



BEHARTIGING VAN DE BUITENLANDSE BELANGEN VAN DE NEDERLANDSE ANTILLEN EN ARUBA

Een evaluatie van de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

BEHARTIGING VAN DE BUITENLANDSE BELANGEN VAN DE NEDERLANDSE ANTILLEN EN ARUBA

Een evaluatie van de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Druk: Opmeer | De Bink | TDS printmaildata
Ontwerp: Annelies Glandorf | b.ont
Bianca Wesseling | Jean Cloos Art Direction bv BNO
Omslagfoto: Ambassade Bogotá | © Robert van den Dool
ISBN: 90-5328-316-0
Bestelnummer: BZDR 6183/N
www.euforic.org/iob
www.minbuza.nl
Juli 2003

VOORWOORD

Het afgelopen decennium zijn de ontwikkelingen rond de buitenlandse betrekkingen van de Nederlandse Antillen en Aruba snel gegaan. Op een aantal belangrijke dossiers zijn intensieve besprekingen gevoerd, zoals de handel van de Nederlandse Antillen en Aruba met de Europese Unie, de betrokkenheid bij regionale organisaties en de rol van de Amerikaanse luchtmacht bij de bestrijding van drugshandel. Daarnaast is sprake van een groeiende samenwerking op consulaire gebied, overleg over internationale verdragen, waartoe het Koninkrijk toetreedt en rapportage over de uitvoering van die verdragen aan de VN en EU. Aan Antilliaanse en Arubaanse kant spelen de Directies Buitenlandse Betrekkingen daarbij een centrale en coördinerende rol, met aan Nederlandse kant de Directie Westelijk Halfrond van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft de eindverantwoordelijkheid voor het buitenlands beleid van het Koninkrijk.

Met de intensivering van de samenwerking ontstond bij de Directie Westelijk Halfrond de behoefte om de eigen rol en die van relevante Koninkrijksposten tegen het licht te laten houden. De onafhankelijke Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken werd uitgenodigd een evaluatie te verrichten van de wijze waarop het Ministerie de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba behartigt. Evaluatietechnisch was dit voor IOB een bijzondere uitdaging. De buitenlandse belangen zelf konden immers geen onderwerp van evaluatie zijn. Daarmee zou IOB treden in de autonomie van de Nederlandse Antillen en Aruba. Het zou dan ook gaan om een evaluatie van het proces van belangenbehartiging, met als hoofdvraag hoe effectief en efficiënt het Ministerie van Buitenlandse Zaken de belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba behartigt, zonder daarbij een oordeel uit te spreken over de resultaten van die belangenbehartiging.

Een procesevaluatie van de belangenbehartiging was echter geenszins eenvoudig. Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, het formele juridische kader voor de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk, biedt veel ruimte voor interpretatie. Een vastomlijnd organisatorisch-beleidsmatig kader voor de samenwerking ontbrak. Daarnaast zijn de uitgangspunten van het buitenlandse beleid van het Koninkrijk der Nederlanden (en van de drie Landen binnen het Koninkrijk) in veelal algemene bewoordingen gesteld. Elk der Koninkrijkspartners beschikt daarenboven over verschillende

mogelijkheden en capaciteit tot eigenstandig handelen hetgeen mede bepalend is voor het realiseren van hun belangen in het buitenland. De vraag is dan hoe het Ministerie van Buitenlandse Zaken initiërend, ondersteunend, faciliterend dan wel richting gevend kan (of zou moeten) functioneren. Het moge duidelijk zijn dat partijen van mening kunnen en zullen verschillen over het antwoord op deze vraag.

De aanpak van de evaluatie bestond enerzijds uit bronnenonderzoek op het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Anderzijds is getracht de visie van betrokkenen te verkrijgen over het functioneren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken inclusief de Koninkrijksposten. Dit functioneren geschiedt uiteraard niet in een vacuüm maar door middel van interactie met betrokken diensten in de Nederlandse Antillen en Aruba.

De handelwijze van deze diensten was uitdrukkelijk geen onderwerp van evaluatie. Kortom, de rol en handelwijze van het Ministerie van Buitenlandse Zaken diende te worden beschreven en verklaard in het kader van dit interactieproces. Om tot een oordeel te komen, heeft IOB de uit het bronnenonderzoek verkregen inzichten gerelateerd aan de visie van betrokkenen over de handelwijze van het Ministerie.

De evaluatie werd uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van Ted Kliest, inspecteur bij IOB. Bij de voorbereiding en uitvoering van de evaluatie waren betrokken Walter Stolz, onafhankelijk onderzoeker en Cindy Klompenhouwer, onderzoeksmedewerkster. Luciano Milliard, medewerker van de Vakgroep Staats- en Internationaal Recht van de Universiteit Groningen en Arjen van Rijn, medewerker van Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn hebben een literatuurstudie verricht naar de wordingsgeschiedenis en de inhoudelijke aspecten van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. IOB dankt de leiding en staf van de Nederlands-Antilliaanse respectievelijk Arubaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen en de respondenten van andersoortige Antilliaanse en Arubaanse instanties alsmede de geïnterviewde medewerkers van de bij het onderzoek betrokken dienstonderdelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Koninkrijksposten voor hun bereidwillige medewerking. Speciale vermelding verdient de grote betrokkenheid van de Directie Buitenlandse Betrekkingen van de Nederlandse Antillen, die twee keer een grondige en nuttige discussie met IOB is aangegaan over de bevindingen van het onderzoek, zonder daarbij uiteraard het standpunt van de Nederlandse Antillen over dit rapport en het onderzoek op enigerlei wijze te binden.

De eindverantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport berust volledig bij IOB.

Rob D. van den Berg

Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

INHOUD

Voorwoord	III
1 Hoofdbevindingen en aandachtspunten	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Hoofdbevindingen en aandachtspunten	3
1.3 Een visie op de toekomstige samenwerking	15
2 Opzet en aanpak van het onderzoek	17
2.1 Achtergrond	17
2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	18
2.3 Onderzoeksopzet en aanpak	19
2.4 Organisatie	22
3 Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden	25
3.1 Ontstaansgeschiedenis	25
3.2 Grondtrekken van het Koninkrijk	27
3.3 De plaats van de buitenlandse betrekkingen in het Koninkrijk	29
3.4 De verdragsbetrekkingen en de plaats van de Nederlandse Antillen en Aruba daarbinnen	30
3.5 Niet-verdragsaangelegenheden op het terrein van buitenlandse belangenbehartiging	35
3.6 Samenwerking en coördinatie inzake de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk	37
3.7 Analyse	40
4 Beleid, bestuurscontext en uitvoeringsstructuren	43
4.1 Contextuele factoren	43
4.2 Hoofdpijnen van het buitenlandse beleid van de Nederlandse Antillen	47
4.3 Doorwerking Antilliaans staatsverband op de buitenlandse betrekkingen	49
4.4 Directie Buitenlandse Betrekkingen, Nederlandse Antillen	51
4.5 Hoofdpijnen van het buitenlandse beleid van Aruba	53

4.6	Directie Buitenlandse Betrekkingen, Aruba	55
4.7	De Kabinetten van de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en Aruba	57
4.8	Ministerie van Buitenlandse Zaken	57
4.9	De posten	60
5	Totstandkoming en uitvoering van verdragen	69
5.1	Algemene regelingen	69
5.2	Vorbereiding van verdragen	70
5.3	Goedkeuring, bekendmaking en ratificatie	73
5.4	Uitvoeringswetgeving	75
5.5	Rapportage over de uitvoering van verdragen	77
5.6	Verdragenoverleg tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba	78
5.7	Analyse	80
6	Regionale samenwerking: deelname aan de Association of Caribbean States	85
6.1	Achtergrond	85
6.2	Onderhandelingsarena's	86
6.3	Vorbereiding en verloop van de onderhandelingen	88
6.4	Analyse	95
7	Internationale drugsbestrijding: Regionale maritieme samenwerking	97
7.1	Achtergrond	97
7.2	De externe arena in de Caribische regio	99
7.3	De arena in Koninkrijksverband	102
7.4	De conferentie maritieme samenwerking (San José, november 2001)	106
7.5	Analyse	112
8	Totstandkoming van de Forward Operating Locations (FOLs) op de Nederlandse Antillen en Aruba	113
8.1	Achtergrond	113
8.2	Onderhandelingsarena's: belangen van de Verenigde Staten van Amerika en de Landen van het Koninkrijk	116
8.3	De onderhandelingen leidend tot de totstandkoming van het verdrag	118
8.4	Analyse	126

9	Totstandkoming van het 7e Besluit ‘Landen en Gebieden Overzee (LGO)’	129
9.1	Handelspolitiek Nederlandse Antillen en Aruba	129
9.2	De LGO-regeling: achtergrond	132
9.3	Actoren bij de LGO-onderhandelingen	135
9.4	Tussentijdse herziening van het 6e LGO-besluit in de periode 1996-1997	137
9.4.1	Commissie voorstel	138
9.4.2	Patstelling binnen het Koninkrijk	142
9.5	Het 7e LGO-besluit: onderhandelingsverloop en samenwerking in Koninkrijksverband	144
9.5.1	Aanloop naar de onderhandelingen	144
9.5.2	Commissie voorstel en standpuntbepaling binnen het Koninkrijk	145
9.5.3	Onderhandelingen in Brussel	149
9.5.4	Resultaat	151
9.6	Analyse	152
10	Handelsbevordering door de posten	155
10.1	Capaciteit en dienstenpakket	155
10.2	Aansturing	158
10.3	Analyse	160
11	Visumverlening en bestrijding documentenfraude	163
11.1	Regelgeving en betrokken instanties	163
11.2	Visumbeleid	169
11.3	Uitvoeringspraktijk	170
11.4	Implementatie visumplicht: de casus Colombia	172
11.5	Verdrag personencontroles op de luchthaven van Sint Maarten	174
11.6	Documentenfraude en fraudebestrijding	176
11.6	Analyse	178
12	Gedetineerdenbegeleiding	183
12.1	Wettelijke regelingen	183
12.2	Beleid	185
12.3	Structuren	186
12.4	Uitvoeringspraktijk	187
12.5	Analyse	190

Annex 1	De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)	195
Annex 2	Terms of reference en verantwoording van de gehanteerde onderzoeksaanpak	197
Annex 3	Onderzoekers en referentiepersonen	211
Annex 4	Lijst met geïnterviewde personen	213
Annex 5	Boxen en tabellen	219
Annex 6	Geraadpleegde documentatie	221
Annex 7	Afkortingen	233

1 HOOFDBEVINDINGEN EN AANDACHTSPUNTEN

1.1 Inleiding

Volgens het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden behoren buitenlandse betrekkingen, defensie, nationaliteit en het stellen van algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen tot de Koninkrijksaangelegenheden. Het Statuut regelt tevens de rol en de verantwoordelijkheden van respectievelijk de Nederlandse Antillen en Aruba in de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk. Het vormt daarmee het formele kader voor het functioneren van de structuren voor en het proces van buitenlandse belangenbehartiging van het Koninkrijk.

Veel aangelegenheden op het gebied van de buitenlandse betrekkingen worden door de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba zelf behandeld. Bij de behartiging van deze autonome belangen worden beide Landen van het Koninkrijk desgewenst ondersteund door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het netwerk van Koninkrijksposten in het buitenland. De eigenstandige rol van het Ministerie is gelegen in de eindverantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken voor het buitenlands beleid van het Koninkrijk.

De Nederlandse Antillen en Aruba kennen beide een Directie Buitenlandse Betrekkingen, die respectievelijk in 1973 en 1986 werden ingesteld. Deze diensten coördineren de externe behartiging van de autonome belangen van elk der Landen en zijn mede verantwoordelijk voor de behandeling van Koninkrijksaangelegenheden inzake buitenlandse belangen. Zij onderhouden daartoe contacten met het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Koninkrijksposten.

IOB heeft een evaluatie uitgevoerd van de wijze waarop het Ministerie van Buitenlandse Zaken vorm geeft aan de behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen, respectievelijk Aruba. De formatieve (beleidsvoedende) studie beoogt het verkrijgen van inzicht in het proces van belangenbehartiging; de bereikte resultaten zijn niet inhoudelijk beoordeeld.

De vraagstelling luidt: op welke wijze behartigt het Ministerie van Buitenlandse Zaken (departement en postennetwerk) in samenwerking met beide Directies Buitenlandse Betrekkingen de belangen van respectievelijk de Nederlandse Antillen en Aruba in het buitenland, en hoe wordt dit door betrokken partijen beoordeeld? De interactie met de beide Directies Buitenlandse Betrekkingen en overige landelijke diensten wordt daarbij in achtgenomen, zonder dat deze directies of diensten zelf onderwerp van evaluatie zijn. Nagegaan is welke structuren binnen het Koninkrijk beschikbaar zijn om de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba te behartigen, hoe deze functioneren en of betrokken partijen mogelijkheden zien voor verbetering van het proces van belangenbehartiging.

Het onderzoek beperkt zich tot de volgende thema's:

- Consulaire dienstverlening, waarbij de organisatie van visumverlening, legalisatie en verificatie van documenten en gedetineerdenbegeleiding zijn onderzocht;
- Internationale economische betrekkingen met aandacht voor de wijze van belangenbehartiging van de Nederlandse Antillen en Aruba ten aanzien van de Europese Markt en de reguliere handelsbevordering door de posten in het buitenland;
- Regionale samenwerking waarbij de onderhandelingen voor de deelname van de Nederlandse Antillen en Aruba in de Association of Caribbean States zijn bezien;
- Internationale bestrijding van de illegale handel in drugs. Binnen dit onderwerp zijn bestudeerd de voorbereiding en goedkeuring van het verdrag over de inzet van Amerikaanse vliegtuigen vanuit de luchthavens van Curaçao en Aruba, de zogeheten Forward Operating Locations en de onderhandelingen voor een regionale overeenkomst inzake maritieme samenwerking en drugsbestrijding.

De evaluatie heeft de actuele situatie in ogenschouw genomen door middel van bronnenonderzoek op het Ministerie van Buitenlandse Zaken, een schriftelijke enquête gericht aan de posten en de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Directies Buitenlandse Betrekkingen en gesprekken met leiding en staf van betrokken instanties. De gegevensverzameling werd in maart 2002 afgesloten; waar relevant zijn recente ontwikkelingen vermeld. Na analyse van de gegevens, werd de conceptrapportage in juli 2002 voorgelegd aan belanghebbenden. Het commentaar werd in de tweede helft van 2002 ingewonnen en waar nodig besproken met betrokken instanties, waarna de rapportage werd voltooid.

1.2 Hoofdbevindingen en aandachtspunten

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in de samenwerking met de Koninkrijkspartners adequaat gebruik gemaakt van de in het Statuut voor het Koninkrijk aangegeven staatsrechtelijke en institutionele structuren. Waar nodig werden op projectmatige basis tijdelijke structuren gecreëerd. Mede ten gevolg van de uitdagingen voortvloeiend uit een sterk veranderende internationale context is de samenwerking tussen de Koninkrijkspartners intensiever geworden. De betrokken partijen zijn van mening dat hun interactie gaandeweg verbeterd is. Het evaluatieonderzoek komt mede op basis van de mening van betrokkenen tot de slotsom dat de inzet van het Ministerie van Buitenlandse Zaken verder verbeterd kan worden. Onderstaande hoofdbevindingen en aandachtspunten maken een en ander duidelijk.

- 1 *Het blijkt moeilijk eenduidig te bepalen welke aangelegenheden tot de autonomie van de Landen behoren dan wel op Koninkrijksniveau dienen te worden behandeld.*

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is juridisch en procedureel van aard en laat veel ruimte over aan politieke processen, beleidsinhoudelijke uitwerking en besluitvorming. In de praktijk is sprake van een ‘grijs gebied’ tussen aangelegenheden die tot de landelijke autonomie behoren en aangelegenheden waarover op Koninkrijksniveau dient te worden beslist.

Door het ontbreken van voldoende helderheid over deze principiële kwestie, diende het Ministerie van Buitenlandse Zaken met de Caribische Koninkrijkspartners op het niveau van individuele dossiers pragmatische oplossingen te vinden. Daarbij zijn meermalen spanningen ontstaan. Afhankelijk van het belang van de aangelegenheid, de vasthoudendheid van betreffende partijen of een aangelegenheid al dan niet een autonome kwestie is, de samenwerkingsrelatie tussen betrokken functionarissen, alsmede het gewicht van eventuele externe onderhandelingspartners, werden met meer of minder moeite uiteindelijk wederzijds aanvaardbare resultaten geboekt.

Aandachtspunten

Bovenstaande bevindingen leiden tot de vraag of er zich in de verhoudingen minder wijzigingen zouden voordoen wanneer in aanvulling op het Statuut procedures worden uitgewerkt en criteria worden vastgesteld ter bepaling of een belang behoort tot de autonomie der Landen.

Een analyse van het ‘grijze gebied’ zal waarschijnlijk niet resulteren in een principiële afbakening tussen autonome en niet-autonome aangelegenheden, die ook onder veranderende internationale omstandigheden voor alle partijen acceptabel zal zijn. Het samenwerkingsproces verloopt waarschijnlijk goed indien de partijen het ‘grijze gebied’ erkennen en pragmatisch inspelen op onvoorziene ontwikkelingen op het internationale terrein. Verschillen in belangen dienen te worden onderkend en gezamenlijk in kaart gebracht, waarna vooral probleemoplossende onderhandelingsstrategieën kunnen leiden tot wederzijds acceptabel resultaat.

- 2 Het Ministerie van Buitenlandse Zaken slaagt er niet altijd in de vereiste capaciteit in te zetten en realiseert zich niet steeds in alle geledingen welke capaciteit er in de Nederlandse Antillen en Aruba beschikbaar is.*

De samenwerking in de driehoek gevormd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Nederlands-Antilliaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen en de Arubaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen blijkt niet altijd optimaal te functioneren als gevolg van een aantal omstandigheden.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan snel en adequaat diensten verlenen aan de Caribische Koninkrijkspartners. Toch doet zich ook op het Ministerie een specifiek capaciteitsprobleem voor. Dit betreft de Adviseur Koninkrijkszaken van de Directie Westelijk Halfrond (DWH/AK). Deze eenheid vormt binnen het Ministerie hét centrale punt voor het initiëren en coördineren van beleidsontwikkeling en -uitvoering op het gebied van de buitenlandse betrekkingen die raken aan de Nederlandse Antillen en Aruba. De kleinschaligheid van DWH/AK legt beperkingen op ten aanzien van een belangrijke taak van deze eenheid te weten het attenderen van andere dienstonderdelen van het Ministerie en overige departementen in Den Haag op de internationale belangen van de Caribische Koninkrijkspartners en de specifieke omstandigheden waarin de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba verkeren.

In vergelijking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken is sprake van een in omvang beperkte personele en financiële capaciteit bij de Directies Buitenlandse Betrekkingen en de vakdepartementen van de Caribische Landen van het Koninkrijk. Een en ander heeft invloed op de coördinatie van de Directies Buitenlandse Betrekkingen met deze vakdepartementen en op de samenwerking met de voor diverse beleidsterreinen verantwoordelijke dienstonderdelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze dienstonderdelen

vragen wel eens meer dan de Directies Buitenlandse Betrekkingen binnen redelijke termijn kunnen verwerken.

Op verschillende terreinen beperkt de ontoereikende toegang van de diensten in de Caribische Landen tot de elektronische communicatiemiddelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken de efficiency van de samenwerking.

Op het gebied van de buitenlandse betrekkingen is niet zelden sprake van divergerende belangen zowel tussen verschillende (vak)departementen in elk van de Landen van het Koninkrijk als tussen de Koninkrijkspartners. Het blijkt niet altijd mogelijk om binnen afzienbare tijd de belangen op ambtelijk niveau in overeenstemming te brengen en werkbare compromissen te sluiten. Wanneer aangelegenheden naar het politieke niveau worden getild, vormt de op dit niveau in algemene termen geformuleerde consensus vaak onvoldoende basis voor het uitwerken van uitvoeringsmodaliteiten. Een en ander leidt tot geringe voortgang op betreffende dossiers.

Genoemde omstandigheden compliceren de samenwerking en werken door in de transactiekosten gemoeid met de ontwikkeling en uitvoering van beleid.

Aandachtspunten

De genoemde intensivering van de samenwerking heeft geleid tot personele ondersteuning door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Antilliaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen. Het verdient overweging de ondersteuning uit te bouwen en structureel te maken, uitgaande van de behoeften van de Directies Buitenlandse Betrekkingen.

Ook kunnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en beide Directies Buitenlandse Betrekkingen overgaan tot het wederzijds detacheren van personeel. Ter bevordering van de efficiency van de samenwerking kan het Ministerie van Buitenlandse Zaken beide partners in ruimer mate gebruik laten maken van de departementale elektronische communicatie- en informatiesystemen.

Het ligt in de rede DWH/AK uit te bouwen en zo nodig organisatorisch te herpositioneren opdat zowel binnen het Ministerie als ten opzichte van andere departementen in Den Haag de aandacht voor de belangen van beide Caribische Landen structureel en op geëigend niveau verankerd wordt in het buitenlands beleid van het Koninkrijk der Nederlanden.

3 Op een aantal cruciale dossiers heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken in overleg met de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba met succes hun belangen behartigd.

Een combinatie van factoren heeft geslaagde belangenbehartiging bevorderd. In de eerste plaats was sprake van aangelegenheden met een gemeenschappelijk belang voor alle Koninkrijkspartners. Voorts is er een toenemende acceptatie geweest van onderling verschillende belangen. Ook groeide het wederzijds inlevingsvermogen van betrokkenen in de specifieke omstandigheden waarin elk der Koninkrijkspartners dient te functioneren. Door dit laatste bleef of werd het samenwerkingsproces op een aantal politiek gevoelige en ingewikkelde dossiers werkbaar.

Twee belangrijke aangelegenheden dienen als illustratie. De eerste betreft de totstandkoming in 2001 van het verdrag over de inzet van Amerikaanse vliegtuigen vanuit de luchthavens op Curaçao en Aruba, de Forward Operating Locations. Naast het feit dat er voor alle Landen van het Koninkrijk een gemeenschappelijk belang in het geding was, verliep het door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gecoördineerde onderhandelingsproces met de Verenigde Staten op goede wijze als gevolg van intensieve samenwerking en adequate afstemming met de Caribische Koninkrijkspartners. Alle Landen van het Koninkrijk achtten een goede relatie met de Verenigde Staten essentieel en het onderhandelingsproces met deze externe partner van formaat verliep constructief. De intensieve samenwerking tussen de Koninkrijkspartners en de uiteindelijk adequate afstemming van hun (deel)belangen bleken daarbij doorslaggevend. De door het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor de onderhandelingen met de Verenigde Staten opgezette (project)structuur functioneerde goed.

Een tweede voorbeeld is de samenwerking bij de voorbereiding van de EU-besluitvorming over de herziening in 2001 van het handelsregime ‘Landen en Gebieden Overzee (LGO)’ dat producten uit de Nederlandse Antillen en Aruba gedeeltelijk vrije toegang tot de communautaire markt verleent en Europese financiële en technische steun aan de eilanden omvat. Ondanks divergerende belangen, slaagden de Koninkrijkspartners erin om op ambtelijk en politiek niveau gedurende de onderhandelingen in Brussel na verloop van tijd op één lijn te komen. Naast de door de Europese Commissie en de overige Lidstaten uitgeoefende druk om te komen tot een oplossing, bleek het beschikken over duidelijke structuren voor de behartiging van belangen in Europees verband en het op gezette tijden voeren van politiek overleg tussen de Koninkrijkspartners van belang.

De ambtelijke samenwerking is gaandeweg geïntensiveerd in de vorm van frequente wederzijdse contacten. Van belang daarbij zijn de intensieve contacten op directeursniveau tussen de Directie Westelijk Halfrond en de beide Directies Buitenlandse Betrekkingen alsmede periodieke overlegstructuren als het 'Verdragenoverleg' tussen de bij de samenwerking op het terrein van verdragen betrokken dienstonderdelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Nederlands-Antilliaanse respectievelijk Arubaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen. Gelijkijdig zijn ook de onderlinge politieke contacten geïntensiveerd. Zo hebben, in tegenstelling tot het verleden, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken in de periode 1998 – 2001 meermalen werkbezoeken aan de Nederlandse Antillen en Aruba afgelegd om specifieke aangelegenheden te bespreken en de samenwerking in ruime zin te bevorderen.

Dit leidde onder meer tot de genoemde ondersteuning door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Antilliaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen bij de verdere capaciteitsopbouw van deze dienst. Ook kwamen de partijen overeen intensiever gebruik te maken van de dienstverlening van de voor de Nederlandse Antillen dan wel Aruba relevante Koninkrijksposten in het buitenland. Hierbij is in toenemende mate sprake van plaatsing van uit de Caribische Landen afkomstige diplomaten met een taakopdracht voor de behartiging van de belangen van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba. De Nederlandse Antillen richt zich daarbij met name op de Caribische regio. De protocollen van samenwerking, die de Minister van Buitenlandse Zaken in maart 2002 overeen is gekomen met de Minister-president van de Nederlandse Antillen als ook van Aruba, behelzen een verdere intensivering van de onderlinge samenwerking qua diepgang en reikwijdte.

Aandachtspunten

Wisselingen op politiek en ambtelijk niveau kunnen leiden tot erosie van de intensieve samenwerking en het opgebouwde sociaal kapitaal. Om dit te voorkomen zullen de partijen bij voortduring aandacht moeten geven aan het continueren en zo mogelijk verstevigen van het wederzijds vertrouwen.

In dit verband dient het Ministerie van Buitenlandse Zaken alert te zijn op de mogelijke effecten van de uit het vigerende plaatsingsbeleid voortvloeiende periodieke personeelswisselingen op het departement en de posten. Voor de leiding en medewerkers van de qua personeelsbezetting meer stabiele diensten op de Nederlandse Antillen en Aruba impliceert deze personeelsrotatie bij voortduring een vernieuwing van werkrelaties en

netwerken. Uiteraard hoeft dit de samenwerking niet nadelig te beïnvloeden. Immers, het involveren van nieuwe medewerkers op bestaande dossiers kan leiden tot nieuwe gezichtspunten die vruchtbaar kunnen zijn voor de samenwerking. Een en ander vereist dat de betrokken medewerkers voldoende kennis hebben van de context waarin hun Nederlands-Antilliaanse respectievelijk Arubaanse collega's dienen te functioneren. Zij dienen ook alert te zijn op het overbruggen van bestuurlijk-culturele verschillen binnen het Koninkrijk.

- 4 *De posten functioneren niet optimaal als gevolg van beperkte kennis van en aandacht voor de belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba en onvoldoende aansturing vanuit Den Haag op deze aspecten.*

De behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba krijgt grotendeels gestalte via het postennetwerk van het Koninkrijk. Zowel de Nederlandse Antillen als (in mindere mate) Aruba hebben diplomaten uitgezonden met een primair op de behartiging van de belangen van het eigen Land gericht takenpakket. Op de meeste Koninkrijksposten worden deze belangen echter behartigd door Nederlandse diplomaten waarvan verwacht wordt dat zij oog hebben voor de belangen van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba. Dit vereist vanuit Den Haag duidelijke aanwijzingen hoe de post deze belangen dient te behartigen én bij de medewerkers voldoende affiniteit met en kennis van deze belangen.

Door een samenspel van factoren is deze affiniteit en kennis niet in gelijke mate onder alle medewerkers aanwezig. Wel is geconstateerd dat de leiding en medewerkers van de bij het onderzoek betrokken posten zonder uitzondering van mening zijn dat de post zich dient in te zetten voor de behartiging van de Nederlands-Antilliaanse dan wel Arubaanse belangen binnen het ressort. Echter, de Nederlandse medewerkers hebben anders dan hun Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse collega's bij belangenbehartiging in het buitenland primair de Nederlandse belangen voor ogen. Dit komt enerzijds door hun takenpakket, dat voor het grootste deel bestaat uit zaken die Nederland betreffen. Voorts wordt een dergelijke 'mind set' mede bepaald door de geringe aandacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba in het curriculum van de diplomatenopleiding en vervolgcursussen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Tot slot wordt bij de voorbereiding van Nederlandse diplomaten op hun plaatsing op voor de Nederlandse Antillen en Aruba relevante posten ontoereikend aandacht geschonken aan de problematiek van beide Caribische delen van het Koninkrijk. Eventuele kennisachterstand moet in de dagelijkse

praktijk op de post worden ingelopen. Bevorderlijk hierbij is de samenwerking met Antilliaanse en Arubaanse collega's op posten waar deze gestationeerd zijn.

De plaatsing van Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse diplomaten betekent, naast een aanvulling op de capaciteit, voor de posten in het Caribische gebied en Latijns-Amerika een verrijking van de kennis van de regio, plaatselijke gebruiken en gedragscodes. Dit bevordert de samenwerking van de post met instanties in het betreffende ressort.

De door de leiding van de post en de Nederlands-Antilliaanse dan wel Arubaanse diplomaten gehanteerde werkwijze kan variëren. Waar de uitgezonden medewerker naast de voor het eigen Land van belang zijnde aangelegenheden tevens dossiers behartigt die ook de andere Landen of het Koninkrijk als geheel betreffen, kan gesproken worden van integratie van diens werk in het totale takenpakket van de post. In andere gevallen, gemakshalve betiteld als het 'attachémodel', functioneert de Nederlands-Antilliaanse dan wel Arubaanse diplomaat primair ten behoeve van en in nauwe samenwerking met de ambtelijke of politieke leiding van de diensten in het eigen Land. In de praktijk is de scheidslijn tussen het 'integratiemodel' en het 'attachémodel' niet eenduidig aan te brengen. Beide zijn gebaat bij een aansturing vanuit Den Haag, Willemstad en Oranjestad die zodanig is dat de leiding van de post en de Antilliaanse dan wel Arubaanse medewerkers functioneel en harmonieus kunnen samenwerken.

Voor hun reguliere werkzaamheden worden de posten door het Ministerie van Buitenlandse Zaken aangestuurd door middel van het instrument 'jaarplancyclus'. De aandacht voor Nederlands-Antilliaanse dan wel Arubaanse aangelegenheden in de jaarplannen van de posten is echter variabel. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de Directie Westelijk Halfrond van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Nederlands-Antilliaanse respectievelijk Arubaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen vooralsnog het jaarplan niet gezamenlijk gebruiken voor de aansturing van de posten.

Aandachtspunten

Het door Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba voorgestane beleid ten aanzien van handel, migratie, visumverlening, zorg voor gedetineerden in het buitenland, culturele samenwerking enzovoorts, zou idealiter geïntegreerd moeten zijn in de jaarplannen van de posten. Deze plannen zouden een verbijzondering moeten zijn van een meerjarig beleidskader dat door de Directie Westelijk Halfrond, de Directies Buitenlandse

Betrekkingen en betrokken posten opgesteld wordt op grond van het door het Koninkrijk der Nederlanden en de individuele Landen voorgestane buitenlandse beleid.

De ontwikkeling en bijstelling van een dergelijk meerjarig beleidskader kan worden gefaciliteerd door het van tijd tot tijd organiseren van thematische werkconferenties en meer aandacht voor Caribische vraagstukken op ambassadeursconferenties. Dergelijke evenementen kunnen tevens de samenwerking tussen voor de Nederlandse Antillen en Aruba relevante posten bevorderen.

Waar sprake is van tussen de Koninkrijkspartners divergerende belangen mogen de posten niet in een positie worden gebracht dat actie dient te worden ondernomen alvorens ambtelijke of politieke overeenstemming is bereikt tussen Den Haag, Willemstad en Oranjestad. Instructies dienen eenduidig te zijn verwoord en tijdig beschikbaar te zijn.

Een evenwichtige en functionele invulling van de personele bezetting op voor de Antillen en Aruba relevante posten is in het belang van alle partijen. Hiertoe dient de afspraak te worden nagekomen dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij de vervulling van vacatures tijdig met beide Directies Buitenlandse Betrekkingen overleg pleegt over functieprofielen en potentiële kandidaten alvorens wordt overgegaan tot besluitvorming.

De kennis van de Caribische Landen en van de samenwerkingsrelatie tussen de Koninkrijkspartners onder de medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de posten kan eenvoudig worden vergroot door structurele inpassing van een module 'Nederlandse Antillen en Aruba' in de basisopleiding en vervolgcursussen. Ook zijn in deze werkbezoeken van leiding én medewerkers van de posten aan de Nederlandse Antillen en Aruba instrumenteel. Ten aanzien van de wijze waarop ambtelijke en particuliere instanties op de Nederlandse Antillen en Aruba de post vragen hun belangen binnen het ressort te behartigen, vergemakkelijken concrete verzoeken het samenspel tussen de partners hetgeen het aanbod van steun en expertise kan bevorderen.

5 Bij de posten bestaat onvoldoende duidelijkheid over de wijze waarop zij kunnen bijdragen aan de handelsbevordering van de Nederlandse Antillen en Aruba.

Het postennetwerk van het Koninkrijk wordt geacht een bijdrage te leveren aan de handelsbevordering van de Nederlandse Antillen en Aruba in de nabij gelegen landen, de Verenigde Staten, de Europese Unie en overige voor deze Landen interessante markten.

Een combinatie van factoren leidt tot onvoldoende afstemming van de door de posten beschikbaar te stellen diensten op de potentiële vraag van respectievelijk het Antilliaanse en Arubaanse bedrijfsleven. In de eerste plaats is het handelsbeleid in beide Landen nog sterk in ontwikkeling en is de communicatie tussen de posten en de geëigende instanties in deze landen niet optimaal. Ook ontbreken thans de in het verleden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken georganiseerde regionale handelsradenconferenties waarmee medewerkers op de posten vertrouwd werden gemaakt met de mogelijkheden en wensen van de Nederlandse Antillen dan wel Aruba. Daarnaast blijken de Nederlandse handelsattachés zich in onvoldoende mate individueel voor te kunnen bereiden op hun taak, bijvoorbeeld door middel van oriëntatiebezoeken aan beide Landen, waardoor kansen worden gemist om kennis op te doen en contacten te leggen.

Aandachtspunten

Indien men deze situatie wil redresseren en bij voldoende belangstelling van het bedrijfsleven, verdient het overweging dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken op korte termijn in samenspraak met de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba werkconferenties organiseert. Voorts zou het Ministerie van Buitenlandse Zaken afspraken kunnen maken met de Directies Buitenlandse Betrekkingen over de structurering van de aansturing van de posten en de zonodig op de posten te ontwikkelen capaciteit rekening houdend met de in ontwikkeling zijnde bilaterale en multilaterale handelspolitiek van de Nederlandse Antillen en Aruba.

6 Op het gebied van visumverlening is het Ministerie van Buitenlandse Zaken onvoldoende in staat geweest de belangen van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba te behartigen.

Bij de regulering van het internationale personenverkeer en de daarmee verbonden consulaire dienstverlening is sprake van toenemende samenwerking tussen de Landen van het Koninkrijk. Deze zal intensiveren door het belangrijker worden van harmonisatie van de visumplicht en bestrijding van documentenfraude ten gevolge van de verscherping van de regelgeving in EU-verband en de groeiende aandacht voor terrorismebestrijding.

Ondanks het vele werk dat betrokken diensten hebben verzet, zijn er problemen bij de rechtmatigheid, effectiviteit en efficiency van de visumverlening. Deze zijn deels te verklaren door de omstandigheden waarbinnen de diensten gedurende de afgelopen jaren hebben moeten functioneren. Zo vergden langlopende besluitvormingsprocessen over het openen of sluiten en het aanpassen van de capaciteit van posten op het westelijk halfrond

en de reorganisatie van de Directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken de nodige tijd en energie.

Alle bij het onderzoek betrokken partijen achten de methode van visumverlening door middel van het verlenen van machtigingen aan de posten bewerkelijk. De gelaagde bestuursstructuur van de Nederlandse Antillen vereist daarenboven een intensief en tijdrovend samenspel tussen de posten, de Directie Buitenlandse Betrekkingen, de Gezaghebbers van de vijf eilandgebieden en de vreemdelingen- en veiligheidsdiensten op lands- en eilandniveau. Onduidelijke regelgeving en taakafbakening beperken de effectiviteit en efficiency van de samenwerking.

De voorbereiding van de regelgeving voor visumverlening en voor legalisatie en verificatie van documenten geschiedt in deels van elkaar verschillende, deels elkaar overlappende netwerken. De werkzaamheden binnen en tussen deze netwerken vinden doorgaans plaats door middel van *ad hoc* contacten, waaronder kortdurende ondersteuningsmissies van en gemeenschappelijke werkconferenties geleid door medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Op zich hebben deze activiteiten nut. Echter, het ontbreken van een alomvattende structuur bemoeilijkt de coördinatie waardoor het regelmatig voorkomt dat de in de verschillende netwerken genomen besluiten inhoudelijk en in de tijd onvoldoende op elkaar zijn afgestemd.

De groeiende aandacht voor consulaire aangelegenheden leidde in 2002 tot de instelling van de functie Beleidsadviseur visum- en vreemdelingenzaken Nederlandse Antillen en Aruba. Deze functionaris is afkomstig van de Directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken en opereert vanuit de Directie Buitenlandse Betrekkingen te Willemstad ten behoeve van de posten in de regio en faciliteert beide Directies Buitenlandse Betrekkingen.

Aandachtspunten

Het instellen van visumplicht heeft effecten op economische samenwerking (handel en toerisme), het functioneren van het rechtssysteem (vreemdelingenrecht, opsporing en vervolging) en de binnenlandse veiligheid. De noodzakelijk geachte harmonisering van het visumbeleid van het Koninkrijk vereist het tegen elkaar afwegen van belangen die deels divergeren. Als gevolg daarvan dienen de binnen elk der Landen voor deze beleids-terreinen verantwoordelijke instanties werkbare compromissen te sluiten. Dit geldt evenzeer voor de Koninkrijkspartners, die een brug moeten slaan tussen de in de

Rijksministerraad besloten harmonisatie van het visumbeleid en het tot dusver door de Caribische Landen gevoerde autonome beleid op dit terrein.

Effectieve, efficiënte en vooral tijdige uitvoering van nieuwe visumverplichtingen vergt tijdige inschakeling van de betreffende posten om de effecten van de invoering van de visumplicht in kaart te brengen teneinde een logistieke, financiële en personele planning mogelijk te maken. Adequate organisatie van de visumverlening door de posten vereist eenduidige werkprocessen en instructies. Het verdient overweging de besluitvorming over routinematig af te handelen visumaanvragen te mandateren aan de posten en het machtigingssysteem toe te passen voor complexe en risicodragende aanvragen.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal positief kunnen inspelen op en verdere steun geven aan de verdere opbouw van de capaciteit van de diensten op de Nederlandse Antillen en Aruba. Voorts zou het Ministerie van Buitenlandse Zaken in overleg met de beide Caribische Koninkrijkspartners een meeromvattende structuur kunnen opzetten voor de verdere ontwikkeling van de regelgeving voor visumverlening en voor legalisatie en verificatie van documenten.

7 Voortschrijdende regionalisering en globalisering leiden tot multilateralisering van de buitenlandse belangenbehartiging van de Nederlandse Antillen en Aruba.

Problemen als de sociaal-economische stagnatie in de Caribische regio, verscherping van de armoede, illegale drugstransporten en de daaraan gerelateerde activiteiten van criminele netwerken en nationale drugsproblematiek, HIV/AIDS, milieudegradatie en migratie overstijgen het niveau van individuele landen. De aanpak van deze problematiek heeft geresulteerd in het ontstaan van sub-regionale, regionale en wereldomspannende fora waar de beslotenheid van het bilateraal diplomatiek verkeer is ingeruild voor de relatieve openheid van multilateraal overleg.

De al dan niet gezamenlijke participatie van de drie Landen van het Koninkrijk in multilateraal overleg en het aangaan van multilaterale overeenkomsten en verdragsrechtelijke verplichtingen zijn indicatief voor het feit dat elk der Koninkrijkspartners niet eigenstandig een oplossing kan vinden voor de genoemde problemen. Doorgaans hebben bij grensoverschrijdende problematiek betrokken staten moeite hun eigen identiteit en beleidsuitgangspunten deels of volledig op te offeren om oplossingen in multilateraal kader mogelijk te maken. Dit geldt ook voor elk der Landen van het Koninkrijk.

Illustratief hiervoor is het vaak moeizaam en laat tot stand komen van instructies voor multilateraal overleg, onderhandelingsmandaten en delegaties.

Aandachtspunten

Behoudens de regelingen in de statuten van multilaterale en regionale organisaties worden de mogelijkheden tot participatie van de individuele Landen van het Koninkrijk in dergelijke organisaties bepaald door verdragen en de staatsrechtelijke structuur van het Koninkrijk. Hierbij is zowel een formele kwestie aan de orde ('wie participeert waarin?') als een materiële ('in hoeverre kunnen afwijkende standpunten worden ingenomen?'). Naast het geven van aandacht aan deze kwesties, zou het Ministerie van Buitenlandse Zaken kunnen nagaan op welke wijze de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba wensen te participeren in multilaterale en regionale fora om nader vorm te geven aan de presentatie van het Koninkrijk in multilateraal verband.

8 De voortschrijdende integratie van Nederland in de Europese Unie staat op gespannen voet met het partnerschap van de Landen in Koninkrijksverband.

In Europees verband leidt het toenemende multilateralisme tot een proces waarbij delen van de nationale soevereiniteit geleidelijk worden overgeheveld naar het supranationale niveau. Nederland is lid van de Europese Unie, de Nederlandse Antillen en Aruba zijn geassocieerde leden in de zin van deel IV EG-verdrag. Bij de besluitvorming in Europees verband over aangelegenheden als de economische betrekkingen tussen de Europese Unie en de Nederlandse Antillen en Aruba (in het kader van het 'Landen en Gebieden Overzee besluit') en harmonisatie van visumregelingen (Schengen) zit Nederland niet aan 'dezelfde kant van de tafel' als beide Caribische Koninkrijkspartners. Dit geldt ook voor multilateraal overleg waar Nederland in EU-verband aan deelneemt, bijvoorbeeld in de Verenigde Naties en de World Trade Organisation.

Waar het Ministerie van Buitenlandse Zaken in internationaal verband het Koninkrijk en daarmee de Nederlandse Antillen en Aruba vertegenwoordigt, is sprake van dilemma's. Telkens doet zich daarbij de vraag voor hoe de mede in EU-verband geldende Nederlandse belangen, die van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba, alsmede die van het Koninkrijk gewogen dienen te worden, uitgaande van het feit dat Nederland wordt geacht de Caribische Landen te ondersteunen op grond van het partnerschap binnen het Koninkrijk.

Aandachtspunten

Gegeven de presentie in Brussel en elders in Europa is het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij uitstek in de gelegenheid de Caribische Koninkrijkspartners tijdig te informeren over in EU-verband te verwachten ontwikkelingen. Naarmate het ‘Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid’ van de Europese Unie meer inhoud krijgt, verdient het overweging dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken met de Koninkrijkspartners proactief inspeelt op zich voordoende kansen voor en bedreigingen van de belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba.

1.3 Een visie op de toekomstige samenwerking

Bovenstaand is geschetst welke mogelijkheden het Ministerie van Buitenlandse Zaken in samenspraak met de Caribische Koninkrijkspartners kan benutten om de belangenbehartiging op verschillende deeltherreinen te bevorderen. Bezieet men de wijze van belangenbehartiging in breder perspectief, dan kan worden geconstateerd dat de Koninkrijkspartners vooralsnog geen gemeenschappelijke organisatorische visie hebben op de toekomstige samenwerking tussen de drie Landen en de rol daarbij van het Ministerie van Buitenlandse Zaken respectievelijk de beide Directies Buitenlandse Betrekkingen.

Indien het mede op basis van de uitkomsten van dit (thematisch beperkte) onderzoek wenselijk wordt geacht een dergelijke visie te ontwikkelen, zou het Ministerie van Buitenlandse Zaken gezien haar functie van Koninkrijksministerie in samenspel met de beide Caribische Koninkrijkspartners rekening moeten houden met de volgende met elkaar verband houdende aspecten.

- Hoe kan gewaarborgd worden dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken zich in alle relevante geleidingen bij voortdurende voldoende informeert over en aandacht heeft voor de doelstellingen van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba op het gebied van hun buitenlandse belangen?
- Hoe kan de afstemming tussen de coördinatie mechanismen binnen en tussen de drie Landen op een zo adequaat mogelijk wijze worden vormgegeven en de ondersteuning door het postennetwerk zo optimaal mogelijk worden georganiseerd?
- Over welke capaciteit dienen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Directies Buitenlandse betrekkingen in de Nederlandse Antillen en Aruba te beschikken om te garanderen dat de belangen van beide Caribische Landen bij voortdurende een plaats hebben in het buitenlands beleid van het Koninkrijk der Nederlanden?

2 OPZET EN AANPAK VAN HET ONDERZOEK

2.1 Achtergrond

De directe aanleiding tot het opnemen van dit onderzoek in de programmering van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) was de behoefte bij de Directie Westelijk Halfrond van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (DWH) aan nader inzicht in de wijze waarop het Ministerie van Buitenlandse Zaken in samenwerking met relevante diensten op de Nederlandse Antillen en Aruba de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba behartigt. Bij de voorbereiding van het onderzoek in 2001 gaven ook de Nederlands-Antilliaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen (DBB/NA) en de Arubaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen (DBB/A) te kennen dat zij belang hechtten aan deze evaluatie.

Volgens het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden behoren buitenlandse betrekkingen, defensie, nationaliteit en het stellen van algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen tot de Koninkrijksaangelegenheden. Het Statuut regelt tevens de rol en de verantwoordelijkheden van respectievelijk de Nederlandse Antillen en Aruba in de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk. Daarmee vormt het Statuut het algemene kader waartegen de structuren en het proces van buitenlandse belangenbehartiging dienen te worden afgewogen. Belangenbehartiging door het Ministerie van Buitenlandse Zaken geschiedt doorgaans op brede terreinen van buitenlands beleid als internationale ordening, veiligheid en conflictbeheersing, economische en culturele belangen, mensenrechten en migratie.

De Nederlandse Antillen en Aruba kennen beide een Directie Buitenlandse Betrekkingen die de externe behartiging van de autonome belangen van elk der Landen coördineren en mede verantwoordelijk zijn voor de behandeling van Koninkrijksaangelegenheden inzake de buitenlandse belangen. Daartoe onderhouden zij nauwe contacten met diverse dienstonderdelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en met relevante diplomatieke vertegenwoordigingen van het Koninkrijk in het buitenland.

2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De studie behelst de wijze waarop het Ministerie van Buitenlandse Zaken in samenwerking met de Nederlands-Antilliaanse respectievelijk Arubaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen vorm geeft aan de behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba. Het doel is het verkrijgen van inzicht in het proces van de belangenbehartiging voor zover het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de posten daarbij betrokken zijn. Niet gestreefd wordt een inhoudelijk oordeel te geven over de bereikte resultaten.

Centraal staat de vraag 'Op welke wijze behartigt het Ministerie van Buitenlandse Zaken (departement en postennetwerk) in samenwerking met beide Directies Buitenlandse Betrekkingen de belangen van respectievelijk de Nederlandse Antillen en Aruba in het buitenland, en hoe wordt dit door betrokken partijen beoordeeld?' Deze vraag is geconcretiseerd in de volgende deelvragen¹.

Welke structuren zijn binnen het Koninkrijk beschikbaar om de buitenlandse belangen van respectievelijk de Nederlandse Antillen en Aruba te behartigen? Hierbij is aandacht besteed aan de functionele relaties van dienstonderdelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en vertegenwoordigingen in het buitenland met de Antilliaanse respectievelijk Arubaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen en mogelijk andere relevante Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse overheidsinstanties.

Hoe functioneren deze structuren en welke procedures en onderhandelingsprocessen zijn daarbij te onderscheiden? Relevant hierbij zijn onderwerpen als de definiëring van de buitenlandse belangen, bepaling en uitvoering van prioriteiten van het buitenlandse beleid van het Koninkrijk, en het bereiken van consensus over de wijze waarop de buitenlandse belangen van respectievelijk de Nederlandse Antillen en Aruba behartigd dienen te worden. Voorts wordt aandacht gegeven aan de structuren voor belangenbehartiging en de procedures voor de aansturing van de vertegenwoordigingen in het buitenland. Daarnaast wordt getracht zicht te krijgen op de koppeling van coördinatieprocessen binnen het Koninkrijk en in de Rijksdelen aan externe onderhandelingsprocessen en de wijze waarop de betrokken partijen al dan niet rekening houden met mogelijke relaties tussen de diverse dossiers. Tot slot wordt aandacht besteed aan de strategieën die de betrokken partijen toepassen in het geval van divergerende of conflicterende belangen.

¹ Voor details zie annex 2, Terms of Reference.

Zien de betrokken partijen mogelijkheden om de wijze van belangenbehartiging te verbeteren? Hoe beoordelen de verschillende partijen de huidige structuren en hun functioneren? Zien zij mogelijkheden om de belangenbehartiging van respectievelijk de Nederlandse Antillen en Aruba te verbeteren binnen bestaande structuren en capaciteit of door aanpassing van structuren en capaciteit?

De evaluatie zal op basis van de beantwoording van bovenstaande vragen conclusies en lessen trekken en, waar mogelijk, opties voor de toekomst formuleren.

2.3 Onderzoeksopzet en aanpak

Onderwerpen

Gedurende de voorbereiding van het onderzoek is in samenspraak met DBB/NA, DBB/A en dienstonderdelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken besloten het onderzoek in hoofdzaak te beperken tot de volgende onderwerpen op het brede terrein van buitenslands beleid:

- *Consulaire dienstverlening*

Migratie in het Caribische gebied is sterk toegenomen. Waar legale migratie slechts kan worden verminderd door verdere sociaal-economische ontwikkeling, wordt illegale migratie bestreden door onder andere coördinatie van het toelatingsbeleid en samenwerking met de ambassades en consulaten(-generaal). Onderzocht zijn de organisatie van visumverlening en legalisatie/verificatie van documenten alsmede de gedetineerdenbegeleiding.

- *Internationale economische betrekkingen*

Centraal hierbij staat de wijze van belangenbehartiging van de Nederlandse Antillen en Aruba ten aanzien van de Europese Markt. Dit onderwerp zal worden onderzocht aan de hand van de voorbereiding van de EU-besluitvorming betreffende de recente herzieningen van het handelsregime 'Landen en Gebieden Overzee (LGO)' dat producten uit de Antillen en Aruba gedeeltelijk vrije toegang tot de communautaire markt verleent. In dit kader wordt ook kort aandacht besteed aan de WTO. Voorts wordt aandacht besteed aan de reguliere handelsbevordering ten behoeve van de Nederlandse Antillen en Aruba door een aantal posten in Latijns Amerika, de Verenigde Staten en de Caribische regio.

- *Regionale samenwerking*

Sinds jaren benadrukken de landen in de Caribische regio de noodzaak van verdergaande samenwerking op velerlei gebied. Voorbeelden zijn de Caribbean Community and Common Market (CARICOM), de Caribbean Tourism Organisation (CTO), de Caribbean Customs Law Enforcement Council (CCLEC), Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), het Caribbean Development and Cooperation Committee (CDCC) van de ECLAC en de Free Trade Area of the Americas (FTAA). Het onderzoek betreft de onderhandelingen betreffende de deelname in de Association of Caribbean States (ACS) met aandacht voor de discussie over de mogelijke rol van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba in deze organisatie.

- *Internationale bestrijding illegale handel in drugs*

De preciaire sociaal-economische en financiële situatie waarin verschillende landen in de Caribische regio verkeren, gaat gepaard met toenemende activiteiten van drugskartels die het Caribische gebied gebruiken als springplank voor hun handel naar de Verenigde Staten en Europa. Onderwerp van onderzoek is de regionale samenwerking betreffende de drugsproblematiek. Bijzondere aandacht zal worden geschonken aan (i) de voorbereiding en parlementaire goedkeuring van het verdrag over de inzet van Amerikaanse vliegtuigen vanuit de luchthavens van de Antillen en Aruba, de zogeheten Forward Operating Locations (FOLs) en (ii) de onderhandelingen die moeten leiden tot een regionale overeenkomst inzake maritieme samenwerking en drugsbestrijding (Regional Agreement in the Caribbean Area on Maritime Cooperation against Illicit Traffic in Narcotic Drugs).

Deze spreiding van onderwerpen levert voldoende informatie op om inzicht te verkrijgen in de structuren voor en processen van samenwerking tussen de Koninkrijkspartners. De onderwerpen worden onderzocht tegen de achtergrond van het staatsrechtelijke kader (het Statuut) waarbinnen de buitenlandse betrekkingen als koninkrijksaangelegenheid zich afspelen. Waar relevant, wordt aandacht gegeven aan de gedeeltelijke verdragsautonomie van de Nederlandse Antillen en Aruba in relatie tot de taken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Ook komt de invloed van de verhouding tussen Land en Eilandgebieden van de Nederlandse Antillen op de behartiging van de buitenlandse betrekkingen door het Koninkrijk aan de orde.

Bij de behandeling van bovengenoemde thema's wordt aandacht besteed aan de voorbereiding van internationaal overleg en door wie en in welke hoedanigheid het Koninkrijk

respectievelijk de Landen moeten worden vertegenwoordigd. De evaluatie houdt ook rekening met de context waarin de wijze van belangenbehartiging plaatsvindt. Dit betreft onder meer het Nederlandse EU-lidmaatschap leidend tot een verschuiving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ‘vanuit Den Haag naar Brussel’, de opbouw van regionale samenwerkingsverbanden in de Caribische regio, en voor wat betreft de Nederlandse Antillen de recente reorganisatie van het overheidsapparaat en de dynamische aspecten in de verhouding tussen Land en Eilandgebieden. Gezien hun invloed op de praktische wijze van belangenbehartiging (communicatie, wijze van onderhandelen en conflicthantering) is ook kort aandacht besteed aan de in de drie Landen fungerende bestuursystemen en bestuursstijlen.

Afbakening van de evaluatieperiode en onderzoeksmethoden

De beleidsvoedende (formatieve) evaluatie richt zich zoveel mogelijk op de actuele situatie. Niettemin is ten aanzien van bepaalde onderwerpen teruggeslagen tot het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw om de eventuele dynamiek in het beleid en in de interacties tussen de Koninkrijkspartners te onderzoeken. De historie van het Statuut wordt geschetst met nadruk op de formeel-juridische relaties tussen de Koninkrijkspartners op het gebied van de buitenlandse belangenbehartiging.

Drie methoden van dataverzameling zijn gehanteerd. Door middel van *bronnenonderzoek* zijn het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, nota's, beleidsdocumenten, parlementaire verslagen en jaarplannen en jaarverslagen van posten en eenheden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bestudeerd. Op het Ministerie zijn de volgende dossiers onderzocht: Association of Caribbean States (ACS), regionale maritieme samenwerking inzake drugsbestrijding, Forward Operating Locations (FOLs); Landen en Gebieden Overzee (LGO); het Verdrag inzake personencontroles op de luchthaven van St. Maarten. Ook is het belang van de Interdepartementale Commissie Koninkrijksrelaties (ICKR) voor de coördinatie van en informatie over buitenlandse belangenbehartiging gezien en zijn stukken over het zogeheten Verdragenoverleg geanalyseerd.

Interviews vormden een belangrijke informatiebron. Getracht is inzicht te krijgen in de mening van de respondenten ten aanzien van de vraag welke structuren en processen al dan niet geschikt zijn voor de behandeling van verschillende onderwerpen. Geïnterviewd zijn de leiding en staf van bij het proces van belangenbehartiging betrokken instanties. Dit betreft dienstonderdelen op het Ministerie van Buitenlandse Zaken, DBB/NA en DBB/A, een aantal diensten in de Nederlandse Antillen en Aruba, de

Vertegenwoordigingen van de Nederlandse Antillen en Aruba in Den Haag en, waar relevant, andere vakdepartementen. Voorts zijn leidinggevend en staf van de voor het onderzoek relevante posten geïnterviewd. Dit betreft de ambassades: Bogotá, Carácas, Havanna, Kingston, Port of Spain, Santo Domingo en Washington, het Consulaat-generaal Houston, alsmede de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel en New York. Voor details zie annex 4, lijst met geïnterviewde personen.

Ter voorbereiding van de interviews werd een *schriftelijke enquête* gehanteerd. Deze diende om inzicht te krijgen in de bij ambassades, consulaire posten en permanente vertegenwoordigingen beschikbare capaciteit en aandacht voor de belangenbehartiging van de Nederlandse Antillen en Aruba. Een dergelijke vragenlijst is ook gezonden aan de Directies Buitenlandse Betrekkingen van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba.

De verzameling van gegevens is eind februari 2002 afgesloten; waar relevant zijn recente ontwikkelingen vermeld. Tijdens het onderzoek werden de geïnterviewden in de gelegenheid gesteld een schriftelijke reactie te geven op de interviewresultaten. Voorts zijn belanghebbenden uitgenodigd een reactie te geven op de in juli 2002 opgestelde conceptrapportage. Dit commentaar is in de tweede helft van dat jaar ingewonnen, waar nodig besproken met betrokkenen en in beschouwing genomen bij het voltooiën van de rapportage.

2.4 Organisatie

De verantwoordelijkheid voor de opzet en uitvoering van de evaluatie berust bij de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluaties (IOB). Het kernteam voor de uitvoering en rapportage van deze evaluatie bestond uit drs. T. Kliet (IOB-inspecteur), mevr. drs. C. Klompenhouwer (onderzoeksmedewerker IOB), en drs. W. Stolz (extern onderzoeker). Mr. C.L. Milliard (Vakgroep Staats- en Internationaal Recht van de Universiteit Groningen) heeft de staatsrechtelijke verhoudingen tussen de Landen binnen het Koninkrijk en de plaats van de buitenlandse betrekkingen daarbinnen geanalyseerd. Mr. A. B. van Rijn (Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn) heeft de verdragsautonomie van de Nederlandse Antillen en Aruba in relatie tot de taken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken beschreven en bronnenonderzoek gedaan naar het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Frankrijk inzake personencontroles op de luchthaven op St. Maarten. Dr. L. de Jong en professor dr. P. van Reenen hebben als extern referent commentaar gegeven op de conceptrapportage.

DEEL 1
STRUCTUREN, REGELINGEN
EN PROCEDURES VOOR
DE BELANGENBEHARTIGING

3 HET STATUUT VOOR HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN

De behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba vindt plaats in het bredere kader van de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk der Nederlanden. In dit hoofdstuk wordt daarom eerst kort ingegaan op het wettelijke kader dat voor de buitenlandse betrekkingen van de Nederlandse Antillen en Aruba is geschapen te weten het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden². Voorts wordt een aantal algemene aspecten van de samenwerking en coördinatie inzake de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk beschreven.

3.1 Ontstaansgeschiedenis

Reeds voor de Tweede Wereldoorlog gingen er stemmen op de constitutionele band tussen Nederland en de overzeese gebiedsdelen grondig te herzien. Ontwikkelingen in de internationale verhoudingen, in Nederland en niet in de laatste plaats in de gebieden overzee, noodzaakten tot het herzien van de koloniale banden. Tijdens de Tweede Wereldoorlog beseften Nederlandse politieke kringen dat herziening van de staatkundige relaties met de gebieden overzee geboden was³.

In januari 1948 vond een Ronde Tafel Conferentie plaats met deelname van Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen en resulteerde in grondslagen voor een Koninkrijk-nieuwe-stijl bestaande uit drie pijlers te weten vrijheid, gelijkwaardigheid en verbondenheid. Voorts werd besloten tot het opstellen van een rijksgrondwet met de bedoeling aparte organen in het leven te roepen ter behartiging van de aangelegenheden van het Koninkrijk (een rijksregering, een rijkshof en een rijksparlement met volksvertegenwoordigers uit Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen). Hiertoe werd een voorstel

² Bij de beschrijving is gebruik gemaakt van in het kader van deze evaluatie door Mr. C. L. Milliard en Mr. A. B. van Rijn uitgevoerde literatuurstudie (voor details zie annex 2, Terms of Reference).

³ In een radiotoespraak in december 1942 beloofde de Regering, bij monde van Koningin Wilhelmina, hiertoe na de oorlog een conferentie te organiseren. Deze conferentie had tot doel voorstellen te formuleren voor een Koninkrijk-nieuwe-stijl waarbij Nederland, Nederlands-Indië, Suriname en de Nederlandse Antillen zelfstandig de eigen aangelegenheden zouden kunnen behartigen, terwijl een beperkt aantal zaken gemeenschappelijk zou worden verzorgd. De rede viel bij de transatlantische gebiedsdelen in goede aarde en de politieke leiders in de Nederlandse Antillen grepen de woorden van de vorstin aan om hun toen nog zwakke autonomiestreven kracht bij te zetten.

ingediend ter wijziging van de Grondwet. Na drie maanden werd de conferentie verdaagd en in 1952 pakte men de draad weer op⁴. Op 3 juni 1954 werden de delegaties het eens over een ontwerpstatuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Na instemming van de parlementen van Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen werd het Statuut voor het Koninkrijk op 29 december 1954 van kracht.

De beginjaren van het Statuut kenmerkten zich door het opdoen van ervaringen met de nieuwe rechtsorde. Over en weer legden ministers en parlementariërs uit de delen van het Koninkrijk bezoeken af. Tijdens deze bijeenkomsten roemde men de nieuwe staatkundige verhoudingen. Animo om aan het Statuut te tornen was er niet. Dit veranderde in 1961 met de wens van Suriname om een aanpassing van het Statuut omdat dit land om economische redenen een eigen buitenlands beleid wenste te ontwikkelen. Ofschoon Nederland en de Nederlandse Antillen weinig animo hadden om aan de Surinaamse wensen tegemoet te komen, stemden beide Landen in met een nieuwe Ronde Tafel Conferentie. Deze bleek geen succes maar had toch het gevolg dat in 1961 in Paramaribo een Bureau Buitenlandse Betrekkingen werd opgericht met als taak de eigen regering te adviseren. Voorts werden afspraken gemaakt over het betrekken van Surinamers en Antillianen bij de diplomatieke dienst van het Koninkrijk.

In 1969 was het echter gedaan met de betrekkelijke rust in de transatlantische verhoudingen. Op 30 mei van dat jaar liep een arbeidersstaking op Curaçao totaal uit de hand. Nederlandse militairen werden op verzoek van de Antilliaanse regering ingezet om de orde te herstellen. In Nederland had men het gevoel dat de wereld Nederland zou betichten van neokolonialisme, echter de kritiek van de internationale gemeenschap viel mee. Nederland, dat aanvankelijk weinig moest hebben van een Statuutwijziging, ging 'om' en de Nederlandse politiek stelde zich steeds vaker de vraag of de tijd niet was aangebroken voor Suriname en de Nederlandse Antillen om een plaats buiten het Koninkrijk te zoeken. Langzamerhand werd hiertoe de druk op deze Landen opgevoerd. Met een kleinste mogelijke meerderheid in de Surinaamse Staten werd de weg naar de onafhankelijkheid van Suriname vrij gemaakt en met ingang van 25 november 1975 werd de statutaire band met het Koninkrijk verbroken.

4 Inmiddels was het idee van een rijkgrondwet met aparte (federale) organen verlaten. De Nederlandse Regering vond deze constructie te 'zwaar' terwijl de Surinaamse en Antilliaanse zijde aangaven niet over voldoende aantallen gekwalificeerde personen te beschikken om permanent in Den Haag te stationeren.

De Nederlandse Antillen voelden evenwel weinig voor onafhankelijkheid en waren derhalve niet van plan het Surinaamse voorbeeld te volgen. De Antilliaanse regering was van mening dat de onafhankelijkheid een zaak was van de Antillen zelf. De ‘Haagse’ druk had wel gevolgen voor de interne Antilliaanse verhoudingen waarbij de Arubaanse politici zich in toenemende mate gingen inzetten voor een *status aparte* voor Aruba. Aruba wilde niet als deel van de Nederlandse Antillen onafhankelijk worden. Nederland en de Antillen wilden echter de eilandgebieden tegen iedere prijs binnen één verband houden. Na moeizame onderhandelingen werd een compromis gesloten: Aruba zou in 1986, voor een periode van tien jaar, autonoom Land worden in het Koninkrijk. Hierna zou de onafhankelijkheid volgen.

Met het aantreden van het derde kabinet Lubbers in 1989 ging de Nederlandse politiek weer ‘om’. De Nederlandse Antillen noch Aruba zou worden gedwongen het Koninkrijk te verlaten. Aan een blijvende Koninkrijksband werden echter wel enige ‘voorwaarden’ gesteld. Zo dienden de Landen hun bestuur deugdelijker te maken, de openbare financiën te saneren en de rechtszekerheid beter te waarborgen (betere rechtsbescherming voor de burgers, goed functionerend opsporingsapparaat en goed functionerende rechterlijke macht). Tot op heden vaart het Koninkrijk deze door het derde kabinet Lubbers ingezette ‘ethische’ koers.

3.2 Grondtrekken van het Koninkrijk

Het Statuut schiep een nieuwe rechtsorde. De preambule bij het Statuut verklaart dat: ‘[de drie landen] uit vrije wil hebben verklaard in het Koninkrijk der Nederlanden een nieuwe rechtsorde te aanvaarden, waarin zij de eigen belangen zelfstandig behartigen en op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen en wederkerig bijstand verlenen, (...)’.

In de eerste plaats zijn de drie Landen van het Koninkrijk bevoegd in alle zelfstandigheid (autonomie) de eigen belangen te behartigen. Deze gedachte vindt men ook terug in art. 41, lid 1 Statuut. Het Statuut geeft geen opsomming van de autonome aangelegenheden, maar uit de systematiek van het Statuut volgt dat alle zaken die geen ‘aangelegenheden van het Koninkrijk’ zijn, per definitie autonome zaken zijn. Vervolgens noemt artikel 3 Statuut buitenlandse betrekkingen, defensie en het Nederlanderschap als de belangrijkste aangelegenheden die tot het Koninkrijk behoren. Elders vermeldt het Statuut nog enkele Koninkrijkszaken waarvan de waarborging van deugdelijk bestuur, de rechtszekerheid en de fundamentele rechten en vrijheden in de Landen de voornaamste zijn. Tot slot

impliceert ‘verbondenheid’ dat de Landen bij de behartiging van hun eigen belangen rekening dienen te houden met de belangen van het Koninkrijk. Zij hebben zich verplicht elkaar hulp en bijstand te verlenen.

Bij de totstandkoming van het Statuut is besloten de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden over te laten aan Nederlandse constitutionele organen die bij de behartiging van deze aangelegenheden aangevuld zouden worden met vertegenwoordigers uit de andere Koninkrijksdelen. Binnen ieder orgaan is de participatie van de Nederlandse Antillen en Aruba op eigensoortige manier vorm gegeven. Zo is in art. 7 Statuut de Raad van Ministers van het Koninkrijk geconstitueerd. Deze zogeheten Rijksministerraad bestaat uit alle Nederlandse ministers en de Gevolmachtigde Ministers uit de Caribische Koninkrijksdelen. De Gevolmachtigde Ministers handelen niet op eigen gezag maar namens hun regeringen. Het Statuut bepaalt dat de Gevolmachtigde Minister deelneemt aan het overleg in de vergaderingen van de Raad van Ministers en van de vaste colleges en bijzondere commissies uit de Raad over aangelegenheden van het Koninkrijk welke het betrokken land *raken* (voor het begrip ‘raken’ zie hierna).

