



De burger centraal? | IOB evaluatie | nr. 430 | De burger centraal? | IOB evaluatie | nr. 430 | De burger centraal? | IOB evaluatie | nr. 430 | De burger centraal? | IOB evaluatie | nr. 430 | De burger centraal? | IOB evaluatie | nr. 430 | De burger centraal? | IOB evaluatie | nr. 430

# *De burger centraal?*

*Consulaire dienstverlening in beweging 2011-2018*





# Voorwoord

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de consulaire-maatschappelijke dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland en voor de visumverlening aan vreemdelingen die naar Nederland willen komen. Deze taakvelden zijn in de periode 2011-2018 volop in beweging geweest. Groeiende globalisering, voortschrijdende technologische ontwikkelingen, een toenemend complexe internationale context en bezuinigingen op het ministerie zetten druk op de wereldwijde consulaire dienstverlening. Tegelijkertijd beoogde het ministerie de consulaire dienstverlening efficiënter, effectiever en moderner te maken. De burger – de Nederlander in het buitenland én de visumaanvrager die naar Nederland wilde komen – zou in al deze veranderingen centraal staan. Nu ze voor een groot deel zijn geïmplementeerd, is het tijd om de balans op te maken. Hoe is het beleid in de jaren 2011-2018 uitgevoerd? Zijn de veranderingen op een goede manier gerealiseerd? Wat hebben ze betekend voor burgers? Het zijn de centrale vragen van deze IOB-evaluatie.

Namens IOB is het onderzoek uitgevoerd door Rafaëla Feddes, Meie Kiel en Josine Polak. Een deelstudie is uitgevoerd door Willem Pieterse en Wolfgang Ebbers: *Evaluatie multi-channel strategie Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid*. De resultaten van deze deelstudie zijn verwerkt in deze evaluatie. Deze evaluatie en de deelstudie zijn beide te vinden op de website [www.iob-evaluatie.nl](http://www.iob-evaluatie.nl)

Een externe referentiegroep heeft de verschillende fasen van het onderzoek begeleid en IOB van advies voorzien. Deze bestond uit: Henk van der Vegt (DCV), Tesseltje de Lange (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken; ACVZ), Jan Melissen (Clingendael) en Frank Oostdam (Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen; ANVR). Voor interne *peer review* hebben IOB-collega's Bart van Rijsbergen, Alexander Otgaar en Jesper Saman gezorgd. IOB dankt iedereen die heeft bijgedragen aan deze evaluatie.

De eindverantwoordelijkheid voor het rapport berust bij IOB.

Dr. Wendy Asbeek Brusse  
*Directeur, directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)*  
*Ministerie van Buitenlandse Zaken*

April 2019

 **Hoofdbevindingen en aanbevelingen**

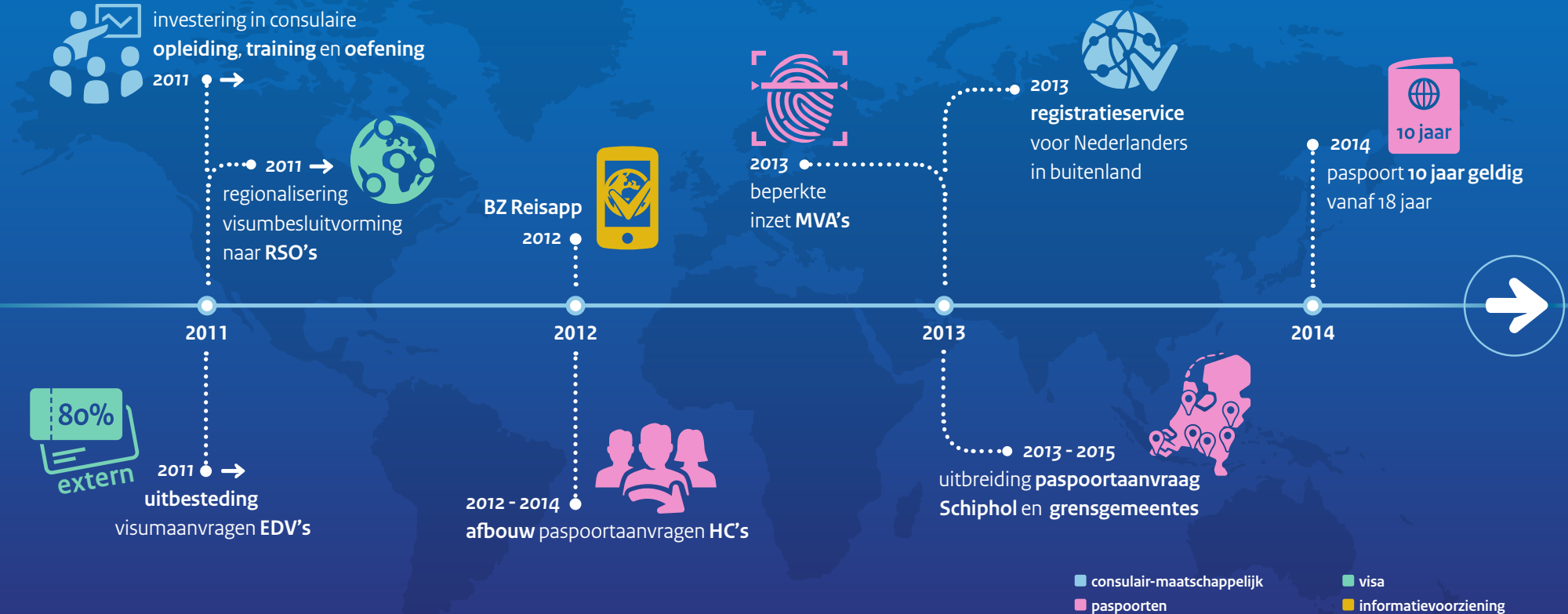
 **Inleiding**

**I** **Het beleidsterrein**

**III** **Consulair-maatschappelijke dienstverlening**

**II** **Informatievoorziening**

**IV** **Regulering personenverkeer**



Contextuele veranderingen sinds 2011



**globalisering**  
meer mensen reizen naar verre bestemmingen



**digitalisering** en online communicatie



groeidend (gevoel van) **onveiligheid**

 **Hoofdbevindingen en aanbevelingen**

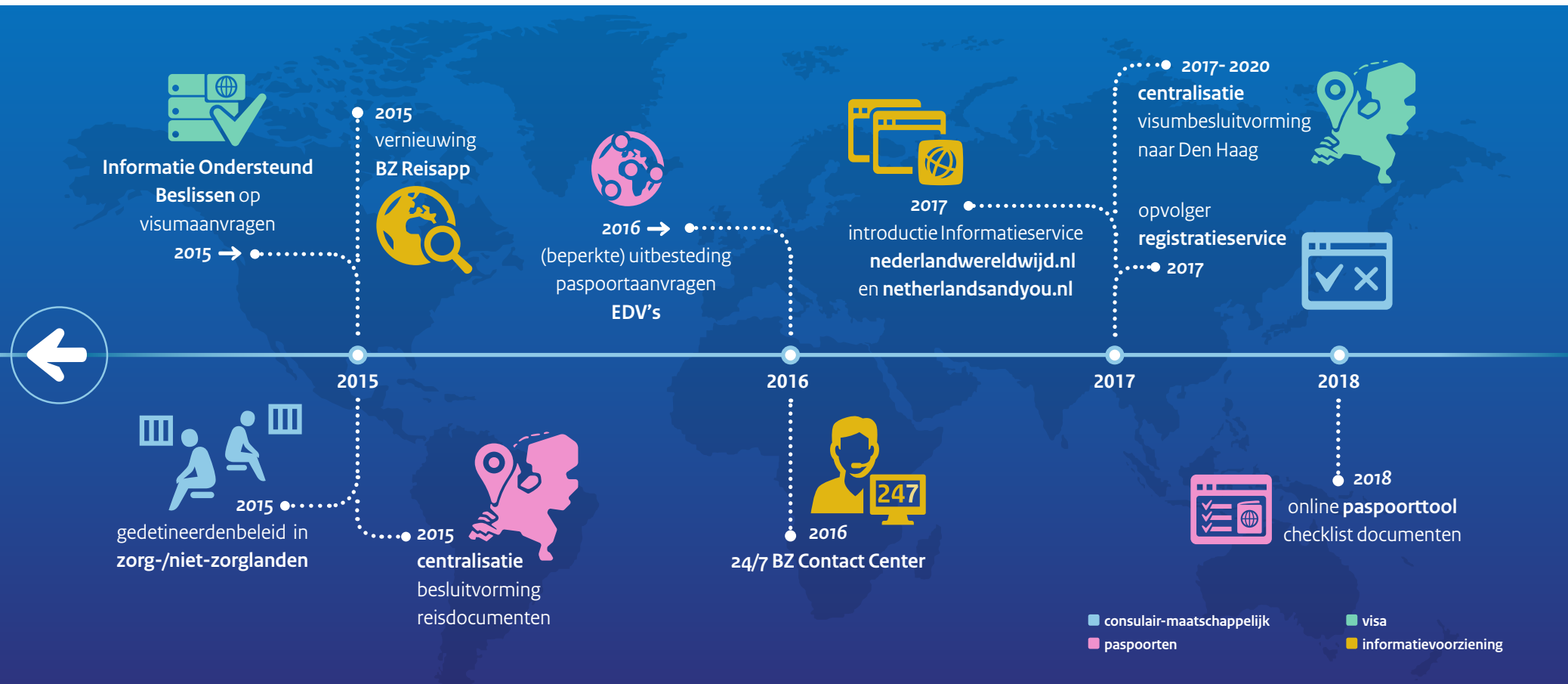
 **Inleiding**

**I** **Het beleidsterrein**

**III** **Consulair-maatschappelijke dienstverlening**

**II** **Informatievoorziening**

**IV** **Regulering personenverkeer**



Contextuele veranderingen sinds 2011

 **Europese en internationale ontwikkelingen**

 **verwachtingen burger**

 **bezuinigingen en compactere Rijksdienst**



# Inhoudsopgave 1/2

<b>Voorwoord</b> .....	<b>02</b>
Lijst van figuren, tabellen en tekstboxen.....	07
Lijst van afkortingen.....	08
<b>Hoofdbevindingen en aanbevelingen</b> .....	<b>09</b>
<b>Inleiding</b> .....	<b>14</b>
Het beleidsterrein.....	15
Afbakening en vraagstelling.....	18
Methodologie.....	20
Beperkingen.....	21
Opbouw van het rapport.....	22

## Deel I *Het beleidsterrein*

<b>1 Consulair in beweging: een reconstructie</b> .....	<b>24</b>
1.1 Modernisering (consulaire) diplomatie.....	25
1.2 Consulaire diplomatie 2013-2017.....	26
1.3 Strategische keuzes.....	29
1.4 Conclusie.....	30
<b>2 De financiële kant van de consulaire dienstverlening</b> .....	<b>32</b>
2.1 Programma-uitgaven en -inkomsten.....	32
2.2 De bezuinigingsdoelstelling.....	34
2.3 Doelmatigheid van de consulaire frontoffice in 2016.....	35
2.4 Conclusie.....	36

## Deel II *Informatievoorziening*

<b>3 De consulaire informatie- en communicatiestrategie</b> .....	<b>38</b>
3.1 Veranderingen in de informatie- en communicatiestrategie.....	38
3.2 Implementatie van de nieuwe kanalen en zicht op de 'klant'.....	40
3.3 Verwachtingenmanagement.....	43
3.4 Conclusie.....	44
<b>4 Reisadviezen</b> .....	<b>46</b>
4.1 Veranderingen in uitvoering.....	48
4.2 Aanpassing van een reisadvies.....	49
4.3 Kwaliteit van het reisadvies.....	50
4.4 Bekendheid met en gebruik van het BZ-reisadvies.....	53
4.5 Conclusie.....	54



# Inhoudsopgave 2/2

## Deel III *Consulair-maatschappelijke dienstverlening*

<b>5</b>	<b>Algemene consulaire bijstand</b>	<b>56</b>
5.1	Juridische kaders en de taak van BZ	57
5.2	De belangrijkste beleidsveranderingen in beeld	58
5.3	Beleid, opleiding, training en ondersteuning voor posten	58
5.4	Conclusie	62
<b>6</b>	<b>Gedetineerdenbegeleiding</b>	<b>63</b>
6.1	Juridisch kader	64
6.2	De belangrijkste beleidsveranderingen in beeld	65
6.3	Beleidsinstrumenten	67
6.4	De gedetineerdenbegeleiding in de praktijk	68
6.5	Inzet van middelen	76
6.6	Conclusie	76
<b>7</b>	<b>Consulaire crisisvoorbereiding</b>	<b>78</b>
7.1	Consulaire bijstand bij crises	79
7.2	Naar 'robuustere crisisrespons'?	81
7.3	Europese samenwerking	87
7.4	Conclusie	91
<b>8</b>	<b>Reisdocumenten</b>	<b>93</b>
8.1	Wet- en regelgeving en de taak van BZ	94
8.2	De belangrijkste beleidsveranderingen in beeld	95
8.3	Kostendekkendheid	97
8.4	Centralisering	99
8.5	Gevolgen voor de burger en appreciatie	100
8.6	Conclusie	105

## Deel IV *Regulering personenverkeer*

<b>9</b>	<b>Visa</b>	<b>108</b>
9.1	De EU-Visumcode en de Nederlandse invulling van het visumbeleid	109
9.2	De gevolgen van de verandering voor het visum(beslis)proces	118
9.3	De dienstverlening aan de visumaanvrager	123
9.4	Synergie	128
9.5	Conclusie	130

## Bijlagen

Bijlage 1	Verkorte Terms of Reference	133
Bijlage 2	Aanpak doelmatigheidsanalyse	135
Bijlage 3	Literatuurlijst	136

<b>Evaluatie- en studierapporten van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2012-2018</b>	<b>142</b>
---	------------



## Lijst van figuren, tabellen en tekstboxen

Figuren		Pagina
Figuur 1	Overzicht deelterreinen consulaire dienstverlening en regulering personenverkeer	16
Figuur 2	Overzicht consulaire uitgaven 2011-2017	33
Figuur 3	Overzicht consulaire inkomsten 2011-2017	33
Figuur 4	Stijging van de totale consulaire inkomsten en uitgaven 2001-2017	34
Figuur 5	Uitkomsten doorlopend Nederlands klanttevredenheidsonderzoek 24/7 CC april 2016 - december 2017	42
Figuur 6	Overzicht Nederlandse gedetineerden in het buitenland per jaar 2011-2017	64
Figuur 7	Beleidsinstrumentarium gedetineerdenbegeleiding	67
Figuur 8	Medische uitgaven Nederlandse gedetineerden in het buitenland 2011-2017	72
Figuur 9	Diverse uitgaven voor juridisch advies aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland 2011-2017	74
Figuur 10	Aantal afgegeven Nederlandse reisdocumenten in het buitenland 2011-2018	94
Figuur 11	Ontwikkeling leges en kostprijs reisdocumenten 2011-2018	98
Figuur 12	Aanvraagmogelijkheden reisdocumenten in 2011 en 2017	101
Figuur 13	Aantal aangevraagde Schengenvisa voor Nederland 2011-2018	109
Figuur 14	Indeling RSO's 2015-2018	114
Tabellen		Pagina
Tabel 1	Gebruikte methoden en verzamelde data	20
Tabel 2	Strategische keuzes uit de strategie <i>Consulaire diplomatie 2013-2017</i>	29
Tabel 3	Uitgaven gedetineerdenbegeleiding 2011-2016	76
Tabel 4	Doorlooptijden visumproces 2011-2018	119
Tabel 5	Overzicht aantal klachten visumproces 2011-2018	123
Tabel 6	Overzicht aantal weigeringen en bezwaar visumaanvragen 2013-2018	124

Tekstboxen		Pagina
Tekstbox 1	Afstoting van taken	35
Tekstbox 2	Japan als niet-zorgland	69
Tekstbox 3	Bijstand in het buitenland en de overzeese Koninkrijksdelen	81
Tekstbox 4	Interdepartementale samenwerking en de paspoorttool	99
Tekstbox 5	Betere informatievoorziening over nationaliteitswetgeving	100
Tekstbox 6	Alternatieven in Zweden, Denemarken, België, Duitsland en Frankrijk?	102
Tekstbox 7	EU-Visumcode	110
Tekstbox 8	Juridische waarborgen bij de BAO	116
Tekstbox 9	Schengenevaluaties	121



## Lijst van afkortingen

Afkorting	
ANWB	Koninklijke Nederlandse Toeristenbond (Algemene Nederlandse Wielrijders Bond)
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
ANVR	Algemene Nederlandse Vereniging voor Reisonderningen
BAO	Buitenlandse Zaken Analyseomgeving
BBRN	Bureau Buitenland Reclassering Nederland
BRP	Basisregistratie Personen
BVC	Beveiliging- en Veiligheidscoördinator
BZ	Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CC	crisiscoördinator
CCC	centrale crisiscoördinator
CCI	Consular Cooperation Initiative
CG	consulaat-generaal
COCON	Raadswerkgroep Consulaire Zaken
COM	Directie Communicatie
CSO	Consulaire Service Organisatie
CTT	Crisis Telefoonteam
CVO	Continu Vakantieonderzoek
DCM	Directie Consulaire zaken en Migratiebeleid
DCV	Directie Consulaire zaken en Visumbeleid
DCV/CA	Directie Consulaire zaken en Visumbeleid / Consulaire Aangelegenheden
DFAT	Department of Foreign Affairs and Trade (Australië)
DVB	Directie Veiligheidsbeleid
EC	Europese Commissie
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden
EDV	externe dienstverlener
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
FCO	Foreign and Commonwealth Office (Verenigd Koninkrijk)
FTE	full time equivalent
GCF	Global Consular Forum

Afkorting	
HC	honorair consul
ICT	informatie- en communicatietechnologie
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie of Informatie Ondersteund Beslissen (visumbeleid)
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
J&V	Justitie en Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPI	kritieke prestatie-indicator
LKHA	Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating
MVA	mobiele vingerafdrukopnameapparatuur
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NEO	non-combatant evacuation operation
ngo	non-gouvernementele organisatie
OC	Orange Carpet
OS	ontwikkelingssamenwerking
PDC	producten- en dienstencatalogus
PW	Paspoortwet
PUB	Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland
PUN	Paspoortuitvoeringsregeling Nederland
RN	Reclassering Nederland
RNI	Registratie Niet-Ingezetenen
RSO	regionale serviceorganisatie
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SCOT	Snel-inzetbaar Consulair Ondersteuningsteam
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
ToR	terms of reference
VCI	Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit
USAR	Urban Search and Rescue
VK	Verenigd Koninkrijk
Wbp	Wet beveiliging persoonsgegevens
WETS	Wet Wederzijdse Erkenning en Tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke Sancties
WOTS	Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen





# Hoofdbevindingen en aanbevelingen





# Hoofdbevindingen en aanbevelingen

**Consulaire dienstverlening was in de periode 2011-2018 volop in beweging. Te midden van groeiende globalisering, voortschrijdende technologische ontwikkelingen, een toenemend complexe internationale context, inkrimping van het ambassadenetwerk én een bezuinigingsopdracht van tien miljoen euro op de consulaire dienstverlening, moest het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) zorg blijven dragen voor een solide consulaire inzet. De verantwoordelijke Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV) nam deze ontwikkelingen te baat om de consulaire dienstverlening efficiënter, effectiever en moderner te maken en keuzes te maken in wat wel en wat niet meer te doen. De burger moest centraal staan en zou zoveel mogelijk gediend worden door uitbesteding en digitalisering. Op bepaalde terreinen zou echter versoering van de dienstverlening plaatsvinden. Deze veranderingen hebben gevolgen gehad voor zowel de consulaire dienstverlening (aan Nederlanders in het buitenland) als de visumverlening (voor buitenlanders die naar Nederland willen komen).**

Nu ze voor een groot deel zijn geïmplementeerd, is het tijd om de balans op te maken. Hoe is het beleid de afgelopen jaren uitgevoerd en zijn de veranderingen op een goede manier gerealiseerd? In deze evaluatie bekijkt IOB het beleid en de uitvoering op de volgende terreinen: algemene consulaire bijstand, gedetineerdenbegeleiding, reisadviezen, crisisvoorbereiding, reisdocumenten en visumverlening. De bevindingen op deze deelterreinen zijn op drie eerdere momenten met DCV gedeeld. De aandachtspunten die daarbij naar voren kwamen, heeft DCV grotendeels verwerkt in de beleidsbrief *De Staat van het Consulaire*, die de minister van BZ in december 2018 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.

