

## BEHARTIGING VAN DE BUITENLANDSE BELANGEN VAN DE NEDERLANDSE ANTILLEN EN ARUBA:

Een evaluatie van de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en

Beleidsvaluatie - IOB

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

### Achtergrondinformatie

Buitenlandse betrekkingen, defensie, nationaliteit en het stellen van voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen behoren tot de Koninkrijksaangelegenheden. De Nederlandse Antillen en Aruba behartigen andere buitenlandse belangen zelf, maar kunnen daarbij op steun van Nederland rekenen. De buitenlandse betrekkingen van de Nederlandse Antillen en Aruba zijn het laatste decennium sterk geïntensiveerd. Deze evaluatie onderzoekt de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) bij de behartiging van de buitenlandse belangen van de Caribische delen van het Koninkrijk. Het gaat daarbij om het proces van belangenbehartiging en niet om een inhoudelijke weging van bereikte resultaten.

### Hoofdbevindingen

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in de samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba adequaat gebruik gemaakt van de in het Statuut voor het Koninkrijk aangegeven staatsrechtelijke en institutionele structuren. De sterk veranderende internationale context heeft geleid tot een intensievere samenwerking waarbij de interactie gaandeweg beter verliep. De inzet van het Ministerie kan verder verbeterd worden.

- Het is moeilijk eenduidig te bepalen welke zaken tot de autonomie van de Landen van het Koninkrijk behoren dan wel op Koninkrijksniveau moeten worden behandeld.**

In de praktijk bestaat een 'grijs gebied' tussen zaken die tot de landelijke autonomie behoren en die waarover op Koninkrijksniveau moet worden beslist. Het ontbreken van voldoende helderheid noopte het Ministerie van Buitenlandse Zaken tot het met de Caribische Koninkrijkspartners vinden van pragmatische oplossingen. Dit ging met spanningen gepaard voordat resultaten werden geboekt.

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

De dienstverlening van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is snel en adequaat. De kleinschaligheid van de afdeling Adviseur Koninkrijkszaken belemmert echter het 'mainstreamen' van de aandacht voor de buitenlandse belangen van de Caribische Koninkrijkspartners bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de overige Haagse departementen. De beperkte personele en financiële capaciteit van de diensten in de Caribische Landen beïnvloedt de onderlinge coördinatie en de samenwerking met het Ministerie. Bij divergerende belangen komt men op ambtelijk en politiek niveau niet snel tot overeenstemming; op politieke niveau geformuleerde consensus is vaak te algemeen voor de verdere uitvoering. Dit leidt tot complexe samenwerking en hoge transactiekosten bij beleidsontwikkeling en -uitvoering.

- Op een aantal belangrijke dossiers heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken de belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba met succes behartigd.**

Geslaagde belangenbehartiging vond vooral plaats bij aangelegenheden met een gemeenschappelijk belang. Toenemende acceptatie van verschil in belangen en groeiend inlevingsvermogen van betrokkenen

in de omstandigheden waarin elk der Koninkrijkspartners moet functioneren faciliteerden de samenwerking bij politiek gevoelige en ingewikkelde zaken. Intensieve ambtelijke contacten en frequent politiek overleg en werkbezoeken van de Minister en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Nederlandse Antillen en Aruba bevorderden de samenwerking. De partijen kwamen overeen de onderlinge samenwerking te versterken en intensiever gebruik te maken van de dienstverlening van voor de Nederlandse Antillen c.q. Aruba relevante Koninkrijksposten. Een toenemend aantal uit de Caribische landen afkomstige diplomaten wordt op deze posten geplaatst.

**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 Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse diplomaten op de posten hebben een primair op de behartiging van de belangen van het eigen land gericht takenpakket. Op de meeste posten worden deze belangen echter behartigd door Nederlandse diplomaten. Dit vereist vanuit Den Haag duidelijke aanwijzingen voor de wijze van belangenbehartiging én bij de medewerkers voldoende affiniteit met en kennis van deze belangen. Dit laatste is niet in gelijke mate aanwezig onder alle Nederlandse medewerkers, die primair de Nederlandse belangen voor ogen hebben. Dit komt omdat hun takenpakket vooral Nederlandse aangelegenheden betreft. De aandacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba in de BZ-opleidingen en in de voorbereiding van Nederlandse diplomaten op hun plaatsing op voor deze landen relevante posten is niet toereikend. De aandacht voor Antilliaanse c.q. Arubaanse aangelegenheden in de jaarplannen van de posten varieert omdat het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Nederlands-Antilliaanse c.q. Arubaanse Directie Buitenlandse Betrekkingen het jaarplan niet gezamenlijk gebruiken voor de aansturing van de posten.