De artikelen 15 t/m 20 Statuut regelen de betrokkenheid van de parlementen van de Nederlandse Antillen en Aruba bij het wetgevingsproces. Op het moment dat de regering van het Koninkrijk een voorstel van Rijkswet bij de Staten-Generaal indient, zendt zij gelijktijdig het voorstel naar de Staten (=Parlement) van de andere Koninkrijksdelen. Het Parlement van het Land waarin de regeling zal gelden is bevoegd door middel van een schriftelijk verslag haar visie kenbaar te maken. Daarnaast zijn de Staten bevoegd een aantal bijzondere gedelegeerden af te vaardigen naar de behandeling van het voorstel van Rijkswet in de Staten-Generaal. De Raad van State van het Koninkrijk vindt zijn basis in artikel 13 Statuut. Deze bepaling opent de mogelijkheid staatsraden te benoemen die door de Nederlandse Antillen en Aruba zijn voorgedragen.

De Koning staat aan het hoofd van het Koninkrijk en vertegenwoordigt als staatshoofd in het buitenland altijd het gehele Koninkrijk. De Gouverneur is zowel orgaan van het Koninkrijk als orgaan van het Land de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba. De Gouverneur belichaamt de Koning ter plaatse. In die hoedanigheid is hij (formeel) hoofd van de Landsregering, op dezelfde wijze als waarop de Koning dit is in Nederland.

3.3 De plaats van de buitenlandse betrekkingen in het Koninkrijk

Artikel 3 Statuut vormt de constitutionele basis voor de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk der Nederlanden. Deze bepaling wijst de buitenlandse betrekkingen aan als een aangelegenheid die het gehele Koninkrijk aangaat. Naast het Statuut bevat ook de Nederlandse Grondwet bepalingen inzake de buitenlandse betrekkingen. Dit volgt uit artikel 5, lid 3, Statuut. De artikelen 90-96 Grondwet hebben gelding voor het hele Koninkrijk. Ze hebben de status van Koninkrijksrecht. Art. 90 Grondwet draagt de bevordering van de internationale rechtsorde op aan de regering. In het licht van het voorgaande betekent de term 'regering' de regering van het Koninkrijk. Deze heeft tot taak de betrekkingen met andere staten en internationale organisaties te bevorderen.

Er staat de Koninkrijksregering een aantal middelen ter beschikking om genoemde taak uit te kunnen voeren. Dit zijn enerzijds de internationale beleidsafpraak en de tweevoudige bestuursdaad en aan de andere kant het verdrag. De internationale beleidsafpraak wordt in het internationaal verkeer gebruikt wanneer partijen zich jegens elkaar politiek willen verbinden, zonder dat dit juridische consequenties heeft. Beleidsafspraken worden uitsluitend gesloten met beleidsafstemming als doel. In het ambtelijk jargon wordt een beleidsafpraak ook wel een Memorandum of Understanding (MoU) genoemd. Een MoU hoeft niet aan de Staten-Generaal ter goedkeuring te worden voorgelegd. Bij de voorbereiding van een MoU wordt als regel contact opgenomen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken ter voorkoming van misverstanden over de (eventueel juridische) status van dit instrument. Bij de tweevoudige bestuursdaad is sprake wanneer de ene staat een vraag stelt aan een andere staat en laatstgenoemde hierop reageert. Dit geldt bijvoorbeeld de benoeming van een ambassadeur waarbij het noodzakelijk om de instemming (*agrément*) van de ontvangende staat te vragen.

Ondanks het belang van de beleidsafpraak en de tweevoudige bestuursdaad, is het verdrag hét instrument om internationale afspraken vast te leggen. Het Statuut noch de Grondwet biedt een definitie van het begrip 'verdrag'. Het volkenrecht geeft de volgende omschrijving van het begrip verdrag: iedere schriftelijke overeenkomst tussen staten en/of intergouvernementele organisaties, die aan internationaal publiekrecht is onderworpen, ongeacht de benaming die er aan is gegeven. Zo kan een verdrag handvest, protocol of akte heten. Staten hanteren doorgaans het verdrag om elkaar rechten toe te kennen of om jegens elkaar verplichtingen aan te gaan.

3.4 De verdragsbetrekkingen en de plaats van de Nederlandse Antillen en Aruba daarbinnen

Zoals gezegd, is de algemene relatie tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba op het terrein van de buitenlandse betrekkingen vastgelegd in art. 3 van het Statuut. In lid 1 onder b van dit artikel is opgenomen dat de buitenlandse betrekkingen aangelegenheid van het Koninkrijk zijn. De behartiging van de buitenlandse betrekkingen behoort daarom tot de exclusieve bevoegdheid van het Koninkrijk, dat wil zeggen van het samenwerkingsverband dat bestaat tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Het is dan ook het Koninkrijk dat in volkenrechtelijke zin als onverbreeklijke eenheid deelneemt aan het internationale verkeer.

De behartiging van de buitenlandse betrekkingen is daarmee in beginsel ook opgedragen aan de organen van het Koninkrijk. Voor de afzonderlijke Landen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba is geen zelfstandige rol weggelegd, tenzij het Statuut hiertoe uitdrukkelijk de gelegenheid geeft. Het Statuut biedt die gelegenheid in een aantal opzichten, ten dele aan het Europese deel van het Koninkrijk Nederland en ten dele aan de Koninkrijkspartners op het westelijk halfrond. Een en ander wordt onderstaand uitgelegd.

Bijzondere positie van Nederland

De bijzondere positie van Nederland komt er op neer dat Nederland in principe in staat wordt gesteld tot buitenlandse belangenbehartiging zonder concrete betrokkenheid van de Antillen en/of Aruba, namelijk voor zover sprake is van aspecten van het buitenlands beleid die de Antillen en Aruba niet raken. Om een voorbeeld te noemen: er zullen Staten in de wereld zijn waarmee het Koninkrijk diplomatieke relaties onderhoudt maar waar de Antillen c.q. Aruba geen enkel belang in scheppen. In dat geval krijgt Nederland de ruimte om aan die betrekkingen naar eigen inzicht inhoud te geven.

Wel gelden daarbij twee voorbeholden. In de eerste plaats ligt de toets of een bepaald aspect van de buitenlandse betrekkingen de Antillen en/of Aruba raakt, niet bij Nederland maar bij de Antillen en Aruba. Het Statuut geeft daarvoor in art. 11, lid 3 een voorzet door te zeggen dat onderwerpen op het terrein van de buitenlandse betrekkingen de Antillen dan wel Aruba *qualitate qua* raken wanneer belangen van de Antillen c.q. Aruba in het bijzonder daarbij betrokken zijn dan wel wanneer de voorziening in de buitenlandse betrekkingen gewichtige gevolgen voor deze belangen kan hebben. Dat mag bijvoorbeeld worden aangenomen wanneer relaties met de omringende staten in de Caribische

regio aan de orde zijn. Voor het overige mogen de Antillen en Aruba op grond van art. 11, lid 6 Statuut zelf nog bepalen of een bepaald aspect van de buitenlandse betrekkingen hun eigen Land raakt. ‘Raken’ is een open begrip. Indien de Nederlandse Antillen c.q. Aruba van mening zijn dat het vanuit de eigen positie van belang is mee te praten over een specifiek onderwerp, is dit een voldoende reden om de Landen te betrekken in de beleids- en besluitvorming over een bepaald aspect van de buitenlandse betrekkingen.

Anders gezegd, de Nederlandse Antillen en Aruba kunnen in grote mate zelf beslissen of zij betrokken willen worden bij bepaalde aspecten van de buitenlandse betrekkingen. Zij kunnen dat op elk gewenst moment, ook ontstaat deze behoefte eerst na verloop van tijd. De Caribische Landen nemen op grond van art. 10, lid 1 Statuut via hun Gevolmachtigde Ministers alleen deel aan het overleg in de (Rijks)ministerraad voorzover sprake is van ‘raken’. In alle andere gevallen kan Nederland zijn eigen gang gaan. De grenzen tussen ‘raken’ en ‘niet-raken’ zijn uiteraard vloeiend: in veel gevallen zullen de Antillen en Aruba alleen in staat zijn te beoordelen of een bepaalde aangelegenheid hun Land raakt als zij over de nodige informatie beschikken. Werkafspraken hiervoor zijn onontbeerlijk.

In de tweede plaats blijven ook deelterreinen van de buitenlandse betrekkingen die Nederland zonder betrokkenheid van de Nederlandse Antillen en/of Aruba kan invullen, zoals de bilaterale relaties met staten waarmee de Nederlandse Antillen dan wel Aruba zelf geen enkele band of relatie hebben, koninkrijksaangelegenheid. Dat wil zeggen dat het ook dan geen puur Nederlandse aangelegenheid is, maar dat Nederland steeds de belangen van het Koninkrijk als geheel inclusief die van de Antillen en Aruba in het oog moet blijven houden.

Kortom, de relatie tussen Nederland, de Antillen en Aruba is zodanig vorm gegeven dat Nederland onder bepaalde omstandigheden op het terrein van de buitenlandse betrekkingen zelfstandig kan handelen hoewel sprake is van een koninkrijksaangelegenheid, namelijk voor zover de belangen van de Nederlandse Antillen dan wel Aruba niet worden geraakt. Het omgekeerde geldt niet in dezelfde mate zoals hieronder wordt verduidelijkt.

De verdragsautonomie van de Nederlandse Antillen en Aruba

Inzake koninkrijksaangelegenheden kunnen de Nederlandse Antillen en Aruba nooit handelen zonder Nederlandse betrokkenheid, doordat te allen tijde besluitvorming via de Koninkrijksorganen vereist is ook wanneer sprake is van een uitsluitend Antilliaans respectievelijk Arubaans belang. Binnen dat kader geven art. 25, 26 (en 28) Statuut de

Nederlandse Antillen en Aruba echter wel een zekere mate van vrijheid voor wat betreft verdragsrelaties en het lidmaatschap van internationale organisaties. Hiermee wordt gewaarborgd dat Nederland in de Rijksministerraad en vervolgens de Staten-Generaal niet zonder meer kan gaan dwarsliggen.

De artikelen 25 en 26 Statuut betreffen de gebondenheid van de Nederlandse Antillen dan wel Aruba aan internationale economische en financiële overeenkomsten.

Deze regeling komt er op neer dat de Nederlandse Antillen dan wel Aruba zelfstandig, dat wil zeggen los van Nederland en het Caribische buurland, mogen bepalen of en in hoeverre zij met andere staten of internationale organisaties verdragsrelaties op economisch en financieel terrein willen hebben. Deze zelfstandigheid kent gradaties.

- De Caribische Landen kunnen niet tegen hun wil gebonden worden aan internationale financiële en economische overeenkomsten (art. 25, lid 1). Het betreft hier een absoluut vetorecht. Als Nederland een verdrag wil sluiten dat de Antillen respectievelijk Aruba niet zien zitten, kunnen zij ieder voor zich 'nee' zeggen. Hiermee voorkomen de Nederlandse Antillen en Aruba dat een verdrag voor hun grondgebied gaat gelden.
- De Antillen en Aruba kunnen ook de opzegging van een bestaand economisch en financieel verdrag voor hun eigen Land verhinderen, mits zij motiveren waarom zij dit wensen (art. 25, lid 2). Hier is echter sprake van een geclausuleerd vetorecht. De Landen kunnen opzegging namelijk niet onder alle omstandigheden verhinderen. Opzegging kan namelijk tegen de wil van de Antillen of Aruba geschieden, indien – zoals art. 25, lid 2 Statuut het uitdrukt – het met de bepalingen van het op te zeggen verdrag niet verenigbaar is, dat het desbetreffende Land van de opzegging wordt uitgesloten. Daarmee wordt bedoeld dat het karakter van het verdrag niet toelaat dat een deel van het Koninkrijk daarbij partij blijft, terwijl een ander deel van het Koninkrijk (namelijk Nederland) het verdrag opzegt.
- In het geval de Antillen of Aruba zelf wensen een verdrag van financiële of economische aard te sluiten, zijn de andere Landen (Nederland en Aruba dan wel Nederland en de Antillen) verplicht hun medewerking te verlenen aan de totstandkoming daarvan, zij het dat de verbondenheid van het desbetreffende Land in het Koninkrijk zich daartegen niet mag verzetten. Ook hier is sprake van een geclausuleerd vetorecht. Een beroep op het vetorecht heeft geen effect wanneer de bijzondere onderlinge relatie tussen de Landen van het Koninkrijk een dergelijk veto onaanvaardbaar maakt.

De hierboven geschetste strekking van beide artikelen volgt de algemene systematiek van het Statuut: de Caribische Landen kunnen Nederland niet beletten op het terrein van de verdragen zijn eigen weg te gaan, andersom kan Nederland dit de Caribische Landen als het er op aankomt wel beletten. De enige uitzondering hierop is dat de Antillen en Aruba niet kunnen worden gedwongen de Nederlandse weg te volgen bij economische en financiële verdragen die Nederland zelf wil aangaan. Overigens is deze uitzondering bij de totstandkoming van het Statuut bedoeld om ervoor te waken dat de individuele Landen niet aan de economische en financiële verdragen zouden moeten worden gebonden indien het belang van het Koninkrijk zich tegen niet-binding zou verzetten. Deze instemming geeft uiting aan de erkenning en respectering van de financiële en economische autonomie van de Antillen en Aruba waar het gaat om het al dan niet volgen van de Nederlandse keuze van verdragspartners. Voorts is er altijd ruimte om andere belangen – het belang van het verdrag of het belang van de eenheid van het Koninkrijk – mee te wegen.

Voor andere dan economische en financiële verdragen bevat het Statuut geen bijzondere regeling. In de praktijk wordt echter ook voor alle andere verdragen de lijn van art. 25 en 26 Statuut gevolgd bij onderwerpen die behoren tot de autonomie van de Landen, zoals milieu, luchtvaart, telecommunicatie of onderwijs. Dat wil zeggen dat de Antillen en Aruba zelfstandig kunnen beslissen over hun verdragsrelaties ten aanzien van dergelijke onderwerpen. Wel geldt in alle gevallen de beperking van art. 26 Statuut, namelijk dat de Regering van het Koninkrijk haar medewerking zal verlenen tot sluiting, prolongatie of opzegging van een verdrag, tenzij de verbondenheid van het desbetreffende Land in het Koninkrijk zich daartegen verzet. Dat is bij voorbeeld het geval bij verdragen die gezien hun aard niet toelaten dat zij slechts voor een deel van het Koninkrijk zullen gelden c.q. opgezegd worden zoals bij mensenrechtenverdragen en andere overeenkomsten die de rechtsstaat betreffen.

De vrijheid voor de Antillen en Aruba om te beslissen over hun eigen verdragsrelaties is dus in de praktijk ruimer dan het Statuut eist. Hoe dan ook geldt zij echter alleen voor verdragen die aangelegenheden betreffen die op grond van de taakverdeling tussen het Koninkrijk en de Landen tot de autonomie van de Landen behoren. Voor een eigen positie van de Caribische Landen is geen plaats indien en voor zover bij verdrag een materie wordt geregeld die op grond van art. 3 Statuut aan het Koninkrijk is voorbehouden. Dit is bijvoorbeeld het geval als het gaat om verdragen die betrekking hebben op de defensie, op de nationaliteit van personen, op de nationaliteit van schepen en technische eisen voor zeeschepen, alsmede op de uitlevering van personen. Hetzelfde geldt voor verdragen

die de buitenlandse betrekkingen als zodanig tot onderwerp hebben, zoals het diplomatieke verkeer en consulaire aangelegenheden. Op deze terreinen zijn de Caribische Landen dus niet zelfstandig bevoegd. De omstandigheid dat het onderwerp van een verdrag een koninkrijksaangelegenheid is, betekent overigens weer niet automatisch dat een dergelijk verdrag niet alleen voor een deel van het Koninkrijk kan worden gesloten of opgezegd. Het Statuut eist geen ongedeelde gelding, al is ongedeelde gelding in het algemeen wel het vertrekpunt bij de afweging voor welke delen van het Koninkrijk het verdrag zal moeten gelden.

Op grond van het feit dat de buitenlandse betrekkingen koninkrijksaangelegenheid zijn, is ook de participatie in de internationale organisaties in beginsel aan het Koninkrijk als geheel voorbehouden. Op dit beginsel maakt art. 28 Statuut echter een uitzondering. Op grond van deze bepalingen is het de Nederlandse Antillen en Aruba toegestaan om op basis van door het Koninkrijk aangegane overeenkomsten desgewenst zelf als lid tot volkenrechtelijke organisaties toe te treden. Die vrijheid is evenwel niet absoluut. In de eerste plaats vindt eventuele toetreding altijd plaats op basis van een door het Koninkrijk gesloten verdrag. Dit betekent dat de normale hierboven genoemde beperkende voorwaarde voor het sluiten van verdragen geldt, namelijk dat een Antilliaanse of Arubaanse wens tot zelfstandige toetreding niet kan worden gehonoreerd indien de verbondenheid van het betrokken Land in het Koninkrijk zich daartegen verzet. Zo is het niet wenselijk dat de Antillen en/of Aruba los van Nederland aan een internationale organisatie deelnemen, wanneer daardoor een belangenconflict tussen Nederland en de Caribische Landen zou ontstaan.

Zulks zou het geval kunnen zijn indien de Caribische Landen tot een defensieverdrag zouden willen toetreden dat niet strookt met het Nederlandse lidmaatschap van de NAVO. In de tweede plaats is de honorering van de Antilliaanse of Arubaanse wens om zelfstandig tot een internationale organisatie toe te treden afhankelijk van de voorwaarden die deze organisatie zelf stelt. Dit is een belangrijke beperking want tot de meeste organisaties kunnen in beginsel alleen staten en niet delen van staten toetreden.

Waar een rechtstreeks lidmaatschap niet mogelijk is, participeren de Antillen en Aruba, voor zover gewenst, in internationale organisaties als geassocieerd lid of als waarnemer. Dit geschiedt soms onder de vlag van het Koninkrijk en soms rechtstreeks, afhankelijk van de statuten van de internationale organisatie en van de daarover in het Koninkrijk gemaakte afspraken.

In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de formele regels die gelden voor de totstandkoming van een verdrag waarbij het Koninkrijk der Nederlanden partij is.

3.5 Niet-verdragsaangelegenheden op het terrein van buitenlandse belangenbehartiging

Uit het voorgaande bleek dat het Statuut regelingen kent die structuur geven aan het voorbereiden, sluiten en uitvoeren van internationale verdragen. Ten aanzien van de inhoudelijke aspecten van een aan te gaan verdrag alsmede de overige (niet-verdrags) aangelegenheden op het gebied van de buitenlandse betrekkingen blijkt het Statuut minder eenduidig. Dit wordt door de drie Koninkrijkspartners erkend en men heeft getracht een *modus vivendi* te vinden.

Interpretatie van het begrip autonomie

De Koninkrijkspartners hebben bij voortduring geworsteld met de vraag in hoeverre de Caribische delen van het Koninkrijk zelf werkzaam zouden kunnen en mogen zijn op het gebied van de buitenlandse betrekkingen. Deze kwestie was ook meermalen onderwerp van gesprek in de vaste Commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken van de Tweede Kamer en in het zogeheten Parlementair Contactplan, het reguliere overleg tussen parlementaire delegaties van de Landen van het Koninkrijk.

Bij diverse gelegenheden wijzen de Caribische partners op de wenselijkheid en de noodzaak van meer zeggenschap in de vorming en uitvoering van het buitenlandspolitieke beleid, waar typisch Caribische aangelegenheden aan de orde zijn. Van Nederlandse zijde wordt telkenmale gerefereerd aan de inhoud en strekking van het Statuut. Hierbij wordt gewezen op het uitgangspunt van het Statuut dat Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba zelfstandig de eigen belangen behartigen. Het vormen van één Koninkrijk, brengt echter met zich mee dat een aantal aangelegenheden vanwege het Koninkrijk moet worden behandeld. Tot deze limitatief in het Statuut opgesomde aangelegenheden behoren de buitenlandse betrekkingen. Tegelijkertijd wordt daarbij aangegeven dat dit geenszins uitsluit dat een der landen bij de behartiging van de eigen belangen naar buiten treedt. Hierbij is evenwel sprake van raakvlakken, of beter gezegd een grijs gebied tussen de landelijke autonomie en de buitenlandse betrekkingen.

Meermalen hebben de Koninkrijkspartners getracht wederzijds meer helderheid te krijgen over wanneer een aangelegenheid al dan niet een direct raakpunt heeft met het Koninkrijksbeleid of uitsluitend ligt op het terrein van de landelijke autonomie.

Zo stelde het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij het ingaan van de *status aparte* van Aruba binnen het Koninkrijk in 1986 een beknopt overzicht samen van de wijze waarop onder het Statuut in de praktijk de behandeling van de buitenlandse betrekkingen in Koninkrijksverband plaats zou dienen te vinden. Dit zogeheten *Aperçu* getiteld 'De buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk' vermeldde dat er een ontwikkeling gaande was die erop gericht is 'enerzijds de Rijksdelen op het Westelijk Halfrond optimaal te betrekken bij de behartiging der buitenlandse betrekkingen in Koninkrijksverband, en anderzijds hen een zo groot mogelijke eigen armslag te geven op dit terreinbinnen de mogelijkheden en marges die het Statuut daarvoor geeft' en ... 'Onder de Statuutbepalingen is echter veel mogelijk, en de interpretatie ervan is in het algemeen niet restrictief' (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1986 p. 2) . Uit deze citaten zou men kunnen opmaken dat de Koninkrijkspartners het Statuut niet als keurslijf behoeven te beschouwen, maar als een relatief ruim kader dat richting geeft aan de buitenlandse betrekkingen. Echter, het volgende citaat geeft daarbij de grenzen aan: 'Vanzelfsprekend evenwel dient in alle gevallen de eenheid van het Koninkrijksbeleid te worden gehandhaafd, dient rekening te worden gehouden met de verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken en de taak van de buitenlandse vertegenwoordigingen van het Koninkrijk, en dient aan de interstatelijke regels en gebruiken de hand te worden gehouden' (ibid.).

De grenzen die het Statuut aangeeft voor de behandeling van kwesties die te maken hebben met de buitenlandse betrekkingen worden nogmaals herhaald in de nota naar aanleiding van het verslag van het overleg van de vaste Commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken over de in 1986 tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten overeengekomen luchtvaartovereenkomst (Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, nr. 19793 (R1320), nr.7). In deze nota wordt erop gewezen dat het uitgangspunt van het Statuut is dat Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba zelfstandig de eigen belangen behartigen. Daarbij moet overigens in aanmerking worden genomen dat het vormen van één Koninkrijk met zich mee brengt dat 'een aantal aangelegenheden vanwege het Koninkrijk moet worden behandeld'. Verwezen wordt naar art. 11, derde lid, dat tot uitdrukking brengt dat de behartiging van de buitenlandse betrekkingen gemeenschappelijk plaatsvindt, wanneer het gaat om aangelegenheden die de Nederlandse Antillen en/of Aruba 'raken'.

Terugkijkend op de historie van samenwerking tussen de Koninkrijkspartners op het gebied van de buitenlandse betrekkingen, blijkt dat de gedachten in genoemde docu-

menten en de argumentatie bij andere gelegenheden niet hebben geresulteerd in een eenduidige interpretatie van de wijze waarop de Koninkrijkspartners dienen te handelen op het gebied van de buitenlandse betrekkingen. Een en ander wordt verduidelijkt in de navolgende thematische hoofdstukken.

3.6 Samenwerking en coördinatie inzake de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk

In de jaren '70 van de vorige eeuw heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken met het oog op de voorbereiding van de Nederlandse Antillen op de onafhankelijkheid meegewerkt met het plaatsen van Antilliaanse diplomaten op een aantal Koninkrijksposten en steun verleend aan de opbouw van een 'embryonaal' Ministerie van Buitenlandse Zaken op de Nederlandse Antillen en na 1986 ook op Aruba (de huidige Directies Buitenlandse Betrekkingen te Willemstad en Oranjestad, zie tevens hierna). Tevens kregen de Caribische Rijksdelen in toenemende mate de ruimte voor eigenstandig optreden in de regio, zij het onder de vlag van het Koninkrijk en onverlet de verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken en de taken van de buitenlandse vertegenwoordigingen van het Koninkrijk.

Aan het einde van de tachtiger en in het begin van de negentiger jaren van de vorige eeuw wordt echter steeds duidelijker dat het aanvankelijke streven naar onafhankelijkheid van de Caribische delen van het Koninkrijk niet zou worden gerealiseerd. Onder het kabinet Lubbers III worden de koninkrijksbanden op tal van beleidsterreinen geïntensiveerd, waarbij overigens veel ruimte wordt gelaten voor eigen optreden van de Nederlandse Antillen en Aruba in de Caribische en Latijns-Amerikaanse regio⁵. Ontwikkelingen in deze periode laten zien dat de Nederlandse Antillen en Aruba hun eigen identiteit in de Caribische regio verder wensen te profileren. Dit geldt onder meer de (wens tot) intensivering van de contacten van de Nederlandse Antillen met landen in deze regio waaronder Suriname en Cuba, waarbij Nederland wijst op de noodzaak tot coördinerend ambtelijk en politiek optreden onder leiding van de Minister van Buitenlandse Zaken uit hoofde van beleidseenheid in het Koninkrijk ten opzichte van bepaalde staten.

De bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken levende zorg over de eenheid van beleid binnen het Koninkrijk op het terrein van de buitenlandse betrekkingen leidt in 1995 tot het eenzijdig opstellen van de notitie 'Naar een geïntegreerd professioneel apparaat voor de

⁵ Mutatis mutandis geldt dit voor het optreden van Nederland in Europees verband.

buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk'. Deze notitie wordt door de Minister van Buitenlandse Zaken in juli 1995 aan de respectieve premiers van de Nederlandse Antillen en Aruba aangeboden. In de begeleidende brief wordt aandacht gevraagd voor 'een herbezinning op de vraag op welke wijze de behartiging van de buitenlandse betrekkingen ten behoeve van de Nederlandse Antillen en Aruba in de toekomst binnen het Koninkrijk het beste gestalte kan krijgen'.

Kern van de notitie betreft de voorgestelde inbedding van het Antilliaanse Bureau Buitenlandse Betrekkingen en de Arubaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen in de Dienst Buitenlandse Zaken (in casu het Ministerie van Buitenlandse Zaken). De 'inbeddingnotitie' leidt tot voorspelbaar kritische reacties van de Nederlandse Antillen en Aruba. Beide landen wijzen op het feit dat het stelsel van het Statuut en de toegenomen materiële ontwikkeling van de autonomie van de Caribische Landen én de geografische ligging van de drie delen van het Koninkrijk consequenties hebben gehad voor de externe betrekkingen van het Koninkrijk. Specifiek wordt daarbij gedoeld op de onbetwistbare noodzaak van de behartiging van die aangelegenheden, die behoren tot de eigen competentie van de overzeese Rijksdelen, waaronder handelspolitiek, exportbevordering, luchtvaart, internationale rechtshulp, milieuvraagstukken en belastingen. Aruba verwijst daarbij in haar reactie uitdrukkelijk naar de strekking van het *Aperçu* uit 1986 dat naar de mening van dit land een veel ruimere aandacht heeft voor 'het eigene van de Rijksdelen op het Westelijk Halfrond' dan de inbeddingnotitie. Tevens wordt gesteld dat 'zolang uit (regionale) vormen van samenwerking géén afspraken voortvloeien die volkenrechtelijk verbindend zijn dan wel burgerbindende verplichtingen scheppen, dienen deze als eigen aangelegenheden van de landen beschouwd te worden. Met andere woorden, deze vormen van samenwerking vallen dan binnen de autonome bevoegdhedensfeer der landen' (brief van de premier van Aruba aan de Minister van Buitenlandse Zaken, 25 augustus 1995).

De juridische afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken constateert dat het een politieke keuze is of en in hoeverre de behartiging van het buitenlands beleid in Koninkrijksverband moet worden aangepast. Hierbij speelt mee dat de internationale betrekkingen zich bij voortdurend wijzigen hetgeen impliceert dat de deelname van de Nederlandse Antillen en Aruba in deze betrekkingen tevens aan wijzigingen onderhevig zullen zijn. Gesteld wordt dat het in elk geval nuttig kan zijn om met in achtneming van de bepalingen van het Statuut de actuele situatie door te lichten om te bezien of aanpassingen in de samenwerking van de Koninkrijkspartners nuttig zouden zijn.

Voor zover bekend, heeft een formele tripartiete doorlichting van de samenwerkingspraktijk niet plaatsgevonden. Wel hebben de Koninkrijkspartners in het ambtelijk Koninkrijksoverleg van oktober 1995 gesproken over de inbeddingnotitie en de reacties van de Nederlandse Antillen en Aruba daarop. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelde voor om tijdens een eerstvolgend ambtelijk Koninkrijksoverleg overeenstemming te bereiken over een praktische invulling van de in de inbeddingnotitie aangestipte noodzaak tot betere coördinatie op het terrein van de buitenlandse betrekkingen⁶.

In 1996 stelt de Regering van de Nederlandse Antillen een notitie op ter heroriëntatie van de buitenlandse betrekkingen. Deze notitie met de titel 'Buitenlandse Belangenbehartiging Nederlandse Antillen' wordt aan de Staten van de Nederlandse Antillen aangeboden. Deze zenden de notitie na het onderschrijven van de daarin aangegeven visie vervolgens aan de vaste Commissie van Nederlands Antilliaanse en Arubaanse Zaken van de Tweede respectievelijk Eerste Kamer der Staten-Generaal. Aruba stelt geen notitie op.

Kort samengevat gaat de Nederlands-Antilliaanse regeringsnotitie in op het staatsrechtelijk kader. Vermeld wordt dat de Nederlandse Antillen de eigen verantwoordelijkheden inzake de buitenlandse betrekkingen rechtstreeks ontlenen aan het Statuut. Hierbij wordt de stelling geponeerd dat wanneer een aangelegenheid geen direct raakpunt heeft met het Koninkrijksbeleid als geheel, het gebruikelijk is dat het desbetreffende rijksdeel zelf naar buiten handelend optreedt. Voorts wordt ingegaan op de gevolgen van de verdergaande Europese integratie voor de positie van Nederland binnen de Europese Unie. Daarbij wordt gewezen op het feit dat de speelruimte van Nederland bij de behartiging van de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk toenemend bepaald wordt door de onderhandelingsruimte die het Europese integratieproces aan Nederland op dit gebied toelaat (de 'verBrusseling' van het buitenlands beleid). Als gevolg daarvan zien de Nederlandse Antillen zich genoodzaakt om de eigen internationale belangen zelfstandig te behartigen. Overigens wordt tevens opgemerkt dat de eind 1995 door het Ministerie van Buitenlandse Zaken opgestelde nota 'De Herijking van het Buitenlands Beleid' een beleid formuleert dat niet of nauwelijks rekening houdt met de buitenlandse belangen(behartiging) van de Caribische delen van het Koninkrijk.

⁶ Het geïnstitutionaliseerde ambtelijke 'koninkrijksoverleg' is sedert 1995 vervangen door intensief ad hoc overleg.

Ten aanzien van de toekomst formuleert de regeringsnotitie een aantal kerntaken en modaliteiten van het Nederlands-Antilliaanse externe beleid. Centraal staat de profilering van de Nederlands-Antilliaanse belangen die logischerwijze verdere samenwerking met landen op het Westelijk Halfrond en met name de staten in en rond de Caribische zee vereisen. Tot slot wordt de noodzakelijk geachte ambtelijke ondersteuning voor de uitvoering van de (eigen) buitenlandse belangenbehartiging uiteengezet.

Ofschoon de inbeddingnotitie en de in reactie daarop uitgebrachte Nederlands-Antilliaanse regeringsnotitie veel stof tot discussie hebben gegeven, blijkt geen van de drie Koninkrijkspartners gemeenschappelijke pogingen te hebben ondernomen om via een diepgaande analyse de samenwerking op het gebied van de buitenlandse betrekkingen zo mogelijk op een andere leest te schoeien⁷. In plaats daarvan heeft men er voor geopteerd om op het niveau van individuele dossiers pragmatische oplossingen te vinden.

3.7 Analyse

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is ontstaan in een periode waarin sprake was van het verbreken van de koloniale banden tussen Nederland en de toenmalige overzeese gebiedsdelen. Het document werd geconcipieerd in een periode waarbij sprake was van veranderende internationale verhoudingen zonder dat, in tegenstelling tot het huidige tijdsbestek, al gesproken kon worden van sterke globaliserings- en regionaliserings-tendensen. Opgemerkt moet worden dat de inhoud van het Statuut in bijna vijftig jaar niet fundamenteel is gewijzigd, wat heeft geresulteerd in een situatie dat het Statuut bij bepaalde aangelegenheden als een keurslijf wordt ervaren.

Zoals beschreven, kent het Statuut een aantal basisuitgangspunten. Dit betreft in de eerste plaats de bevoegdheid van de Landen van het Koninkrijk de eigen belangen op autonome wijze te behartigen met uitzondering van in het document opgesomde aangelegenheden die door het Koninkrijk moeten worden behandeld. Voorts is bij de verzorging van deze Koninkrijksaangelegenheden sprake van gelijkwaardigheid tussen de respectieve Koninkrijkspartners. Hierbij wordt evenwel voorbijgegaan aan de kwestie of en in hoeverre de respectieve Landen voldoende capaciteit en slagkracht hebben om deze gelijkwaardigheid tot uiting te laten komen. Tot slot impliceert ‘verbondenheid’ dat de

⁷ Wel werd gezamenlijk gewerkt aan de opstelling van het door het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 1998 aan de Tweede Kamer aangeboden Regio Beleidsplan voor het Caribische gebied (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.2).

Landen bij de behartiging van de eigen belangen rekening dienen te houden met de belangen van het Koninkrijk als geheel.

Bij dit alles dient evenwel in gedachten worden gehouden dat Nederland in het Statuut een bijzondere positie inneemt ten opzicht van de Caribische Koninkrijkspartners. Deze komt erop neer dat Nederland in principe in staat wordt gesteld tot buitenlandse belangenbehartiging zonder concrete betrokkenheid van de Antillen en Aruba voor zover sprake is van aspecten van het buitenlandsbeleid die de Nederlandse Antillen en Aruba niet raken. Het omgekeerde geldt niet in dezelfde mate; er is dus sprake van asymmetrie.

Het Statuut kent (staatsrechtelijke) regelingen ter structurering van het voorbereiden, sluiten en uitvoeren van internationale verdragen. Deze worden niet betwist. Het document blijkt echter minder eenduidig waar het gaat om de inhoudelijke aspecten van een aan te gaan verdrag alsmede de niet per verdrag te regelen aangelegenheden. Als gevolg daarvan hebben de drie Koninkrijkspartners zich bij voortduring gebogen over de vraag in welke mate de Caribische delen van het Koninkrijk zelf werkzaam zouden mogen en kunnen zijn op het terrein van de buitenlandse betrekkingen. Ofschoon getracht is meer helderheid te krijgen over wanneer een aangelegenheid al dan niet direct raakt aan het Koninkrijksbeleid of op het terrein van de landelijke autonomie zou liggen, zijn de Koninkrijkspartners nimmer overgegaan tot een gemeenschappelijke doorlichting van hun samenwerkingspraktijk op dit punt. Als gevolg daarvan kunnen de partijen niet beschikken over eenduidige procedures en werkwijzen om gestalte te geven aan de samenwerking. Dit heeft geresulteerd in het voortbestaan van verschillen van mening die, zoals in het navolgende zal blijken, soms op pijnlijke wijze tot uiting komen in de bij tijd en wijle streeve samenwerking.

4 BELEID, BESTUURSCONTEXT EN UITVOERINGSSTRUCTUREN

Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens de context waarin de Koninkrijkspartners met elkaar samen dienen te werken, de hoofdlijnen van het buitenlands beleid van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba, de beide Directies Buitenlandse Betrekkingen en de belangrijkste afdelingen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de posten die een rol spelen bij de behartiging van de buitenlandse belangen van beide Caribische Landen van het Koninkrijk.

4.1 Contextuele factoren

De behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba door het Ministerie van Buitenlandse Zaken dient te worden geanalyseerd in de internationale context, in het kader van de samenwerking binnen het Koninkrijk alsmede op het niveau van operationele samenwerking tussen betrokken diensten. Door de voortschrijdende globalisering op technologisch en economisch terrein vervagen de grenzen tussen binnen- en buitenlands beleid steeds verder, met als gevolg toenemende multilateralisering van de buitenlandse relaties van het Koninkrijk.

Meer specifiek dient rekening te worden gehouden met de volgende factoren:

- de relatieve machtsverhoudingen tussen de Verenigde Staten, de grotere Latijns- en Midden-Amerikaanse, en de kleine Caribische landen;
- regionale samenwerkingsverbanden zonder welke grensoverschrijdende problemen zoals drugshandel en gebruik van drugs, criminaliteit, HIV/AIDS, milieuzaken, natuurrampen en migratie niet effectief kunnen worden aangepakt;
- de reeds 15 jaar op de agenda staande maar tevens stagnerende herstructurering van het Antilliaanse staatsverband krijgt intussen de dreiging van het uiteenvallen van het Land. Een en ander compliceert de organisatie van de buitenlandse belangen behartiging⁸;

⁸ Zo blijkt uit het in mei 2002 afgesloten Regeerakkoord dat de Regering van de Nederlandse Antillen voornemens is met Aruba en Nederland te bezien in hoeverre gekomen kan worden tot nieuwe staatkundige verhoudingen, waarbij een eventuele status aparte van Sint Maarten tot de mogelijkheden behoort.

- de voortschrijdende, zij het niet altijd naar buiten toe even zichtbare ‘verBrusseling van het Nederlandse beleid en politieke slagkracht’ op internationaal, multilateraal en gedeeltelijk ook bilateraal terrein;
- de feitelijke dan wel symbolische betekenis van de Caribische regio voor de belangen van Nederland respectievelijk voor de belangen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De wijze waarop de drie Landen van het Koninkrijk deze thema’s in het verleden zijn tegemoet getreden, kan in het kort als volgt worden gekarakteriseerd. De in Oranjestad gekozen benadering is meestal voorzichtig afwachtend dan wel, op het meest geschikte tijdstip, naar pragmatische oplossingen zoekend. Daarentegen is de in Den Haag en Willemstad gekozen benadering in de loop der jaren meermalen veranderd. Afhankelijk van de (op basis van binnenlandse machtsverhoudingen) geformuleerde regeerakkoorden wordt ofwel getracht problemen daadwerkelijk aan te pakken ofwel worden deze officieel min of meer ontkend. Indien de door de Landen gekozen strategieën overeenstemmen, bestaat de kans dat ‘knopen worden doorgesneden’. Zo niet, dan blijkt de problematiek vaak naar een volgende kabinetsperiode te worden doorgeschoven. Uiteraard kunnen deze tendensen worden versterkt dan wel gemitigeerd door de werkwijze, bestuursstijl en omgangsvormen die door betrokken bewindslieden en verantwoordelijke ambtenaren aan deze of gene zijde van de oceaan worden gehanteerd⁹.

Gelijkwaardigheid in perspectief van de ongelijke verdeling van uitvoeringscapaciteit

Voorts worden alle het Koninkrijk betreffende aangelegenheden en dus ook de behartiging van buitenlandse belangen mede bepaald door de duidelijke discrepantie tussen de in de Preambule van het Statuut verwoorde ‘gelijkwaardigheid’ van de drie Koninkrijkspartners en de feitelijke onderlinge ongelijkheid. Deze asymmetrische realiteit compliceert de samenwerking op het terrein van de buitenlandse belangenbehartiging. Zo kunnen de ambities van de Rijksdelen overzee als gevolg van gebrek aan financiële middelen, personele capaciteit en bestuurskracht vaak niet worden waargemaakt en kunnen door de Koninkrijkspartners gemaakte afspraken niet altijd worden nagekomen.

⁹ Voor een uitgebreide beschrijving en analyse van de wijze van interactie tussen de Landen op andere gebieden dan de buitenlandse belangenbehartiging wordt verwezen naar L. de Jong, 2002, *De werkvloer van het Koninkrijk: over de samenwerking van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba*.

Hierbij moet opgemerkt worden dat in vergelijking met de omvang en de capaciteit van het bestuurlijk apparaat in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba gekenmerkt worden door kleinschalige bestuursdiensten. In de Nederlandse Antillen hebben de reeds langdurende economische problemen en daaruit mede voortvloeiende bezuinigingsmaatregelen een effect gehad op de slagkracht van het overheidsapparaat. Per januari 2002 is het ingrijpende herstructureringsproces van de overheidsdiensten voltooid (de Nieuwe Overheid), waarmee een basis is gelegd voor een effectiever en efficiënter werkend overheidsapparaat. In beide landen is ten gevolge van de schaal van de overheid sprake van een zeer beperkt potentieel aan personele capaciteit hetgeen uiteraard een effect heeft op de slagkracht van de overheidsdiensten.

Deze situatie beïnvloedt de samenwerking op het gebied van de buitenlandse belangenbehartiging in de driehoek bestaande uit (de dienstonderdelen van) het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Directie Buitenlandse Betrekkingen van de Nederlandse Antillen en de Directie Buitenlandse Betrekkingen van Aruba, de aansturing van de Koninkrijksposten én de wijze waarop de Directies Buitenlandse Betrekkingen de Antilliaanse respectievelijk Arubaanse vakdepartementen kunnen coördineren.

Bestuursculturen

In de dagelijkse praktijk van de buitenlandse belangenbehartiging hebben betrokkenen te maken met wederzijds gegroeide bestuurlijke aanpakken, die voortvloeien uit de eigensoortige bestuurlijke tradities en stijlen van de Landen. Degenen die betrokken zijn bij de samenwerking van de Koninkrijkspartners worden geconfronteerd met het feit dat zij bij voortduring alert moeten zijn om het verschil tussen de ‘Nederlands-europese’ en ‘Caribische’ invalshoek en bestuursculturen te overbruggen. In het kader van dit onderzoek was onvoldoende ruimte voor een diepgaande bestuursculturele analyse. Sterk veralgemeeniseerd kan een aantal aspecten van deze bestuursstijlen kort worden samengevat.

De in Nederland formeel beleden bestuurlijke gedragscodes zijn o.a. gebaseerd op:

- de ‘Weberiaanse principes’ van afstand tussen privé-leven, (partij-)politiek en het werk in ambtelijke apparaten. Verwacht wordt dat persoonlijke netwerken alleen in noodgevallen (mogen) worden aangewend;
- een ‘ingenieursbenadering’ gecombineerd met een ‘boekhoudersbenadering’ waarbij intensief gebruik wordt gemaakt van instrumenten zoals beleidsdocumenten en planning, gebudgetteerde uitvoering, rapportage en evaluatie;

- nadruk op de opbouw van ‘ambtelijk-administratief kapitaal’: duidelijke structuren, reglementen en procedures, schriftelijke communicatie, geordende archivering, enzovoorts;
- gedragscodes die gebaseerd zijn op een ideaaltype ambtelijk apparaat waarbinnen de individuele medewerker vervangbaar is en primair loyaal dient te zijn aan de Dienst als zodanig en niet per sé aan personen binnen (of buiten) de Dienst.

Volgens het onderzoek van verschillende politicologen (zie het samenvattend overzicht terzake in NRC-Handelsblad van 4 mei 2002) worden deze traditionele, door buitenlanders vaak bewonderde gedragscodes zowel op ambtelijk alsook bestuurlijk niveau intussen nog maar gedeeltelijk in praktijk gebracht. Zo is bijvoorbeeld, volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur (‘Tussen staat en electoraat – Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving’, september 1998), het lidmaatschap van een van de grote politieke partijen intussen een noodzakelijke voorwaarde voor een benoeming in tal van hogere functies, op departementen, in bestuursorganen en zelfstandige dan wel semi-zelfstandige adviescolleges. Ook kan gesteld worden dat de departementen niet langer bevolkt worden door ‘neutrale’ ambtenaren, die volgens ‘Weberiaanse principes’ door de volksvertegenwoordiging vastgesteld beleid uitvoeren. Professionele deskundigheid is een belangrijk criterium geworden bij de rekrutering van politieke ambtsdragers en het zijn veelal degenen met een ambtelijke achtergrond die deze deskundigheid in huis hebben. De wetgevende macht is daarom in toenemende mate vervlochten geraakt met de bestuurlijke macht. Tot slot hebben de departementen als ‘beleidsproducenten’ zelf het maatschappelijk debat naar binnen gehaald.

De in veel kleinschalige samenlevingen (waaronder de Caribische eilanden) toegepaste bestuurlijke stijl wordt door buitenstaanders vaak als volgt gekarakteriseerd:

- bestuurlijke problemen en beslissingen worden doorgaans vanuit drie verschillende invalshoeken benaderd: inhoudelijk-zakelijke argumenten, familiale banden en politieke relaties van betrokkenen;
- bij de ambtelijke werkwijze gaat het meestal om een ‘bricoleursbenadering’: niet werken vanuit een alomvattende planning maar creatief improviseren met behulp van beschikbare financiële, personele en materiële middelen;
- de nadruk ligt op de opbouw van ‘sociaal kapitaal’: de samenwerking geschiedt door middel van persoonlijke, voornamelijk mondelinge contacten; intensief onderhoud van individuele relaties en netwerken; toegang tot ‘regenten’, politieke, parlementaire en journalistieke kringen; publiciteit en prestige, enzovoorts.

- Niet alleen ‘de politiek’ maar ook het bestuur werkt in hoge mate symbolisch; het gaat veeleer om ‘*management of meaning*’ dan om het behalen van concrete resultaten¹⁰.

Opgemerkt kan worden dat zowel de Nederlands-Antilliaanse als Arubaanse bestuurlijke omgeving de komende tijd sterk aan verandering onderhevig zal kunnen zijn getuige de aanbevelingen van de Arubaanse Werkgroep ‘Deugdelijkheid van Bestuur’ en de in het kader van de ‘Nieuwe Overheid’ op de Nederlandse Antillen besloten invoering van *good governance* principes.

Verwacht mag worden dat verschillen in bestuurscultuur en -stijlen alsmede verschil in schaal en capaciteit van de bestuursapparaten in de drie Koninkrijksdelen doorwerken in de wijze van samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken met de diensten op de Nederlandse Antillen en Aruba. Wederzijds besef en acceptatie hiervan zijn essentieel voor een vruchtbare samenwerking binnen het Koninkrijk. In de volgende hoofdstukken wordt hierop nader ingegaan.

4.2 Hoofdpijnen van het buitenlandse beleid van de Nederlandse Antillen

De fundamenteën van het buitenlandse beleid van de Nederlandse Antillen behelzen in principe dezelfde uitgangspunten als het buitenlandse beleid van het Koninkrijk der Nederlanden als geheel te weten het wereldwijd bevorderen van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, vrede en veiligheid, rechtszekerheid en democratie. Binnen dit gegeven staat het buitenlandse beleid van de Nederlandse Antillen ten dienste van de bevordering van de duurzame ontwikkeling van de Nederlandse Antillen. Zoals de notitie ‘Buitenlandse Belangenbehartiging Nederlandse Antillen’ (1996) uitdrukkelijk aangeeft, streven de Nederlandse Antillen vanuit de optiek van het eigen nationale belang drie doelstellingen na. Gegeven de verdergaande internationalisering is dit in de eerste plaats het intensief samenwerken met derde landen om ‘op voet van gelijkwaardigheid, wederzijds bijstand te verlenen bij zowel publiekrechtelijke als civielrechtelijke rechtshandhaving’. Gezien het open karakter van de Antilliaanse economie wordt het voorts van belang geacht autonome en internationale regelingen en activiteiten na te streven die kunnen bijdragen tot het bevorderen van de functie van de Nederlandse Antillen als logistiek centrum en vestigingsplaats voor verwerkende industrieën en dienstverlenende ondernemingen.

¹⁰ Voor gedetailleerd onderzoek wordt verwezen naar V. Marcha en P. Verweer ‘De waarheid van Curaçao’, Amsterdam 2000 en R. Silberie ‘Governments and Public Administrations in the Netherlands Antilles’, Willemstad, 1999.

gen. Tot slot staat het principe van goed nabuurschap (het onderhouden en verstevigen van contacten in de eigen regio) centraal vanuit de gedachte dat de interne politieke doelstellingen gebaat zijn bij een zo gunstig mogelijke externe omgeving. In dat kader zijn de Nederlandse Antillen voorstander van het onderhouden en verder uitbouwen van bi- en multilaterale betrekkingen.

Deze doelstellingen hebben niets aan kracht ingeboet zoals blijkt uit het op 27 mei 2002 gesloten regeerakkoord 2002 – 2006. Hierin stelt de Regering van de Nederlandse Antillen voorop aandacht te geven aan 1) het bevorderen van regionale en internationale samenwerking; 2) profilering van de Nederlandse Antillen in de regio en elders (door plaatsing van Antillianen op diplomatieke posten van het Koninkrijk) en 3) het bevorderen en uitbreiden van de samenwerking met andere eilanden in het Caribische gebied op verschillende terreinen van wederzijds belang ('immediate area neighbour policy'). Voorts wenst men te komen tot een evaluatie van het vigerende vreemdelingenbeleid met name voor wat betreft het visumbeleid betreffende landen in de regio en elders om eventuele negatieve gevolgen van migratie te minimaliseren.

Een centraal thema in het buitenlandse beleid van de Nederlandse Antillen is het uitbouwen van de samenwerking in de Latijns-, Midden-Amerikaanse en (vooral) Caribische regio. Opeenvolgende Antilliaanse kabinetten zoeken vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw in groeiende mate aansluiting bij de Caribische regio, naast de gerichtheid op Nederland vanuit het Koninkrijksverband en de noodzaak tot samenwerking met de Verenigde Staten als grootmacht op het Westelijk Halfrond. De ratio voor het nastreven van samenwerking met de Caribische regio is vooral gelegen in de onderlinge overeenkomst van de landen in deze regio (de geografische ligging en historisch-culturele banden, de kleinschaligheid van de eilandeconomieën en mede daardoor de kwetsbaarheid voor externe invloeden). Het belang van de Caribische regio voor de Nederlandse Antillen kan worden geïllustreerd door het feit dat de Directie Buitenlandse Betrekkingen veel tijd en energie heeft gestoken in de voorbereiding van het door het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 1998 uitgebrachte Regiobeleidsplan voor het Caribische gebied¹¹.

¹¹ Evenals de overige regiobeleidsplannen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, heeft het Ministerie als gevolg van beleidswijzigingen sedert 1998 een geringe mate van uitvoering aan dit plan gegeven.

4.3 Doorwerking Antilliaans staatsverband op de buitenlandse betrekkingen

Onderstaand volgt een korte beschrijving van de wijze waarop de specifieke bestuurlijke verhouding tussen het Land 'de Nederlandse Antillen' en de vijf Eilandgebieden van invloed is op de buitenlandse betrekkingen.

Verhouding Land-Eilandgebieden

De Nederlandse Antillen bestaan uit vijf Eilandgebieden: de benedenwindse eilanden Bonaire en Curaçao en de bovenwindse eilanden Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten. Het bestuur van de Eilandgebieden is georganiseerd op een wijze die sterk doet denken aan de manier waarop in Nederland het bestuur op gemeentelijk niveau is geregeld. Elk eiland kent een gekozen eilandraad. Het dagelijks bestuur ligt bij het bestuurscollege, dat bestaat uit een door de Koninkrijksregering benoemde Gezaghebber en een aantal gedeputeerden die over het vertrouwen van de meerderheid in de eilandraad moeten beschikken. Binnen dit bestuurscollege is sprake van collegiale besluitvorming. De positie van Gezaghebber en gedeputeerden is vergelijkbaar met die van burgemeester en wethouders in een Nederlandse gemeente.

Het grote verschil met Nederland is echter de positie van het Eilandgebied ten opzichte van het centrale overheidsverband, in de Antillen het Land genoemd. Er is sprake van een strikte verdeling van bevoegdheden tussen Land en Eilandgebieden, waardoor de verhouding tussen beide bestuursstructuren sterk federale trekken vertoont¹². Deze taakverdeling is neergelegd in de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA), die de constitutie van de Eilandgebieden vormt.

De ERNA is een landsverordening met een bijzondere status, vergelijkbaar met die van de eigenlijke grondwet van de Nederlandse Antillen, de Staatsregeling. Die bijzondere status blijkt onder meer uit de omstandigheid dat wijziging van de ERNA aan een zwaardere procedure onderworpen is dan wijziging van de Staatsregeling zelf. De taakverdeling tussen Land en Eilandgebieden is in de art. 2 en 2a ERNA geregeld door middel van een zogeheten negatieve lijst. Deze bevat een opsomming van alle aangelegenheden die niet tot de zorg van de Eilandgebieden en derhalve tot de zorg van het Land behoren. Alle overige aangelegenheden zijn eilandstaken. De taakverdeling heeft – uiteraard – alleen betrekking op die terreinen die tot de autonomie van de Nederlandse Antillen behoren. Koninkrijksaangelegenheden zijn daarvan uitgezonderd. Art. 2 a ERNA zegt dit expliciet.

¹² Door de jaren heen kan in het beleid een golfbeweging onderkend worden waarbij decentralisatietendenzen afwisselen met pogingen tot centralisatie van het bestuur.

De bijzondere positie van de Eilandgebieden komt eveneens tot uiting in de zetelverdeling in het Antilliaanse nationale parlement, de Staten. De samenstelling van de Staten berust op een eilandelijke verdeelsleutel, waarbij aan elk Eilandgebied een vast aantal zetels in de Staten is toegewezen. Hierdoor is gewaarborgd dat de burgers van alle Eilandgebieden zich in de Staten gerepresenteerd weten. De Staten tellen 22 zetels. Daarvan zijn er 14 bestemd voor Curaçao, 3 voor Bonaire, 3 voor Sint Maarten, 1 voor Saba en 1 voor Sint Eustatius (art. 44 lid 3 Staatsregeling). Deze zetelverdeling is ongeveer gebaseerd op de bevolkingsaantallen van de verschillende eilanden, maar dit uitgangspunt is gerelativeerd door het streven elk eiland ten minste een bepaald minimumgewicht te geven op basis van de in beginsel onderling gelijkwaardige posities van alle eilanden binnen het Antilliaanse staatsbestel.

De eilandelijke verdeelsleutel heeft ertoe geleid dat regeringsvorming in de Antillen altijd op basis van intereilandelijke coalities plaatsvindt. In de praktijk is geen enkele partij in staat om in het parlement zelfstandig een meerderheid te vormen. Alleen een Curaçaose partij zou dat in theorie kunnen, zij dient dan echter over 13 van de 14 zetels te beschikken, hetgeen feitelijk uitgesloten is. Onder invloed van de sterk federaal getinte verhoudingen binnen de Antillen is dan ook een traditie ontstaan dat de regering op landsniveau steunt op een Antillenbrede coalitie. Elk Eilandgebied is via een in de Staten zitting hebbende eilandelijke partij in de regering vertegenwoordigd door een minister en/of staatssecretaris. Eilandelijke belangen en oriëntaties spelen daardoor in de dagelijkse regeringswerkzaamheden een prominente rol. De Eilandgebieden zijn hierdoor verzekerd dat op landsniveau naar hen geluisterd wordt.

Inloed op de buitenlandse betrekkingen

Deze constellatie werkt ook door op het terrein van de buitenlandse betrekkingen. De Antilliaanse aanspreekpartner op het terrein van de buitenlandse betrekkingen op koninkrijksniveau is het Land¹³. Het is het Land dat binnen de door het Statuut gestelde kaders betrokken is bij de vormgeving en uitvoering van het buitenlands beleid en bij de voorbereiding en uitvoering van verdragen. Dat laatste geldt ook voor verdragen op terreinen waar de Eilandgebieden op grond van de in de ERNA tussen het Land en de Eilandgebieden afgesproken takenverdeling tot zelfstandig handelen bevoegd zijn. Partner voor het Koninkrijk is ook in dit verband formeel het Land.

¹³ De groeiende behoefte van de Eilandgebieden om zelfstandig op te treden in het internationale verkeer vraagt bij de Directie Buitenlandse Betrekkingen en het Ministerie van Buitenlandse Zaken de nodige alertheid.

De Antilliaanse inbreng in een verdragsactiviteit van het Koninkrijk geschiedt dus door het Land, ook wanneer het gaat om een aangelegenheid die tot de zorg van de Eilandgebieden behoort. Acht een Eilandgebied met betrekking tot een tot de eigen autonomie behorend onderwerp verdragsactiviteit geboden, bijvoorbeeld om te kunnen samenwerken met een naburig eiland dat tot een andere staat behoort, dan dient het dit via het Land te entameren. Acht aan de andere kant het Land het van belang dat op een terrein dat tot de autonomie van de Eilandgebieden behoort een internationale regeling wordt getroffen, dan zal dit nauwelijks gestalte kunnen krijgen zonder de betrokkenheid van de Eilandgebieden. Voor wat betreft het geven van uitvoering aan internationale verdragsverplichtingen op een terrein dat tot de eilandelijke autonomie behoort, geldt dat het Land richting Koninkrijk ook hiervoor de verantwoordelijkheid draagt. Het Land kan echter, afhankelijk van de aard van de materie feitelijk, vaak niet buiten de eilanden om opereren. Een en ander ligt in het algemeen niet wezenlijk anders, wanneer sprake van het aangaan c.q. nakomen van verdragsverplichtingen die liggen op een terrein dat niet tot de zorg van de Eilandgebieden behoort, maar waarbij de belangen van de Eilandgebieden niettemin in het geding zijn.

4.4 Directie Buitenlandse Betrekkingen, Nederlandse Antillen

Tot het begin van de jaren '70 van de vorige eeuw kende het Antilliaanse regeringsapparaat geen aparte instantie die de autonome buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen kon verzorgen en de inbreng van de Antilliaanse Regering in het buitenlandse beleid van het Koninkrijk voorbereidde en ondersteunde. Vanwege het toenemende belang van het internationale verkeer en ter voorbereiding van de eventuele onafhankelijkheid, richtte de Antilliaanse Regering in 1973 het Bureau Buitenlandse Betrekkingen (BBB) op (Landsbesluit PB 1973, nr. 18). Deze dienst maakt na de voltooiing van de reorganisatie van de Landsdiensten in januari 2002 onder de naam *Directie Buitenlandse Betrekkingen* deel uit van het Ministerie van Algemene Zaken en Buitenlandse Betrekkingen. De Directie ressorteert direct onder de Minister van Algemene Zaken en Buitenlandse Betrekkingen, welke tevens Minister-president is van de Nederlandse Antillen. In het navolgende wordt de naam *Directie Buitenlandse Betrekkingen* gehanteerd waarbij ter onderscheid van de gelijknamige dienst in Aruba voor de *Directie Buitenlandse Betrekkingen van de Nederlandse Antillen* het acroniem *DBB/NA* wordt gebruikt.

De Directie Buitenlandse Betrekkingen heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld tot een organisatie met een breed takenpakket en als partner van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij de behartiging van de buitenlandse belangen van het Koninkrijk.

Box 4.1 De kerntaken van de Directie Buitenlandse Betrekkingen van de Nederlandse Antillen

- ‘Het adviseren van de Regering, individuele bewindspersonen en bestuurlijke autoriteiten van de eilandgebieden inzake het buitenlands beleid van de Regering;
- Het initiëren en coördineren van de landelijke beleidsvorming met betrekking tot internationale en regionale beleidszaken;
- Het initiëren en coördineren van de landelijke beleidsvorming met betrekking tot internationale en regionale verdragen, alsmede het beheer van de centrale verdragsadministratie;
- Het aan particulieren verstrekken van informatie over internationale en regionale verdragen en beleidszaken;
- Het aansturen en ondersteunen van de vertegenwoordiging in de Koninkrijksregering;
- Het aansturen van vertegenwoordigingen van de Nederlandse Antillen en van functionarissen van de Nederlandse Antillen bij vertegenwoordigingen van het Koninkrijk in het buitenland geplaatst;
- Het aansturen en ondersteunen van Regeringsdelegaties naar het buitenland;
- De zorg voor het onderhouden van de betrekkingen met vertegenwoordigingen van het Koninkrijk in het buitenland en met vertegenwoordigingen van derde landen in de Nederlandse Antillen;
- De zorg voor het onderhouden van diplomatieke betrekkingen in Koninkrijksverband, met derde landen in de regio en met internationale en regionale organisaties;
- De coördinatie en begeleiding van de afhandeling van consulaire en bemiddelingszaken van Antillianen in het buitenland;
- De coördinatie en begeleiding van de afdoening van diploclearance van militaire vliegtuigen en vaartuigen van derde landen in de Nederlandse Antillen;
- Het uitvoeren van protocollaire zaken betreffende de Minister van Buitenlandse Zaken van Nederland en buitenlandse regeringsdelegaties;
- Het verzamelen en, voor zover mogelijk, analyseren en becommentariëren, van externe informatie die van belang is, voor het beleid of beleidsvoornemens van de Regering op de verschillende beleidsterreinen’.

Bron: Landsverordening Organisatie Landsverheid, regelende de organisatie en taakstelling van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken en de Directie Buitenlandse Betrekkingen van het Ministerie van Algemene Zaken en Buitenlandse Betrekkingen (Publicatieblad 2002, nr. 5, januari 2002).

DBB/NA is verantwoordelijk voor de coördinatie inzake de externe behartiging van de autonome belangen van de Nederlandse Antillen en draagt mede verantwoordelijkheid voor de behandeling van Koninkrijksaangelegenheden op het gebied van de buitenlandse betrekkingen. De Directie onderhoudt hiertoe nauw contact met diverse dienstonderdelen op het Ministerie van Buitenlandse Zaken en met relevante diplomatieke posten van het Koninkrijk in het buitenland. Ter behartiging van eerder genoemde belangen kan de Regering van de Nederlandse Antillen in samenspraak met de Minister van Buitenlandse Zaken overgaan tot het plaatsen van vertegenwoordigers op (geselecteerde) diplomatieke posten van het Koninkrijk. Ten tijde van dit onderzoek was dit het geval voor vijf Koninkrijksposten, waarvan drie in de Caribische regio namelijk Carácas, Havanna en Miami¹⁴.

DBB/NA bestaat uit een binnendienst (totaal 15 fte's) waarvan te tijde van onderzoek 9 staffuncties waren ingevuld en op posten geplaatste diplomaten (totaal 7 fte's). DBB/NA kent een platte organisatiestructuur met beleidsmedewerkers die multidisciplinair en multi-inzetbaar functioneren onder een tweehoofdige leiding bestaande uit een directeur en een adjunct-directeur. Het administratief personeel is gelokaliseerd in een aparte eenheid die administratieve ondersteuning geeft aan het Ministerie van Algemene Zaken en Buitenlandse Betrekkingen. Van februari 2001 tot maart 2003 heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken een senior Nederlandse diplomaat aan de Directie Buitenlandse Betrekkingen ter beschikking gesteld. Deze persoon fungeerde als adviseur ten behoeve van de leiding van de directie¹⁵.

4.5 Hoofdlijnen van het buitenlandse beleid van Aruba

De notitie 'Het Buitenlands Beleid van Aruba: Op Weg naar de 21e eeuw' opgesteld door de Directie Buitenlandse Betrekkingen in 1994 geeft inzicht in de beginselen en doelstellingen van het Arubaanse buitenlandse beleid. Deze zijn eveneens grotendeels overeenkomstig de algehele doelstellingen van het buitenlandse beleid van het Koninkrijk der Nederlanden te weten het bevorderen van vrede, vrijheid veiligheid, gelijkheid gerechtigheid en democratie. Vermeld wordt dat deze beginselen het uitgangspunt vormen voor een viersprorenbenadering met de volgende algemene doelstellingen:

¹⁴ In september 2002 zijn voorts twee Antilliaanse diplomaten geplaatst de Caribische posten Port of Spain en Santo Domingo.

¹⁵ Met ingang van augustus 2002 opereert een Beleidsadviseur visum- en vreemdelingenzaken afkomstig van de Directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken vanuit de Directie Buitenlandse Betrekkingen te Willemstad ten behoeve van de posten in de regio en faciliteert de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Directies Buitenlandse Betrekkingen.

- Het opzetten van een ‘verdedigingsscherm’ t.b.v. Aruba en de onmiddellijke omgeving;
- Het bevorderen van een herkenbare en onafhankelijk Arubaanse identiteit bij de prioriteitslanden en internationale organisaties;
- Het naar de regio uitstralen van een stabiel en welvarend Aruba;
- Het uitbouwen van Aruba tot een internationaal dienstencentrum zodat dit land een niet te verwaarlozen schakel kan worden in de regionale economie (Directie Buitenlandse Betrekkingen Aruba, 1994, p. 15).

In meer specifieke zin stelt Aruba zich voor om de eigen concurrentiepositie in de regio te versterken, het helpen bevorderen van een zo gunstig mogelijke buitenlandse politieke omgeving, het aangaan van volwassen partnerships met belangrijk geachte bevriende naties gebaseerd op doelmatigheid, wederzijdse voordelen en respect, en tot slot het bevorderen van de veiligheid en stabiliteit van Aruba. Voorts wenst men te voorkomen dat Aruba voor de drugskartels een (belangrijkere) schakel wordt in de handel van verdovende middelen.

Als instrument voor de bevordering van de buitenlandse belangen en het uitvoeren van het eigen buitenlandse beleid kiest Aruba een strategie gericht op het aangaan van partnerships die gebaseerd zijn op wederzijdse belangen en het realiseren van snelle positieve resultaten. Deze resultaten zullen vervolgens (moeten) leiden tot een duurzame verhouding van Aruba met derde landen en een vergroting van de geloofwaardigheid en positie van Aruba in het buitenland. Aruba noemt in haar buitenland beleid een aanzienlijk aantal prioriteitslanden, waaronder de Verenigde Staten en Canada (vooral van belang voor het internationale toerisme) een aantal Latijns-Amerikaanse staten waaronder Venezuela en Colombia en de Caribische landen Puerto Rico, Jamaica en Trinidad & Tobago. Met name wenst men de relatie met de Verenigde Staten te verstevigen. Hierbij staan de volgende onderwerpen centraal: drugsbestrijding, versterken van de handelsrelatie, bevordering van toerisme en investeringen en het verder uitbouwen van Aruba als financieel centrum.

In een in 2001 door de Directie Buitenlandse Betrekkingen opgestelde notitie (‘1986 – 2001: Vijftien Jaar Buitenlands Beleid’) worden de voornaamste doelstellingen van het buitenlands beleid na het bereiken van de *status aparte* binnen het Koninkrijk gememooreerd als 1) het bevorderen van de belangen van Aruba in de internationale samenleving, zowel in economisch als politiek opzicht en 2) het helpen handhaven, samen met de

Koninkrijkspartners, van de territoriale integriteit, veiligheid en autonomie. De uitvoering van deze beleidsvoornemens kreeg mede gestalte door het actief betrekken van de Verenigde Staten en andere politieke actoren in de regio om de strijd aan te gaan tegen de illegale handel in drugs en de daaruit voortvloeiende overige criminele activiteiten waaronder het witwassen van drugsgelden.