De voorliggende hoofdbevindingen richten zich op de overkoepelende conclusies en lessen die uit de onderliggende onderzoeken te trekken zijn. Meer specifieke bevindingen op bovengenoemde deelterreinen worden in de desbetreffende hoofdstukken gepresenteerd.

**Ambitie en daadkracht** Sinds 2011 heeft BZ – met name DCV – zich als een ambitieuze en daadkrachtige organisatie laten zien. Het had een duidelijke langetermijnvisie: de consulaire dienstverlening moderner, effectiever en efficiënter maken. DCV werkte deze

visie uit in projecten op elk van de consulaire dienstverleningsterreinen en voerde deze grotendeels conform de planning uit. Tegelijkertijd realiseerde ze de opgelegde bezuinigingen.

Van ambitie, daadkracht en modernisering was bijvoorbeeld sprake ten aanzien van de consulaire informatie- en communicatiestrategie. DCV introduceerde het 24/7 BZ Contact Center, sinds 2016 het wereldwijde contactpunt voor burgers met vragen over de consulaire dienstverlening. Ook speelde DCV een grote rol bij de invulling van de online informatievoorziening, waarbij 240 ambassadewebsites in 2016 overgingen naar *nederlandwereldwijd.nl* en *netherlandsandyou.nl*. Verder kwam er een online afsprakensysteem voor diverse consulaire diensten, zoals paspoort- en visumaanvragen, en werd elektronisch betalen voor consulaire producten mogelijk. Ten slotte ontwikkelde DCV een Reisapp voor de reisadviezen van BZ, de Informatieservice voor o.a. Nederlanders in het buitenland en een paspoorttool voor aanvragers van reisdocumenten. Al deze projecten passen bij een tijd van voortgaande digitalisering en van organisaties die hun dienstverlening op meerdere manieren aanbieden. In *De Staat van het Consulaire* staat deze doorontwikkeling van de dienstverleningsstrategie onverminderd hoog op de beleidsagenda.



Ook de reorganisatie op het vlak van visa getuigt van ambitie, daadkracht en modernisering. Er was in toenemende mate sprake van uitbesteding van de dienstverlening aan commerciële dienstverleners, waardoor visumaanvragers op meer locaties terecht konden. Ook wordt het overgrote deel van de beslissingen op visumaanvragen sinds 2014 niet meer genomen op de ambassades, maar door regionale serviceorganisaties op zeven plekken in de wereld. Terwijl regionalisering (en vanaf 2018 gefaseerde centralisering) van het visum-beslisproces vooral de inrichting van de organisatie ‘te velde’ veranderde, begon DCV ook met het ontwikkelen van instrumenten om data-ondersteund beslissen op aanvragen mogelijk te maken. Met zowel de regionalisering en de beweging naar centralisering als het gebruik van data loopt Nederland binnen de EU voorop.

Een DCV-ambitie die niet is gerealiseerd betreft de mogelijkheid voor het digitaal aanvragen van visa en reisdocumenten. De belangrijkste oorzaak hiervoor is de wettelijke verschijningsplicht, maar ook de complexiteit van het implementeren van ICT-projecten speelde hier een rol. In *De Staat van het Consulaire* geeft DCV aan dat volledige digitalisering vanwege wettelijke grenzen ook voor de komende jaren niet mogelijk zal zijn. Hierin geeft de directie ook aan dat er wordt gekeken naar wat er op dit vlak wél kan.

De veranderingen in beleid en uitvoering vergden aanzienlijke investeringen. Tegelijkertijd moest ook tien miljoen euro worden bezuinigd in de periode 2013-2017. Eind 2018 was een totale besparing gerealiseerd van 10,8 miljoen euro, mede dankzij de regionalisering, de afbouw van het aantal locaties voor het aanvragen van een paspoort en het afstoten van taken naar andere directies of instanties.

**Excellente dienstverlening** Een van de hoofddoelstellingen van het consulaire dienstverleningsbeleid in 2011-2018 was het bieden van excellente dienstverlening aan Nederlanders en vreemdelingen in het buitenland. Dit speelde een positieve richtinggevende rol bij de beleidsvorming en implementatie van de veranderingen. Tegelijkertijd riep de doelstelling vragen op, zowel bij BZ-medewerkers als bij burgers.

Deels was niet vastgesteld wat de doelstelling precies betekende (zie onder Reflectie, monitoring en evaluatie). Deels hadden de vragen ook te maken met de ervaren spanning tussen de ambitie om excellente diensten te verlenen en tegelijkertijd ook een versobering van de dienstverlening door te voeren. Voor veel mensen gingen die twee niet goed samen. Immers, in de praktijk moesten Nederlanders in het buitenland vaker verder reizen voor het aanvragen van een reisdocument, konden zij voor legalisatie van buitenlandse documenten

vaak niet meer bij een ambassade terecht en vonden zij minder en soms onjuiste informatie op de website van de ambassade. Op ambassades steeg de werkdruk, waardoor medewerkers het gevoel hadden dat zij minder goede dienstverlening konden bieden.

In een eerdere fase van het onderzoek heeft IOB aanbevolen de term ‘excellente dienstverlening’ niet meer te gebruiken, en in plaats daarvan een doelstelling te formuleren die recht doet aan wat burgers van de consulaire dienstverlening mogen verwachten. In *De Staat van het Consulaire* is de doelstelling veranderd in het leveren van ‘goede wereldwijde dienstverlening’ en is een consulaire producten- en dienstencatalogus opgenomen waarin staat wat BZ aan Nederlanders en vreemdelingen kan leveren.

**Soms te veel en te snelle veranderingen** Op een aantal terreinen sloten de ambitieuze veranderingen niet goed op elkaar aan of gingen de veranderingen te snel, waardoor de dienstverlening onder druk kwam te staan.

Zo was de afbouw van het aantal aanvraaglocaties voor reisdocumenten al gaande zonder dat er voldoende alternatieven waren. Pas in 2016 voerde DCV een eerste pilot uit met een externe dienstverlener, het mobiele aanvraagstation werd beperkt gebruikt en volledige digitalisering bleek niet mogelijk. Op het terrein van de visa was de borging van de lokale kennis die nodig is voor een kwalitatief goede besluitvorming nog niet goed georganiseerd in de regionale besliscentra, terwijl de centralisering van het beslisproces – waarbij de beslissers op nog grotere afstand zitten – al in gang was gezet.

→ **Neem de tijd voor de consolidatie van grote veranderingen voordat een nieuwe verandering in gang wordt gezet (zie ook Reflectie, monitoring en evaluatie).**

**Meer aandacht voor beleid, minder voor uitvoerende taken** DCV is erin geslaagd een meer beleidsvormende directie te worden en op een aantal beleidsterreinen uitvoerende taken af te bouwen of volledig af te stoten.

Zo is er meer aandacht gekomen voor consulaire-maatschappelijke onderwerpen als huwelijksdwang en achterlating door een nieuw opgerichte eenheid binnen de directie. Ook was Nederland een van de voortrekkers van versterkte Europese consulaire samenwerking. Tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EU in 2016 zette het met name in op projecten om samenwerking op het terrein van crisisvoorbereiding en



familieproblematiek te verbeteren. Op het visumterrein leverde DCV een bijdrage aan het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, waarin is afgesproken dat predikers die oproepen tot haat en geweld een visum geweigerd wordt. Met het Orange Carpet-beleid, waarbij bonafide bedrijven en andere reizigers voor visumfacilitatie in aanmerking komen, werd vooral de link gezocht met economische diplomatie. Dit instrument werkt goed, maar kan verder worden uitgebouwd.

Tegenover de focus op beleidsvorming stond de afbouw, afstoting en uitbesteding van uitvoerende taken. Zo is legalisatie van buitenlandse documenten op de meeste ambassades niet meer mogelijk, zijn de gemeenten belast met verificaties, zijn de ambtsberichten op het terrein van asiel en migratie overgedragen aan een andere BZ-directie, en is de rol van ambassades ten aanzien van inburgering deels afgebouwd. Op het terrein van gedetineerdenbegeleiding leggen niet alleen ambassademedewerkers maar ook vrijwilligers bezoeken af en is de visuminname voor het grootste deel uitbesteed aan commerciële dienstverleners. Het afstoten van uitvoerende taken heeft de bezuinigingsdoelstelling dichterbij gebracht, maar heeft als keerzijde dat er minder direct zicht is op de uitvoeringspraktijk van een aantal deelterreinen en daarmee op de doeltreffendheid van het beleid.

→ **Blijf aandacht houden voor een goede monitoring van de uitvoeringspraktijk van de consulaire dienstverlening.**

**Maatwerk en ruimte voor de uitvoerders** Aangezien consulaire gevallen onderling verschillen, draait het in de consulaire dienstverlening om het bieden van maatwerk. In sommige gevallen was het moeilijk om maatwerk te leveren. In andere gevallen vond onder de noemer van maatwerk versoering van de dienstverlening plaats.

Op het vlak van de gedetineerdenbegeleiding is de doelstelling van DCV om meer maatwerk te leveren aan (kwetsbare) gedetineerden in ‘zorglanden’ – landen die niet voldoen aan bepaalde minimumvoorwaarden op het vlak van detentie en rechtsgang – niet gerealiseerd. Volgens het nieuwe beleid zouden ambassademedewerkers in zorglanden in principe twee tot vier bezoeken per gedetineerde per jaar moeten afleggen. Voor kwetsbare gedetineerden zou zo nodig extra bijstand mogelijk zijn. In de praktijk was hiervan ook al sprake voor de beleidswijziging. Bovendien was de werkdruk op de ambassades vergroot door de krimp van het ambassadenetwerk en de veranderingen op het consulaire terrein, waardoor medewerkers niet altijd tijd hadden om de benodigde

bezoeken af te leggen aan de (soms ver afgelegen) gevangenis. Ook in ‘niet-zorglanden’ was aandacht voor maatwerk niet gegarandeerd, omdat ambassades geen goed zicht meer hadden op de situatie van gedetineerden nu zij slechts eenmaal per detentie (in plaats van tweemaal per jaar) hoefden te worden bezocht. Bovendien lijkt de aanname dat de detentieomstandigheden van gedetineerden in niet-zorglanden altijd aan de internationale maatstaven voldoen niet voor alle niet-zorglanden gerechtvaardigd. De bredere inzet van vrijwilligersorganisaties heeft de bovengenoemde beperkingen enigszins opgevangen, al is hiermee, zoals hierboven beschreven, minder direct zicht meer op de situatie van gedetineerden.

Op het terrein van de consulaire bijstand in complexe consulaire gevallen, zoals bij verwarde personen, waren de mogelijkheden voor het bieden van maatwerk volgens ambassades beperkt. Soms waren de kaders te beperkt, soms ontbraken duidelijke kaders, soms ontbrak het aan instrumentarium om maatwerk te leveren, en soms ervoeren de ambassades te strakke regie vanuit DCV. DCV geeft in *De Staat van het Consulaire* aan dat de bijstand momenteel vaak onbevredigend is, doordat er voor deze specifieke categorie kwetsbare Nederlanders noch in het buitenland noch in Nederland voorzieningen zijn. DCV spreekt de intentie uit om in samenwerking met nationale en internationale partners tot een integrale aanpak te komen om complexe consulaire gevallen beter te ondersteunen.

→ **Schep duidelijke en ruimhartige kaders voor consulaire bijstand, zorg voor voldoende instrumenten en geef posten voldoende vrijheid in de uitvoering.**

**Capaciteit: investeringen in opleiding, maar ook meer werkdruk** DCV heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in de opleiding van de medewerkers om de consulaire dienstverlening te kunnen professionaliseren. De investeringen bestonden deels uit een e-learning module voor het consulaire-maatschappelijke werk en trainingen en oefeningen op het terrein van crisisvoorbereiding, voor zowel uitvoerend consulaire personeel als (plaatsvervangend) ambassadeurs. Daarnaast zijn er consulaire stages ingevoerd voor toekomstige diplomaten. Op het terrein van de reisdocumenten kregen beslismedewerkers in de gecentraliseerde setting structureel opleiding, waar dat eerder ad hoc gebeurde. Door gebrek aan capaciteit zijn deze opleidingen echter nog niet ten volle benut. Ook werden ze niet altijd gestructureerd ingevoerd en aangeboden.



Op het vlak van crisisvoorbereiding resulteerde het capaciteitsgebrek op het departement in een kleiner aantal crisisoefeningen voor ambassades dan gewenst. Werkdruk zorgde ervoor dat medewerkers op de ambassades niet altijd de tijd namen of kregen om de e-learning module te doorlopen. Deze werkdruk hing deels samen met de bezuinigingen op het postennet, waardoor het werk met minder medewerkers gedaan moest worden, en deels ook met het gelijktijdig doorvoeren van alle veranderingen. Ook DCV zelf besteedde minder aandacht aan interactie met de posten over Comma.

Op het terrein van visumverlening zorgde de nadruk op het behalen van de wettelijke doorlooptijden van een groeiend aantal visumaanvragen ervoor dat er minder ruimte was voor het afnemen van interviews of het doen van aanvullend onderzoek. Ook werd er niet op alle RSO's structureel tijd ingepland voor trainingen, bijvoorbeeld in het bepalen van de echtheid van documenten.

- **Ontwikkel een integraal opleidingspakket voor de verschillende consulaire functies en zorg ervoor dat medewerkers daadwerkelijk aan opleidingen kunnen deelnemen.**
- **Houd bij toekomstige hervormingen van de consulaire functie rekening met de krapte die medewerkers nu al ervaren.**

**Reflectie, monitoring en evaluatie** Een van de prioriteiten van de moderniseringsagenda was het verkrijgen van inzicht in de kwantiteit en kwaliteit van de dienstverlening, om zo beter te kunnen sturen. De eerste stappen op dit terrein zijn in de afgelopen jaren gezet, maar de rol van monitoring en evaluatie bleef beperkt. Veruit de meeste aandacht ging uit naar het (snel) implementeren van alle veranderingen, waardoor de voornemens tot het opstellen van kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) en andere monitoringsinstrumenten naar achteren werden geschoven. Structurele monitoring vond alleen plaats op de indicatoren die wettelijk waren voorgeschreven, zoals doorlooptijden voor de visa en beslistermijnen van de reisdocumenten. Op andere terreinen werden KPI's niet gemonitord, zoals bijvoorbeeld voor de tijdigheid van de reisadviezen, of waren ze afwezig. Ook de doelstelling om excellente dienstverlening te leveren was niet in KPI's vervat. Dit heeft reflectie op en monitoring van de uitvoering van de beleidsvoornemens bemoeilijkt.

Het hoge tempo van de veranderingen heeft er ook voor gezorgd dat er geen uitgebreide evaluaties zijn uitgevoerd van de grote verandertrajecten voordat nieuwe ontwikkelingen in gang werden gezet. Dit gold bijvoorbeeld voor de regionalisering van het visumproces; deze omvangrijke hervorming is niet eerst gedegen geëvalueerd voordat de centralisering, die voortborduurde op de regionalisering, werd gestart. IOB heeft de informatie- en communicatiestrategie van DCV laten evalueren, met de focus op het 24/7 Contact Center, terwijl DCV zelf al bezig was met de voorbereidingen voor het project 'Loket Buitenland'. Op afzonderlijke deelterreinen werd wel (voorbereidend) onderzoek gedaan, zoals op het vlak van data-ondersteund beslissen en de reisadviezen.

- **Stel werkbare KPI's op voor de consulaire processen en ruim tijd in om grote verandertrajecten te evalueren.**
- **Zorg dat inzichten in de kwaliteit van de dienstverlening daadwerkelijk worden gebruikt om beleid eventueel bij te sturen of aan te passen.**

**Verwachtingenmanagement** Te midden van alle veranderingen op het consulaire terrein bleef het verwachtingenmanagement onderbelicht. In de communicatie van BZ is de consulaire dienstverlening vooral gebruikt als middel om het maatschappelijk draagvlak voor het werk van BZ te vergroten. Daarom lag de nadruk op wat het ministerie voor burgers kon betekenen. Over de grenzen van de dienstverlening en over wat burgers in noodgevallen moeten doen is wel informatie beschikbaar op [nederlandwereldwijd.nl](http://nederlandwereldwijd.nl) en in de Reisapp. *De Staat van het Consulaire* is een eerste stap in het verschaffen van een duidelijk en compleet beeld van de consulaire bijstand aan Nederlanders in het buitenland aan de hand van een producten- en dienstencatalogus. BZ beoogt deze informatie zo breed mogelijk onder de aandacht te brengen, zodat Nederlanders in het buitenland weten waar de eigen verantwoordelijkheid ligt en waar de overheid bijstand kan verlenen. Dit kan 'onnodige' hulpvragen – en daarmee onnodige druk – op BZ voorkomen.

- **Bouw voort op *De Staat van het Consulaire* en zet een communicatiestrategie op om Nederlanders duidelijk te maken waar de eigen verantwoordelijkheid in het buitenland ligt, waar de overheid hen ten dienste kan staan, en wat de grenzen zijn van de dienstverlening.**



# Inleiding





# Inleiding

“Het is beter om een mijl te reizen dan om duizend boeken te lezen”, zei Confucius. De tijd waarin reizen vooral bedoeld was om kennis op te doen – of om nieuwe werelden te ontdekken, handel te drijven of religieuze plichten te vervullen – ligt inmiddels echter ver achter ons. Globalisering, technologische ontwikkelingen en stijgende welvaart hebben het voor een groeiend aantal mensen mogelijk gemaakt om op reis te gaan. Voor de moderne toerist is reizen veelal een vrijetijdsbesteding en is de hele wereld dichtbij. Dit geldt ook voor veel Nederlanders. In 2015 waren er 19,1 miljoen reisbewegingen van Nederlanders naar het buitenland, meer dan ooit daarvoor.<sup>1</sup> Daarnaast wonen ongeveer een miljoen Nederlanders in het buitenland.<sup>2</sup> Als er iets misgaat in het buitenland – denk aan het verlies van een paspoort, een natuurramp of detentie – kan het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) hulp bieden. Tegelijkertijd komen er ook veel mensen van over de hele wereld naar Nederland, als toerist of voor studie- of werk gerelateerde doeleinden. Als deze mensen uit een visumplichtig land komen, hebben ze een Schengenvisum nodig om toegang te krijgen tot Nederland. Ook op het visumterrein heeft BZ taken en verantwoordelijkheden.

Dit evaluatieonderzoek gaat over de dienstverlening die BZ aan beide groepen biedt: consulaire dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland en visumverlening aan visumplichtige mensen die Nederland willen bezoeken. Centraal staat de vraag in hoeverre deze dienstverlening in de periode 2011-2018 effectief, efficiënt en relevant is geweest.<sup>3</sup> Deze vraag wordt hieronder nader uitgewerkt.

In de periode die de evaluatie bestrijkt, zijn de dienstverlening op het consulaire terrein en de inrichting van de consulaire organisatie ingrijpend veranderd. De ontwikkelingen staan bovendien niet stil. Juist daarom is het goed nu terug te kijken op alle veranderingen die

zich hebben voorgedaan, zodat lessen kunnen worden meegenomen in toekomstig beleid. Hiermee vervult deze evaluatie een leerfunctie. Daarnaast ondersteunt deze evaluatie de verantwoording over het gevoerde beleid door de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer. De evaluatie vormt een bouwsteen voor de beleidsdoorlichting *Consulaire belangenbehartiging en uitdragen Nederlandse waarden*, die in 2019 wordt afgerond.<sup>4</sup>

IOB heeft de bevindingen van de evaluatie tussentijds meerdere keren met de uitvoerders van het beleid gedeeld. Een groot aantal van de aanbevelingen is op basis hiervan overgenomen en verwerkt in de beleidsnota *De Staat van het Consulaire. Voor Nederland en Nederlanders wereldwijd*, die de minister van BZ in december 2018 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden.<sup>5</sup> Dit rapport zal dan ook met enige regelmaat naar deze nota verwijzen.

## Het beleidsterrein

Consulaire dienstverlening is een kerntaak van de overheid, en daarmee een belangrijk beleidsterrein. Een beleidsterrein, bovendien, dat in de afgelopen jaren door een aantal contextuele ontwikkelingen in beweging is geweest. Een van die ontwikkelingen is de toenemende maatschappelijke aandacht voor consulaire dienstverlening. Vooral *high-profile* consulaire gevallen trekken de aandacht van het publiek, het parlement, de pers en politici, en kunnen hoofdpijndossiers zijn voor ministers van BZ. Tegelijkertijd is er sprake van *meer* vakantiereizigers, expats, complexe zaken en reizen naar exotische locaties, maar relatief *minder* mensen en middelen voor consulaire dienstverlening – met een toenemende werkdruk voor ministeries van BZ als gevolg. De voortschrijdende technologische vooruitgang biedt deze ministeries mogelijkheden, maar zorgt ook voor

<sup>1</sup> NIBTC-NIPO (2016) *CVO jaarcijfers vakantiemarkt 2016*, te vinden op [www.statista.com](http://www.statista.com).