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

Er is onvoldoende afstemming van de door de posten beschikbaar te stellen diensten op de potentiële vraag van het Antilliaanse c.q. Arubaanse bedrijfsleven. Dit komt omdat het handelsbeleid in beide landen sterk in ontwikkeling is en de communicatie tussen de posten en de geëigende instanties in deze landen niet optimaal geschiedt.

**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.**

Door internationale ontwikkelingen intensiveert de samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk bij de regulering van het internationale personenverkeer en de consulaire dienstverlening. Ondanks het vele werk dat is verzet, is sprake van problemen bij de rechtmatigheid, effectiviteit en efficiency van de visumverlening. De door de Nederlandse Antillen en Aruba gehanteerde methode van visumverlening is bewerkelijk voor de posten. Onduidelijke regelgeving en taakafbakening beperken de effectiviteit en efficiency. De voorbereiding van de regelgeving geschiedt in deels verschillende, deels overlappende netwerken hetgeen de coördinatie bemoeilijkt; de in de verschillende netwerken genomen besluiten zijn niet altijd inhoudelijk en in de tijd voldoende op elkaar afgestemd.

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

De aanpak van grensoverschrijdende problemen als armoede, drugshandel en migratie vindt veelal plaats in regionale en mondiale fora. Voor de deelname hieraan en het aangaan van multilaterale overeenkomsten is een gemeenschappelijke opstelling gewenst. In de praktijk houden de Koninkrijkspartners erg vast aan eigen prioriteiten. Daardoor komen instructies en onderhandelingsmandaten voor multilateraal overleg vaak moeizaam tot stand.

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

Bij de besluitvorming in EU-verband over aangelegenheden als de economische betrekkingen tussen de Europese Unie en de Nederlandse Antillen en Aruba en visumregelingen zitten Nederland en beide Caribische Koninkrijkspartners niet aan 'dezelfde kant van de tafel'. Dit geldt ook voor multilateraal overleg waar Nederland in EU-verband aan deelneemt. Waar het Ministerie van Buitenlandse Zaken in internationaal verband het Koninkrijk en daarmee de Nederlandse Antillen en Aruba vertegenwoordigt, is sprake van een afweging van in EU-verband geldende Nederlandse belangen en die van de Nederlandse Antillen c.q. Aruba. Dilemma's ontstaan omdat het partnerschap binnen het Koninkrijk steun van Nederland aan de Caribische partners vereist.

### Een visie op de toekomstige samenwerking

Geconstateerd is dat de Koninkrijkspartners nog 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.

Bij de ontwikkeling van een dergelijke visie moet erop worden gelet dat de coördinatie van de belangenbehartiging zowel binnen als tussen de drie landen wordt versterkt. Hierbij dient duidelijk te worden over welke capaciteit het Ministerie en de Directies Buitenlandse Betrekkingen zouden moeten beschikken en welke ondersteuning door ambassades en consulaten vereist is. Hierbij kunnen de volgende aandachtspunten in beschouwing worden genomen.

### Aandachtspunten

1. Een analyse van het 'grijze gebied' zal waarschijnlijk niet resulteren in een duurzame voor alle partijen aanvaardbare afbakening tussen autonome en niet-autonome aangelegenheden. Het samenwerkingsproces zal daarom alleen goed verlopen indien de partijen deze problematiek erkennen, verschillen in belangen onderkennen en probleemoplossend onderhandelen.
2. Ter verankering van de aandacht voor de belangen van beide Caribische Landen in het buitenlands beleid van het Koninkrijk der Nederlanden, zou men de afdeling Adviseur Koninkrijkszaken kunnen uitbouwen en zo nodig organisatorisch herpositioneren. Ondersteuning door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de capaciteit van de Directies Buitenlandse Betrekkingen kan op hun verzoek worden uitgebreid en structureel gemaakt. De efficiency van de samenwerking kan worden bevorderd door beide Caribische diensten ruimer toegang te geven tot elektronische communicatie- en informatiesystemen van het Ministerie en wederzijdse detachering van personeel.
3. Het sociale kapitaal dat is opgebouwd tussen de partners dankzij intensiever politiek en ambtelijk contact dient te worden gekoesterd en uitgebouwd. Wisselingen op politiek en ambtelijk niveau mogen niet leiden tot erosie hiervan. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken dient alert te zijn op de mogelijke effecten van de periodieke personeelwisselingen op het departement en de posten. Dit impliceert voor de diensten in de Nederlandse Antillen en Aruba een continue vernieuwing van werkrelaties en netwerken. BZ-medewerkers dienen voldoende kennis te hebben van de context waarin hun Caribische collega's moeten functioneren.
4. De aandacht voor de buitenlandse belangen van de Caribische landen zou geïntegreerd moeten zijn in de jaarplannen van de posten, die een verbijzondering moeten zijn van het door het Koninkrijk der Nederlanden en elk der landen voorgestane meerjarig beleidskader. Bij divergerende belangen van de Koninkrijkspartners, mogen de posten niet in de positie worden gebracht dat actie dient te worden ondernomen alvorens overeenstemming is bereikt tussen Den Haag, Willemstad en Oranjestad. Eenduidige instructies dienen tijdig beschikbaar te zijn. Evenwichtige en functionele invulling van de personele bezetting op voor de Antillen