Het 'Regeerprogramma 2001-2005 voor een Aruba waar orde en welvaart heersen' (oktober 2001) pleit voor 'intensieve en constructieve samenwerkingsrelaties binnen het Koninkrijk, waarbinnen rekening wordt gehouden met onze (= Arubaanse) autonome positie zoals dit is verankerd in het Statuut'. Het eerdere beleid inzake de buitenlandse betrekkingen wordt gecontinueerd en het document legt de nadruk op:

- De intensivering van de internationale samenwerking ter bestrijding van de handel in drugs, het witwassen van gelden, fraude, corruptie en andere vormen van criminaliteit als terrorisme en mensensmokkel die de democratie en de territoriale integriteit bedreigen;
- Mensenrechten en de internationale normen ter bescherming daarvan;
- Internationale verdragen op het gebied van het milieu (inclusief bestrijding van de vervuiling van het maritieme milieu);
- Bilaterale, regionale en interregionale samenwerking, met name in de Caribische regio en in Zuid-Amerika;
- Onderzoek naar de wijze waarop Aruba profijt kan trekken van zijn geopolitieke ligging, kennis en infrastructuur om de distributie- en doorvoeractiviteiten te versterken in het kader van de verdere regionale en mondiale liberalisering (World Trade Organisation -WTO- en Free Trade Area of the Americas -FTAA-).

Bij de intensivering van de strijd tegen drugs wordt de aandacht verlegd naar de wijze waarop drugs het eiland binnenkomen en wordt voorgesteld het functioneren van de Kustwacht te verbeteren. Voorts zal het toelatingsbeleid voor vreemdelingen worden aangescherpt, rekeninghoudend met de eilandelijke arbeidsmarkt. De Landsverordening Toelating en Uitzetting zal worden herzien opdat de betrokken diensten kunnen samenwerken aan een efficiënt migratiebeleid.

4.6 Directie Buitenlandse Betrekkingen, Aruba

Aruba heeft sinds 1986 de status van autonoom land binnen het Koninkrijk. De *Directie Buitenlandse Betrekkingen van Aruba (DBB/A)* ressorteert onder de Minister-president van

Aruba en heeft tot taak de formulering en uitvoering van het Arubaanse buitenlandse beleid in het algemeen.

Volgens de notitie 'Het buitenlands beleid van Aruba op weg naar de 21e eeuw' (1994) heeft de Directie Buitenlandse Betrekkingen de volgende taken:

- Het bevorderen van de Arubaanse positie in de internationale samenleving;
- Het op elkaar afstemmen van activiteiten van de verschillende Arubaanse departementen die met het buitenland te maken hebben;
- Coördinatie en voorbereiding van de Rijksministerraad, waarbij DBB/A belast is met Koninkrijksaangelegenheden;
- Het helpen handhaven, in nauwe samenwerking met de overige Koninkrijkspartners, van de Arubaanse territoriale integriteit en autonomie.

De directie voert deze taken uit door:

- Het onderhouden van een constante dialoog door middel van de Gevolmachtigde Minister voor Aruba in Den Haag met het Ministerie van Buitenlandse Zaken en rechtstreeks met de Antilliaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen;
- Het opstellen van beleidsvoorstellen ten behoeve van de Minister-president van Aruba en de Raad van Ministers;
- Het regelmatig monitoren en evalueren van het beleid;
- Het formuleren van middellange en lange termijn planning;
- Het onderhouden van contacten met het corps consulaire;
- Voorlichting aan het publiek;
- Overleg met het Arubaanse Parlement;
- Het initiëren en uitwerken van bilateraal overleg;
- Het behartigen van consulaire en protocollaire zaken.

Voorts pleegt de Directie Buitenlandse Betrekkingen overleg met Arubaanse diensten en is betrokken bij internationaal overleg.

In tegenstelling tot de Nederlandse Antillen, heeft Aruba slechts in geringe mate gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het plaatsen van diplomatieke vertegenwoordigers op posten in het buitenland. Ten tijde van de uitvoering van het evaluatie-onderzoek betrof dit de plaatsing van een Gevolmachtigd Minister op HMA Washington¹⁶.

¹⁶ In het najaar van 2002 is tevens een Arubaanse diplomaat op het Consulaat-generaal Sao Paulo geplaatst.

4.7 De Kabinetten van de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en Aruba

De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba in Den Haag en hun Kabinetten hebben een belangrijke liaisonfunctie tussen de instanties in Willemstad respectievelijk Oranjestad en de diensten in Den Haag. In die hoedanigheid spelen zij een ondersteunende en coördinerende rol bij de behartiging van de buitenlandse belangen van beide landen. Zoals in het voorgaande hoofdstuk is aangegeven, vervullen de Gevolmachtigde Ministers een formele politieke functie als lid van de Rijksministerraad. Zij zijn daardoor op directe wijze betrokken bij politieke besluitvorming over tal van onderwerpen.

De samenwerking tussen de diverse actoren in de praktijk heeft de laatste jaren wijzigingen ondergaan. Mede als gevolg van technologische ontwikkelingen (o.m. internet) is de communicatie tussen vakdepartementen vereenvoudigd. Als gevolg daarvan zijn in groeiende mate directe werkcontacten ontstaan tussen diensten in Nederland en hun counterparts in Willemstad en Oranjestad. Als regel zijn de Kabinetten geïnformeerd over hetgeen er in deze werkcontacten wordt voorbereid. Echter, afhankelijk van het onderwerp (zie latere hoofdstukken) is sprake van wisselende actieve bemoeienis van de Kabinetten bij de ambtelijke voorbereiding van dossiers¹⁷.

4.8 Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken vormt de spil in de communicatie tussen het Koninkrijk der Nederlanden en regeringen van andere landen en internationale organisaties. Het Ministerie coördineert het buitenlands beleid van het Koninkrijk en voert dit (mede) uit. Het Ministerie opereert vanuit het departement in Den Haag en 148 ambassades, permanente vertegenwoordigingen en consulaten verspreid over de hele wereld. De doelstellingen van het buitenlands beleid zijn het bevorderen van de betrekkingen van het Koninkrijk der Nederlanden met het buitenland en het bevorderen van een rechtvaardige wereld waarin vrede en veiligheid, welzijn en menselijke waardigheid zijn gewaarborgd.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken onderhoudt nauw contact met diensten op de Nederlandse Antillen en Aruba waar het gaat om de behartiging van de buitenlandse

¹⁷ Een en ander heeft ook te maken met de personele bezetting van de Kabinetten.

belangen van het Koninkrijk der Nederlanden en in het bijzonder de buitenlandse belangen van de Caribische Koninkrijksdelen.

Hierna volgt een korte beschrijving van de belangrijkste dienstonderdelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die intensief samenwerken met de Directie Buitenlandse Betrekkingen van de Nederlandse Antillen en de Directie Buitenlandse Betrekkingen van Aruba.

Binnen het in 2001 ontstane *Directoraat-generaal voor Regiobeleid en Consulaire Zaken* (DGRC) onderhouden meerdere dienstonderdelen werkrelaties met de Nederlandse Antillen en Aruba¹⁸. De regionale *Directie Westelijk Halfrond* (DWH) vervult een belangrijke rol bij de voorbereiding van het buitenlandse bilaterale beleid met de landen in deze regio en het aansturen van de posten aldaar¹⁹. Binnen deze directie is de eenhoofdige eenheid *Adviseur Koninkrijkszaken* (DWH/AK) hét centrale punt voor het initiëren en coördineren van beleidsontwikkeling (en -uitvoering) op het gebied van de buitenlandse betrekkingen die raken aan de Nederlandse Antillen en Aruba. DWH/AK adviseert de departementsleiding, DWH en andere onderdelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, alsmede de relevante dienstonderdelen van de Nederlandse Antillen en Aruba, over alle aangelegenheden van het buitenlandse beleid van het Koninkrijk. In het bijzonder betreft dit onderwerpen aangaande de uitleg van het Statuut voor het Koninkrijk. DWH/AK initieert en coördineert zowel departementaal als interdepartementaal de beleidsontwikkeling op het gebied van de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk, die raken aan de Nederlandse Antillen en Aruba. DWH/AK onderhoudt hiertoe contacten met de voor buitenlandse betrekkingen verantwoordelijke directies op de Nederlandse Antillen en Aruba, de beide Kabinetten van de Gevolmachtigde Ministers te Den Haag, en met andere Antilliaanse en Arubaanse instanties. Voorts fungeert DWH/AK als aanspreekpunt voor andere departementen in Den Haag, in het bijzonder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Justitie, alsmede buitenlandse ambassades, voor zaken die de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk betreffen. Tot slot participeert DWH/AK als plaatsvervangend lid in de Interdepartementale Commissie Koninkrijksrelaties (ICKR) en als lid in de Kustwachtcommissie.

¹⁸ Voordien bestonden er ook vele nauwe contacten tussen de huidige Directeur-generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken en de Directies Buitenlandse Betrekkingen.

¹⁹ Directeur DWH vervult, ondersteund door de Adviseur Koninkrijkszaken en in nauw overleg met de Directeur-generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken, een centrale rol in de samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba (zie onder meer hoofdstuk 8 dat de totstandkoming van de Forward Operating Locations (FOLs) op de Nederlandse Antillen en Aruba beschrijft).

De *Directie Consulaire Zaken (DCZ)* richt zich op consulaire dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland waaronder Nederlanders van Nederlands Antilliaanse en Arubaanse afkomst. De consulaire-juridische belangenbehartiging bestaat onder meer uit paspoort-afgifte, nationaliteitswetgeving, internationaal-privaatrecht, en werkzaamheden in het kader van de burgerlijke stand. De consulaire-maatschappelijke belangenbehartiging omvat onder andere hulp aan Nederlanders in acute noodsituaties, begeleiding van gedetineerden, hulp bij ziekenhuisopname, overlijden, vermissingen, repatriëringen, het verstrekken van reisadviezen en evacuaties. Tevens is de directie verantwoordelijk voor de afhandeling van consulaire bezwaarschriften en beroepszaken. Tot slot heeft de *Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken (DPV)* de taak bij te dragen aan het reguleren van het vreemdelingenverkeer. Naast andere zaken richt de directie zich op het visum-beleid en het toetsen en afhandelen van visumaanvragen; themavoering op het gebied van asiel, migratie en personenverkeer zowel in bilateraal als multilateraal verband; themavoering in bilateraal en multilateraal verband inzake illegale immigratie, mensen-smokkel, drugsbeleid, georganiseerde misdaad; internationale politiesamenwerking en terrorisme; legalisatie en verificatie van documenten alsmede documentfraude.

Binnen het *Directoraat-generaal Europese Samenwerking (DGES)* ontwikkelt en coördineert de *Directie Integratie Europa (DIE)* het Nederlandse beleid met betrekking tot de Europese Unie (EU), ziet toe op de samenhang van de standpunten die Nederland inneemt en bevordert de interne coherentie van de verschillende EU-beleidsterreinen. De *Afdeling Extern (DIE/EX)* behartigt in dezen in het bijzonder de belangen op de EU-beleidsterreinen die de Nederlandse Antillen en Aruba raken.

De tot de centrale dienstonderdelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken behorende *Directie Juridische Zaken (DJZ)* draagt zorg voor de behandeling van juridische vraagstukken op alle terreinen van het recht waarop het Ministerie van Buitenlandse Zaken zich beweegt. Binnen deze directie werken de afdeling *Internationaal Recht (DJZ/IR)* en de *Afdeling Verdragen (DJZ/VE)* nauw samen met de voor buitenlandse betrekkingen verantwoordelijke directies op de Nederlandse Antillen en Aruba.

Voorts is in mindere mate van intensiteit sprake van contacten tussen de *Directie Verenigde Naties en Financiële Instellingen (DVF)* en de *Hoofddirectie Personeel en Organisatie (HDPO)* en de voor buitenlandse betrekkingen verantwoordelijke directies op de Nederlandse Antillen en Aruba.

Tot slot onderhoudt een groot aantal ambassades, permanente vertegenwoordigingen en consulaten van het Koninkrijk nauwe contacten met deze directies. Dit geldt in het bijzonder de ambassade in Washington, consulaten in de Verenigde Staten, de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk bij de Europese Unie, ambassades in een groot aantal Latijns- en Midden-Amerikaanse landen, en de posten van het Koninkrijk in het Caribische gebied.

4.9 De posten

De behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba krijgt mede gestalte via het postennetwerk van het Koninkrijk. Op het overgrote deel van deze Koninkrijksposten worden de Antilliaanse en Arubaanse belangen behartigd door diplomaten afkomstig van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag. In een aantal gevallen is evenwel sprake van door de Regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba op posten geplaatste Antilliaanse respectievelijk (in een enkel geval) Arubaanse diplomaten. Ten tijde van het onderzoek betrof dit de Ambassades Carácas, Havanna en Washington, het Consulaat-generaal Houston en de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU in Brussel²⁰.

Gedurende bezoeken van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Nederlandse Antillen en Aruba in 1999 en 2000 benadrukten de partijen dat het wenselijk en nuttig is nauwer samen te werken op het gebied van de buitenlandse betrekkingen die specifiek de belangen van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba raken. In het bijzonder wees men op het belang van een goede communicatie tussen de regeringen en het postennetwerk dat het Koninkrijk ter beschikking staat. Men achtte vooral een betere benutting van de posten in de Caribische regio essentieel voor een adequate samenwerking tussen de drie Landen van het Koninkrijk met de landen in deze regio.

Vooruitlopend op de thematische hoofdstukken, waarin wordt ingegaan op de werkwijze van de posten²¹ op specifieke terreinen en de aansturing daarbij vanuit Den Haag, wordt onderstaand kort aandacht geschonken aan de gerichtheid van de leiding en medewerkers van de post op de belangen van elk van de Caribische Koninkrijksdelen. Voorts worden enkele algemene aspecten van de aansturing van, de taakverdeling en werkwijze op

²⁰ In de loop van 2002 zijn op de posten Santo Domingo en Port of Spain eveneens Antilliaanse diplomaten geplaatst.

²¹ Dit betreft de ambassades Bogotá, Carácas, Havanna, Kingston, Port of Spain, Santo Domingo en Washington, het Consulaat-generaal Houston, alsmede de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel en New York.

de posten waar sprake is van plaatsing van Antilliaanse respectievelijk Arubaanse diplomaten beschreven.

Invulling van het begrip Koninkrijkspost

De jure vertegenwoordigen de posten in het buitenland het Koninkrijk der Nederlanden. In de praktijk is vaak niet duidelijk wat het begrip Koninkrijkspost *de facto* dient in te houden. Bij sommige posten krijgt de bezoeker op het eerste gezicht de indruk dat het gaat om een vertegenwoordiging van Nederland; andere posten hebben evenwel een duidelijke uitstraling van Koninkrijkspost onder meer door het voeren van de vlaggen van elk der delen van het Koninkrijk, zoals op HMA Bogotá.

Belangrijker dan de symbolische uitstraling is uiteraard de gerichtheid van de leiding en medewerkers van de post op de belangen van beide Caribische Koninkrijksdelen. Een dergelijke gerichtheid is evident op posten met vertegenwoordigers van de Nederlandse Antillen en/of Aruba. Ook van de overige posten mag verwacht worden dat men een open oog heeft voor de belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba. Dit vereist onder de medewerkers evenwel voldoende affiniteit met en kennis van deze belangen en vanuit Den Haag, Willemstad en Oranjestad een duidelijke omschrijving van de wijze waarop de post deze belangen zou kunnen of dienen te behartigen.

Uit het onderzoek is gebleken dat het niet vanzelfsprekend is dat deze kennis en affiniteit in gelijke mate onder alle medewerkers aanwezig is. Als gevolg daarvan is het voor hen niet altijd even duidelijk hoe de post in algemene en specifieke zin pro-actief zou kunnen inspelen op de behartiging van de belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba. Hierdoor kunnen kansen worden gemist. Opgemerkt moet worden dat deze situatie wordt veroorzaakt door een samenspel van factoren. In de eerste plaats is geconstateerd dat de leiding en medewerkers van de bij het onderzoek betrokken posten zonder uitzondering van mening zijn dat de post zich ook dient in te zetten voor de behartiging van de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse belangen binnen het ressort. Het is echter weinig verwonderlijk dat de Nederlandse medewerkers anders dan hun Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse collega's bij belangenbehartiging in het buitenland primair de belangen van Nederland voor ogen hebben. Dit heeft deels te maken met het feit dat hun takenpakket voor het grootste deel bestaat uit zaken die specifiek Nederland betreffen. Echter, ook is geconstateerd dat een dergelijke 'mind set' mede bepaald wordt door de geringe aandacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba in het curriculum van de diplomatenopleiding van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Voorts wordt gedurende de voorberei-

ding van Nederlandse diplomaten op hun volgende plaatsing op voor de Nederlandse Antillen en Aruba relevante posten niet in voldoende mate aandacht geschonken aan de problematiek in beide Caribische delen van het Koninkrijk.

Als gevolg van deze omstandigheden is niet zelden sprake van kennisachterstand die in de dagelijkse praktijk op de post moet worden ingelopen. Bevorderend hierbij zijn de samenwerking met Antilliaanse en Arubaanse collega's op posten waar dergelijke diplomaten gestationeerd zijn en werkbezoeken van de medewerkers aan de Nederlandse Antillen en Aruba (zie ook hierna).

Voorts speelt de wijze waarop ambtelijke en particuliere instanties op de Nederlandse Antillen en Aruba de post vragen hun belangen binnen het ressort te behartigen een rol. Concrete verzoeken vergemakkelijken het samenspel tussen de post en de partner instanties en leiden tot vergroting van het aanbod van steun en expertise²².

Samenwerking op posten waar sprake is van plaatsing van Antilliaanse respectievelijk Arubaanse diplomaten

Tot in de jaren '70 van de vorige eeuw gold bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken de (toen vanzelfsprekende) regel dat één hechte ambtelijke dienst ook de belangen van de Rijksdelen overzee behartigt. Elke constructie – volgens de toen geldende redenering – die de eigenschap zou vertonen van een driedelige diplomatieke dienst waarin elk onderdeel belast zou zijn met eigen belangenbehartiging, zou niet alleen de kosten opjagen maar ook binnen de diplomatieke posten belangentegenstellingen oproepen die destructief zouden werken op de uitvoering van het buitenlands beleid en op de uitstraling van het Koninkrijk. Wel stond de mogelijk open voor Antillianen en Arubanen om op reguliere wijze toe te treden tot de Dienst Buitenlandse Zaken (DBZ). Van deze gelegenheid werd evenwel sporadisch gebruik gemaakt²³.

Met het oog op de toenmalig voorziene onafhankelijkheid van de Caribische Rijksdelen ondersteunde het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de jaren zeventig en tachtig de opbouw van 'embryonale' diplomatieke diensten van de Nederlandse Antillen en, na het

²² Uit de aan de bij het onderzoek betrokken posten gezonden questionnaire kwam naar voren dat de afstemming van 'vraag en aanbod' nog verre van optimaal is. Uit de analyse van de jaarplannen en jaarverslagen van deze posten bleek een variabele aandacht voor de behartiging van de specifieke belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba.

²³ zie ook G.A.M. Wehry, 'Nederland en het Caraïbische Bekken. De Nederlandse Antillen, Aruba en buitenlandsbeleid', Den Haag 1988.

verkrijgen van de status aparte in 1986, Aruba. Zo konden Antillianen en Arubanen participeren in de opleiding voor de DBZ zonder dat betrokkenen aan het selectieproces behoefden deel te nemen; ook werden stageplaatsingen gecreëerd ten behoeve van Antilliaanse en Arubaanse collega's op posten en op het departement in Den Haag. Deze medewerkers functioneerden op een geïntegreerde wijze in de dienst. Met het verlaten van het onafhankelijkheidsstreven verandert in de goer jaren de filosofie wat betreft het plaatsen van Antilliaanse en Arubaanse medewerkers op posten (en op het Ministerie van Buitenlandse Zaken). Antilliaanse en Arubaanse medewerkers worden voortaan op de door deze landen belangrijk geachte posten geplaatst met een primair op de behartiging van Antilliaanse c.q. Arubaanse belangen gericht takenpakket.

In de loop der jaren werden op aandringen vanuit Willemstad en Oranjestad en ondanks weerstand binnen het Ministerie in Den Haag meerdere Antilliaanse en Arubaanse functionarissen krachtens art. 8 van het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken (RDBZ) op posten gedetacheerd. Eind 2001 waren de Nederlandse Antillen door eigen medewerkers vertegenwoordigd op de posten te Washington, Houston (met ingang van mei 2002 Miami), Havana, Carácas en Brussel. Ten tijde van het onderzoek waren (gereactiveerde) plaatsingen gepland voor Port of Spain en Santo Domingo (inmiddels gerealiseerd). Kortom, de Nederlandse Antillen hebben hun vertegenwoordiging op de Koninkrijksposten vooral gericht op het Caribische bekken. Aruba opteerde tot dusver voor een eigen vertegenwoordiging in Washington. In het voorjaar van 2002 besloot de Arubaanse overheid evenwel tot het plaatsen van een Arubaanse diplomaat op het Consulaat-generaal Sao Paulo (eveneens inmiddels gerealiseerd).

De wijze van detachering is verschillend. Zo bestond ten tijde van het onderzoek een onderscheid tussen 'politiek geïnstigeteerde' en 'ambtelijk-functionele' plaatsingen. Bij de laatstgenoemde vorm is, in geval van de Nederlandse Antillen, doorgaans sprake van het detacheren van een medewerker/ster van de Directie Buitenlandse Betrekkingen. De eerste vorm betreft vooral maar niet uitsluitend benoemingen van (voormalige) Antilliaanse politici of hoge functionarissen. Gezien hun arbeidsverleden in de politiek kunnen deze als Raadsadviseur worden gekenschetst (adviseur van de Raad van Ministers). De communicatie en samenwerking vanuit Willemstad met deze specifieke categorie functionarissen geschiedt in de praktijk vaak door middel van rechtstreekse aansturing door hetzij de Minister-president, hetzij de Raad van Ministers dan wel door de voor de specifieke

aangelegenheid verantwoordelijke vakminister²⁴. Een soortgelijke aanpak wordt door Aruba gehanteerd voor de aansturing van de Arubaanse diplomaat te Washington. Voor wat betreft de Nederlandse Antillen is de hierboven geschetste situatie met ingang van januari 2002 gewijzigd. In het kader van de nieuwe structuur van de Landsverheid werd (onder meer) besloten dat de formatieplaatsen van de Directie Buitenlandse Betrekkingen samen met die op posten buiten het Koninkrijk één organisatorisch geheel zullen vormen. Zoals vermeld, bestaat DBB/NA formatief uit een Afdeling Binnendienst en een Afdeling Buitenland. De zittende ambtenaren, zowel in Willemstad als op de posten, behoren sindsdien tot 'overplaatsbare' dienst. Zij vallen daarmee tevens formeel onder de verantwoordelijkheid van en zijn verantwoording schuldig aan de directeur van de Directie Buitenlandse Betrekkingen.

Taakverdeling op de posten

Samenvattend kan de praktische door de leiding van de post en de Antilliaanse en Arubaanse diplomaten gehanteerde werkwijze aan de hand van twee 'modellen' worden beschreven.

Het 'attaché-model' is analoog aan de werkwijze bij de uitzending van defensie- of landbouwattachés door de betreffende Haagse ministeries. Dergelijke attachés worden direct aangestuurd door hun vakministerie al functioneren zij *de jure* en *de facto* onder de leiding van de post. Met andere woorden, de door de Nederlandse Antillen en Aruba uitgezonden diplomaat functioneert primair ten behoeve van en in nauwe samenwerking met de Landsdiensten respectievelijk bewindspersonen te Willemstad of Oranjestad. Doordat de uitgezonden functionaris doorgaans of uitsluitend voor de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba van belang zijnde dossiers behartigt, kan sprake zijn van een bescheiden integratie van diens werk in de overige werkzaamheden van de post. Dit kan de uitwisseling van benodigde informatie binnen de post bemoeilijken en draagt het gevaar in zich dat de uitgezonden medewerker in een functioneel en persoonlijk isolement komt te verkeren.

²⁴ Informatieverlening vindt plaats aan de Directie Buitenlandse Betrekkingen. Ten tijde van het onderzoek was deze werkwijze vooral van toepassing op de Antilliaanse diplomaten geplaatst op de posten van het Koninkrijk te Washington en Brussel. De Antilliaanse diplomaat op de ambassade Havana hield intensief contact zowel met betrokken bewindspersonen als met de leiding van de Directie Buitenlandse Betrekkingen. De aansturing van en communicatie met de Antilliaanse diplomaat op het Consulaat-generaal Houston (thans werkzaam op het in mei 2002 geopende Consulaat-generaal Miami) vond rechtstreeks plaats door de Directie Buitenlandse Betrekkingen. De communicatie tussen deze functionaris en de Directie werd vergemakkelijkt als gevolg van het feit dat deze persoon indertijd vanuit een functie bij de Directie Buitenlandse Betrekkingen in het buitenland werd geplaatst.

In het tweede model, gemakshalve betiteld als het ‘integratiemodel’, functioneert de door de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba uitgezonden diplomaat volledig geïntegreerd in de post. Hij of zij behartigt, naast de voor de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba van belang zijnde aangelegenheden, tevens dossiers die het Koninkrijk als geheel dan wel specifiek Nederland betreffen. Gesteld kan worden dat dit model uitsluitend werkbaar is of kan zijn indien duidelijkheid bestaat over de beleidslijnen vanuit Den Haag, Willemstad en Oranjestad en de aansturing uit de hoofdstedelijke diensten zodanig is dat de leiding van de post en de Antilliaanse c.q. Arubaanse medewerker functioneel en harmonieus kunnen samenwerken. Voorts dient er sprake te zijn van een duidelijke en eenduidige taakopdracht voor deze medewerker²⁵.

Uit het onderzoek is gebleken dat het ‘attaché-model’ beperkend kan werken op de uitwisseling van kennis en ervaring binnen de post. Dit werd ook onderkend op HMA Washington waar de leiding van de post heeft getracht mogelijke nadelen te mitigeren door enkele jaren geleden een geïnstitutionaliseerd ‘Koninkrijksoverleg’ in te stellen. Door middel van dit overleg beoogde de leiding van de post op geregelde tijden zaken die het Koninkrijk als geheel en de Nederlandse Antillen en Aruba in het bijzonder betreffen door te spreken met de Gevolmachtigd Ministers van de Nederlandse Antillen en Aruba en met de hoofden van alle secties. Ondanks de door alle betrokkenen gepercipieerde voordelen van een dergelijke reguliere overlegstructuur voor koninkrijksaangelegenheden, is dit periodieke overleg gaandeweg ‘doodgebloed’. Alhoewel er *ad hoc* overleg plaatsvindt ten aanzien van de diverse onderwerpen en dossiers, ontbreekt het aan reguliere gedachtewisseling en informatie-uitwisseling tussen de Gevolmachtigd Ministers en overige secties van de ambassade. Een dergelijk collegiaal werkoverleg is bij uitstek geschikt voor het ontwikkelen van nieuw beleid en visie en werkt eveneens cohesie in de hand. Tot slot dient te worden opgemerkt dat het attaché-model in vergelijking met de geïntegreerde samenwerking kan resulteren in een niet volledige en inhoudelijk zinvolle taakbelasting van de uitgezonden diplomaat.

Kennis van en inlevingsgevoel voor de regio

Op alle bij het onderzoek betrokken posten onderstrepen de Nederlandse medewerkers zonder uitzondering dat de aanwezigheid van een Antilliaanse en/of Arubaanse collega van belang is en een verrijking betekent voor de post. Voor de posten in het Caribische

²⁵ In de praktijk is de scheidslijn tussen de beide modellen niet altijd even duidelijk en doorgaans behartigen de Antilliaanse en Arubaanse diplomaten naast het verzorgen van de belangen van het eigen land waar nodig ook belangen van de overige Landen van het Koninkrijk.

gebied en Latijns-Amerika gaat het daarbij specifiek om feitelijke kennis van de regio en het inlevingsvermogen in de Caribische en Latijns-Amerikaanse *couleur locale*, plaatselijke gebruiken en gedragscodes. Een en ander is buitengewoon bevorderlijk voor wederzijdse communicatie tussen de post, nationale instanties en bedrijfsleven. Uiteraard geldt dit voordeel primair voor posten waar op geïntegreerde wijze wordt (samen)gewerkt.

Verschillen in bestuursstijlen en uitwisseling van personeel

In paragraaf 4.1 werd ingegaan op verschillen in de bestuurscontext van Nederland en de Caribische Landen. Hier wordt volstaan met een enkele opmerking over de doorwerking van de Nederlandse en Antilliaanse respectievelijk Arubaanse bestuursstijlen op de posten waar sprake is van samenwerking tussen Nederlandse, Antilliaanse respectievelijk Arubaanse collega's. Hieruit blijkt dat verschillen in bestuursculturen kunnen worden overbrugd zij het dat de effecten ambivalent zijn. Op sommige posten ontwikkelt zich geleidelijk een 'multiculturele' organisatie met een 'Koninkrijksuitstraling' naar buiten. Op andere posten is sprake van bescheiden wederzijds begrip en vertrouwen met als mogelijk gevolg het niet met elkaar delen van essentiële informatie.

Met het doel wederzijds inzicht en vertrouwen te bevorderen, werd in het verleden herhaaldelijk de wens uitgesproken diplomaten uit Willemstad respectievelijk Oranjestad tijdelijk op het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en Nederlandse diplomaten tijdelijk op de Directies Buitenlandse Betrekkingen in Willemstad en Oranjestad te plaatsen. Uitgezonderd een enkel geval waarin een Antilliaanse medewerker tijdelijk op het Ministerie van Buitenlandse Zaken werd geplaatst en de beschikbaarstelling van een senior Nederlandse diplomaat in de functie van Adviseur Buitenlandse Betrekkingen bij de Directie Buitenlandse Betrekkingen te Willemstad, werd van deze mogelijkheid tot nu toe geen gebruik gemaakt²⁶.

Ter bevordering van een evenwichtige en functionele invulling van de bezetting op voor de Nederlandse Antillen en Aruba relevante posten werd afgesproken om bij de vervulling van vacatures vooraf tussen de Directie Westelijk Halfmond, de betreffende Chef de Poste en de Directies Buitenlandse Betrekkingen overleg te plegen over functie- en persoons-

²⁶ De redenen hiervoor zijn niet duidelijk. Waarschijnlijk waren er niet voldoende geschikte kandidaten beschikbaar of geïnteresseerd óf geen der partijen wenste het risico van mogelijke 'pottekijkerij' te lopen.

profielen van betreffende kandidaten²⁷. Inzake plaatsing van Chefs de Poste op voor de Nederlandse Antillen en Aruba relevante posten is sprake van een consultatiemechanisme.

Tot slot kan worden opgemerkt dat het functioneren van Nederlandse diplomaten op posten die in directe zin mede het belang van de Nederlandse Antillen en Aruba dienen te behartigen aan effectiviteit kan winnen wanneer deze zich voorafgaand aan hun plaatsing gedegen kunnen voorbereiden op de problematiek van de Nederlandse Antillen en Aruba. Hieraan blijkt het nogal eens te schorten.

Deze kennis kan voorts worden verdiept door een kennismakingsbezoek (werkbezoek) van dergelijke medewerkers aan de Antillen en Aruba zoals gebruikelijk voor aantredende Chefs de Poste op voor de Nederlandse Antillen en Aruba relevante posten. Dergelijke bezoeken bevorderen tevens het opbouwen van persoonlijke contacten. Voorts zouden aankomende Nederlandse diplomaten in hun opleidingsperiode meer bewust gemaakt kunnen worden van de problematiek en de potenties van de Caribische delen van het Koninkrijk. Een en ander vereist wel het structureel inbouwen van dit element in het curriculum van de diplomatenopleiding²⁸.

Verdere ontwikkeling van beleidskaders: jaarplannen en jaarverslagen

Alle bij het onderzoek betrokken posten wijzen er op dat verdere uitwerking van het Antilliaanse respectievelijk Arubaanse beleid, bijvoorbeeld op het gebied van handelsbevordering, positief zal kunnen uitwerken op de aansturing van de posten door Den Haag als door beide Directies Buitenlandse Betrekkingen.

Het door Nederlandse Antillen en Aruba voorgestane beleid dient idealiter geïntegreerd te zijn in de jaarplannen van de posten. Deze plannen zouden een verbijzondering moeten zijn van meerjarige regio- of landenbeleidskaders die DWH gezamenlijk met de beide Directies Buitenlandse Betrekkingen en de betrokken posten vorm kan geven. Periodieke regionale bijeenkomsten, meer aandacht voor Caribische thema's op ambassadeursconferenties en bijeenkomsten van handelsraden kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van dergelijke beleidskaders. Deze evenementen zouden voorts de samenwerking tussen

²⁷ Dit geldt in principe zowel Nederlands als Nederlands-Antilliaans en Arubaans personeel. Vooral wat betreft de plaatsing van Nederlands personeel wordt van deze mogelijkheid in de praktijk weinig gebruik gemaakt.

²⁸ DWH/AK kan voor dit deel van de opleiding de nodige inbreng leveren en de inhoudelijke bijdragen coördineren van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Defensie en mogelijk andere instanties.

de voor de Antillen en Aruba relevante posten kunnen bevorderen. Voorwaarde voor een dergelijke 'tripartiete' beleidsontwikkeling is wel een door alle partijen gedeelde intentie en beschikbare personele capaciteit.

Analoog aan de werkwijze van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, hanteert de Nederlands-Antilliaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen sedert kort het instrument 'jaarplan en jaarverslag' voor de uitgezonden Antilliaanse medewerkers²⁹. De Arubaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen maakt voorsnog geen gebruik van dit instrument.

Divergerende en conflicterende belangen

De posten zijn doorgaans zeer wel in staat een afweging te maken tussen het relatieve belang van een aangelegenheid voor de onderscheiden Landen van het Koninkrijk. Dit geldt zeker daar waar de Caribische Landen een eigen vertegenwoordiger hebben. Bij het maken van dergelijke afwegingen kunnen afhankelijk van de aard van het belang doorgaans in onderling overleg knopen worden doorgemaakt.

Sterk divergerende of conflicterende belangen vereisen evenwel een andersoortige aanpak. De gesprekspartners op de posten indiceerden dat posten in voorkomende gevallen niet in de positie mogen worden gebracht dat actie dient te worden ondernomen alvorens ambtelijke dan wel politieke afstemming van het beleid tussen Den Haag, Willemstad en Oranjestad heeft plaatsgevonden. Men kan – zo luidt de nadrukkelijke stelling – niet verwachten dat een ambassade team goed kan samenwerken zonder dat sprake is van eenduidige instructies. Echter, juist in gevallen waar de belangen van de Rijksdelen divergeren, komen instructies vanuit de hoofdsteden vaak pas op het laatste moment tot stand. Ook zijn zij in zeer algemene en daardoor multi-interpretabele termen verwoord of kunnen tegenstrijdig zijn.

²⁹ De Antilliaanse medewerkers op de posten stellen inzake voor de Nederlandse Antillen belangrijke dossiers en thema's jaarplannen en jaarverslagen op en stemmen deze af met de Directie Buitenlandse Betrekkingen. Het is de bedoeling dat de posten deze plannen en verslagen volledig integreren in de eigen jaarplannen (en -verslagen). De merites van deze aanpak worden door betrokkenen onderkend en het nuttig effect hiervan kan verder worden versterkt wanneer thans nog sterk in ontwikkeling zijnd beleid (waaronder het handelsbeleid) verder uitkristalliseert.

5 TOTSTANDKOMING EN UITVOERING VAN VERDRAGEN

Dit hoofdstuk behandelt de totstandkoming en uitvoering van verdragen. Het eerste deel bevat een beschrijving van enkele algemene regelingen inzake verdragsbetrekkingen en de verdragsautonomie van de Nederlandse Antillen en Aruba. Vervolgens wordt aandacht geschonken aan de wijze waarop verdragen tot stand komen en worden uitgevoerd. Tot slot wordt kort ingegaan op het reeds geruime tijd tussen de Koninkrijkspartners bestaande reguliere Verdragenoverleg en de mening van de partners over het nut daarvan. De tekst is vooral beschrijvend van aard en vormt de achtergrondinformatie voor de hoofdstukken die gewijd zijn aan de totstandkoming van specifieke verdragen.

5.1 Algemene regelingen

Eerder is vermeld dat de buitenlandse betrekkingen koninkrijksaangelegenheid zijn. De sluiting en beëindiging van verdragen en alles wat daarmee samenhangt inclusief de uitvoering zijn dat ook. Het proces van totstandkoming en opzegging van verdragen vormt daarmee integraal onderdeel van de buitenlandse betrekkingen. Verdragen met andere staten en met internationale organisaties kunnen daarom uitsluitend door het Koninkrijk worden gesloten en opgezegd. Met andere woorden: zoals het Koninkrijk der Nederlanden de entiteit is die deelneemt aan het internationale verkeer, is het ook steeds het Koninkrijk der Nederlanden (en niet Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba), dat in relatie tot andere staten en tot internationale organisaties optreedt als verdragspartner. Sluiting van c.q. toetreding tot een verdrag en opzegging van een verdrag vindt steeds plaats door het Koninkrijk der Nederlanden met betrokkenheid van de organen met het Koninkrijk, op de wijze zoals bepaald in het Statuut en zoals uitgewerkt in de Rijkswet Goedkeuring en Bekendmaking Verdragen (Stb. 1994, 542). Hierbij passen twee belangrijke kanttekeningen.

In de eerste plaats betekent het feit dat het Koninkrijk volkenrechtelijk gezien steeds als eenheid naar buiten treedt niet dat een verdrag per definitie gelijkelijk voor alle delen van het Koninkrijk zou moeten gelden. De gelding kan worden beperkt tot een of twee van de Landen die tezamen het Koninkrijk vormen. Volkenrechtelijk gezien is een en ander afhankelijk van de afspraken die hieromtrent met de verdragspartner(s) worden gemaakt.

Staatsrechtelijk gezien geldt dat het Statuut, ten dele impliciet en ten dele uitdrukkelijk (art. 25 en 26), rekening houdt met de mogelijkheid dat een verdrag uitsluitend ten behoeve van een of twee van de Landen binnen het Koninkrijk wordt aangegaan en uitsluitend in dat Land of die Landen zal gelden. Mede ten behoeve van de buitenlandse verdragspartners zal het streven normaliter moeten zijn dat hierover in het stadium van de voorbereiding van een verdrag reeds zoveel mogelijk duidelijkheid bestaat. Noodzakelijk is dit – in ieder geval staatsrechtelijk gezien – niet. Een Land kan zich ook in een later stadium nog over medegelding uitspreken.

Ten tweede kan, los van de vraag voor welke van de Landen van het Koninkrijk een verdrag zal gelden, betrokkenheid van de Antillen en/of Aruba bij de totstandkoming en goedkeuring van een verdrag aan de orde zijn. Beslissend is namelijk niet of een verdrag ook voor de Antillen en/of Aruba gaat gelden, maar of door de totstandkoming van het verdrag de belangen van de Antillen en/of Aruba worden geraakt. Een verdrag dat niet voor de Antillen en/of Aruba gaat gelden kan de belangen van die Landen toch raken (zie voor het begrip ‘raken’ hoofdstuk 3). In alle gevallen dat op grond van art. 11 lid 3 of lid 6 Statuut moet worden geconstateerd dat de totstandkoming van een verdrag de Antillen c.q. Aruba raakt, dienen deze Landen op grond van art. 27 Statuut ook automatisch bij de voorbereiding, uitvoering en opzegging daarvan te worden betrokken.

5.2 Voorbereiding van verdragen

Het initiatief tot verdragssluiting kan genomen worden door een staat of een internationale organisatie. Binnen het Koninkrijk der Nederlanden kan de eerste aanzet daartoe worden gegeven door een vakministerie in Den Haag of door de Regering in Willemstad of Oranjestad.

De initiatiefnemers dienen vroegtijdig het Ministerie van Buitenlandse Zaken op de hoogte te stellen aangezien dit Ministerie een coördinerende rol heeft. Centraal hierbij is Aanwijzing voor de regelgeving 306.

Bij het overleg over de voorbereiding van verdragen dienen de betreffende voorstellen, ontwerpen en instructies vooraf en tijdig aan de Afdeling Internationaal Recht van de Directie Juridische Zaken gezonden te worden. Hierbij moeten in elk geval de volgende punten onder ogen worden gezien: de rubricering (openbaar, vertrouwelijk of geheim), het niveau van sluiting, de status (zelfstandig of gezamenlijke uitvoering), de inwerking-treding, de werkingsduur, eventuele rechtstreekse werking en voorlopige toepassing,

Box 5.1 Aanwijzing voor de regelgeving 306

- *Over de voorbereiding en goedkeuring van verdragen, over het tot uitdrukking brengen van instemming door een verdrag gebonden te worden en over het voornemen een verdrag op te zeggen of al dan niet te verlengen, wordt met het oog op de coördinatie ter verzekering van een consistent verdragsbeleid in een zo vroeg mogelijk stadium contact gezocht met het Ministerie van Buitenlandse Zaken.*
- *In gevallen dat het initiatief met betrekking tot verdragen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken ligt, zoekt het Ministerie op haar beurt in een zo vroeg mogelijk stadium daarover contact met eventuele andere betrokken ministeries.*
- *Over de voorbereiding en goedkeuring van verdragen, over het tot uitdrukking brengen van instemming door een verdrag gebonden te worden en over het voornemen: een verdrag op te zeggen of al dan niet te verlengen, wordt eveneens contact gezocht met de onderdelen van andere ministeries die bemoeyenis hebben met het onderwerp waarop het verdrag of een onderdeel daarvan betrekking heeft of met onderwerpen die door het verdrag worden geraakt.*

geschillenbeslechting, eventuele voorbehouden en verklaringen, wijziging, opzegging en territoriale gelding. Bij de voorbereiding van de sluiting, de behandeling in de (Rijks)ministerraad en de goedkeuring van verdragen alsmede over het tot uitdrukking brengen van instemming door een verdrag gebonden te worden, wordt de Afdeling Verdragen van de Directie Juridische Zaken tijdig vooraf ingeschakeld. Dit geldt eveneens voor het voornemen een verdrag op te zeggen of al dan niet te verlengen. Indien in de voorbereidende fase overleg met het Parlement plaats zal vinden, dient de Afdeling Verdragen daar ook bij betrokken te worden. Wanneer ook de interne verhouding tussen de Nederlandse Antillen, Aruba en Nederland in het geding is, wordt de Interdepartementale Commissie Koninkrijksrelaties (ICKR) bij de zaak betrokken.

In gevallen dat de totstandkoming van een verdrag de Antillen c.q. Aruba raakt, dienen deze Landen op grond van art. 27 Statuut ook automatisch bij de voorbereiding daarvan te worden betrokken. Dit betekent dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken (dan wel een ander Nederlands departement) contact dient op te nemen met de Kabinetten van de Gevolmachtigde Ministers en de beide Directies Buitenlandse Betrekkingen³⁰. De volgen-

³⁰ In de praktijk is niet altijd sprake van tijdigheid evenals pro-actief consulteren waardoor de behandeling door de Antilliaanse respectievelijk Arubaanse diensten onder grote tijdsdruk komt te staan.

de stap is het samenstellen van een delegatie die namens het Koninkrijk de onderhandelingen gaat voeren. In deze Koninkrijksdelegatie kunnen 'bijzondere' vertegenwoordigers van de Antillen en Aruba worden opgenomen. Zij waken tijdens de onderhandelingen in het bijzonder over de belangen van hun Landen. Dit mag echter de eenheid van de delegatie niet ondermijnen. Degenen die namens het Koninkrijk aan de onderhandelingen deelnemen, dienen in het bezit te zijn van een geloofsbrief, afgegeven door de Minister van Buitenlandse Zaken.

Alvorens over te gaan tot verdragsluiting vindt er behandeling plaats in de Rijksministerraad. Hierbij accordeert de Rijksministerraad zaken als de ondertekening van het verdrag, de parlementaire goedkeuring en de territoriale gelding van het verdrag. Zoals aangegeven, houdt het Statuut rekening met de mogelijkheid dat een verdrag uitsluitend ten behoeve van een of twee van de Landen binnen het Koninkrijk wordt aangegaan en uitsluitend in dat Land of die Landen zal gelden. Mede ten behoeve van de buitenlandse verdragspartners streeft men ernaar hierover reeds tijdens de voorbereiding van een verdrag zoveel mogelijk duidelijkheid te hebben. Staatsrechtelijk gezien is dit echter niet noodzakelijk, want een Land kan zich ook in een later stadium nog over medegelding uitspreken. Het komt regelmatig voor dat bij behandeling in de Rijksministerraad van een reeds uitonderhandeld ontwerpverdrag nog geen zekerheid over medegelding voor de Antillen dan wel Aruba bestaat. Om vertraging te voorkomen wordt de procedure voortgezet door parlementaire goedkeuring van het desbetreffende verdrag alvast voor het gehele Koninkrijk te vragen. Dit geschiedt in de toelichting bij het desbetreffende verdrag met de standaardformule 'De Regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba beraden zich nog over de wenselijkheid van medegelding. Teneinde het mogelijk te maken dat, wanneer de Regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba medegelding wenselijk achten, die medegelding direct tot stand kan worden gebracht, wordt de goedkeuring voor het gehele Koninkrijk gevraagd.' Op deze wijze kunnen de Regeringen van de Caribische Landen op elk later moment alsnog tot medegelding beslissen zonder dat opnieuw parlementaire betrokkenheid noodzakelijk is.

Wanneer het Koninkrijk en de andere betrokken staat of staten het eens zijn over inhoud en tekst van een verdrag, gaat men over tot verdragsluiting. De Ministers van Buitenlandse Zaken of de door hen gevolmachtigden plaatsen hun handtekening onder de verdragstekst. Hiermee staat de inhoud van het verdrag vast. De inhoud is dan geen onderwerp meer van discussie. Vanaf het moment van verdragsluiting zijn partijen

gehouden geen handelingen te verrichten die strijdig kunnen zijn, met het onderwerp en de strekking van het verdrag (Art. 18 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht).

5.3 Goedkeuring, bekendmaking en ratificatie

De Grondwet bepaalt dat het Koninkrijk niet aan verdragen wordt gebonden zonder voorafgaande goedkeuring door de Staten-Generaal. De Regering zendt een verdrag zo spoedig mogelijk aan de Staten-Generaal ter goedkeuring. Verdragen die de Antillen en/of Aruba raken, worden ook aan de Staten van beide Landen voorgelegd om deze in de gelegenheid te stellen zich over dergelijke verdragen te buigen. Goedkeuring geschiedt stilzwijgend of uitdrukkelijk. De Staten-Generaal hechten stilzwijgend hun goedkeuring aan een verdrag indien niet binnen dertig dagen tenminste een vijfde deel van de leden van de Eerste of Tweede Kamer de Regering verzoekt het verdrag aan een uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure te onderwerpen. Ook de Gevolmachtigde Ministers zijn bevoegd, uiteraard indien het een verdrag betreft dat hun Land raakt, de stilzwijgende procedure te doorbreken. De uitdrukkelijke goedkeuring geschiedt bij wet (Art. 3 en 4 Rijkswet Goedkeuring en Bekendmaking Verdragen). Hieronder wordt de procedure van uitdrukkelijke goedkeuring uiteengezet.

De eerstverantwoordelijke minister of staatssecretaris stuurt het voorstel van (Rijks)wet tegelijk naar de Rijksministerraad en naar alle ministers, staatssecretarissen en de Gevolmachtigde Ministers. Bij de aanmelding van zaken in de Rijksministerraad wordt een termijn van ten minste drie weken in acht genomen om de Regering van de Antillen en Aruba tijd te bieden hun oordeel te formuleren. Indien één van de Gevolmachtigde Ministers zich niet kan verenigen met het voorstel van (Rijks)wet dan staan hem enige bevoegdheden ter beschikking. Zo bevat art. 12 Statuut een mechanisme ter beslechting van tussen een Gevolmachtigde Minister en de andere leden van de Rijksministerraad gerezen conflicten. Bij consensus wordt het voorstel van (Rijks)wet gezonden naar de Staten-Generaal, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba. Inschakeling van de Raad van State van het Koninkrijk kan achterwege blijven als de Raad al in het kader van een eerdere stilzwijgende goedkeuringsprocedure is gehoord. Is dit niet het geval³¹, dan gaat het voorstel eerst naar de Raad voor advies en daarna naar het Parlement.

³¹ Bijvoorbeeld indien vanaf het begin de uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure is gestart.

Een voorstel van (Rijks)wet wordt eerst besproken door de betreffende vaste kamercommissie alvorens kan worden overgegaan tot behandeling in de plenaire vergadering. Betreft het de goedkeuring van een verdrag dat in de Nederlandse Antillen en/of Aruba zal gelden dan komen deze Landen bepaalde bevoegdheden toe (art. 15-18 Statuut). De Antilliaanse en/of Arubaanse Staten kunnen hun invloed doen gelden in de plenaire vergadering door ervoor te zorgen dat een schriftelijk verslag voor genoemd tijdstip in het bezit is van de Kamer. Indien diens regering dit nodig acht, is de Gevolmachtigde Minister tijdens de plenaire vergadering aanwezig om informatie van belang voor de beraadslaging over het voorstel aan de Kamer te verstrekken. Naast de Gevolmachtigde Minister kunnen afgevaardigde statenleden informatie verstrekken aan de Kamer. In de plenaire vergadering kunnen naast de kamerleden de Gevolmachtigde Ministers en de afgevaardigde statenleden ook amendementen indienen. Voordat de Kamer overgaat tot stemming wordt de Gevolmachtigde Minister (of de afgevaardigde statenleden) de gelegenheid geboden een oordeel uit te spreken over het voorstel. Bij een negatief oordeel dient de Kamer het voorstel aan te nemen met een meerderheid van 60 procent van het aantal uitgebrachte stemmen. Ontbreekt deze meerderheid dan wordt het wetgevingsproces tijdelijk opgeschort. De Minister-president wordt geïnformeerd en gaat over tot nader overleg in de Rijksministerraad.

Vervolgens gaat het voorstel naar de Eerste Kamer. Ook hier vindt plenaire behandeling plaats na overleg in de betreffende vaste kamercommissie en heeft de Gevolmachtigde Minister de bevoegdheid inlichtingen te verstrekken en diens oordeel over het voorstel te verstrekken. Bij een negatief oordeel kan deze de voorzitter verzoeken de stemming tot de volgende vergadering aan te houden. Na acceptatie door de Eerste Kamer wordt het voorstel aan de Koning voorgelegd ter bekrachtiging om vervolgens na het contraseign van de minister als Rijkswet in de publicatiebladen van de Landen te worden gepubliceerd.

Tot slot breekt het tijdstip aan voor de internationale binding van het Koninkrijk: de ratificatie van het verdrag. Ratificatie vindt plaats door het neerleggen van een oorkonde van bekrachtiging bij de depositaris. Bij een bilateraal verdrag doet het neerleggen van de oorkonden door beide partijen het verdrag in werking treden. Bij een multilateraal verdrag treedt het verdrag in werking na een vooraf bepaald aantal ratificaties.

5.4 Uitvoeringswetgeving

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het proces van voorbereiden, sluiten en bekrachtigen van verdragen. Dit laat onverlet dat andere ministeries eerst verantwoordelijke of mede verantwoordelijk kunnen zijn voor de inhoud van een verdrag. Alleen inhoudelijk verantwoordelijke ministeries kunnen beoordelen of uitvoeringswetgeving nodig is. Deze hebben dus tevens de verantwoordelijkheid voor het opstellen daarvan en de voortgang daarbij.

Het aangaan van een verdrag brengt voor een staat rechten en verplichtingen met zich mee. Een staat moet kunnen voldoen aan die verplichtingen, en zorgen dat het verdrag kan worden uitgevoerd (het volkenrechtelijke beginsel *pacta sunt servanda* in het Verdrag van Wenen). Indien de benodigde wetgeving ontbreekt of wetgeving van kracht is, die uitvoering onmogelijk maakt, is de staat in gebreke tegenover de andere partij of partijen. In een dergelijke geval ontstaat een probleem in de betrekkingen met andere landen en de mogelijkheid dat internationale rechtspraak of arbitrage ter zake leidt tot een veroordeling tot schadevergoeding van het land in kwestie.

Ofschoon een verdrag pas hoeft te worden uitgevoerd vanaf het moment dat het in werking treedt, kan een verdrag wel worden bekrachtigd zonder dat de benodigde uitvoeringswetgeving al van kracht is mits vaststaat dat de inwerkingtreding van het verdrag nog geruime tijd vergt.

Regelgeving en praktijk

Bij de voorbereiding van de parlementaire goedkeuring van een verdrag wordt onderzocht in hoeverre de naleving wettelijke voorschriften vereist. Indien tot stand te brengen voorschriften bij wet moeten worden vastgesteld, wordt het desbetreffende wetsvoorstel in beginsel gelijktijdig met het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag bij de Tweede Kamer ingediend (Aanwijzing voor de regelgeving 311). Dit hoeft op zich niet veel tijd in beslag te nemen, indien reeds bij de voorbereiding van en de onderhandelingen over een verdrag tijdig en zorgvuldig aandacht is besteed aan de gevolgen voor de nationale wetgeving.

Het wetgevingsproces is in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba een zaak, waarbij alle aspecten en mogelijke effecten worden onderzocht, en het noodzakelijk kan zijn advies te vragen aan externe adviesorganen of organisaties. Hiermee zijn veel inspanning en tijd gemoeid. Het is dan ook geen wonder dat het voorbereiden en opstellen van wet-

geving soms langer duurt dan op het eerste gezicht is aangenomen. Vertraging in het goedkeuringsproces van verdragen komt vrijwel nooit voor wanneer de zogeheten stilzwijgende procedure (overlegging gedurende 30 dagen) wordt gevolgd. Dit ligt anders bij de uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure, waarbij als regel eerst een schriftelijke en vervolgens mondelinge behandeling in de Tweede Kamer plaatsvindt, waarna hetzelfde in de Eerste Kamer gebeurt. Bovendien is het tempo waarin het parlement wetsvoorstellen behandelt niet voorspelbaar.

Overigens volgt slechts ongeveer 10% van alle verdragen – de meest belangrijke en ingrijpende verdragen waarbij tevens sprake is van ingewikkelde wetgeving – de uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure. De praktijk leert dat onderzoek naar de noodzaak van uitvoeringswetgeving en eventuele voorbereiding voor die wetgeving niet altijd tijdig volgen op de (politieke) besluitvorming over de ondertekening van of toetreding tot een verdrag. Ook komt het voor, dat uitspraken of beloften worden gedaan over de termijn waarop (de Landen van het) het Koninkrijk der Nederlanden een verdrag (kunnen) kan bekrachtigen, zonder dat wetgevingsinstanties ter zake zijn geraadpleegd.

Deze situatie is niet wenselijk en een nadere analyse leidde in 2000 tot het opstellen van een notitie door de juridische afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (notitie DJZ/VE-467/00 voor de Ministerraad inzake relatie verdragen-wetgeving)³² met de volgende uitgangspunten:

- Ieder ministerie dient tijdig toepassing te geven aan de Aanwijzingen voor de regelgeving 307 en 311. Vroegtijdige aandacht wordt besteed aan de gevolgen van een verdrag voor de nationale wetgeving en de voor de naleving van een verdrag vereiste wettelijke voorschriften worden tijdig voorbereid.
- In verband daarmee dienen wetgevingsafdelingen door de onderhandelaars van een verdrag of de betrokken beleidsafdelingen in een vroegtijdig stadium te worden betrokken bij de voorbereiding van een verdrag.
- In geval de uitvoeringswetgeving door een ander ministerie dan het eerst verantwoordelijke moet worden opgesteld, is vroegtijdige afstemming tussen die ministeries geboden.
- Er dienen geen mededelingen te worden gedaan over het verwachte tijdstip van bekrachtiging van een verdrag die geen rekening houden met het te doorlopen goedkeuringsproces.

³² Op 13 juli 2001 stemde de Ministerraad in met deze notitie.

- Als een verdrag door de Rijksministerraad als prioritair wordt aangemerkt, dient uiteraard ook de opstelling van de bijbehorende uitvoeringswetgeving prioritair ter hand te worden genomen, en vervolgens met prioriteit te worden behandeld.
- Indien de hiervoor genoemde Aanwijzingen goed worden nageleefd, zijn verdere regels of wijzigingen in de procedures niet nodig.

Degenen die bij de Antilliaanse en de Arubaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen voor verdragen verantwoordelijk zijn, spelen gedurende het verdragsrechtelijke traject een inhoudelijke en procedurele rol. Afhankelijk van het onderwerp ligt daarbij het politiek-bestuurlijke zwaartepunt bij andere departementen. Geconstateerd kan worden dat de Antilliaanse en de Arubaanse diensten in vergelijking met de situatie aan Nederlandse zijde kampen met beperkte capaciteit (mensen en middelen)³³. Waar in het Ministerie van Buitenlandse Zaken diverse dienstonderdelen zich bezig houden met de werkzaamheden verbandhoudend met de voorbereiding, totstandkoming en uitvoering van verdragen, zijn binnen de Directies Buitenlandse Betrekkingen slechts enkele medewerkers belast met deze taken. Anderzijds heeft de grote(re) continuïteit in de personeelsbezetting bij deze diensten, in vergelijking tot de relevante dienstonderdelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, geresulteerd in belangrijke opbouw van kennis en ervaring.

Tijdens het zogeheten Verdragenoverleg maakt de capaciteitsproblematiek deel uit van de agenda naast technisch-inhoudelijke onderwerpen (zie paragraaf 5.6).

5.5 Rapportage over de uitvoering van verdragen

De Landen van het Koninkrijk der Nederlanden dragen een gezamenlijke verantwoordelijkheid om waar vereist rapportages te plegen over de uitvoering van verdragen. Dit impliceert dat elk der drie Koninkrijkspartners verantwoordelijk is voor het aanleveren van informatie inzake de uitvoering van het betreffende verdrag op het eigen grondgebied. Voorts is sprake van deelname van elk der drie partners bij overleg met verdragscommissies van internationale lichamen. Uit de praktijk blijkt dat de drie Koninkrijkspartners niet altijd even tijdig hun rapportages verzorgen, terwijl de Caribische delen van het Koninkrijk om uiteenlopende redenen (bijvoorbeeld geringe personele en financiële capaciteit) niet altijd in staat zijn een ambtelijke delegatie af te

³³ Ten tijde van het onderzoek stond de capaciteit van diverse diensten in de Nederlandse Antillen onder druk ten gevolg van de doorwerking van de IMF-maatregelen en het met de implementatie van de “Nieuwe Overheid” gepaard gaande tijdrovende reorganisatieproces.

vaardigen naar verdragscommissies om desgewenst toelichting te geven op de schriftelijke verdragsrapportage. Dit laatste deed zich in 2001 voor bij zowel de rapportage over het VN-verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten als bij de rapportage over de uitvoering van het 'VN-Vrouwenverdrag'. De betreffende verdragscommissies reageerden geïrriteerd. Door middel van politiek overleg tussen Den Haag, Willemstad en Oranjestad is vervolgens getracht een dergelijke voor het Koninkrijk gevoelige situatie in de toekomst te voorkomen.

5.6 Verdragenoverleg tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba

Reeds geruime tijd houden de relevante diensten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Directie Buitenlandse Betrekkingen van de Nederlandse Antillen en de Directie Buitenlandse Betrekkingen van Aruba een geïnstitutionaliseerd Verdragenoverleg. De Landen van het Koninkrijk organiseren dit overleg jaarlijks bij toerbeurt. Het doel is de werkzaamheden van de diensten op elkaar af te stemmen. Aan de hand van enkele belangrijke onderwerpen, die de laatste 5 jaar in de verslagen van het Verdragenoverleg worden genoemd, wordt onderstaand inzicht gegeven in de wijze waarop de drie partijen elkaar bij verdragsaangelegenheden bijstaan.

Structurele ontwikkelingen binnen de diensten

Naast het coördineren van de diverse activiteiten bij de voorbereiding, goedkeuring en ten uitvoerlegging van verdragen heeft het overleg tot doel elkaar te informeren over inhoudelijke ontwikkelingen op het gebied van verdragsadministratie, automatisering en eventueel binnen elk der diensten optredende organisatorische veranderingen en personele wisselingen.

Zo werd er aan het eind van de goer jaren van de vorige eeuw uitvoerig stilgestaan bij de doorwerking van de ten gevolge van de Herijking van het Buitenlandse Beleid met ingang van 1997 optredende veranderingen in de organisatiestructuur van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en in de taken en werkwijze van de voor verdragen relevante dienstonderdelen. Meer recent werd door de Nederlands-Antilliaanse deelnemers aan het overleg gewezen op de veranderingsprocessen binnen de Landsoverheid die tot doel heeft een kleinere maar meer efficiënt opererende overheid te creëren (de 'Nieuwe Overheid'). Deze veranderingen nopen de Antilliaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen en overige relevante diensten prioriteiten te stellen ter adequate kwijting van hun medeverantwoordelijkheid voor verdragsaangelegenheden. Besloten werd de beperkt beschikbare personele capaciteit primair in te zetten voor de in verband met de invoering van de

Nieuwe Overheid noodzakelijke nationale wetgeving en de inhaalslag van uitvoeringswetgeving van verdragen die al enige tijd op uitvoering wachten. Gezien de beschikbare capaciteit diende men het vervaardigen van uitvoeringswetgeving voor nieuwe verdragen te temporiseren. Ook wordt duidelijk gemaakt dat uitvoering van een aantal verdragen plaats zal vinden door middel van omvangrijke wetgevingstrajecten als de herziening van het Burgerlijk Wetboek van de Nederlandse Antillen en het Wetboek van Strafrecht.

Goedkeuring Verdragen en Uitvoeringswetgeving

Alle partijen zijn het er over eens dat verdragen efficiënter kunnen worden afgehandeld. De beperkte capaciteit aan Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse kant blijkt dit streven niet zelden te doorkruisen. Om de werkprocessen en de daarbij voor de verschillende verdragen optredende doorlooptijd beter in kaart te brengen, is besloten lijsten met te behandelen verdragen op te stellen³⁴. Men is het erover eens dat directe informatie-uitwisseling waar mogelijk dient te worden nagestreefd om op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze om te kunnen gaan met de beschikbare menskracht.

Het aspect medegelding komt regelmatig aan de orde. De partijen zijn het eens dat men zo snel mogelijk zicht dient te krijgen of medegelding wenselijk is in verband met het opstellen van toelichtende nota's. Ook onderkent men de noodzaak voor gestructureerd wetgevingsoverleg met vakministeries. Bij dit laatste trachten de partners bestaande contacten met vakdepartementen te institutionaliseren in een 'wetgevingsoverleg'. Dit geldt zowel voor de tussen Nederlandse Antillen en Aruba bestaande samenwerking als de trilaterale samenwerking tussen de partners in Koninkrijksverband.

Enige jaren geleden is apart aandacht besteed aan de eisen die gesteld moeten worden aan het opstellen van administratieve akkoorden, ook wel Memorandums of Understanding (MoU) geheten. De Aanwijzingen voor de regelgeving bieden hiertoe richtlijnen. Omdat een soortgelijke handleiding niet bestond op de Nederlandse Antillen of Aruba, werden deze daarom in de gelegenheid gesteld ontwerp-MoU's voor advies aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor te leggen. Ten tijde van het onderzoek werden in het Koninkrijk dezelfde richtlijnen gehanteerd.

³⁴ Van Nederlands-Antilliaanse zijde wordt daarbij gewezen op het feit dat de binnenlandse bestuursstructuur, bestaande uit een Landsregering- en vijf Eilandregeringen grenzen stelt aan de snelheid waarmee bepaalde zaken kunnen worden afgewikkeld.

Verdragsadministratie en automatisering

De individuele landen werken met eigen lijsten c.q. bestanden met de stand van zaken rond de voorbereiding, wettelijke afhandeling en uitvoering van verdragen. Deze lijsten en bestanden zijn tot dusver niet gekoppeld. Derhalve acht men het van belang dat ieder bij voortduring zorg draagt voor het actualiseren van de eigen bestanden opdat men van elkaar weet waar aandacht aan moet worden besteed.

De partijen zijn het erover eens dat een goed functionerende automatisering onontbeerlijk is voor de samenwerking bij verdragsaangelegenheden. Veelvuldig wordt een beroep gedaan op het Ministerie van Buitenlandse Zaken om steun te verlenen bij het opzetten en de ontwikkeling van geautomatiseerde systemen, dat daartoe echter niet altijd de benodigde capaciteit en middelen kan vrijmaken. De wens is de systemen van de drie Koninkrijkspartners op elkaar af te stemmen ter voorkoming van doublures en technische communicatieproblemen. Idealiter dient systeemontwikkeling op het Ministerie van Buitenlandse Zaken rekening te houden met de wensen van de overzeese partners waarbij het uiteindelijke doel is de Nederlandse Antillen en Aruba rechtstreeks te verbinden met het BZ-systeem c.q. systemen. In dit verband brengt DJZ/VE in het Verdragenoverleg 2001 verslag uit over de vorderingen die reeds zijn gemaakt met het opzetten van het Document Management Systeem voor deze afdeling en geeft daarbij aan dat het systeem tevens is bedoeld om verdragsgegevens beter en sneller toegankelijk te maken voor de Antilliaanse respectievelijk Arubaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen. Ondanks deze vorderingen blijft sprake van een ontoereikende toegang van de Directies Buitenlandse Betrekkingen op de geautomatiseerde systemen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken³⁵.

5.7 Analyse

IOB constateert dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken meer aandacht zou moeten besteden aan de capaciteit van de ambtelijke diensten van de Caribische Koninkrijkspartners bij de voorbereiding, totstandkoming en uitvoering van verdragen. Hierdoor zijn vooral bij de uitvoeringswetgeving achterstanden ontstaan, die op hun beurt doorwerken bij het bepalen van prioriteiten voor het aangaan van mogelijk nieuwe verdragen.

³⁵ De Antilliaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen heeft enige jaren geleden zelf de ontwikkeling van een geautomatiseerd verdragenbestand gefinancierd.

Alle partijen geven aan belang te hechten aan de wijze waarop zij nu reeds enige jaren met elkaar inhoudelijk en procedureel van gedachte kunnen wisselen over de voorbereiding, totstandkoming en uitvoering van verdragen. Een dergelijk geïnstitutionaliseerd overleg wordt door de Caribische deelnemers gezien als een noodzakelijk instrument om gestalte te geven aan de onderlinge samenwerking. Dit overleg vormt voorts voor alle partijen een platform om actuele vraagstukken bespreekbaar en daarmee oplosbaar te maken.

Geconstateerd wordt dat het Statuut een voldoende duidelijk kader biedt voor de puur staatsrechtelijke handelingen bij goedkeuring, bekendmaking en uitvoering van verdragen. Zoals blijkt uit de volgende hoofdstukken, geven de onderhandelingen over de inhoud van de verdragen aanleiding tot meningsverschillen tussen de Koninkrijkspartners.

DEEL 2

BELANGENBEHARTIGING IN DE PRAKTIJK

6 REGIONALE SAMENWERKING: DEELNAME AAN DE ASSOCIATION OF CARIBBEAN STATES

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de deelname van het Koninkrijk der Nederlanden, Nederland en de beide Caribische Rijksdelen aan de Association of Caribbean States (ACS) tot stand is gekomen. Aan de orde komen de oprichting van de ACS, de diverse arena's waar zich de onderhandelingen voor toetreden tot deze organisatie hebben afgespeeld alsmede het onderhandelingsproces.