<sup>2</sup> DCV, *De Staat van het Consulaire*, p. 7.

<sup>3</sup> Duurzaamheid, consistentie en coherentie zijn geen onderdeel geweest van het onderzoek. In de Terms of Reference is de evaluatieperiode 2011-2016. In de praktijk liep de onderzoeksperiode tot en met 2018. Het rapport spreekt daarom over de onderzoeksperiode 2011-2018.

<sup>4</sup> De andere bouwstenen voor de beleidsdoorlichting zijn: Evaluatie Nederland als Gastland voor internationale organisaties (artikel 4.5, vastgesteld begin 2018), Beleidsdoorlichting Publieksdiplomatie 2010-2014 (artikel 4.4, vastgesteld november 2016) en Beleidsdoorlichting Internationaal Cultuurbeleid 2009-2014 (artikel 4.3, vastgesteld maart 2016).

<sup>5</sup> De beleidsnota is te vinden op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/12/07/bijlage-kamerbrief-inzake-consulaire-beleidsnota-de-staat-van-het-consulaire-eerste-editie-2018>.



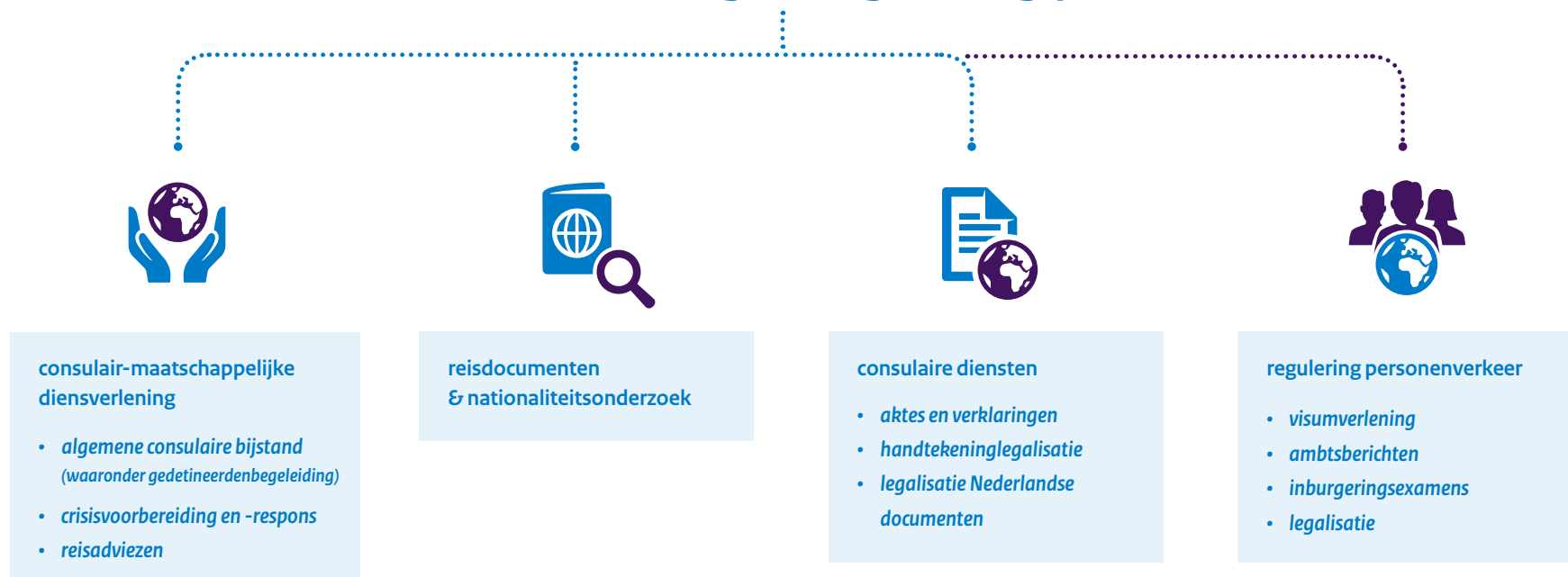
hogere verwachtingen van burgers, die snel, efficiënt én persoonlijk geholpen willen worden.<sup>6</sup> Technologische ontwikkelingen spelen ook een belangrijke rol op het vlak van de visumverlening, waarop daarnaast bijvoorbeeld ontwikkelingen rondom economische kansen en veiligheidszorgen relevant zijn. Verbinding met het visumbeleid en andere beleidsterreinen als het migratiebeleid transformeerden consulaire dienstverlening ook steeds meer in 'consulaire diplomatie', waarbij consulaire thema's worden ingezet om bredere doelen van het buitenlandbeleid te verwezenlijken. Alle beschreven

ontwikkelingen hebben in veel landen, alsook in Nederland, ingrijpende veranderingen in beleid en uitvoering gemotiveerd.

In de begroting van BZ vallen consulaire dienstverlening en visumverlening onder achtereenvolgens de artikelen 4.1 en 4.2. Deze begrotingsartikelen omvatten een diversiteit aan deelonderwerpen, zoals Figuur 1 laat zien. Hieronder volgt een overzicht, waarin kort de rol van BZ en eventuele andere betrokken actoren wordt besproken.

Figuur 1 Overzicht deelterreinen consulaire dienstverlening en regulering personenverkeer

## Consulaire dienstverlening en regulering personenverkeer



Bron: informatie van DCV.

<sup>6</sup> Hocking, B. en Melissen, J. (2015) *Diplomacy in the Digital Age*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, pp. 40-43.





## Artikel 4.1: Consulaire dienstverlening

Artikel 4.1 van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken omvat de consulaire dienstverlening aan Nederlandse burgers in het buitenland. De dienstverlening beslaat drie onderwerpen: consulaire-maatschappelijke dienstverlening, reisdocumenten en nationaliteitsonderzoek, en consulaire diensten. Elk van deze terreinen omvat meerdere typen dienstverlening.

### Consulaire-maatschappelijke dienstverlening

Het deelonderwerp consulaire-maatschappelijke dienstverlening omvat een breed scala aan diensten.

*Algemene consulaire bijstand* betreft het verlenen van bijstand aan Nederlanders in nood in het buitenland, bijvoorbeeld bij ziekenhuisopname, of aan hun familieleden na een overlijden, moord, vermissing, kinderontvoering en/of huwelijksdwang. Ook consulaire bijstand aan Nederlanders in buitenlandse detentie maakt onderdeel uit van consulaire-maatschappelijke dienstverlening. BZ heeft een verantwoordelijkheid op deze terreinen en werkt hierbij samen met andere partijen, zoals Bureau Buitenland van Reclassering Nederland, vrijwilligersorganisaties en particuliere hulpinstanties.

*Reisadviezen* bieden informatie over de veiligheidssituatie in een land. Nederlanders kunnen voor of tijdens de reis een reisadvies raadplegen. BZ is verantwoordelijk voor het opstellen hiervan. Individuele reizigers en reisorganisaties blijven zelf vrij om te beslissen over hun reisbewegingen.

*Crisisrespons* betreft het bijstaan van Nederlanders bij calamiteiten en crises in het buitenland, zoals busongelukken, natuurrampen en terroristische aanslagen. BZ is verantwoordelijk voor het verlenen van consulaire bijstand, en werkt hiertoe samen met actoren als reisorganisaties en (EU-) partnerlanden. Crisisvoorbereiding gaat aan crisisrespons vooraf.

### Reisdocumenten en nationaliteitsonderzoek

Iedereen met de Nederlandse nationaliteit heeft volgens de Paspoortwet het recht op een Nederlands *reisdocument* (nationaal paspoort, identiteitskaart, zakenpaspoort, noodpaspoort). Daarnaast is in deze wet geregeld dat niet-Nederlanders een reisdocument als vreemdeling of vluchteling kunnen aanvragen. De verantwoordelijkheid voor reis-

documenten ligt op nationaal niveau bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). BZ is bevoegd voor de uitvoering van het beleid in het buitenland.

Bij een *nationaliteitsonderzoek* wordt onderzocht of iemand de Nederlandse nationaliteit bezit, hier recht op heeft of er aanspraak op kan maken. Op basis van nationaliteitsonderzoek wordt een conclusie getrokken over het bezit van het Nederlanderschap en besloten al dan niet een reisdocument te verstrekken. BZ heeft deze dienst de afgelopen jaren afgebouwd.

### Consulaire diensten

*Consulaire diensten* is een verzamelnaam voor de verscheidene notariële werkzaamheden die BZ op de posten en in Den Haag uitvoert. Legalisatie en verificatie vormen hier het grootste deel van.

*Legalisatie* heeft tot doel vast te stellen dat een (buitenlands) brondocument is opgemaakt door de naar lokaal recht daartoe bevoegde instanties en dat het niet vals, vervalst of frauduleus verkregen is. Het gaat hierbij om geboorteakten, verklaringen van ongehuwd zijn, huwelijks-, scheidings- en overlijdensakten. Legalisatie betekent de bevestiging van de echtheid van de ondertekening en van de hoedanigheid van de ondertekenaar. Legalisatie biedt geen uitsluitel over de juistheid van de inhoud van het document. Daarvoor is *verificatie* nodig, waarvoor de gemeenten en deels ook de ambassades verantwoordelijk zijn.

## Artikel 4.2: Regulering personenverkeer

Artikel 4.2 van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken omvat vier deelreinen: visumverlening, ambtsberichten en terugkeer, inburgeringsexamens, en legalisatie (hierboven al beschreven). De dienstverlening op de eerste drie deelreinen wordt hieronder kort beschreven.

### Visumverlening kort verblijf

Wanneer iemand met een niet-Nederlandse visumplichtige nationaliteit korter dan 90 dagen in Nederland wil blijven, dient hij of zij een Schengenvisum (ook wel 'visum kort verblijf') aan te vragen. BZ is verantwoordelijk voor het toekennen van Schengenvisa. De regels hieromtrent zijn vastgelegd in de EU-Visumcode.



### Ambtsberichten

Op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) stelt BZ algemene en individuele ambtsberichten op. Mede op basis hiervan ontwikkelt J&V het toelatings- en terugkeerbeleid voor asielzoekers en neemt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) individuele beslissingen op asielaanvragen.

### Inburgeringsexamens

Het inburgeringsexamen is bedoeld om nieuwkomers in Nederland efficiënter en effectiever het integratieproces te laten doorlopen. Voor de uitvoering van de Wet inburgering in het buitenland zijn de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en BZ gezamenlijk verantwoordelijk. De rol van BZ heeft zich de afgelopen jaren beperkt tot het faciliteren van de examens op de posten en het innen van examengelden.

## Afbakening en vraagstelling

Deze paragraaf beschrijft de afbakening van en de vraagstelling voor deze evaluatie. Een uitgebreide beschrijving is te vinden in de *Terms of Reference* (ToR).<sup>7</sup> In de uitvoering van het onderzoek is deels afgeweken van de ToR. Waar dit het geval is, wordt dit hieronder vermeld.

## Afbakening

Deze evaluatie heeft betrekking op de periode 2011-2018. Hiermee sluit het onderzoek aan op de periode die is onderzocht in de voorgaande IOB-beleidsdoorlichting *Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2010*.<sup>8</sup> Ontwikkelingen in het jaar 2019 worden meegenomen voor zover er gegevens beschikbaar zijn. De in 2018 verschenen beleidsnota *De Staat van het Consulaire* wordt waar relevant aangehaald.

Uit de bovenstaande paragrafen is gebleken dat de beleidsartikelen 4.1 en 4.2 veel verschillende deelterreinen omvatten, die vaak geen onderlinge relatie hebben en waarop de taken van verantwoordelijkheden van BZ variëren. Om tot een selectie van deelterreinen te komen, heeft IOB drie criteria gehanteerd:

1. op het deelterrein zijn sinds 2011 relatief veel veranderingen in beleid/uitvoering geweest;
2. het onderwerp heeft de belangstelling van BZ uit het oogpunt van leren; en
3. het onderwerp is evalueerbaar in de zin dat er voldoende bruikbaar materiaal bestaat/verzameld kan worden.

De volgende deelterreinen voldoen aan deze criteria en worden daarom als focusterreinen in de evaluatie meegenomen: *consulair-maatschappelijke dienstverlening* (algemene consulaire bijstand, met de nadruk op gedetineerdenbegeleiding; reisadviezen; en crisistovorbereiding), *reisdocumenten en visumverlening*. Behalve deze deelterreinen neemt het onderzoek ook het overkoepelende consulaire dienstverleningsbeleid mee. Een uitgebreide verantwoording is te vinden in de *Terms of Reference*.

## Evaluatievragen

Op deze evaluatie is de volgende centrale onderzoeksvraag van toepassing:

Hoe heeft BZ in de periode 2011-2018 uitvoering gegeven aan het beleid op het gebied van consulaire dienstverlening (artikel 4.1) en gereguleerd personenverkeer (artikel 4.2), en hoe doeltreffend, doelmatig en relevant is dit geweest?

Bij *doeltreffendheid* gaat het om de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd.<sup>9</sup> Bij *doelmatigheid* gaat het om de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd.<sup>10</sup> *Relevantie*, ten slotte, gaat over de mate waarin de effecten van beleidsinterventies duurzaam bijdragen aan het bereiken van het uiteindelijke

<sup>7</sup> De ToR zijn vastgesteld in augustus 2017. Ze zijn te vinden op de website van IOB, [iob-evaluatie.nl](http://iob-evaluatie.nl).

<sup>8</sup> Die beleidsdoorlichting is te vinden op <http://archieff.iob-evaluatie.nl/node/93.html>.

<sup>9</sup> Regeling van de Minister van Financiën van 15 maart 2018, houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek (Regeling periodiek evaluatieonderzoek), art. 1.

<sup>10</sup> Ibid.



beleidsdoel.<sup>11</sup> In deze evaluatie toetst IOB de doeltreffendheid en de relevantie van het beleid aan de hand van de beleidsdoelstellingen zoals die door het ministerie zijn geformuleerd voor de verschillende deelterreinen. De doelmatigheid van het beleid bekijkt IOB voor het beleidsterrein als geheel.

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag zijn de onderstaande evaluatievragen gesteld:<sup>12</sup>

### Motivering van het gevoerde beleid

1. Waarom zou consulaire dienstverlening een overheidsaangelegenheid moeten zijn? En hoe wordt de rol van BZ hierin onderbouwd?
2. Wat zijn sinds 2011 de voornaamste externe ontwikkelingen geweest op het consulaire beleidsterrein?
3. Hoe heeft de Nederlandse overheid beleidsmatig op deze ontwikkelingen ingespeeld c.q. gereageerd?

### Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven

4. Welke instrumenten zijn ingezet voor consulaire dienstverlening?
5. Op welke manier is de multi-kanaalstrategie vormgegeven?<sup>13</sup>
6. Op welke manier is vormgegeven aan de synergie tussen consulaire dienstverlening en andere beleidsterreinen van het ministerie, zoals politieke en economische diplomatie?
7. Welke kosten (in de vorm van programma-uitgaven en fte's) zijn gemaakt en hoe is de onderbouwing van de omvang en de verdeling hiervan over de verschillende deelterreinen? Welke inkomsten zijn er binnengekomen?

### Doelmatigheid van het gevoerde beleid

8. Hoe doelmatig was de uitvoering van het beleid?

Met een focus op:

- de wijze waarop de bezuinigingsdoelstelling is gehaald;
- de doelmatigheid van het dienstverleningsproces in termen van kosten en bestede tijd;
- de interne procesgang rondom de reisadviezen; en
- de kostendekkendheid van de dienstverlening.

### Doeltreffendheid van het gevoerde beleid

9. Welke resultaten zijn er behaald op het terrein van consulaire dienstverlening?
10. In hoeverre waren de resultaten in lijn met de daarvoor gestelde doeleinden?
11. Wat zijn de factoren/omstandigheden die de mate van effectiviteit verklaren?
12. In hoeverre stelt de kwaliteit van rapportages en evaluaties DCV in staat het beleid bij te sturen?

De vragen 9-11 over de doeltreffendheid van het beleid zijn uitgewerkt in deelvragen voor elk van de deelterreinen waar dit onderzoek op focust. De relevante deelvragen worden vermeld aan het begin van elk hoofdstuk en zijn terug te vinden in de *Terms of Reference*.

<sup>11</sup> IOB, 2009, *Evaluation policy and guidelines for evaluation*, pp. 19-20.

<sup>12</sup> Ten opzichte van de ToR is één wijziging opgetreden. De evaluatie heeft niet gekeken naar de vraag hoe andere landen op de contextuele ontwikkelingen zoals die in vraag 2 worden genoemd, hebben gereageerd (evaluatievraag 4 in de ToR). Hiervoor zijn twee redenen: het tijdsbeslag daarvoor bleek relatief groot te zijn, en BZ had zelf al zoveel informatie over de consulaire dienstverlening in andere (EU-)landen, dat IOB niet veel meerwaarde zag in een eigen onderzoek. Wel heeft IOB tijdens de landenbezoeken gesproken met de consulaire afdelingen van een aantal andere landen, om zo het Nederlandse beleid in een breder kader te kunnen plaatsen.

<sup>13</sup> De in deze evaluatie gebruikte definitie van multi-kanaalstrategie is: 'Het gebruik van meerdere dienstverleningskanalen binnen één dienstverleningsproces of het gebruik van verschillende kanalen voor verschillende dienstverleningsprocessen. Hierbij verwijzen de kanalen waar mogelijk naar elkaar.' Pieterse, W. (2009) in Pieterse, W. en Ebbens, W. (2018) *Evaluatie multi-channelstrategie Directie Consulaire Zaken en Visumbelid*. Deze evaluatie is voor IOB uitgevoerd en komt in hoofdstuk 3 aan de orde.



## Methodologie

Voor deze evaluatie heeft IOB met name gebruikgemaakt van document- en literatuuronderzoek, interviews en enquêtes. De ontwikkelingen op het terrein van de consulaire dienstverlening zijn op ambassades en consulaten-generaal in vier landen en bij één *Regional Support Office* (RSO) meer diepgaand bestudeerd. Tabel 1 biedt meer inzicht in de gebruikte onderzoeksmethoden en in de data die hiermee zijn verzameld.<sup>14</sup>

Het onderzoek naar de multi-kanaalstrategie van BZ op het consulaire terrein (evaluatievraag 5) en (een deel van) de analyse van de doelmatigheid van de dienstverlening (evaluatievraag 8, tweede bullet) zijn uitbesteed aan externe partijen. Het eerste onderzoek is als apart rapport gepubliceerd;<sup>15</sup> de belangrijkste bevindingen hiervan zijn in de voorliggende evaluatie meegenomen. Het onderzoek naar de doelmatigheid zal niet afzonderlijk worden gepubliceerd.<sup>16</sup> Wel worden de bevindingen hiervan gebruikt in dit rapport.

Tabel 1 Gebruikte methoden en verzamelde data

Bestudering van documenten en cijfermateriaal	210 Interviews
<p>Op basis van documentonderzoek is een reconstructie gemaakt van het consulaire beleid en de uitvoering daarvan in de jaren 2011-2017, en 2018 voor zover dit mogelijk was. Er is gebruikgemaakt van de volgende soorten interne en externe documenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Literatuur;</li> <li>• Interne strategische en operationele documenten, memo's, e-mailcorrespondentie en het BZ-berichtenverkeer;</li> <li>• Interne evaluaties, inspectierapporten en ander in- en extern monitoringsmateriaal;</li> <li>• Intern cijfermateriaal, afkomstig uit diverse systemen;</li> <li>• Kamerbrieven;</li> <li>• Relevante wet- en regelgeving;</li> <li>• Documenten van de Europese Commissie.</li> </ul>	<p>Een reconstructie en toetsing van de uitvoering van het beleid heeft plaatsgevonden aan de hand van 210 interviews met verschillende medewerkers van binnen en buiten BZ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Klanten (burgers en ondernemers);</li> <li>• Medewerkers van DCV en andere relevante directies op het ministerie in Den Haag;</li> <li>• Medewerkers op ambassades en consulaten-generaal;</li> <li>• Medewerkers van stakeholders in de verschillende ketens, zoals andere departementen (waaronder J&amp;V, BZK, IND), de Nationale Ombudsman en niet-overheidsinstanties (waaronder Reclassering Nederland, Epafras, ANVR);</li> <li>• Medewerkers van de EC en EU-delegaties;</li> <li>• Vertegenwoordigers van EU- en andere landen (Duitsland, Frankrijk, Ierland, het VK, Zweden, Canada).</li> </ul>
Landenbezoeken	Enquêtes
<p>De uitvoering van het beleid is ook getoetst tijdens bezoeken aan landen met een divers consulaire profiel en bij een bezoek aan een RSO:<sup>17</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Spanje (ambassade Madrid);</li> <li>• Turkije (ambassade Ankara, consulaat-generaal Istanbul);</li> <li>• Egypte (ambassade Caïro);</li> <li>• Filipijnen (ambassade Manilla);</li> <li>• Maleisië (Kuala Lumpur, RSO Azië).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een enquête over de dienstverlening onder de klanten van de frontoffices op de ambassades en het CG, met een respons van N=171 (47 in Madrid, 46 in Ankara, 39 in Istanbul, 16 in Caïro en 23 in Manilla);</li> <li>• Een enquête over de dienstverlening onder de klanten van externe dienstverleners voor de visumaanvragen, met een respons van N=258 (165 in Ankara en Istanbul, 49 in Caïro en 44 in Manilla).</li> </ul>

<sup>14</sup> Ten opzichte van de ToR is een aantal wijzigingen opgetreden. In tegenstelling tot wat in de ToR vermeld staat, heeft IOB geen onderzoek uitgevoerd in Nigeria. Bij nader inzien bleek dat de onderwerpen die daar konden worden onderzocht te beperkt waren om een bezoek te rechtvaardigen. Het bezoek aan RSO AZI in Kuala Lumpur stond aanvankelijk niet op de planning. Dit geldt ook voor de uitvoering van de in de tabel genoemde enquêtes.