en Aruba relevante posten is in het belang van alle partijen. De vervulling van vacatures vereist tijdig overleg tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Directies Buitenlandse Betrekkingen. Structurele aandacht voor de Caribische Landen en de samenwerkingsrelatie tussen de Koninkrijkspartners in opleidingen voor BZ-ambtenaren en werkbezoeken van diplomaten op de posten aan de Nederlandse Antillen en Aruba vergroten kennis en inzicht bij deze medewerkers. Concrete verzoeken van instanties in de Nederlandse Antillen en Aruba vergemakkelijken het samenspel met de posten en bevorderen het verlenen van steun.

5. Het verdient overweging dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken samen met de Nederlandse Antillen c.q. Aruba overleg start met het bedrijfsleven in beide landen. Voorts zouden afspraken gemaakt kunnen worden over de aansturing van de posten en de zonodig op de posten te ontwikkelen capaciteit.
6. De binnen het Koninkrijk noodzakelijk geachte harmonisering van het visumbeleid vereist afweging van belangen en sluiting van werkbare compromissen. Er zal een brug moeten worden geslagen tussen de op Koninkrijksniveau besloten harmonisatie van het visumbeleid en het tot dusver door de Caribische landen op dit terrein gevoerde autonome beleid. Adequate uitvoering van nieuwe visumverplichtingen vergt tijdige inschakeling van betreffende posten ter bepaling van de effecten van de invoering van de visumplicht en voor een logistieke, financiële en personele planning. Eenduidige werkprocessen en instructies zijn vereist, waarbij routinematig af te handelen visumaanvragen aan de posten kunnen worden gemandateerd. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan met de Caribische Koninkrijkspartners een meeromvattende structuur opzetten voor de ontwikkeling van regelgeving voor visumverlening en legalisatie en verificatie van documenten.
7. De mogelijkheden tot participatie van de individuele landen van het Koninkrijk in multilaterale organisaties wordt o.m. bepaald door verdragen en de staatsrechtelijke structuur van het Koninkrijk. Hierbij is aandacht geboden voor een formele kwestie: wie participeert waarin? en een materiële: in hoever kunnen afwijkende standpunten worden ingenomen? Bij de verdere vormgeving van de presentatie van het Koninkrijk in multilateraal verband kan het Ministerie van Buitenlandse Zaken nagaan op welke wijze de Nederlandse Antillen c.q. Aruba willen participeren in multilaterale fora.
8. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is bij uitstek in de gelegenheid de Caribische Koninkrijkspartners tijdig te informeren over in EU-verband te verwachten ontwikkelingen, waarbij pro-actief kan worden ingespeeld op kansen voor en bedreigingen van de belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba.

---

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) is de onafhankelijke evaluatiedienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. IOB heeft als algemeen doel te voorzien in de behoefte aan evaluatie op alle onderdelen van het buitenlands beleid. De evaluatierapporten zijn openbaar en kunnen worden gebruikt om zowel het beleid als de beleidsuitvoering te verbeteren.

**Deze informatie is ontleend aan:**

**IOB Evaluaties No. 295: Behartiging van de Buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba**

**ISBN 90-5328-316-0, Bestelnummer BZDR6183/N**

**Meer informatie is te verkrijgen bij IOB telefoon (31) 70 - 348 5279. E-mail <iob@minbuza.nl>. Internet <www.euforic.org/iob>**