6.1 Achtergrond

De Association of Caribbean States (ACS) is een intergouvernementele organisatie van staten, landen en gebiedsdelen in de 'Wider Caribbean' – alle landen grenzend aan de Caribische Zee – voor regionale advisering en samenwerking. De ACS-conventie werd op 24 juli 1994 door vijftintig potentiële lidstaten te Cartagena, Colombia, ondertekend. In augustus 1995 hadden 17 landen de Conventie geratificeerd, waarmee de ACS daadwerkelijk was opgericht. Het lidmaatschap van de ACS staat open voor onafhankelijke staten in het Caribische gebied. Voor landen die vanwege hun constitutie geen lid kunnen worden, bestaat de mogelijkheid zich als waarnemer dan wel als geassocieerd lid bij de ACS aan te sluiten. Aangezien de niet-onafhankelijke landen in het Caribische gebied verschillende vormen van staatsrechtelijke binding met hun 'moederland' hebben, kunnen deze landen aan het geassocieerd lidmaatschap een eigen invulling geven die voldoet aan de constitutie van het land. Met geassocieerde leden worden derhalve (tailor made) relationship agreements afgesloten waarin de voorwaarden voor de wijze van participatie in de ACS worden vastgelegd.

Tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Associatie van Caribische Staten (ACS) zijn op 10 december 1998 te Bridgetown, Barbados, twee verdragen ondertekend. Ten eerste de ACS-conventie, en ten tweede het relationship agreement betreffende de voorwaarden van deelneming door de Nederlandse Antillen als geassocieerd lid.

Op 12 februari 1999 is in de Rijksministerraad consensus over deze verdragen bereikt. Nadat de Raad van State is gehoord, worden in medio 1999 de Staten-Generaal om stilziggende goedkeuring voor het gehele Koninkrijk gevraagd. De toelichtende nota vermeldt dat de Regering van Aruba intussen heeft besloten, eveneens het geassocieerde lidmaatschap van de ACS aan te vragen. Na afsluiting van het betreffende verdrag zal dit aan de Staten van Aruba en de Staten-Generaal worden gemeld. Tevens wordt in de nota aangegeven dat bij de ACS intussen een aanvraag is ingediend voor waarnemerschap van het Koninkrijk; dit is echter nog niet geëffectueerd. Beide Kamers der Staten-Generaal verzoeken de Regering de verdragen aan de uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure te onderwerpen. Kamervragen worden in overleg met de Regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba beantwoord. Op 31 augustus 2000 gaat de Tweede Kamer, en op 15 mei 2001 ook de Eerste Kamer akkoord met het betreffende voorstel van Rijkswet.

6.2 Onderhandelingsarena's

De externe arena in de Caribische regio: actoren en hun belangen

Het initiatief voor de oprichting van de ACS is voortgekomen uit een onderzoek naar het functioneren van de Caribbean Community (CARICOM). Dit onderzoek, uitgevoerd door de in 1991 in het leven geroepen West Indian Commission, stelt vast dat de economische kracht en de institutionele capaciteit van de CARICOM te gering is om voldoende in te kunnen spelen op internationale ontwikkelingen. Geconcludeerd wordt dat samenwerking in een groter verband noodzakelijk is.

Het ACS-verdrag bepaalt in algemene termen dat de Associatie zich zal richten op verbreding en verdieping van de samenwerking op cultureel, economisch, wetenschappelijk, sociaal en technologisch gebied. Op een ministeriële topconferentie zijn naderhand vier prioriteiten bepaald, te weten: handel, transport, toerisme en rampenbestrijding.

Inmiddels hebben alle CARIFORUM-landen, Cuba en de landen die aan de Caribische zee grenzen het lidmaatschap in de ACS verworven. Alleen de Verenigde Staten (en daarmee Puerto Rico) hebben afgezien van het lidmaatschap, niet in de laatste plaats omdat Cuba lid werd. Frankrijk heeft de ratificatieprocedure afgerond, als geassocieerd lid ten behoeve van Guadeloupe, Guyana en Martinique. Het Verenigd Koninkrijk heeft van een geassocieerd lidmaatschap afgezien en in plaats daarvan in 2001 met de ACS een Memorandum of Understanding getekend, in het kader waarvan financiële en technische ondersteuning zal worden verleend. Een groot aantal regionale organisaties waaronder

CARICOM, Caribbean Tourist Organization en ECLAC is als waarnemer aan de ACS verbonden.

Het ACS-verdrag bepaalt onder meer de oprichting van twee permanente organen van deze organisatie, te weten een Raad van Ministers en een Secretariaat. De Raad bestaat uit ministeriële vertegenwoordigers van lidstaten en vormt hét orgaan voor het maken van beleid en het richting geven aan de organisatie. Het Secretariaat is gevestigd te Port of Spain (Trinidad & Tobago), en bestaat uit een Secretaris-generaal en een kleine staf.

Voor de Raad van Ministers van de ACS heeft de regionale verankering van deze organisatie prioriteit. In de loop der jaren heeft de Raad gedurende ACS-ministerraadvergaderingen twee keer een motie aangenomen waarin het Koninkrijk der Nederlanden wordt aangemoedigd de toetreding van de Nederlandse Antillen en Aruba te bespoedigen³⁶.

Algemene belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba

Vanaf het begin van de jaren tachtig is sprake van een sterke gerichtheid van de Nederlandse Antillen op organisaties in de eigen regio. Een en ander kwam tot uiting in het geassocieerd lidmaatschap van de Nederlandse Antillen in het Caribbean Development Cooperation Committee (van ECLAC) en de waarnemerstatus bij CARICOM. Van meet af aan wordt aan Antilliaanse zijde daarom ook groot belang gehecht aan de ACS, als ontwikkelingsinstrument voor de Caribische regio als geheel en voor de Nederlandse Antillen in het bijzonder. De mindere gerichtheid op de Caribische regio was voor Aruba aanvankelijk een overweging om deelname in beraad te houden.

De interne arena in Koninkrijksverband: actoren en hun belangen

De afstemming in Koninkrijksverband op ambtelijk niveau vindt voornamelijk plaats tussen de Antilliaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen, de Arubaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen, DWH en relevante posten in de Caribische regio. In geval van meningsverschillen worden vrij regelmatig de Ministers-president van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba en de Minister van Buitenlandse Zaken bij het overleg betrokken.

³⁶ Voor het Secretariaat spelen daarbij ook budgettaire problemen (nieuw kantoorgebouw, salarissen en reis- en verblijfskosten) een niet onbelangrijke rol. In de periode rond en direct na oprichting van de ACS heeft de Regering van Trinidad & Tobago het Secretariaat budgettair ondersteund. Deze hulp werd geleidelijk afgebouwd zonder dat nieuwe leden hun contributies tijdig voldeden.

Gedurende de meer dan vier jaar lopende ACS-onderhandelingen worden bij het intern overleg in Koninkrijksverband telkens tegenstrijdige belangen duidelijk. Deze hebben betrekking op de volgende vragen. Zal het Koninkrijk als zodanig of zullen de Rijksdelen overzee het geassocieerd ACS-lidmaatschap verwerven? Zal het Koninkrijk optreden als waarnemer voor alle drie Rijksdelen of uitsluitend voor Nederland? Welke spelregels gelden voor de samenstelling van delegaties, de inhoud van instructies en de informatie-uitwisseling tussen de Antilliaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen, de Arubaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen, DWH en de betrokken posten?

6.3 Voorbereiding en verloop van de onderhandelingen

De onderhandelingen tussen (de Landen van) het Koninkrijk en de ACS worden in hoge mate beïnvloed en daarmee vertraagd door de interne onderhandelingen in Koninkrijksverband.

In de periode rond de totstandkoming van de ACS-conventie bestaat enige onduidelijkheid bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken over de vraag in hoeverre de ACS zich tot een forum met een duidelijk politieke dimensie zal ontwikkelen. Nederland stelt daarom aanvankelijk voorop dat een door de ACS geboden optie van geassocieerd lidmaatschap van het Koninkrijk de voorkeur heeft boven een geassocieerd lidmaatschap van de afzonderlijke Caribische Rijksdelen. Tot dit laatste biedt de ACS eveneens mogelijkheid. Als in de toekomst zou blijken dat de ACS een voornamelijk economisch of technisch samenwerkingskarakter draagt, dan zou aparte toetreding van deze Rijksdelen alsnog tot de mogelijkheden behoren. Met deze lijn wordt beoogt een pragmatisch compromis te vinden tussen twee uitersten: ofwel het buitenlands beleid is aan het Koninkrijk en een aparte positie van de Rijksdelen is derhalve niet aan de orde; ofwel het betreft hier een niet-politiek Caribisch initiatief en is derhalve het prerogatief van de Rijksdelen overzee.

Begin 1995 wordt geconcludeerd dat de ACS zich primair op functionele, technisch-economische samenwerking zal gaan concentreren. De Minister van Buitenlandse Zaken verklaart zich daarom bereid in te stemmen met een vorm van zelfstandige deelname van de Nederlandse Antillen en Aruba in de ACS, onder waarborg van de eenheid van het buitenlands beleid van het Koninkrijk. Deze Rijksdelen zouden dan beide de status van geassocieerd lid kunnen verwerven en het Koninkrijk als zodanig zou – indien mogelijk tegelijkertijd – de waarnemerstatus kunnen vergaren. Ter voorbereiding van het desbetreffende besluit van de Rijksministerraad worden de Nederlandse Antillen en Aruba verzocht een nota te doen opstellen over de *modus operandi*, dat wil zeggen de wijze waarop in

de praktijk gestalte zal worden gegeven aan de coördinatie tussen de Koninkrijksdelen bij de voorbereiding van en participatie in ACS-bijeenkomsten.

Modus operandi

De betreffende notitie van de Regering van de Nederlandse Antillen wordt in juli 1995 overlegd. Hierin wordt aangegeven dat de Antillen zoveel mogelijk de lijn zullen volgen zoals aangegeven in het door het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 1986 opgestelde *Aperçu* 'De buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk'. Dit betekent dat men de volgende punten in acht zal nemen:

- In het algemeen zal rekening worden gehouden met de verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken. Mochten zaken met een buitenlandspoliteek karakter aan de orde komen, dan zal de Regering van de Nederlandse Antillen overleg plegen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Aangezien het Koninkrijk ten behoeve van de Nederlandse Antillen geassocieerd lid wordt, zullen de Antillen documenten ontvangen die slechts voor leden en geassocieerde leden bestemd zijn. Mocht het Koninkrijk in haar status als waarnemer bepaalde stukken met een buitenlandspoliteek dimensie niet ontvangen, dan doen de Nederlandse Antillen die aan het Koninkrijk toekomen ter overleg.
- Indien een Antilliaanse delegatie deelneemt aan ACS-bijeenkomsten, zal zij zich zoals gebruikelijk aankondigen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Tevens wordt, indien een delegatie van de Nederlandse Antillen zich naar een ACS-land zal begeven, de betreffende Koninkrijksambassade tijdig ingelicht over de aard van de bijeenkomst en de samenstelling van de delegatie.
- Rapportage aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal plaatsvinden indien de besproken onderwerpen een buitenlandspoliteek karakter hebben.
- Indien er zaken aan de orde komen die vallen binnen het kader van buitenlandse activiteiten in de autonome sfeer en geen direct raakpunt hebben met het Koninkrijksbeleid als geheel, zal zelfstandig worden opgetreden.

In augustus 1995 laat Aruba weten dat 'in principe akkoord kan worden gegaan met de strekking van de notitie'. Naar later blijkt, zijn met de notitie de meningsverschillen rond de te volgen procedures (*modus operandi*) echter niet opgelost.

Gedurende de ACS-onderhandelingen komen bij het interne overleg bij voortdurende dezelfde kwesties op de agenda (zie box 6.1). Uit de dossieranalyse blijkt dat op ambtelijk en politiek niveau veel tijd en energie wordt besteed aan de behandeling van deze overwe-

gend procedurele aangelegenheden. Ook blijken meningsverschillen en conflicten bij tijd en wijle zo hoog op te lopen dat in aanwezigheid van vertegenwoordigers van derde landen de in het diplomatieke verkeer geldende gedragscodes – bewust of onbedoeld – worden geschonden. Overigens kunnen de direct betrokken medewerkers in geval van incidenten niet altijd op loyale ondersteuning door hun meerderen rekenen, ondanks dat zij hen van tevoren duidelijk gewezen hebben op tegenstrijdige aansturing vanuit Den Haag, Willemstad en Oranjestad.

De waarnemerstatus

In de periode 1995 -1997 wordt intensief overlegd over de waarnemerstatus.

De Nederlandse Antillen, en met name de Directie Buitenlandse Betrekkingen, is tegen een waarnemerstatus van het Koninkrijk als zodanig. Dit wordt als bevoogdend en dus onaanvaardbaar beschouwd. Ook zou het voor de Antillen onwenselijk zijn een dubbele status – geassocieerd lid én waarnemer – te verkrijgen. Volgens DWH wordt deze formule echter al lang en zonder enig probleem bij VN-organisaties zoals UNESCO en ECLAC gebruikt: het Koninkrijk is daar lid, terwijl de Antillen en Aruba geassocieerd lid zijn. Op voorstel van Aruba wordt de Directie Verdragen (DVE) om advies gevraagd. DVE komt tot de conclusie dat noch de bepalingen van de ACS-conventie noch het Statuut van het Koninkrijk zich verzetten tegen het aannemen door het Koninkrijk van zowel de status van geassocieerd lid als de status van waarnemer.

In de herfst van 1995 brengt de Secretaris-generaal van de ACS beleefdheidsbezoeken aan Willemstad, Oranjestad en Den Haag. Op basis van de gevoerde gesprekken trekken de Antilliaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen en DWH verschillende conclusies³⁷. Volgens eerstgenoemde dienst heeft de Secretaris-generaal laten weten dat een dubbele Antilliaanse status volgens het ACS-verdrag niet mogelijk is. Volgens DWH heeft hij aangegeven dat hij zich niet wil mengen in de constitutionele voorwaarden en modaliteiten van toetreding; dit zijn interne aangelegenheden van het Koninkrijk.

Na ambtelijk en politiek overleg tussen Den Haag, Willemstad en Oranjestad tekent zich volgens het Ministerie van Buitenlandse Zaken medio 1997 consensus af rond de volgende benadering. Aruba stelt een beslissing voorlopig uit, de Nederlandse Antillen worden zelfstandig geassocieerd lid van de ACS en het Koninkrijk als geheel krijgt de status van waarnemer. Teneinde de indruk van bevoogding door Den Haag te vermijden, zal de

³⁷ Aruba formuleert vooralsnog geen standpunt.

Box 6.1 Kwesties rond te volgen gedragscodes bij de onderhandelingen voor het toetreden tot de ACS.

Samenstelling delegatie:

- Wanneer wordt één Koninkrijksdelegatie gevormd, wanneer twee respectievelijk drie delegaties?
- Hoe is de taak- en rolverdeling binnen een gezamenlijke Koninkrijksdelegatie; in het bijzonder bij een delegatie waar het Koninkrijk door een ambassadeur, de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba door een minister vertegenwoordigd zijn?
- Door wie en op basis van welke regeling wordt over voorgaande vragen een beslissing genomen?
- Hoe dienen de leden van een delegatie zich gedurende internationale onderhandelingen op te stellen in het geval dat genoemde vragen niet vooraf tussen Den Haag, Willemstad en Oranjestad duidelijk geregeld zijn?

Instructies:

- In welke gevallen en op welk niveau dienen instructies voor ACS-onderhandelingen te worden afgestemd tussen de Nederlandse Antillen, Aruba en het Ministerie van Buitenlandse Zaken?
- Hoe dienen de leden van de delegatie(s) zich gedurende de onderhandelingen op te stellen in het geval van onvoldoende voorafgaande afstemming van de instructie(s)?
- Hoe dienen de leden van de delegatie(s) te reageren wanneer de samenstelling van de delegatie(s) op het laatst wordt gewijzigd en de ontvangen instructies niet meer passen bij de nieuwe samenstelling van de delegatie?

Uitwisseling van informatie:

- Onder welke voorwaarden en op welke wijze dient informatie-uitwisseling plaats te vinden tussen de Antilliaanse en Arubaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen, de betrokken post en DWH met betrekking tot de voorbereiding, het verloop en de resultaten van ACS-conferenties in het geval dat niet alle genoemde actoren bij de conferentie vertegenwoordigd zijn?
- Indien stukken – bestemd voor (geassocieerde) leden van de ACS, maar niet voor waarnemers – op een post van het Koninkrijk binnenkomen, dienen deze stukken dan tevens beschikbaar te worden gesteld aan DWH-Den Haag?
- In welke mate en door wie dienen de (Kabinetten van) de Gouverneurs te Willemstad en Oranjestad en de (Kabinetten van) de Gevolmachtigde Ministers in Den Haag te worden ingelicht?

Bron: ACS-dossier Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1994 – 1998

Koninkrijksdelegatie naar de eerstvolgende ACS-bijeenkomst worden geleid door een Arubaanse minister. Indien iets in strijd mocht zijn met de Constitutie van het Koninkrijk, heeft de door Den Haag aangewezen waarnemer de mogelijkheid om terzake zijn verantwoordelijkheid te effectueren. Uit de correspondentie tussen Den Haag en Willemstad blijkt overigens, dat de eerder vermelde meningsverschillen blijven bestaan.

In oktober 1997 dient HMA Port of Spain, in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, bij het ACS-secretariaat het verzoek in tot formalisering van zowel het geassocieerde lidmaatschap van de Nederlandse Antillen als de waarnemerstatus van het Koninkrijk. Verwacht wordt dat het relationship agreement in december 1997 op de ACS-conferentie te Cartagena, Colombia getekend zal worden. Tijdens een besloten ASC-Ministerraadvergadering – waarbij de Antillen wel, maar de Koninkrijksvertegenwoordiger niet aanwezig is – wordt besloten vanwege het Koninkrijk der Nederlanden Aruba én Nederland als waarnemer toe te laten. Het relationship agreement wordt door de Vice-premier van de Nederlandse Antillen ‘namens het Koninkrijk’ getekend³⁸. ‘Oranjestad’ is verbaasd: men had kort voor de conferentie te kennen gegeven zelf geassocieerd lid, en daarom niet als waarnemer geafficheerd, te willen worden. ‘Den Haag’ reageert geïrriteerd omdat over de wijziging van de tekst ten opzichte van de aanvraag geen overleg had plaats gevonden.

Omdat het ACS-voorzitterschap gedurende 1998 in handen is van Guatemala, wordt in Den Haag een nota aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Guatemala City opgesteld met de mededeling dat de getekende relationship agreement in strijd is met het oorspronkelijke verzoek van het Koninkrijk. Mocht de ACS vasthouden aan deze tekst, dan zal de aanvraag door het Ministerie van Buitenlandse Zaken als ‘niet door de ACS gehonoreerd’ worden beschouwd. Naar aanleiding van de demarche uitgevoerd door HMA Guatemala City wordt afgesproken dat de nota zal worden voorgelegd aan het ACS-secretariaat en geagendeerd voor de volgende ACS-ministerraadvergadering te Barbados.

Strubbelingen rond het geassocieerd lidmaatschap van de Nederlandse Antillen

In de loop van 1998 wordt door de vertegenwoordiger van de Nederlandse Antillen op HMA Port of Spain en het ACS-secretariaat (zonder betrokkenheid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken) een nieuw concept relationship agreement opgesteld ter vastleg-

³⁸ In zijn speech verwijst de Vice-premier naar het belang van het geassocieerd lidmaatschap van de Nederlandse Antillen ten einde de regionale samenwerking te versterken.

ging van de voorwaarden voor de wijze van participatie in de ACS. Tegen het concept rijzen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken bezwaren. In een annex bij deze overeenkomst wordt namelijk expliciet vermeld dat de onderwerpen, die in ACS-verband aan de orde komen, betrekking hebben op kwesties waarin de Antillen beschikt over interne autonomie. Door de grenzen bij extern optreden onvermeld te laten, wordt volgens DWH in een volkenrechtelijk bindende overeenkomst ten onrechte de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk voor de buitenlandse politieke aspecten van de buitenlandse betrekkingen buiten beschouwing gelaten. Gerefereerd wordt daarbij aan eerdere voorbeelden zoals wapenexporten en boycots alsmede aan ACS-resoluties waarin kritiek wordt geuit op het Amerikaanse handelsembargo tegen Cuba. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken was van tevoren niet geïnformeerd over de ontwerptekst van deze resolutie³⁹.

De Antilliaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen wil het overleg zo snel mogelijk afronden om het relationship agreement gedurende de ACS-ministerraadvergadering te Barbados in december 1998 te kunnen tekenen. DWH stelt zich echter op het standpunt dat overhaaste besluitvorming in deze het gehele Koninkrijk aangaande zaak voorkomen dient te worden. Met ingang van de tweede helft van 1998 is sprake van een kentering ten goede in de samenwerking tussen DWH en de Directie Buitenlandse Betrekkingen. Alvorens tot tekening van een relationship agreement kan worden overgegaan, dient een memorie van toelichting op het ASC-verdrag en een (aangepast) relationship agreement te worden gefinaliseerd en vervolgens aan de Rijksministerraad te worden voorgelegd⁴⁰. De Regering in Willemstad laat via de Gevolmachtigde Minister voor de Nederlandse Antillen een extra ministerraadvergadering aanvragen. Dit is echter op korte termijn niet mogelijk.

Om tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Directie Buitenlandse Betrekkingen te Willemstad te bemiddelen, doet de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen in Nederland het voorstel de overeenkomst zonder de annex te laten tekenen. Uiteindelijk bereiken de Minister-president van de Nederlandse Antillen en de Minister van Buitenlandse Zaken een compromis. Het relationship agreement zal zonder de annex (met de gewraakte interpretatie van het Statuut) getekend worden. In ruil daarvoor laat het Ministerie van Buitenlandse Zaken de koppeling los tussen de aanvraag van het geassocieerd lidmaatschap van de Nederlandse Antillen en de aanvraag van het waar-

³⁹ Door de Amerikaanse ambassade in Den Haag werd hierover gedemarcheerd.

⁴⁰ De opstelling van de memorie van toelichting geschiedde in nauwe samenwerking met de Directie Verdragen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

nemerschap voor het Koninkrijk. Hiermee is de weg vrij voor de ondertekening van het ASC-verdrag en de relationship agreement. De ondertekening namens het Koninkrijk ten behoeve van de Nederlandse Antillen door de Minister-president van de Nederlandse Antillen vindt plaats op 10 december 1998 op de Barbados-conferentie.

Vormgeving van het waarnemerschap

Op de Barbados-conferentie wordt geen beslissing genomen over de vorm van het waarnemerschap. Op de ACS-jaarvergadering in Honduras (december 2000) vertegenwoordigt een ambassadeur het Koninkrijk 'als waarnemer voor Nederland' en dus niet expliciet als waarnemer voor het Koninkrijk. Uiteindelijk stellen DWH en HMA Port of Spain in 2001 een notitie op betreffende het waarnemerschap. Deze leidt evenwel een sluimerend bestaan en wordt noch ambtelijk noch politiek vastgesteld. De positiebepaling van HMA Port of Spain inzake het waarnemerschap gedurende de conferentie van ACS-staatshoofden en regeringsleiders in Venezuela (december 2001) wordt hierdoor bemoeilijkt. In tegenstelling tot de voorgaande topbijeenkomsten, was de deelname vanuit Willemstad en Oranjestad aan de bijeenkomst in Venezuela van beperkte aard vanwege de landelijke verkiezingen. De Nederlandse Antillen zouden aanvankelijk door de Vice-premier worden vertegenwoordigd, maar de Antilliaanse vertegenwoordiger met standplaats HMA Carácas, begeleid door een medewerker van de Directie Buitenlandse Betrekkingen, neemt de honneurs waar. Aruba is op politiek niveau niet vertegenwoordigd. Wel neemt een medewerker van de Directie Buitenlandse Betrekkingen deel aan de technische voorbereidingen van de conferentie. Plaatsvervangend Chef de Poste van HMA Port of Spain participeert als waarnemer.

Vertegenwoordiging van de Nederlandse Antillen op HMA Port of Spain

Vanaf begin 1996 is een Antilliaanse ambtenaar als diplomaat gestationeerd op HMA Port of Spain, onder meer belast met het ACS-dossier. Over de taken van deze medewerker ontstonden gedurende de volgende jaren regelmatig meningsverschillen, zowel binnen de ambassade als tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Directie Buitenlandse Betrekkingen te Willemstad. Hierbij speelden de volgende vragen. Dient de Antilliaanse vertegenwoordiger de Chef de Poste op de hoogte te houden van alle de ACS betreffende zaken? Dienen ACS-stukken niet alleen naar de Directie Buitenlandse Betrekkingen te Willemstad te worden gezonden maar tevens naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken (DWH), ook al gaat het om stukken die alleen bestemd zijn voor geassocieerde leden, en niet voor waarnemers? Wordt de medewerker ten aanzien van het ACS-dossier aangestuurd door de Chef de Poste of direct door de leiding van de Directie

Buitenlandse Betrekkingen? De meningsverschillen binnen de ambassade liepen bij tijd en wijle hoog op en telkens weer werd de ambassadestaf inclusief de Nederlands-Antilliaanse vertegenwoordiger feitelijk in de steek gelaten omdat tussen Den Haag en Willemstad geen consensus werd bereikt.

6.4 Analyse

Het ACS-dossier demonstreert de problemen die ontstaan wanneer in een externe arena onderhandeld wordt terwijl in de interne arena nog geen consensus over te bereiken doelen en te hanteren strategie is bereikt. De externe onderhandelingen worden hierdoor niet alleen vertraagd maar ook, tot verbazing van derden, soms gebruikt om interne meningsverschillen uit te dragen dan wel intern consensus af te dwingen.

In Koninkrijksverband gaat het bij de ACS-onderhandelingen voornamelijk om drie vragen. In hoeverre kunnen de Nederlandse Antillen en Aruba op beleidsterreinen waarop interne autonomie wordt genoten, ook extern autonoom optreden? Door wie en op welke wijze worden de Rijksdelen bij bilaterale contacten en regionale samenwerkingsverbanden vertegenwoordigd? Hoe wordt operationeel invulling gegeven aan afspraken betreffende de wederzijdse informatievoorziening? Deze vragen staan niet los van elkaar. Steeds weer ontstaan situaties waarbij het niet van meet af aan duidelijk is in hoeverre bij de behartiging van belangen in de autonome sfeer buitenlandspolitieke dimensies geraakt worden, die afstemming in Koninkrijksverband vereisen. Wanneer, zo luidt een vaak terugkerende vraag, is voorafgaande betrokkenheid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken geboden bij de analyse van dergelijke situaties, en wanneer is rapportage achteraf voldoende?

Bij de beantwoording van dergelijke vragen wordt ofwel op pragmatische wijze in het (beperkte) kader van het ASC-dossier gezocht naar een concrete oplossing, óf de vraag wordt verheven naar een principieel, dit dossier overstijgend niveau, te weten de interpretatie van het Statuut. Echter, omdat het Statuut over genoemde kwesties onvoldoende helderheid verschaft, gaat het uiteindelijk om de verdediging van, respectievelijk de aanval op bepaalde interpretaties van het Statuut. In het verleden hebben de Koninkrijkspartners op ambtelijk dan wel politiek niveau afspraken gemaakt over de mogelijke interpretaties. Deze zijn onder andere vastgelegd in het *Aperçu* 'De buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk' (april 1986) en de nota naar aanleiding van de luchtvaartovereenkomst tussen het Koninkrijk en de Verenigde Staten (Tweede Kamer,

vergaderjaar 1986-87, nr. 19793 – R 1320). In de loop der jaren concluderen de Nederlandse Antillen en Aruba echter dat deze afspraken inmiddels achterhaald zijn.

Bij het maken van (werk)afspraken hoe met interpretaties van het Statuut om te gaan, doet zich telkens de vraag voor op welk niveau dergelijke afspraken gemaakt dienen te worden. Betreft dit het ambtelijke niveau (DWH, de Directie Buitenlandse Betrekkingen in Willemstad c.q. Oranjestad), moet dit op ministerieel niveau, of dient een en ander te worden goedgekeurd door de Rijksministerraad? Een algemeen en sluitend antwoord hierop wordt niet gevonden.

Het ACS-dossier toont echter ook aan dat het mogelijk een kentering te brengen in lang voortslepende kwesties. Omdat het hierbij in essentie om de verdeling van beslissingsbevoegdheden gaat tussen enerzijds Den Haag, Willemstad en Oranjestad, en anderzijds de ambtelijke en politieke niveaus, blijkt consensus vaak moeilijk bereikbaar. Het gevolg is dat discussies zich zonder resultaat voortslepen. Vervolgens raakt de kwestie op de achtergrond op het moment dat andere voor alle Koninkrijkspartners meer belangrijker aangelegenheden ieders aandacht vragen zoals bijvoorbeeld de onderhandelingen over de Forward Operating Locations (FOLs) of de herziening van het Besluit Landen en Gebieden Overzee (LGO).

In de stijl van overleg en onderhandelen bestaan verschillen. Oranjestad kiest doorgaans voor afwachtende benadering en beschouwt het al dan niet deelnemen aan de ACS overwegend vanuit een economisch perspectief. In de verhouding tussen Den Haag en Willemstad treedt een duidelijke evolutie op. Zo geven deze partijen in de periode 1994 - 1998 bij meningsverschillen vaak de voorkeur aan vrij harde confrontaties. Vanaf 1998 trachten betrokkenen daarentegen echter in toenemende mate wederzijds vertrouwen op te bouwen. Door zich te verplaatsen in het krachtenveld waarin de andere partij opereert (of dient te opereren) worden inzichten verkregen die er toe bijdragen om tot wederzijds acceptabele oplossingen te komen. De geconstateerde wijzigingen in attitudes en gedragscodes worden niet uitsluitend door – meestal extern bepaalde – nieuwe prioriteiten veroorzaakt. Even belangrijk blijken personeelsveranderingen op ambtelijk niveau; ook kunnen persoonswisselingen op politiek niveau voor een doorbraak zorgen.

7 INTERNATIONALE DRUGSBESTRIJDING: REGIONALE MARITIEME SAMENWERKING

Dit hoofdstuk behandelt de voorbereiding en het verloop van de diplomatieke conferentie *Maritieme Samenwerking bij Drugsbestrijding* die in november 2001 plaatsvond in San José, Costa Rica. Hoofdstuk 8 gaat in op de totstandkoming van het verdrag inzake de samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht, de zogeheten ‘Forward Operating Locations’.

7.1 Achtergrond

Halverwege de negentiger jaren van de vorige eeuw realiseerden zowel de staten in het Caribische gebied als hun voormalige ‘moederlanden’ zich in toenemende mate de noodzaak voor een gecoördineerde aanpak van het drugsprobleem in de Caribische regio. Deze regio vormt een belangrijk centrum van doorvoer van drugs vanuit Colombia, Peru en Bolivia. Enerzijds is dat een probleem voor de Verenigde Staten, Canada en Europa waar de overheden er niet in slagen de vraag naar verdovende middelen te doen afnemen. Anderzijds neemt met de toename van drugstransporten via de Caribische regio aldaar de (geweld)criminaliteit, het witwassen van geld en het risico van corruptie toe.

Voorts heeft de doorvoer een *spillover* effect in de maatschappijen van de Caribische landen. Een beperkt maar groeiend deel van de lokale bevolking is, onder andere als drugskoerier, betrokken bij de transporten en krijgt naast geld veelal betaald in verdovende middelen. Het lokale gebruik van (hard)drugs neemt toe, met vaak vernietigende uitwerkingen op familie, de sociale omgeving en de kleinschalige samenlevingen in het Caribische gebied. Overigens mag de criminaliteit in de regio niet worden gelijk gesteld met de handel in en het gebruik van drugs en de daarmee gepaard gaande delicten. Het criminaliteitsprobleem is onderdeel van een meer omvangrijke problematiek die wordt gekenmerkt door de kwetsbare economische situatie, migratie, de wijdverspreide armoede, werkloosheid en sociale uitsluiting van delen van de bevolking, met als resultaat sociaal-economische achteruitgang van de gehele regio.

In 1995 bereidden Canada, CARICOM, de EU en de Verenigde Staten een actieplan voor dat in mei 1996, op een door UNDCP te Barbados georganiseerde conferentie aanvaard werd. Maritieme samenwerking maakt een belangrijk deel uit van dit *Barbados Action Plan on Drugs*, en Nederland is actief betrokken bij de uitwerking van dit onderdeel. In het kader van een EU-studie, waarbij ook de Verenigde Staten en Caribische landen waren betrokken, werd een concepttekst opgesteld voor een regionale overeenkomst ter uitvoering van Art. 17 van de Weense Conventie van 1988 inzake sluikehandel van verdovende middelen en psychotrope stoffen. Dit VN-verdrag is vanwege de vereiste ‘pluk ze’- wetgeving, in de Nederlandse Antillen en Aruba medio 2000 in werking getreden. De regionale overeenkomst moet een juridisch kader bieden op basis waarvan de maritieme samenwerking verder geoperationaliseerd kan worden.

Om de positie van het Koninkrijk en daarmee van de Nederlandse Antillen en Aruba in de Cariben te versterken, lanceerde Nederland tijdens een in 1997 in Santo Domingo gehouden bijeenkomst over het *Caribbean Action Plan on Drugs*, het initiatief om, in samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba, consultaties te starten ter voorbereiding van de onderhandelingen voor een regionale overeenkomst inzake de bestrijding van drugshandel. Dit initiatief werd door alle partijen verwelkomd en vastgelegd in de verklaring van Santo Domingo.

Met het doel informatie te verstrekken en commentaar te krijgen op de ontwerptekst voor een dergelijke overeenkomst, werden in samenwerking met organisaties als OAS, UNDCP, CARICOM en CCLEC presentaties gegeven tijdens bijeenkomsten van regionale fora. Voorts werd een aantal consultatierondes gefaciliteerd en gefinancierd. Dit betrof regionale consultaties op Curaçao (maart 1998) en Aruba (oktober 1999) en drie sub-regionale consultaties in 2000 voor respectievelijk de oostelijke Cariben (Martinique), de noordelijke Cariben (Santo Domingo) en de Midden-Amerikaanse regio (San José). Tevens was sprake van een voorbereidingsbijeenkomst op Curaçao (november 2000). De eerste formele onderhandelingen vonden plaats tijdens de diplomatieke conferentie *Maritieme Samenwerking* in november 2001 te San José, Costa Rica. De onderhandelingen zijn in april 2002 op Aruba succesvol afgerond.

Om de voorbereiding en het verloop van deze conferentie te kunnen analyseren, volgt hier een kort overzicht over de meest belangrijke arena's, de daarbij betrokken partijen en hun belangen. In de ‘externe arena’, de Caribische regio, is sprake van overleg en onderhandelingen tussen circa 30 staten, regionale en internationale organisaties. De ‘interne

arena' vormt voor het Koninkrijk het platform voor overleg en onderhandelingen tussen betrokken Antilliaanse, Arubaanse en Nederlandse instanties.

7.2 De externe arena in de Caribische regio

Context

Recentelijk is de aandacht voor onderzoek op het terrein van criminaliteit en rechtshandhaving in het Caribische gebied toegenomen. Baanbrekend zijn de EU-studies *The Caribbean and the Drugs Problem* (1996) en *Secure Communications for the Exchange of Intelligence* (1997) en voorts de Wereldbank-studie *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean* (1998).

Deze studies wijzen op de volgende factoren die in variërende mate in praktisch alle Caribische landen de rechtshandhaving beïnvloeden en een effectieve aanpak van het drugsprobleem bemoeilijken:

- Het Caribische gebied heeft een complexe geografische structuur gekenmerkt door veel kleine eilanden met lange kustlijnen binnen een omvangrijk zeegebied. De regio kent ontelbare scheeps- en vliegtuigbewegingen per etmaal. Individuele landen zijn niet in staat de eigen territoriale wateren laat staan de internationale wateren volledig te surveilleren.
- De staatsrechtelijke structuren zijn divers en bemoeilijken de samenwerking. Sedert de jaren zestig is een aantal landen onafhankelijk. Andere maken nog steeds deel uit van politieke structuren van de 'moederlanden' (Commonwealth, Koninkrijk der Nederlanden) of zijn overzeese gebiedsdelen van Frankrijk of de Verenigde Staten. Staatkundig gezien vormt het Caribische gebied dus een lappendeken van onafhankelijke staten, (semi-)autonome landen en overzeese gebiedsdelen met een eigen bestuursapparaat. De rechtsstelsels in het Caribische gebied vormen een mengelmoes van het *common law*-stelsel en het continentale stelsel waarbinnen weer verschillende variaties bestaan.
- De deugdelijkheid van het bestuur baart zorgen. Integriteit bij politieke en bestuurlijke ambtsvervulling wordt bedreigd door corruptie als gevolg van internationale drugshandel en grootschalige fraude welke deels over de schakels van de financiële infrastructuur van het Caribische gebied lopen. Als gevolg van de vrees voor corruptie is informatie-uitwisseling tussen instanties betrokken bij de rechtshandhaving vaak geen tweerichtingsverkeer. Opsporingsdiensten van Caribische staten onthouden criminele informatie aan elkaar en aan derde landen inclusief de

‘(ex)moederlanden’. Andersom delen nationale diensten van derde landen en internationaal opererende opsporingsdiensten beschikbare informatie niet altijd met hun lokale counterparts (disclosure problematiek). Informatie wordt – ook via beveiligde systemen – alleen doorgegeven indien men de ontvanger aan de andere kant van de lijn persoonlijk kent. Een der EU-rapporten spreekt onomwonden van ‘een algemeen gevoel van wantrouwen tussen opsporingsambtenaren’.

- Het justitiële apparaat wordt geconfronteerd met toenemende criminaliteit en juridisering van conflicten, gebrek aan geschoold personeel en verouderde apparatuur. De gevolgen zijn overbelasting van de zittende magistratuur en achterstand in de afwikkeling van strafzaken. Het vertrouwen van de burger in justitie is doorgaans gering mede als gevolg van een weinig transparante procesgang, gebrek aan rechtsgelijkheid en politieke interventies in individuele (straf)zaken.
- De regio kent een groot aantal samenwerkingsverbanden van Amerikaanse, Britse, Canadese, Franse en Nederlandse politie- en/of inlichtingendiensten. Voorts vindt uitwisseling plaats van politiefunctionarissen, officieren van justitie en rechters. Deze samenwerking heeft een tweeledige functie. Primair wordt kennis overgedragen waardoor de kwaliteit van de rechtshandhaving kan worden verbeterd. Daarnaast wordt (in)direct controle uitgeoefend op het functioneren van de rechtshandhaving. De coördinatie en samenwerking tussen de diverse nationale en internationale organisaties verloopt niet altijd soepel.

Actoren en belangen

Voor een eventuele samenwerking op het gebied van maritieme bestrijding van illegale drugshandel komt een groot aantal verschillende partijen in aanmerking. Dit betreft ruim 20 staten in de Caribische, Latijns- Amerikaanse en Midden-Amerikaanse regio, Canada, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten. Voorts is sprake van een aantal regionale en internationale organisaties waarvan CARICOM, OAS/CICAD en UNDCP de belangrijkste zijn.

De belangen van deze mogelijk bij een samenwerkingsovereenkomst te betrekken partijen lopen deels parallel en zijn deels verschillend. Bindend is dat allen in principe groot belang hechten aan adequate drugsbestrijding. Staten met aanzienlijke investeringen in marine en/of kustwacht hebben belang bij het effectief inzetten van deze instrumenten en zijn bijgevolg voorstander van het daadwerkelijk kunnen opereren in internationale wateren dan wel in de territoriale wateren van derde staten. Deze laatste moeten dan wel bereid zijn daarvoor een deel van hun soevereiniteit op te geven. Zoals verwacht mag wor-

den is de politieke gevoeligheid echter groot waar maritieme samenwerking raakt aan de soevereiniteit en jurisdictie van de betrokken staat.

Ruimte voor onderhandelingen en timing

In hoeverre de onderhandelingsruimte van de kleinere Caribische eilandstaten mede bepaald wordt door de (voormalige) moederlanden, wordt uit het dossieronderzoek niet duidelijk. In principe kunnen alle betrokken staten kiezen tussen bilaterale of regionale afspraken. De Verenigde Staten (als belangrijkste regionale macht) spreken zich in beginsel uit voor regionale samenwerking, echter op voorwaarde dat een eventuele regionale overeenkomst de (meer dan 20) bilaterale verdragen van dat land met andere staten in de regio niet zal vervangen⁴¹. De manoeuvreerruimte van partijen om al dan niet mee te werken aan de totstandkoming van een regionale overeenkomst lijkt vrij groot. Bepaalde landen, waaronder Mexico, Venezuela en Colombia, hebben voorkeur voor onderhandelingen die leiden tot bilaterale overeenkomsten. Andere zijn voorstander van tussenoplossingen, zoals onderhandelingen binnen CARICOM. Costa Rica toont belangstelling voor een multilaterale aanpak. Daarbij speelt mee dat het regeringsbeleid is om zich te profileren door zoveel mogelijk internationale conferenties naar San José te halen.

Het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten onderhandelen in de periode 1995-1998 over een bilaterale overeenkomst, te weten een hoofdverdrag en een uitvoeringsovereenkomst (het *shipriders arrangement*). De Nederlandse Antillen en Aruba hechten grote waarde aan de totstandkoming van deze overeenkomsten. In verband met de voorbereiding van een regionaal verdrag zijn de besprekingen over een bilaterale overeenkomst echter opgeschort.

Uit bovenstaande wordt duidelijk dat de initiatiefnemers voor een regionale overeenkomst niet beschikken over effectieve drukmiddelen. Om potentiële coalitiepartners ervan te overtuigen dat medewerking zinvol is, kunnen zij uitsluitend wijzen op het nut van specifieke (deel)belangen.

Geen van de betrokken partijen blijkt onder tijdsdruk te staan. Vooral de Verenigde Staten geven blijk geen haast te hebben en hebben voorkeur voor een complete en gedetailleerde overeenkomst. Het ontbreken van tijdsdruk scheidt enerzijds de mogelijkheid

⁴¹ Vanwege de reeds afgesloten bilaterale overeenkomsten hebben de Verenigde Staten nauwelijks behoefte aan een multilaterale aanpak. Zij steunen echter het initiatief om ook Nederland sterker bij de drugsbestrijding in het Caribische gebied te betrekken.

dat de vertegenwoordigers van betrokken staten en organisaties elkaar gedurende herhaalde consultaties persoonlijk leren kennen en vertrouwen in elkaar ontwikkelen. Anderzijds dreigt hierdoor het momentum verloren te gaan.

7.3 De arena in Koninkrijksverband

Volgens de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie is een juridisch kader voor maritieme samenwerking in de Caribische regio onontbeerlijk om de beschikbare instrumenten voor drugsbestrijding (waaronder de Koninklijke Marine en de Kustwacht) voor de Nederlandse Antillen en Aruba effectiever te kunnen inzetten. De samenwerking in de Kustwacht, overigens geen separaat onderwerp van deze evaluatie, is een bij voortduring terugkerend onderwerp in het debat over de autonomie van de Caribische Koninkrijkspartners. Dit debat beïnvloedt tevens het totstandkomen van een regionale overeenkomst voor maritieme drugsbestrijding, die op zijn beurt invloed zal hebben op de inzet van de Kustwacht. Ter verduidelijking van de complexiteit van deze problematiek volgt daarom onderstaand een kort relaas van de totstandkoming van de Kustwacht.

Totstandkoming van de Kustwacht: divergerende belangen en manoeuvreerruimte

Overleg en besluitvorming met betrekking tot *Rechtshandhaving en Veiligheid in de Caribische regio* vinden plaats op ambtelijk en ministerieel niveau binnen en tussen de Landen van het Koninkrijk, in de Rijksministerraad, alsmede in de Staten van de Caribische Landen en in de Staten-Generaal.

Vanaf het begin van de 90er jaren dringen de Verenigde Staten er op aan dat naast de Amerikaanse *Coast Guard* ook het Koninkrijk dient bij te dragen aan een effectieve drugsbestrijding in de Caribische regio. In november 1993 bereiken de drie Ministers van Justitie van de Landen van het Koninkrijk overeenstemming over de instelling van een Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Bij de uitwerking van dit besluit trachten alle betrokkenen zoveel mogelijk gebruik te maken van de door het Statuut geboden speelruimte.

Het medio december 1994 door een ambtelijke werkgroep geformuleerde voorstel voor de Kustwacht stelt vast dat de organisatie en de bestuurlijke grondslag gerealiseerd moet worden door middel van een Rijkswet ex artikel 3 van het Statuut. De meerderheid van de werkgroep is van mening dat maritieme rechtshandhaving, gelet de volkenrechtelijke aspecten, tot de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk moet worden gerekend. Met name de Antilliaanse leden delen deze visie niet.

Men besluit de kwestie voor te leggen aan de Raad van State. De reactie is als volgt: 'In het Statuut worden de aangelegenheden van het Koninkrijk limitatief opgesomd. Op deze wijze wordt blijkens de toelichting op het Statuut de autonomie van de landen zeker gesteld. De Koninkrijksfeer kan niet tegen de wil van de landen worden uitgebreid. Naar het oordeel van het college kan, toetsend aan de bepalingen van het Statuut, geen van de beoogde taken, bedoeld in art. 2 van het ontwerpbesluit worden aangemerkt als aangelegenheden van het Koninkrijk'. Het door de Nederlands-Antilliaanse leden aangehangen standpunt om de Kustwacht niet te verheffen tot een Koninkrijkstaak vindt derhalve steun bij de Raad van State⁴².

De Kustwacht diende volgens de aanbeveling van de Raad van State te worden opgezet op basis van art. 38 van het Statuut. Volgens dit artikel kunnen de drie Landen in onderling overleg bepalen of een regeling bij Rijkswet dan wel bij Algemene Maatregel van Rijksbestuur (AMvRB) wordt vastgesteld. Gezien de tijdsdruk wordt besloten de juridische grondslag van de Kustwacht voorlopig vast te leggen in een AMvRB. Deze wordt op 8 december 1995 in de Rijksministerraad aangenomen en zes dagen later in het Staatsblad gepubliceerd.

In de loop van jaren dringen de Staten-Generaal er herhaaldelijk op aan de Algemene Maatregel van Rijksbestuur te vervangen door een Rijkswet. In februari 2001 informeert de Minister van Defensie de betrokken commissies van de Staten-Generaal als volgt over de stand van zaken: 'De bedoelde Rijkswet is in ambtelijke zin gereed, maar er zijn nog politieke problemen'. De Antilliaanse zijde toont weinig animo om dit dossier af te ronden. Wel vindt bij voortduring discussie plaats over het nut en doel van de Kustwacht waarbij ook de kwestie van autonomie – onder wiens gezag dient de Kustwacht te functioneren – aan de orde komt. Dit probleem speelt kennelijk niet of minder geprononceerd aan Arubaanse zijde. Zo lang de Rijkswet er nog niet is, blijft de voorlopige regeling bestaan.

De organisatie van de Kustwacht en het operationeel gebied

Inmiddels wordt de Zeemacht in het Caribische gebied uitgebouwd tot een Kustwacht met drie nieuwe taakgebieden te weten een toezichthoudende, opsporende en dienstverlenende opdracht. Na een moeizame opbouwfase beschikt de Kustwacht in 2001 over een

⁴² Zo oordeelt de Raad van State op 2 juni 1995 onder meer dat ten aanzien van de Kustwacht twee rechtssferen te onderscheiden zijn. Het gaat hierbij zowel om aangelegenheden van rechtshandhaving op de Nederlandse Antillen en Aruba, als om het voldoen aan internationaal-rechtelijke verplichtingen van het Koninkrijk.

moederschip met twee helikopters, drie Orion vliegtuigen, drie cutters, zes inshore-boten en vier patrouillevaartuigen. Het personeelsbestand telt 162 medewerkers, waaronder 22 Nederlandse militairen. De Kustwacht heeft een complexe organisatiestructuur (zie box 7.1).

Het moge duidelijk zijn dat de effectiviteit van de Kustwacht niet alleen wordt bepaald door personeel, materieel en infrastructuur maar beïnvloed wordt door de van toepassing zijnde regelgeving.

Opgemerkt kan worden dat Commandant Kustwacht drie rollen verenigt. Naast het voeren van het commando over de Kustwacht is deze functionaris tevens *Commandant van de Zeemacht* in het Caribische gebied, belast met defensietaken én *Task Group Commander* in het Amerikaanse hoofdkwartier *Joint Interagency Task Force-East* in Key West, Florida. Dit impliceert dat de Verenigde Staten mede invloed hebben op de inzet van de Kustwacht⁴³.

Box 7.1 Organisatiestructuur van de Kustwacht

- De Rijksministerraad stelt het beleid, het operationele jaarplan, de begroting, het jaarverslag en de financiële verantwoording vast;
- De betreffende stukken worden voorbereid door de Kustwachtcommissie, bestaande uit ambtelijke vertegenwoordigers van in totaal 17 betrokken departementen respectievelijk directies van de drie landen;
- Het presidium van de Kustwachtcommissie wordt gevormd door vertegenwoordigers benoemd door de Minister van Defensie, de Minister-president van de Nederlandse Antillen en de Minister-president van Aruba;
- Het justitieel beleid ten aanzien van de Kustwacht wordt opgesteld door de Ministers van Justitie van de drie Landen op basis van voorbereiding door de Procureurs-generaal;
- De Minister van Defensie draagt de verantwoordelijkheid voor taakuitvoering en beheer. De Commandant Kustwacht is belast met de algehele leiding en opereert in het kader van de door de Rijksministerraad vastgestelde beleidskaders. Voorts is de Commandant gehouden taakaanwijzingen die hem via de Gouverneurs bereiken op te volgen en kan hij van de betrokken Procureurs-generaal aanwijzingen op juridisch terrein krijgen.

⁴³ Op het Nederlandse fregat waren overigens al langer negen medewerkers van de Amerikaanse Coast Guard geplaatst.

De besluitvorming rond de Kustwacht is ingebed in drie invloedssferen. Samenwerking is vereist tussen (a) de Kustwacht en de landsdiensten van de Nederlandse Antillen en Aruba, (b) tussen de Landen van het Koninkrijk en (c) tussen het Koninkrijk en de Verenigde Staten. Voor buitenstaanders is het uiteraard moeilijk te doorgronden hoe bij de besluitvorming over de inzet van de Kustwacht al dan niet een (voor alle partijen) acceptabele balans wordt gevonden tussen de aansturing vanuit Willemstad respectievelijk Oranjestad, Den Haag en Key West.

Op initiatief van de Verenigde Staten is het operatiegebied van de Kustwacht sterk uitgebreid. De Amerikaanse *Coast Guard* bestrijkt het noordelijke deel van de Caribische zee. Het operatiegebied van de Kustwacht omvat intussen de zone (van west naar oost) tussen Haïti – Colombia – Venezuela – Brits Guyana – Suriname – Frans Guyana. In Key West verzamelen de Amerikaanse drugsbestrijdings- en inlichtingendiensten de door de Kustwacht benodigde informatie over illegale transporten. Boven de Caribische Zee surveilleren de Orions van de Kustwacht en sinds 1999 de surveillance vliegtuigen van de op Curaçao en Aruba gevestigde Amerikaanse Forward Operating Locations (FOLs), zie hoofdstuk 8. Zo nodig krijgt de Commandant van de Kustwacht voor zijn gebied (CTG 4.4) Amerikaanse eenheden toegewezen, die vervolgens onder zijn bevel opereren⁴⁴.

De voor de Kustwacht van toepassing zijnde regelgeving geeft overigens niet in alle gevallen even duidelijk aan hoe en door wie opsporings- en strafrechtelijke taken uitgevoerd worden wanneer een vaartuig van de Kustwacht zich buiten de territoriale wateren bevindt. Vandaar dat de Nederlandse instanties de nadruk leggen op het scheppen van een juridisch kader voor de toekomstige maritieme samenwerking in de regio.

Overlegstructuren

De organisatie van de operationele samenwerking tussen de Kustwacht en de betrokken landsdiensten van de Nederlandse Antillen en Aruba is geleidelijk verbeterd. In maart 1999 is in de Nederlandse Antillen het zogeheten vierhoekoverleg ingesteld. In dit door de Procureur-generaal van de Nederlandse Antillen geleide overleg participeren de hoofden van de douane en politie en de Commandant van de Kustwacht. De operaties van de Kustwacht worden in het vierhoekoverleg geëvalueerd. Aruba heeft besloten tot het instellen van een soortgelijke overlegstructuur.

⁴⁴ Sinds 11 september 2001 is sprake van een verhoogde inzet van het Nederlandse materieel in de Caribische regio ter substitutie van VS-eenheden, die voor de bestrijding van het terrorisme elders nodig zijn.

Tussen de Landen van het Koninkrijk is de Kustwacht regelmatig onderwerp van overleg op ambtelijk en politiek niveau. Daarbij gaat het voornamelijk over (achterstanden betreffende) de financiering van de Kustwacht, de samenwerking tussen opsporingsdiensten en de daadwerkelijke inzet van de Kustwacht. Voor de vertegenwoordigers van de Nederlandse Antillen heeft bestrijding van de criminaliteit op de eilanden en in de kustwateren prioriteit, terwijl de Nederlandse gesprekspartners van mening zijn dat bij drugsbestrijding geen onderscheid kan worden gemaakt tussen lokale en internationale criminaliteit.

De behandeling van zuiver technisch-inhoudelijke vraagstukken wordt vaak overschaduwd door meningsverschillen over de autonomie van de Nederlandse Antillen. Daarbij wordt het debat gedeeltelijk in besloten kring gevoerd, bijvoorbeeld in het tripartiete overleg tussen de drie Ministers van Justitie, gedeeltelijk via de media waardoor emoties en spanningen bij tijd en wijle vrij hoog oplopen.

Deze omstandigheden vormen de opmaat voor en de context waarin het Ministerie van Buitenlandse Zaken samen met de Caribische Koninkrijkspartners voorstellen voorbereidt voor verdergaande regionale samenwerking op het terrein van drugsbestrijding.

7.4 De conferentie maritieme samenwerking (San José, november 2001)

Vorbereiding

De voorbereiding van de conferentie vergt samenwerking van meerdere partijen. In Den Haag zijn diverse directies van de Ministeries van Defensie, Justitie en Buitenlandse Zaken belast met de voorbereidende werkzaamheden. Ook de posten in de Caribische regio en in Latijns- en Midden-Amerika krijgen regelmatig verzoeken om medewerking. Voorts voeren de Landen van het Koninkrijk enkele keren politiek overleg. De ontwerp-overeenkomst wordt ontvangen door de Antilliaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen en de Directie Buitenlandse Betrekkingen te Oranjestad. Het feit dat deze diensten geen commentaar leveren op de ontwerp-tekst en de concept-instructie voor de Delegatie van het Koninkrijk lijkt een teken dat zij geen intensieve betrokkenheid bij de verdere ontwikkelingen ambiëren. Het voorbereidend delegatie-overleg vindt plaats met deelname van de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en Aruba in Den Haag. Deze doen het verslag toekomen aan relevante diensten in Willemstad en Oranjestad. De Antilliaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen constateert zelf dat deze dienst in de Antilliaanse politiek-bestuurlijke context een relatief bescheiden rol speelt op het gebied van de drugsbestrijding. Het zwaartepunt in Willemstad ligt bij het Departement van

Justitie gezien de daar aanwezige inhoudelijk-juridische expertise. Zoals gebruikelijk bij internationale overeenkomsten speelt de Directie Buitenlandse Betrekkingen wel een verdragsinhoudelijke en procedurele rol. Dit geldt evenzeer voor de Arubaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen.

De voorbereiding van de conferentie kost aanzienlijke inspanning. Begin 2001 ontvangt het Ministerie van Buitenlandse Zaken via HMA San José de mededeling dat Costa Rica bereid is om als gastheer voor de conferentie op te treden. De volgende maanden vinden regelmatig coördinatievergaderingen plaats tussen HMA San José en de Costaricaanse instanties. Belangrijk gespreksonderwerp is het voorzitterschap waarbij zich de vraag voordoet of Costa Rica als voorzitter zal optreden of dat dit verzorgd wordt door het Koninkrijk der Nederlanden. Uiteindelijk wordt overeengekomen dat de twee landen als covoorzitter zullen fungeren. Namens het Koninkrijk zal Chef de Poste HMA Buenos Aires als covoorzitter van de conferentie optreden; een vertegenwoordiger van Costa Rica zal de conferentie openen. Ook de financiering vergt nader overleg. Gezien de beperkte middelen van Costa Rica, neemt het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken alle kosten van de conferentie op zich. Tot slot is discussie over het spreekrecht van de regionale en internationale organisaties. Nederland hecht belang aan het spreekrecht voor CARICOM. Costa Rica gaat hiermee akkoord onder voorwaarde dat CICAD ook spreekrecht krijgt. Uiteindelijk wordt overeengekomen om alle regionale en internationale organisaties als waarnemer (zonder spreekrecht) uit te nodigen.

De timing van de conferentie en de daarbij uit te nodigen deelnemers wordt een heikel punt. Zo blijkt in maart 2001 plotseling dat ook de Cubaanse Regering voornemens is om een regionale conferentie inzake drugsbestrijding te organiseren. De datum van deze bijeenkomst (9-10 november) overlapt met die van de conferentie in San José (5-9 november), ook de deelnemers zijn vrijwel identiek. Rechtstreeks overleg tussen Costa Rica en Cuba blijkt moeilijk omdat beide landen hun diplomatieke vertegenwoordigers hebben teruggetrokken vanwege een diplomatiek meningsverschil. Derhalve wordt HMA Havana door DWH verzocht om krachtig aan te sturen op verplaatsing van de conferentie in Cuba naar een later tijdstip. Echter, wanneer blijkt dat Cuba, in tegenstelling tot Costa Rica, de officiële uitnodigingen voor de conferentie heeft verzonden, concludeert men dat een formeel verzoek tot uitstel van de Cubaanse conferentie deze affaire op een 'buitenlandspolitiek niveau' zou tillen. Dit wordt niet wenselijk geacht en na overleg tussen Costa Rica, HMA San José en DWH wordt besloten de conferentie in San José te vervroegen en enigszins te bekorten.

De officiële uitnodigingen worden door de Costaricaanse autoriteiten in juni verstuurd aan 24 landen. Dit betreft 20 landen uit de Cariben, Latijns- en Midden-Amerika alsmede Canada, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten; acht regionale en internationale organisaties krijgen de waarnemerstatus.

Begin januari 2001 hebben alle potentieel betrokken partijen de conceptteksten ter voorbereiding van de onderhandelingen ontvangen, met de vraag om voor 12 februari commentaar te leveren. Kenmerkend voor de lauwe belangstelling is dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken in maart nog van geen enkel land commentaar heeft ontvangen. Daarom worden in de daarop volgende maanden de posten in de regio herhaaldelijk verzocht om bij de autoriteiten het belang van de conferentie te benadrukken en hen te vragen input te leveren.

Manoeuvrerruimte en strategie van de covoorzitters

De staten hebben een grote mate van vrijheid om al dan niet deel te nemen aan de conferentie, en al dan niet partij te worden bij het verdrag. Het Koninkrijk respectievelijk Costa Rica hebben uitgezonderd overredingskracht geen middelen om landen ‘aan boord te houden of te krijgen’.

Uit de berichtgeving van verschillende posten blijkt dat landen als Colombia, Venezuela en Mexico zich in onvoldoende mate identificeren met het initiatief. Zij zien dit als het zoveelste voorbeeld van een beleid inzake drugsbestrijding dat bepaald wordt door aandacht voor de aanbodzijde, met voorbijgaan aan de vraagzijde. Venezuela laat weten af te zien van deelname aan een overeenkomst inzake maritieme samenwerking omdat het conceptverdrag niet strookt met de nationale wetgeving en met algemene soevereiniteitsbeginselen. DWH vraagt HMA San José de Costaricaanse autoriteiten te verzoeken een dialoog te starten met Venezuela om dit land te overreden mee te werken. Costa Rica heeft namelijk vergelijkbare bezwaren tegen de conceptovereenkomst én is gastheer. Ondanks een bezoek van een Costaricaanse delegatie aan Carácas blijven de standpunten van Venezuela ongewijzigd; het land is echter wel bereid als waarnemer aan de conferentie deel te nemen. De Verenigde Staten hebben met betrekking tot bilaterale verdragen ‘de buit al lang binnen’, maar waarderen een regionale overeenkomst, zoals aangegeven, onder voorwaarde dat deze bestaande bilaterale verdragen niet substitueert.

Gedurende de periode mei – september 2001 verzoekt Costa Rica herhaaldelijk om duidelijke afspraken betreffende de door de voorzitters te hanteren strategie en procedurele ‘spelregels’ voor de conferentie. HMA San José moet echter elke keer meedelen dat men

in Den Haag ‘nog niet zover is’. Aanvankelijk had het Ministerie van Buitenlandse Zaken het plan opgevat de onderhandelingen gedurende de conferentie af te ronden en het verdrag te laten ondertekenen. Dit blijkt evenwel te ambitieus omdat sprake is van te veel verschillende standpunten en bezwaren ten aanzien van de concepttekst.

Samenstelling en mandaat van de Koninkrijksdelegatie

De Koninkrijksdelegatie wordt geleid door de Directeur-generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en bestaat verder uit medewerkers van de Ministeries van Defensie en Justitie, vertegenwoordigers van de Nederlandse Antillen, onder leiding van het Departement van Justitie alsmede Aruba.

Bij het eerste voorbereidende delegatieoverleg begin oktober 2001 in Den Haag waaraan alle Koninkrijkspartners deelnemen, blijken de denkbeelden en prioriteiten van de betrokken Nederlandse ministeries niet geheel overeen te stemmen. Voor het Ministerie van Defensie is het belangrijkste motief voor het afsluiten van een regionale overeenkomst gelegen in het feit dat veel landen in de regio niet over voldoende middelen, apparatuur en gekwalificeerd personeel beschikken om verdachte schepen in de eigen wateren op te sporen, aan boord te gaan (*boarden*) en te onderzoeken. Dit Ministerie hecht aan een tekst met operationele bepalingen. Het Ministerie van Justitie en de Directie Juridische Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn echter van mening dat de voorliggende tekst (nog) onvoldoende juridische bepalingen bevat die succesvolle vervolging van aangehouden verdachten mogelijk maken. Daarnaast moet worden voorkomen dat de regionale overeenkomst op gespannen voet komt te staan met de bestaande zeerech-verdragen⁴⁵. Er is geen sprake van een noemenswaardige inhoudelijke input van de Nederlandse Antillen of Aruba.

Aan het tweede voorbereidende delegatieoverleg kunnen de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en Aruba in verband met andere werkzaamheden niet deelnemen. DWH verzoekt zowel de Antilliaanse als de Arubaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen meermalen bekend te maken wie namens elk der landen in de Koninkrijksdelegatie zullen participeren.

Op 16 oktober 2001 ontvangt de Minister van Buitenlandse Zaken de door DWH in samenwerking met DPV opgestelde aanbiedingsbrief voor de Rijksministerraad inclusief de ont-

⁴⁵ Het moge duidelijk zijn dat de uiteenlopende visies van invloed zijn op de aan Nederlandse zijde ingenomen standpunten.

werpinstructie voor de Koninkrijksdelegatie. De instructie is interdepartementaal voorbereid met de Ministeries van Justitie en Defensie; commentaar van de Nederlandse Antillen en Aruba is niet ontvangen. De kern van de op 19 oktober door de Rijksministerraad vastgestelde instructie luidt als volgt: ‘De delegatie zal streven naar een tekst die acceptabel is voor zoveel mogelijk deelnemende landen uit de regio en die tegelijkertijd een werkbaare situatie voor de operationele diensten (m.n. de marine) oplevert. Een raamovereenkomst met basale operationele afspraken en bepalingen waarmee (groepen) landen onderling verdergaande verdragen kunnen sluiten is daarbij de minimale optie.’

De delegatie krijgt derhalve de manoeuvreerruimte die nodig is om twee tegengestelde eisen met elkaar te combineren: zo veel mogelijk landen ‘aan boord houden’ en tegelijkertijd overeenstemming bereiken over bindende afspraken voor de operationele diensten. Op een ander terrein is de manoeuvreerruimte echter zeer beperkt. Alhoewel de door het Koninkrijk voorbereide ontwerptekst uitgaat van de noodzaak om derden toegang te verschaffen tot de territoriale wateren van de betrokken staten, beschikt de delegatie niet over de mogelijkheid om het Koninkrijk zelf op dit terrein te committeren. Deze kwestie (sovereiniteit van het Koninkrijk) is namelijk op politiek niveau nog niet besproken en kan pas na de conferentie aan de Rijksministerraad worden voorgelegd.

Verloop van de conferentie: werkwijze en resultaten

Van de oorspronkelijk 24 genodigde staten hebben negen laten weten van deelname af te zien. Voorts zijn drie landen, die zich wel hadden aangemeld, niet aanwezig. Colombia, El Salvador, Mexico en Venezuela hebben geopteerd om als waarnemer deel te nemen. De samenstelling van de delegatie van het Koninkrijk is gewijzigd. In tegenstelling tot de Nederlandse Antillen blijkt Aruba geen vertegenwoordiger te hebben afgevaardigd, naar zeggen ten gevolge van gebrek aan personele en financiële middelen. De Commandant der Zeemacht in het Caribische gebied neemt wel deel. Voor en tijdens de conferentie heeft regelmatig overleg plaats binnen de Koninkrijksdelegatie, met als doel één gezamenlijk standpunt uit te dragen.

De door het Koninkrijk der Nederlanden opgestelde conceptovereenkomst is de resultante van de oorspronkelijke ontwerptekst uit 1997 en de sedertdien van de betrokken landen ontvangen commentaren. Het concept wordt artikelsgewijs plenair behandeld. Artikelen waarover plenair geen overeenstemming werd bereikt, worden vervolgens in informele werkgroepen besproken. De bijeenkomst verloopt in een ontspannen en aangename sfeer en alle delegaties participeren op actieve en constructieve wijze⁴⁶.

Overeenstemming wordt bereikt over onder andere de geografische afbakening, immunitetsrechten en de formele definitie van ‘vliegtuig’ en ‘schip’. Het blijkt echter bijzonder moeilijk om overeenstemming te bereiken over de volgende zaken:

- verificatie van nationaliteit en *boarding* (er rijzen bezwaren tegen de automatische toestemming tot *boarding* indien na 4 uur geen bevestiging van nationaliteit van een schip is afgegeven);
- *Boarding* van een schip op volle zee;
- Statenloze schepen. De zogeheten *go-fasts*, die voor drugstransporten worden gebruikt, hebben vaak geen nationaliteit;
- Mogelijke uitbreiding van het verdrag tot binnenwateren;
- Procedures voor het amenderen van het verdrag;
- Voorbehouden: meerdere landen maken bezwaar tegen het ontbreken van de mogelijkheid om voorbehouden te maken op het verdrag (de zogeheten *opt-outs*).

Besloten werd om in april 2002 een tweede formele onderhandelingsronde te houden op Aruba. Deze onderhandelingen zal onder leiding staan van een covoorzitterschap van Costa Rica, het Koninkrijk der Nederlanden en CARICOM.

Gezien de noodzaak om na de vier jaar durende consultaties het momentum niet verloren te laten gaan, en de ‘cohesie’ binnen Koninkrijksverband en tussen de Ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken in stand te houden, lijkt het waarschijnlijk dat het Koninkrijk gedurende deze onderhandelingsronde (die niet onderwerp is geweest van de evaluatie) zal streven naar een overeenkomst met voornamelijk CARICOM-landen als deelnemende partijen. Binnen CARICOM bestaat namelijk zowel bij de uitvoerende diensten als op politiek niveau voldoende draagvlak voor een overeenkomst mits al te gevoelige soevereiniteitskwesaties door ‘opt-out’ principes kunnen worden ondervangen⁴⁷.