<sup>15</sup> *Evaluatie multi-channel strategie DCV 2011-2017*, uitgevoerd door Willem Pieterse en Wolfgang Ebbens. De evaluatie is te vinden op de IOB-website: [www.iob-evaluatie.nl](http://www.iob-evaluatie.nl).

<sup>16</sup> Dit onderzoek is uitgevoerd door Leonie Gercama en Johan Vonk (APE) en verwerkt door IOB-onderzoeker Antonie de Kemp.

<sup>17</sup> Deze selectie wordt toegelicht in de ToR.



## Beperkingen

Tijdens het onderzoek was sprake van een aantal beperkingen. De eerste heeft te maken met de definiëring en operationalisering van beleidsdoelstellingen. Geen van de onderzochte beleidsdocumenten bevat een duidelijke definitie van de hoofddoelstelling van het consulaire dienstverleningsbeleid – het bieden van ‘excellente dienstverlening’ – en ook de doelstellingen op elk van de deelterreinen zijn niet altijd duidelijk gedefinieerd.<sup>18</sup> Daarnaast is er sprake van onvoldoende operationalisering van de beleidsdoelstellingen, aangezien kritieke prestatie-indicatoren (KPI’s) – variabelen die kunnen worden gebruikt om het succes van het beleid te meten – slechts in beperkte mate zijn geformuleerd of gebruikt. Het gevolg hiervan is dat IOB de beleidsdoelen deels zelf heeft moeten operationaliseren (zie hiervoor de *Terms of Reference*). Het was niet mogelijk om de hoofddoelstelling van het beleid eenduidig te definiëren en operationaliseren. Hierdoor kon deze niet als evaluatiestandaard worden gebruikt. Wel is gekeken naar de gepercipieerde kwaliteit van de dienstverlening, aan de hand van monitoringsmateriaal en, met name, op basis van inzichten uit interviews en enquêtes.

Een tweede beperking betreft de rol van monitoring en evaluatie op het consulaire dienstverleningsterrein. In beleidsdocumenten wordt het belang erkend van monitoring en evaluatie om inzicht te krijgen in de uitvoering van het beleid en om, op basis van dit inzicht, betere sturing en besluitvorming te verzekeren. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de rol van monitoring en evaluatie in de onderzochte periode op veel van de consulaire terreinen beperkt was en dat systematisch inzicht in de kwaliteit van de dienstverlening ontbrak. Daarom kan dit onderzoek op basis van het bestaande evaluatiemateriaal slechts in beperkte mate uitspraken doen over de kwaliteit van de dienstverlening.

Een derde beperking van het onderzoek heeft te maken met het burgerperspectief. Consulaire dienstverlening is bedoeld voor Nederlanders met een hulpvraag in het buitenland en voor visumaanvragers die naar Nederland willen komen. DCV definieert beide groepen als ‘klanten’ van de consulaire dienstverlening; in dit onderzoek hanteert IOB liever de termen Nederlandse of buitenlandse burgers. Idealiter zou het onderzoek de kwaliteit van het dienstverleningsbeleid evalueren zoals die door burgers wordt ervaren. Dit was slechts beperkt mogelijk. Enerzijds komt dit door de beperkte mate waarin BZ tijdens de evaluatieperiode onderzoek onder burgers heeft uitgevoerd op dit terrein. Anderzijds was het voor de onderzoekers vanwege redenen verband houdende met de bescherming van persoonsgegevens onmogelijk om burgers die gebruik hebben gemaakt van de consulaire dienstverlening direct bij het onderzoek te betrekken of om primaire informatie over de afhandeling van consulaire gevallen in te zien.<sup>19</sup> In de evaluatie heeft IOB zich dan ook gebaseerd op de (weinig) onderzoeken onder burgers die door BZ zijn uitgevoerd en op de enquêtes die IOB zelf tijdens de landenbezoeken onder visumaanvragers en klanten van de consulaire balie heeft afgenomen. Ook neemt het onderzoek bij BZ ingediende burgerklachten mee.

<sup>18</sup> Deze punten worden in de volgende hoofdstukken uitgewerkt. Hoofdstuk 2 gaat dieper in op de hoofddoelstelling van het beleid om excellente dienstverlening te bieden.

<sup>19</sup> Op basis van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en, sinds 25 mei 2018, de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) was toegang tot het BZ-registratiesysteem voor consulaire gevallen niet mogelijk.



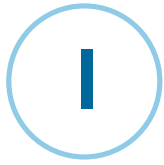
## Opbouw van het rapport

Deel I van deze evaluatie gaat dieper in op het beleidsterrein. Hoofdstuk 1 reconstrueert het consulaire dienstverleningsbeleid in de periode 2011-2018. Hoofdstuk 2 focust op de financiële kant van de consulaire dienstverlening en op de doelmatigheid daarvan.

Deel II richt zich op het onderwerp informatievoorziening. Dit deel omvat een analyse van de consulaire informatie- en communicatiestrategie op het terrein van de consulaire dienstverlening (hoofdstuk 3) en de reisadviezen (hoofdstuk 4).

Deel III gaat over consulaire dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland. In dit deel komt allereerst het onderwerp algemene consulaire bijstand aan bod (hoofdstuk 5). Hierna komt een specifieke categorie van bijstand – de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland – aan de orde (hoofdstuk 6). Daarna verschuift de focus naar crisisvoorbereiding (hoofdstuk 7). Ten slotte gaat het over de reisdocumenten (hoofdstuk 8).

Deel IV betreft de dienstverlening aan buitenlanders die naar Nederland willen komen. In dit deel gaat het specifiek om het onderwerp visumverlening (hoofdstuk 9).



# Het beleidsterrein





### Leeswijzer

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen op het terrein van de consulaire dienstverlening tussen 2011 en 2018 en de motivatie voor zowel het gevoerde beleid als de rol van BZ daarin.

# 1 Consulair in beweging: een reconstructie

Dit hoofdstuk reconstrueert het consulaire dienstverleningsbeleid in de periode 2011-2018. Centraal in deze periode staat het programma *Consulaire Diplomatie. Strategie 2013-2017* uit 2012,<sup>20</sup> dat de Kamerbrief *Consulaire dienstverlening* uit 2011 uitwerkt.<sup>21</sup> Een tussentijdse evaluatie van het programma vond plaats in 2015,<sup>22</sup> en de eindbalans werd opgemaakt in 2017.<sup>23</sup> De eindbalans vormt tevens de aankondiging voor de opvolger van het programma *Consulaire Diplomatie*, getiteld *Modernisering Consulaire Diplomatie 2.0*, waarin de voornemens voor de periode 2017-2020 zijn uitgewerkt.

Alle nota's over het programma *Consulaire diplomatie* zijn opgesteld door de Directie Consulaire zaken en Migratiebeleid (DCM), in 2015 hernoemd als Directie Consulaire zaken en Visumbeleid (DCV).<sup>24</sup> De nota's zijn niet aan de Tweede Kamer gecommuniceerd. Daarmee is het consulaire beleid vooral intern ontwikkeld. Met *De Staat van het Consulaire*, die de minister van BZ in december 2018 naar de Tweede Kamer zond, is voor het eerst sinds 2011 weer een beleidsnota over de gehele consulaire dienstverlening naar de Tweede Kamer gegaan. In voorliggende evaluatie wordt deze nota waar relevant aangehaald.

<sup>20</sup> TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 nr. 9, *Consulaire dienstverlening*.

<sup>21</sup> DCV, 2012, *Consulaire Diplomatie. Strategie 2013-2017*.

<sup>22</sup> DCV, 2015, *Strategie Consulaire Diplomatie: Een Tussenbalans. Veranderprogramma DCV 2013-2017*.

<sup>23</sup> DCV, 2017, *Modernisering Consulaire Diplomatie 2.0; Rapportage 2013-2017 en plan 2017-2020*.

<sup>24</sup> In het vervolg gebruiken we de huidige naam om naar de directie te verwijzen, ook voor de periode vóór 2015.





## 1.1 Modernisering (consulaire) diplomatie

De opmaat van het programma *Consulaire diplomatie* wordt gevormd door de Kamerbrieven *Modernisering Nederlandse diplomatie en Consulaire dienstverlening* uit 2011.<sup>25</sup> In eerstgenoemde brief zet de regering haar visie op de herziening van de diplomatie en de herinrichting van het postennet – het netwerk van ambassades, consulaten-generaal (CG's) en honorair consulaten (HC's) – uiteen. Het postennet moet kleiner, efficiënter en goedkoper, deels om te voldoen aan de bezuinigingsopdracht van het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Asscher.<sup>26</sup> Ook beoogt de regering een flexibelere inzet, die beter is toegerust op de eisen van deze tijd. Hiermee doelt ze onder andere op globalisering, voortschrijdende technologische ontwikkelingen, en een toenemende complexiteit van de context waarin diplomaten hun werk moeten doen.

Consulaire dienstverlening is nauw verweven met andere terreinen van het buitenlandbeleid, zoals economische diplomatie en migratiebeleid; vandaar dat ook wel gesproken wordt over 'consulaire diplomatie'. In de reconstructie worden beide termen gebruikt. In de analyse spreekt IOB in het algemeen over 'consulaire dienstverlening', en daar waar het over synergie tussen consulaire dienstverlening en diplomatie gaat over 'consulaire diplomatie'.

Een van de uitgangspunten van deze regeringsvisie op de Nederlandse diplomatie is dat de consulaire inzet moet 'staan als een huis', waarbij geldt dat 'de regering gelooft in een overheid die alleen dat doet wat zij moet doen, liefst zo dicht mogelijk bij de mensen.

Dat geldt ook voor het toenemende aantal Nederlandse burgers in het buitenland'.<sup>27</sup> Tegelijkertijd 'hangt daar wel een prijskaartje aan' en geldt dat 'het bewustzijn van de eigen verantwoordelijkheden van de reizende Nederlander kan worden vergroot door voorspelbare dienstverlening aan te bieden'.<sup>28</sup> Hiervoor is het volgens de regering van belang de juiste keuzes te maken. Binnen de beschikbare middelen zou het zwaartepunt moeten verschuiven naar dienstverlening aan Nederlanders 'in extreme nood', zoals aan Nederlanders in crisisgebieden en aan gedetineerden die een reële kans lopen op de doodstraf. Ook de capaciteit om meerdere crises tegelijkertijd te beheersen zou moeten worden versterkt.<sup>29</sup> Bovendien zou de consulaire dienstverlening moderner en makkelijker kunnen worden met behulp van elektronische dienstverlening.<sup>30</sup>

Op vlakken waar géén sprake is van 'extreme nood' zou de dienstverlening juist versoerd en gestroomlijnd moeten worden. Door het sluiten van (frontoffices van) posten zouden sommige Nederlanders langer moeten reizen, bijvoorbeeld voor het aanvragen van een reisdocument. Wat betreft consulaire taken zoals visumverlening zette de regering in op versterkte Europese samenwerking. Vanwege de economische voordelen die toeristen en zakenreizigers met zich meebrengen, zou worden geïnvesteerd in digitale dienstverlening, om zo een snel en efficiënt verstrekken van (Schengen)visa mogelijk te maken.<sup>31</sup>

Deze koers zou niet alleen gevolgen hebben voor Nederlanders die in het buitenland verblijven en voor visumaanvragers die naar Nederland willen komen, maar ook voor de interne organisatie van BZ. Zo zouden posten het met minder uitgezonden medewerkers moeten doen. Bovendien zouden de backofficetaken van de ambassades voor een aantal consulaire processen worden uitgevoerd door regionale ondersteunende centra (*Regional Support Offices*; RSO's) verspreid over de wereld.<sup>32</sup> Met de regionalisering moest een grotere efficiëntie van consulaire processen worden bereikt (deels omdat de opgelegde

<sup>25</sup> TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 nr. 1, Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken *Modernisering Nederlandse diplomatie* en TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 nr. 9, *Consulaire dienstverlening*.

<sup>26</sup> *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA*, 29 oktober 2012, p. 14.

<sup>27</sup> *Modernisering Nederlandse diplomatie*, p. 5

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid., p. 17.

<sup>30</sup> Ibid., p. 3.

<sup>31</sup> Ibid., p. 17.

<sup>32</sup> Ibid., p. 28. Met de regionalisering zouden niet alleen de backofficetaken van de ambassades op consulaire terrein worden gebundeld; de regionalisering gold ook voor alle backofficetaken van de ambassades op het terrein van bedrijfsvoering en het beheer van ontwikkelingssamenwerkingsprojecten en -programma's; zie Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Business Case Project Regionalisering 'Op weg naar beter en kleiner'*, 10 juni 2010.



bezuinigingen daarom vroegen) en moesten de kwaliteit en continuïteit van die processen worden verzekerd (die onder druk stonden vanwege het geringe aantal medewerkers op ambassades).<sup>33</sup> Uiteindelijk zou de regionalisering moeten uitmonden in centralisering.<sup>34</sup>

De Kamerbrief *Consulaire dienstverlening* uit 2011 werkt, in lijn met de brief *Modernisering Nederlandse diplomatie*, de beleidskeuzes op het vlak van de consulaire dienstverlening verder uit.<sup>35</sup> Uitgangspunten hierbij zijn de eigen verantwoordelijkheid van de burger, de beperking van de bijstand tot Nederlanders in extreme noodsituaties, de invoering van kostendekkende tarieven voor reisdocumenten, en inzet op Europese samenwerking. De maatregelen die hieruit volgen zijn investeringen in crisisvoorbereiding en -respons, gedifferentieerde gedetineerdenbegeleiding en inzet op digitale dienstverlening. In de brief wordt tevens gesproken over een verbetering van de coherentie tussen consulaire dienstverlening en politieke taken van het ministerie. Ten slotte wordt verwezen naar de noodzaak om indicatoren op te stellen om de consulaire dienstverlening te kunnen monitoren en evalueren.

## 1.2 Consulaire diplomatie 2013-2017

De Kamerbrieven *Modernisering Nederlandse diplomatie* en *Consulaire dienstverlening* vormen de context waarbinnen de strategienota voor het programma *Consulaire Diplomatie 2013-2017* wordt opgesteld. In de nota zet DCV in op het 'efficiënter, moderner, effectiever en kostendekkend' maken van de dienstverlening. Hierbij refereert DCV aan Rijksbrede

ontwikkelingen als de Compacte Rijksdienst en scheiding beleid en uitvoering als de context waarbinnen de veranderingen vorm krijgen.<sup>36</sup> De bezuinigingsnorm die het kabinet Rutte-Asscher BZ oplegde, zou slechts nopen tot een versnelling van de veranderingen.

Ten opzichte van 2013 moet in 2017 10 miljoen euro bezuinigd zijn op de apparaatskosten voor de consulaire functie.  
(*Consulaire diplomatie 2013-2017*).

Deze bezuinigingsnorm was, in vergelijking met de norm die gold voor veel andere ministeries, relatief zwaar: in 2017 moest BZ 13% hebben bezuinigd ten opzichte van de apparaatskosten in 2013. Deze norm werd, volgens DCV, mede gemotiveerd door het afkalkende draagvlak voor het werk van het ministerie.<sup>37</sup> DCV werd de opdracht gesteld om de consulaire dienstverlening in 2017 met 10 miljoen euro minder budget uit te voeren ten opzichte van 2013. Daarmee werd deze bezuinigingsnorm een belangrijke beleidsdoelstelling voor het programma *Consulaire diplomatie 2013-2017*.<sup>38</sup> De doelen om een efficiëntere en kostendekkende dienstverlening te realiseren sluiten hierbij aan.<sup>39</sup>

De dienstverlening moet moderner, effectiever, efficiënter en kostendekkend. DCV stelt de klant centraal.  
(*Strategie Consulaire diplomatie 2013-2017*).

<sup>33</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Business Case Project Regionalisering 'Op weg naar beter en kleiner'*, 10 juni 2010.

<sup>34</sup> Memo van DVB aan SG/DG-beraad, *Houtskoolschets regionalisering 2.0*, 20 april 2015; Stuurgroep CSO, *Implementatieplan 'van regionalisering naar taakspecialisatie' Consulaire Service Organisatie (CSO)*, 23 november 2017.

<sup>35</sup> TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 nr. 9, *Consulaire dienstverlening*.

<sup>36</sup> De Compacte Rijksdienst was een bezuinigings- en hervormingsprogramma, met als doel een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid. Dit vroeg om een brede heroriëntatie van het functioneren en van de taken van de overheid.

<sup>37</sup> DCV, 2012, *Consulaire diplomatie. Strategie 2013-2017*.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid.



Tegelijkertijd wilde DCV BZ goed op de kaart zetten en daarmee het draagvlak voor BZ vergroten, onder andere om toekomstige bezuinigingen te voorkomen. In de strategienota wordt daarom nadrukkelijk aandacht besteed aan de 'klant' van de consulaire dienstverlening, waarmee primair op de Nederlandse burger in het buitenland wordt gedoeld (en secundair op de visumaanvrager die naar Nederland wil komen). De strategienota maakt gewag van de dreiging die uitgaat van de bezuinigingen, waarmee de kwaliteit van de consulaire dienstverlening en de uitvoeringstaken in de vreemdelingenketen in gevaar zouden komen. Een versoering of verslechtering van de dienstverlening is geen wenselijke optie, zo schrijft DCV, want dat zou het draagvlak voor BZ verder verzwakken. Ondanks de bezuinigingen zou de consulaire diplomatie daarom niet alleen efficiënter en kostendekkend, maar ook moderner en effectiever moeten worden.<sup>40</sup> De kwaliteit van de dienstverlening aan de Nederlandse burger staat dus niet alleen centraal 'omdat klanten het beste verdienen, maar ook omdat het [een] kritische succesfactor is voor BZ'.<sup>41</sup>

"BZ moet als excellente dienstverlener gepositioneerd worden"  
(voormalig minister van Buitenlandse Zaken Frans Timmermans).

In reactie op de strategienota van DCV geeft de toenmalige minister van BZ aan dat hij het ministerie zowel in de Tweede Kamer als in de samenleving als 'excellente dienstverlener' wil positioneren. Het begrip 'excellente dienstverlening' verschijnt tevens in de Kamerbrief *Voor Nederland, wereldwijd. Samen werken aan toonaangevende diplomatie* uit 2013. Hierin noemt de regering 'excellente dienstverlening aan bedrijven, kennisinstellingen en Nederlanders buiten ons land' een van de kernactiviteiten van Nederland in internationaal verband.<sup>42</sup> De kamerbrief wordt uitgewerkt in een plan van aanpak,<sup>43</sup> waarin BZ de hervormingsagenda

schetst die er onder andere in zou moeten resulteren dat 'klanten' de dienstverlening 'nog beter' waarderen.<sup>44</sup> Deze 'klanten' betreffen nadrukkelijk ook de consulaire 'klanten', op wie de doelstelling om excellente diensten te verlenen onverminderd van toepassing is.

DCV biedt Nederlandse burgers, bedrijven en overheidsinstanties excellente dienstverlening.  
(*Operationalisering strategie Consulaire diplomatie 2013-2017*).

