarin publieke belangen spelen (zoals gezondheidszorg, energie, onderwijs, sociale zekerheid). Ook kan worden gedacht aan mogelijke afstemming van het immigratiebeleid, een verdere versterking van de politieke en justitiële samenwerking en een voorwaardenscheppend kader om tot verdere bestuurlijke integratie in de grensregio's te komen. In wezen zijn dit allemaal concrete thema's, waarmee we vroeg of laat in het bredere verband van de Europese Unie ook te maken zullen krijgen. Dan liever samen als Benelux tot levend voorbeeld zijn, met evenwicht tussen eigenheid en verdere integratie, dan veroordeeld te zijn tot politieke achterhoedegevechten. Al was het maar om het enkele feit dat de opinie of het voorbeeld van drie *pays fondateurs* bijna altijd een zwaarder gewicht in de schaal legt dan de enkele stem van één van de zeventwintig lidstaten. Ik hoop dan ook dat daarvoor de politieke wil ontstaat.

In juli 2006 werd het onderzoeksrapport voor de Vlaamse regering uitgebracht, Maarten Vidal zorgde voor de ombouw van dat rapport naar het onderhavige boek, dat begin 2007 werd gepubliceerd. Daarmee hebben de auteurs de verdere gedachtevorming over de Benelux een dienst bewezen. Met *Benelux: tijd voor een wedergeboorte?* is een boeiend ijkpunt beschikbaar gemaakt voor hoe de Beneluxsamenwerking in de nabije toekomst kan worden vormgegeven.