⁴⁶ Dit is op zich niet verbazingwekkend gezien het feit dat sceptici en tegenstanders niet of alleen in de rol van waarnemer aanwezig zijn.

⁴⁷ De tweede onderhandelingsronde vond van 21 - 25 april 2002 plaats op Aruba. De Caribische landen waren goed vertegenwoordigd in tegenstelling tot Latijns Amerika. De Koninkrijksdelegatie werd geleid door de Directeurgeneraal Regiobeleid en Consulaire Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en bestond uit vertegenwoordigers van de Ministeries van Justitie, Defensie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden en van Aruba. De Nederlandse Antillen (de Directie Justitiële Zaken) bleken verhinderd. De onderhandelingen verliepen in een constructieve sfeer en leidden door het amenderen van een groot aantal artikelen uiteindelijk tot een akkoord over de tekst. Gestreefd wordt de ondertekening voor oktober 2002 te laten plaatsvinden (de ondertekening vond uiteindelijk op 10 april 2003 plaats in San José). Het verdrag heeft zowel politieke als operationele waarde. Wat dit eerste betreft hebben (in elk geval) de landen in het Caribische gebied de bereidheid getoond om een deel van hun soevereiniteit op te geven (toegang tot territoriale wateren, boarden van schepen) voor een gemeenschappelijk belang te weten de bestrijding van de illegale drugshandel. De operationele waarde van het verdrag moet nog blijken en hangt mede af van de bereidheid van de betrokken landen om te tekenen en te ratificeren.

7.5 Analyse

In tegenstelling tot de consultatieve conferenties (Oranjestad 1999 en Willemstad 2000) was de actieve participatie van de Nederlandse Antillen en Aruba bij de voorbereiding van de San José conferentie beperkt. Een van de redenen zou kunnen zijn dat beide Landen op de eerdere bijeenkomsten de mogelijkheid hadden zich te presenteren met een eigen delegatie en *key note speeches*, terwijl zij op de conferentie in Costa Rica in een Koninkrijksdelegatie dienden deel te nemen.

Belangrijker is echter dat de eerder genoemde doelstelling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken namelijk de ‘versterking van de rol van het Koninkrijk in de Caribische regio’ door verschillende partijen in Willemstad, Oranjestad en Den Haag bewust of onbewust wordt geïnterpreteerd als ‘versterking van de rol van Nederland in de Caribische regio’. Dit verschil in perceptie compliceert de samenwerking en het bereiken van consensus alvorens er extern wordt onderhandeld.

In dit verband dient ook te worden opgemerkt dat de Caribische Koninkrijkspartners, zeker waar het gaat om samenwerking met de Verenigde Staten, meer belang hechten aan het aangaan van bilaterale overeenkomsten dan deel te nemen aan regionale overeenkomsten met een groot aantal partners.

In het dossier *Maritieme Samenwerking* speelt voortdurend het thema ‘autonomie’ op de achtergrond. De in het Statuut aangegeven regelingen die autonome aangelegenheden van de Landen afbakenen van Koninkrijksaangelegenheden zoals buitenlandse betrekkingen en defensie zijn in het huidige tijdperk van toenemende regionalisering en globalisering moeilijk(er) toepasbaar. Technologische en economische ontwikkelingen vereisen toenemende (operationele) samenwerking op het gebied van rechtshandhaving in internationaal verband. Hierdoor vervaagt het onderscheid tussen ‘autonome aangelegenheden’ als opsporing, overdracht en vervolging van verdachte personen en ‘buitenlandse betrekkingen’. De besluitvormingsstructuur inzake de inzet van de Kustwacht vormt daarvan een goed voorbeeld.

8 TOTSTANDKOMING VAN DE FORWARD OPERATING LOCATIONS (FOLS) OP DE NEDERLANDSE ANTILLEN EN ARUBA

Het voorgaande hoofdstuk beschreef aan de hand van de voorbereiding en het verloop van de conferentie 'Maritieme Samenwerking' (San José november 2001) de pogingen tot een meer gecoördineerde regionale aanpak van de handel in drugs in de Caribische regio. Het onderhavige hoofdstuk behandelt de totstandkoming van het 'Verdrag inzake Samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht'. Besproken wordt de strekking van dit verdrag (hierna kortheidshalve aangeduid als het FOLS-verdrag) en de wijze waarop de Koninkrijkspartners hebben samengewerkt in de aanloop tot en tijdens de onderhandelingen met de Verenigde Staten, die geleid hebben tot het verdrag.

8.1 Achtergrond

Op 2 maart 2000 kwam een verdrag met een looptijd van 10 jaar tot stand tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten over de vestiging van steunpunten voor Amerikaans overheids personeel in de Nederlandse Antillen (Curaçao) en Aruba in verband met het uitvoeren van activiteiten voor drugsbestrijding vanuit de lucht. Binnen het Koninkrijk der Nederlanden is het verdrag uitsluitend van toepassing op het grondgebied van de Nederlandse Antillen en Aruba.

Als concept voor de drugsbestrijding vanuit de lucht is gekozen voor de zogeheten Forward Operating Locations (FOLs). Dit concept gaat nadrukkelijk niet uit van een eigen militaire infrastructuur of bases voor exclusief gebruik van Amerikaanse vliegtuigen zoals dit elders in de wereld doorgaans het geval is. De Verenigde Staten benutten grotendeels de bestaande infrastructurele voorzieningen op de vliegvelden Hato (Curaçao) en Reina Beatrix (Aruba). De door de Amerikaanse vliegtuigen vanuit de FOLs op Curaçao en Aruba te ondernemen operaties zijn beperkt van aard. Het betreft drugsbestrijding vanuit de lucht door middel van waarneming, volgen en, indien van toepassing onderscheppen van

drugstransporten in de regio rond de beide overzeese delen van het Koninkrijk. Bestrijding van de verbouw en fabricage van drugsgrondstoffen valt buiten het verdrag.

Het FOLs-verdrag geeft aan dat de stationering van Amerikaanse personeel en materieel beperkt van aard is en uitsluitend bestrijding van drugstransporten door de lucht en over zee ten doel heeft. Het materieel, waaronder de vliegtuigen, is niet bewapend en het personeel is slechts bewapend ten behoeve van de persoonlijke veiligheid en de beveiliging van het Amerikaanse materieel. Voorts regelt het verdrag tal van juridische en praktische aangelegenheden. Zo geniet het Amerikaanse personeel volledige immuniteit bij de uitoefening van zijn taak, daarbuiten alleen strafrechtelijke immuniteit. De strafrechtelijke immuniteit geldt ook voor familieleden van het Amerikaanse personeel⁴⁸. Specifieke regelingen zijn getroffen voor toegang tot en vertrek vanuit de Nederlandse Antillen en Aruba, verblijfsvergunningen en belastingheffing bij in- en uitreis. Ook bestaan afspraken over de in- en uitvoer van materieel, het construeren van noodzakelijk geachte additionele infrastructurele voorzieningen op beide vliegvelden, landingsrechten en loods- en havengelden. Voor details wordt verwezen naar de tekst van het verdrag (Trb. 2000, 34).

De verdragspartijen hebben voor de uitvoering van het verdrag gedetailleerde uitvoeringsregels getroffen waaronder regelingen inzake bevelvoering en controle. In het kort komt de werking van de FOLs neer op het volgende. De operaties, die vanaf de Nederlandse Antillen en Aruba plaatsvinden, worden uitgevoerd in opdracht en onder leiding van de 'Joint Interagency Task Force-East (JIATF-E)'. Binnen deze organisatie vervult de Commandant der Zeemacht in het Caribische Gebied, tevens Commandant Kustwacht, de rol van Task Group Commander 4.4 (CTG 4.4). In zover de Amerikaanse eenheden vluchten uitvoeren binnen het aan de Task Group Commander 4.4 toebedeelde verantwoordelijkheidsgebied, staan deze eenheden onder diens tactische bevel. Het verantwoordelijkheidsgebied omvat de territoriale wateren van de Nederlandse Antillen en Aruba alsmede een substantieel deel van het zee- en luchtgebied van de Caribische zee. De verantwoordelijkheid strekt zich echter niet uit over de territoriale wateren en landmassa van derde landen. Voorzover de Amerikaanse vliegtuigen boven dergelijke landen moeten opereren, dienen de Verenigde Staten daartoe met deze landen separate afspraken te maken. Voor Colombia bestaan dergelijke afspraken reeds.

⁴⁸ De immuniteiten zijn niet onbeperkt. Voor ernstige, gevoelige zaken of indien de Verenigde Staten niet zouden kunnen vervolgen, bestaat de mogelijkheid tot het vragen van een waiver, die dit land welwillend zal bezien.

Totstandkoming, goedkeuring en ratificatie van het verdrag

In augustus 1998 polsen de Verenigde Staten Nederland (in de ogen van de Amerikanen dé centrale partner binnen het Koninkrijk) naar de mogelijkheid van het eventueel plaatsen van een Forward Operating Location op Curaçao en Aruba. Na uitvoering van twee *Site Surveys* waarbij onderzoek wordt gedaan naar de technische faciliteiten op de twee internationale luchthavens, de mogelijkheid om het personeel te huisvesten en veiligheidsaspecten voor personeel en materieel, concluderen de Verenigde Staten dat het creëren van logistieke steunpunten voor Amerikaanse vliegtuigen mogelijk is. In februari 1999 vindt in Den Haag de eerste formele onderhandelingsronde tussen het Koninkrijk en de Verenigde Staten plaats over het door de Verenigde Staten opgesteld conceptverdrag. Na een reeks van contacten over en weer, vervolgt een Koninkrijksdelegatie in april 1999 de onderhandelingen in Washington. Ditmaal wordt, op basis van een nieuw concept interim-verdrag, op ambtelijk niveau overeenstemming bereikt.

Op 13 april 1999 komt het interim-verdrag tot stand. Op dezelfde datum licht de Minister van Buitenlandse Zaken de Tweede Kamer in over de totstandkoming van het verdrag, dat een looptijd zal hebben van één jaar.

In juli 1999 presenteren de Verenigde Staten tijdens een workshop in Den Haag een conceptvoorstel voor een definitief verdrag. Op grond van de gedachtewisseling in Den Haag vervaardigen de Verenigde Staten een aangepast voorstel. Na meerdere overleg rondes in Koninkrijksverband en twee formele onderhandelings rondes in Willemstad respectievelijk Washington, worden op 17 en 18 januari 2000 te Miami de officiële onderhandelingen voortgezet. Deze resulteren in een overeenstemming over het verdrag, dat vervolgens in de drie Landen van het Koninkrijk op politiek niveau dient te worden gesanctioneerd.

Op 25 februari 2000 vindt accordering plaats in de Rijksministerraad die besluit dat sprake zal zijn van voorlopige toepassing van het verdrag hangende de parlementaire goedkeuring. Op 6 maart 2000 ondertekenen de Minister-president van de Nederlandse Antillen en de Minister-president van Aruba in Oranjestad het verdrag namens het Koninkrijk. Nadat het verdrag voor advies is voorgelegd aan de Raad van State, behandelt de Tweede Kamer dit in mei 2001 in een gezamenlijk overleg met delegaties van de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba. Nadat de Regering kritische vragen heeft beantwoord, keurt de Tweede Kamer het verdrag goed bij (ontwerp) Rijkswet, met dienverstand dat er jaarlijks een evaluatie van de uitvoering zal plaatsvinden. In okto-

ber 2001 aanvaarde de Eerste Kamer de Goedkeuringswet, waarna de Regering het verdrag kon bekrachtigen.

8.2 Onderhandelingsarena's: belangen van de Verenigde Staten van Amerika en de Landen van het Koninkrijk

Overeenstemmende belangen

Bij de totstandkoming van de FOLs is gebruikgemaakt van reeds tussen het Koninkrijk en de Verenigde Staten bestaande samenwerkingsverbanden op het gebied van de internationale drugsbestrijding. Zo draagt sedert het begin van de tachtiger jaren van de vorige eeuw de Koninklijke marine samen met de Verenigde Staten bij aan het onderscheppen van van drugsmokkel verdacht scheepvaart- en luchtvaartverkeer in het Caribische gebied. Deze samenwerking werd begin van de negentiger jaren geïntensiveerd doordat de Koninklijke marine, mede op verzoek van de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Regeringen, de taak kreeg toezicht te houden op het lucht- en zeegebied rond de Nederlandse Antillen en Aruba. Zoals bleek uit het vorige hoofdstuk, vond verdere uitbouw van de samenwerking plaats door de oprichting in 1996 van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba. De Kustwacht kreeg diverse maritieme dienstverlenings- en rechtshandavingstaken. Voorts werd de samenwerking tussen het Koninkrijk en de Verenigde Staten gestructureerd door het plaatsen van verbindingsofficieren op de wederzijdse hoofdkwartieren.

Belangen van de Verenigde Staten

Als gevolg van de indertijd afgesproken teruggave aan Panama van de jurisdictie over het Panama kanaal, dienden de Verenigde Staten Howard Airforce Base in mei 1999 te sluiten. Vanuit deze basis vinden onder meer verkenningsvluchten plaats in het kader van de drugsbestrijding in de Caribische, Midden-Amerikaanse en Latijns-Amerikaanse regio. De Verenigde Staten onderzoeken alternatieven voor het openen van nieuwe steunpunten (Forward Operating Locations) waarvan Amerikaanse vliegtuigen gebruik zouden kunnen maken. Opties zijn Santo Cano in Honduras, Manta in Equador en Aruba óf Curaçao.

Belangen van de Caribische Landen van het Koninkrijk

Het verzoek van de Verenigde Staten vindt plaats tegen de achtergrond van een reeds bestaande samenwerking tussen het Koninkrijk en de Verenigde Staten op het gebied van de maritieme drugsbestrijding. Ook is sprake van een continue dialoog tussen de Verenigde Staten en de Koninkrijkspartners over het door internationale criminelen toe-

nemend gebruiken van de Nederlandse Antillen en Aruba als doorvoerpunten voor de illegale handel in verdovende middelen. De situatie dreigt alarmerend te worden getuige het sceptische oordeel in het Amerikaanse International Narcotics Strategy Report van 1997 over de situatie in zowel Aruba als in de Nederlandse Antillen. Het rapport noemt voorts Nederland als belangrijk handels- en financieel knooppunt in de illegale internationale drugshandel.

In 1997 en 1998 vinden op verschillende niveaus gesprekken plaats tussen de Verenigde Staten en het Koninkrijk, waaronder de Nederlandse Antillen en Aruba om te bezien hoe paal en perk te stellen aan de toenemende activiteiten van de internationale drugscriminaliteit in de Caribische regio. Hierbij streeft de Regering van de Nederlandse Antillen naar een voortzetting en versteviging van met name de bilaterale samenwerking met de Verenigde Staten op dit terrein. Contacten tussen de Verenigde Staten en Aruba betreffen ondermeer de uitlevering door Aruba van een aantal Arubaanse ingezetenen die verdacht worden van illegale drugsgerelateerde activiteiten in de Verenigde Staten.

Aruba zou overigens ook voorkomen op de lijst van 'major illicit drug producing/transit countries' – ook wel de 'major list' genoemd. Plaatsing op deze lijst kan leiden tot negatieve effecten in het economische verkeer met de Verenigde Staten (mogelijke sancties) hetgeen desastreus zou uitwerken op het Amerikaanse toerisme dat op dit eiland een grote vlucht heeft genomen. Voorts blijken de Nederlandse Antillen voor te komen op de Amerikaanse 'watch list' van landen waar ondermeer sprake is van een groot risico van toenemende doorvoerhandel in illegale drugs. Medio 1998 brengt een delegatie van International Narcotics and Law Enforcement Affairs een bezoek aan de Nederlandse Antillen. Naast het bespreken van mogelijkheden tot wederzijdse samenwerking, wordt ondermeer aangegeven dat het niet ondenkbeeldig is dat ook de Nederlandse Antillen op de 'major list' worden geplaatst.

De Koninkrijkspartners hechten, deels om verschillende redenen en met verschillende argumenten, groot belang aan het leveren van een bijdrage aan de verbetering van de internationale drugsbestrijding in de Caribische regio, ook in internationaal kader. Een FOLs-verdrag zou daartoe een uitgelezen mogelijkheid bieden. Met name de Nederlandse Antillen en Aruba hebben aangedrongen op de totstandkoming van dit verdrag. Voor Aruba was de verbetering van het imago van het eiland een zeer belangrijke overweging, mede omdat de economie voor een groot deel afhankelijk is van het toerisme uit Noord Amerika. Imagoverbetering speelde ook een hoofdrol voor de Nederlandse Antillen.

Voorts werd verwacht dat het land ook economisch profijt zou kunnen hebben van de vestiging van een FOL op Curaçao. Beide Landen wensen zo mogelijk van de negatieve lijsten af te geraken. Ook Nederland hecht belang aan de versterking van de reeds intensieve maritieme samenwerking met de Verenigde Staten op het gebied van de bestrijding van de internationale (drugs) criminaliteit in de Caribische regio. Kortom, er bestaat een gemeenschappelijk belang tussen het Koninkrijk en de Verenigde Staten bij de bestrijding van de drugshandel in de regio.

Divergerende belangen

Naast overeenstemmende belangen is ook sprake van belangen waar de respectieve partijen hetzij een ander gewicht aan toekennen dan wel van belangen die divergeren. De belangrijkste hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- Immuniteiten en privileges. De Verenigde Staten wensen totale immuniteit voor militair en burger personeel (en hun familieleden). Nederland is voorstander voor beperkte 'on duty' immunititeiten. De Nederlandse Antillen en Aruba zijn voorstander van het verlenen van algehele immuniteit⁴⁹.
- Vrijwaring van claims in geval van calamiteiten: De Verenigde Staten stellen wederzijdse vrijwaring voor. Aruba en de Nederlandse Antillen wijzen op het risico dat zij lopen bij het vestigen van de FOLs.
- Looptijd van het verdrag: Nederland was aanvankelijk voorstander van een opzeggingstermijn van een jaar, terwijl de Verenigde Staten belang hechtten aan een langlopend ongeclausuleerd verdrag.
- Belastingvrijheden: De Verenigde Staten zijn voor volledige belastingvrijheid (op importen en persoonlijke bagage), dit gold niet voor de Nederlandse Antillen en Aruba.

Deze aspecten komen in het navolgende nader aan de orde.

8.3 De onderhandelingen leidend tot de totstandkoming van het verdrag

In de periode voorafgaande aan de daadwerkelijke onderhandelingen zijn er op diverse niveaus formele en informele contacten tussen de Koninkrijkspartners en de Verenigde Staten. Zo trachten de Nederlandse Antillen via contacten met het Amerikaanse Consulaat te Willemstad op politiek niveau in gesprek te komen met het State

⁴⁹ Een argument daarbij was het feit dat het justitiële apparaat mogelijkwijs te zeer belast zou worden indien sprake zou zijn van grote aantallen Amerikaanse rechtsschenkers.

Department over de wijze waarop de Nederlandse Antillen en de Verenigde Staten in de toekomst zouden kunnen samenwerken op het gebied van de bestrijding van de internationale drugshandel. De Amerikanen laten via Ambassade Washington echter weten voorstander te zijn van het bespreken van deze aangelegenheden op het niveau van het Koninkrijk. Zoals vermeld, polsen de Verenigde Staten Nederland in augustus 1998 naar de mogelijkheid van het eventueel plaatsen van een Forward Operating Locations op Curaçao en Aruba.

Prelude op de onderhandelingen

Eind 1998 verleent het Koninkrijk de Verenigde Staten toestemming voor het uitvoeren van een onderzoek naar de technische faciliteiten op de Nederlandse Antillen en Aruba. Deze Site Surveys leiden tot de conclusie dat het creëren van logistieke steunpunten voor Amerikaanse vliegtuigen mogelijk is. Hierna raakt het proces in een stroomversnelling. De Verenigde Staten zullen een voorstel formuleren dat een nauwere samenwerking tussen het Koninkrijk en de Verenigde Staten op het gebied van drugsbestrijding in de Caribische regio impliceert. Dit voorstel zal moeten worden besproken in Koninkrijksverband aangezien het buitenlandse betrekkingen betreft. Voorts vereisen de belangen van de Caribische delen van het Koninkrijk in deze kwestie overleg in Koninkrijksverband over de implicaties van het Amerikaanse verzoek en over de juridische vorm van de samenwerking. Dit overleg zal uiteindelijk moeten uitmonden in politieke besluitvorming.

Voordat de Verenigde Staten hun voorstel door middel van een formeel verzoek aan het Koninkrijk kenbaar maken zijn er tal van informele gedachtewisselingen tussen de diverse partijen onder meer over de resultaten van de Site Surveys en in hoeverre de stationering van de Amerikaanse vliegtuigen gerealiseerd kan worden binnen de bestaande infrastructurele faciliteiten van beide luchthavens.

Actoren en structurering van het onderhandelingsproces

In Koninkrijksverband is sprake van meerdere actoren en stakeholders waaronder de Nederlandse Antillen, Aruba, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Verenigde Staten laten weten dat het niet duidelijk is tot welke instantie binnen het Koninkrijk zij zich in deze kwestie dienen te wenden.

Binnen het Koninkrijk wordt daarom getracht te komen tot één aanspreekpunt, waarbij het ook van belang is dat er een goede coördinatie en een sluitende wederzijdse informatie-uitwisseling bestaat tussen de verschillende diensten die in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba bij dit onderwerp betrokken zijn. Uiteindelijk wordt gekozen voor een constructie waarbij het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de persoon van Directeur Westelijk Halfrond hét centrale aanspreekpunt wordt. Daarnaast benoemen de Nederlandse Antillen een der Adviseurs van de Raad van Ministers tot FOL-coördinator⁵⁰; voor Aruba is dit de Directeur van de Directie Buitenlandse Betrekkingen.

De drie FOL-coördinatoren worden geacht gedurende het gehele onderhandelingsproces nauw samen te werken. Hierbij hebben de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse coördinator tevens de belangrijke taak om het interne overleg tussen de diensten in elk der Landen te bevorderen en standpunten in te brengen in het overleg binnen Koninkrijksverband. Bij onderhandelingen met de Verenigde Staten wordt de Koninkrijksdelegatie geleid door Directeur Westelijk Halfrond. De Verenigde Staten benoemen ook een hoofdonderhandelaar.

De reguliere contacten tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Verenigde Staten verlopen veelvuldig via HMA Washington doorgaans met inschakeling van de Gevolmachtigd Minister voor de Nederlandse Antillen en de Gevolmachtigd Minister voor Aruba die hun standplaats hebben op deze ambassade. Indien formele onderhandelingen in Washington plaatsvinden, maken deze functionarissen deel uit van de Koninkrijksdelegatie. Zijn de onderhandelingen in Nederland, dan worden de Nederlandse Antillen en Aruba vertegenwoordigd door hun respectieve Gevolmachtigde Ministers met standplaats in Den Haag. In geval van onderhandelingen in Willemstad, zijn naast de Antilliaanse en Arubaanse FOL-coördinatoren ook de Gevolmachtigd Ministers van beide Landen met standplaats Washington aanwezig.

Op deze wijze wordt ervoor zorg gedragen dat elk der Koninkrijkspartners altijd op het geëigende niveau in de Koninkrijksdelegatie vertegenwoordigd is, waarbij vanuit Nederland ook het Ministerie van Defensie een prominente rol vervult.

⁵⁰ Deze functionaris beschikt over goed contacten met belangrijke stakeholders (Raad van Ministers en de Minister-president, Gezaghebber van Curaçao, de Belasting- en Immigratiedienst, de luchthaven (Corinto), de oliemaatschappij Curoil, en hotelexploitanten).

Naast deze belangrijke actoren is verder sprake van veelvuldige contacten tussen HMA Washington en het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Defensie. Voorts bestaat frequente berichtgeving tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en posten in de buurlanden van de Nederlandse Antillen en Aruba als Venezuela, Colombia, Jamaica en Santo Domingo. Dat laatste geldt vooral berichtgeving over de totstandkoming van het interim-akkoord en het uiteindelijke verdrag.

Onderhandelingen leidend tot het interim-akkoord

Nadat een tweede meer uitgebreid Site Survey plaats heeft gevonden, waarbij de Verenigde Staten ook de mogelijkheden van lokale ondersteuning nagaan, vindt in Den Haag op 25 en 26 februari 1999 de eerste formele onderhandelingsronde tussen het Koninkrijk en de Verenigde Staten plaats. Voorafgaand aan dit overleg vindt voorbereidend ambtelijk overleg plaats waarbij ook de Kabinetten van de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en Aruba zijn betrokken. Gezien de behoefte om snel over te gaan tot het vestigen van een FOL op de eilanden, sturen de partijen aan op het sluiten van een interim-akkoord.

Ondanks dat het Koninkrijk gedurende de aan de onderhandelingen voorafgaande maanden bij de Verenigde Staten heeft aangedrongen op feitenmateriaal over hoeveelheid vliegtuigen, omvang en taken van het personeel, enzovoorts, ontbreekt het volledige beeld bij aanvang van de onderhandelingen. Deze verlopen evenwel in een constructieve sfeer en leiden tot een conceptakkoord dat door de diverse partijen zowel ambtelijk als politiek op zijn merites wordt gezien. Naast de omvang van de Amerikaanse presentie op beide eilanden, enkele technisch-logistieke aspecten en nader te onderzoeken verdrags-technische aangelegenheden, resteert als substantieel punt de immuniteitenkwestie. De Verenigde Staten wensen voor al het op de eilanden te stationeren militair en burgeroverheidspersoneel totale immuniteit conform artikel 37 van het Verdrag van Wenen inzake Diplomatiek Verkeer (1961). Nederland daarentegen wenst beperkte immuniteiten op grond van het Weense Verdrag inzake Consulaire Betrekkingen (1963).

Over de immuniteit van jurisdictie ontstaat een diepgaand verschil van mening tussen de Koninkrijkspartners. Nederland is ter voorkoming van precedentswerking voorstander van het verlenen van sterk begrensde immuniteiten⁵¹. De Nederlandse Antillen en Aruba

⁵¹ Het gaat daarbij om het bredere belang van immuniteiten die op verschillende plaatsen in het Koninkrijk aan verschillende partners worden verleend, en een consistente aanpak daarvan.

bepleiten mede gezien hun beperkte justitiële capaciteit algehele immuniteit, waarbij overtredingen begaan door het FOL-personeel en familieleden worden beoordeeld onder het juridische regime van de Verenigde Staten. De Nederlandse Antillen en Aruba zijn daarbij overigens van mening dat de immuniteitskwestie alsmede eventuele belasting-technische aspecten aangelegenheden zijn die onder de autonomie van het Land vallen en géén Koninkrijksaangelegenheid zijn.

Onmiddellijk na de onderhandelingen in Den Haag passen de Verenigde Staten de interim-verdrag aan. Het nieuwe concept wordt qua inhoud en strekking op ambtelijk en politiek niveau in de Landen van het Koninkrijk beoordeeld. Nadat overeenstemming tussen de Koninkrijkspartners is bereikt, kan besluitvorming in de Rijksministerraad plaatsvinden. Omdat de kwestie van de immuniteiten een struikelblok blijkt bij het verkrijgen van een eensgezind Koninkrijksstandpunt en ook omdat een aantal andere zaken nog niet is afgeconcludeerd, stelt Nederland de behandeling in de Rijksministerraad uit. De Nederlandse Antillen en Aruba als ook de Verenigde Staten betreuren dit uitstel. Echter, Nederland houdt voet bij stuk en wenst een ordentelijke besluitvorming alvorens het onderwerp te agenderen voor de Rijksministerraad. Indien een en ander tot vertraging zou leiden, kan men eventueel via andere procedures (toevoeging van additionele vliegtuigen onder bestaande clearance regelingen) tegemoet komen aan de Amerikaanse wens reeds van start te gaan hangende de onderhandelingen.

Na een reeks van contacten over en weer vervolgt een Koninkrijksdelegatie met brede vertegenwoordiging op 6 en 7 april de formele onderhandelingen met de Verenigde Staten op basis van een nieuw conceptverdrag. Ditmaal wordt op ambtelijk niveau wel overeenstemming bereikt, waarbij ook de immuniteitskwestie naar tevredenheid van alle Koninkrijkspartners is geregeld. Vervolgens komt men ook op politiek niveau tot overeenstemming. Het interim-verdrag wordt op 13 april 1999 door alle partijen getekend. Op diezelfde dag licht de Minister van Buitenlandse Zaken de Tweede Kamer in over de totstandkoming van het verdrag, dat een looptijd zal hebben van één jaar.

De Verenigde Staten maken in goede samenwerking met de lokale autoriteiten een begin met de opbouw van de FOLs op Aruba en Curaçao. De Koninkrijksambassades in de regio informeren samen met de vertegenwoordigingen van de Verenigde Staten de autoriteiten over het verdrag en de strekking daarvan. Hierbij wordt benadrukt dat de FOLs uitsluitend dienen voor de drugsbestrijding vanuit de lucht waarbij het gaat om monitoring, opsporing en eventueel onderschepping van drugstransporten.

Het Koninkrijk en de Verenigde Staten maken in de loop van het jaar nadere afspraken over de inrichting en de werking van de FOLs en gaan verder met de voorbereiding van een verdrag van langere duur. In de Nederlandse pers verschijnen inmiddels artikelen ondermeer van het Trans National Institute over de mogelijke consequenties van de FOLs, waarbij met name gewezen wordt op het niet denkbeeldige gevaar dat het Koninkrijk betrokken zou kunnen worden bij de Amerikaanse 'war on drugs' in het kader van het Plan Colombia.

Op 9 juni 1999 vindt Algemeen Overleg plaats tussen de Vaste Commissies van Buitenlandse Zaken en Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hierbij komt een aantal zaken ter sprake. Centraal staat de mogelijke connectie tussen de FOLs en de activiteiten van de Verenigde Staten binnen het Plan Colombia. Daarbij is de vraag of de informatie die de Verenigde Staten verkrijgen via de vluchten vanaf de FOLs niet gebruikt zal worden in de strijd tegen de Colombiaanse guerrilla. Ook wordt gesproken over de immuniteiten, mogelijke economische voordelen van de FOLs voor beide Landen en aspecten van de beveiliging van Hato international airport. Tot slot komt de parlementaire goedkeuring van het interim-verdrag aan de orde.

De vier grote Nederlandse politieke partijen stemmen in met de strekking van het interim-verdrag (gericht op drugsbestrijding) ondanks hun verbolgenheid met de gevolgde procedure. Wijzend op artikel 7 van de Rijkswet Goedkeuring en Bekendmaking Verdragen dat bepaalt dat de parlementaire goedkeuring niet is vereist indien een verdrag niet in strijd is met de Grondwet, geen belangrijke geldelijke verplichtingen oplegt en voor ten hoogste één jaar is gesloten, stelt de Minister van Buitenlandse Zaken dat de Regering niet buiten haar bevoegdheden is gegaan. Hij zegt wel toe dat het uiteindelijke verdrag wel de geëigende parlementaire procedure zal doorlopen. Het Parlement blijft het oneens met deze redenering, immers men sluit geen verdrag voor een jaar ter voorbereiding van een definitief verdrag. Voorts wijst men op de aan het interim-verdrag in de vorm van investeringen en risico's verbonden kosten.

Het definitieve verdrag

De voorbereidingen voor een verdrag van langere duur vergen intensief overleg binnen het Koninkrijk en tussen het Koninkrijk en de Verenigde Staten. Een en ander resulteert in de ondertekening van het uiteindelijke verdrag op 2 maart 2000. De ondertekening vindt plaats in Oranjestad waarbij, zoals eerder vermeld, de Minister-president van zowel

de Nederlandse Antillen als Aruba namens het Koninkrijk tekenen. Onderstaand wordt het verloop van de onderhandelingen over het definitieve verdrag beschreven.

De Verenigde Staten komen met een conceptvoorstel voor een definitief verdrag dat medio juli 1999 door middel van een workshop in Den Haag wordt toegelicht en besproken. Het Koninkrijk heeft kritiek op een groot aantal aspecten. Op grond van de gedachteswisseling in Den Haag vervaardigen de Verenigde Staten op 23 juli 1999 een aangepast voorstel. Dit voorstel is vervolgens onderwerp van intensief overleg tussen de FOL-coördinatoren, die elk ruggespraak houden met hun achterban. De FOL-coördinatoren van de Nederlandse Antillen en Aruba formuleren een gezamenlijk standpunt; Nederland vervaardigt een eigen reactie. Vervolgens wordt gepoogd een gemeenschappelijk standpunt te formuleren. De voornaamste bezwaren tegen het Amerikaanse voorstel betreffen de immuniteiten, privileges, het gebrek aan economische voordelen voor de Nederlandse Antillen en Aruba alsmede de mogelijkheid voor het tussentijds opzeggen van het verdrag.

Omdat het wenselijk is dat de Koninkrijksonderhandelaars een door de Rijksministerraad geaccordeerd mandaat krijgen voor de verdere onderhandelingen met de Verenigde Staten, wordt besloten tot het houden van een Koninkrijksoverleg. Voorafgaande aan dit overleg ontvouwt de Amerikaanse onderhandelaar in een briefing aan HMA Washington de Amerikaanse visie op de onderhandelingen. Deze briefing wordt bijgewoond door de Gevolmachtigd Ministers van de Nederlandse Antillen en Aruba werkzaam op HMA Washington.

Het Koninkrijksoverleg vindt van 25 tot en met 27 augustus plaats te Willemstad, verloopt in een goede verstandhouding en resulteert in een gezamenlijke concepttekst voor het verdrag. Ondanks het feit dat de terzake door het Ministerie van Buitenlandse Zaken opgestelde ‘mandaatbrief’ aan de Rijksministerraad én de aan de Verenigde Staten aangeboden concepttekst niet geheel overeenstemmen met hetgeen tijdens het Koninkrijksoverleg te Willemstad is overeengekomen, besluiten de Koninkrijkspartners toch op basis van deze documenten door te werken. Het mandaat wordt vervolgens door de Rijksministerraad op 17 september vastgesteld.

De Verenigde Staten wijzen vervolgens het vanuit het Koninkrijk ontvangen tegenvoorstel af omdat dit amper in de buurt komt van hun wensen. Toch vinden op 4 en 5 oktober te Willemstad hernieuwde onderhandelingen plaats tussen de Verenigde Staten en de

Koninkrijksonderhandelaren. Dit overleg wordt door het voortijdig vertrek van de Amerikaanse delegatie niet bevredigend afgerond. Het vertrek had vooral te maken met het mandaat van de Amerikaanse delegatie dat te weinig onderhandelingsruimte toeliet. De Koninkrijksdelegatie zet echter haar werkzaamheden in Willemstad voort en formuleert een nieuw voorstel. Op 21 en 22 oktober bespreken een afvaardiging van het Koninkrijk en de onderhandelaren van de Verenigde Staten dit voorstel in Washington. Aangezien er knelpunten blijven bestaan (ondermeer de immuniteiten van familieleden van het gestationeerd Amerikaans defensiepersoneel, belastingvrijheden, toepassing van Amerikaanse milieustandaarden en enkele technische aspecten), blijft ook nu overeenstemming uit⁵².

Inmiddels neemt de berichtgeving in de Nederlandse, Nederlands- Antilliaanse en Arubaanse pers over mogelijk negatieve effecten van de FOLs toe als gevolg van de publicatie van het Trans National Institute 'Een verkeerde stap in de foutieve richting'. Hierin wordt gewezen op de door het aannemen van het FOLs-verdrag ongewenste en schier onvermijdelijke vermenging tussen bestrijding van drugshandel en de in Colombia gaande guerrillaoorlog.

Nadat het Koninkrijk en de Verenigde Staten onder meer door middel van inschakeling van Ambassade Washington intensief overleg hebben gevoerd over de laatste geschilpunten, worden op 17 en 18 januari 2000 te Miami de formele onderhandelingen voortgezet. Deze resulteren in een overeenstemming over het verdrag, dat vervolgens in de drie Landen van het Koninkrijk op politiek niveau dient te worden gesanctioneerd. De Koninkrijksdelegatie is tijdens het onderhandelingsproces geslaagd om binnen het door de Rijksministerraad verleende mandaat te blijven en de voordelen van de FOLs voor de Nederlandse Antillen en Aruba te maximaliseren.

Ratificatie

Vervolgens wordt de procedure tot ratificatie van het verdrag gestart, waarbij duidelijk wordt dat sprake zal zijn van voorlopige toepassing van het verdrag hangende de parlementaire goedkeuring.

Het verdrag wordt in juli 2000 aan de Tweede Kamer en de Staten van respectievelijk de Nederlandse Antillen en Aruba voorgelegd. Nadat het verdrag voor advies is aangeboden

⁵² In november 1999 komt een FOL-verdrag tot stand tussen Ecuador en de Verenigde Staten, waarbij sprake is van een looptijd van tien jaar, diplomatieke immuniteit en totale belastingvrijheid voor het FOL-personeel.

aan de Raad van State, behandelt de Tweede Kamer in mei 2001 het verdrag in een gezamenlijk overleg met delegaties van de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba. Door middel van kritische schriftelijke vragen en in het plenaire debat wijzen diverse fracties op de gevaren van een mogelijke betrokkenheid van de FOLs (en daarmee van het Koninkrijk) bij de interne situatie in Colombia waar de Regering wordt geconfronteerd met de drugsguerrilla van het FARC. Een belangrijk vraagpunt is in hoeverre de informatie die tijdens de vluchten wordt verzameld, door de Amerikanen gebruikt wordt voor andere doeleinden bijvoorbeeld de vernietiging van de in de productiegebieden op het veld staande gewassen. Voorts richten de bezwaren zich op de aan het Amerikaanse personeel toegestane immuniteiten. Ook rijzen vragen over het ontbreken van voldoende zicht op de uitvoeringsregelingen.

Als gevolg van afdoende reactie door de Minister van Buitenlandse Zaken op de gerezen bezwaren en vraagpunten stemt de Tweede Kamer in met het verdrag onder aanneming van een amendement dat een jaarlijkse evaluatie van de uitvoering van het verdrag regelt⁵³. De Staten van de Nederlandse Antillen en die van Aruba hadden al in een eerder stadium ingestemd met het verdrag. Vervolgens vindt in oktober 2001 behandeling plaats in de Eerste Kamer.

8.4 Analyse

Er is sprake geweest van goede samenwerking tussen de Koninkrijkspartners op dit politiek gevoelige en ingewikkelde dossier. Ofschoon de belangen van de partners op deelterreinen uit elkaar lagen, was het overkoepelende belang congruent. Hierdoor bleef het proces goed werkbaar.

De onderhandelingsstructuur binnen het Koninkrijk functioneerde naar wens mede door het aanstellen van drie namens elk van de Koninkrijkspartners optredende FOL-coördinatoren. Hierbij verzorgden de Antilliaanse en de Arubaanse coördinator vooral de interne afstemming tussen de diensten op Landsniveau naast de ambtelijke afstemming met de Nederlandse coördinator.

Aanvankelijk waren de Verenigde Staten als externe onderhandelingspartner geneigd uitsluitend ‘zaken te doen’ met Den Haag, ervan uitgaande dat Nederland het aanspreekpunt zou zijn voor ‘The Kingdom of The Netherlands’. Deze in steek van de Verenigde

⁵³ De eerste evaluatie heeft medio 2002 plaatsgevonden.

Staten deed het proces in eerste instantie geen goed. Echter, binnen het Koninkrijk koos men er al snel voor de interne samenwerking vorm te geven door elk van de Koninkrijkspartners een FOL-coördinator te laten aanwijzen. Deze coördinatoren dienden met gezag te kunnen optreden bij de interdepartementale afstemming van het FOL-dossier in eigen land en over voldoende mandaat te beschikken om inbreng te leveren aan het onderhandelingsproces binnen het Koninkrijk. Voorts dienden zij nauw met elkaar samen te werken om de onder leiding van de FOL-coördinator van Nederland staande Koninkrijksdelegatie in staat te stellen de Verenigde Staten tegemoet te treden met een door de Koninkrijkspartners onderling uitonderhandeld pakket. Vermeden moest worden dat de Koninkrijkspartners door de Verenigde Staten uit elkaar zouden worden gespeeld.

De Nederlandse Antillen kozen voor een bestuurder met goede ambtelijke en politieke contacten met de respectieve stakeholders binnen de Nederlandse Antillen. Ook dienden de functionele contacten tussen de FOL-coördinator en de Directie Buitenlandse Betrekkingen goed te verlopen met name ten aanzien van verdragsjuridische aangelegenheden. De functionaris aan Arubaanse zijde beschikte eveneens over de noodzakelijk geachte contacten met belangrijke stakeholders in Aruba.

Ondanks de afspraken om de drie FOL-coördinatoren als ‘eenheid’ te laten optreden vis-à-vis de Verenigde Staten, was er in het begin van de onderhandelingen bij tijd en wijle sprake van een parallel proces tussen het Nederlandse Ministerie van Defensie en dat van de Verenigde Staten. Dit bleek aanleiding te geven tot enige ergernis en maakte het onderhandelingsproces nodeloos complex. Het Ministerie van Defensie verliet die aanvankelijke aanpak dan ook spoedig. Uiteindelijk bleek de Koninkrijksdelegatie volgens alle bij het onderzoek betrokken gesprekspartners naar wens te functioneren gedurende de opeenvolgende onderhandelingsronden mede door de aanpak van de delegatieleider.

De FOL-coördinatoren van de Nederlandse Antillen en Aruba zijn van mening dat het onderhandelingsproces binnen het Koninkrijk nodeloos vertraagd werd door het voortlopende meningsverschil over de kwestie van de immuniteiten voor het FOL-personeel. Ten aanzien van dit specifieke aspect van het verdrag bleken Aruba en de Nederlandse Antillen het spoedig eens over de onderhandelingsinzet van de Verenigde Staten. Voor Nederland bleef deze kwestie daarentegen langdurig een heet hangijzer. Uiteindelijk is men er wel uitgekomen, maar dat had naar de mening van de Antilliaanse en Arubaanse FOL-coördinatoren bij een pragmatischer houding van Nederland spoediger kunnen

geschieden. Nadat de kwestie van de immuniteiten geregeld was, verliep het verdere proces zeer voorspoedig.

Het interne onderhandelingsproces heeft een lange doorlooptijd gehad. Zo had de aanvankelijk stoeve samenwerking tussen de Koninkrijkspartners wellicht kunnen worden vermeden door in verkennende gesprekken een aantal opties voor politieke besluitvorming te agenderen. Vervolgens had vastgesteld kunnen worden of en in hoeverre bepaalde aspecten van de samenwerking met de Verenigde Staten behandeling vereisten op Koninkrijksniveau dan wel op het niveau van de individuele landen. Deze besluitvorming had vervolgens moeten resulteren in een door alle Koninkrijkspartners aan te houden beleidslijn. Indien zulks het geval was geweest, hadden wellicht langdurig voortslepende kwesties als immuniteiten, belastingregelingen en aansprakelijkheden eerder opgelost kunnen worden. Hierdoor had ook het externe onderhandelingsproces aan efficiëntie kunnen winnen.

Aan de andere kant men zich evenwel afvragen of het nuttig en mogelijk zou zijn geweest om reeds vanaf het prille begin van de onderhandelingen binnen het Koninkrijk afspraken te maken over een bepaalde structuur en een traject met sleutelmomenten. Ofschoon een dergelijke aanpak helderheid had kunnen verschaffen aan alle partijen, kan ook gereceneerd worden dat dit het proces erg rigide had kunnen maken. Of, zoals een van de gesprekspartners tijdens het onderzoek aangaf 'een dergelijke aanpak is bij een ingewikkeld dossier als de FOL niet nodig en zelfs onwenselijk omdat de respectieve onderhandelingspartners aan elkaar dienen te wennen om vanuit het eigen mandaat een onderlinge vertrouwensbasis op te bouwen, waarna men in staat is gezamenlijk op te trekken'. Dit 'aan elkaar snuffelen' geeft uiteraard spanningen, die nu eenmaal inherent zijn aan onderhandelingsprocessen.

Terugkijkend op het proces, zijn de sleutelpersonen zijn het erover eens dat de onderlinge samenwerking bij de totstandkoming van het interim-verdrag en het uiteindelijke verdrag grotendeels goed is verlopen. Hierbij wordt de mening gedeeld dat hierdoor het Koninkrijk als 'eenheid' de Verenigde Staten tegemoet heeft kunnen treden in de onderhandelingen.

9 TOTSTANDKOMING VAN HET 7E BESLUIT 'LANDEN EN GEBIEDEN OVERZEE (LGO)'

Dit hoofdstuk is gewijd aan een beschrijving en analyse van de samenwerking van de Koninkrijkspartners bij de totstandkoming van het 7e LGO-besluit⁵⁴. Dit besluit regelt de samenwerking van de Nederlandse Antillen en Aruba met de Europese Unie voortvloeiend uit de associatie tussen de Europese Unie en de niet-Europese landen en gebieden, die een bijzondere betrekking onderhouden met de lidstaten van de Gemeenschap.

Afgezien van het feit dat uit het internationaal handelsbeleid voortvloeiende verdragen vanwege het Koninkrijk tot stand komen, behoort het gehele spectrum van financiële en economische aangelegenheden tot de autonome sfeer van de Landen. Derhalve valt een diepgaande analyse van het internationale handelsbeleid van beide Landen buiten het kader van het onderhavige IOB-onderzoek. Echter, ter wille van het begrijpelijk maken van de relatie tussen het 7e LGO-besluit en de internationale commerciële belangen van de Caribische Landen van het Koninkrijk wordt zeer in het kort aandacht gegeven aan de handelspolitiek van de Nederlandse Antillen en Aruba.

9.1 Handelspolitiek Nederlandse Antillen en Aruba

Volgens het door de Adviescommissie Toekomst Curaçao (Commissie Biesheuvel) in 1991 uitgebracht advies zouden de Caribische Landen als springplank naar Latijns Amerika van groot belang voor het Nederlandse bedrijfsleven (kunnen) worden. In 2000 wijst het onderzoeksrapport 'Economic Partnership Nederland-Antillen' opgesteld door KPMG-Policy Productions echter uit dat de belangstelling van het Nederlandse bedrijfsleven om actief te participeren in de economie van de Nederlandse Antillen vooralsnog uitermate beperkt is. De onderzoekers voeren de volgende redenen aan: het ontbreken van een heldere handelspolitiek, een niet altijd even voorspelbaar en consistent overheidsoptreden en het feit dat goede voornemens niet altijd worden gerealiseerd.

⁵⁴ Voor zover relevant wordt hierbij kort aandacht geschonken aan de samenwerking tussen de Koninkrijkspartners gedurende de onderhandelingen inzake de tussentijdse herziening van het 6e LGO-besluit in de periode 1996 - 1997.

Intussen worden ook de Caribische Koninkrijkspartners geconfronteerd met de kansen en bedreigingen die voortvloeien uit de toenemende globalisering en processen van deregulering en liberalisering. Evenals dit het geval is voor de andere kleine eilandstaten ter wereld, kunnen deze veranderingsprocessen grote gevolgen hebben voor de kwetsbare economieën van de Nederlandse Antillen en Aruba. Een samenhangend buitenlands handelsbeleid, gebaseerd op een grondige analyse van de belangen van de Caribische Landen, is een voorwaarde om eventueel zelf vruchten van de globalisering te kunnen plukken. Daarbij gaat het onder andere om de bepaling van standpunten ten opzichte van het multilaterale handelstelsel waarbinnen de WTO een spilfunctie heeft, regionale initiatieven waaronder CARICOM en de Free Trade Area of the Americas (FTAA) alsmede bilaterale handelsovereenkomsten met de voornaamste handelspartners van de Nederlandse Antillen en Aruba. Uiteraard speelt ook de samenwerking van de Caribische Landen met de Europese Unie een rol.

Gegeven het feit dat Nederland in WTO-aangelegenheden als lid van de EU optreedt, streeft de Regering van de Nederlandse Antillen sedert 1998 naar een onafhankelijk WTO-lidmaatschap. Thans is sprake van een lidmaatschap onder 'Koninkrijksvleugels', een zogeheten gedeeld lidmaatschap. De Nederlandse Antillen als ook Aruba kunnen nog niet voldoen aan de WTO-vereisten, maar streven er naar dit op korte termijn te realiseren. De Nederlandse Antillen participeerden in november 2001 in de Koninkrijksdelegatie naar de 4e ministeriële conferentie van de WTO te Doha in Qatar.

De Nederlandse Antillen hebben begin 2001 besloten een samenhangend buitenlands handelsbeleid te ontwikkelen. Als eerste aanzet werd hiertoe een ambtelijke discussienotitie voorbereid. Het Regeerakkoord 2002-2006 geeft aan dat het economisch beleid van de Regering zich zal richten op het realiseren van evenwichtige economische groei en een evenwichtige nationale economie. Versterking van de internationale en regionale economische betrekkingen is gewenst. Ten einde de economie te diversifiëren zal extra aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van een open kennis- en informatie-economie en de versterking van de export van goederen en diensten waaronder de internationale financiële dienstverlening. Specifieke doelstellingen zijn:

- Het doen van onderzoek naar de voordelen van de Antillen van een eventuele aansluiting bij de FTAA;
- Optimaal gebruik maken van de participatie van de Nederlandse Antillen in de ACS om de regionale samenwerking te versterken op de afgesproken gebieden, te weten: toerisme, handel, verkeer en rampenbestrijding;

- Bevorderen van de regionale en internationale samenwerking op economisch gebied ondermeer door zorg te dragen voor een verdere deregulering en diversificatie van de economie en het verbeteren van het investeringsklimaat;
- Bij de bevordering van de export van goederen en diensten zal naast de bestaande markten speciale aandacht worden besteed aan mogelijkheden in de regio. Voorts zal worden gezocht naar een permanente en preferentiële toegang tot de Nederlandse markt als Koninkrijkspartner, en zal intensief gebruik worden gemaakt van de LGO-regeling;
- Ook zal nadere studie worden verricht naar een zelfstandig lidmaatschap van de WTO.

Bovenstaande illustreert dat de Nederlandse Antillen vooralsnog meerdere opties open houden, te weten oriëntatie op de Europese markt, gerichtheid op de Verenigde Staten of versterkte regionale samenwerking in het Caribische gebied.

Voor Aruba is sprake van uitgewerkte deelplannen voor het beleid ten aanzien de toeristensector, de transportsector met name de luchthaven en de havenfaciliteiten, en de Free Trade Zone. Het eind 2001 aangetreden kabinet zal zich buigen over de uitwerking van een op de deelplannen gebaseerd geïntegreerd handelsbeleid uitgaande van de reeds bestaande beleidslijn de Arubaanse economie verder te diversifiëren. Het Regeerprogramma 2002 – 2005 kondigt aan dat de export verder zal worden gestimuleerd door nieuw leven te blazen in de activiteiten van de vrije zone. Voorts zal de promotie van Aruba op de internationale markt gestimuleerd worden en zullen de mogelijkheden tot vergroting van de export naar de Europese markt onderzocht worden. Het uiteindelijke doel is Aruba zodanig te transformeren dat het land kan dienen als commerciële en communicatieve schakel tussen Europa en de Zuid-Amerikaanse landen (Regeerprogramma p. 12).

Deze evaluatie heeft niet tot doel specifiek in te gaan op het feit of en in hoeverre de Caribische Landen over voldoende institutionele capaciteit en de expertise beschikken nodig om de complexe ontwikkelingen op boven genoemde terreinen te volgen, te analyseren, met het bedrijfsleven te bespreken en op basis daarvan een consistent beleidskader te ontwikkelen. Wel wordt opgemerkt dat men eventueel zou kunnen overwegen nauw samen te werken met het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken. Zonodig kan bij voorbeeld tijdelijke uitwisseling van ambtenaren een middel zijn om de expertise binnen de ambtelijke apparaten te vergroten.

Vanzelfsprekend is de Koninkrijksregering verplicht om – in het kader van de art. 25 en 26 Statuut – aan de totstandkoming van de uit het internationaal handelsbeleid voortvloeiende verdragen mee te werken. Echter, omdat het gehele spectrum van financiële en economische aangelegenheden tot de autonome sfeer van de Landen behoort, beslissen de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba zelf over de ontwikkeling van hun internationale handelsbeleid⁵⁵.

Ten aanzien van de (handels)relatie tussen de Caribische Landen en de Europese Unie geldt dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken de verantwoordelijkheid draagt voor de coördinatie van de Koninkrijksinbreng voor het EU-beleid inzake de Landen en Gebieden Overzee (LGO). Het resterende deel van dit hoofdstuk is derhalve gewijd aan een beschrijving en analyse van de samenwerking van de Koninkrijkspartners bij de totstandkoming van het 7e LGO-besluit.

9.2 De LGO-regeling: achtergrond

Deel IV (artikel 131 t/m 136) van het EEG-verdrag uit 1957 regelt de associatie met de Europese Gemeenschap van niet-Europese landen en gebieden, die een bijzondere betrekking onderhouden met de lidstaten van de Gemeenschap. Aanvankelijk wilden de Nederlandse Antillen (en Suriname) niet van deze associatieregeling gebruikmaken en beide landen van het Koninkrijk kwamen dus niet voor op de aan het EEG-verdrag toegevoegde lijst van Landen en Gebieden Overzee (LGO). Met de toevoeging van de Nederlandse Antillen aan de lijst van LGO-landen in 1962, werd de associatieregeling van het EEG-verdrag van toepassing.

De associatieregeling heeft tot doel het bevorderen van de economische en sociale ontwikkeling van de Landen en Gebieden Overzee en het tot stand brengen van nauwe economische betrekkingen tussen hen en de Europese Gemeenschap. Het associatieregime behelst vooral dat goederen afkomstig uit de LGO bij invoer in de Europese lidstaten delen in de afschaffing van invoerrechten. Daarnaast is bij invoer uit lidstaten sprake van geleidelijke afschaffing van invoerrechten. Voorts geldt het beginsel van het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten en de LGO en worden de lidstaten verplicht bij te dragen aan de investeringen nodig voor de ontwikkeling van de LGO. De bijzonderheden van het associatieregime zijn vastgelegd in een toepassingsregeling, die elke vijf jaar met unanimititeit van stemmen in de Raad van Ministers van de EU wordt herzien.

⁵⁵ Dit onderwerp wordt in het kader van de onderhavige evaluatie niet nader behandeld.

Ter verwezenlijking van de doelstelling van de LGO-associatie zijn diverse regelingen (rechten en plichten) en instrumenten ontwikkeld ten aanzien van het goederenverkeer, personenverkeer, vestiging van ondernemingen en ontwikkelingsfinanciering. In het kader van deze studie zijn de belangrijkste instrumenten: het hanteren van preferentiële tarieven voor de import van in de LGO geproduceerde goederen (het zogeheten handelsvolet) en de toegang van de LGO tot financiële middelen van het Europese Ontwikkelingsfonds (EOF) om projecten en programma's gericht op de verdere ontwikkeling van hun samenlevingen te kunnen (mede)financieren (het zogeheten financiële volet). Voorts is sprake van samenwerking op overige terreinen waaronder deelname van de LGO aan Gemeenschapsprogramma's op het gebied van onderwijs, onderzoek en communicatietechnologie (het zogeheten derde volet).

Zoals gezegd, kunnen de Landen en Gebieden Overzee producten die zij zelf voortbrengen tariefloos naar de Europese Unie exporteren. Tot 1991 maakten deze hiervan niet of nauwelijks gebruik als gevolg van de aard van hun economieën, die gekenmerkt worden door een geringe productie van industriële goederen en landbouwproducten. Deze situatie geldt ook voor de Nederlandse Antillen en Aruba, die evenals de overige LGO vooral gericht zijn op de doorvoer en bewerking van elders voortgebrachte producten. Echter, voor dergelijke producten dienden invoerheffingen betaald te worden, met als consequentie dat de Nederlandse Antillen en Aruba in de praktijk geen bevoorrechte handelspositie tot de Europese markt innamen vis-à-vis derde landen.

Dit verandert in september 1991 met het zesde LGO-besluit. Dit besluit kent een belangrijke vernieuwing doordat landbouwproducten afkomstig uit ACP-landen, na een lichte bewerking te hebben ondergaan in een Land of Gebied Overzee, zogeheten LGO-oorsprong verwerven daarmee rechtenvrije toegang verkrijgen tot de EU-markt (ACP/LGO-cumulatie). Dit geldt ook voor landbouwproducten afkomstig uit de Europese Unie, die na een bewerking tariefvrij kunnen worden geëxporteerd (EU/LGO-cumulatie). Het besluit heeft in principe een looptijd van 10 jaar (1 maart 1991 – 1 maart 2002), maar zal tussentijds herzien worden. De herziening moet worden voorgesteld door de Europese Commissie en met unanimitieit van stemmen worden vastgesteld door de Raad van Ministers van de EU.

Het LGO-besluit omvat twintig landen en gebieden overzee. Hiervan zijn er twee verbonden met Nederland in het Koninkrijk der Nederlanden, één met Denemarken, zes met Frankrijk en elf met het Verenigd Koninkrijk. De respectieve LGO verschillen naar geogra-

Tabel 9.1 Generalisatie van de verschillende belangen bij LGO-regeling

Land of Gebied	Belang bij financiële regelingen ⁵⁶	Belang bij handelsregelingen
Nederlandse Antillen en Aruba	Aanzienlijk	Aanzienlijk
Franse LGO	Aanzienlijk	Gering
Britse LGO	Aanzienlijk	Gering
Deense LGO (Groenland)	Gering	Gering

fische ligging, sociaal-economische structuur en status ten opzichte van het 'moederland'. Zij hebben daardoor verschillende belangen ten opzichte van de Europese Unie, die ook tot uiting komt in de wijze waarop de 'moederlanden' voor hen opkomen.

In vergelijking tot de overige LGO bleken de Nederlandse Antillen en Aruba in staat zeer aanzienlijk te profiteren van het 6e LGO-besluit. Diverse bedrijven in de beide landen van het Koninkrijk legden zich toe op de verwerking en bewerking van rijst en suiker afkomstig uit ACP-landen, vooral Suriname en Guyana. De bewerkte producten werden vervolgens geëxporteerd naar de Europese markt. Het economische voordeel voor de Nederlandse Antillen en Aruba betrof het genereren van inkomsten en werkgelegenheid. Dit voordeel kon worden geboekt doordat beide Landen binnen Koninkrijksverband vrij zijn in het bepalen van invoerrechten, die dan ook voor onbewerkte suiker en rijst laag werden gehouden, terwijl zij profiteerden van het preferentiële tarief voor export van de bewerkte producten naar de Europese Unie.

Het 'nadeel' werd gedragen door de Europese Unie in de vorm van het mislopen van importheffingen. Voorts bleek het LGO-besluit op gespannen voet te staan met enkele doelstellingen van het Gemeenschappelijke Landbouw Beleid van de Europese Unie (GLB). Zo bemoeilijkte de toenemende import van langkorrelige rijst uit de LGO een herstructureringsprogramma, waarbij landbouwbedrijven in de zuidelijke lidstaten van de Europese Gemeenschap gestimuleerd werden over te schakelen op de productie van dit type rijst in plaats van kortkorrelige rijst waarvan overschotten bestonden. Voorts was sprake van enige toename van het suikeroverschot in de Europese Unie door de preferentiële invoer uit de LGO van bewerkte rietsuiker van ACP-herkomst.

⁵⁶ Uiteraard is het eventuele absolute financiële belang gerelateerd aan andersoortige steun door voormalige 'moederlanden'.

Op 1 december 2001 kwam het zevende LGO-besluit tot stand na een periode van onderhandelingen die eind 2000 een aanvang heeft genomen. Onderstaand volgt een beschrijving van de wijze waarop het Ministerie van Buitenlandse Zaken in samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba heeft gepoogd om in het onderhandelingsproces met de overige Europese lidstaten een besluit tot stand te laten komen dat voor elk der Caribische Landen zo gunstig mogelijk zou uitwerken. Het uitgangspunt daarbij is de doelstelling van de LGO-Associatie (artikel 182 EG), te weten de bevordering van de economische, sociale en culturele ontwikkeling voor alle LGO. Alvorens dit proces te verduidelijken is het relevant kort terug te kijken op de inspanningen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Nederlandse Antillen en Aruba gedurende de onderhandelingen inzake de tussentijdse herziening het 6e LGO-besluit in de periode 1996 – 1997.

9.3 Actoren bij de LGO-onderhandelingen

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken draagt de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de Koninkrijksinbreng in 'Brussel' voor het EU-beleid inzake de LGO. De Directie Integratie Europa (DIE) is binnen het Ministerie verantwoordelijk voor de inhoudelijke voorbereiding van de dossiers en vervult een centrale rol bij de interdepartementale EU-coördinatie.

Deze coördinatie verloopt via een gangbaar patroon. Wanneer de Europese Commissie van oordeel is dat over een aspect van het beleid van de Unie regelgeving noodzakelijk is, dient zij een voorstel daartoe in bij de Raad van Ministers van de EU. Voordat de Raad zich over zo'n voorstel buigt, vindt bespreking plaats in de Raadswerkgroep, die zich met dergelijk voorstellen bezighoudt. De betreffende werkgroep, waarin alle lidstaten vertegenwoordigd zijn, amendeert het voorstel zodanig dat het acceptabel wordt voor de lidstaten. In zo'n Raadswerkgroep is Nederland vertegenwoordigd door een medewerker van de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU (PVEU). De instructie voor deze Nederlandse vertegenwoordiger in de Raadswerkgroep wordt op het Ministerie van Buitenlandse Zaken opgesteld door het bureau 'Extern' van de Directie Integratie Europa (DIE/EX). Dit bureau vervult een coördinerende rol in de zin dat de instructies voor de PVEU afgestemd worden met overige departementen in Den Haag.

Op het moment dat in de Raadswerkgroep de vorderingen van dien aard zijn dat besluitvorming kan plaatsvinden, wordt het voorstel op tafel gelegd bij het Comité van Permanente Vertegenwoordigers bij de Europese Unie (het Coreper). Dit Comité bestaat uit de ambassadeurs van de lidstaten die de zittingen van de Raad van Ministers voorbe-

reiden. Ook in Den Haag wordt de coördinatie op dat moment op een hoger niveau getild. De instructies voor het Coreper worden vastgesteld in het zogeheten PV-instructie overleg dat wekelijks bij DIE plaatsvindt en waar alle relevante departementen bij betrokken zijn. Op het moment dat het Coreper alle controverses over een voorstel heeft opgelost dan wel heeft geïdentificeerd welke controverses op het politieke niveau van de Raad moeten worden opgelost, wordt het voorstel gezonden aan de Raad van Ministers van de EU. Tegelijkertijd wordt in Den Haag de voorbereiding van het Nederlandse standpunt ter hand genomen door de door de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken voorgezeten Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen, kortweg de CoCo genoemd. De conclusies van de CoCo worden vervolgens in de Nederlandse Ministerraad vastgesteld en dienen als instructie voor de Nederlandse minister of staatssecretaris die in de Raad van Ministers het Nederlandse standpunt in de onderhandelingen inbrengt.

Bovenstaande is de algemene structuur van de Nederlandse procedure voor het coördineren van het Nederlandse standpunt bij de onderhandelingen in de EU. Deze coördinatie beperkt zich in het algemeen meestal tot de departementen in Den Haag. Ten aanzien van het LGO-dossier is er, om te komen tot een coherent Koninkrijksbeleid, ook sprake van coördinatie met de andere delen van het Koninkrijk. Derhalve werkt DIE/EX bij instructies voor de Raadswerkgroep, de voorbereiding in het PV-instructie overleg en de CoCo samen met relevante Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse diensten zoals de respectieve Directies Buitenlandse Betrekkingen, de Departementen voor Economische Zaken en de Kabinetten van de Gevolmachtigde Ministers van beide Landen in Den Haag.

De actieve rol van het Kabinet van de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen is gaandeweg overgenomen door de Vertegenwoordiger van de Regering van de Nederlandse Antillen voor de Europese Unie met standplaats bij de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk bij de Europese Unie te Brussel (PV EU)⁵⁷. Wat betreft Aruba vindt samenwerking plaats met de Directie Buitenlandse Betrekkingen (DBB/A), de Directie Economische Zaken en het Kabinet van de Gevolmachtigde Minister van Aruba te Den Haag. Ook is de Arubaanse LGO-industrie actief geweest bij de voorbereidingen van dit dossier.

⁵⁷ Deze situatie blijkt evenwel niet erg bevredigend voor het Kabinet waar men vindt dat de aansturing van dit dossier (en eventuele andere handelsdossiers als de WTO) bij voldoende capaciteit op het Antillenhuis evengoed kan geschieden vanuit Den Haag.

Coördinatie door DIE/EX vindt plaats in de zogeheten LGO-werkgroep, die naast dienstonderdelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (DJZ en DWH/AK) bestaat uit de Vertegenwoordiger van de Regering van de Nederlandse Antillen op de PV EU, een vertegenwoordiger van het Kabinet van de Gevolmachtigde Minister van Aruba, alsmede deelnemers namens de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), van Financiën, van Economische Zaken, van Landbouw en Visserij, en van Algemene Zaken.

Naast deze coördinatiemechanismen binnen het Koninkrijk bestaat een 'partnership-overleg' dat werd geïntroduceerd bij de herziening van het LGO-besluit in 1990. Dit overleg, sedert EOF VII 'Forum' geheten, vindt op ministerieel niveau plaats en omvat de Europese Commissie, de betrokken lidstaten en de autoriteiten van de LGO⁵⁸.

9.4 Tussentijdse herziening van het 6e LGO-besluit in de periode 1996-1997

Na 5 jaar krijgt het 6e LGO-besluit een tussentijdse herziening op grond van een voorstel van de Europese Commissie. Tegelijkertijd wordt gesproken over de verdeling van de middelen van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF VIII) voor de periode 1 maart 1995 tot 1 maart 2000.

Tijdens de vooronderhandelingen, die eind 1995 van start gingen en met name vanaf februari 1996 wanneer de Europese Commissie het voorstel doet voor de tussentijdse herziening van het LGO-besluit tot het moment waarop de Raad van Ministers van de EU een compromisvoorstel tot herziening unaniem aanvaardt (6 oktober 1997), hebben de drie Koninkrijkspartners getracht door middel van veelvuldig en intensief overleg een gezamenlijke positie te ontwikkelen. Opgemerkt moet worden dat vooral de Nederlandse Antillen zich zeer actief hebben opgesteld in dit overleg. Een en ander kan gerelateerd worden aan het grotere belang van de LGO-regeling voor de Antilliaanse economie in vergelijking tot die van Aruba.

Algemeen gesteld is de positie van het Koninkrijk er steeds op gericht de verworven rechten van de Overzeese Partners zoveel mogelijk te behouden. Dit impliceert dat Nederland als onderhandelingspartner in EU-verband de belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba voorop diende te stellen. Nederland mocht daarbij echter de belangen van de

⁵⁸ Op parlementair niveau ontbreekt een geïnstitutionaliseerde overlegstructuur voor LGO-kwesties; wel staat het de LGO vrij om parlementariërs in hun delegatie op te nemen.

lidstaten van de Europese Unie en die van de Europese Unie in meer algemene zin niet uit het oog verliezen⁵⁹.