Uiteindelijk wordt de wens om excellente diensten te verlenen de leidende ambitie in de uitwerking van de consulaire strategie. Zo formuleert DCV in de nota *Operationalisering consulaire strategie* uit 2013 de volgende missie:

[DCV] biedt Nederlandse burgers, bedrijven en overheidsdiensten excellent gewaardeerde consulaire en migratiegerelateerde diensten; een vangnet voor Nederlanders in het buitenland en het loket voor buitenlanders die naar Nederland willen door middel van een wereldwijd netwerk van posten, unieke kennis en diplomatieke vaardigheden.<sup>45</sup>

Deze missie wordt deels uitgewerkt in de onderstaande doelstelling:

In 2017 biedt [DCV] excellente dienstverlening aan particulieren, bedrijven en overheidsinstanties op het gebied van consulaire diplomatie en migratiebeleid; binnen de wettelijke kaders; in overeenstemming met de afgesproken normen; gewaardeerd door klanten.<sup>46</sup>

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Ibid., p. 5.

<sup>42</sup> TK, vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 32 734 nr. 15, *Voor Nederland, wereldwijd. Samen werken aan toonaangevende diplomatie*, p. 3.

<sup>43</sup> SG/DG-beraad, oktober 2013, *Modernisering Diplomatie. Plan van Aanpak. Hervormingen en bezuinigingen BZ 2014-2016*.

<sup>44</sup> Ibid., p. 3.

<sup>45</sup> DCV, 2013, *Operationalisering strategie Consulaire diplomatie: Missie, (hoofd) doelstellingen en veranderprojecten/-trajecten*, p. 1.

<sup>46</sup> Ibid., p. 2. In 2012 heeft DCV een normenkader opgesteld voor de (regionale) consulaire processen, waarin de normen zijn opgenomen waaraan de consulaire dienstverlening moet voldoen. Ook worden de rollen en de taken van DCM, de ambassades en de RSO's benoemd. DCM, *Normen (regionale) consulaire processen*, mei 2012.



In de operationaliseringsnota koppelt DCV de waardering van burgers aan de introductie van een wereldwijd 24/7 bereikbaar callcenter voor urgente consulaire bijstand. Tevens wordt ingezet op digitalisering: diensten zouden waar nodig middels direct en persoonlijk contact worden verleend, maar waar mogelijk middels elektronische dienstverlening.<sup>47</sup> Ook in navolgende documenten wordt de waardering van de klant nadrukkelijk gerelateerd aan digitalisering. Zo schrijft de directie in een tussenbalans van het strategieprogramma *Consulaire Diplomatie 2013-2017* uit 2015 het volgende:

Bij een moderne diplomatie hoort een moderne consulaire dienstverlening die inspeelt op de behoeftes van klanten die goed, snel, efficiënt en eenvoudig geholpen willen worden. Een dienstverlening die gebruik maakt van alle mogelijkheden die digitale vernieuwing heeft gebracht, brengt en zal brengen. Een dienstverlening die voldoet aan de toenemende verwachtingen op dit gebied.<sup>48</sup>

Bij de wens tot digitalisering is nadrukkelijk sprake van het principe: 'digitaal, tenzij...'. Hoewel DCV dus inzet op het gebruik van digitale middelen, is volledige digitalisering niet altijd mogelijk, bijvoorbeeld vanwege wettelijke beperkingen. BZ is voor het proces van digitalisering daarnaast afhankelijk van externe actoren. Een vergelijkbaar principe geldt voor uitbesteding ('tenzij...'), waar factoren als (Europese) wet- en regelgeving, technologische mogelijkheden en privacyaspecten volgens DCV een beperkende rol kunnen spelen.

De inzet op digitalisering in het consulaire domein kan niet los worden gezien van de i-Strategie van BZ uit 2016.<sup>49</sup> In deze strategie kennen digitalisering en excellente dienstverlening een prominente rol, al smelten de twee hier samen en gaat het nu vooral over 'excellente e-Dienstverlening'. De focus op en versterking van e-Dienstverlening betekent dat de fysieke dienstverlening minder wordt: 'De komende jaren zal sterk worden ingezet op digitale consulaire dienstverlening. Dat betekent minder dienstverlening aan de balie.'<sup>50</sup>

Dezelfde boodschap vinden we in de eindbalans van de strategie *Consulaire diplomatie 2013-2017*, die DCV in 2017 opstelt:

De ambitie is om klanten beter te bedienen, een excellente dienstverlening die voldoet aan de veranderende en toenemende behoeftes van klanten die goed, snel, efficiënt en eenvoudig geholpen willen worden. Een dienstverlening die optimaal gebruik maakt van digitale vernieuwing, maar waar dat noodzakelijk of wenselijk is ook persoonlijk contact biedt.<sup>51</sup>

De eindbalans gaat ook in op de periode na 2017. Onder de titel *Modernisering Consulaire Diplomatie 2.0 (2017-2020)* wordt de strategie voor de periode 2017-2020 beschreven. Het programma richt zich onder andere op het opzetten van een nieuw ingericht frontoffice, dat is gebaseerd op de uitgangspunten: de klant centraal, digitaal tenzij, uitbestede tenzij. Waar mogelijk zou de frontofficedienstverlening soberder en gelijktijdig efficiënt moeten worden uitgevoerd. Hoewel uitgangspunten en plannen als 'nieuw' gepresenteerd worden, zijn zij in feite een continuering van het beleid dat in de afgelopen jaren is ingezet.

Ook wordt in de eindbalans de komst van de Gemeente Buitenland aangekondigd, die het loket zou moeten worden waar Nederlanders in het buitenland terecht zouden moeten kunnen voor alle dienstverlening en producten van de Rijksoverheid. Naar dit loket wordt ook verwezen in het Regeerakkoord van het kabinet Rutte III uit oktober 2017.<sup>52</sup> Het regeerakkoord formuleert tevens de ambitie voor BZ om 'koploper' te worden op het vlak van de consulaire dienstverlening. Wat dit koploperschap precies inhoudt, is op basis van het regeerakkoord niet duidelijk.

<sup>47</sup> DCV, *Loket van de toekomst, onderzoek front office processen DCV*, 10 mei 2015. Ook hierin wordt gesproken over het streven naar excellente dienstverlening.

<sup>48</sup> DCV, 2015, *Strategie Consulaire Diplomatie: Een Tussenbalans. Veranderprogramma DCV 2013-2017*, p. 1.

<sup>49</sup> CIO BZ, 2016, *I-Strategie BZ 2016-2019. Aansluiten op de wereld van morgen*.

<sup>50</sup> Ibid., p. 11.

<sup>51</sup> DCV, 2017, *Modernisering Consulaire Diplomatie 2.0; Rapportage 2013-2017 en plan 2017-2020*, p. 49.

<sup>52</sup> *Vertrouwen in de toekomst*, Regeerakkoord 2017 – 2021. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, p. 47.



## 1.3 Strategische keuzes

Voor het bereiken van excellente dienstverlening alsook het behalen van de bezuinigingsdoelstelling waren scherpe keuzes nodig, aldus DCV.<sup>53</sup> De directie zou zich moeten concentreren op haar primaire taken en deze 'nog beter, efficiënter en effectiever' verrichten.<sup>54</sup> Tot deze primaire taken behoren beleidsvorming, kaderstelling en toetsing van consulaire processen, evenals het leveren van die producten en diensten 'waar burgers en bedrijven behoefte aan hebben en waarop [DCV] een aantoonbare meerwaarde heeft'.<sup>55</sup> Taken die eigenlijk niet bij DCV horen, of waar overlappingen met andere departementen zijn, zouden moeten worden afgestoten.

In de strategie *Consulaire Diplomatie* uit 2012 vertaalde DCV deze uitgangspunten in acht strategische keuzes,<sup>56</sup> die zijn weergegeven in Tabel 2. DCV werkte deze keuzes in deelplannen uit voor elk van de onderwerpen op het terrein van de consulaire dienstverlening.<sup>57</sup>

Een van de kernbegrippen in Tabel 2 is *taakafstoting*. Deels gaat het dan om afstoting van uitvoeringstaken naar uitvoeringsorganisaties die onder het ministerie van BZ vallen (nummer 2), deels om afstoting van taken naar andere ministeries (nummer 4) en ten dele om afstoting naar gemeenten (nummer 3).

Ook investeringen in *capaciteit* komen meermaals terug. Zo wil DCV onder andere investeren in kennis van de vreemdelingenketen (nummer 4). Ook zet het in op investeringen in mensen, middelen en 24/7 bereikbaarheid ter versterking van de consulaire bijstand (nummer 1). Investeringen in *elektronische dienstverlening* en *uitbesteding* van taken aan externe dienstverleners zouden andere consulaire diensten (zoals het aanvragen van een reisdocument of visum) moeten verbeteren (nummer 3).

<sup>53</sup> DCV, 2012, *Consulaire diplomatie. Strategie 2013-2017*.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>55</sup> DCV, 2013, *Operationalisering strategie Consulaire diplomatie: Missie, (hoofd) doelstellingen en veranderprojecten/-trajecten*, p. 1.

<sup>56</sup> DCV, 2012, *Consulaire diplomatie. Strategie 2013-2017*, p. 8.

<sup>57</sup> DCV, 2013, *Operationalisering strategie Consulaire diplomatie: Missie, (hoofd) doelstellingen en veranderprojecten/-trajecten*. Deze paragraaf beschrijft niet alle deelplannen.

Tabel 2 Strategische keuzes uit de strategie *Consulaire diplomatie 2013-2017*

Keuze/nummer	Inhoud
1 Versterking consulaire bijstand	Investeringen in: <ul style="list-style-type: none"><li>• mensen en middelen;</li><li>• 24/7 bereikbaarheid;</li><li>• kwaliteitstoetsing; en</li><li>• externe communicatie ten behoeve van preventie, verwachtingenmanagement en het creëren van draagvlak.</li></ul>
2 Regionalisering	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ondersteuning/uitvoering van frontofficetaken van de posten middels elektronische dienstverlening en externe dienstverleners;</li><li>• verdere centralisering van backoffice taken; en</li><li>• investeringen in de capaciteit en de kwaliteit van de RSO's.</li></ul>
3 Verbetering van overige consulaire diensten aan burgers	<ul style="list-style-type: none"><li>• Overdracht van legalisatie en verificatie aan gemeenten;</li><li>• beperking van DCV tot consulaire bijstand bij zaken zoals huwelijksdwang en achterlating; en</li><li>• introductie van elektronische dienstverlening en externe dienstverleners.</li></ul>
4 Vreemdelingenketen	Investeringen in kennis, het postennet en diplomatiek vakmanschap ten behoeve van de ketenpartners; <ul style="list-style-type: none"><li>• belegging van een deel van de werkzaamheden in het visumproces (voorlegging van aanvragen, klachten, bezwaar en beroep) bij de IND; en</li><li>• overdracht van taken op het terrein van asiel en migratie (zoals het opstellen van algemene en individuele ambtsberichten) naar J&amp;V en de IND.</li></ul>
5 Synergie met andere taken	Versterking van de samenhang van consulaire diplomatie met economische diplomatie, ontwikkelingssamenwerking en politieke diplomatie.
6 Kwaliteit en communicatie	Investeringen in: <ul style="list-style-type: none"><li>• het ontwikkelen van instrumenten om de klanttevredenheid te meten en informatie te verzamelen over kwantiteit, kwaliteit en klanttevredenheid, ten behoeve van betere sturing; en</li><li>• een communicatiestrategie ten behoeve van het versterken van het draagvlak voor het ministerie en voor verwachtingenmanagement.</li></ul>
7 Versterkte Europese samenwerking	Het spelen van een initiërende rol om de consulaire samenwerking in Europa te bevorderen.
8 Versterkte sturing	Sterkere sturing vanuit DCV.



Ook het onderwerp *informatie* komt bij meerdere keuzes terug. Hierbij gaat het enerzijds om *informatievoorziening* aan burgers, deels met het oog op verwachtingenmanagement (nummers 1 en 6). Anderzijds gaat het hierbij om *informatieverzameling* over de kwaliteit van de consulaire dienstverlening, en dus om *monitoring* (nummer 6). Het begrip informatie is gerelateerd aan *sturing*, aangezien inzicht in de kwaliteit van de dienstverlening een voorwaarde is voor verbeterde sturing (nummer 8).

Een ander kernbegrip met invloed op verscheidene consulaire onderwerpen is de inzet van DCV op versterkte *Europese samenwerking* (nummer 7). Ten slotte is ook het bereiken van *synergie* van consulaire samenwerking met andere beleidsterreinen een prominente plek toebedeeld (nummer 5). Het consulaire werk grijpt immers in op andere diplomatieke processen, aldus DCV. Dit maakt het relevant voor politieke en economische diplomatie, alsook voor ontwikkelingssamenwerking.<sup>58</sup> Vandaar ook de naam van het strategieprogramma: *Consulaire diplomatie*.

## 1.4 Conclusie

Dit hoofdstuk schetst de periode 2011-2018 als een tijdvak waarin forse bezuinigingen en ambitie op het consulaire dienstverleningsterrein hand in hand gingen. De bezuinigingen van het kabinet Rutte-Asscher op het postennet brachten een veranderde dienstverlening met zich mee. De bezuinigingsnorm van het kabinet op de consulaire functie van tien miljoen euro zette extra druk op de consulaire dienstverlening. Tegelijkertijd was er aan de kant van DCV een ambitieuze visie geformuleerd, waaraan consequent werd vastgehouden. Aan het in 2011 gestelde beleidsdoel – de consulaire dienstverlening moet moderner, effectiever, efficiënter en kostendekkend worden, terwijl de ‘klant’ centraal staat – veranderde in de loop van de tijd niet veel, al was er wel sprake van een precisering: in 2017 was er sprake van een nog sterkere klantfocus en was aan digitalisering (tenzij...) en uitbesteding (tenzij...) een prominente plaats toebedeeld. Hoewel de ambitie om excellente consulaire dienstverlening te bieden niet vermeld staat in de strategienota *Consulaire diplomatie 2013-2017*, werd deze in de loop van de tijd wel leidend. Daarmee was sprake van een ambitieuze visie over de richting en het einddoel van de consulaire dienstverlening.

Om zowel aan de bezuinigingsdoelstelling als aan de doelstelling om excellente dienstverlening te bieden te voldoen, stelde DCV een strategie op die de consulaire dienstverlening aanzienlijk zou veranderen. DCV koos ervoor te focussen op taken waar de directie van toegevoegde waarde kon zijn. Dit vertaalde zich in het voornemen meer aandacht te schenken aan beleidsvorming, toetsing en regievoering, en minder aan uitvoeringstaken, die werden belegd bij andere partijen, zowel intern als extern. Ook de projecten die hieraan uitvoering moesten geven, en de snelheid waarmee zij zouden moeten worden verwezenlijkt, getuigen van een duidelijke visie en een grote mate van ambitie van DCV. De ambitie om excellente dienstverlening te leveren werd geacht positief richtinggevend te kunnen zijn bij het realiseren van de projecten.

Omtrent deze beleidsreconstructie vallen drie zaken op. Allereerst bestaat er een spanning tussen het beleidsdoel om excellente dienstverlening te bieden enerzijds en de inkrimping van het postennet, de voorgenomen versoering van de dienstverlening in bepaalde gevallen en de doelstelling om tien miljoen euro te bezuinigen op de consulaire functie anderzijds. Deze spanning laat zich zien op de verschillende deelterreinen; zie hiervoor de hoofdstukken 3-9. In een eerder stadium van het onderzoek heeft IOB in gesprek met DCV aangegeven dat de doelstelling ambitieus is en positief richtinggevend kan zijn, maar dat die ook hoge verwachtingen wekt, waarvan het maar de vraag is of die kunnen worden waargemaakt. Hierbij heeft IOB aanbevolen beleidsdoelstellingen te formuleren die recht doen aan wat burgers redelijkerwijs van de dienstverlening kunnen verwachten. Met de in *De Staat van het Consulaire* geformuleerde doelstelling om ‘goede wereldwijde dienstverlening’ te verzekeren heeft BZ aan deze aanbeveling inmiddels gehoor gegeven.

Ten tweede valt op dat de term ‘excellente dienstverlening’ in beleidsdocumenten niet precies wordt gedefinieerd en geoperationaliseerd aan de hand van kritieke prestatie-indicatoren (KPI’s). Daarom is niet duidelijk wat de doelstelling exact betekent en hoe de effectiviteit van het beleid op de verschillende deelterreinen kwantitatief beoordeeld kan worden, zoals ook uit de hoofdstukken 3-9 blijkt. Dit gebrek aan duidelijkheid beperkt het IOB-onderzoek in die zin dat ‘excellente dienstverlening’ niet als evaluatiestandaard kan worden gebruikt. In plaats daarvan richt het onderzoek zich op de kwaliteit van de dienstverlening zoals die door burgers wordt ervaren.<sup>59</sup> Overigens geldt dat de doelstelling zoals die in *De Staat van het Consulaire* staat vermeld ook nog dient te worden verduidelijkt en te worden vervat in KPI’s.

<sup>58</sup> DCV, 2012, *Consulaire diplomatie. Strategie 2013-2017*, p. 6.

<sup>59</sup> Deze beperking en de manier waarop deze evaluatie daarmee omgaat zijn al vermeld in de inleiding van dit onderzoek; zie paragraaf 4.



Ten derde is vermeldenswaardig dat DCV, door de doelstelling om excellente diensten te verlenen en de aanduiding 'klant' voor gebruikers van de dienstverlening, de terminologie van het vrijemarktdenken gebruikt. Het is goed dat DCV meer oog heeft gekregen voor de burger als gebruiker van de dienstverlening. In feite gaat het bij consulaire dienstverlening echter niet om klanten (of consumenten) die op een vrije markt naar de beste aanbieder van die dienstverlening zoeken, maar om burgers die een beroep doen op de overheid en bij geen andere 'aanbieder' terecht kunnen dan deze overheid. Ook voor visumverlening geldt dat aanvragers voor wie Nederland het hoofdreisdoel is alleen bij de Nederlandse overheid een (Schengen)visum kunnen aanvragen. Bovendien hebben burgers en visumaanvragers niet alleen rechten, maar ook plichten – zo kunnen burgers voor consulaire assistentie pas in laatste instantie bij de overheid terecht en moet iemand aan een groot aantal voorwaarden voldoen om een visum te verkrijgen. Hoewel het begrip 'klant' in de beleidsreconstructie is gehandhaafd, kiest IOB in de eigen analyse daarom voor de term 'burger', waarmee meer recht wordt gedaan aan de feitelijke situatie waarin geen sprake is van klanten en van een markt met diverse consulaire aanbieders.<sup>60</sup>

## Aanbevelingen

- Vervat de beleidsdoelstellingen waar mogelijk in kritieke prestatie-indicatoren, zodat het succes van het beleid gemeten kan worden.
- Denk kritisch na over de toepassing van de terminologie van het vrijemarktdenken op het vlak van de consulaire dienstverlening.

<sup>60</sup> Van vrijemarktdenken is niet alleen sprake op het vlak van de consulaire dienstverlening; dit denken en de bijbehorende terminologie zijn sinds de jaren negentig ook bij andere overheidssectoren in gebruik. De visie op de burger als 'klant' of als 'consument' van de overheid is meermaals bekritiseerd. In 2009 bestempelde toenmalig vicepresident van de Raad van State Herman Tjeenk Willink deze visie (in zijn toelichting op het jaarverslag van de Raad van State over 2008) als 'failliet'. De boodschap dat een overmaat aan marktdenken en bedrijfsmatige logica op gespannen voet staat met een gezond evenwicht tussen bestuurders, beleidsambtenaren en uitvoerders en uiteindelijk leidt tot een verzwakking van de trias politica, heeft in de afgelopen jaren weerklank gevonden in meerdere sectoren van de samenleving (zoals onderwijs en zorg) en blijft voor discussie zorgen. Zie ook H. Tjeenk Willink, *Groter denken, kleiner doen* (2018) en *Niet de beperking, maar de ruimte. Beschouwingen over democratie en rechtstaat*, (2012) p. 141-213.



#### Leeswijzer

Dit hoofdstuk belicht de financiële kant van de consulaire dienstverlening. Het hoofdstuk biedt allereerst een overzicht van de gemaakte kosten en de ontvangen inkomsten op het consulaire terrein. Daarnaast reflecteert het hoofdstuk op de mate waarin, en de manier waarop, de bezuinigingsdoelstelling van tien miljoen euro is behaald. Ten slotte komt de doelmatigheid van de dienstverlening aan de orde.

## 2 De financiële kant van de consulaire dienstverlening

De uitdaging waar BZ gedurende de evaluatieperiode voor stond was het moderniseren van de consulaire dienstverlening in een periode van bezuinigingen (zie hoofdstuk 1). DCV zou in de periode 2013 tot en met 2017 tien miljoen moeten bezuinigen op de consulaire functie. Hoe deze opdracht financieel heeft uitpakt, wordt in dit hoofdstuk besproken. De effecten van de bezuinigingen op (de kwaliteit van) beleid en uitvoering komen in de navolgende hoofdstukken aan de orde.

### 2.1 Programma-uitgaven en -inkomsten

Bij de uitgaven voor de consulaire dienstverlening gaat het deels om personele uitgaven (fte's), deels om materiële uitgaven (zoals ICT-uitgaven) en deels om programma-uitgaven. Tegelijkertijd ontvangt BZ ook leges voor geleverde diensten, zoals de afgifte van paspoorten en visa. In de periode 2011-2017 zijn zowel de programma-uitgaven als de inkomsten van de consulaire dienstverlening gestegen.

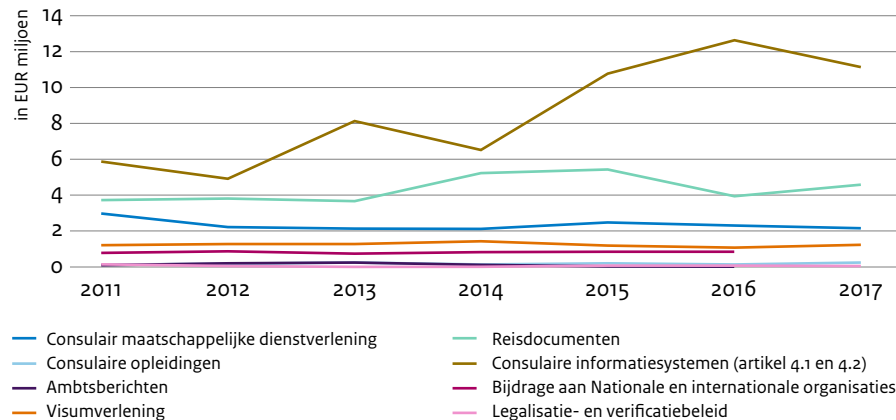




De programma-uitgaven (zie figuur 2) bestaan vooral uit materiële uitgaven voor consulaire informatiesystemen. De uitgaven betreffen deels structurele uitgaven voor het onderhoud van bestaande systemen die voor verschillende consulaire werkzaamheden worden gebruikt (zoals voor de visa en de reisdocumenten) en deels incidentele uitgaven (zoals de ontwikkeling van het 24/7 BZ Contact Center). De bundeling van de besluitvorming ten aanzien van de reisdocumenten in de backoffice in Den Haag bracht ook uitgaven met zich mee. De uitgaven voor consulaair-maatschappelijke dienstverlening zijn gedaald. Hierbinnen zijn de uitgaven voor gedetineerdenbegeleiding wel gestegen (zie hoofdstuk 6). De uitgaven voor consulaire opleidingen en legalisatie- en verificatiebeleid vormden slechts een klein deel van de uitgaven.

De personeelskosten en overige apparaatskosten (zoals de kosten voor ambassades en CG's) zijn niet opgenomen in dit overzicht; zij vallen onder een ander begrotingsartikel (artikel 7: 'Apparaat'). Het grootste deel van de consulaire werkzaamheden bestaat echter wel uit mensenwerk.

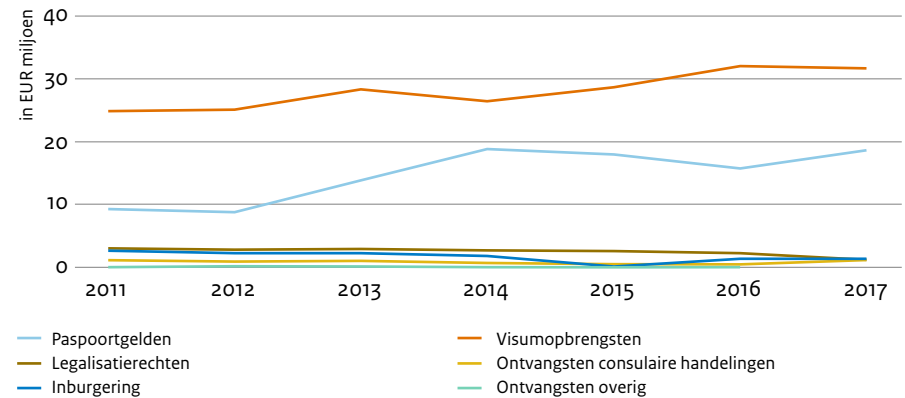
Figuur 2 Overzicht consulaire uitgaven 2011-2017<sup>61</sup>



Bron: financiële administratiesystemen van BZ.

<sup>61</sup> De uitgaven voor programma-ondersteuning beleid asiel en migratie in 2011 (EUR 86.341) en in 2012 (EUR 19.950) zijn niet in de grafiek opgenomen. Ook de uitgaven voor de ambtsberichten (in totaal EUR 754.299 tussen 2011 en 2016) zijn niet opgenomen.

Figuur 3 Overzicht consulaire inkomsten 2011-2017



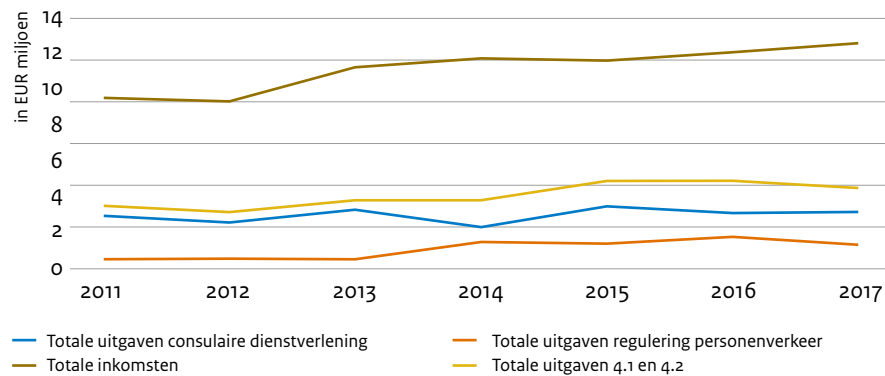
Bron: financiële administratiesystemen van BZ.

Consulaire werkzaamheden leveren ook inkomsten op in de vorm van leges voor visa, reisdocumenten en andere consulaire handelingen, zoals figuur 3 laat zien. In de onderzoeksperiode zijn de inkomsten aanzienlijk gestegen, vooral voor de visa en reisdocumenten. De stijging in de visumopbrengsten wordt veroorzaakt door de groei in de visumafgifte. Ook de paspoortgelden laten vanaf 2013 een stijging zien. Dit heeft te maken met een verhoging van de leges vanaf dat jaar (zie hoofdstuk 8). De lichte daling van de inkomsten uit paspoorten vanaf 2014 is het gevolg van een verschuiving van een deel van de paspoortaanvragen in het buitenland naar aanvragen op Schiphol en de grensgemeentes, waardoor deze leges niet meer aan BZ toekomen. De stijging vanaf 2016 heeft te maken met de komst van een nieuw financieel systeem waarin ook leges van andere consulaire producten worden meegenomen, zoals akten en verklaringen.



Figuur 4 geeft een totaaloverzicht van de DCV-uitgaven, opgesplitst naar de twee sub-begrotingsparagrafen, en de DCV-inkomsten. Te zien valt dat de inkomsten ver boven de uitgaven liggen, waardoor het lijkt alsof DCV verdient op de reisdocumenten en de visa. Dit is echter niet het geval. De personeelskosten en de apparaatskosten die gemoeid zijn met de reisdocumenten- en visumwerkzaamheden zijn niet opgenomen in de uitgaven. Bovendien komen de leges niet ten goede aan DCV, maar gaan zij naar de algemene middelen van BZ.

**Figuur 4** Stijging van de totale consulaire inkomsten en uitgaven 2011-2017



Bron: financiële administratiesystemen van BZ.

## 2.2 De bezuinigingsdoelstelling

De realisatie van de bezuinigingsnorm van tien miljoen euro aan structurele besparingen op de consulaire functie – deels gedwongen door de inkrimping van het postennet – was een van de hoofddoelstellingen van het consulaire dienstverleningsbeleid in de periode 2013-2017.

Eind december 2016 presenteerde DCV de 'gerealiseerde besparingen van de moderniseringsagenda' tot medio 2016.<sup>62</sup> Het resultaat was een besparing van 11,8 miljoen euro, waarvan 3,5 miljoen was ingezet voor de ontwikkeling van het 24/7 Contact Center. Hiermee kwam de netto besparing uit op 8.295.000 euro. Een groot deel hiervan bestond uit personele kosten en apparaatskosten als gevolg van de regionalisering en het stoppen van paspoortafgifte op de honorair consulaten. Daarnaast bestond dit bedrag uit extra inkomsten van 3,5 miljoen door verhoging van de leges van de reisdocumenten.<sup>63</sup> Tevens werd een klein deel van de bezuinigingen gerealiseerd door afstoting van taken (zie tekstbox 1).

Uit interne cijfers blijkt dat ook vanaf medio 2016 bezuinigingen zijn gerealiseerd, met name door de afbouw van biometrie op de CG's en de bundeling van backoffice-taken voor de reisdocumenten. Hiermee is in totaal een besparing van 10,8 miljoen euro per eind 2018 gerealiseerd.

<sup>62</sup> DCV, 2017, *Modernisering Consulaire Diplomatie 2.0; Rapportage 2013-2017 en plan 2017-2012*.

<sup>63</sup> Ibid.



### Tekstbox 1 Afstoting van taken

Afstoting van taken was een van de beleidsvoornemens in het strategieprogramma *Consulaire diplomatie 2013-2017*. Hiermee wilde DCV veranderen in een directie die zich zou focussen op primaire taken waar zij een meerwaarde voor zichzelf zag. Met het afstoten van taken kon ook ten dele worden bijgedragen aan het behalen van de bezuinigingsnorm. In de evaluatieperiode is er, conform de voornemens, sprake geweest van afstoting op een viertal gebieden.

Dit betrof ten eerste de *algemene en individuele ambtsberichten*, die BZ op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) opstelt. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van ambtsberichten is verschoven van DCV naar andere BZ-directies. Dit geldt ook voor werkzaamheden op het vlak van *migratie en ontwikkeling*. Volgens DCV hadden deze ontwikkelingen primair een kwaliteitsdoel en resulteerden die slechts ten dele in efficiëntiewinst.

Ook notariële werkzaamheden die BZ op de posten en in Den Haag uitvoert, waarvan *legalisaties en verificaties* het grootste deel vormen, zijn afgebouwd respectievelijk afgestoten. In de afgelopen jaren heeft BZ het aantal ambassades waar legalisaties aangevraagd kunnen worden afgebouwd en is het ministerie gestopt met verificaties. De verantwoordelijkheid voor die laatste ligt nu bij de gemeenten.

Ten slotte was er ook op het vlak van *inburgering* sprake van afstoting van taken. Voor de uitvoering van de Wet inburgering in het buitenland zijn de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en BZ gezamenlijk verantwoordelijk. De backofficetaken voor inburgering zijn overgedragen aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) en aan de Inspectie SZW. De rol van de ambassades is daardoor beperkt tot het faciliteren van de examens op de posten en het innen van examengelden.

## 2.3 Doelmatigheid van de consulaire frontoffice in 2016

Hoewel DCV ook vóór de opgelegde bezuinigingsnorm van tien miljoen euro streefde naar efficiëntere consulaire processen, oefende de bezuinigingsnorm druk uit om de efficiëntie van processen versneld te verbeteren. Het bereiken van meer efficiëntie, zowel op het departement in Den Haag als op de posten, was dan ook een expliciete doelstelling van de strategienota *Consulaire diplomatie*.<sup>64</sup>

IOB heeft er voor gekozen de efficiëntie te bekijken aan de hand van een kwantitatieve doelmatigheidsanalyse, waarbij is berekend hoe de omvang van de productie van de verschillende diensten zich verhoudt tot de kosten, gemeten in fte's. De diensten die zijn meegenomen voor de analyse zijn visa kort verblijf, visa lang verblijf, reisdocumenten, legalisaties, inburgeringsexamens en gedetineerdenbezoeken (gebaseerd op aantallen gedetineerden). Tijdens het onderzoek bleek het moeilijker dan gedacht om een overzicht te krijgen van alle fte's op de ambassades die zich bezighouden met consulaire taken. Dit overzicht beperkte zich tot data over de lokale consulaire baliemedewerkers op de ambassades. DCV beschikte op het moment van de analyse daarnaast alleen over gegevens over de consulaire functie voor het jaar 2016, waarmee een vergelijking van de doelmatigheid van de consulaire processen door de tijd heen niet mogelijk was. De resultaten van de analyse zijn dus expliciet van toepassing op het jaar 2016. Een uitleg over de aanpak van de doelmatigheidsanalyse is te vinden in Bijlage 2.

De IOB-analyse komt uit op een efficiëncyscore van 83% voor de inzet van consulaire frontofficemedewerkers.<sup>65</sup> Dit cijfer is een hoge score en betekent dat over het geheel genomen in 2016 frontofficemedewerkers goed waren verdeeld over de verschillende ambassades, in lijn met de werklust. De analyse geeft enkele *indicaties* voor een mogelijke betere allocatie van mensen over de posten. Het zijn indicaties, omdat een lage efficiëncyscore ook het gevolg *kan* zijn van specifieke omstandigheden op de post, die niet in de analyse waren meegenomen, zoals migratie-gerelateerde zaken.

<sup>64</sup> Zie hiervoor hoofdstuk 1.

<sup>65</sup> Dit cijfer is gebaseerd op een stochastische frontier-analyse, een methode voor het analyseren van de doelmatigheid van organisaties op basis van een onderlinge vergelijking. De analyse maakt gebruik van de verhouding tussen inputs (gemeten in fte's) en outputs (de verschillende producten van de frontoffices).



Omgekeerd bleek uit de doelmatigheidsanalyse dat enkele posten onderbezet zijn. Het blijken vooral die posten die in gesprekken met IOB al zorgen uitten over een hoge werkdruk. Van die werkdruk was sprake op verschillende terreinen, waaronder algemene consulaire bijstand, gedetineerdenbegeleiding en visumbesluitvorming. In het algemeen gaven veel gesprekspartners op de ambassades aan dat zij deze hoge werkdruk ervoeren, mede omdat het werk de afgelopen jaren met minder mensen gedaan moest worden.

De resultaten van de analyse die IOB heeft uitgevoerd zijn in lijn met de resultaten van de analyse van DCV. DCV heeft in 2016 een model ontwikkeld dat mede gebaseerd is op tijdschrijfgegevens om de mate van efficiëntie van de allocatie van de frontofficemedewerkers te bepalen. Voorheen gebeurde dat niet en daarmee ontbrak een tool om betere sturing en besluitvorming mogelijk te maken.<sup>66</sup> Dat de resultaten in lijn zijn met elkaar onderstreept de waarde van het model van DCV om inzicht te krijgen in de efficiëntie van de consulaire functie.

IOB heeft geen doelmatigheidsanalyse uitgevoerd voor de consulaire functie bij DCV, omdat de inrichting van de organisatie en de taken van de medewerkers in de periode 2011-2017 erg zijn veranderd. Ook is geen doelmatigheidsanalyse uitgevoerd voor de RSO's, omdat hiervoor niet de benodigde data beschikbaar waren. Dit is het geval omdat de regionalisering niet alleen voor het consulaire domein gold, maar ook voor de financiële processen,<sup>67</sup> en omdat data over elk van deze specifieke domeinen ontbreken.

## 2.4 Conclusie

In de periode 2011-2017 is het DCV gelukt te bezuinigen op de consulaire functie en tegelijkertijd te investeren in projecten die de dienstverlening moesten moderniseren. Het 24/7 Contact Center was hiervan de grootste en meest zichtbare investering. De investeringen werden deels betaald uit extra bezuinigingen. Om de bezuinigingen te realiseren heeft DCV sterk ingezet op het verhogen van de efficiëntie van consulaire processen, zoals door de regionalisering. Hoewel de bezuinigingen grotendeels gerealiseerd zijn en DCV daarmee voor een groot deel voldaan heeft aan een van haar beleidsdoelstellingen, hebben de bezuinigingen en de nadruk op efficiëntie hun weerslag gehad op de medewerkers en op de manier waarop het werk uitgevoerd werd. Deze punten komen aan de orde in de navolgende hoofdstukken.

---

<sup>66</sup> Zie voor deze doelstelling hoofdstuk 1.

<sup>67</sup> Zowel voor de administratieve processen als voor de processen gericht op ontwikkelingssamenwerking.



# Informatievoorziening



# Overal dichtbij met 24/7 BZ

24/7 BZ Reis app | @247BZ | +31 247 247 247



## Leeswijzer

Dit hoofdstuk gaat over informatievoorziening aan, en communicatie met, Nederlanders in het buitenland en vreemdelingen. Het bekijkt in hoeverre er hierbij sprake was van een geïntegreerde 'multi-kanaalstrategie' en in welke mate burgers zijn geraadpleegd over hun behoeften en tevredenheid ten aanzien van de dienstverlening. Daarnaast beantwoordt het hoofdstuk de vraag op welke manier BZ de afgelopen jaren vorm heeft gegeven aan het begrip verwachtingenmanagement.

## 3 De consulaire informatie- en communicatiestrategie

Hoofdstuk 1 van deze evaluatie schetst het consulaire werkveld van de afgelopen jaren als een veld in beweging, met ingrijpende veranderingen in beleid en uitvoering. Deze veranderingen golden ook voor de informatievoorziening van BZ aan, en de communicatie van het ministerie met, Nederlanders in het buitenland en vreemdelingen. In de strategie *Consulaire diplomatie 2013-2017* zette DCV onder de noemer 'versterking consulaire bijstand' onder andere in op investeringen in 24/7-bereikbaarheid van het ministerie voor Nederlanders en vreemdelingen met consulaire (hulp)vragen en op investeringen in externe communicatie ten behoeve van preventie, verwachtingenmanagement en het creëren van draagvlak. In dit hoofdstuk ligt de focus op de ontwikkeling en uitwerking van de informatie- en communicatiestrategie van DCV en op verwachtingenmanagement. Het onderwerp preventie komt aan de orde in hoofdstuk 4 over de reisadviezen.

### 3.1 Veranderingen in de informatie- en communicatiestrategie

Op het vlak van informatievoorziening ging de overkoepelende beleidsdoelstelling om burgers excellente dienstverlening te bieden hand in hand met hervorming van bestaande informatie- en communicatiekanalen, waarbij digitalisering een belangrijke plek innam. In 2011 konden mensen met een informatievraag fysiek (aan de balie), schriftelijk (per post of e-mail) of telefonisch terecht bij de ambassade of op een van de 240 ambassadewebsites. Eventueel konden zij ook contact opnemen met het departement in Den Haag. Informatie- en communicatietechnologie (ICT), zoals internet en sociale media, boden echter nieuwe



mogelijkheden voor informatievoorziening aan, en communicatie met, burgers. DCV zou gebruik moeten maken van deze mogelijkheden en een voorbeeld moeten worden van de 'elektronische overheid'.<sup>68</sup> Ook de landelijke overheid stimuleerde het gebruik van digitale of e-dienstverleningskanalen. Bovendien, zo constateerde DCV, was er vanuit de samenleving een toenemende vraag naar digitale dienstverlening. DCV wilde zelf in toenemende mate 'klantgericht' gaan werken, en daar hoorde digitalisering van de dienstverlening in haar optiek dus bij.

In de nieuwe aanpak zou de consulaire balie blijven bestaan en zouden mensen ook nog per post en per e-mail bij het ministerie terecht kunnen. Tegelijkertijd zou er een callcenter komen voor het afhandelen van consulaire vragen, evenals een nieuw in te richten consulaire e-portaal ter vervanging van de ambassadewebsites. Tevens zou meer gebruik worden gemaakt van apps en sociale media. De bedoeling was dat de klantcontacten zoveel mogelijk via deze telefonische en digitale kanalen zouden worden afgehandeld.

De hervorming van de informatie- en communicatiestrategie vereiste een herinrichting van de DCV-organisatie. Ook was door de toegenomen verscheidenheid aan dienstverleningskanalen kanaalsynchronisatie nodig, zodat contacten met burgers op uniforme wijze konden plaatsvinden en de verstrekte informatie over elk van de kanalen actueel, correct en inhoudelijk congruent zou zijn. In het vervolg van deze paragraaf ligt de focus op twee van deze kanalen: het 24/7 BZ Contact Center (het eerder aangehaalde callcenter) en het Postenweb (het hiervoor genoemde consulaire e-portaal). De *Reisapp*, een derde nieuw informatievoorzieningskanaal, komt aan de orde in hoofdstuk 4.