Het blijkt niet eenvoudig deze twee belangen te verenigen. Aan de ene kant voorziet het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden in de wederzijdse steun en samenwerking tussen de Rijksdelen om doelmatige economische, financiële en monetaire betrekkingen tussen de Landen te bevorderen. Aan de andere kant komt deze samenwerking als gevolg van de verder voortschrijdende Europese integratie in toenemende mate onder druk te staan, hetgeen meermalen blijkt uit de loop van de gebeurtenissen in het LGO-dossier.

In het voorgaande werd aangegeven dat de LGO-importen effect ressorteerden op de meer gevoelige landbouwsectoren binnen de Europese Unie en het functioneren van het Gemeenschappelijke Landbouw Beleid. Met dit door de Europese Commissie en een groot aantal, vooral zuidelijke, lidstaten aangevoerde argument, diende Nederland bij de bepaling van de Koninkrijkspositie ter dege rekening te houden.

In het door haar opgestelde herzieningsvoorstel wenste de Europese Commissie, daarin gesteund door een groot deel van de lidstaten, een einde te maken aan, wat zij beschouwde als, de ondermijning van het Gemeenschappelijke Landbouw Beleid via 'oneigenlijk gebruik' van de LGO-regeling, waardoor verstoringen in de landbouwsector van de Gemeenschap zijn ontstaan⁶⁰.

9.4.1 Commissie voorstel

De kern van het Commissie voorstel is het beëindigen van de handelspreferenties. Dit diende bereikt te worden door: eenzijdige bevoegdheid tot instelling van minimumprijzen, afschaffing van unanimiteitsregel voor wijziging van oorsprongsregels, de tot dusver geaccepteerde bewerking van suiker en rijst werd onvoldoende geacht voor het verkrijgen van originecumulatie ACP/LGO, afschaffing van originecumulatie EU/LGO om 'carousel-handel' te voorkomen en een aanscherping van de aan bewerking van landbouwproducten uit derde landen te stellen eisen. Korte tijdshelpe komt het voorstel erop neer dat de op basis van het 1991 LGO-besluit ontstane handel (met name in rijst) tot een einde zou komen.

⁵⁹ Nederland is op grond van het EG-verdrag verplicht mee te werken om de doelstellingen van het verdrag, waaronder het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB), te verwezenlijken.

⁶⁰ Ook stelt de Europese Commissie dat de beperkte en lichte bewerkingen die rijst en suiker ondergaan in de LGO door de geringe multiplier effecten niet substantieel bijdragen aan de sociaal-economische ontwikkeling aldaar, terwijl de negatieve effecten van de importen op de agrarische sector in de Europese Unie aanzienlijk zouden zijn.

Box 9.1 Het belang van de LGO-regeling voor de Nederlandse Antillen

In 1996 werd op instigatie van de Minister van Financiën van de Nederlandse Antillen een commissie geformeerd bestaande uit vertegenwoordigers van de private sector op de Nederlandse Antillen, die hebben geïnvesteerd in de mogelijkheden die geboden werden door het zesde LGO-besluit. De commissie werd verzocht een overzicht te geven van de effecten van de verruimde handelsregeling op de economie van de Nederlandse Antillen. Geconcludeerd werd dat het besluit resulteerde in positieve effecten die vooral tot uiting kwamen in de werkgelegenheid, de handels- en dienstenbalans, de overslag in de havens en de overheidsinkomsten. Overigens kenschetste de commissie de nieuwe ontwikkeling als 'tamelijk broos' omdat de handel vooral werd gedomineerd door de rijstsector, die erg gevoelig is voor interventies van de kant van de Europese Unie. Geconstateerd wordt dat de toepassing van de LGO-regeling zich langzaam uitbreidde tot de minder gevoelige en hoogwaardige(r) sectoren van de economie.

Samen met de Koninkrijkspartners stelt het Ministerie van Buitenlandse Zaken vast dat het voorstel in haar huidige vorm vergaande negatieve consequenties voor de Caribische Rijksdelen heeft en daarom niet acceptabel is. Daarbij wordt aangetekend dat het streven is een onderhandelde oplossing te realiseren, waarbij een zeker evenwicht zou moeten worden gevonden tussen de doelstellingen van het LGO-besluit en het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid.

In het kort komt het verloop van de onderhandelingen van de tussentijdse herziening neer op het volgende. Nederland wijst het Commissie voorstel van februari 1996 af op gronden dat het de handelsregeling voor de LGO volledig teruggedraait en derhalve tot aanzienlijke schade leidt voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Vervolgens formuleert Nederland een alternatief voorstel dat weinig bijval krijgt van de overige lidstaten en de Europese Commissie. Serieuze meningsverschillen blijven over de handhaving van de markttoegang voor de overige landbouwproducten en er is kritiek op de handhaving van een automatische originecumulatie tussen ACP en LGO en de voorgestelde hoeveelheden voor rijst en suiker⁶¹.

⁶¹ De belangrijkste elementen van het Nederlandse voorstel zijn: een alternatief minimumprijzenstelsel, formalisering van de (koninkrijks)procedure voor de vaststelling van LGO-origine, het voorkomen van oneigenlijk gebruik van exportrestituties en kwantitatieve restricties op de invoer van (licht bewerkte) rijst (maximaal 200.000 ton) en suiker (maximaal 130.000 ton).

Na het afwijzen van het Nederlandse voorstel, formuleert het Ierse Voorzitterschap een alternatief waarbij het originevoorstel blijft gehandhaafd en kwantitatieve restricties worden voorgesteld met nader te bepalen plafonds voor rijst en suiker. De instelling van een minimum importprijs komt te vervallen. Nederland is van mening dat dit compromisvoorstel voldoende aanknopingspunten biedt voor verdere onderhandelingen en formuleert in samenspraak met de Koninkrijkspartners een tegenvoorstel.

Een van de belangrijkste punten uit dit tegenvoorstel betreft de originecumulatie van producten uit ACP-landen, waarbij onder andere wordt gesteld om voor betreffende producten slechts LGO-origine te verlenen indien de Customs Corporation Commission van de EU goedkeuring heeft verleend of indien de toegevoegde waarde tenminste 45% is van de waarde van het eindproduct (= meer dan minimale bewerking). Voorts wordt ten aanzien van rijst en suiker aangesloten bij het voorstel van het Voorzitterschap om kwantitatieve beperkingen te stellen. De hoeveelheid rijst moet worden aangepast met inachtneming van de bestaande exporthoeveelheden en de hoeveelheid suiker moet zodanig zijn dat reeds gedane investeringen in de LGO (lees de Nederlandse Antillen en Aruba) terugverdiend kunnen worden. Tot slot dient de regeling een permanent karakter te krijgen.

Het naderend Voorzitterschap van Nederland (1 januari 1997) speelt mee in de te kiezen onderhandelingsstrategie. Haast is geboden en doordat er geen zicht is op de afronding van de onderhandelingen neemt de irritatie en druk bij diverse lidstaten toe. Deze typeren de houding van Nederland als buitensporig. Zolang unanieme besluitvorming uitblijft op het handelsvolet, kunnen ook de aan het LGO-besluit gehechte financiële enveloppen niet worden herzien⁶². De groeiende irritatie van de andere lidstaten vormt een belangrijk gegeven omdat dit schadelijk kan zijn voor de geloofwaardigheid op andere EU-dossiers, nadelig kan zijn op de positie van Nederland in de EU in ruimere zin en dus negatief kan uitwerken op het aanstaande Voorzitterschap.

In januari 1997 vaardigt de Europese Commissie importbeperkende maatregelen (vrijwaringmaatregelen) uit tegen de invoer van rijst uit de LGO. De Rijksministerraad van 24 januari besluit eensgezind het compromisvoorstel niet te aanvaarden en het Koninkrijk zal zich maximaal inzetten om de belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba te verdedigen. De vrijwaringmaatregelen worden zonder effect in de Raad aangevochten.

62 Dit laatste is zeer nadelig voor de LGO behorend tot het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Voor Nederland is dit echter minder zwaarwegend dan het bereiken van een voor de Nederlandse Antillen en Aruba zo gunstig mogelijke handelsregeling.

Vervolgens besluit men tot het instellen van beroep bij het Europese Hof inzake deze maatregelen. Een kort geding van het Koninkrijk tegen de Raad met betrekking tot deze maatregelen wordt echter verloren. In mei vaardigt de Europese Commissie verscherpte vrijwaringmaatregelen uit voor rijst. Deze worden niet door het Koninkrijk aangevochten. De Nederlandse Antillen vechten de maatregelen wel aan, echter zonder succes.

In overleg tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Nederlandse Antillen en Aruba wordt begin 1997 besloten tot het instellen van een commissie van deskundigen die tot taak heeft advies te geven inzake de juridische aspecten van Deel IV van het EG-verdrag en het zesde LGO-besluit. Tevens wordt besloten het Nederlands Economisch Instituut (NEI) een opdracht te verlenen voor het inventariseren van effecten van de LGO-regelingen op de economieën van de Nederlandse Antillen en Aruba en de invloed daarvan op de EU-markten voor rijst, suiker en boter.

Box 9.2 Hoofdbevindingen van de NEI-studie

- De activiteiten van de LGO-industrie vormen geen hoeksteen van de Nederlands-Antilliaanse economie. Toch is de geschatte bijdrage van de LGO-industrie met 1 - 3% van het BNP niet onaanzienlijk. Met een geschatte bijdrage van 0,3 - 0,9% aan het BNP zijn deze activiteiten op Aruba van een kleinere orde. Als gevolg van belastingvrijstelling voor de LGO-industrie ('tax havens') is de bijdrage aan de overheidsinkomsten gering: 0,5% voor de Nederlandse Antillen en 0,05% voor Aruba (cijfers 1996).
- Een mogelijk verlies van werkgelegenheid in de LGO-industrie en handel zal voor de Nederlandse Antillen leiden tot een verhoging met 0,8% van het werkloosheidspercentage. De effecten voor Aruba blijken verwaarloosbaar als gevolg van het feit dat de LGO-activiteiten geen grote vlucht hebben genomen.
- De alternatieven voor de verwerking van suiker en rijst zijn beperkt.
- De versturende werking van de rijst- en suikerimporten vanuit de LGO op de EU-markt voor deze producten is zeer gering. Wel is sprake van verlies aan importheffingen alsmede een effect op de hoogte van exportsubsidies op in de EU geproduceerde suiker.

Bron: Impact of the OCT/EU trade arrangement on the economies of the Netherlands Antilles and Aruba and the Common Agricultural Policy of the EU. Netherlands Economic Institute, May 1997

Ofschoon de Nederlandse Antillen en Aruba het NEI-rapport onderschrijven, zijn beide landen van mening dat het onderzoek te weinig aandacht heeft geschonken aan 'spin-offs' en potenties voor de toekomst. Anders dan in het rapport wordt gesuggereerd is men met verwijzing naar eigen studies de mening toegedaan dat de LGO-industrie voor de Nederlandse Antillen en Aruba van significant belang is.

Op grond van een in onderling overleg tussen de Koninkrijkspartners tot stand gekomen strategiedocument, wordt eind mei besloten om nog onder het Nederlandse Voorzitterschap de onderhandelingen te hervatten. Echter, het alternatief van het Koninkrijk ter bereiking van een compromis wordt wederom afgewezen. Vervolgens formuleert Luxemburg, dat per 1 juli het Voorzitterschap bekleedt, op 1 oktober 1997 een nieuw compromisvoorstel met de aantekening dat verder uitstel van het Besluit niet mogelijk is. De Nederlandse Antillen en Aruba hebben ernstig bezwaar tegen dit voorstel gezien de nadelige effecten op de werkgelegenheid in beide landen. Nederland onderschrijft dit bezwaar, maar heeft aan de andere kant ook de verplichting om in Europees verband tot overeenstemming te komen.

9.4.2 Patstelling binnen het Koninkrijk

Uiteindelijk dient in de Rijksministerraad beslist te worden of Nederland het door de overige lidstaten gesteunde compromisvoorstel al dan niet zou moeten blokkeren. Gezien het belang van de zaak voor de Nederlandse Antillen en Aruba gaan beide Gevolmachtigde Ministers over tot het instellen van intern appel op grond van art. 12, tweede lid van het Statuut. De Rijksministerraad buigt zich op 3 oktober over het Luxemburgse compromisvoorstel op basis van een notitie van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Vervolgens vindt onder leiding van de Minister-president op 4 en 5 oktober voortgezet (telefonisch) overleg plaats tussen de Premiers van de Nederlandse Antillen en Aruba en de aangewezen Nederlandse bewindslieden. Ondanks de door de Nederlandse Antillen en Aruba aangevoerde bezwaren, stemt de Rijksministerraad op 6 oktober in met voorstel van het EU-voorzitterschap, mede omdat Spaans-Italiaanse voorstellen het compromis aanmerkelijk dreigen uit te hollen. Op dezelfde dag stemt de Vertegenwoordiger van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij de Europese Unie in met het compromisvoorstel, dat vervolgens unaniem wordt aanvaard.

Het uiteindelijke compromis houdt in dat de LGO jaarlijks 160.000 rijst kunnen exporteren, met de mogelijkheid tot verhoging mits de ontwikkelingen op de Europese markt dit toelaten. Het contingent suiker betreft 3.000 ton. De tot dusver vigerende origine-cumu-

latie regeling wordt vervangen door een door de Commissie nog te formuleren alternatief en de overige beperkingen van de toegang van andere landbouwproducten zijn van tafel.

De zaak is hiermee echter niet afgedaan. Eveneens op 6 oktober dient een kort geding van het Arubaanse bedrijf Emesa Sugar N.V. tegen het Koninkrijk, de Staat der Nederlanden, de Nederlandse Antillen en Aruba. De uitspraak luidt dat de gedaagden verboden wordt uitvoering te geven aan het besluit van de Rijksministerraad om in te stemmen met het Luxemburgse voorstel. Deze uitspraak vindt evenwel plaats na het tijdstip van een rechts-geldig besluit inzake het aanvaarden van het compromisvoorstel in de Raad van Ministers. Vervolgens spreekt de rechter uit dat Nederland bij de definitieve vaststelling van het besluit op 24 november, noch actief, noch passief, medewerking mag verlenen aan de totstandkoming ervan op straffe van een dwangsom van 500 miljoen gulden. De Staat der Nederlanden gaat evenwel in hoger beroep dat vervolgens gewonnen wordt⁶³. Uiteindelijk stemt Nederland in de Raad van Ministers van de EU (Landbouwraad) op 24 november 1997 in met het voorstel van de Commissie. Het herziene Besluit treedt op 30 november in werking en heeft een looptijd tot 1 maart 2000.

Bij deze kwestie speelde tevens de juridische vraag of een wijziging van het LGO-besluit al dan niet beschouwd moet worden als een internationale economische overeenkomst in de zin van art. 25 Statuut. Aangezien de Nederlandse Antillen en Aruba niet tegen hun zin aan dergelijke verdragen kunnen worden gebonden, beriepen beide Landen zich op deze bepaling welke inhoudt dat de Nederlandse Antillen en Aruba binnen Koninkrijksverband een vetorecht zouden hebben. Nederland daarentegen achtte deze bepaling niet van toepassing, omdat in voorkomend geval sprake was van deelname door Nederland aan besluitvorming van een volkenrechtelijke instantie en niet van het sluiten van een verdrag. Art. 25 Statuut was uiteraard wel van toepassing toen de Rijksministerraad in 1962 de beslissing nam dat de Nederlandse Antillen door middel van een wijziging van het EEG-verdrag de LGO-status konden verwerven. Borman (1998) stelt dat het niet voor de hand ligt art. 25 zodanig te interpreteren dat besluiten die in het kader van een verdrag worden genomen daaronder zouden vallen. Hij is van mening dat het Koninkrijk als verdragspartner de mogelijkheid dient te hebben om de Antilliaanse en

⁶³ Opgemerkt moet worden dat zowel door het Koninkrijk, de Nederlandse Antillen en Aruba alsook door individuele LGO-bedrijven in de loop der jaren diverse rechtszaken zijn aangespannen tegen de beperkingen van de Europese Commissie op de rijst- en suikerhandel. Deze rechtszaken verliepen doorgaans niet positief. Voor details wordt verwezen naar het artikel van A.B. van Rijn, 'Brussel, Den Haag en de landen en gebieden overzee; problemen en perspectieven'.

Arubaanse belangen af te wegen tegen belangen die op grond van het lidmaatschap van de Europese Unie evenzeer in acht moeten worden genomen. Een vetorecht van de Nederlandse Antillen en Aruba zou afbreuk doen aan deze overweging.

9.5 Het 7e LGO-besluit: onderhandelingsverloop en samenwerking in Koninkrijksverband

In 1999 maakt de Europese Commissie een begin met het opstellen van een voorstel tot herziening van het in 1997 geactualiseerde LGO-besluit van 1991. Door interne meningsverschillen lukt het de Europese Commissie niet tijdig een conceptvoorstel op te stellen. De Raad van Ministers van de EU verlengd daarom het vigerende LGO-besluit met een jaar om voldoende gelegenheid te scheppen voor het opstellen van en het onderhandelen over een herziend besluit.

De Europese Commissie heeft het conceptvoorstel pas in november 2000 gereed. Vervolgens gaan de formele onderhandelingen van start. Deze verlopen moeizaam waardoor de looptijd van het besluit van 1997 nogmaals verlengd moet worden. Het onderhandelingsproces wordt uiteindelijk op 27 november 2001 afgerond met het accorderen door de Raad van Ministers van de EU van een compromisvoorstel van het Belgische Voorzitterschap. Het 7e LGO-besluit wordt op 1 december 2001 van kracht.

In het hierna volgende wordt een overzicht gegeven van de onderhandelingen over het 7e LGO-besluit.

9.5.1 Aanloop naar de onderhandelingen

In de periode voorafgaand aan de opstelling door de Europese Commissie van het concept van het 7e LGO-besluit voeren vertegenwoordigers van het Koninkrijk en de Europese Commissie gesprekken over de mogelijke inhoud van dit besluit. Deze informele en oriënterende contacten dienden zorg te dragen voor het beter laten verlopen van het onderhandelingsproces in vergelijking met de zeer moeizame onderhandelingen gedurende de tussentijdse herziening van het 6e LGO-besluit. Geredeneerd vanuit de belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba dient het nieuwe besluit een ruimhartig handels- en financieel volet te bevatten. Gezien de ervaringen bij de tussentijdse herziening, hield men er echter rekening mee dat Nederland hiervoor binnen de Europese Unie onvoldoende steun zou kunnen krijgen.

Gedurende de aanloop naar de onderhandelingen is er sprake van ambtelijk en politiek overleg tussen de Koninkrijkspartners. Zo vinden in de loop van het jaar 2000 ondermeer gesprekken plaats met een delegatie van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse parlementsleden. Ook bezoeken respectievelijk de Minister-president van de Nederlandse Antillen en de Antilliaanse Minister van Nationaal Herstel en Economische Zaken Nederland voor het plegen van overleg met de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken.

Voorts blijkt uit het vooroverleg over het nieuwe LGO-besluit het volgende. De Europese Commissie meent dat de LGO soms een meer lidstaat-achtig karakter hebben (de 'in' situatie), soms een meer derde landen karakter (de 'out' situatie zoals deze geldt voor de ACP-landen). De Commissie wenst dat de LGO kiezen voor ofwel 'in', dat wil zeggen het volledig integreren in de Interne Markt ofwel 'out' hetgeen betekent dat de LGO opgaan in het Verdrag van Cotonou. De Commissie biedt ook een derde optie, namelijk een verdere uitwerking van de bestaande situatie. De LGO geven blijk niet fundamenteel van status te willen veranderen. De Commissie geeft gehoor aan deze wens en gaat bij het formuleren van het nieuwe voorstel uit van de status quo.

Aan de vooravond van de onderhandelingen zijn de verschillende partijen zich ervan bewust dat een aantal ontwikkelingen op handelsgebied ertoe zullen leiden dat de bestaande preferentiële handelsbetrekkingen tussen de LGO en de EU op termijn gaan eroderen. Zo zullen afspraken in WTO-verband leiden tot verdere vermindering van preferentiële markttoegang voor (agrarische) producten. Ook streeft de EU ernaar op termijn WTO-conforme 'regional economic partnership agreements' (REPA's) op te stellen, met name in de ACP-regio. Daarnaast sluit de EU in toenemende mate preferentiële handelsakkoorden met derde landen af. Tevens zijn er ontwikkelingen op het Westelijk halfrond. Met het Caribbean Basin Initiative (CBI), waaraan de Nederlandse Antillen en Aruba deelnemen, wordt een gunstige handelsrelatie met de Verenigde Staten geïntroduceerd (belastingvrije markttoegang in de VS als ten minste 35% van de toegevoegde waarde van het product is gerealiseerd op Aruba of de Nederlandse Antillen; gunstigere voorwaarden als de te bewerken producten uit de VS komen).

9.5.2 Commissie voorstel en standpuntbepaling binnen het Koninkrijk

De Europese Commissie presenteert haar voorstel voor een nieuw LGO-besluit tijdens de Algemene Raad van 20 november 2000. De inhoud van dit voorstel blijkt dusdanig nadelig voor de LGO en voor de Nederlandse Antillen en Aruba in het bijzonder, dat dit voor het Koninkrijk onaanvaardbaar is. Zo worden op handelsgebied de contingenten voor sui-

ker en rijst ernstig beperkt, terwijl op financieel gebied de beide Koninkrijksdelen ook fors achteruit gaan. Bij monde van het Ministerie van Buitenlandse Zaken maakt Nederland met verwijzing naar art. 182 EG, daarom duidelijk dat het voorstel teleurstellend en niet acceptabel is, aangezien er geen sprake is van bevordering van duurzame ontwikkeling van alle Landen en Gebieden Overzee. Ook verzet Nederland zich in sterke mate tegen de voorgenomen wijziging van de manier waarop de besluitvorming inzake de LGO in de toekomst zou dienen te verlopen namelijk met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen in plaats van met unanimitéit⁶⁴.

Zoals eerder aangegeven, zijn tijdige voorbereiding van uitgangspunten van elk der Koninkrijkspartners en adequate onderlinge afstemming daarvan alsmede gecoördineerd optreden van belang voor het ontwikkelen van een coherent Koninkrijksbeleid op het LGO-dossier. Een zo groot mogelijke beleidscoherentie bevordert de effectiviteit van de namens het Koninkrijk in Brussel optredende onderhandelaars.

Alle Koninkrijkspartners hebben lering getrokken uit het bij tijd en wijle zeer moeizame onderlinge afstemmingsproces gedurende de herziening van het 6e besluit. Zo bezoekt de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken in februari 2001 de Nederlandse Antillen en Aruba met het doel al vroeg in het onderhandelingsproces de samenwerking met de overzeese Koninkrijksdelen te bevorderen. Tijdens de bezoeken wordt met gesprekspartners uit de politieke wereld en het bedrijfsleven (met name de lokale LGO-industrie) van gedachten gewisseld over de gewenste toekomstige ontwikkelingen. Alle gesprekspartners zijn van mening dat het voorstel van de Commissie verbetering behoeft, ten aanzien van zowel de handelsparagraaf als de financiële samenwerking.

In de besprekingen wordt uitgebreid ingegaan op de stand van zaken ten aanzien van het herziene LGO-besluit en op de door Nederland in EU-verband ingebrachte bezwaren. Niet alleen wordt geconcludeerd dat de Europese Commissie de LGO en de lidstaten onvoldoende heeft betrokken bij de totstandkoming van haar voorstel, maar men is tevens van mening dat dit:

- geen recht doet aan de doelstelling van de LGO-associatie, namelijk 'het bevorderen van de sociale en economische ontwikkeling van de LGO' (art. 182 van het EG-verdrag);

⁶⁴ Het is opmerkelijk dat dit standpunt afwijkt van de algemene Nederlandse lijn tot besluitvorming met meerderheid van stemmen waar het gaat om zaken binnen de communautaire samenwerking.

- ondernemers geen zekerheid biedt aangezien de mogelijkheid van vrijwaringmaatregelen blijft bestaan. Het aantrekken van investeringen vereist rechtszekerheid en duurzame procedures;
- een onevenredig grote achteruitgang is op de handels- en financiële paragraaf in vergelijking met het vorige LGO-besluit;
- te sterk uitgaat van het armoedebestrijdingscriterium binnen het financiële deel en onvoldoende rekening houdt met andere criteria als inwonertal, institutionele capaciteit en macro-economische prestatie;

De belangrijkste problemen in de handelsparagraaf worden gevormd door de strenge en restrictieve regels voor de bewerking die nodig is voor het verkrijgen van een oorsprongsbepaling en de voorgestelde regelgeving voor de oorsprongscumulatie. Invoering van deze regels impliceert een gevoelige achteruitgang voor de LGO-bedrijvigheid.

Zo beperkt de voorgestelde aanscherping van de voorwaarden voor het 'eenvoudig mengen' van producten de mogelijkheden van de LGO-bedrijven tot het mengen van producten afkomstig uit ACP, LGO of EU. Hierdoor zal een einde komen aan een aantal productiemethoden binnen de LGO-industrie. Dit geldt met name de productie van zogeheten 'food-premixes' waarbij tot dusver gebruik gemaakt kon worden van melkpoeder afkomstig uit derde landen. De ACP-landen produceren namelijk onvoldoende melkpoeder dat voldoet aan de Europese kwaliteitseisen.

De voorstellen ten aanzien van het handelstraject 'ACP-landen via LGO naar de Europese markt' (oorsprongscumulatie) leiden tot een 'nul-quotum' voor suiker⁶⁵. Voorts zou de invoer van suiker-cacaomengsels onmogelijk worden. Wat betreft de importen van rijst stelt de Commissie voor zo'n 10.000 ton uit het totale LGO-quotum van 35.000 ton te bestemmen voor de minst ontwikkelde LGO. Deze maatregel impliceert een verslechtering voor de Nederlandse Antillen en Aruba aangezien dit quotum tot dusver vrijwel geheel door beide landen werd benut. Nederland stuurt daarom aan op een verhoging van het bestaande quotum met een specifiek tonnage voor de minst ontwikkelde LGO. Voorts wenst Nederland te bewerkstelligen dat niet uitsluitend Europese industrie zal kunnen inschrijven op de quota, maar dat LGO-bedrijven moeten kunnen participeren uit oogpunt van ontwikkeling. Ten aanzien van de voorgestelde procedure voor het nemen

⁶⁵ Hiermee is de Commissie onder het niveau van eerder ingevoerde vrijwaringmaatregelen gaan zitten (3.000 ton ACP/LGO-cumulatie en 11.000 ton EU/LGO-cumulatie).

van vrijwaringmaatregelen dient bewerkstelligd te worden dat de Commissie de LGO in een vroeg stadium moet consulteren over de door de Commissie verwachte problemen, die mogelijk tot een vrijwaringmaatregel zouden leiden.

Wat betreft de financiële paragraaf van het voorstel is sprake van gelijkgestemde opvattingen tussen de Koninkrijkspartners. Het belangrijkste bezwaar van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba tegen het voorgestelde financiële volet betreft het voorstel om een groot deel van de financiële hulp primair toe te kennen op basis van het bruto nationale product per capita van de LGO. De Commissie maakt op basis van dit criterium een onderverdeling welke landen en gebieden voor bepaalde categorieën financiële steun in aanmerking kunnen komen⁶⁶. In Box 9.3 zijn de belangrijkste bezwaren tegen het voorstel samengevat.

Box 9.3 De belangrijkste bezwaren tegen het nieuwe LGO-besluit

- De afschaffing van de EG/LGO-cumulatie en de beperking van de ACP/LGO-cumulatie voor rijst en suiker alsmede het instellen van permanente vrijwaringmaatregelen zullen zeer negatief uitwerken voor de Nederlandse Antillen en Aruba.
- Het toekennen van financiële hulp gebaseerd op het bruto nationaal product van de LGO heeft een nadelig effect op de steun die de Nederlandse Antillen en Aruba zouden kunnen krijgen. (Nederland wil dit gewijzigd hebben naar inwonertal). De toegang tot financiële hulp d.m.v. het instellen van 'enveloppen', waaraan specifieke voorwaarden worden gebonden betekent voor Aruba dat de mogelijke deelname aan het financiële volet gereduceerd wordt van 8 Miljoen Euro (Meuro) tot nul; voor de Antillen betreft het een reductie van 26,6 Meuro naar 8,3 Meuro. Aangezien het verschil tussen het 8e en 9e EOF hierdoor te groot is, wordt een overgangsregeling verlangd.
- Tot slot wensen de Nederlandse Antillen en Aruba een permanent waarnemerschap van de LGO in de ACP-EU Joint Assembly.

⁶⁶ Zo is 'envelop A' met 55 miljoen Euro (Meuro) uitsluitend bestemd voor LGO met een BNP per capita lager dan het EU-gemiddelde. LGO met een BNP per capita dat gelijk is aan het EU-gemiddelde kunnen putten uit 'envelop B' eveneens gevuld met 55 Meuro mits de financiële middelen worden aangewend voor sociale ontwikkeling en milieubescherpende maatregelen. Een 'reserve envelop C' van 35 Meuro is bestemd voor humanitaire hulp en ondersteuning in situaties waarbij sprake is van wisselende inkomsten als gevolg van exportfluctuaties. Voorts is sprake van separate budgetten voor regionale samenwerking (8 Meuro), onderzoek en evaluatie door de Commissie (2 Meuro) en een investeringsfaciliteit (20 Meuro). Tot slot kan de Europese Investerings Bank (EIB) ook ter waarde van 20 Meuro leningen aanbieden.

9.5.3 Onderhandelingen in Brussel

In de maanden volgend op het bezoek van de Staatssecretaris wordt in Brussel intensief verder onderhandeld. Ofschoon voortgang wordt geboekt op zowel de handelsparagraaf als de financiële aspecten, blijft het dossier gedomineerd door een aantal grote inhoudelijke geschilpunten en enkele technische kwesties. De contacten tussen de Koninkrijkspartners zijn goed. De communicatie met de Nederlandse Antillen verloopt grotendeels via de Nederlands-Antilliaanse vertegenwoordiger op de PVEU, terwijl de Minister van Economische Zaken van Aruba direct wordt geïnformeerd door DIE. Ook de LGO-werkgroep in Den Haag overlegt in goede sfeer.

Aangezien er een aantal zaken speelt, dat niet op ambtelijk niveau kan worden opgelost, wordt begin juli politiek overleg gevoerd tussen de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de Antilliaanse Minister van National Herstel en Economische Zaken. Dit overleg vindt plaats op basis van een door de Antilliaanse Regering op 27 juni vastgesteld Aide Mémoire waarin de Regering de door de Nederlandse Antillen gewenste inzet duidelijk maakt. Deze inzet blijft voor de Nederlandse Antillen de 'bottom line' gedurende de resterende onderhandelingen.

Aruba heeft ter ondersteuning van de Koninkrijksdelegatie in de onderhandelingen het document 'Partnership for Diversification' opgesteld. Voorts is in de zomer sprake van briefwisselingen tussen de (demissionaire) Arubaanse Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken over de berekeningen die ten grondslag zouden moeten liggen aan de verdeling van het financiële volet. Tot slot bespreekt een delegatie van Nederlandse parlementariërs, van 14 tot en met 21 juni op bezoek in de Nederlandse Antillen en Aruba, de LGO-problematiek.

De onderhandelingen komen in een stroomversnelling gedurende het najaar waarbij voorsnog geen oplossingen worden gevonden voor de telkens door Nederland aangevoerde wensen ten aanzien van de contingenten voor rijst- en suikerimport. Met name de Zuidelijke lidstaten blijven zich verzetten. Ook wordt geen uitsluitsel bereikt over de omvang van het financiële volet. Ten aanzien van dat laatste gaat men er in Koninkrijksverband van uit dat er uiteindelijk sprake zal zijn van een beperkte teruggang voor de Nederlandse Antillen. De onderhandelingspositie van Nederland is niet sterk aangezien de Nederlandse Antillen deels om redenen die buiten de macht van de Antillen liggen (bureaucratie in Brussel) in beperkte mate geput hebben uit de beschikbare financiële envelop. Voor Aruba zal er in het nieuwe LGO-besluit geen budget beschikbaar

blijven, omdat het land niet kwalificeert volgens de BNP-verdeelsleutel⁶⁷. De overzeese Koninkrijkspartners zien in dat een en ander onvermijdelijk zal zijn, maar houden met Nederland vast aan het belang van het handelsdeel.

De andere LGO-staten tonen begrip voor de Nederlandse wens om 10.000 ton rijst voor de minder ontwikkelde LGO additioneel aan het algemene quotum van 35.000 ton te stellen in plaats het er van af te trekken. Deze regeling is gunstig voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Voor de suiker ligt de zaak gecompliceerder. De op de Nederlandse Antillen en Aruba betrokken bedrijven indiceren hun steun aan een oplossing met als uitgangspunt een totaal quotum van suiker (en suikermengsels) gedurende de gehele looptijd van het LGO-besluit (6 jaar), dat vervolgens op flexibele wijze wordt afgebouwd tot nul. Verwacht wordt dat Frankrijk, dat een cruciale rol vervult in de onderhandelingen, zal instemmen met een dergelijke regeling, die in elk geval zekerheid biedt aan het bedrijfsleven.

Echter, eind oktober ontstaat in het Coreper een patstelling inzake rijst en suiker. Het Voorzitterschap zet druk op de ketel door aan te geven dat de lopende LGO-regeling niet langer zal worden verlengd. Desgevraagd door het Voorzitterschap stelt de Juridische Dienst van de Raad dat in een dergelijk geval de preferenties komen te vervallen. De lidstaten blijken ook niet unaniem voor een verlenging, zodat er in november wel een besluit moet vallen.

Dit besluit wordt mogelijk doordat het Voorzitterschap voorstellen doet, die het maximale zijn dat Nederland voor de Caribische Landen kan bereiken. Over het compromisvoorstel dat op 19 november aan de Algemene Raad zal worden voorgelegd, vindt politiek overleg plaats tussen de Koninkrijkspartners. Ofschoon verdere uitwerking van een aantal technische details wenselijk is, gaan de overzeese Koninkrijkspartners in principe akkoord met het compromisvoorstel onder voorbehoud van een oordeel over de in het Coreper voorafgaande aan de Algemene Raad bereikte slottekst. Wel menen de Nederlandse Antillen dat het wellicht nodig is om over het voorstel overeenstemming te bereiken in de Rijksministerraad. Op basis van de besluitvorming in de Rijksministerraad zou Nederland in EU-verband met het voorstel kunnen instemmen of een blokkade moeten opwerpen. Uiteindelijk handelt de Rijksministerraad op 11 november 2001 het voorstel af als hamerstuk.

⁶⁷ Aruba legt zich daarbij neer onder verwijzing dat het Land sterk hecht aan de uitbreiding van deelname aan Gemeenschapsprogramma's (het derde volet).

9.5.4 Resultaat

De laatste vergadering van het Coreper over het LGO-besluit vindt plaats op 23 november. Uiteindelijk laat Frankrijk op de vooravond van de Raad van Ministers van de EU van 27 november het voorbehoud op het compromisvoorstel varen bij gebrek aan steun, ook van de zijde van de Europese Commissie. Vervolgens gaat de Raad unaniem akkoord het ontwerp van het 7e LGO-besluit.

De uiteindelijke uitkomst van het onderhandelingsproces is niet ongunstig voor de Koninkrijksdelen overzee aangezien beide Landen zekerheid krijgen ten aanzien van het handelsvoet voor de komende tien jaar. Voorts is er voor de Nederlandse Antillen een aanzienlijke verbetering van het financiële voet gerealiseerd in vergelijking met het oorspronkelijke voorstel van de Commissie.

Tabel 9.2 De kern van het 7e LGO-besluit

7e LGO-besluit	Oorspronkelijke Commissie voorstel
Looptijd 1 december 2001 tot 31 december 2011 (10 jaar)	Looptijd 6 jaar
Financiële allocatie	Financiële allocatie
<ul style="list-style-type: none"> - 20.0 Meuro voor de N. Antillen t/m 31/12/2007 (daarna nader te bepalen additionele allocatie voor rest van de periode) - geen allocatie voor Aruba - beide landen komen in aanmerking voor eventuele noodhulp 	<ul style="list-style-type: none"> - 8,3 Meuro voor de N. Antillen - geen allocatie voor Aruba
Quota suiker/suiker-cacao mengsels	Quota suiker/suiker-cacao mengsels
<ul style="list-style-type: none"> - t/m 31/12/2007: 28.000 t. - 2008: 21.000 t. - 2009: 14.000 t. - 2010: 7.000 t. - 2011: geen 	Nul-quotum
Quota voor rijst	Quota voor rijst
<ul style="list-style-type: none"> - 25.000 t. (alleen voor N. Antillen en Aruba) - 10.000 t. voor de minst ontwikkelde LGO (bij onderbenutting valt dit quotum toe aan de Nederlandse Antillen en Aruba) 	<ul style="list-style-type: none"> Maximaal 25.000 t. waaronder 10.000 t. voor de minst ontwikkelde LGO

9.6 Analyse

De periode van de tussentijdse herziening van het 6e LGO-besluit wordt gekenmerkt door veelvuldige maar vooral ook zeer stroeve interacties tussen de Koninkrijkspartners. Hierdoor werd de relatie tussen Nederland enerzijds en de Antillen en Aruba anderzijds belast. De samenwerking in de aanloop tot en gedurende de onderhandelingen van het 7e LGO-besluit verliep echter veel beter. Verklarende factoren zijn een grote mate van interesse bij de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken om het onderhandelingsproces binnen het Koninkrijk alsmede het onderhandelingsproces in Brussel tot een voor zowel de Nederlandse Antillen als Aruba zo goed mogelijk einde te brengen. Deze door de overzeese partners gewaardeerde opstelling maakte het mogelijk om verschillen van inzicht over de inhoud van overleg in Europees verband op politiek niveau relatief snel tot een oplossing te brengen. Voorts is sprake van een groeiend realiteitsbesef bij alle bij de onderhandelingen betrokken partners dat men in het kader van de Europese samenwerking niet eenzijdig alles onder uit de kan zal kunnen halen.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in de onderhandelingen in Brussel zowel gedurende de tussentijdse herziening als gedurende de herziening van het LGO-besluit immer de belangen van beide overzeese delen van het Koninkrijk vooropgesteld. Hierbij diende echter ook rekening te worden gehouden met de overige belangen voortvloeiend uit het lidmaatschap van de Europese Unie, met name op het gebied van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid. De samenwerking met de overige lidstaten met LGO (Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken) leidde niet tot het vormen van een coalitie tegenover de Europese Commissie en de overige lidstaten. De oorzaak is gelegen in de zeer verschillende belangen van de LGO alsook van de lidstaten met LGO⁶⁸. Dit kwam ondermeer tot uiting in de vasthoudende afwijzing door Frankrijk van de handelsparagraaf in het herzieningsvoorstel. De problematische en soms sterk geïsoleerde positie van Nederland in Brussel werd echter niet altijd onderkend of geaccepteerd door de twee Caribische Rijksdelen, zeker niet gedurende de periode van de tussentijdse herziening.

⁶⁸ Gezien de zeer diverse belangen van de LGO konden de LGO-staten geen blok vormen tegen de overige lidstaten. Het financiële volet was vooral van belang voor de LGO behorende tot Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, de handelsparagrafen waren van groter belang voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Ondanks het feit dat de LGO zich in 2000 hadden verenigd in het zogeheten LGO-comité te Brussel voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Nederlandse Antillen bij de PV EU, kon dit forum geen directe invloed uitoefenen op het verloop van de onderhandelingen. Wel kwam, volgens de Nederlands-Antilliaanse vertegenwoordiger in Brussel, de uitwisseling van informatie binnen dit comité de onderhandelingspositie van de Nederlandse Antillen ten goede. De contacten tussen de LGO om de Association of the Overseas Countries and Territories of the European Union (ASSOCT) op te richten, leidden vooral nog niet tot onderlinge solidariteit.

Alle bij de onderhandelingen betrokken partijen inclusief de beide Koninkrijkspartners waren zich er van bewust dat een aantal ontwikkelingen op handelsgebied ertoe zouden leiden dat de bestaande preferentiële handelsbetrekkingen tussen de LGO en de EU op termijn gaan eroderen. Dit liet echter onverlet dat men, zolang het nog kon, het maximale wenste te bereiken in Brussel. Echter, daarbij was tevens sprake van groeiend pragmatisme, ook bij de LGO-industrie in beide Caribische Landen.

Uiteindelijk zijn alle partijen redelijk tevreden over hun samenwerking en met het feit dat ze spoedig op één lijn zitten gedurende de onderhandelingen over het 7e LGO-besluit. Het op gezette tijden voeren van politiek overleg heeft geleid tot groter wederzijds begrip, waardoor op ambtelijk niveau de samenwerking soepeler kon verlopen. Een en ander uit zich tevens in de overwegend goede samenwerking in de LGO-werkgroep die regelmatig in Den Haag bijeen kwam. Voorts kan geconstateerd worden dat sprake is van groeiende kennis en ervaring op LGO-gebied bij de instanties in de Nederlandse Antillen en Aruba. Nederland vindt echter wel dat Nederlandse Antillen teveel op handel blijft hameren binnen de herziening, men zou ook de overige aspecten van belang mee moeten wegen.

Uit het LGO-dossier blijkt voorts dat sprake is van duidelijke structuren binnen het Koninkrijk om de belangen van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba te behartigen. Hierbij kan met name gewezen worden op het goed functioneren van de LGO-werkgroep alsmede op de functioneren van de verbanden tussen enerzijds het Ministerie van Buitenlandse Zaken (DIE/EX) en de relevante diensten van beide eilandgebieden, zowel direct als via de Vertegenwoordigingen van de Nederlandse Antillen en Aruba in Nederland. Daarnaast is het vooral voor de Nederlandse Antillen van belang een vertegenwoordiger te hebben op de PVEU, die waar nodig in direct contact kon treden met de ambtelijke en politieke leiding van het Antilliaanse Departement van Economische Zaken dat primair verantwoordelijk is voor het LGO-dossier. Voor Aruba was van belang dat het Arubaanse LGO-bedrijfsleven een praktische input op details van de regelgeving heeft kunnen geven. Door de veelal direct verlopende samenwerking tussen de vakdepartementen op de eilanden en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, was er geen noodzaak voor inhoudelijke coördinatie door de Directies Buitenlandse Betrekkingen van de overige diensten op de eilanden. Volstaan kon worden met wederzijdse informatie-uitwisseling.

Terzijde kan overigens worden opgemerkt dat de LGO-besluiten voor alle betrokken partners rechten en plichten met zich meebrengen. In dit verband kan gewezen worden op de mogelijke repercussies voor de Koninkrijkspartners mocht de LGO-industrie zich niet

houden aan de met Brussel afgesproken regels en procedures. In dit geval wordt Nederland door de Europese Commissie aangesproken op vermeende dan wel reële wanprestaties, terwijl Nederland niet over de bevoegdheid beschikt om correcte uitvoering af te dwingen.

Tot slot rijst de vraag of het Ministerie van Buitenlandse Zaken mogelijkheden zou hebben gehad voor verbeteringen in de behartiging van de Antilliaanse dan wel Arubaanse belangen in het LGO-dossier. Het antwoord luidt ontkenkend. Dit heeft te maken met de onmogelijkheid om de directe en specifieke belangen van beide Caribische Rijksdelen in overeenstemming te brengen met de uit hoofde van het lidmaatschap van de Europese Unie voor Nederland geldende belangen. Immers, er is sprake van een dilemma. Nederland stelt bij voortduring dat de Europese lidstaten loyaal dienen te zijn aan de doelstelling van het EG-verdrag terzake van het bevorderen van de sociaal-economische ontwikkeling van de LGO. Samen met Nederland beroepen de Nederlandse Antillen en Aruba zich bij de onderhandelingen over de herziening van het LGO-besluit op deze specifieke doelstelling. Echter, in het onderhandelingsproces bevindt Nederland zich bij voortduring in een zeer moeilijk parket aangezien de doelstellingen van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid evenzeer van groot belang zijn. Gesteld kan worden dat het afwegen van dergelijke onverenigbare doelstellingen in de eerste plaats een politieke kwestie is, waarvoor een voor alle partijen redelijke oplossing gevonden dient te worden.

Bezien vanuit het standpunt van Nederland is in de onderhandelingsronden sprake van een zo groot mogelijke inzet van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse belang. Het blokkeren van de uiteindelijke compromisvoorstellen zou op de korte als op de lange termijn de toch al zo delicate balans tussen de belangen van beide Landen en die van de Europese Unie hebben kunnen verstoren. De Caribische partners blijven echter van mening dat Nederland zich zeker in de onderhandelingen rondom de tussentijdse herziening 'harder' had kunnen opstellen om zoveel mogelijk voordelen voor de Nederlandse Antillen en Aruba te realiseren. Immers, in hun visie vormen alle aanpassingen van het oorspronkelijk LGO-besluit uit 1991 een limitering van deze voor beide Caribische delen van het Koninkrijk in economisch opzicht van belang zijnde regeling.

10 HANDELSBEVORDERING DOOR DE POSTEN

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de posten van het Koninkrijk betrokken zijn bij de handelsbevordering ten behoeve van de Nederlandse Antillen en Aruba. De rol die Ambassades en Consulaten-generaal (kunnen) spelen op het terrein van handelsbevordering hangt voornamelijk af van drie factoren, te weten de beschikbare capaciteit op de posten, de verhouding tussen de vraag naar en het aanbod van diensten, en de wijze waarop de posten worden aangestuurd door Den Haag, Willemstad en Oranjestad⁶⁹.

10.1 Capaciteit en dienstenpakket

In tegenstelling tot landen als het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland en de Verenigde Staten, bestaat bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken geen duidelijke organisatorische scheiding tussen handelspolitiek en handelsbevordering. In genoemde landen wordt handelsbevordering ofwel geheel overgelaten aan Kamers van Koophandel ofwel op de posten behartigd door uit het bedrijfsleven afkomstige specialisten. Daarentegen zijn de door Nederland uitgezonden medewerkers generalisten die vaak een brede diplomatieke carrière nastreven. Hun takenpakket bevat zowel handelspolitiek als ook handelsbevordering.

Handelsbevordering is *people's business*. Met andere woorden: een handelsattaché dient de taal van het bedrijfsleven te verstaan en te spreken. Bedrijven verwachten dat de op een post verantwoordelijke medewerkers toegang hebben tot uitgebreide netwerken die continue onderhouden dienen te worden. Afhankelijk van land en branche functioneren de relaties tussen bedrijven, financiers en adviseurs, brancheorganisaties, Kamers van Koophandel en overheidsinstellingen op zeer verschillende wijze. Zonder praktische kennis en persoonlijke contacten met relevante actoren in deze voor buitenstaanders vaak ondoorzichtige netwerken zijn de mogelijkheden voor handelsbevordering beperkt. Helaas gaat bij iedere overplaatsing van een handelsattaché een deel van de opgebouwde kennis, erva-

⁶⁹ Zie paragraaf 9.1 in hoofdstuk 9 voor een korte beschrijving van het handelsbeleid van respectievelijk de Nederlandse Antillen en Aruba.

ring en persoonlijke contacten verloren, mede omdat de nieuwe functionaris niet of op onvoldoende wijze door de voorganger kan worden ingewerkt.

In vroeger jaren werden ‘handelsradenconferenties’ georganiseerd om de vertegenwoordigers op relevante posten vertrouwd te maken met de problemen en wensen van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba. De meningen van de respondenten in Willemstad respectievelijk Oranjestad over deze conferenties zijn verdeeld. Sommigen betwijfelen het nut van deze conferenties omdat de betreffende handelsattachés binnen enkele jaren weer overgeplaatst worden en de opgebouwde kennis daarmee verloren gaat. Anderen zijn van mening dat juist daarom de exercitie regelmatig herhaald dient te worden. Overigens bleek uit het onderzoek dat op relevante posten in de regio geplaatste handelsattachés zelden een (voorbereidings)bezoek plegen aan de Nederlandse Antillen en Aruba. Hierdoor worden kansen gemist om kennis op te doen van de problematiek op de eilanden en om de nodige contacten op te bouwen.

Het aanbod van diensten van de posten omvat in principe de volgende activiteiten:

- algemene rapportage over politieke, sociale en economische ontwikkelingen in het ressort;
- specifieke informatievoorziening, bij voorbeeld via publicaties en newsletters;
- individuele begeleiding en het op gerichte en efficiënte wijze bij elkaar brengen van potentiële handels- en investeringspartners (*matchmaking*);
- medewerking bij de organisatie van exposities, handelsbeurzen en handelsmissies;
- onderhouden van netwerken in relevante branches alsmede op ambtelijk en politiek niveau.

Alle Ambassades en Consulaten-generaal rapporteren over politieke, sociale en economische ontwikkelingen in hun ressort. Dergelijke algemene informatie komt in de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba echter veelal ook via de media en internet beschikbaar. Er is daarentegen grote behoefte, zo wordt in Willemstad respectievelijk Oranjestad gesteld, aan meer gerichte informatie over bijvoorbeeld handelsagenten en distributeurs, relevante wet- en regelgeving, aanbestedingsprojecten, etc. Anderzijds wijzen de posten op het feit dat zowel overheids- als ook brancheorganisaties op de Nederlandse Antillen en Aruba niet of nauwelijks reageren op vragen van de posten welke informatie daadwerkelijk benodigd is. Een duidelijke uitzondering vormt de Kamer van Koophandel van Curaçao die een actief beleid voert en op aanvraag van de posten tevens materiaal beschikbaar stelt voor voorlichting aan bedrijven in het buitenland.

Het feit dat de posten in geringe mate benaderd worden om assistentie is waarschijnlijk mede te verklaren doordat belangrijke branches ondersteuning door het postennetwerk niet of nauwelijks nodig hebben. Zo wordt de offshore-sector via eigen kanalen door de internationale financiële markten aangestuurd. In de voor de Nederlandse Antillen en Aruba belangrijke toeristenindustrie worden voorlichting en werving door de eigen brancheorganisaties ondernomen, waar nodig met inschakeling van commerciële tussenpersonen in het buitenland. De posten spelen vooral een additionele rol, al kan dit van post tot post verschillen. Voor de op de eilanden gevestigde bedrijven in de oliesector heeft de toegevoegde waarde van samenwerking met de posten voornamelijk betrekking op het onderhouden van overheidscontacten op hoog niveau. Dit geldt in grote mate voor de door HMA Carácas opgebouwde contacten.

In de mede door het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken gedurende de afgelopen jaren georganiseerde handelsmissies en -beurzen (o.a. naar Venezuela, Panama en Mexico) participeren naast Antilliaanse en Arubaanse ambtenaren eveneens bedrijven uit de Caribische Koninkrijksdelen. De bij deze activiteiten betrokken posten en departementen in Willemstad en Oranjestad beschouwen deze missies als zodanig veelal een succes. Informatie over concrete resultaten voor het bedrijfsleven dan wel de meer algemene economische effecten is echter niet beschikbaar.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat noch de posten noch de betrokken instanties in Willemstad en Oranjestad voldoende geïnformeerd zijn over welke in Den Haag voor Nederlandse bedrijven ontwikkelde financiële instrumenten voor internationale economische samenwerking eveneens beschikbaar zijn voor Antilliaanse en Arubaanse bedrijven. Wellicht komt dit doordat het financieel instrumentarium ter bevordering van economische samenwerking en handel en investeringen naar derde landen ten tijde van het onderzoek pas was opengesteld voor de Nederlandse Antillen en Aruba⁷⁰.

De Economische Voorlichtingsdienst (EVD) van het Ministerie van Economische Zaken in Den Haag heeft in verschillende landen steunpunten opgezet, als verlengstuk van de economische handelsafdelingen op de Ambassades en Consulaten-generaal. Deze steunpunten richten zich in toenemende mate op *matchmaking*. Bij de Antilliaanse en

⁷⁰ Dit betreft de instrumenten IFOM (Investeringsfaciliteit Opkomende Markten), PESP (Programma Economische Samenwerkings Projecten), PSA (Programma Samenwerking Antillen - analoog aan PSO, Programma Samenwerking Oost Europa), TS (Regeling Technologische Samenwerking), TOP (Technische Ontwikkelingsprojecten) en SKO (Subsidieregeling Kennisoverdracht Ondernemers).

Arubaanse gesprekspartners bestaat de indruk dat de EVD en andere relevante afdelingen van het Ministerie van Economische Zaken bereid zijn om samen te werken met de Nederlandse Antillen en Aruba. Tegelijkertijd is het voor dit Ministerie moeilijk initiatieven te ontplooiën omdat het hier in de eerste plaats gaat om autonome beleidsterreinen van de Rijksdelen overzee en het zonder concrete vraag naar ondersteuning deze diensten kennelijk moeite kost om 'aanbodgericht' op te treden.

Het netwerk van diplomatieke en consulaire vestigingen van het Koninkrijk en de economische steunpunten kan in principe een belangrijke bijdrage leveren aan de belangenbehartiging van de Nederlandse Antillen en Aruba zowel in de Caribische en Latijns- en Midden-Amerikaanse regio als in de Verenigde Staten en in de EU. Echter voor posten zonder Antilliaanse respectievelijk Arubaanse vertegenwoordiging is het veelal onduidelijk welke handelsbevorderingsactiviteiten de Rijksdelen overzee zelf willen en kunnen entameren en welke initiatief en steun van de posten wordt verwacht. Het resultaat is een wederzijds afwachtende houding.

Voorts blijkt op sommige posten met een Antilliaanse respectievelijk Arubaanse vertegenwoordiging sprake te zijn van een niet altijd even optimale communicatie en wederzijdse samenwerking tussen deze vertegenwoordigers en andere afdelingen van de ambassades. Zo is het in Willemstad en Oranjestad niet bekend dat de economische afdeling van HMA Washington een uitgebreide brochure 'Zaken doen in de VS – een praktische handleiding bij het betreden van de Amerikaanse markt' (met cd-rom) heeft ontwikkeld ten behoeve van het Nederlandse bedrijfsleven. Vanzelfsprekend kan deze brochure ook van nut zijn voor bedrijven in de Nederlandse Antillen en Aruba.

10.2 Aansturing

Aansturing vanuit Den Haag

De Memories van Toelichting bij Hoofdstuk V van de Rijksbegroting bevatten geen duidelijke beleidslijnen ten aanzien van de buitenlandse handelsbetrekkingen van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba⁷¹. De aansturing van de posten door de Directie Westelijk Halfrond van het Ministerie van Buitenlandse Zaken vindt plaats door middel van jaarplannen. De hierin aangegeven prioriteiten en activiteiten worden evenwel

71 In de in april 2002 aan de Tweede Kamer aangeboden Latijns Amerika notitie wordt evenwel bijzondere aandacht geschonken aan het versterken van de positie van de Nederlandse Antillen en Aruba waar het gaat om de bevordering van handel en investeringen door het Koninkrijk in Latijns Amerika.

tot dusver niet of nauwelijks afgestemd met de betrokken instanties in Willemstad respectievelijk Oranjestad. Uitzonderingen hierop zijn de posten waar diplomaten zijn gestationeerd door de Antillen en Aruba.

Aansturing vanuit Willemstad

Op posten geplaatste vertegenwoordigers van de Nederlandse Antillen onderhouden doorgaans zeer frequent contact met de bij een bepaald dossier betrokken bewindspersoon c.q. medewerkers van vakdepartementen te Willemstad. Uit de jaarverslagen en jaarplannen van deze Antilliaanse diplomaten blijkt dat deze zonder uitzondering actief zijn op het gebied van handelsbevordering inclusief de promotie van toerisme.

Bij de voor de Nederlandse Antillen relevante posten zonder Antilliaanse vertegenwoordiger vindt aansturing vanuit Willemstad op *ad hoc* basis plaats. De posten beschouwen het voorsnog ontbreken van duidelijke beleidslijnen dan wel een integraal buitenlands economisch beleid als een handicap. Voorts is het voor de medewerkers op deze posten vaak niet duidelijk welke instantie in Willemstad het juiste aanspreekpunt is. Dient men zich in de eerste plaats tot de Directie Buitenlandse Betrekkingen te richten of zijn directe contacten gewenst met het Departement van Economische Zaken dan wel de Kamer van Koophandel? Verder blijft de verdeling van taken en bevoegdheden tussen Lands- en Eilandbestuur een voor de posten moeilijk te doorgronden kwestie. Hierdoor weet een post niet goed hoe te reageren in het geval een officiële vertegenwoordiger van een van de eilandgebieden de post om ondersteuning vraagt bij het leggen van contacten met overheden binnen het ressort.

Aansturing vanuit Oranjestad

De posten in het Caribische gebied en Latijns-Amerika worden door de Arubaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen voornamelijk ingeschakeld in verband met in- en uitgaande bezoeken op politiek niveau. Op het gebied van handelsbevordering worden deze posten en posten in andere delen van de wereld veelal zeer infrequent en voornamelijk op *ad hoc* basis om steun verzocht, een uitzondering vormt HMA Washington alwaar Aruba een eigen diplomaat heeft geplaatst. De Verenigde Staten (en Canada) vormen overigens de belangrijkste markten voor de Arubaanse toeristenindustrie, die beschouwd kan worden als de ruggengraat van de eilandelijke economie. De Arubaanse medewerker op HMA Washington heeft mede ter bevordering van het toerisme een actieve rol gespeeld bij het sluiten van luchtvaartovereenkomsten met de Verenigde Staten en het doen vestigen van de Amerikaanse immigratiedienst en douane op de internationale luchthaven van Aruba.

Overige handelsbevorderende activiteiten in het verleden betroffen ondermeer het mede-werken aan een handelsbevorderingstournee in Japan in samenwerking met het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken, voorlichting aan Venezuela over het Arubaanse beleid, het sluiten van luchtvaartovereenkomsten en belastingverdragen met een aantal derde landen. Toch bestaat er aan Arubaanse kant kennelijk enige twijfel over de vraag of de posten überhaupt geschikt zijn voor concrete activiteiten betreffende handelsbevordering of dat dit juist de taak is van het bedrijfsleven zelf. Kenmerkend voor deze twijfel is dat de posten niet geïnformeerd zijn over de strategie voor de verdere ontwikkeling van de Free Trade Zone Aruba (FZA) inclusief de pogingen om daarvoor een aan internationale standaarden voldoende juridisch en procedureel kader te creëren. Naar de mening van de FZA zou de Directie Buitenlandse Betrekkingen via bemiddeling van de posten in het buitenland potentiële investeerders attent kunnen maken over het investeringsklimaat in Aruba en de door de FZA geboden mogelijkheden in het bijzonder.

10.3 Analyse

In het algemeen bestaat er bij de posten te weinig duidelijkheid over de behoeften van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba op het terrein van de internationale handelsbevordering. Dit heeft enerzijds te maken met een nog sterk in beweging zijnd beleid van beide Koninkrijkspartners op dit gebied. Anderzijds schort het aan communicatie tussen de posten en de geëigende instanties op de eilanden. Als gevolg hiervan blijkt het door de posten aangeboden dienstenpakket in onvoldoende mate afgestemd op de potentiële vraag.

Aandachtspunten

Een minimale voorwaarde voor een creatieve en efficiënte samenwerking is dat aantrekkende handelsattachés op de voor de Nederlandse Antillen en Aruba relevante posten zich goed oriënteren op de problematiek van beide landen in de vorm van een voorbereidingsbezoek aan beide Caribische landen.

Om verdere duidelijkheid te verkrijgen in het handelsbeleid van de Nederlandse Antillen en Aruba zou het Ministerie van Buitenlandse Zaken kunnen overwegen van tijd tot tijd regionale bijeenkomsten te organiseren met representanten van het bedrijfsleven uit beide Landen, overheidsvertegenwoordigers en in aanmerking komende posten. Op dergelijke bijeenkomsten zouden de prioriteiten van het bedrijfsleven op het terrein van handelsbevordering gedefinieerd kunnen worden. Hierbij zouden ook verdere afspraken gemaakt kunnen worden over de aansturing van de posten. Indien de hiervoor

benodigde basisinformatie niet beschikbaar zou zijn, kan overwogen worden een ervaren econoom met voldoende kennis van het bedrijfsleven in een aantal landen kansen en bedreigingen voor bestaande handelscontacten te laten inventariseren en nieuwe markten te identificeren. Dergelijke informatie zou vervolgens door elk der Caribische Landen benut kunnen worden voor de verdere ontwikkeling van een geïntegreerd import- en exportbeleid.

Het spreekt vanzelf dat voorgaande, uitsluitend de handelsbevordering betreffende suggesties afgestemd dienen te worden op de nog sterk in ontwikkeling zijnde bilaterale en multilaterale handelspolitiek van de Nederlandse Antillen en Aruba. In landen die door de Nederlandse Antillen dan wel Aruba in het kader van hun respectieve handelspolitiek (zie hoofdstuk 9) fungeren als primaire bilaterale handelspartners zouden de posten bijvoorbeeld verzocht kunnen worden om, analoog aan HMA Washington, een praktische handleiding 'Zaken doen in land ..' op te stellen.

11 VISUMVERLENING EN BESTRIJDING

DOCUMENTENFRAUDE

Dit hoofdstuk beschrijft de praktijk van belangenbehartiging ten behoeve van de Nederlandse Antillen en Aruba op het gebied van personenverkeer en de daarmee verbonden consulaire dienstverlening. Hierbij wordt aandacht gegeven aan de regelgeving voor en uitvoering van visumverlening alsmede aan de bestrijding van documentenfraude. De totstandkoming van het verdrag inzake personencontroles op de luchthaven van Sint Maarten wordt als casus gepresenteerd.

11.1 Regelgeving en betrokken instanties

Ofschoon de mobiliteit in de Caribische regio altijd op een hoog peil lag, bleef het aantal buitenlanders dat zich op de Nederlandse Antillen en Aruba vestigde beperkt. Illegale migratie en de daarmee verbonden criminaliteit (o.m. mensensmokkel) was nagenoeg afwezig. In het laatste decennium van de 20e eeuw neemt de migratiedrang evenwel sterk toe als gevolg van een combinatie van ‘pull’ en ‘push’ factoren. De Nederlandse Antillen en Aruba zijn relatief welvarend en kennen een betere sociale wetgeving in vergelijking met de omringende landen. De aanzuigende werking neemt hierdoor zodanige vormen aan dat aanzienlijke aantallen personen uit de Dominicaanse Republiek, Jamaica, Haïti, Colombia en Venezuela trachten zich op de Nederlandse Antillen en Aruba al dan niet permanent te vestigen. Hierbij blijkt een groeiend misbruik van de regelgeving op het gebied van toegang en vestiging. Deze situatie leidt tot de vraag op welke wijze de Koninkrijkspartners met behulp van bestaande regelgeving en structuren voor visumverlening en fraudebestrijding adequaat op deze problematiek kunnen inspelen. Meer en meer wordt het instellen en afschaffen van visumplicht ook als een instrument gezien ter dosering van migratie, waarvoor de Ministers van Justitie van elk deel van het Koninkrijk verantwoordelijk zijn.

Vanouds is visumverlening een instrument van buitenlandse betrekkingen. Dit komt o.a. tot uitdrukking bij de toepassing van internationale sanctiemaatregelen die er toe kunnen leiden dat onderdanen van een bepaald land de toegang tot het Koninkrijk wordt ontzegd. Naast deze primaire functie heeft het al dan niet invoeren van de visumplicht

effecten op economische samenwerking (handel en toerisme), het rechtssysteem (vreemdelingenrecht, opsporing en vervolging) en de binnenlandse veiligheid.

De wet- en regelgeving inzake het internationale personenverkeer onderscheidt de volgende processen: visumverlening, grenscontrole, verblijfscontrole en zonodig verwijdering. De samenhang hiertussen is evident. Goed functioneren van de immigratiedienst in havens en op luchtvelden en de politie en justitie instanties bij de opsporing en verwijdering van illegaal op de eilanden verblijvende buitenlanders versterkt de effectiviteit van de visumverlening. Omgekeerd vereist een adequate grens- en verblijfscontrole dat voldoende aandacht wordt besteed aan de formulering en stringente handhaving van criteria en procedures voor visumverlening.

Volgens het Statuut behoort 'het stellen van algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen' (en het toezicht daarop) tot aangelegenheden van het Koninkrijk (artikel 3). De toelichting vermeldt dat vanwege het Koninkrijk regels moeten kunnen worden gesteld omtrent vereisten waaraan vreemdelingen in ieder geval moeten voldoen om te mogen worden toegelaten. Wordt van deze mogelijkheid gebruikgemaakt, dan hebben de landen nog slechts de bevoegdheid tot nadere regelgeving binnen het raam van de algemene voorwaarden. Vaststelling van algemene voorwaarden zal bij Rijkswet dienen te geschieden. Geconstateerd wordt dat tot nu toe kennelijk geen behoefte bestond om gebruik te maken van de mogelijkheid een en ander te regelen bij Rijkswet.

Op het terrein van consulaire belangenbehartiging waren in het Koninkrijk eind 2001 de volgende wettelijke regelingen van toepassing: de Wet op Kanselarijrechten 1948 (te vervangen door de nieuwe Wet op consulaire tarieven); de Rijkswet Paspoortwet 1991 en Wijzigingswet Paspoortwet 2001 en de Consulaire Wet 1996. Van belang is tevens de Rijkswet op het Nederlanderschap 1985⁷².

Voor de Nederlandse Antillen c.q. Aruba zijn de wettelijke kaders van het vreemdelingenrecht oorspronkelijk samengevat in de Landsverordening Toelating en Uitzetting (L.T.U.), die in 1962 tot stand kwam (P.B. 1962, no. 60). Beide landen hebben deze Landsverordening in latere jaren regelmatig aangepast en zullen deze de komende tijd

72 Deze wet biedt weliswaar geen optie meer om bij huwelijk met een Nederlander door het afleggen van een eenvoudige verklaring het Nederlanderschap te verwerven, doch aan andere voorwaarden om te kwalificeren voor het Nederlanderschap kan op relatief eenvoudige wijze worden voldaan.

wederom herzien. Voorts is sprake van de juridische instrumenten ‘toegang’ (voor kort verblijf), ‘toelating’ (voor lang verblijf) en ‘landingsvergunning’ (voor aanvragen uit (voormalige) communistische landen)⁷³. Voor het Nederlandse deel van het Koninkrijk gelden de Vreemdelingenwet 2000 (met o.a. een regeling betreffende de machtiging tot voorlopig verblijf) en de Algemene Wet Bestuursrecht 1992 (met o.a. regelingen over de behandeling van klachten over bestuursorganen).

De afgelopen decennia is de Europese context waarbinnen visumverlening plaatsvindt ingrijpend gewijzigd. In 1985 werd de Schengen-overeenkomst gesloten. Voor de toepassing van de desbetreffende uitvoeringsovereenkomst (vanaf 1995) zijn in internationaal verband visuminstructies opgesteld en als nationale instructies naar de uitvoerende diensten gezonden. Inmiddels werkt ook de EU zelf op het terrein van visumverlening. In 1995 kwamen respectievelijk de Verordening (EG) nr. 1683/95 betreffende de invoering van een uniform visummodel (Pb L164) en de Verordening (EG) nr. 2317/95 tot stand. Deze laatste verordening bepaalt derde staten waarvan de onderdanen bij de EU-lidstaten visumplichtig zijn. Voorts zijn met de inwerkingtreding van het verdrag van Amsterdam nadere EU-kaders voor visumverlening tot stand gekomen. De incorporatie van ‘Schengen’ in de Europese Unie komt erop neer dat besluiten die in het kader van Schengen tot stand zijn gekomen een Europeesrechtelijke grondslag hebben gekregen.

Sedert 1999 werkt Nederland aan de voorbereiding van een nieuwe visumwet. In een notitie terzake, die in 2001 werd besproken in de Tweede Kamer, wordt vooralsnog uitgegaan van een nationale wet. Dit impliceert dat deze visumwet niet zal gelden voor de Nederlandse Antillen en Aruba. De keuze voor een nationale wet in plaats van een Rijkswet ligt ook in de rede omdat de werkingssfeer van het hiervoor aangeduide Europeesrechtelijke kader – en dus ook van de voor de uitvoering van de in dit kader tot stand te brengen nationale regelgeving – zich beperkt tot het Europese deel van het Koninkrijk.

⁷³ Sedert de aankomst in augustus 2002 van de Beleidsadviseur visum- en vreemdelingenzaken, heeft Directeur DBB het visumbeleid tot speerpunt-activiteit gemaakt. Een DBB-visumwerkgroep is ingesteld waarvan tevens een functionaris van de Directie Justitiële Zaken deel uitmaakt. Er is begonnen met het visumbeleid (harmonisatie) in notities vast te leggen voor de Minister-president en de Minister van Justitie en de uitwerking die daarmee verband houdt in kaart te brengen voor instanties op de Nederlandse Antillen die verantwoordelijk zijn voor het beleid en de uitvoering op dit terrein. Een externe visumwerkgroep, waarin actoren van buiten DBB en de Directie Justitiële Zaken zoals de Grensbewaking, Vreemdelingenpolitie, de Secretaris van de Gezaghebbers, zitting hebben, komt regelmatig bijeen. Deze werkgroep overlegt over de gevolgen van het instellen van kortere besluitvormingstrajecten bij de invoering van beslissingsbevoegdheid op visumaanvragen door de twee in de regio meest belangrijke ambassades.

Naast genoemde wettelijke kaders bestaat een aantal belangrijke instructies voor de diplomatieke en beroepsconsulaire posten. Dit zijn: 'Admission to the Netherlands Antilles' d.d. 21 januari 1999, 'Entry requirements for Aruba' d.d. 21 mei 1999, de Bundel Consulaire Voorschriften en de Gemeenschappelijke Visuminstructies EU (Schengen) en Benelux.

Instanties en trajecten: De Nederlandse Antillen

De Raad van Ministers besluit tot het instellen van de visumplicht voor inwoners van een bepaald land. De Minister van Justitie heeft de uitvoering van het vreemdelingenbeleid gemandateerd aan de Gezaghebbers van de Eilandgebieden, waardoor de facto sprake is van vier separate visa-trajecten, respectievelijk Curaçao en Bonaire, St. Maarten, Saba, St. Eustatius.

De posten zenden visumaanvragen voor Curaçao en Bonaire aan de Directie Buitenlandse Betrekkingen die vervolgens de aanvraag ter besluitvorming doorleidt aan de Vreemdelingendienst. De beslissing wordt via de Directie Buitenlandse Betrekkingen aan de post kenbaar gemaakt. In het geval een visumaanvraag St. Maarten, St. Eustatius of Saba betreft, stuurt de post de aanvraag rechtstreeks aan de Gezaghebber van deze Eilandgebieden. Deze neemt, na raadpleging van de Vreemdelingendienst ter plaatse een besluit en informeert de post terzake. Dit proces van consultatie verschilt op de diverse eilanden in intensiteit en is op St. Maarten nagenoeg afwezig.

Visumaanvragen vanuit de voormalige Oostbloklanden alsmede China en Cuba worden door de Directie Buitenlandse Betrekkingen doorgeleid aan de Veiligheidsdienst. Het besluit wordt medegedeeld aan de Directie, die vervolgens de desbetreffende Koninkrijkspost machtigt tot het al dan niet verstrekken van het visum.

Personen die lokaal een werk- of verblijfsvergunning langer dan drie maanden wensen, dienen deze via de toekomstige werkgever in bij de Gezaghebber van het desbetreffende eiland, die vervolgens de aanvrager over de genomen beslissing informeert. Voor sommige nationaliteiten dient de aanvraag voor lang verblijf echter bij de post in het land van oorsprong te worden ingediend en te zijn gehonoreerd voordat kan worden afgereisd.

Instanties en trajecten: Aruba

De Raad van Ministers besluit tot het instellen van de visumplicht voor inwoners van een bepaald land. In het visumtraject fungeert de Directie Buitenlandse Betrekkingen als

liaisonkantoor ('doorgeefluik') tussen de posten en de voor de inhoudelijke behandeling verantwoordelijke Directie van Openbare Orde en Veiligheid (DOOV)⁷⁴.

Lokaal ingediende aanvragen voor een werk/verblijfsvergunning langer dan drie maanden worden via de toekomstige werkgever bij de Directie Arbeid ingediend en gaan vandaar naar DOOV, die uiteindelijk de aanvrager over de genomen beslissing informeert. Voor sommige nationaliteiten (o.a. Chinezen) dient de aanvraag voor lang verblijf echter bij de post in het land van oorsprong te worden ingediend.

Instanties en trajecten: Nederland

In het Ministerie van Buitenlandse Zaken waren tot voor kort de taken op het gebied van personenverkeer en consulaire dienstverlening ondergebracht bij de *Directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire zaken (DPC)*. DPC maakte deel uit van het Directoraat Europese Samenwerking (DGES). In september 2001 werd DPC gesplitst in twee directies. De *Directie Consulaire Zaken (DCZ)* richt zich op Nederlanders in het buitenland en de *Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken (DPV)* richt zich op vreemdelingen die naar het Koninkrijk willen komen. DCZ en DPV maken deel uit van het *Directoraat-generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken (DGRC)*⁷⁵.

DPV heeft als taak het leveren van een bijdrage aan het reguleren van het vreemdelingenverkeer in de meest brede zin van het woord en kent de volgende afdelingen:

- *Asiel en Migratie (DPV/AM)* is verantwoordelijk voor het uitbrengen van algemene ambtsberichten over belangrijke landen van herkomst en individuele ambtsberichten over individuele asielzoekers aan de *Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND)* van het Ministerie van Justitie;
- *Fraudebestrijding (DPV/DF)* is verantwoordelijk voor de bestrijding van documentenfraude, versterking van de nationale en internationale samenwerking bij de bestrijding van (document)fraude, begeleiding van en instructie aan de posten in de probleemlanden op het gebied van legalisatie en verificatie;
- *Justitiële en Politie Samenwerking (DPV/JJP)* is verantwoordelijk voor het bevorderen van gemeenschappelijk EU-beleid op het gebied van personenverkeer, visumverlening,

⁷⁴ Aruba heeft in de loop van 2002 besloten dat het visumbeleid in principe door de Minister van Justitie zal worden gedaan, waarbij in bepaalde gevallen, met name buitenlandspolitieke, de Minister van Algemene Zaken en Buitenlandse Betrekkingen dat beleid mede bepaalt. Een nieuw opgerichte instantie, DINA (Directie Immigratie en Naturalisatie van Aruba) zal dan rechtstreeks nagenoeg alle visumaanvragen gaan behandelen. De Directie van Openbare Orde en Veiligheid bestaat niet meer en er is dan ook geen tussenkomst meer van de Directie Buitenlandse Betrekkingen.

⁷⁵ De taken van DCZ worden beschreven in hoofdstuk 12 Gedetineerdenbegeleiding.

asiel en migratie alsmede het bevorderen van de bestrijding van illegale immigratie en mensensmokkel, drugsbestrijding, bestrijding terrorisme en georganiseerde misdaad in bilateraal en multilateraal kader;

- *Vreemdelingen- en Visumzaken (DPV/VV)* is (mede)verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het visumbeleid (mede in internationaal verband), de totstandkoming van visumwetten, de instructies voor het postennetwerk m.b.t. aan het personenverkeer gerelateerde zaken en de advisering van de Nederlandse Antillen en Aruba m.b.t. het rechtmatig en doelmatig afhandelen van visumaanvragen.

Ten behoeve van het formuleren van een Nederlands standpunt in internationale fora inzake visumaangelegenheden vindt afstemming plaats met het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor wat betreft personele aangelegenheden op posten inzake visumverlening en fraudebestrijding vindt overleg plaats met de Hoofddirectie Personeel en Organisatie (HDPO).

Beleidsadviseur visum- en vreemdelingenzaken

In 2002 is een Beleidsadviseur visum- en vreemdelingenzaken afkomstig van DPV gestationeerd bij DBB in Willemstad⁷⁶. Deze functionaris heeft de volgende taken:

- adviseren van de Koninkrijksambassades en Consulaten-(Generaal) in de regio inzake visumbehandeling m.b.t. de Nederlandse Antillen en Aruba;
- adviseren van de autoriteiten op Aruba en de Nederlandse Antillen inzake visumbeleid en regelgeving;
- mede zorgdragen voor continuïteit in de evenwichtigheid van het Koninkrijksbeleid voor visumaangelegenheden in internationaal verband.

Ambassades en beroepsconsulaire posten

Ofschoon het gehele postennetwerk diensten verleent op het gebied van de regulering van het vreemdelingenverkeer naar de Nederlandse Antillen en Aruba varieert het aandeel van individuele posten daarin sterk. Een en ander is uiteraard gerelateerd aan het al dan niet bestaan van visumplicht voor de verschillende nationaliteiten. Enigszins generaliserend kan gesteld worden dat de posten in de Dominicaanse Republiek en Haïti het merendeel van de werkzaamheden uitvoeren. Op korte termijn zal de werklast van de posten te Bogotá en Lima toenemen als gevolg van de invoering van de visumplicht voor de Nederlandse Antillen en Aruba voor onderdanen van Colombia en Peru. Op de middel-

⁷⁶ De stationering heeft in de zomer van 2002 plaatsgevonden.

lange termijn zal de voorgenomen harmonisatie van de visumplicht leiden tot vergroting van de werklust van meerdere posten (zie ook de volgende paragraaf).

11.2 Visumbeleid

De Landen van het Koninkrijk voeren een gedifferentieerd visumbeleid⁷⁷. De afgelopen jaren is op diverse niveaus overlegd over coördinatie en afstemming van het visumbeleid tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Na meerdere ambtelijke overleg-rondes werd tussen Aruba en Nederland een akkoord bereikt over de invoering van visumplicht voor nationaliteiten conform de EU-Schengenlijst, met uitzondering van een twaalfstal nationaliteiten.

In de nasleep van de gebeurtenissen op 11 september 2001, nam de Rijksministerraad namens de drie Landen van het Koninkrijk op 30 november 2001 een gezamenlijke verklaring aan inzake terrorismebestrijding. De passage uit de verklaring betreffende het visumbeleid luidt als volgt. ‘De Landen hebben overeenstemming bereikt over vergaande harmonisatie van het visumbeleid. De Nederlandse Antillen en Aruba zullen zoveel mogelijk aansluiten bij de lijst van visumplichtige landen zoals die voor Nederland geldt. [...] De Landen zullen bevorderen dat de uitbreiding van de visumplicht ook in de praktijk zo spoedig mogelijk wordt ingevoerd, op een wijze die geen onnodige belemmeringen oplevert voor het toeristenverkeer. Nederland zal daartoe de relevante diplomatieke posten van het Koninkrijk in voldoende mate uitrusten.’

Deze verklaring zal vergaande gevolgen hebben voor het visumbeleid van de Caribische Koninkrijkspartners en het postennetwerk. In Aruba valt wetgeving met betrekking tot de lijst van visumplichtige nationaliteiten binnenkort te verwachten. In het eind 2001 gesloten Regeerprogramma 2001-2005 wordt een aanscherping van het toelatingsbeleid voor vreemdelingen aangekondigd. In het Antilliaanse Regeerakkoord 2002-2006 wordt een evaluatie van het vreemdelingenbeleid aangekondigd met name inzake het visumbeleid om de eventuele negatieve gevolgen van de migratie te minimaliseren. De Nederlandse Antillen hebben nog geen (definitieve) lijst met visumplichtige nationaliteiten⁷⁸. Na vaststelling alsmede bekrachtiging van een dergelijke lijst via landswetgeving, dienen de diverse posten waar nodig te worden versterkt. De daarbij te verwachten problematiek

⁷⁷ Ten tijde van het onderzoek hadden de verschillen betrekking op meer dan honderd nationaliteiten.

⁷⁸ Zo wordt in het najaar van 2001 plotseling de visumplicht voor een aantal landen uitgebreid, hetgeen bij de uitvoerende diensten tot verwarring leidde.

kan worden geschetst aan de hand van de casus inzake het medio 2000 genomen besluit tot invoering van visumplicht voor Colombianen die naar Aruba willen reizen (zie 11.4).

11.3 Uitvoeringspraktijk

Met het instellen van de visumplicht voor Dominicanen en Haïtianen voor de Nederlandse Antillen en Aruba in 1990 krijgen de consulaire vertegenwoordigingen van het Koninkrijk meer dan voorheen te maken met verschillen in beleid en procedures binnen het Koninkrijk. Inmiddels verwerken de ambassade Santo Domingo en het Consulaat-generaal in Port-au-Prince respectievelijk zo'n 16.000 en 12.000 visumaanvragen per jaar.

Op basis van beschikbare documenten (waaronder een onderzoeksrapport van de Adviseur DBB/NA over de visumproblematiek inzake de Dominicaanse Republiek) en door het onderzoeksteam gevoerde gesprekken is geconstateerd dat de huidige werkwijze bij deze aantallen aanzienlijke problemen oplevert voor deze posten. Zo is bij de 'intake' van visumaanvragen regelmatig sprake van lange rijen wachtenden, ook is de klantvriendelijkheid van de baliemedewerkers niet optimaal. Voorts schakelen aanvragers niet zelden 'reisagenten' en 'bemiddelaars' in die tegen betaling de verzorging van een paspoort of een visum op zich nemen. Deze tussenpersonen zoeken als regel samenwerking met niet-integer personeel bij de overheidsinstanties in beide landen. Tevens trachten deze personen druk uit te oefenen op het (lokale) personeel van de consulaire afdelingen van beide posten.

De behandeling van visumaanvragen voor Aruba en de Nederlandse Antillen verloopt tot dusver handmatig. Er wordt op de Nederlandse Antillen en Aruba nog geen gebruik gemaakt van hard- en software vergelijkbaar met de door Nederland ontwikkelde systemen, zoals het centrale Consulaire Voorleggingssysteem (CONVOS) dat op het Ministerie van Buitenlandse Zaken in gebruik is en het Visum Informatie Systeem (VIS) en het Paspoort Administratie Systeem (PAS) die worden toegepast op de posten. De uitrusting van de relevante posten en de Nederlandse Antillen en Aruba met een specifiek op de Nederlandse Antillen en Aruba toegeruste geautomatiseerd systeem, het Visum Informatie Systeem Aruba & Nederlandse Antillen (VISANA) is gepland. Na een proef met dit systeem, heeft HMA Santo Domingo het VISANA inmiddels in maart 2002 in gebruik genomen. Dit systeem is grotendeels gebaseerd op het VIS-computersysteem. Verwacht wordt dat de meerwaarde van het VISANA zal blijken wanneer meerdere posten met dit systeem zijn uitgerust.

In de samenwerking tussen de posten, de Directie Buitenlandse Betrekkingen van de Nederlandse Antillen respectievelijk de Directie Buitenlandse Betrekkingen van Aruba en de betrokken afdelingen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is niet zelden sprake van misverstanden over toe te passen richtlijnen, te hanteren terminologie (toegang en toelating; kort verblijf, lang verblijf, machtiging tot voorlopig verblijf, etc.) en te gebruiken formulieren. Zo bestaat er in de praktijk geen duidelijk onderscheid in toelatingsinstrumenten voor toerisme en transitverkeer enerzijds en verblijfs- en werkvergunningen anderzijds. Houders van toeristenvisa gaan er van uit dat zij deze makkelijk kunnen omzetten in een verblijfs/werkvergunning dan wel dat zij eenvoudigweg hun verblijf illegaal kunnen voortzetten. Het feit dat het Antilliaanse respectievelijk Arubaanse landsbesluit aangeeft dat de reiziger van de visumplicht is ontheven indien deze over een verblijfstitel ('green card') beschikt van een derde land waarvoor de visumplicht niet geldt, maakt het voor sommige nationaliteiten makkelijk de visumplicht te omzeilen.

Voorts zijn de instructies vanuit Aruba en de Nederlandse Antillen voor de posten bij tijd en wijle niet duidelijk. Plotseling ingestelde (en nog niet geformaliseerde) visumplicht voor bepaalde nationaliteiten respectievelijk verscherping of versoepeling van de praktijk inzake het afgeven van machtigingen worden door de Directies Buitenlandse Betrekkingen van beide landen doorgaans mondeling gecommuniceerd zonder dat een en ander (naderhand) schriftelijk wordt bevestigd.

Een laatste niet onbelangrijk aspect is dat de verdeling van bevoegdheden en taken tussen de posten en de betrokken instanties in Aruba respectievelijk de Nederlandse Antillen sterk afwijkt van de taakverdeling tussen de posten en DPV in Den Haag. In de door Nederland gehanteerde werkwijze nemen de posten zelfstandig de beslissing over meer dan 80% van alle visumaanvragen; complexere en risicodragende aanvragen worden door DPV, de Visadienst dan wel de Immigratie en Naturalisatie Dienst van het Ministerie van Justitie in behandeling genomen. Het door de Nederlandse Antillen en Aruba gehanteerde machtigingssysteem, waarbij de aanvragen, uitzonderingen daargelaten, door instanties op de eilanden worden behandeld, is zeer bewerkelijk. Een en ander wordt mede veroorzaakt door de beperkte capaciteit van betrokken diensten.

Alle in de Landen van het Koninkrijk betrokken diensten onderkennen overigens bovengeschetste problematiek en hebben initiatieven genomen om deze beheersbaar te maken. Zo is op de Nederlandse Antillen een werkgroep in het leven geroepen met de taak meer uniform visumbeleid en daarbij behorende procedures te ontwikkelen. Het

Departement van Justitie werkt hierbij als coördinerende instantie samen met de Directie Buitenlandse Betrekkingen en de vreemdelingen- en veiligheidsdiensten van de eilanden⁷⁹. Ten tijde van het onderzoek was nog geen informatie over de bereikte resultaten beschikbaar. Voorts werd in het najaar van 2001 in Willemstad een bijeenkomst voor alle bij visumbeleid en -uitvoering betrokken Koninkrijksdiensten georganiseerd om de problematiek op het gebied van regelgeving en uitvoering in kaart te brengen en tot oplossingen te komen⁸⁰.

11.4 Implementatie visumplicht: de casus Colombia

In augustus 2000 besluit de Rijksministerraad dat Colombianen per november 2000 visumplichtig worden voor Aruba. Aruba heeft groot belang bij dit besluit gegeven het groeiend aantal illegaal verblijvende en werkende Colombianen op het eiland. Voorts is sprake van een toenemende problematiek met drugshandelaren van Colombiaanse afkomst culminerend in onderlinge afrekeningen binnen het Colombiaanse drugsmilieu op Aruba. Ook voor Nederland (waar Colombianen reeds visumplichtig zijn) is het besluit belangrijk, omdat op Aruba verblijvende Colombianen na een (legaal) verblijf van vijf jaar relatief eenvoudig door naturalisatie het Nederlanderschap kunnen krijgen.

Er is weinig ambtelijk vooroverleg geweest over de implicaties van de uitvoering van het besluit. Ambassade Bogotá wordt in kennis gesteld van de besluitvorming zonder te kunnen meedenken over de wijze van uitvoering van de visumplicht. De ambassade informeert de Colombiaanse autoriteiten via een diplomatieke nota en licht het besluit toe. Vervolgens inventariseert de post de consequenties van het besluit. Ter verkrijging van informatie over het volume van te verwachten visumaanvragen wordt contact gezocht met de Arubaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen. Omdat deze blijkbaar niet beschikt over de nodige gegevens, benadert de ambassade andere instanties, waaronder het Arubaanse verkeersbureau te Bogotá. Deze instantie verschaft uiteindelijk gegevens over het aantal Colombiaanse reizigers dat jaarlijks een bezoek brengt aan Aruba (ca. 40.000). Deze schatting impliceert dat de consulaire afdeling van HMA Bogotá met de aanwezige personele bezetting en fysieke infrastructuur geen uitvoering kan geven aan het besluit.

79 De samenwerking met St. Maarten is echter niet intensief en zoals in paragraaf 11.5 wordt beschreven, voert dit eiland een eigenstandig beleid wat betreft het reguleren van het personenverkeer.

80 Dit eerste gemeenschappelijke overleg zou op basis van de resultaten van een nadere analyse van onduidelijkheden medio 2002 in Oranjestad worden gecontinueerd, maar werd verdaagd tot het voorjaar van 2003.

Eind 2000 wordt daarom een projectgroep ingesteld bestaande uit HMA Bogotá, de Arubaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen, de Afdeling Vreemdelingen- en Visumzaken (DPV/VV) en de Directie Huisvesting Buitenlandse Zaken (DHB) met de taak een plan van aanpak uit te werken. Om te leren van de ervaringen van ambassade Santo Domingo met de uitvoering van de eerder ingestelde visumplicht voor de Dominicaanse Republiek, wordt contact gezocht met deze post.

Het vervoltraject blijkt 'stroperig van aard' wat betreft de snelheid van handelen door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (DPV, HDPO en DHB). Uiteindelijk wordt toestemming gegeven voor de aankoop van een verdieping in het gebouw waarin Ambassade Bogotá is gevestigd. Deze verdieping komt per 1 oktober 2001 beschikbaar, waarna het, conform het implementatietraject van DHB, nog acht maanden zal vergen voordat deze ruimte zodanig is ingericht dat de visumverstrekking een aanvang kan nemen. Inmiddels zijn wel de nodige formatieplaatsen gecreëerd.

Ook aan Arubaanse zijde (Directie Buitenlandse Betrekkingen en andere diensten) verloopt het proces langzaam en zijn eind 2001 nog geen concrete stappen genomen voor het ontwikkelen van uitvoeringsprocedures en werkprocessen. Tijdens herhaaldelijke contacten met de Directie Buitenlandse Betrekkingen wijst HMA Bogotá op de noodzaak de verdeling van beslissingsbevoegdheden tussen de post en instanties op Aruba eenduidig vast te leggen. De post is voorstander van een snelle afhandeling van de visumaanvraag (zomogelijk in één dag) omdat de aanvragers vaak van ver komen. Indien echter gekozen wordt voor het huidige systeem waarbij de Directie Buitenlandse Betrekkingen in samenwerking met andere diensten op Aruba de post per geval machtigt tot het verlenen van een visum, zal het proces bij de verwachte aantallen volgens de post nauwelijks werkbaar zijn. Besloten wordt een en ander in de eerste maanden van 2002 nader uit te werken in overleg tussen de Directie Buitenlandse Betrekkingen, DPV en HMA Bogotá. Dit overleg heeft in januari 2002 plaatsgevonden.

Interessant in deze kwestie is dat het Arubaanse Verkeersbureau te Bogotá kennelijk zonder voorafgaande coördinatie met de Directie Buitenlandse Betrekkingen eind 2001 een advertentiecampagne in de Colombiaanse pers voert waarin uitdrukkelijk wordt aangegeven dat men zonder visum de toeristisch aantrekkelijke bestemming Aruba kan bezoeken. Dergelijke informatie slaat aan bij de Colombianen, die vrijwel nergens ter wereld meer zonder visum kunnen reizen. Echter, voor het Koninkrijk is het signaal op zijn minst

‘ongelukkig’ omdat op dat moment het besluit inzake de instelling van de visumplicht al bijna anderhalf jaar oud is⁸¹.

11.5 Verdrag personencontroles op de luchthaven van Sint Maarten

In hoofdstuk 4 werd de bijzondere bestuurlijke verhouding in de Nederlandse Antillen tussen Land en Eilandgebieden beschreven waarbij aangegeven werd dat deze verhouding van invloed kan zijn op de behartiging van de buitenlandse belangen door het Koninkrijk. Onderstaand wordt de complexiteit daarvan op het terrein van het personenverkeer geschetst aan de hand van de gang van zaken rond de totstandkoming en goedkeuring van het verdrag inzake personencontroles op de luchthaven van Sint Maarten, dat het Koninkrijk der Nederlanden op 17 mei 1994 met Frankrijk heeft gesloten (Trb. 1994, 144)⁸².

Het eiland Sint Maarten bestaat uit een Frans (noordelijk) en een Nederlands (zuidelijk) deel. Basis voor de vreedzame coëxistentie tussen Frankrijk in Nederland op Sint Maarten vormt het Verdrag van Concordia van 1648 (waarvan de status overigens onduidelijk is). Van oudsher is sprake van open grenzen en volledig vrij verkeer tussen beide delen van het eiland.

De internationale luchthaven van Sint Maarten ligt op het Nederlands-Antilliaanse deel van het eiland. Via deze luchthaven arriveren en vertrekken ook vrijwel alle reizigers met bestemming Saint Martin (het Franse deel van Sint Maarten). Deze constellatie heeft als gevolg dat Frankrijk geen mogelijkheid heeft om de reizigersstroom naar en van het Franse deel van Sint Maarten te controleren. Frankrijk heeft daaraan wel behoefte. De meest radicale oplossing zou zijn grenscontroles tussen het Nederlands-Antilliaanse en het Franse deel van Sint Maarten te introduceren maar dat wil men niet. Het verkeer tussen beide delen van het eiland dient vrij te zijn. Sinds het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft Frankrijk daarom een andere oplossing voorgesteld, namelijk het invoeren van gezamenlijke personencontroles op de internationale luchthaven.

⁸¹ Op basis van de ten tijde van het onderzoek geldende planning werd verwacht dat de uitvoering van de in augustus 2000 besloten visumplicht na de zomer van 2002 van start zou kunnen gaan. Deze planning werd echter niet gehaald hetgeen impliceert dat de doorlooptijd meer dan twee jaar bedraagt. Deze casus levert mogelijk lessen op voor de implementatie van de in november 2001 besloten harmonisatie van het visumbeleid van de Landen van het Koninkrijk.

⁸² De dossierstudie is verricht door Mr. A.B. van Rijn, zie annex 2 Terms of Reference

Van de zijde van het Koninkrijk en meer in het bijzonder ook van de zijde van de Nederlandse Antillen bestond hiertoe de bereidheid. Begin jaren negentig werd de zaak serieus opgepakt. De eerste mondelinge onderhandelingsronde vond in oktober 1992 op Sint Maarten plaats. De onderhandelingen werden in maart 1994 afgerond. Het Eilandgebied Sint Maarten was gedurende het gehele traject intensief bij de onderhandelingen betrokken. Zowel vertegenwoordigers van het Bestuurscollege als van de Eilandraad van Sint Maarten maakten deel uit van de delegatie van het Koninkrijk, evenals vertegenwoordigers van het Land de Nederlandse Antillen. De Gezaghebber van Sint Maarten fungeerde als waarnemend hoofd van de delegatie. Op 17 mei 1994 volgde in Parijs de ondertekening van het verdrag. Namens het Koninkrijk tekende de toenmalige Antilliaanse Vice-premier⁸³.

Het verdrag bevat onder meer de regeling dat vreemdelingen voor wie op het ene deel van het eiland visumplicht bestaat ook ten aanzien van het andere deel van het eiland over een visum dienen te beschikken. Omdat Frankrijk ten aanzien van vreemdelingen uit aanzienlijk meer landen de visumplicht hanteert dan de Nederlandse Antillen, betekent dit verdrag dat de Nederlandse Antillen voor meer landen de visumplicht moet invoeren. Dit betreft met name de omringende eilanden in de Caribische regio.

Hoewel het Eilandbestuur van Sint Maarten vanaf het begin zeer intensief aan de onderhandelingen over het verdrag had deelgenomen, ontstond na de ondertekening van het verdrag opnieuw een discussie over de effecten van de invoering van de visumplicht op het (koop)toerisme. De politieke partijen op Sint Maarten uitten ernstige bezwaren tegen het verdrag dat belangrijke nadelige gevolgen zou hebben voor de eilandelijke economie. Tevens bestond verzet tegen het vereiste dat een persoon die het Nederlandse gedeelte van Sint Maarten binnen wil komen, moet voldoen aan de toelatingseisen voor het Franse gedeelte en omgekeerd.

Nadat het verdrag ter stilzwijgende goedkeuring aan de Staten-Generaal was overgelegd (Staten-Generaal, vergaderjaar 1994-1995, 24 074 (R 1531), nrs. 193 en 1) vroeg een aantal kamerleden op 1 maart 1995 om het volgen van de procedure van uitdrukkelijke goedkeuring (Staten-Generaal, vergaderjaar 1994-1995, 24 074 (R 1531), nr. 2). De bezwaren van

⁸³ In zijn toespraak memoreerde de Vice-premier zijn persoonlijke betrokkenheid bij het verdrag: 13 jaar eerder was hij één van de initiatoren geweest om te komen tot een regeling met betrekking tot de gezamenlijke controle op het personenverkeer. De Vice-premier wees op de noodzaak om zicht te hebben op het personenverkeer met het oog op een evenwichtige bestrijding van de criminaliteit.

Sint-Maartense zijde leidden ertoe dat de Staten van de Nederlandse Antillen druk op de Antilliaanse Regering gingen uitoefenden om ook van haar zijde binnen de Koninkrijks-Regering de nodige actie te ondernemen om goedkeuring van het verdrag in zijn huidige vorm te verhinderen, dit hoewel tijdens de parlementaire behandeling van de zijde van de Koninkrijksregering uitvoerig op de naar voren gebrachte bezwaren was ingegaan (zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 24 074 (R 1531), nr.9; vergaderjaar 1997-1998, nrs. 11 en 13). Een en ander heeft ertoe geleid dat goedkeuring tot op de huidige dag niet heeft plaatsgevonden, hoewel Frankrijk met enige regelmaat op ratificatie aandringt. Bij motie van 13 oktober 2000 hebben de Antilliaanse Staten aangedrongen op wijziging van het verdrag.

De geschetste gang van zaken laat zien hoe cruciaal bij de totstandkoming van verdragen die de belangen van één of meer Eilandgebieden raken de opvattingen dat Eilandgebied zelf zijn, en wel in elk stadium van de besluitvorming.

11.6 Documentenfraude en fraudebestrijding

Documentfraude betreft zowel de materiële vervalsing als ook het valselijk opmaken van documenten, met als doel het verkrijgen van visa, verblijfs- en werkvergunningen, huwelijk en gezinshereniging of het Nederlandschap. Bij visumaanvragen heeft fraude voornamelijk betrekking op identiteitsbewijzen en aanvraagformulieren. Daarnaast wordt geconstateerd dat buitenlanders, al dan niet legaal op de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba verblijvend, bij de aanvraag van een verblijfs/werkvergunning vervalste documenten voorleggen zoals paspoorten, geboorteaktes, aktes van ongehuwd/gehuwd zijn, aktes van goed gedrag, bankverklaringen. Overigens dient daarbij aangetekend te worden dat 'gewone migranten' doorgaans analfabeet zijn en vaak door criminele 'bemiddelaars' misleid worden tot het vervalsen van documenten of het opgeven van een valse naam bij verblijfscontroles.

In het verleden vond op de posten slechts een beperkte toetsing plaats op de juistheid van ter legalisatie aangeboden documenten. Gegeven de toename van documentenfraude heeft de Minister van Buitenlandse Zaken een vijftal probleemlanden benoemd (waaronder de Dominicaanse Republiek), waar de post met ingang van april 1996 een inhoudelijke verificatie van documenten dient uit te voeren alvorens kan worden overgegaan tot legalisatie. Ofschoon de criteria op basis waarvan de vijf probleemlanden zijn benoemd, eveneens op Haïti van toepassing zijn, behoort dit land vooralsnog niet tot deze groep landen.

Het doel van verificatie en legalisatie van openbare akten is het tegengaan van fraude als ook het zuiver houden van de administratieve systemen van de Nederlandse Antillen, Aruba en Nederland. Inhoudelijke verificatie houdt in dat de authenticiteit en echtheid wordt onderzocht alvorens een besluit te nemen over de gebruikswaarde van een document. Overigens zijn op basis van toetreding tot het Apostillevrdrag openbare akten vrijgesteld van legalisatie in o.a. Venezuela en Panama. Met ingang van januari 2001 is ook Colombia toegetreden tot dit verdrag hetgeen echter door HMA Bogotá als riskant wordt ervaren gezien de gebrekkige betrouwbaarheid van openbare akten in dat land.

Naar mate uit toegangs- en verblijfscontroles door immigratie- en vreemdelingendiensten blijkt dat het buitenlanders lukt om met gebruikmaking van vervalste of onjuiste documenten toegelaten te worden, groeit de behoefte om strenger en nauwkeuriger te controleren. De capaciteit van de immigratiediensten en de vreemdelingendiensten op de Nederlandse Antillen en Aruba is echter beperkt. Dit heeft twee gevolgen. In de eerste plaats is er bij tijd en wijle sprake van minder klantvriendelijk optreden van medewerkers van deze diensten op Aruba, Curaçao en St. Maarten⁸⁴. Posten in de regio observeren een voorsnog beperkt maar groeiend aantal klachten onder reizigers over de hun ten deel gevallen behandeling. Waar ten onrechte en onbehoorlijk is gehandeld, nemen de posten de afhandeling van deze klachten zeer serieus en treden in contact met het bevoegd gezag op de eilanden. Reacties vanuit Oranjestad dan wel Willemstad over follow-up worden evenwel zelden ontvangen. Ten tweede ontvangen de posten in de regio, met name in Haïti en de Dominicaanse Republiek verzoeken uit Willemstad en Oranjestad om voor verblijfs/werkvergunning benodigde documenten te verifiëren en te legaliseren. Dit heeft een groeiende werkdruk tot gevolg.

De afgelopen jaren hebben medewerkers van DPV ook op verzoek van de posten gebracht aan de posten in Dominicaanse Republiek, Haïti en Jamaica en aan de Nederlandse Antillen en Aruba, om de problemen van documentenfraude in het Caribische gebied te inventariseren. Vanuit het perspectief van DPV bevestigen deze missies de wenselijkheid van een gezamenlijke aanpak van fraude en het gezamenlijk ontwikkelen van waarborgen ter bestrijding van illegale migratie.

⁸⁴ Dit gedrag is overigens mede te verklaren door het feit dat wantrouwen bij de medewerkers van vreemdelingendiensten beroepseigen is. Ook is constante confrontatie met personen die voordeel willen behalen met behulp van vervalste documenten niet bevorderlijk voor het eigen mensbeeld. Een ongewenste doch begrijpelijke reactie is dat de medewerker zich - naar bepaalde nationaliteiten - minder klantvriendelijk opstelt.

Deze problematiek stond ook centraal op de eerder gememoreerde werkconferentie. De deelnemers constateerden onduidelijkheden ten aanzien van de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de posten en de betrokken instanties op de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba. Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk in hoeverre de post op Haïti verplicht is aanvragen van Aruba respectievelijk de Nederlandse Antillen voor inhoudelijke verificatie van documenten te honoreren (een zeer arbeidsintensieve taak) zonder dat Haïti door het Ministerie van Buitenlandse Zaken tot 'problemland' is verklaard. Tevens bestaat er onduidelijkheid betreffende de taakverdeling tussen landelijke en eilandelijke instanties op de Nederlandse Antillen. Tijdens de conferentie is besloten dat de respectieve Directies Buitenlandse Betrekkingen als coördinatiepunt voor alle betrokken partners gaan functioneren. Een voorstel om de samenwerking bij legalisatie/verificatie te formaliseren door het gezamenlijk opstellen van een circulaire voor het gehele Koninkrijk bleek echter nog niet rijp voor besluitvorming.

11.6 Analyse

De beschikbare documenten en de door het onderzoeksteam gevoerde gesprekken leiden tot de volgende observaties.

De geconstateerde problemen betreffende rechtmatigheid, effectiviteit en efficiency van de visumverlening zijn deels te verklaren door de omstandigheden waarbinnen de betrokken diensten en medewerkers gedurende de afgelopen jaren hebben moeten functioneren. Genoemd kunnen worden een voortdurend en soms toenemend gebrek aan capaciteit bij de betrokken diensten van beide Caribische landen, de jarenlange ontoereikende behuizing van de post in Santo Domingo gevolgd door een langdurige verbouwing, alsmede de ruim twee jaar durende reorganisatie van DPC/DPV. Ook was er een langdurig besluitvormingsproces over het eventueel sluiten van ambassade Kingston. Uiteindelijk werd medio 2001 besloten deze post in afgeslankte vorm open te houden gezien de gevorderde besluitvorming in Aruba tot het instellen van een visumplicht voor Jamaicanen. Tevens werd besloten het tot dusver onder HMA Kingston ressorterende Consulaat-generaal te Port-au-Prince in de loop van 2002 onder te brengen bij HMA Santo Domingo. Deze veranderingsprocessen hebben de nodige tijd, energie en aandacht van de betrokken medewerkers gevergd.

Daarnaast is sprake van een aantal problemen van structurele aard. In de eerste plaats vindt de voorbereiding van de regelgeving voor visumverlening en voor legalisatie en verificatie van documenten plaats in meerdere deels van elkaar verschillende deels elkaar

overlappende netwerken. De werkzaamheden binnen en tussen deze netwerken vinden plaats door middel van informele en formele *ad hoc* contacten waaronder korte missies en werkconferenties. Op zich hebben deze activiteiten nut. Het ontbreken van een meer omvattende structuur bemoeilijkt echter de coördinatie binnen en tussen deze netwerken waardoor het regelmatig voorkomt dat de in de verschillende netwerken genomen besluiten inhoudelijk en in de tijd onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Ook komt het voor dat verantwoordelijkheden worden verlegd van de ene naar de andere actor, waardoor beslissingen worden uitgesteld. In hoeverre de nieuw ingestelde functie ‘Beleidsadviseur visum- en vreemdelingenzaken Nederlandse Antillen/Aruba’ verbeteringen mogelijk zal maken, is op dit moment niet te overzien.

Invoering dan wel afschaffing van de visumplicht is een politieke zaak en vereist een besluit van de Raad van Ministers van de Nederlandse Antillen dan wel Aruba en leidt uiteindelijk tot beslissing in de Rijksministerraad. Zoals bleek uit de casus Colombia, is het bij de voorbereiding van dergelijke besluiten niet altijd gebruikelijk dat de verschillende bij het besluit betrokken partijen op ambtelijk niveau vooraf een inventarisatie maken van de voor- en nadelen van het besluit en de daaruit voortvloeiende consequenties. Hierdoor loopt de beleidsuitvoering vertraging op.

Het openen respectievelijk sluiten van posten in de Caribische regio c.q. Latijns Amerika vereist voorbereiding door de op het Ministerie van Buitenlandse Zaken fungerende Commissie Postennet, de Directie Westelijk Halfrond en in geval van sluiting, de leiding van betreffende post. Het uiteindelijk besluit wordt genomen door de Minister van Buitenlandse Zaken die hiertoe ook overleg voert met zijn collega’s in het Kabinet. In geval de opening c.q. sluiting van een post direct van belang kan zijn voor de Nederlandse Antillen en/of Aruba is het op voorhand niet duidelijk in hoeverre de Regeringen van beide Landen volledig en tijdig betrokken worden bij dit besluitvormingsproces. Hierdoor was de discussie rond de eventuele sluiting van HMA Kingston en het openen van een Consulaat-generaal te Miami voor de overzeese gebiedsdelen van het Koninkrijk (lang) een moeilijk te doorgronden proces.

De werkprocessen zijn ingewikkeld. De behandeling van visumaanvragen voor de Nederlandse Antillen vereist door de gelaagde bestuursstructuur samenwerking van een groot aantal actoren waaronder de posten, de Directie Buitenlandse Betrekkingen, het Departement van Justitie, de Gezaghebbers van de eilandgebieden en vreemdelingen- en veiligheidsdiensten op lands- en eilandniveau. Om effectief en efficiënt te zijn vereist een

dergelijk samenspel een duidelijke taakafbakening en transparante regelgeving, die tot dusver ontbreekt. In het geval van Aruba is weliswaar sprake van een overzichtelijker aantal actoren (posten, Directie van Openbare Orde en Veiligheid, Directie Arbeid, Veiligheidsdienst), maar ook hier is niet altijd sprake van een effectief en efficiënt samenspel met een duidelijke taakafbakening en transparante regelgeving.

Als laatste dient te worden gewezen op het feit dat de zich eventueel op posten voordoende knelpunten niet altijd tijdig (kunnen) worden aangepakt. Leidinggevend op de posten hebben doorgaans geen direct contact met visum-aanvragers, waardoor de kans bestaat dat de leiding onvoldoende op de hoogte is van de dagelijkse problematiek op de werkvloer. Voorts reageren het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de beide Directies Buitenlandse Betrekkingen weinig alert op herhaalde en dringende verzoeken van de posten om advies. Geconstateerd wordt dat naarmate een probleem hoger in de hiërarchie wordt behandeld de gehanteerde terminologie abstracter wordt. Dit impliceert dat wanneer een probleem op een ‘te hoog’ ambtelijk of politiek niveau is getild, de op dit niveau bereikte ‘consensus’ dreigt te eroderen op het moment dat lagere niveaus met gebruikmaking van veelal algemene aanwijzingen uitvoeringsmodaliteiten moeten vaststellen. Hierdoor worden de betrokken actoren óf plotseling gedwongen *ad hoc* beslissingen te nemen óf langdurig conflictvermijdende strategieën te hanteren. Dit leidt tot onduidelijkheid en onzekerheid in de uitvoering.

Aandachtspunten

Bovenstaande analyse leidt tot de volgende aandachtspunten voor het visumbeleid en de praktijk van de visumverlening.

Visumverlening is een belangrijk instrument voor het vormgeven van de buitenlandse betrekkingen. Het instellen van visumplicht heeft effecten op verschillende beleidsterreinen als economische samenwerking (handel en toerisme), het functioneren van het rechtssysteem (vreemdelingenrecht, opsporing en vervolging) en de binnenlandse veiligheid. Het tegen elkaar afwegen van de deels overeenstemmende, deels tegenstrijdige belangen van de voor deze beleidsterreinen verantwoordelijke instanties vereist transparant overleg en het sluiten van duidelijke compromissen. Dit geldt zowel op het niveau van het Koninkrijk (‘harmonisatie’ versus ‘autonomie’) als binnen de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba.

Een effectieve en efficiënte invoering van nieuwe visumverplichtingen vereist een uitvoerbaarheidstoets waarbij de geëigende dienstonderdelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken de betreffende posten in een zo vroeg mogelijk stadium verzoeken onderzoek te doen naar de effecten voor de post van de invoering van de visumplicht. Op basis van onderbouwde schattingen van het verwachte volume van aanvragen kan dan een logistieke, financiële en personele planning worden opgesteld.

Voor een effectieve en efficiënte organisatie van de visumverlening op de posten zijn eenduidige werkprocessen en duidelijke werkinstructies onontbeerlijk. Een en ander wordt vergemakkelijkt wanneer de Nederlandse Antillen en Aruba elk een systeem hanteren dat *ex ante* een helder onderscheid maakt tussen toeristen- en transitbezoeken dan wel toelating voor werk- en verblijfsvergunningen. Daarbij kan voor de Nederlandse Antillen worden aangetekend dat op landsniveau en op eilandniveau winst geboekt kan worden door uniformering in de toepassing van de wettelijke toelatings- en uitzettingsinstrumenten, gebruikte terminologie, formulieren, etc. Voorts zou overwogen kunnen worden de besluitvorming over routinematig af te handelen visumaanvragen te mandateren aan de posten op een moment dat alle partijen voldoende ervaring hebben opgedaan met en vertrouwen hebben in de wederzijds te hanteren procedures. Complexe en risicodragende aanvragen zouden kunnen worden afgehandeld door middel van het thans gehanteerde machtigingssysteem⁸⁵.

Tot slot zou het Ministerie van Buitenlandse Zaken gezien de door het Koninkrijk voorgestane harmonisatie van het visumbeleid en indien gewenst door de diensten op de Nederlandse Antillen en Aruba steun kunnen bieden aan de verdere opbouw van de capaciteit van deze diensten. Een eerste stap hiertoe is genomen in de vorm van de in de loop van 2002 in Willemstad geplaatste Beleidsadviseur visum- en vreemdelingenzaken Nederlandse Antillen/Aruba.

⁸⁵ Inmiddels is hiermee een begin gemaakt getuige de op 1 februari 2003 voor de post Bogotá en op 1 maart 2003 voor de post Santo Domingo afgeschafte consultatieplicht voor visumaanvragen voor de Nederlandse Antillen en Aruba.

12 GEDETINEERDENBEGELEIDING

De laatste jaren stijgt het aantal gedetineerde Nederlanders, waaronder velen van Nederlands-Antilliaanse afkomst, in de Verenigde Staten explosief. Dit geldt in veel mindere mate voor de Dominicaanse Republiek, Venezuela en Guadeloupe. Het overgrote deel van de gevallen is gerelateerd aan de handel in illegale drugs⁸⁶. Gezien het beperkte aantal in het buitenland gedetineerde Arubanen wordt in dit hoofdstuk uitsluitend aandacht geschonken aan de belangenbehartiging van in het buitenland gedetineerde Antilliaanse Nederlanders. Echter, de hierna behandelde aspecten van gedetineerdenbegeleiding hebben tevens gelding voor in het buitenland gedetineerde Arubaanse Nederlanders. De overige aspecten van consulaire dienstverlening blijven buiten beschouwing.

12.1 Wettelijke regelingen

In de visie van het Koninkrijk bestaat er naar het huidige volkenrecht geen formele plicht, maar wel een volkenrechtelijk recht van staten om eigen burgers consulaire bijstand te verlenen. Deze regel van algemeen volkenrecht heeft zijn weerslag gevonden in het *Verdrag van Wenen inzake Diplomatieke Betrekkingen* van 1961 en het *Verdrag van Wenen inzake Consulaire Betrekkingen* van 1963. In deze verdragen wordt de behartiging van de belangen van burgers in den vreemde expliciet aan de diplomatieke respectievelijk consulaire post toegekend.

Voor de behartiging van belangen van gedetineerden in het buitenland is met name artikel 36 van het *Verdrag van Wenen inzake Consulaire Betrekkingen* van belang. Hierin is bepaald dat de vreemde autoriteiten de gearresteerde buitenlander in kennis dienen te stellen van de mogelijkheid, dat zijn consulaire vertegenwoordiging wordt ingelicht over zijn arrestatie, indien hij hierom verzoekt. Ook is in dit artikel het recht vastgelegd op contacten tussen de consulaire vertegenwoordiging en de gedetineerde. De consulaire kerntaak kan in de praktijk echter niet onbeperkt worden uitgevoerd. In het genoemde artikel 36 is namelijk ook vastgelegd dat het verlenen van consulaire bijstand moet geschieden in overeenstemming met de wetten en regelingen van de ontvangende staat, overigens zonder dat

⁸⁶ De Nederlands-Antilliaanse context gekenmerkt door voortdurende economische malaise en processen van sociale uitsluiting maakt veel jongeren gevoelig deel te nemen aan het ogenschijnlijk zeer aantrekkelijke (kleinschalige) drugstransport.

dit afbreuk mag doen aan het recht van de zendstaat om consulaire bijstand te verlenen. Minimumrichtlijnen voor een menswaardige behandeling in detentie zijn vastgelegd in de in VN-verband afgesproken *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*. Lang niet alle staten hebben dit document aanvaard en naleving van dergelijke ‘soft law’ is niet afdwingbaar.

In de *Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen* (WOTS) is vastgelegd dat tenuitvoerlegging in Nederland van buitenlandse strafrechtelijke beslissingen alleen mogelijk is op basis van een verdrag. Het gaat hierbij in eerste instantie om het Verdrag inzake overbrenging van gevonnisde personen dat in het kader van de Raad van Europa is gesloten; hierbij zijn thans 42 staten partij. Een beroep op de WOTS kan dus worden gedaan door Nederlanders die zijn gedetineerd in een land dat is aangesloten bij dit verdrag. Daarnaast heeft Nederland een bilateraal verdrag met Venezuela. De WOTS-regeling geldt tevens voor Panama (binnen het ressort van HMA Bogotá) echter niet voor Colombia zelf. Tot dusver is Colombia niet geïnteresseerd in een bilateraal uitleveringsverdrag gezien het relatief grote aantal in Nederland gedetineerde Colombianen omdat in dit land voor de tenuitvoerlegging van de straf geen capaciteit voorhanden is. Met Jamaica en Haïti bestaat geen verdrag tot overdracht van gevonnisde personen.

Voor de Nederlandse Antillen bestaat sinds 1996 een vergelijkbare regeling, te weten de *Landsverordening Overdracht Tenuitvoerlegging Straffen* (LOTS). Voor in het buitenland gevonnisde Antillianen, welke ten tijde van het plegen van het strafbare feit woonachtig waren in Nederland, geldt de WOTS-regeling respectievelijk het bilaterale verdrag Nederland – Venezuela. Voor Antillianen woonachtig op de Nederlandse Antillen is overdracht naar de Antillen mogelijk in het kader van de LOTS.

De overbrenging van de gedetineerde vereist instemming van de gedetineerde, de verzokende staat en de aangezochte staat. Deze laatste kan de instemming zonder opgaaf van redenen weigeren en er bestaat ook geen recht op overname. Specifieke vereisten zijn: 1) de gedetineerde heeft de Nederlandse nationaliteit of is een vreemdeling, die over een geldige verblijfstitel beschikt; 2) de veroordeling is onherroepelijk en er is een strafrestant van minimaal zes maanden op het moment van indiening van het verzoek tot overbrenging; en 3) het feit waarvoor de gedetineerde veroordeeld werd, is ook binnen het Koninkrijk strafbaar.

12.2 Beleid

Bij gedetineerden en hun familie, bij advocaten en de stichtingen reclassering alsmede bij de betrokken posten is de behoefte gegroeid naar meer duidelijkheid inzake de organisatie van de zorg voor en begeleiding van gedetineerden in het buitenland.

De kern van het huidige beleid is vervat in het eind 1998 opgestelde *Plan van Aanpak Gedetineerenzorg*. Uitgaande van twee algemene uitgangspunten, namelijk toezicht houden op de juiste toepassing van het vreemde recht en op menswaardige omstandigheden waaronder de gedetineerde gevangen wordt gehouden, zijn ondermeer de volgende normen geformuleerd:

- Een gearresteerde landgenoot wordt zo snel mogelijk door een ambassademedewerker bezocht zodra de ambassade van de arrestatie heeft vernomen.
- Een gearresteerde landgenoot wordt zo spoedig mogelijk ingelicht over de mogelijkheden en voorwaarden van rechtsbijstand in het land waar hij is gearresteerd.
- Indien mogelijk en/of noodzakelijk wordt de rechtszitting bijgewoond door een medewerker van ambassade of consulaat.
- Gedurende de detentie worden bezoeken afgelegd naargelang de noodzaak of behoefte daaraan bestaat.
- Gedetineerden kunnen rijksvoorschotten ontvangen voor levensonderhoud, de aanschaf van kleding en medicijnen en met name de kosten voor de terugreis na de detentie.

De Algemene Rekenkamer doet in het Rapport 'Gedetineerenzorg buitenland' (september 2000) de aanbeveling de gedetineerenzorg qua beleid en uitvoering verder te structureren en te standaardiseren. Voorts nam de Tweede Kamer in november 2000 een motie aan waarin de Minister van Buitenlandse Zaken werd verzocht om 'een zorgnorm te ontwikkelen om daarmee te garanderen dat aan alle Nederlandse gedetineerden in buitenlandse gevangenissen een minimum aan zorg wordt verleend'.

Rekening houdend met deze motie, met het rapport van de Algemene Rekenkamer en met de resultaten van een Ronde Tafel Conferentie van oktober 2001 werd een aantal normen aangescherpt dan wel geformuleerd, te weten:

- Vanaf 1 januari 2002 wordt de maandelijks gift aan Nederlandse gedetineerden in landen buiten Europa verhoogd. Tot nu toe geldende zeer gedetailleerde voorwaarden komen te vervallen.

- De bemiddelingskosten bij periodieke geldoverboekingen door familie of vrienden via het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar gedetineerden worden verlaagd.
- De mogelijkheden van de inschakeling van vertrouwensadvocaten zullen worden uitgebreid.
- Medewerkers op de posten zullen middels gerichte trainingen meer vertrouwd worden gemaakt met specifieke aspecten van gedetineerdenbegeleiding.
- De coördinatie tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Stichting Reclassering Nederland, die de in het buitenland gedetineerde landgenoot al tijdens de detentie kan helpen bij de voorbereiding op de terugkeer in de Nederlandse maatschappij, alsmede de Stichting Epafras, die gedetineerden geestelijke verzorging biedt, zal worden verbeterd.

Wat betreft de frequentie van bezoeken aan gedetineerden achtte de Minister zich niet in staat om een minimumnorm te formuleren, gezien de verschillen in reisafstand en reistijd tussen posten en gevangnissen alsmede verschillen in personele bezetting op de diverse posten.

12.3 Structuren

Op het Ministerie van Buitenlandse Zaken is de Directie Consulaire Zaken (DCZ), die in september 2001 door de reorganisatie van de Directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken (DPC) is ontstaan, verantwoordelijk voor de consulaire dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland. Onderscheid kan worden gemaakt tussen consulaire-juridische belangenbehartiging (paspoortafgifte, nationaliteitswetgeving, internationaal-privaatrecht, en werkzaamheden in het kader van de burgerlijke stand) en consulaire-maatschappelijke belangenbehartiging. Dit laatste omvat onder andere hulp aan Nederlanders in acute noodsituaties, gedetineerdenbegeleiding, vermissingen, repatriëringen, hulp bij ziekenhuisopname, overlijden, het verstrekken van reisadviezen en evacuatie. De afdeling Consulaire Maatschappelijk Werk (DZC/CM) behandelt ook de aangelegenheden betreffende Antilliaanse Nederlanders in het buitenland. DCZ/CM, de Directie Buitenlandse Betrekkingen en de posten werken hierbij nauw samen met het Ministerie van Justitie in Den Haag, de Procureur-generaal in Willemstad en de Stichtingen Reclassering Nederland, Curaçao en St. Maarten.

Het beleid ten aanzien van gedetineerdenbegeleiding wordt hoofdzakelijk op het Ministerie van Buitenlandse Zaken ontwikkeld. De bij dit onderzoek betrokken posten blijken niet of nauwelijks bij recente beleidsontwikkelingen betrokken met uitzondering

van het Consulaat-generaal Houston. Zo werd medio 2001, op initiatief van de Consul voor Nederlands-Antilliaanse aangelegenheden in Houston, onder leiding van de Directie Buitenlandse Betrekkingen het interdisciplinair overleg 'Ontmoedigingsbeleid Drugskoeriers' gestart. Voor dit overleg zijn meerdere Nederlands-Antilliaanse instanties uitgenodigd (NGO's, de nationale luchtvaartmaatschappij, het Departement van Justitie, de Reclassering, etc.). Voorts was de desbetreffende medewerker van CG Houston tevens actief betrokken bij de genoemde Ronde Tafel Conferentie en onderhoudt intensieve contacten met de Directie Buitenlandse Betrekkingen inzake de 'conversie' van het in Den Haag geformuleerde gedetineerdenbeleid naar de Antilliaanse context en normen.

12.4 Uitvoeringspraktijk

Onderstaand wordt een aantal aspecten van de praktijk van de uitvoering van de begeleiding van gedetineerden door de posten belicht. Aan de orde komen voorziening van informatie over gedetineerden, informatieverschaffing aan gedetineerden en specifieke aspecten van de begeleiding van gedetineerden.

Informatie over de gedetineerden

In de praktijk blijkt dat de betrokken familie op de Nederlandse Antillen grote behoefte heeft aan nieuws over hun in het buitenland gedetineerde familielid. Gegeven de aard van de tenlastelegging (veelal kleinschalige handel in verdovende middelen) is het bij de familie veelal niet bekend waar de op enigerlei moment in het buitenland in hechtenis genomen persoon zich bevindt. Op grond van opgevangen geruchten klopt de familie aan bij de Directie Buitenlandse Betrekkingen om informatie in te winnen over hun in het buitenland verkerende familielid. De Directie is echter niet altijd op de hoogte van een eventuele inhechtenisneming omdat de buitenlandse autoriteiten de desbetreffende post lang niet in alle gevallen inlichten over de aanhouding of berechting van Nederlandse Antillianen. Oorzaken zijn desinteresse van de betrokken instanties (gevangenis, openbare aanklagers, rechtbanken), problemen in hun communicatie met gedetineerden (taalproblemen) alsmede het feit dat lang niet alle in hechtenis genomen personen op de hoogte zijn of worden gesteld dat zij het recht hebben de Nederlandse vertegenwoordiging over hun situatie in te lichten. Niet zelden wordt de post door reeds bekende gedetineerden geïnformeerd over 'nieuwkomers'. Alleen al om dat laatste zijn regelmatige contacten tussen de post en gedetineerden onontbeerlijk.

Gegeven deze problematiek hebben de Nederlandse consulaten in de Verenigde Staten het voornemen een centraal registratiesysteem over gedetineerde Nederlanders op te zet-

ten. Hiermee kan men tevens de personen beter volgen wanneer zij binnen het penitentiaire systeem worden overgeplaatst. Als regel geven de posten informatie over geregistreerde Antilliaanse gedetineerden door aan de Directie Buitenlandse Betrekkingen, die vervolgens de familie en waar nodig de Stichting Reclassering op de eilanden informeert.

Informatie voor gedetineerden

Het is van groot belang dat de post de gedetineerde zo spoedig mogelijk wijst op diens rechten en plichten. Ook kan de post veel problemen voorkomen door nadere voorlichting te geven over juridische aspecten, waaronder het al dan niet schuldig verklaren en het beginnen van een rechtzaak. In sommige gevallen is namelijk sprake van niet conform de regels handelende advocaten, die uit financieel gewin aansturen op een rechtzaak ook waar geen enkele kans op vrijspraak bestaat aangezien de verdachte op heterdaad betrapt is.

Wat betreft het verschaffen van informatie aan gedetineerden hebben de posten in de Verenigde Staten een aantal initiatieven ontplooid. Zo is in 2001 op instigatie van de Consul voor Nederlands-Antilliaanse aangelegenheden in Houston een aantal documenten inzake arrestatiemelding, contacten met consulaten en de LOTS in het Papiamentu vertaald en voor de overige Nederlandse consulaten in de Verenigde Staten beschikbaar gemaakt. Voorts werken de consulaten aan een brochure 'Gedetineerd in de VS' die eveneens zal worden vertaald in het Papiamentu.

Begeleiding van gedetineerden

Het verlenen van consulaire bijstand en de begeleiding van gedetineerden is een belangrijk aspect van het werk van de posten in de Verenigde Staten, de Dominicaanse Republiek, Venezuela en Trinidad & Tobago. Bij deze werkzaamheden zijn het betreffende Ministerie van Justitie, openbare aanklagers, rechtbanken en gevangenisautoriteiten belangrijke counterparts. Maatschappelijke organisaties blijken nauwelijks een rol te spelen. De inschakeling van vrijwilligers bij de begeleiding van gedetineerden geschiedt via de Stichting Reclassering Nederland. Echter, het blijkt vaak buitengewoon moeilijk om vrijwilligers te vinden voor deze emotionele en inhoudelijke zware taak. Voorts vormen taal- en cultuurverschillen een barrière bij de begeleiding van Nederlands-Antilliaanse gedetineerden.

De daadwerkelijke uitvoering van de begeleiding van gedetineerden is maatwerk en verschilt derhalve van land tot land. Op de in het kader van het onderzoek bezochte posten

worden als regel ook andere dan de consulaire medewerkers betrokken bij de begeleiding van gedetineerden. In geval sprake is van presentie van Nederlands-Antilliaanse diplomaten op de post (bijvoorbeeld HMA Carácas en CG Houston) wordt niet zelden een speciaal beroep gedaan op deze medewerkers. In de Verenigde Staten is, gegeven de regelgeving van penitentiaire instellingen, het in principe niet mogelijk vrijwilligers in te schakelen. De begeleidingsactiviteiten van HMA Port of Spain strekken zich uit over een groot aantal landen en gebieden binnen het ressort van de post. Het betreft vooral Nederlandse Antillianen, die na berechting van een op het Franse gedeelte van St. Maarten begane overtreding terecht komen in gevangenissen op de Franse Caribische eilanden, vooral in Guadeloupe. Recentelijk was op een gegeven moment op dat eiland sprake van 13 gedetineerden. De tijdrovende verbindingen tussen de eilanden impliceren een aanzienlijke werklast voor de consulaire medewerkers van deze post.

Uit het onderzoek bleek dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet altijd even snel en adequaat reageert wanneer op bepaalde posten sprake is van personeelstekorten als gevolg van een sterke groei van het aantal binnen het ressort gedetineerde Nederlanders. Dit was bijvoorbeeld het geval voor CG Houston. Voor deze post deed de Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering (ISB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 1999 de aanbeveling één extra fte beschikbaar te stellen voor de begeleiding van gedetineerden. De in de jaarplannen 2000 en 2001 door de post opgenomen vraag om versterking werd evenwel niet gehonoreerd en uiteindelijk werd een tijdelijke oplossing (0,5 fte voor korte tijd) gevonden op basis van het budget van DPC. Het gevolg was dat de met een ruim takenpakket op deze post geplaatste Nederlands-Antilliaanse diplomaat zich genoodzaakt zag vrijwel de gehele werktijd te wijden aan de begeleiding van gedetineerden.

Overdracht gevonniste personen

De Nederlandse Minister van Justitie respectievelijk diens Nederlands-Antilliaanse collega zijn de eerstverantwoordelijken voor de overdracht van in het buitenland gevonniste personen. Door de intensieve samenwerking tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken (DPC) en het Nederlandse Ministerie van Justitie verloopt de overdracht van personen in het kader van de WOTS-regeling goed. De overdracht van gevonniste personen naar de Nederlandse Antillen (in het kader van de LOTS-regeling) verloopt minder soepel als gevolg van gebrek aan voldoende capaciteit en financiële middelen bij zowel de Directie Buitenlandse Betrekkingen als het Antilliaanse Departement van Justitie. Gezien de beperkte financiële armslag heeft men moeten kiezen voor een groepsgewijze overdracht van gedetineerden hetgeen tot wachttijden voor individuele gevallen leidt.

In geval van overdracht naar Nederland is sprake van rechtstreeks contact tussen de post en het Ministerie van Justitie in Den Haag, met informatieverlening aan relevante dienstonderdelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Gaat het om overdracht naar de Nederlandse Antillen dan onderhouden de posten direct contact met het Parket van de Procureur-generaal in Willemstad, met informatieverstrekking aan de Directie Buitenlandse Betrekkingen.

Een overdracht vereist een aantal stappen. In de eerste plaats hebben de Nederlandse vertegenwoordigingen de taak de gedetineerde voor te lichten over de procedure en advies te geven over de voor- en nadelen van een eventuele overdracht. Voorts zal de vertegenwoordiging de voortgang van een verzoek tot overdracht monitoren en waar nodig rappelleren bij het Ministerie van Justitie in het desbetreffende land. De inhoudelijke rol van de post in dit proces is beperkt. Echter, waar sprake is van een zeer lage efficiency bij het Ministerie van Justitie (bijvoorbeeld in Venezuela) ziet de post zich genoodzaakt het dossier zelf samen te stellen of te completeren (een zeer arbeidsintensieve taak), voordat een en ander formeel kan worden afgehandeld.

12.5 Analyse

De gedetineerdenproblematiek is onderdeel van een veel omvattender vraagstuk: de kwetsbaarheid en kansarmoede van vrij grote groepen van Antilliaanse jongeren. Deze problematiek valt echter buiten het kader van dit onderzoek.

Uit de gevoerde gesprekken komt duidelijk naar voren dat het beleid voldoende houvast biedt voor de begeleiding van gedetineerden. Problemen betreffen vooral de spanning tussen een gestandaardiseerde aanpak of het leveren van maatwerk en de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel (staf op de posten respectievelijk vrijwilligers). Professionaliteit en individueel engagement zijn noodzakelijk voor een adequate uitvoering van de dienstverlening, maar blijken vaak geen voldoende voorwaarde waar kennis van de Antilliaanse cultuur en het Papiamentó ontbreekt.

De oplossing van het geconstateerde personeelsprobleem wordt bemoeilijkt door het feit dat het aantal gedetineerden in een bepaald ressort nauwelijks te voorspellen is. De toename van het aantal gedetineerden hangt af van de interactie tussen twee factoren, ten eerste de keuze van de 'route' die door de drugshandelaren aan de koeriers wordt voorgeschreven en, ten tweede, de effectiviteit van de opsporingsdiensten, openbare ministeries en rechtbanken alsmede de beschikbare capaciteit van gevangenis in verschillende

landen. In de praktijk blijken de routes zich hierdoor bij voortduring te wijzigen. Anderzijds wordt de afname van het aantal gedetineerden mede bepaald door de uitvoerbaarheid van de LOTS-aanvragen door het ambtelijk apparaat op de Nederlandse Antillen.

Aandachtspunten

Bij de uitvoering van het gedetineerdenbeleid dient een balans te worden gevonden tussen de door de Algemene Rekenkamer bepleite ‘standaardisering van structuren en processen’ en het door medewerkers op de posten en de Stichtingen Reclassering bepleite ‘op de persoon toegesneden maatwerk’. Standaardisering zou betrekking moeten hebben op bij voorbeeld het rapportageformulier voor bezoeken aan gedetineerden alsmede op de registratie-systemen van gedetineerden op de posten, in Willemstad en in Den Haag. Echter, ‘maatwerk’, toegesneden op de individuele persoon, zal ook in toekomst nodig blijven voor wat betreft bezoekfrequentie, taalproblematiek, gezondheidszorg, etc.

In de toekomstige jaarplanaanschrijving aan de posten door de Directie Buitenlandse Betrekkingen en het Ministerie van Buitenlandse Zaken zouden specifieke aanwijzingen kunnen worden opgenomen over hetgeen van de posten wordt verwacht op het gebied van de begeleiding van Antilliaanse gedetineerden. Hierbij verdient het aanbeveling dat DWH, DCZ, HDPO en relevante posten een overlegmechanisme ontwikkelen om snel oplossingen te creëren voor *ad hoc* op een post optredend personeelstekort veroorzaakt door explosief stijgende aantallen van gedetineerden in het betreffende ressort. Snelle adressering van een dergelijk probleem kan voorkomen dat de overige taken van de post door niet uit te stellen en arbeidsintensieve begeleiding van gedetineerden in het gedrang komen. Creatieve en flexibele oplossingen als het op tijdelijke basis in dienst nemen van lokale medewerkers bij voorkeur met kennis van Papiamento dienen hierbij niet uit de weg te worden gegaan.

Posten zouden op het gebied van preventie een rol kunnen spelen door zich bij gedetineerde drugskoeriers te informeren over het ‘aanmoedigings- en chantagebeleid’ van opdrachtgevers, over de door opdrachtgevers geboden ‘zorggarantie’ voor familieleden indien het transport fout zou lopen alsmede over de strafmaat en de omstandigheden in buitenlandse gevangenissen. Dergelijke informatie kan een nuttige bijdrage leveren aan initiatieven voor het ontwikkelen van ontmoedigingsbeleid.