### 3.1.1 Het 24/7 BZ Contact Center

Het 24/7 BZ Contact Center (hierna: 24/7 CC of Contact Center) zou aanvankelijk voor alle communicatiekanalen van DCV – de fysieke balie, telefoon, papieren post en internet – de klantcontacten moeten gaan verzorgen.<sup>69</sup> In de uitwerking kreeg het 24/7 CC in 2014 een beperktere taakomvatting;<sup>70</sup> het Contact Center zou zich alleen gaan toeleggen op het bieden van consulaire dienstverlening per telefoon, per e-mail en via de website en een

deel van de communicatie via Twitter en Facebook op zich nemen. Vragen over individuele noodgevallen, reeds lopende consulaire-maatschappelijke zaken, complexe zaken en zaken waarover BZ een beslissing dient te nemen, zouden worden doorgezet naar de afdeling DCV/CA of naar de ambassade ('tweedelijns' dienstverlening, in tegenstelling tot de 'eerstelijns' dienstverlening die het 24/7 CC bood).

Het 24/7 CC zou een investering zijn in onder andere de herkenbaarheid en zichtbaarheid van de dienstverlening door BZ. De registratie en rapportage van contacten en het incorporeren van tevredenheidsonderzoek zou meer inzicht geven in de hoeveelheid, inhoud en kwaliteit van de consulaire dienstverlening. Door het gebruik van deze inzichten in training en sturing konden de kwaliteit en de 'klantgerichtheid' bovendien worden verbeterd. Deze klantgerichtheid zou ook worden gediend door de 24/7-bereikbaarheid, aangezien mensen niet meer afhankelijk zouden zijn van beperkte openingstijden van ambassades. Het 24/7 CC zou ook zorgen voor ontlasting van de ambassades, aangezien 90% van de eerstelijns consulaire telefoontjes op den duur door het Contact Center zou worden afgevangen. Ten slotte zou het Contact Center ook bijdragen aan een groter draagvlak voor het werk van BZ.

In de uitwerking van het 24/7 CC sprak DCV de ambitie uit om in de toekomst meer dan alleen de consulaire frontoffice te herbergen; DCV zou zich voor alle kanalen moeten ontwikkelen tot de frontoffice van de Nederlandse overheid in het buitenland: de Gemeente Buitenland. De introductie van het 24/7 CC zou deze ontwikkeling mogelijk moeten maken. De ambitie om een Gemeente Buitenland te realiseren is drie jaar later ook vermeld in het regeerakkoord van Rutte III, waar sprake is van een 'Loket Buitenland'.

Op basis van een pilot bij het postennetwerk in de Verenigde Staten koos DCV voor een centraal ingericht Contact Center in Den Haag (in plaats van drie Contact Centers verspreid over de wereld), dat gefaseerd zou worden uitgerold. Aandachtspunten bij de inrichting van het Contact Center waren onder andere het vinden van een oplossing voor het

<sup>68</sup> DCV, 2013, *Domeinarchitectuur DCM 2013-2017. Slimmer, moderner en efficiënter werken*.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> DCV, 2014, *Business Case: 24/7 Contact Center*.



beantwoorden van vragen in de meest voorkomende talen, kwaliteitsmeting en sturing, en de samenwerking van het Contact Center met DCV, de posten en de RSO's. Ook zou in kaart moeten worden gebracht via welke kanalen burgers met BZ willen communiceren (en vice versa). Vervolgens zou een kanalenstrategie worden ontwikkeld om deze kanalen aan te kunnen bieden en de klant te sturen op het gebruik van bepaalde kanalen.

### 3.1.2 Het Postenweb

Naast het 24/7 Contact Center was de online informatievoorziening – het Postenweb – een van de kanalen waarin zou worden geïnvesteerd.<sup>71</sup> Het Postenweb bestond uit 240 ambassadewebsites, die door de individuele ambassades werden beheerd en onderhouden. De directie Communicatie (COM) leverde *shared content* op consulaire gebied (bijvoorbeeld over visumaanvragen en over hulp bij noodgevallen), die de posten al dan niet konden gebruiken. Volgens COM sloot het Postenweb niet meer aan bij de moderne diplomatie en bij de wensen en behoeften van mensen en was er sprake van een gebrek aan uniformiteit, juistheid, begrijpelijkheid en vindbaarheid van de informatie.<sup>72</sup> Daardoor werden gebruikers onvoldoende geholpen in hun zoekopdracht en werden posten onvoldoende ontlast, omdat zij nog veel 'onnodige' telefoontjes ontvingen. Betere informatievoorziening was niet alleen belangrijk voor gebruikers en posten, maar ook voor de kwaliteit van de eerstelijns consulaire hulp en advies door het 24/7 CC, dat zich voor het beantwoorden van vragen primair baseert op de online informatievoorziening.

De bedoeling van COM was de 240 bestaande ambassadewebsites om te vormen tot twee websites; een hervorming die paste bij de Rijksbrede visie om klanten optimaal en eenduidig ('als één overheid') te helpen. De ene website zou zich moeten richten op Nederlanders wereldwijd die van plan zijn in het buitenland te gaan wonen, werken, studeren of reizen. De andere site zou bedoeld zijn voor buitenlanders in het buitenland die van plan zijn in Nederland te gaan wonen, werken, studeren of reizen. De centrale redactie van beide websites zou bij het departement in Den Haag komen te liggen.

## 3.2 Implementatie van de nieuwe kanalen en zicht op de 'klant'

De implementatie van onder andere het 24/7 Contact Center en het Postenweb, evenals de uitwerking van de kanalenstrategie op het vlak van de consulaire dienstverlening, zijn apart geëvalueerd in de *Evaluatie multi-channelstrategie Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid 2011-2017*.<sup>73</sup> De evaluatie constateert dat DCV veel heeft geïnvesteerd in de ontwikkeling van de afzonderlijke dienstverleningskanalen en dat de plannen voor de introductie van het Contact Center en de hervorming van het Postenweb grotendeels succesvol zijn uitgevoerd. Tegelijkertijd ontbrak een geïntegreerde multi-kanalenstrategie en was er beperkt zicht op de 'klant' van de dienstverlening.

### 3.2.1 Het 24/7 Contact Center en het Postenweb

Het 24/7 Contact Center is gedurende 2014-2016 geïmplementeerd, op hoofdlijnen volgens de eerder geformuleerde plannen. Het Contact Center is nu het wereldwijde ingangskanaal voor telefoon en e-mail. Alle eerstelijns telefoontjes in het Nederlands, Engels, Frans en Spaans worden door het Contact Center afgehandeld; telefoontjes in andere talen worden niet doorgeschakeld naar Den Haag, maar blijven bij de relevante ambassades. Maandelijks worden er minstens 30.000 telefoontjes en meer dan 5.000 e-mails afgehandeld, waarbij vooral het aantal telefoontjes sterk aan (seizoens-)variatie onderhevig is, met een piek in de zomermaanden. Ook wordt gebruikgemaakt van Twitter, waar het Contact Center (gebruikersnaam @247BZ) eind 2018 meer dan 11.000 volgers had. Het 24/7 CC voert tevens een deel van het *content management* uit op het Postenweb.

Ook de herziening van het Postenweb is uitgevoerd conform de plannen. Het nieuwe Postenweb is in 2016 gerealiseerd. Nederlanders met een consulaire vraag kunnen terecht op [www.nederlandwereldwijd.nl](http://www.nederlandwereldwijd.nl); de website [www.netherlandsandyou.nl](http://www.netherlandsandyou.nl) is gericht op buitenlanders die naar Nederland willen komen. Met deze nieuwe websites kwam er een einde aan de eigen websites van de ambassades. Ambassades kunnen wel, in overleg met

<sup>71</sup> DCV, 2014, *Business Case: 24/7 Contact Center*.

<sup>72</sup> DCV, 2015, *Beoordelingsmemorandum Postenweb*.

<sup>73</sup> De evaluatie is gepubliceerd op de website van IOB, [www.iob-evaluatie.nl](http://www.iob-evaluatie.nl). Deze paragraaf bevat een beknopte synthese van de evaluatie.





het 24/7 CC en COM, bepalen welke informatie er op de landenpagina verschijnt over de consulaire diensten van de ambassade. Het telefoonnummer dat vermeld staat op deze landenpagina's biedt een keuzemenu, waarbij bellers met consulaire vragen worden doorgeschakeld naar het 24/7 CC. Alleen wanneer klanten een andere taal spreken dan de door het 24/7 CC aangeboden talen blijft het gesprek bij de ambassade. Dit gebeurt ook wanneer het 24/7 CC een vraag niet eigenstandig kan beantwoorden en tweedelijns hulp van de ambassade nodig is. Telefoontje die het 24/7 CC niet direct kan afhandelen, kunnen ook worden doorgeschakeld naar de backoffice van DCV.

### 3.2.2 Een geïntegreerde multi-kanalenstrategie?

DCV had in de uitwerking van het 24/7 Contact Center ingezet op ontwikkeling van een multi-kanalenstrategie, waarbij diverse communicatiekanalen (telefonie, e-mail, Twitter, etc.) naast elkaar bestaan en regievoering over de kanalen heen plaatsvindt.<sup>74</sup> In de evaluatieperiode is deze strategie echter niet van de grond gekomen, omdat de focus van DCV lag op de ontwikkeling van de individuele kanalen. Gezien deze ontwikkelagenda (en de daarmee gepaard gaande ontwikkeldruk) is dit logisch.

Tegelijkertijd is het ontbreken van een multi-kanalenstrategie een gemiste kans. Door het ontbreken van zo'n strategie konden mensen niet goed gestuurd worden op het gebruik van bepaalde kanalen. Bovendien is gebleken dat de informatievoorziening niet altijd uniform was (en is). Dit laatste was vooral het geval in de begintijd van het 24/7 CC en het nieuwe Postenweb. Vooral ten aanzien van in te dienen documenten voor het aanvragen van een visum of reisdocumenten werd telefonisch soms iets anders verteld dan wat er op het Postenweb stond. Ook over praktische zaken als openingstijden van ambassades bestond er een gebrek aan uniformiteit van de informatie via de verschillende kanalen. In samenwerking tussen het 24/7 CC en de ambassades is hierin veel verbetering gekomen. In de loop van de tijd is hierdoor ook de kwaliteit van de informatievoorziening verbeterd.

De *Evaluatie multi-channelstrategie Directie Consulaire zaken en Visumbeleid 2011-2017* constateert dat 'multi-channeling' op het vlak van de consulaire dienstverlening steeds complexer

wordt, niet alleen vanwege de snelle technologische ontwikkelingen op dit gebied, maar ook vanwege de in het regeerakkoord van Rutte III neergelegde ambitie om te komen tot een Loket Buitenland. Deze ambitie brengt immers de betrokkenheid van meerdere overheidsorganisaties en aanvullende kanalen (van die organisaties) met zich mee. Deze toenemende complexiteit onderstreept het belang voor het ministerie om zich niet alleen te richten op het ontwikkelen van individuele kanalen, maar ook om een geïntegreerde kanalenstrategie te implementeren.

### 3.2.3 Zicht op de klant

Met de hervorming van de informatievoorziening wilde DCV bijdragen aan de doelstelling om meer 'klantgericht' te gaan werken. Om te kunnen beoordelen of deze doelstelling behaald is, zijn gegevens nodig over de klanttevredenheid met de informatievoorziening vóór en na implementatie van de hervormingen. In de strategie *Consulaire Diplomatie 2013-2017* zet DCV onder de noemer 'kwaliteit en communicatie' in op het ontwikkelen van instrumenten om de klanttevredenheid te meten en informatie te verzamelen over de kwantiteit en kwaliteit van de dienstverlening. Deze informatie zou ten goede moeten komen aan betere sturing en, daarmee, aan de kwaliteit van de dienstverlening. De ambitie wordt ook benoemd in de uitwerking van het 24/7 CC, zoals hierboven vermeld.

In de praktijk is deze ambitie ten dele gerealiseerd. Gegevens over de wensen, behoeften en verwachtingen van mensen ten aanzien van de informatievoorziening vóór de hervormingen zijn beperkt aanwezig. Er is geen structureel behoeftenonderzoek of andersoortig klantonderzoek uitgevoerd voorafgaand aan de invoering van het 24/7 CC; alleen bij de hervorming van het Postenweb is een behoeftenonderzoek uitgevoerd.<sup>75</sup> Daarmee was de inbreng van het klantperspectief, zeker gezien de ontwikkelingen van de afgelopen jaren, relatief gering. Daarnaast pleit ook de diversiteit van de doelgroep voor gedegen klantonderzoek. Om 'klantgerichte' dienstverlening aan te bieden moet de dienstverlening kunnen inspelen op de verschillende behoeften en verwachtingen onder burgers over de informatievoorziening. Inzicht in die verschillen is daarvoor een belangrijke voorwaarde.

<sup>74</sup> DCV, 2014, *Business Case: 24/7 Contact Center*.

<sup>75</sup> Zie hiervoor de *Evaluatie multi-channelstrategie Directie Consulaire zaken en Visumbeleid 2011-2017*.



Klantonderzoek is ook nodig om inzicht te verkrijgen in de ervaren kwaliteit van de dienstverlening. Sinds de invoering van het 24/7 CC en het vernieuwde Postenweb in 2015 voert DCV klantonderzoek uit onder de mensen die eerstelijns telefonisch contact hebben gehad met het Contact Center. Van deze mensen deed 2-4% mee aan het doorlopende tevredenheidsonderzoek. Er waren geen gegevens over de tevredenheid van mensen met andere kanalen of met de aanvraag van een consulaire product, zoals een reisdocument of visum. Hierin is in oktober 2018 verandering gekomen. Sinds die tijd voert DCV klantonderzoek uit onder mensen die online een afspraak hebben gemaakt voor het aanvragen van een consulaire product bij een ambassade en voor klantcontacten via de balie, e-mail, de website en Twitter. Van oktober tot en met maart 2019 deed 45,3% van alle genodigden mee aan het onderzoek.<sup>76</sup>

### 3.2.4 Mate van tevredenheid

De uitkomsten van de klanttevredenheidsonderzoeken ten aanzien van de telefonische dienstverlening door het 24/7 CC en de dienstverlening bij de aanvraag van een consulaire product laten een positief beeld zien.

In 2018 heeft DCV een online publieksconsultatie uitgevoerd waarin de focus lag op de toekomstige vormgeving van de consulaire dienstverlening in het algemeen. Aan deze publieksconsultatie namen 285 mensen deel. DCV heeft de uitkomsten gebruikt als input voor de *Staat van het Consulaire*. Ook is hierin een samenvatting opgenomen van de bevindingen van de consultatie.

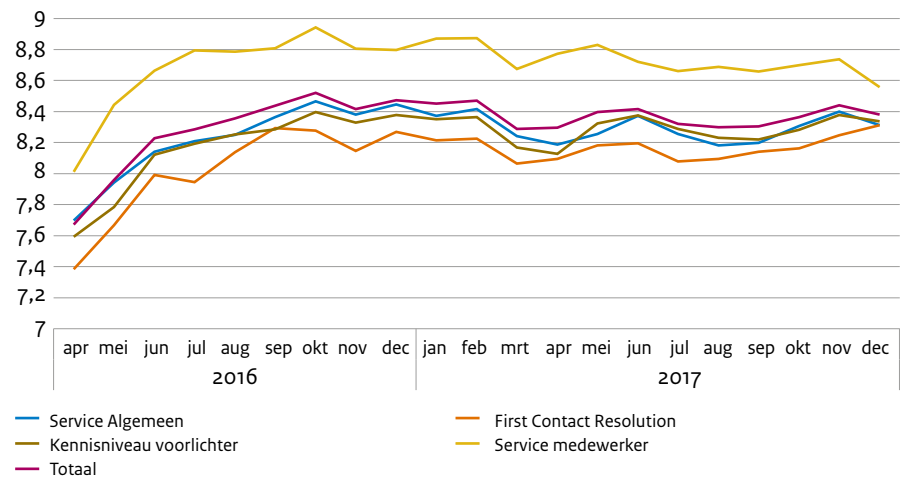
Het tevredenheidsonderzoek onder bellers naar het 24/7 CC wordt sinds april 2016 afgenomen, eerst in het Nederlands en daarna ook in het Engels (juni 2016), Frans en Spaans (november 2016). Bellers konden de volgende vier vragen te beantwoorden:

1. Hoe beoordeelt u de wijze waarop onze voorlichter u heeft geholpen? ('service medewerker' in figuur 5)

2. Hoe beoordeelt u het antwoord dat u heeft gekregen op uw vraag? ('first contact resolution')
3. Hoe beoordeelt u de kennis van de voorlichter over het onderwerp van uw vraag? ('kennisniveau voorlichter')
4. Hoe tevreden bent u over de geleverde service? ('service algemeen')

Het gemiddelde van de antwoorden op deze vragen leidt tot een totaaloordeel ('totaal'). Figuur 5 geeft de cijfers weer voor de verschillende onderdelen en het totaal in het Nederlandse klanttevredenheidsonderzoek per april 2016. Deze cijfers wijken niet sterk af van de scores voor de onderzoeken in andere talen.

Figuur 5 Uitkomsten doorlopend Nederlands klanttevredenheidsonderzoek 24/7 CC (rapportcijfer)



Bron: evaluatie multi-channelstrategie Directie Consulaire zaken en Visumbeleid 2011-2017.

<sup>76</sup> Gegevens via het 24/7 CC.



De cijfers laten zien dat de eerstelijns telefonische afhandeling tijdens de weergegeven periode op een zeer hoog niveau stond. Op alle indicatoren scoorde het Contact Center hoog en schommelde het totaaloordeel (vanaf juni 2016) continu rond 8,5 (op een schaal van 1-10). Dit gold ook voor 2018.<sup>77</sup> In de periode oktober 2018-maart 2019 scoorde de informatievoorziening via de balie, de website en Twitter gemiddeld hoger dan een 4 op een schaal van 1-5.<sup>78</sup>

Bij het onderzoek dat het 24/7 CC sinds oktober 2018 uitvoert onder mensen die online een afspraak hebben gemaakt voor het aanvragen van een consulaire product bij een ambassade gaan de vragen over de reistijd, de termijn waarbinnen een afspraak kon worden gemaakt, het eventueel telefonisch of e-mailcontact en de waardering van de website. Het totaaloordeel over het aanvraagproces van documenten was een 8,7 voor de periode oktober tot en met december 2018. Doordat de uitkomsten worden uitgesplitst naar ambassade en naar product is het mogelijk gericht op kritische punten in te spelen en de dienstverlening verder te verbeteren.

### 3.3 Verwachtingenmanagement

In de periode 2011-2018 wilde DCV niet alleen investeren in de informatievoorziening, maar ook in communicatie ten behoeve van verwachtingenmanagement. Verwachtingenmanagement is het proberen te voorkomen van teleurstelling (in dit geval bij burgers) door van tevoren vast te stellen welke diensten wel en welke diensten niet kunnen worden geleverd.<sup>79</sup> Over die dienstverlening dient informatie beschikbaar te zijn die mensen kunnen raadplegen en/of die proactief door de overheid wordt gecommuniceerd. In de strategie *Consulaire diplomatie 2013-2017* zette DCV duidelijk (ook) in op dit laatste. Deze inzet volgde logisch op de reactie van de minister van BZ op de IOB-beleidsdoorlichting *Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2011*. Hierin gaf de minister aan naar een 'nieuw plan' voor verwachtingenmanagement te streven, 'al was het maar' gezien de beleidsveranderingen die op de agenda stonden.<sup>80</sup> In dit plan zou ook aandacht moeten zijn voor bepaalde – nog te definiëren – doelgroepen en voor het

gebruik van sociale media om mensen te informeren over de diensten die de overheid Nederlanders in het buitenland zou kunnen verlenen.

In de evaluatieperiode lag de nadruk niet op verwachtingenmanagement. Er werden diverse consulaire campagnes opgezet, zoals de 'Overall dichtbij'-campagne en de campagnes over de reisadviezen en het 24/7 BZ Contact Center, maar bij die campagnes lag de nadruk vooral op wat het ministerie voor burgers kan doen, en minder op de grenzen van de dienstverlening. Zo werd er veel aandacht besteed aan de 24/7-bereikbaarheid, maar niet aan beperkingen van de hulp van de ambassade in gevallen als beroving of arrestatie. Over die beperkingen staat wel informatie op de website *nederlandwereldwijd.nl* en in de *Reisapp* die burgers kunnen raadplegen. Dit neemt niet weg dat BZ de burger meer proactief had kunnen wijzen op de grenzen van de dienstverlening, zoals ook blijkt uit beleidsdocumenten en zoals medewerkers van DCV zelf aangaven.