ANNEXEN



ANNEX 1 DE INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE (IOB)

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, kortweg IOB genoemd, is belast met de evaluatie van het buitenlandse beleid van Nederland. IOB is een onafhankelijk onderdeel van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Bij haar oprichting in 1977 werd de Inspectie uitsluitend belast met de evaluatie van ontwikkelingshulpactiviteiten (destijds onder de naam IOV, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde). Na de Herijking van het buitenlandse beleid in 1995 is het mandaat van Inspectie uitgebreid tot het gehele terrein van het buitenlandse beleid en volgde de naamswijziging tot IOB. Van 1977 tot omstreeks 1985 evalueerde IOB hoofdzakelijk afzonderlijke projecten. Deze evaluaties waren vertrouwelijk. Sinds het midden van de jaren tachtig ligt het accent op evaluaties van hele beleidsterreinen, sectoren of thema's, en zijn de IOB-evaluatierapporten ook openbaar.

Bij de opzet en uitvoering van IOB-studies worden altijd onafhankelijke externe onderzoekers ingeschakeld. Daarnaast doet IOB steeds vaker een beroep op de medewerking van instituten of deskundigen in de landen waar veldonderzoek wordt uitgevoerd. Voor vrijwel elke studie wordt een referentiegroep samengesteld uit onafhankelijke deskundigen en verantwoordelijken voor het te evalueren beleid. De referentiegroep becommentarieert en adviseert over de onderzoeksmethodologie, en evaluatiebenadering, evenals over tussentijdse en eindrapportage.

De eindrapporten worden, gewoonlijk op basis van verschillende deelstudies, door of namens IOB opgesteld en vervolgens onder haar verantwoordelijkheid gepubliceerd. De betrokken bewindspersonen zenden de rapporten van IOB naar de beide Kamers van de Staten-Generaal, voorzien van een beleidsreactie. Het is gebruikelijk dat ze vervolgens worden besproken in de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer.

De meeste IOB-evaluaties hebben nog betrekking op ontwikkelingssamenwerking, aangezien op dit beleidsterrein de hoogste uitgaven worden gedaan, maar onderzoeksactiviteiten op andere gebieden van buitenlands beleid nemen geleidelijk toe. Voorbeelden zijn de verschenen evaluaties van de ondersteuning van de maatschappelijke transformatie.

tie in Midden- en Oost-Europa (MATRA), de evaluatie van het internationale cultuurbeleid (ICB) en de evaluatie 'Agenda 2000 – hoe Nederland onderhandelt met Europa'.

ANNEX 2 TERMS OF REFERENCE EN VERANTWOORDING VAN DE GEHANTEERDE ONDERZOEKSAANPAK

1 Terms of reference

De terms of reference voor het evaluatie-onderzoek werd op 1 augustus 2001 als volgt vastgesteld.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In de programmering van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) is een evaluatie-onderzoek opgenomen naar de wijze waarop de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba worden behartigd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij de vormgeving van de behartiging van de internationale belangen is sprake van interactie tussen dienstonderdelen op het departement te Den Haag en posten met de relevante diensten op de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba.

Een vergelijkbaar onderzoek werd niet eerder ondernomen. De directe aanleiding voor het programmeren van dit onderwerp vormt de behoefte bij de Directie Westelijk Halfrond van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (DWH) aan het verkrijgen van nader inzicht in de wijze waarop het Ministerie van Buitenlandse Zaken door middel van haar vertegenwoordigingen in het buitenland de behartiging van de internationale belangen van beide overzeese delen van het Koninkrijk der Nederlanden vormgeeft. Dergelijk inzicht wordt door DWH als ook door andere relevante dienstonderdelen op het departement van belang geacht voor verdere ontwikkeling van het beleid terzake.

Gedurende oriënterende werkbezoeken van een IOB-delegatie in het voorjaar van 2001 aan Willemstad en Oranjestad werd duidelijk dat het Bureau Buitenlandse Betrekkingen (BBB) van de Nederlandse Antillen en de Directie Buitenlandse Betrekkingen (DBB) van Aruba het belang van deze evaluatie-studie onderkennen. Afsproken werd om twee aparte onderzoeken te entameren, voor respectievelijk de Nederlandse Antillen en Aruba, echter volgens dezelfde methodologische aanpak.

1.2 Achtergrond

Volgens het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden behoren buitenlandse betrekkingen, defensie en nationaliteit (Nederlanderschap) tot de Koninkrijksaangelegenheden (artikel 3). In het Statuut worden tevens de rol en de verantwoordelijkheden van respectievelijk de Nederlandse Antillen en Aruba in de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk geregeld. Het Statuut vormt het algemene kader waartegen de structuren en het proces van buitenlandse belangenbehartiging dienen te worden afgewogen. Belangenbehartiging door het Ministerie van Buitenlandse Zaken geschiedt doorgaans op terreinen van buitenlands beleid welke breed van aard zijn. Dit beleid betreft ondermeer internationale ordening, veiligheid en conflictbeheersing, economische en culturele belangen, mensenrechten en migratie. Het onderhavige evaluatie-onderzoek beperkt zich tot specifieke onderdelen van deze brede beleidsterreinen.

Tot het begin van de jaren 70 bestond er binnen het Antilliaanse regeringsapparaat geen aparte instantie die de inbreng van de Antilliaanse Regering in het buitenlandse beleid van het Koninkrijk voorbereidde en ondersteunde. Vanwege het toenemende belang van het internationale verkeer en ter voorbereiding van de eventuele onafhankelijkheid, richtte de Antilliaanse Regering in 1973 het Bureau Buitenlandse Betrekkingen (BBB) op. Het BBB⁸⁷ ressorteert direct onder de Minister-president van de Nederlandse Antillen. Aruba heeft sinds 1986 de status van autonoom land binnen het Koninkrijk. De Directie Buitenlandse Betrekkingen (DBB) ressorteert direct onder de Minister-president van Aruba.

BBB en DBB zijn respectievelijk op de Nederlandse Antillen en Aruba verantwoordelijk voor de coördinatie inzake de externe behartiging van de autonome belangen. Tevens zijn zij mede verantwoordelijk voor de behandeling van Koninkrijksaangelegenheden inzake de buitenlandse belangen. BBB en DBB onderhouden nauwe contacten met diverse dienstonderdelen op het Ministerie van Buitenlandse Zaken en met relevante diplomatieke posten van het Koninkrijk in het buitenland. Ter behartiging van eerder genoemde belangen kunnen de Regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba overgaan tot het plaatsen van vertegenwoordigers op geselecteerde diplomatieke posten van het Koninkrijk.

⁸⁷ Deze dienst maakt na de voltooiing van de reorganisatie van de Landsdiensten in januari 2002 onder de naam Directie Buitenlandse Betrekkingen (DBB) deel uit van het Ministerie van Algemene Zaken en Buitenlandse Betrekkingen.

Gedurende het bezoek van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Nederlandse Antillen en Aruba in juni 1999 werd overeengekomen dat het voor betrokkenen wenselijk en nuttig zou zijn nauwer samen te werken op het gebied van de buitenlandse betrekkingen die specifiek de belangen van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba, raken. Uit het verslag van het vervolfbezoek dat de Minister van Buitenlandse Zaken eind oktober 2000 aan de Nederlandse Antillen en Aruba bracht, blijkt onder meer dat de contacten in de tussentijdse periode zijn geïntensiveerd (brief van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 27 november 2000). Tijdens de in oktober 2000 gehouden gesprekken te Willemstad en Oranjestad werd wederom het belang benadrukt van een goede communicatie tussen de Regeringen en het postennetwerk dat het Koninkrijk ter beschikking staat. Zo werd ondermeer overeengekomen om de samenwerking tussen de drie Landen van het Koninkrijk op het terrein van buitenlandse betrekkingen met de landen in de Caribische regio te versterken door de mogelijkheden van het netwerk van ambassades en consulaten in deze regio beter te benutten.

1.3 Doelstelling van de evaluatie en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek en onderzoeksvragen vloeien voort uit de in § 1 aangegeven overwegingen voor de studie.

Doel van de studie

Het doel van de studie is het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop het Ministerie van Buitenlandse Zaken, te weten het departement te Den Haag ondersteund door het postennetwerk de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba, behartigt. Daarbij gaat het niet om een inhoudelijke beoordeling van de bereikte resultaten, maar om een beoordeling van het proces van belangenbehartiging. De door middel van deze procesevaluatie verkregen inzichten worden gebruikt voor het trekken van conclusies en praktische lessen. Deze kunnen door belanghebbenden worden gebruikt om zonodig de gevolgde werkwijze van belangenbehartiging aan te passen.

Onderzoeksvragen

Om het doel van de studie te realiseren dient de volgende centrale onderzoeksvraag te worden beantwoord: Op welke wijze worden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (departement en postennetwerk) de buitenlandse belangen van respectievelijk de Nederlandse Antillen en Aruba behartigd, en hoe wordt dit door de betrokken partijen ('stakeholders') beoordeeld?

De centrale onderzoeksvraag kan worden verbijzonderd in drie deelvragen.

Vraag 1: Welke structuren zijn binnen het Koninkrijk beschikbaar om de buitenlandse belangen van respectievelijk de Nederlandse Antillen en Aruba te behartigen? Hierbij zal aandacht worden besteed aan:

- de functionele relaties van – dienstonderdelen van – het Ministerie van Buitenlandse Zaken en vertegenwoordigingen in het buitenland met het Antilliaanse BBB respectievelijk het Arubaanse DBB en mogelijk andere relevante Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse overheidsinstanties. De taakafbakening tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en andere Nederlandse vakdepartementen zal hierbij in ogenschouw worden genomen;
- de coördinatie en voorbereiding van de Rijksministerraad voor zover het betreft de buitenlandse belangenbehartiging van respectievelijk de Nederlandse Antillen en Aruba;
- de voorbereiding, parlementaire behandeling, goedkeuring en bekendmaking van internationale verdragen alsmede de rapportage over de uitvoering ervan;
- eigenstandige bilaterale relaties van de Nederlandse Antillen en Aruba, en hun lidmaatschap van, respectievelijk vertegenwoordiging in, internationale organisaties;
- de coördinatie van het Antilliaanse BBB respectievelijk het Arubaanse DBB met overige overheidsinstanties, maatschappelijke organisaties en belangengroepen wier taakuitvoering internationale raakvlakken hebben.

Vraag 2: Hoe functioneren de structuren voor de belangenbehartiging? Welke procedures en (in)formele onderhandelingsprocessen zijn daarbij te onderscheiden?

Hierbij zullen de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- Hoe definiëren de verschillende partijen (de Nederlandse Antillen, Aruba en Nederland) hun buitenlandse belangen?
- Hoe worden de prioriteiten van het buitenlandse beleid van het Koninkrijk bepaald en in praktijk gebracht?
- Hoe wordt consensus bereikt over de wijze waarop de buitenlandse belangen van respectievelijk de Nederlandse Antillen en Aruba behartigd (dienen te) worden? Welke structuren zijn daarbij van belang?
- Via welke procedures worden de vertegenwoordigingen in het buitenland aangestuurd door de verschillende partijen?
- Hoe worden interne coördinatie-processen (binnen het Koninkrijk en in de Rijksdelen) gekoppeld aan externe onderhandelingsprocessen?

- In hoever houden de betrokken partijen hierbij rekening met dwarsverbanden tussen verschillende inhoudelijke dossiers?
- Welke strategieën worden door de betrokken partijen toegepast in het geval van divergerende óf conflicterende belangen?

Vraag 3: Zien de betrokken partijen mogelijkheden om de belangenbehartiging van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba te verbeteren?

- Hoe beoordelen de verschillende partijen de huidige structuren en hun functioneren?
- Zien zij mogelijkheden om de belangenbehartiging van respectievelijk de Nederlandse Antillen en Aruba te verbeteren (i) binnen bestaande structuren en capaciteit, dan wel (ii) door aanpassing van structuren en capaciteit?

De evaluatie zal op basis van de beantwoording van bovenstaande vragen conclusies en lessen trekken en, waar mogelijk, opties voor de toekomst formuleren.

1.4 Onderwerpen van onderzoek

Voor de beantwoording van de vragen richt het onderzoek zich op een beperkt aantal onderwerpen op het terrein van buitenlands beleid. Dit betreft internationale en regionale samenwerking, drugsbestrijding, economische betrekkingen alsmede consulaire dienstverlening en migratie. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de wijze van voorbereiding van internationaal overleg en de samenstelling van delegaties.

De selectie van onderwerpen is tot stand gekomen op basis van gesprekken met belanghebbenden in de 'driehoek' BBB, DBB en BZ. De spreiding van onderwerpen wordt geacht voldoende informatie op te leveren om inzicht te verkrijgen in de structuren voor en processen van samenwerking tussen de diverse partners.

Opgemerkt dient te worden dat de genoemde onderwerpen worden onderzocht tegen de achtergrond van het staatsrechtelijke kader (het Statuut) waarbinnen de buitenlandse betrekkingen als koninkrijksaangelegenheid zich afspelen. Daarbij zal in het bijzonder rekening worden gehouden met (i) de gedeeltelijke verdragsautonomie van de Nederlandse Antillen en Aruba in relatie tot de taken van het Ministerie Buitenlandse Zaken en (ii) de invloed van de verhouding tussen Land en Eilandgebieden van de Nederlandse Antillen op de behartiging van de buitenlandse betrekkingen door het Koninkrijk.

Internationale en regionale samenwerking

Sinds vele jaren benadrukken de landen in de Caribische regio de noodzaak van verdergaande samenwerking op velerlei gebied. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de Caribbean Community and Common Market (CARICOM), de Caribbean Tourism Organisation (CTO), de Caribbean Customs Law Enforcement Council (CCLEC), Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) en de Free Trade Zone of the Americas (FTAA). In het kader van dit onderzoek zal specifieke aandacht worden geschonken aan de onderhandelingen betreffende de deelname in de Association of Caribbean States (ACS) met aandacht voor de discussie over de mogelijke rol van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba in deze organisatie.

Drugsbestrijding

De precare sociaal-economische en financiële situatie waarin verschillende landen in de Caribische regio verkeren, gaat gepaard met toenemende activiteiten van drugskartels die het Caribisch gebied gebruiken als springplank voor hun handel naar de Verenigde Staten en Europa.

Onderwerp van onderzoek is de regionale samenwerking betreffende de drugsproblematiek. Bijzondere aandacht zal worden geschonken aan (i) de onderhandelingen die moeten leiden tot een regionale overeenkomst inzake maritieme samenwerking en drugsbestrijding (Regional Agreement in the Caribbean Area on Maritime Cooperation against Illicit Traffic in Narcotic Drugs), en (ii) de voorbereiding en parlementaire goedkeuring van de verdragen over de inzet van Amerikaanse surveillance-vliegtuigen vanuit de luchthavens van de Antillen en Aruba, de zogeheten Forward Operating Locations (FOLs).

Internationale economische betrekkingen

Drie specifieke onderwerpen zullen de revue passeren. Dit betreft in de eerste plaats de wijze van belangenbehartiging van de Nederlandse Antillen en Aruba ten aanzien van de Europese Markt. Dit onderwerp zal worden onderzocht aan de hand van de voorbereiding van de EU-besluitvorming betreffende de herzieningen van het handelsregime 'Landen en Gebieden Overzee (LGO)' dat producten uit de Antillen en Aruba gedeeltelijk vrije toegang tot de communautaire markt verleent.

Daarnaast zal aandacht worden besteed aan aangelegenheden betreffende de World Trade Organisation (WTO) onder meer in relatie tot de EU en de FTAA. Tot slot zal de

behartiging van bilaterale economische belangen door een aantal posten in Latijns Amerika, de Verenigde Staten en de Caribische regio worden geanalyseerd.

Consulaire dienstverlening en migratie

De omvang van de migratie in het Caribisch gebied is sterk toegenomen. Waar de legale migratie slechts kan worden verminderd door verdere sociaal-economische ontwikkeling, wordt de illegale migratie bestreden door onder andere coördinatie van het toelatingsbeleid en samenwerking met de ambassades en consulaten (generaal).

In het kader van consulaire aangelegenheden wordt onderzocht de organisatie van legalisatie/verificatie van documenten, visumverlening (de vier visumtrajecten Schengen, Nederlandse Antillen, Aruba en St. Maarten), naturalisaties alsmede gedetineerdenbegeleiding en overdracht van gevonniste personen.

De totstandkoming van het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Frankrijk (Trb. 1994, 144) inzake personencontroles op de luchthaven op St. Maarten zal als case study worden behandeld.

Vorbereiding van internationaal overleg en samenstelling van delegaties

Bij talloze internationale organisaties en conferenties worden de verschillende partijen met de vraag geconfronteerd hoe het internationaal overleg wordt voorbereid, door wie en in welke hoedanigheid het Koninkrijk respectievelijk de Landen worden vertegenwoordigd. Deze vragen worden aan de hand van twee cases geanalyseerd, te weten de jaarlijkse Algemene Vergadering van de VN en de voorbereiding van de geplande conferentie betreffende de regionale overeenkomst inzake maritieme samenwerking. Zo mogelijk zal aandacht besteed worden aan de voorbereiding van de SAVVN inzake drugs (1996). Tot slot zal de wijze waarop handelsdelegaties doorgaans zijn georganiseerd worden bekeken.

1.5 De institutionele en culturele context

Zoals reeds aangegeven in de voorgaande paragrafen, zal bij het onderzoek zoveel mogelijk rekening worden gehouden met onder andere de volgende aspecten:

- het Nederlandse EU-lidmaatschap (geleidelijke verschuiving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ‘vanuit Den Haag naar Brussel’);
- geleidelijke opbouw van regionale samenwerkingsverbanden in de Caribische regio;

- voor wat betreft de Nederlandse Antillen: de ‘Nieuwe Overheid’ en de dynamische aspecten in de verhouding tussen Land en Eilandgebieden waaronder het streven van St. Maarten naar een status aparte;
- verschillen tussen de drie Landen voor wat betreft de ‘bestuurssystemen’ (verhoudingen tussen constitutionele organen, ambtelijke apparaten, politieke partijen en maatschappelijke belangengroepen);
- cultureel bepaalde verschillen in percepties, normen en waarden; invloed hiervan op de praktische wijze van belangenbehartiging (communicatie, wijze van onderhandelen en conflicthantering).

1.6 Afbakening en onderzoeksmethoden

Afbakening van de evaluatie-periode

Bij de afbakening van de evaluatie-periode dient rekening te worden gehouden met het ‘beleidsvoedende’ doel van het onderzoek, waardoor het belangrijk is om de actuele situatie in ogenschouw te nemen. Gegeven het feit dat het beleid ten aanzien van de externe belangenbehartiging van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba, en de betreffende interacties de laatste jaren zijn geïntensiveerd, heeft het weinig zin om ver terug te gaan in de tijd. Op grond van deze overwegingen ligt het voor de hand om, afhankelijk van het onderwerp, niet verder terug te gaan dan tot het midden van de jaren 90 (b.v. bij het LGO-dossier). Echter, het Statuut, de relaties tussen de partners binnen het Koninkrijk en de buitenlandse belangenbehartiging in het bijzonder, zullen in hun historische context kort worden beschreven.

Onderzoeksmethoden

Om inhoudelijke, logistieke en budgettaire redenen zullen drie methoden van dataverzameling met elkaar worden gecombineerd, te weten bronnenonderzoek, schriftelijke enquête en interviews. Tevens zal tijdens en na het onderzoek aandacht worden besteed aan terugkoppeling van resultaten (feedback).

Bronnenonderzoek

Uitgangspunt van het onderzoek is het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, te weten het staatsrechtelijke kader waarbinnen de buitenlandse betrekkingen zich afspeelen. Daarnaast zullen de relevante nota’s, beleidsdocumenten, parlementaire verslagen en jaarplannen en -verslagen van posten en relevante departementseenheden worden bestudeerd.

Gegeven de keuze van onderwerpen, zullen bij BZ (en voor zover nodig elders) de volgende dossiers in detail worden geanalyseerd:

- Association of Caribbean States (ACS);
- De regionale maritieme samenwerking inzake drugsbestrijding (Regional Agreement in the Caribbean Area on Maritime Cooperation against Illicit Traffic in Narcotic Drugs);
- Forward Operating Locations (FOLs);
- Landen en Gebieden Overzee (LGO);
- Verdrag inzake personencontroles op de luchthaven op St. Maarten;
- Interdepartementale Commissie Koördinatie Koninkrijksrelaties (ICKR) voor wat betreft de coördinatie van en informatie over buitenlandse belangenbehartiging;
- Verdragenoverleg tussen BBB, DBB en DJZ/VE.

Met behulp van de dossierstudies worden de belangenbehartigingsprocessen geïnventariseerd en waar mogelijk en relevant gekwantificeerd. Deze inventarisatie dient mede als achtergrond voor de analyse van de visie van betrokkenen over het verloop van deze processen. Op basis van de door de dossieranalyse verkregen inzichten worden de in 1.3 genoemde onderzoeksvragen verder geoperationaliseerd en worden onderzoeksinstrumenten zoals checklists voor interviews en schriftelijke vragenlijsten ontwikkeld.

Schriftelijke enquête

Schriftelijke vragenlijsten (e-mail) zullen ondermeer worden gebruikt ter beantwoording van de vraag welk aandeel van de bij ambassades, consulaire posten en permanente vertegenwoordigingen beschikbare capaciteit wordt ingezet voor de belangenbehartiging van de Nederlandse Antillen en Aruba, en – meer specifiek – voor welke thema's en dossiers. Deze informatie zal waar nodig worden aangevuld door middel van een analyse van de jaarplannen en jaarverslagen.

Interviews

Naast het dossieronderzoek vormen individuele (en eventueel focus-groep) interviews de belangrijkste informatiebron voor deze studie. Daarbij wordt getracht inzicht te krijgen in de mening van de respondenten ten aanzien van de vraag welke structuren en processen al dan niet geschikt zijn voor de behandeling van verschillende onderwerpen (dossiers). Verwacht mag worden dat het specifieke belang dat de respectieve stakeholders aan het betreffende dossier hechten hun percepties zullen beïnvloeden. Daarbij dient uiteraard rekening te worden gehouden met het feit dat ervaringen in het verleden percepties op

het hetgeen zich in het heden afspeelt kunnen kleuren. Geïnterviewd zullen worden vertegenwoordigers en stafmedewerkers van alle instanties die bij het belangenbehartigingsproces betrokken zijn, te weten BZ, BBB en DBB, de vertegenwoordigingen van de Nederlandse Antillen en Aruba in Den Haag en, waar relevant, andere vakministeries. Daarnaast zullen betrokken stafleden op een aantal relevante posten worden geïnterviewd. Dit betreft in principe de Ambassades Bogotá, Carácas, Havanna, Kingston, Port of Spain, Santo Domingo en Washington, de Consulaten-generaal Houston dan wel Miami (indien volledig operationeel) en eventueel het Consulaat Port-au-Prince, alsmede de Permanente Vertegenwoordigingen Brussel (EU), Genève (WTO) en New York (VN).

Bij een aantal stakeholders zullen de percepties en oordelen betreffende de externe belangenbehartiging van de Nederlandse Antillen en Aruba zich op een vrij abstract niveau bewegen. Voor een meerderheid van de betrokkenen moet er echter van worden uitgegaan dat deze hun percepties en oordelen gevormd hebben aan de hand van concrete thema's en dossiers. Om spraakverwarring te voorkomen, is het zinvol de algemene onderzoeksvragen op basis van de resultaten van het dossieronderzoek verder te operationaliseren ten behoeve van de interviews.

Feedback

Gedurende en na het onderzoek zal gebruik worden gemaakt van diverse wijzen van terugkoppeling (feedback) van (voorlopige) onderzoeksbevindingen. Dit betreft ten eerste de terugkoppeling van interviewgegevens. Vanzelfsprekend moeten de te interviewen personen ervan uit kunnen gaan, dat de gesprekken vertrouwelijk zijn. Anderzijds moet worden voorkomen dat de percepties en oordelen van de geïnterviewden door de 'personal bias' van de onderzoekers onjuist worden weergegeven óf eenzijdig worden geïnterpreteerd. Om deze risico's zo veel mogelijk te beperken, wordt de volgende werkwijze gehanteerd: na elk interview werken de onderzoekers hun aantekeningen uit; na het interview ontvangen de geïnterviewden een korte, schriftelijke samenvatting van het gesprek; eventuele aanmerkingen of correcties door de geïnterviewden worden in de verslagen verwerkt. De (uiteraard vertrouwelijke) verslagen blijven tot het einde van het onderzoek bewaard zodat later, bij eventuele meningsverschillen, een onafhankelijke derde de weergave van de onderzoekers kan controleren.

Ten tweede gaat het om de conceptonderzoeksrapportage. Met inachtneming van de onafhankelijke positie van IOB worden de diverse stakeholders in staat gesteld een reactie te geven op de onderzoeksrapportage. Tot slot ligt het in de bedoeling om de resulta-

ten van het onderzoek te bespreken in werkbijeenkomsten op respectievelijk Aruba en de Nederlandse Antillen alsmede in Den Haag.

1.7 Organisatie

De verantwoordelijkheid voor het ontwerp en de uitvoering van de evaluatiestudie berust bij de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluaties (IOB). Het kernteam voor de uitvoering en rapportage van deze evaluatie wordt gevormd door drs. T. Kliet (IOB-inspecteur), mevr. drs. C. Klompenhouwer, onderzoeksmedewerker IOB en drs. W. Stolz, extern onderzoeker.

Mr. C.L. Milliard (van de Vakgroep Staats- en Internationaal Recht van de Universiteit Groningen) zal zich toeleggen op een beschrijving van de staatsrechtelijke verhoudingen tussen de Landen binnen het Koninkrijk en de plaats van de buitenlandse betrekkingen daarbinnen. Mr. A. B. van Rijn (van het kantoor Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn) zal zich concentreren op een beschrijving van de (gedeeltelijke) verdragsautonomie van de Nederlandse Antillen en Aruba in relatie tot de taken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken met speciale aandacht voor de invloed van de bijzondere verhouding tussen Land en Eilandgebieden van de Nederlandse Antillen op de behartiging van de buitenlandse belangen door het Koninkrijk. Hij zal tevens bronnenonderzoek doen naar het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Frankrijk inzake personencontroles op de luchthaven op St. Maarten.

Het IOB-onderzoek zal worden begeleid door een aantal referentiepersonen die commentaar zullen geven op tussentijdse onderzoeksresultaten en de concept eindrapporten. De evaluatie wordt afgesloten met twee eindrapporten. Conform de gebruikelijke procedure zullen deze door de Minister van Buitenlandse Zaken worden aangeboden aan het Parlement. Overwogen wordt een soortgelijke werkwijze te hanteren voor de Nederlandse Antillen en Aruba.

1.8 Verantwoording van de gehanteerde onderzoeks aanpak

De aanpak van deze procesevaluatie op hoofdlijnen is vastgelegd in bovenstaande Terms of Reference. Anders dan bij productevaluaties gericht op het beoordelen van de resultaten van de beleidsuitvoering gehanteerde criteria relevantie, effectiviteit en duurzaamheid is in deze studie gekeken naar de effectiviteit en efficiency van het proces van belangenbehartiging. De bepaling daarvan werd evenwel bemoeilijkt doordat er op het terrein van de buitenlandse belangenbehartiging geen sprake is van een door partijen overeen-

gekomen organisatorisch-beleidsmatig kader dat vervolgens benut kon worden als toetssteen voor het handelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden vormt het formele juridische en procedurele kader voor het proces van buitenlandse belangenbehartiging van het Koninkrijk, maar biedt tegelijkertijd veel ruimte aan politieke processen, beleidsinhoudelijke uitwerking en besluitvorming. Naast het feit dat een definitie van belangenbehartiging en werkprocedures voor het handelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de partners ontbreken, zijn de uitgangspunten van het buitenlandse beleid van het Koninkrijk der Nederlanden (en daarmee van de drie Landen binnen het Koninkrijk) in zeer algemene bewoordingen gesteld. Voorts is sprake van een snelle en ingrijpende evolutie van buitenlandse betrekkingen als gevolg van de voortschrijdende globalisering en de integratie van een deel van het Koninkrijk der Nederlanden in een zich voortdurend uitbreidende Europese Unie. Het gevolg is dat de buitenlandse belangen van elk der Koninkrijksdelen, die mede als gevolg van het verschil in geografische ligging alsmede de diversiteit in de sociaal-economische structuur van elk der Landen zich gaandeweg verder zijn gaan differentiëren.

Een en ander leidt tot uitdagingen in de onderlinge samenwerking waarvan de formeel juridische structuur wordt aangegeven door het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Elk der Koninkrijkspartners beschikt daarenboven over verschillende mogelijkheden en capaciteit tot eigenstandig handelen hetgeen mede bepalend is voor het realiseren van hun belangen in het buitenland. De zich in dit verband bij voortdurend opdoende vraag is hoe het Ministerie van Buitenlandse Zaken initiërend, ondersteunend, faciliterend dan wel richting gevend kan (of moet) functioneren. Het moge duidelijk zijn dat partijen van mening kunnen en zullen verschillen over het antwoord op deze vraag.

Gezien bovenstaande, werd in de evaluatie een constructivistische aanpak gevolgd. Enerzijds bestond deze uit een beschrijving en analyse van wijze waarop het Ministerie van Buitenlandse Zaken met de Directies Buitenlandse Betrekkingen van de Nederlandse Antillen en Aruba (mede) gestalte heeft gegeven aan de buitenlandse belangenbehartiging van beide Landen van het Koninkrijk. Belangrijk daarbij waren feiten, die door middel van bronnenonderzoek op het Ministerie van Buitenlandse Zaken konden worden geconstateerd. Gegeven het feit dat de evaluatie de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken centraal stelde, werd niet overgegaan tot bronnenonderzoek in de archieven van de Directies Buitenlandse Betrekkingen van de Nederlandse Antillen

respectievelijk Aruba. Anderzijds is getracht de visie van betrokkenen te verkrijgen over het functioneren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken inclusief de Koninkrijksposten. Echter, dit functioneren geschiedt niet in een vacuüm maar in een proces van interactie met betrokken diensten in de Nederlandse Antillen en Aruba. Met andere woorden, de handelwijze van het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan niet worden beschreven en is niet te verklaren zonder de handelwijze van de partners in ogenschouw te nemen. Bij de meeste in het onderzoek bestudeerde aangelegenheden is sprake van ‘gezamenlijk optrekken’. Mede als gevolg daarvan, is besloten de bevindingen vast te leggen in één eindrapport en niet zoals oorspronkelijk de bedoeling was in separate rapporten gericht op de Nederlandse Antillen dan wel Aruba.

Om tot een oordeel te komen, heeft het evaluatieteam de uit het bronnenonderzoek verkregen inzichten gerelateerd aan de visie van betrokkenen over de handelwijze van het Ministerie én de eigen handelwijze.

In het verloop van het onderzoek werd duidelijk dat twee in de terms of reference genoemde onderwerpen te weten de belangenbehartiging betreffende de World Trade Organisation en de jaarlijkse Algemene Vergadering van de VN zich niet leenden voor separaat onderzoek. Wel zijn WTO-aangelegenheden opgenomen in de hoofdstukken betreffende de LGO en handelsbevordering door de posten. Aspecten van de vertegenwoordiging van de drie Landen van het Koninkrijk in internationaal overleg zijn behandeld in de hoofdstukken handelend over verdragsaangelegenheden.

ANNEX 3 ONDERZOEKERS EN REFERENTIEPERSONEN

Het kernteam, verantwoordelijk voor de opzet van de evaluatie, formulering van de Terms of Reference, uitvoering van de studie, supervisie van de deelstudies en de opstelling van het eindrapport is als volgt samengesteld:

- T.J. Kliet, Inspecteur IOB
- W. Stolz, extern onderzoeker
- C. Klompenhouwer, onderzoeksmedewerker IOB

De volgende onderzoekers hebben een bijdrage geleverd aan de studie.

- C.L. Milliard, medewerker Vakgroep Staats- en Internationaal Recht van de Universiteit Groningen: Beschrijving van de staatsrechtelijke verhoudingen tussen de Landen binnen het Koninkrijk en de plaats van de buitenlandse betrekkingen daarin
- A.B. van Rijn, medewerker Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn: Beschrijving van de verdragsautonomie van de Nederlandse Antillen en Aruba in relatie tot de taken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken; Dossieronderzoek naar het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Frankrijk inzake personencontroles op de luchthaven op St. Maarten

Twee externe referenten hebben commentaar gegeven op de conceptrapportage:

- L. de Jong was van 1985 tot 2000 werkzaam bij het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waarvan negen jaar als Vertegenwoordiger in de Nederlandse Antillen. Hij is sedert 2000 onafhankelijk consultant.
- P. van Reenen, tot 2000 werkzaam als hoofdinspecteur wetshandhaving van het Ministerie van Justitie en sedert 1996 hoogleraar mensenrechten aan de Universiteit van Utrecht, heeft geparticipeerd in diverse gemengde Nederlandse en Antilliaanse onderzoeks- en adviescommissies op bestuurlijk gebied. Hij is sedert 2000 onafhankelijk consultant.

ANNEX 4 LIJST MET GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)

P.P. van Wulfften Palthe	Directeur-generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken
R. van de Geer	Directeur DWH (tot juni 2002)
K. de Vey Mestdagh	DWH/AK
A.M.H.L.M. Schellekens	DWH/AK
M. van der Valk	DWH/MC
G.H.W.M. Limburg	Hoofd DJZ/VE
A. Carstens	DJZ/VE
E. Lijnzaad	DJZ/IR
L.M. Cuelenaere	Hoofd DPV/FB
P.J.F. Matthieu	DPV/VV
A. Haspels	Hoofd DIE/EX
A. Conijn	DIE/EX
P.A. Ramaer	Hoofd DVF/PJ
M.K. de Jong	DVF/PJ

Ambassade Bogotá

T. Kamper	Chef de Poste
P.M. van Donkersgoed	Plv. Chef de Poste
G.M. Beekman	Hoofd Algemene Zaken
C.F. Brink	Medewerker Consulaire Zaken
S.E. van Uden	Medewerker Economie en Handel

Ambassade Carácas

N.P. van Zutphen	Voormalig Chef de Poste
D.C.B. den Haas	Chef de Poste
R.G. Brinks	Plv. Chef de Poste
E.J.N. Mendes de Gouveia	Gevolmachtigd Minister van de Nederlandse Antillen te Carácas
A. de Witte	Plv. Hoofd Algemene Zaken en Consulaire Zaken
H.J. Mijndereids	Hoofd Economische Afdeling
L.J.G.A. Felten	Hoofd Algemene Zaken en Consulaire Zaken
O.P. Regales	Medewerker Consulaire Zaken

Ambassade Havanna

C. Minderhout	Chef de Poste
K. Sizoo	Plv. Chef de Poste
J.A. Corion	Ambassaderaad Nederlandse Antillen te Havanna

Ambassade Kingston

G.C.H. Kersten	Chef de Poste
A. van Beek	Plv. Hoofd Algemene Zaken en Consulaire Zaken

Ambassade Port of Spain

E.W.P. Klipp	Chef de Poste
A.J. van den Berg	Plv. Chef de Poste
L. Geeban	Medewerker Economie en Handel
M.D.G.J. Gludemans	Hoofd Algemene Zaken en Consulaire Zaken

Ambassade Santo Domingo

H.E.C.M. Ter Braack	Chef de Poste
---------------------	---------------

Ambassade Washington

J.M. Vos	Chef de Poste
H.J.J. Schuwer	Plv. Chef de Poste
F.P. Coronel	Gevolmachtigd Minister van Aruba te Washington
H. Henriquez	Gevolmachtigd Minister van de Nederlandse Antillen te Washington
H.A.M. de Wit	Hoofd Pers en Culturele Zaken en voormalig DWH/AK
P.A. de Waal	Plv. Hoofd Economische Zaken
J.P.M. Peters	Hoofd Politieke Zaken
D. Kuhling	Medewerker Politieke Zaken
H.P.A. Corver	Hoofd Algemene Zaken / Consul
F.R. Koning	Plv. Hoofd Algemene Zaken / Vice-consul
C. Rijk	Attaché Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
L. Niermans	Attaché Verkeer en Waterstaat

Permanente Vertegenwoordiging bij de Verenigde Naties

K.M. Davidse	Hoofd Economische en Sociale Afdeling
A. Valkenburg	Medewerker Economische en Sociale Afdeling
K. van der Heijden	Medewerker Economische en Sociale Afdeling
B.C.J. van Loosdrecht	Medewerker Politieke Afdeling
F. Naeff	Medewerker Politieke Afdeling

Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie

C.M.C. Monte	Ambassaderaad Nederlandse Antillen
D.F. Huisinga	Medewerker

Consulaat-generaal Houston

E.J. Reitsma	Chef de Poste
H. Meijer	Hoofd Consulaire Zaken
A. Kleinmoedig	Consul voor Nederlands-Antilliaanse aangelegenheden
G. van Roozenburg	Medewerker Consulaire Zaken

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

J.P. Dirkse	Directeur-generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties
M. van Hezik	Medewerker Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties
J. Tempel	Hoofd Vertegenwoordiging BZK in Aruba
H. Ziekenoppasser	Plv. Hoofd Vertegenwoordiging BZK in Aruba
J.J. de Waal	Hoofd Vertegenwoordiging BZK in de Nederlandse Antillen
J.H. Huizinga	Medewerker Vertegenwoordiging BZK in de Nederlandse Antillen

Directie Buitenlandse Betrekkingen Nederlandse Antillen (DBB/NA)

L.C.G. Moenir Alam	Directeur
L. de Bode	Plv. Directeur
J.J. Wijenberg	Adviseur (maart 2001 – maart 2003)
G.C. van Roozendaal	Adviseur
X.C. Prens	Medewerker
J.M.M. de Jong-Mercelina	Medewerker
D. van der Veen	Medewerker
N. Merkies	Medewerker
J. Martina	Medewerker

Kabinet van de Gevolmachtigde Minister voor de Nederlandse Antillen

C.P. de Haseth	Gevolmachtigde Minister
R.M. Candelaria	Directeur Kabinet
H. Schermers	Medewerker

Overige diensten Nederlandse Antillen

D.F. Martina	Voorzitter Commissie Buitenlandse Betrekkingen van de Staten der Nederlandse Antillen
E.R. Wilsoe	Raadsadviseur Raad van Ministers
R.L. James	Directeur Departement voor Ontwikkelingssamenwerking
A.D. Rosario	Medewerker Departement van Economische Zaken
B. van Riemsdijk	Voormalig Advocaat-generaal
B.J. Swagerman	Advocaat-generaal
J. Jacobs	Directielid Kamer van Koophandel Curaçao

Directie Buitenlandse Betrekkingen Aruba (DBB/A)

H. Baarh	Directeur
P.F. Davidse	Plv. Directeur
W.P.M. Schouten	Juridisch en politiek adviseur

Kabinet van de Gevolmachtigde Minister van Aruba

L.C. Prince	Plv. Gevolmachtigde Minister/Directeur
C.D. James	Wvd. Directeur
R.O. Wever	Senior Medewerker

Overige diensten Aruba

H.O. van Trikt	Directeur Departement van Economische Zaken, Handel en Industrie
M.E. Robles	Senior Medewerker Departement van Economische Zaken, Handel en Industrie
I.V. Yáñez	Ministerie van Justitie
C. Oduber	Aruba Tourist Authority
G.M. Peterson	Managing Director Free Trade Zone Aruba NV

Overige

C. Römer	Voormalig Premier, Vice-premier en Minister van Economische Zaken en Nationaal Herstel van de Nederlandse Antillen
G. Wawoe	Lid Raad van State
M. Croes	Voormalig Gevolmachtigde Minister voor Aruba

ANNEX 5 BOXEN EN TABELLEN

Boxen

Box 4.1	De kerntaken van de Directie Buitenlandse Betrekkingen van de Nederlandse Antillen	52
Box 5.1	Aanwijzing voor de regelgeving 306	71
Box 6.1	Kwesties rond te volgen gedragscodes bij de onderhandelingen voor het toetreden tot de ACS	91
Box 7.1	Organisatiestructuur van de Kustwacht	104
Box 9.1	Het belang van de LGO-regeling voor de Nederlandse Antillen	139
Box 9.2	Hoofdbevindingen van de NEI-studie	141
Box 9.3	De belangrijkste bezwaren tegen het nieuwe LGO-besluit	148

Tabellen

Tabel 9.1	Generalisatie van de verschillende belangen bij de LGO-regeling	134
Tabel 9.2	De kern van het 7e LGO-besluit	151

ANNEX 6 GERAADPLEEGDE DOCUMENTATIE

Hoofdstuk 3 Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

Besselink, L.F.M., Staatsrecht en buitenlands beleid, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1995

Borman, C., Het Statuut voor het Koninkrijk, Tjeenk Willink, Deventer, 1998

Koninkrijk der Nederlanden, Besluit van 24 april 1995, houdende bekendmaking van de tekst van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 1995, 233

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Notitie 'Naar een geïntegreerd professioneel apparaat voor de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk' (Inbeddingsnotitie), 1995

Regering van de Nederlandse Antillen, Notitie Buitenlandse Belangenbehartiging Nederlandse Antillen, Willemstad, mei 1996

Rijn, A.B. van, Staatsrecht van de Nederlandse Antillen, Tjeenk Willink, Deventer, 1999

Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, notitie 'Het recht op zelfbeschikking', brief aan de Vaste Commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 27 oktober 2000

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Goedkeuring van de op 7 november 1986 te Washington tot stand gekomen Luchtvaartovereenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika inzake het luchtvervoer tussen Aruba en de Verenigde Staten van Amerika, met bijlagen, Nota naar aanleiding van het verslag voorstel tot Rijkswet, Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19793 (R1320), nr. 7

Hoofdstuk 4 Beleid, bestuurscontext en uitvoeringsstructuren

Arubaanse Werkgroep Deugdelijkheid van Bestuur, Calidad Kwaliteit, oktober 1997

Bureau Buitenlandse Betrekkingen Nederlandse Antillen, Beleidskader Buitenlandse Betrekkingen, ongedateerde notitie

Bureau Buitenlandse Betrekkingen Nederlandse Antillen, Naar een moderne samenwerking tussen de Koninkrijkspartners op het gebied van Buitenlandse Betrekkingen, speech van Directeur BBB ter gelegenheid van het bezoek van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Nederlandse Antillen, oktober 2000

Directie Buitenlandse Betrekkingen Aruba, Het Buitenlands Beleid van Aruba: op weg naar de 21e eeuw (notitie), 1994

Directie Buitenlandse Betrekkingen Aruba, 1986-2001: Vijftien jaar buitenlands beleid (notitie), 2001

Jong, L. de, De werkvloer van het Koninkrijk: over de samenwerking van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba, Rozenberg, Haarlem, 2002

Leeuwen, B. van, Geniale anarchie, Knipscheer, 1990

Marcha, V. en P. Verweer, De waarheid van Curaçao, Amsterdam, 2000

Minister-president van de Nederlandse Antillen, mr M.A. Pourier, toespraak ter gelegenheid van de Ambassadeursconferentie, Den Haag, 24 januari 2000

Minister-president van de Nederlandse Antillen, mr M.A. Pourier, toespraak ter gelegenheid van de Ambassadeursconferentie Westelijk Halfrond, Oranjestad, Aruba, 27 oktober 2000

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nota Toekomst in Samenwerking: Nederland, Nederlandse Antillen en Aruba, juni 1999

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Aperçu: de Buitenlandse Betrekkingen van het Koninkrijk, april 1986

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nota Herijking Buitenlands Beleid, september 1995

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Landenbeleidsdocument Caribisch Gebied, augustus 1998

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ambassadeursconferentie Westelijk Halfrond, Aruba 26 – 28 oktober 2000, Conclusies en aanbevelingen (mimeo)

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Jaarplannen 2000, 2001 en 2002 en jaarverslagen 2000 en 2001 van bij het onderzoek betrokken dienstonderdelen Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksposten in het buitenland

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Notitie over de positionering en coördinerende rol van Buitenlandse Zaken in het Europese en international beleid, 19 september 2001

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Protocol van Samenwerking tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Directie Buitenlandse Betrekkingen van de Nederlandse Antillen, 23 maart 2002

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Protocol van Samenwerking tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Directie Buitenlandse Betrekkingen van Aruba, 23 maart 2002

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Latijns Amerika notitie, april 2002

NRC-Handelsblad, De illusie van democratie: politicologen over de onmacht van de kiezer, 4 mei 2002

Oostindie, G. en I. Klinkers, Knellende Koninkrijksbanden, het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940 – 2000, Amsterdam University Press, Amsterdam 2001

Raad voor het Openbaar Bestuur, Tussen staat en electoraat: Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving, advies aan de Minister van Binnenlandse Zaken, oktober 1998

Regering van Aruba, Regeerprogramma 2001-2005 voor een Aruba waar orde en welvaart heersen, oktober 2001

Regering van de Nederlandse Antillen, Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 4e januari 2002 ter uitvoering van de artikelen 13, 15, 16 en 17 van de Landsverordening Organisatie Landsoverheid, regelende de organisatie en taakstelling van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken en de Directie Buitenlandse Betrekkingen van het Ministerie van Algemene Zaken en Buitenlandse Betrekkingen, Publicatieblad, A 2002, januari 2002

Regering van de Nederlandse Antillen, Regeerakkoord 2002-2006, 27 mei 2002

Silberie, R., Governments and Public Administrations in the Netherlands Antilles, Willemstad, 1999

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Parlementair contactplan 1994, slotverklaring bijeenkomst parlementaire delegaties van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba 16-27 oktober 1994, Oranjestad, Aruba

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Parlementair contactplan 2001, Verslag bijeenkomst delegaties van de Staten van Aruba, van de Staten van de Nederlandse Antillen en van de vaste commissies voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken uit de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal op Aruba, Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27 579, nrs. 186 en 1

Verton, P., One man one vote: vijftig jaar politiek en bestuur te Curaçao, Justicia, nr. 1, juni 2002

Wehry, G.A.M., Nederland en het Caraïbische Bekken. De Nederlandse Antillen, Aruba en buitenlandsbeleid, Den Haag, 1988

Hoofdstuk 5 Totstandkoming en uitvoering van verdragen

Aanwijzing voor de regelgeving Doorlopende tekst van de Aanwijzingen, zoals gewijzigd bij besluiten van de Minister-president, Minister van Algemene Zaken, van 20 december 1995, Stcr. 251, 5 september 1996, Stcr. 177 en 19 februari 1998, Stcr. 45

Dossier Verdragenoverleg (1997-2001), Ministerie van Buitenlandse Zaken

Ministerie van Buitenlandse Zaken, brief van de Minister van Buitenlandse Zaken dd. 7 september 2001 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake behandeling 3e Koninkrijksrapportage door VN-verdragscomité voor Burgerrechten en Politieke Rechten

Rijkswet van 7 juli 1994, houdende regeling betreffende de goedkeuring en bekendmaking van besluiten van volkenrechtelijke organisaties (Rijkswet Goedkeuring en Bekendmaking Verdragen), Staatsblad 1994 542

Hoofdstuk 6 Regionale samenwerking: deelname aan de Association of Caribbean States

Dossier inzake de deelname aan de Association of Caribbean States (1995-2001), Ministerie van Buitenlandse Zaken

Rijkswet van 17 mei 2001, houdende goedkeuring van het op 24 juli 1994 te Cartagene de Indias, Colombia totstandgekomen verdrag tot oprichting van de Associatie van Caribische Staten, met Bijlagen, en het op 10 december 1998 te Bridgetown, Barbados totstandgekomen verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Associatie van Caribische Staten tot vaststelling van de deelneming door de Nederlandse Antillen als geassocieerd lid (Trb. 1998, 7 en 1999, 28, Staatsblad 2001, 253

Statement by the honourable Leo A.I. Chance, Vice Prime Minister of the Netherlands Antilles, on the occasion of the signing of the Convention establishing the Association of Caribbean States, Cartagena de Indias, Colombia, November 29, 1997

Hoofdstuk 7 Internationale drugsbestrijding: Regionale maritieme samenwerking

Dossier inzake Regional Agreement in the Caribbean Area on Maritime Co-operation against Illicit Traffic in Narcotic Drugs (2000 – 2001), Ministerie van Buitenlandse Zaken

Hoogeboom, A.B., Rechtshandhaving in het Caribische gebied. In Hoogeboom, A.B. en L. D.D. Rogier, *Rèspét 61 essays over criminaliteit*, 1999

Jansen, F.N.J., Een kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba, gezien vanuit een juridisch standpunt, *Marineblad*, 106, nr 12, december 1996, p. 335-340

Kingdom of the Netherlands, Ministry of Foreign Affairs, Agreement concerning co-operation in suppressing illicit maritime and air trafficking in Narcotic drugs and psychotropic substances in the Caribbean area, 10 April 2003

Selbin, E., Resistance, Rebellion and Revolution in Latin America and the Caribbean at the Millenium. *Southwestern University, Latin American Research Review*, vol. 36, nr. 1, 2001

United States Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Report*, Washington, March 2001

Hoofdstuk 8 Totstandkoming van de Forward Operating Locations (FOLs) op de Nederlandse Antillen en Aruba

Blickman, T., Een verkeerde stap in een foutieve richting: Forward Operating Locations op Aruba en Curaçao, *Transnational Institute*, Amsterdam, oktober 1999

Dossier inzake Totstandkoming van de Forward Operating Locations (FOLs) op de Nederlandse Antillen en Aruba (1996 – 2001), Ministerie van Buitenlandse Zaken

Jelsma M., Pilze gegen COCA. Die UN und der biologische Drogenkrieg in Kolumbien, *Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika*, Bonn, april 2000

Pardo, R., Colombia's Two-Front-War, *Foreign Affairs*, July/August 2000

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Advies Raad van State van het Koninkrijk en nader rapport. Goedkeuring van het op 2 maart 2000 te Oranjestad, Aruba totstandgekomen Verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht (Trb. 2000, 34). Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 229 (R1660), A

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Voorstel van Rijkswet. Goedkeuring van het op 2 maart 2000 te Oranjestad, Aruba totstandgekomen Verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht (Trb. 2000, 34). Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 229 (R1660), nrs. 1-2

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Verslag vaste commissie voor Buitenlandse Zaken. Goedkeuring van het op 2 maart 2000 te Oranjestad, Aruba totstandgekomen Verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht (Trb. 2000, 34). Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 229 (R1660), nr. 5

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen. Goedkeuring van het op 2 maart 2000 te Oranjestad, Aruba totstandgekomen Verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht (Trb. 2000, 34). Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 229 (R1660), nr. 6

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Nota naar aanleiding van het verslag. Goedkeuring van het op 2 maart 2000 te Oranjestad, Aruba totstandgekomen Verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht (Trb. 2000, 34). Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 229 (R1660), nr. 7

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Verslag van een schriftelijk overleg. Goedkeuring van het op 2 maart 2000 te Oranjestad, Aruba totstandgekomen Verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht (Trb. 2000, 34). Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 229 (R1660), nr. 9

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Verslag van plenair overleg 28 mei 2001. Goedkeuring van het op 2 maart 2000 te Oranjestad, Aruba totstandgekomen Verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht (Trb. 2000, 34). Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 28 mei 2001, TK 79, 79-5054

Verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht, Oranjestad, 2 maart 2000. Tractatenblad 2000, nr. 34

Hoofdstuk 9 Totstandkoming van het 7e Besluit 'Landen en Gebieden Overzee (LGO)'

Departement van Economische Zaken van de Nederlandse Antillen, Inventarisatie LGO-bedrijvigheid op de Nederlandse Antillen, november 2000

Dossier Landen en Gebieden Overzee -LGO (1996-2001), Ministerie van Buitenlandse Zaken

Europese Commissie, Mededeling van de Commissie Bezinning op de Status van de met de EG geassocieerde LGO en richtsnoeren voor 'LGO 2000', Brussel, 20 mei 1999

KPMG-Policy Productions, Economic Partnership Nederland-Antillen, 2000

Ministerie van Buitenlandse Zaken, brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken dd. 5 oktober 2001 aan de Vaste Kamercommissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake reactie op het werk-

bezoek van een delegatie uit de Tweede Kamer naar de Nederlandse Antillen en Aruba van 14 tot en met 21 juni 2001

Ministerie van Buitenlandse Zaken, brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken dd. 13 november 2001 aan de Vaste Kamercommissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake stand van zaken bij de onderhandelingen over het voorstel tot herziening van het LGO-Besluit

Ministerie van Buitenlandse Zaken, brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken dd. 4 december 2001 aan de Vaste Kamercommissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake Herziening van het LGO-Besluit

Ministry of Economic Affairs, Tourism, Social Affairs and Culture, Aruba, Position Paper Government of Aruba Partnership for Diversification, November 1999

Netherlands Economic Institute (NEI), Impact of the OCT/EU trade arrangement on the economies of the Netherlands Antilles and Aruba and the Common Agricultural Policy of the EU, Rotterdam, May 1997

Regering van de Nederlandse Antillen, Aide de Mémoire betreffende de positie van de Antilliaanse Regering m.b.t. de onderhandelingen in het kader van het 7e associatiebesluit voor de LGOs, juni 2001

Rijn, A.B. van, Brussel, Den Haag en de landen en gebieden overzee. in: R. de Groot, E. Steyger en R. van den Tweel (red.), Onze Keus-Pirouettes in het gemeenschapsrecht, Den Haag 2001, p. 126-136.

Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, brief dd. 21 februari 2001 aan de vaste Kamercommissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake LGO/Bezoek Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Nederlandse Antillen en Aruba van 5 tot en met 7 februari 2001

Vaste Kamercommissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Verslag van het werkbezoek van een parlementaire delegatie aan de Nederlandse Antillen en Aruba , 29-NAAZ-2001, 11 september 2001

Vertegenwoordiger van de Regering van de Nederlandse Antillen bij de Europese Unie en de World Trade Organisation, Tweede Voortgangsrapportage 2001

Hoofdstuk 10 Handelsbevordering door de posten

Central Bureau of Statistics, Netherlands Antilles, Quarterly Trade Reports (diverse jaren)

Commonwealth Secretariat and World Bank, Small States: meeting challenges in the global economy, Report of Joint Task Force on Small States, April 2000

Ernst & Young Consulting, Handels- en investeringsbevordering, een internationale benchmarkstudie, Utrecht december 1999

HMA Washington, Zakendoen in de VS: een Praktische Handleiding bij het Betreden van de Amerikaanse Markt, Washington (geen datum)

International Monetary Fund, Kingdom of the Netherlands-Netherlands Antilles: Recent Developments, Selected Issues, and Statistical Apendix, IMF Country Report, May 2001

Kamer van Koophandel Curaçao, Curaçao: Tax Facilities and Preferential Trade Programs, Economic Review, April 2001

Regering van Aruba, Regeerprogramma 2001-2005 voor een Aruba waar orde en welvaart heersen, oktober 2001

Regering van de Nederlandse Antillen, Regeerakkoord 2002-2006, 27 mei 2002

Hoofdstuk 11 Visumverlening en bestrijding documentenfraude

KPMG Consulting N.V., Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Personenverkeer Migratie en Consulaire Zaken, Onderzoek naar het functioneren van de consulaire keten, maart 2000

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Hoofdlijnennotitie Visumwet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 26 106, nr. 4

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Gemeenschappelijke visuminstructies aan de diplomatieke en consulaire beroepsposen van de staten die partij zijn bij de overeenkomst van Schengen, 21 februari 2002

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Consulaire Zaken, Verslag Antillen/Aruba Conferentie 29 en 30 oktober, en 1 en 2 november 2001 in Curaçao (concept)

Regering van de Aruba, Entry Requirements for Aruba as per May 21, 1999

Regering van de Nederlandse Antillen, Admission to the Netherlands Antilles (geen datum)

Hoofdstuk 12 Gedetineerdenbegeleiding

Algemene Rekenkamer, Gedetineerdenzorg Buitenland, september 2000

Ministerie van Buitenlandse Zaken, In het buitenland veroordeeld, in Nederland de straf ondergaan, brochure, september 1999

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland: Uitgangspunten bij het beleid, Ronde Tafel Conferentie Gedetineerdenbegeleiding, Den Haag, juni 2001

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Gedetineerdenbeleid in buitenlands perspectief; inventarisatie uitgevoerd in het kader van de Ronde Tafel Conferentie Gedetineerdenbegeleiding, Den Haag, oktober 2001

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Resultaten van de Ronde Tafel Conferentie Gedetineerdenbegeleiding alsmede motie Hoekema/Verhagen (27 400, nr 28), brief van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer, 18 oktober 2001

Algemeen

Krantenartikelen: Amigoe (2001 en 2002), NRC-Handelsblad (2001 en 2002)

ANNEX 7 AFKORTINGEN

ACP	African, Caribbean and Pacific States
AmvRB	Algemene Maatregel van Rijksbestuur
Art.	Artikel (van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden)
ACS	Association of Caribbean States
ASSOCT	Association of the Overseas Countries and Territories
BBB	Bureau Buitenlandse Betrekkingen van de Nederlandse Antillen (per 1/1/2002 Directie Buitenlandse Betrekkingen, DBB/NA)
BNP	Bruto Nationaal Product
BZ	Buitenlandse Zaken (Ministerie van Buitenlandse Zaken)
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CARICOM	Caribbean Community and Common Market
CARIFORUM	Caribisch Forum
CBI	Caribbean Basin Initiative
CCLEC	Caribbean Cumstoms Law Enforcement Council
CDCC	Caribbean Development and Cooperation Committee (van ECLAC)
CG	Consulaat-generaal
CICAD	(zie OAS/CICAD)
CoCo	Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- Associatieproblemen
CONVOS	Consulaire Voorleggingssysteem
Coreper	Comité van Permanente Vertegenwoordigers bij de Europese Unie
Corinto	Curaçao International Airport
CTG	Task Group Commander
CTO	Caribbean Tourism Organisation
Curoil	Curaçao Oil N.V.
DBB/A	Directie Buitenlandse Betrekkingen, Aruba
DBB/NA	Directie Buitenlandse Betrekkingen, Nederlandse Antillen
DBZ	Dienst Buitenlandse Zaken
DCZ	Directie Consulaire Zaken
DGES	Directoraat-generaal Europese Samenwerking
DGRG	Directoraat-generaal voor Regiobeleid en Consulaire Zaken

DHB	Directie Huisvesting Buitenlandse Zaken
DIE	Directie Integratie Europa
DIE/EX	Afdeling Extern (van de Directie Integratie Europa)
DINA	Directie Immigratie en Naturalisatie Aruba
DJZ	Directie Juridische Zaken
DJZ/IR	Afdeling Internationaal Recht
DJZ/VE	Afdeling Verdragen
DMS	Document Management Systeem
DOOV	Directie van Openbare Orde en Veiligheid
DPV	Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken
DPV/AM	Afdeling Asiel en Migratie
DPV/FB	Afdeling Fraudebestrijding
DPV/JJP	Afdeling Justitiële en Politie Samenwerking
DPC/VV	Afdeling Vreemdelingen- en Visumzaken
DVF	Directie Verenigde Naties en Financiële Instellingen
DWH	Directie Westelijk Halfrond
DWH/AK	Adviseur Koninkrijksrelaties
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap
EIB	Europese Investerings Bank
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
ERNA	Eilandregeling Nederlandse Antillen
EU	Europese Unie
EVD	Economische Voorlichtingsdienst (Ministerie van Economische Zaken)
FARC	Frente Armado Revolucionario de Colombia
FOLs	Forward Operating Locations
FTAA	Free Trade Area of the Americas
Fte	Full time equivalent (=mensjaar)
FZA	Free Trade Zone Aruba
GLB	Gemeenschappelijk Landbouw Beleid
HDPO	Hoofddirectie Personeel en Organisatie

HMA	Hare Majesteits Ambassade
ICKR	Interdepartementale Commissie Koninkrijksrelaties
IFOM	Investeringsfaciliteit Opkomende Markten
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
ISB	Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering
JIATF-E	Joint Interagency Task Force-East
LGO	Landen en Gebieden Overzee
LOTS	Landsverordening Overdracht Tenuitvoerlegging Straffen
LTU	Landsverordening Toelating en Uitzetting
Meuro	Miljoen euro
MoU	Memorandum of Understanding
NEI	Nederlands Economisch Instituut
NGO	Niet-gouvernementele Organisatie
OAS	Organization of American States
OAS/CICAD	Comisión Interamericano de Control del Abuso de Drogas (van de OAS)
OCT	zie LGO
OS-Raad	Raad van de Ministers van Ontwikkelingssamenwerking van de EU
PAS	Paspoort Administratie Systeem
PESP	Programma Economische Samenwerkingsprojecten
PSA	Programma Samenwerking Antillen
PSO	Programma Samenwerking Oost Europa
PV	Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden
PVEU	Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Europese Unie
RDBZ	Reglement Dienst Buitenlandse Zaken
REPA	Regional Economic Partnership Agreement
RMR	Rijksministerraad

SKO	Subsidieregeling Kennisoverdracht Ondernemers
Stb.	Staatsblad
TOP	Technische Ontwikkelingsprojecten
Trb.	Traktatenblad
TS	Regeling Technologische Samenwerking
UNDCP	United Nations International Drugs Control Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
VISANA	Visum Informatie Systeem Aruba & Nederlandse Antillen
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten van Amerika
WOTS	Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen
WTO	World Trade Organisation

EVALUATIE-STUDIES UITGEBRACHT DOOR DE INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE (IOB) 1992-2003

- 256 1992 **La Riziculture Paysanne à l'Office du Niger, Mali, 1979-1991.** *Evaluation de l'appui néerlandais*
- 257 1993 **Het Flood Action Plan, Bangladesh.** Een onderzoek naar aanleiding van het debat over waterbeheersing in Bangladesh
- 258 1993 **Evaluatie en Monitoring.** De Rol van Projectevaluatie en monitoring in de Bilaterale hulp *)
- 259 1993 **Samenwerkingsverbanden in het Hoger Onderwijs.** Een evaluatie van samenwerkingsverbanden in Botswana, Lesotho, Swaziland en Tanzania
- 260 1994 **Evaluatie van de Nederlandse Hulp aan India, Mali en Tanzania.** *Samenvattend rapport*
- 261 1994 **India.** *Evaluation of the Netherlands development programme with India, 1980-1992*
- 262 1994 **Mali.** *Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Mali, 1975-1992*
- 263 1994 **Tanzania.** *Evaluation of the Netherlands development programme with Tanzania, 1970-1992*
- 264 1994 **Humanitarian Aid to Somalia**
- 265 1995 **Fertiliser Aid.** *Evaluation of Netherlands fertiliser aid 1975-1993 with special reference to Bangladesh, Mali and Zambia.*
- 266 1996 **Netherlands Aid Reviewed.** *An analysis of Operations Review Unit Reports, 1983-1994*
- 267 1997 **Vrouwen in Burkina Faso en de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1995**
- 267 1997 **Les Femmes du Burkina Faso et la Coopération Néerlandaise 1985-1995**
- 268 1998 **Vrouwen in Kenia en de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1995**
- 268 1998 **Women in Kenya and the Netherlands Development Cooperation 1985-1995.** isbn 90-5328-152-3
- 269 1998 **Bangladesh.** *Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bangladesh, 1972-1996 (Volume 1- Summary Report)*
- 269 1998 **Bangladesh.** *Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bangladesh, 1972-1996 (Volume 2 - Main Report)*
- 270 1998 **Bangladesh.** *Evaluation of Netherlands-Funded NGO's, 1972-1996 (Volume 3 - Sub-Report)*
- 271 1998 **Vrouwen en Ontwikkeling.** *Beleid en uitvoering in de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1996.* isbn 90-5328-168-1
- 272 1998 **SNV - Bénin, 1985 - 1995 (franstalig)**
- 272 1998 **SNV - Benin, 1985 - 1995 (Hoofdbevindingen en samenvatting) *)**
- 273 1998 **SNV - Nepal, 1985 - 1995 (engelstalig).** isbn 90-5328-164-9
- 273 1998 **SNV - Nepal, 1985 - 1995 (Hoofdbevindingen en samenvatting)**
- 274 1998 **Evaluation of SNV in Benin, Nepal and Bolivia** *(Summary evaluation report)*
- 275 1998 **Egypt.** *Evaluation of the Netherlands Development Programme with Egypt, 1975-1996 (Volume 1 - Summary Report).* isbn 90-5328-198-3
- 275 1998 **Egypt.** *Evaluation of the Netherlands Development Programme with Egypt, 1975-1996 (Volume 2 - Main Report).* isbn 90-5328-199-1
- 276 1998 **Egypt.** *Evaluation of the Netherlands Support to Water Management and Drainage, 1975-1996 (Volume 3 - Sub-Report).* isbn 90-5328-185-1
- 277 1998 **Bolivia.** *Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bolivia. Main Findings and summary (Volume 1 - Summary Report).* isbn 90-5328-205-X
- 277 1998 **Bolivia.** *Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bolivia. (Volume 2 - Main Report).* isbn 90-5328-204-1
- 278 1998 **The Netherlands Programme Aid to Bolivia** *(Volume 3 - Sub Report).* isbn 90-5328-155-X
- 279 1999 **Diamonds and Coals.** *Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Summary evaluation report).* isbn 90-5328-229-7
- 279 1999 **Diamonds and Coals.** *Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Evaluation report).* isbn 90-5328-230-0
- 280 1999 **Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996 (Volume 1 - Summary Report).** isbn 90-5328-232-7
- 280 1999 **Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996 (Volume 2 - Main Report).** isbn 90-5328-231-9
- 281 1999 **Hulp door handel, evaluatie van het Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden.** isbn 90-5328-246-7
- 282 1999 **Palestinian territories, review of the Netherlands development programme for the Palestinian territories, 1994-1999.** isbn 90-5328-245-9
- 283 1999 **Oret/Miliev review 1994-1999** *Assisting developing countries to buy investment goods and services in the Netherlands.* isbn 90-5328-248-3
- 284 2000 **Institutional Development** *Netherlands support to the water sector.* isbn 90-5328-274-2
- 285 2000 **Onderzoek naar de samenwerking tussen Mali en Nederland 1994-1998** isbn 90-5328-278-5
- 286 2001 **Smallholder Dairy Support Programme (SDSP) Tanzania** *Inspection of its identification, formulation and tendering process* isbn 90-5328-298-x
- 287 2001 **De kunst van het Internationaal cultuurbeleid 1997-2000** isbn 90-5328-300-5
- 288 2002 **Health, nutrition and population** *Burkina Faso Mozambique Yemen* isbn 90-5328-301-3
- 289 2002 **Cultuur en Ontwikkeling** *De evaluatie van een beleidsthema (1981-2001)* isbn 90-5328-302-1
- 289 2002 **Culture and Development** *Evaluation of a policy (1981-2001)* isbn 90-5328-305-6
- 290 2003 **Agenda 2000** *Hoe Nederland onderhandelt met Europa* isbn 90-5328-307-2
- 291 2002 **Nederlands schuldverlichtingsbeleid 1990-1999** isbn 90-5328-306-4
- 292 2003 **Resultaten van internationale schuldverlichting 1990-1999** isbn 90-5328-310-2
- 292 2003 **Results of International Debt Relief 1990-1999** isbn 90-5328-314-5
- 293 2003 **Netherlands-FAO Trust Fund Co-operation 1985-2000** isbn 90-5328-308-0
- 294 2003 **Co-ordination and Sector Support** *An evaluation of the Netherlands' support to local governance in Uganda, 1991-2001* isbn 90-5328-311-0
- 295 2003 **Behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba** *Een evaluatie van de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken* isbn 90-5328-316-0

*) Niet meer beschikbaar

Ministerie van Buitenlandse Zaken | Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | Nederland

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie | 2003

ISBN 90-5328-316-0

Bestelnummer: BZDR 6183/N

evaluation

evaluation



Ministerie van
Buitenlandse Zaken