De beperkte inzet op verwachtingenmanagement is begrijpelijk gezien de doelstellingen van DCV om excellente dienstverlening te bieden en (daarmee) het draagvlak voor het werk van BZ te versterken. Bij deze doelstellingen past een positief verhaal over de consulaire dienstverlening – het verhaal dat in de consulaire campagnes is verteld. Ook het snelle tempo waarin ingrijpende veranderingen op het vlak van de consulaire dienstverlening werden doorgevoerd is een verklarende factor voor de geringe aandacht voor verwachtingenmanagement. Daarnaast kan worden opgemerkt dat verwachtingenmanagement maar tot op zekere hoogte mogelijk is. Consulaire gevallen zijn niet onderling gelijk; de consulaire dienstverlening is in de meeste gevallen maatwerk en moet dus van geval tot geval kunnen verschillen. Daarom is het lastig om de grenzen ervan aan te geven. Ook is het onwaarschijnlijk dat burgers alle informatie die tot hun beschikking staat ook werkelijk lezen. Een gebrek aan kennis bij burgers is dus niet per se (alleen) te wijten aan een gebrek aan communicatie van de overheid. Toch neemt dit niet weg dat verwachtingenmanagement een belangrijk thema blijft, niet alleen voor de Nederlandse burgers, maar ook voor de medewerkers van BZ die consulaire diensten verlenen.

<sup>77</sup> Cijfers via het 24/7 CC.

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Beschrijving afgeleid van de definitie van 'expectations management', Oxford Dictionaries.

<sup>80</sup> TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734, nr. 10, Kamerbrief bij *Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2010*.



Verwachtingenmanagement is niet alleen een uitdaging voor het Nederlandse BZ; ook de ministeries van Buitenlandse Zaken van andere landen zien zich voor deze uitdaging gesteld. Uit gesprekken blijkt dat landen erg verschillend met deze uitdaging omgaan.<sup>81</sup> In Australië, Canada en het Verenigd Koninkrijk (VK) wordt veel aandacht besteed aan informatievoorziening over de consulaire dienstverlening. Deze landen geven allemaal een publieke gids uit, gericht op de (grenzen aan) consulaire bijstand aan hun burgers in het buitenland. Zo geeft het Britse *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) een *Consular Services Guide* uit waarin burgers kunnen lezen wat de FCO doet en wat de overheid van burgers zelf verwacht.<sup>82</sup> Bovendien wordt de burger op de website van de FCO herhaaldelijk gewezen op de eigen verantwoordelijkheid en op het feit dat consulaire bijstand geen recht maar een gunst is. Het Canadese *Consular Services Charter* gaat in detail in op wat de burger van de overheid mag verwachten en wat de eigen verantwoordelijkheid van de burger is. Tevens bevat de website waarop het *Charter* te vinden is een actielijst voor burgers die zich in specifieke noodsituaties bevinden.<sup>83</sup> Ook het Australische *Department of Foreign Affairs and Trade* (DFAT) publiceert een document – het *Consular Services Charter* – waarin duidelijk wordt gemaakt wat de burger van DFAT mag verwachten, wat DFAT van de burger verwacht, en onder welke omstandigheden de dienstverlening wordt beperkt.<sup>84</sup> Al met al geldt dat de Britse, Canadese of Australische burger die zich wil informeren over de (grenzen van de) consulaire diensten voldoende informatie tot zijn of haar beschikking heeft.

Nederland beschikte niet over een dergelijke publieke gids. Met de publicatie van *De Staat van het Consulaire* in december 2018 is hiertoe wel een eerste aanzet gegeven. In dit rapport aan de Tweede Kamer noemt BZ de eigen rol en verantwoordelijkheid van de burger in het buitenland een van de uitgangspunten van het consulaire dienstverleningsbeleid. Ook bevat het rapport een *Consulaire Producten- en Dienstencatalogus* met een overzicht van het totale pakket aan consulaire producten en diensten. De catalogus moet de basis vormen voor heldere en toegankelijke publieksinformatie. Daarnaast is ‘duidelijkheid over verwachtingen versus service’ in de beleidsagenda opgenomen als een van de centrale thema’s. Hiertoe zullen de kaders van de consulaire bijstand in de communicatie zo breed

mogelijk onder de aandacht van Nederlanders worden gebracht. Daarbij geldt: des te scherper de informatie over de dienstverlening – en des te beter deze informatie gecommuniceerd wordt – des te groter de kans dat Nederlanders in het buitenland weten tot waar de eigen verantwoordelijkheid strekt en in welke situaties BZ van dienst kan zijn.

### 3.4 Conclusie

BZ heeft in de evaluatieperiode veel geïnvesteerd in het hervormen van de informatievoorziening over de consulaire dienstverlening, waarbij de directe beoogde informatie meer ‘klantgericht’ – dat wil zeggen: moderner en dus meer digitaal – aan te bieden. In een periode waarin forse bezuinigingen gerealiseerd moesten worden, gaf DCV met deze hervormingen blijk van ambitie en daadkracht. Het 24/7 BZ Contact Center en het vernieuwde Postenweb zijn voortvarend ontwikkeld en grotendeels conform de plannen geïmplementeerd. Positief is ook dat consulaire klanten de eerstelijns telefonische afhandeling van vragen door het 24/7 BZ Contact Center hoog waarden.

Niet alle doelstellingen zijn echter gerealiseerd. Ten eerste was er geen sprake van de ontwikkeling van een geïntegreerde multi-kanalenstrategie, waarmee regievoering op de verschillende kanalen (telefoon, e-mail, website, Twitter) niet goed mogelijk was. Vooral net na de introductie van het 24/7 CC en het vernieuwde Postenweb was de informatievoorziening op de verschillende kanalen daarom niet altijd uniform.

Ten tweede geldt dat de burger slechts voor een deel in beeld was. Zo was er voor aanvang van de hervormingen in beperkte mate sprake van behoefteonderzoek. Bovendien werd de tevredenheid met het 24/7 CC en het Postenweb tot eind 2018 beperkt gemeten. Daarmee was lange tijd onduidelijk hoe burgers de dienstverlening waardeerden en waar mensen werkelijk behoefte aan hadden. Meer inzicht in de behoeften en de tevredenheid van burgers is echter een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van betere dienstverlening. De invoering van permanent klantonderzoek voor

<sup>81</sup> Voor het onderzoek heeft IOB gesproken met vertegenwoordigers uit het Verenigd Koninkrijk, Canada, Australië, Duitsland, Frankrijk, Zweden en Ierland.

<sup>82</sup> Voor de meest recente versie, waaruit hieronder geciteerd wordt, zie Foreign and Commonwealth Office, *Helping British People Overseas. Consular services 2016-2020*. Te vinden op <https://www.gov.uk/government/publications/helping-british-people-overseas-consular-services-2016-2020>.

<sup>83</sup> Het Charter is te vinden op <https://travel.gc.ca/assistance/emergency-info/consular/canadian-consular-services-charter>.

<sup>84</sup> Het *Consular Services Charter* is te vinden op <https://smartraveller.gov.au/services/Pages/consular-services-charter.aspx>.



zowel mensen die online een afspraak hebben gemaakt voor het aanvragen van een consulaire product als klantcontacten via de balie, e-mail, de website en Twitter is dan ook zeer positief.

Ten slotte geldt dat in de evaluatieperiode wel veel sprake was van communicatie aan de burger, maar minder van proactief verwachtingenmanagement. Toch is verwachtingenmanagement voor zowel burger als overheid van belang. Daarom is het goed dat in *De Staat van het Consulaire* op dit thema wordt ingezet.

## Aanbevelingen

- Verleg de focus van het ontwikkelen van individuele informatievoorzienings- en communicatiekanalen naar het vormgeven van een geïntegreerde multi-kanalenstrategie.
- Blijf aandacht besteden aan de behoeften en tevredenheid van burgers om de dienstverlening te verbeteren.
- Zoek naar verschillende communicatie-uitingen om vorm te geven aan verwachtingenmanagement, gericht op verschillende doelgroepen, waarbij de grenzen van de dienstverlening zo scherp mogelijk worden gecommuniceerd.



- Download voor vertrek de 24/7 BZ Reis app.
- Check het laatste reisadvies.
- Zorg voor een goede reisverzekering.
- Neem altijd je paspoort mee.

#### Leeswijzer

Dit hoofdstuk richt zich op de toegankelijkheid van de reisadviezen, het gebruik en de waardering daarvan door reizigers, en de interne procesgang van de aanpassing van reisadviezen.

## 4 Reisadviezen

“Je gaat op vakantie, en je neemt mee...” Veel mensen hanteren een vakantiechecklist bij de voorbereiding op hun vakantie. Een reisdocument, tandenborstel en geld staan al snel op de lijst. Maar hoe zit het met het BZ-reisadvies? Waarom bestaat er een BZ-reisadvies voor Nederlandse burgers? Waarom is het belangrijk dat juist de Nederlandse overheid informatie verstrekt over de veiligheidssituatie in een gebied?

De toenemende welvaart en beschikbaarheid van grensoverschrijdende transport- en communicatiemiddelen maken het voor steeds meer mensen mogelijk om in het buitenland te gaan wonen, werken en recreëren. Dit geldt ook voor Nederlanders. In 2016 ondernam bijna 81% van de Nederlandse bevolking minimaal één vakantie. De helft van alle vakanties (17,9 miljoen op een totaal van 35,5 miljoen) was in het buitenland.<sup>85</sup> Daarnaast wonen ongeveer een miljoen Nederlanders in het buitenland.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> NIBTC-NIPO, 2016, CVO jaarcijfers vakantiemarkt 2016; <https://www.statista.com/statistics/617254/expenditure-on-outbound-tourism-the-netherlands/>.

<sup>86</sup> Cijfers uit DCV, 2018, *De Staat van het Consulaire*, p. 7. Precieze cijfers voor 2018 zijn niet beschikbaar. Het aantal van ongeveer een miljoen is aannemelijk. De Population Division van het Department of Economic and Social Affairs van de Verenigde Naties becijferde dat in 2017 1.015.302 Nederlanders in het buitenland woonden, een schatting gebaseerd op wereldwijde bevolkingsregisters.



De Nederlanders die in het buitenland wonen of recreëren zijn steeds vaker te vinden op verre, exotische bestemmingen buiten Europa.<sup>87</sup>

Tegelijkertijd kan een verblijf in het buitenland veiligheidsrisico's met zich meenemen. Zo is de politieke onrust in de afgelopen jaren toegenomen door onder meer conflicten en terreuraanslagen, met name in de regio Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Maar ook dichterbij huis, op Europese bodem, vonden de afgelopen jaren terroristische aanslagen plaats, waaronder in Parijs (januari en november 2015), Brussel (maart 2016) en Barcelona (augustus 2017). Verder was er in de afgelopen jaren sprake van een groeiend aantal natuurrampen.<sup>88</sup> Voorbeelden zijn orkaan Irma die Sint Maarten trof (september 2017) en de aardbeving en tsunami in Sulawesi (september 2018). De Verenigde Staten, China en India zijn de landen die in de periode 2005-2015 het meest getroffen zijn door natuurrampen.<sup>89</sup>

De veiligheid van een bestemming en de geopolitieke (in)stabiliteit van het gebied hebben een grotere invloed gekregen op de keuze van een reiziger om ergens naartoe te gaan.<sup>90</sup> Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het aantal toeristen naar populaire reisbestemmingen zoals Turkije, Tunesië en Egypte in de jaren na de Arabische lente in 2011 daalde.<sup>91</sup> Nederlandse burgers zijn zich meer bewust van, en zijn gevoeliger geworden voor, de veiligheidssituatie in een gebied. Informatie ter voorbereiding op een reis is daarom belangrijker geworden.

Wereldwijd hebben mensen toegang tot breed uiteenlopende (online) informatiebronnen, van formele nieuwsinstanties tot informele contacten via Facebook of Whatsapp. Berichten (inclusief verkeerde berichtgeving) verspreiden zich in een hoog tempo, zeker via sociale media.<sup>92</sup> Berichten en geruchten via sociale media kunnen enerzijds sneller geruststellen en anderzijds sneller alarmeren.<sup>93</sup> De veelheid en diversiteit aan informatie, de veiligheidsrisico's voor Nederlandse burgers en de toegenomen mobiliteit van Nederlanders rechtvaardigen een betrouwbaar en tijdig reisadvies voor de Nederlandse burger. Door waarschuwingssystemen als het reisadvies zijn mensen in staat zich voor te bereiden of gericht actie te ondernemen als zich een onveilige situatie voordoet of dreigt voor te doen.<sup>94</sup>

De Nederlandse overheid stelt dat reizigers in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding op hun reis of verblijf in het buitenland (zie ook hoofdstukken 1 en 3). Desalniettemin heeft de overheid het 'recht en de plicht' haar burgers te informeren over moeilijke omstandigheden of gevaren in een bepaald reisbestemmingsgebied.<sup>95</sup> Met dat doel publiceert BZ sinds 1994 het BZ-reisadvies. Het reisadvies is niet bindend van aard, dus de burger kan er geen rechten aan ontleen. De Nederlandse burger blijft zelf verantwoordelijk voor zijn eigen veiligheid.

Binnen de EU is er geen draagvlak voor één Europees reisadvies. Dat heeft te maken met het feit dat de verantwoordelijkheid voor consulaire-maatschappelijke dienstverlening – en dus ook de reisadviezen – nog altijd bij de lidstaten ligt. Lidstaten hebben deze verantwoordelijkheid op verschillende manieren gedefinieerd in wet- en regelgeving, ingegeven door uiteenlopende historische relaties met andere landen, gevoeligheden en

<sup>87</sup> Dit blijkt uit data van de reisbranche; zie bijvoorbeeld Up in the Sky, *Nederlander kiest steeds vaker voor verre reizen*, [www.upinthesky.nl](http://www.upinthesky.nl).

<sup>88</sup> The Economist, 2017, *Weather-related disasters are increasing*, <https://www.economist.com/graphic-detail/2017/08/29/weather-related-disasters-are-increasing>.

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Singleton, P., Isaac, R., en Saffari, N., 2017, *Destination safety and Dutch tourism flows. A study of the relationship between geopolitics and destination security and its impact on Dutch outbound tourism*. Centre of Expertise: Leisure, Tourism and Hospitality (CELTH).

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Liem, M., Kuipers, S., en Sciarone, J., 2018, *Terroristische dreiging in Nederland. De risicoperceptie en mogelijkheden voor risicocommunicatie*. Universiteit Leiden in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum.

<sup>94</sup> Bos, J.G.M., Van Es, A.M.D., Vasterman, P., en Neyzen, M., 2011, *Cry Wolf, een fenomeenonderzoek*. COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement en Universiteit van Amsterdam. Onderzoek in opdracht van NCC van ministerie van Veiligheid en Justitie.

<sup>95</sup> UNWTO General Assembly 13<sup>th</sup> session in Santiago, Chile, 27 September – 1 October 1999, *Global Code of Ethics for Tourism - Resolution A/RES/406(XIII)*.



informatiebronnen.<sup>96</sup> Er zijn ook verschillen in risico's voor burgers in het buitenland die samenhangen met verschillen in nationaliteit.<sup>97</sup> Dat de Nederlandse overheid een reisadvies opstelt voor haar eigen onderdanen is dus logisch.

## 4.1 Veranderingen in uitvoering

In de strategie *Consulaire Diplomatie* voor de periode 2013-2017 stelt DCV de 'klant' van de consulaire dienstverlening centraal en onderstreept de directie het belang van een 'proactieve interne en externe communicatiestrategie om de zichtbaarheid van en het draagvlak voor BZ te versterken'.<sup>98</sup> Daarvoor wilde het ministerie onder andere meer investeren in het ontsluiten van informatie via digitale applicaties. DCV gaf hierbij prioriteit aan twee typen informatie: het BZ-reisadvies en informatie over de mogelijkheid voor Nederlanders in het buitenland om zich te registreren bij het ministerie (meer hierover in hoofdstuk 7 over crisisvoorbereiding). Het reisadvies moest meer aansluiten bij informatie die relevant en in toenemende mate digitaal beschikbaar zou zijn voor Nederlanders in het buitenland. De investeringen die het ministerie wilde realiseren betreffen vooral de informatiekanaalen, de vormgeving van het reisadvies en het taalgebruik.

### 4.1.1 Informatiekanaalen

Drie belangrijke kanalen die het ministerie gebruikt om burgers te attenderen op veiligheidsrisico's in het buitenland zijn de Reisapp, de Informatieservice en de website.

In 2012 lanceerde het ministerie de *Reisapp* met daarin reisadviezen voor alle landen en contactgegevens van ambassades en consulaten. In 2015 werd de app vernieuwd. Het doel van de app was de reiziger een extra en toegankelijk informatiekanaal te bieden naast de 240 websites van ambassades die destijds nog bestonden. De inhoud van de Reisapp wordt automatisch geactualiseerd zodra een reisadvies wordt aangepast.

Daarnaast kregen Nederlanders in het buitenland in 2013 de mogelijkheid hun gegevens bij het ministerie achter te laten, zodat zij (onder andere) updates van het reisadvies konden ontvangen. Registratie kon via de online registratiemodule van Kompas en via de reisadviezenabonneeservice op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl). Omdat registratie in de praktijk hoogdrempelig bleek, voerde het ministerie in 2017 een nieuw systeem in, de *Informatieservice*. Hiermee werd registratie eenvoudiger. Nederlanders die zich hebben geregistreerd, ontvangen in geval van een aangepast reisadvies automatisch een update per e-mail van het reisadvies voor het land (of de landen) waarvoor ze zich hebben aangemeld.<sup>99</sup>

Een derde communicatiekanaal is de *website van Buitenlandse Zaken*. Tot 2016 bestond er van elke ambassade een website met daarop het reisadvies voor het ambtsgebied van de ambassade. In hoofdstuk 4 is besproken dat alle bestaande websites van BZ in 2016 zijn omgezet naar twee websites. Sinds deze verandering zijn de reisadviezen terug te vinden op de website [www.nederlandwereldwijd.nl](http://www.nederlandwereldwijd.nl).

### 4.1.2 Presentatie en taalgebruik

Om de leesbaarheid te vergroten werden ook de presentatie van het reisadvies en het taalgebruik aangepast. Zo zijn de teksten van alle reisadviezen op de website geredigeerd tot taalniveau B1. Ter ondersteuning aan deze tekst heeft elk land een landkaartje waarop de mate van veiligheid wordt gevisualiseerd met een of meerdere kleuren. Het ministerie hanteert vier categorieën veiligheid:

- groen – geen bijzondere veiligheidsrisico's;
- geel – let op, veiligheidsrisico's;
- oranje – alleen noodzakelijke reizen; en
- rood – niet reizen.

<sup>96</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, Aangangsels van de Handelingen nr. 3053, *Antwoord op vragen van het lid Sjoerdsma (D66) aan de Minister van Buitenlandse Zaken over verschillende reisadviezen door lidstaten van de Europese Unie* (ingezonden 8 juli 2015).

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> DCV, 2012, *Consulaire diplomatie. Strategie 2012-2017*, p. 11.

<sup>99</sup> Zie [www.informatieservice.nederlandwereldwijd.nl](http://www.informatieservice.nederlandwereldwijd.nl).





Bij het herzien van de vormgeving van het reisadvies heeft BZ zich laten inspireren door Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, die al met kaartjes werkten. De kaartjes laten ook verschillen zien tussen regio's in een land. Op deze manier is er meer ruimte voor nuances over de veiligheid binnen een land.

Tot slot bevatten de reisadviezen hyperlinks naar relevante veiligheidsgerelateerde informatie van externe organisaties als het Landelijk Coördinatiecentrum Reizigersadvisering (gezondheidsinformatie) en de ANWB (informatie over verkeersveiligheid).

## 4.2 Aanpassing van een reisadvies

De ambassadeur is verantwoordelijk voor actuele, objectieve en betrouwbare informatievoorziening aan DCV over de veiligheidssituatie in zijn ambtsgebied.<sup>100</sup> Voordat hij of zij deze informatie deelt met DCV, checkt de ambassade zoveel mogelijk bij andere EU-landen hoe zij de veiligheidssituatie inschatten. DCV is eindverantwoordelijk voor de inhoud en de publicatie van het reisadvies. In het begin van de evaluatieperiode waren het voornamelijk de ambassades in samenwerking met DCV die de reisadviezen aanpasten. De deskundigheid en kennis van de ambassades waren leidend. De motivatie hiervoor was dat het vanuit Den Haag moeilijk was om een precieze inschatting/afweging te maken van de veiligheidssituatie in het ambtsgebied van een ambassade.<sup>101</sup>

DCV is meer gaan sturen op uniformiteit binnen en tussen alle reisadviezen. Ook wordt gecontroleerd of het advies overeenkomt met de beleidslijn van de reisadviezen, zoals controle op B1-taalniveau. De post is nog steeds verantwoordelijk voor het tijdig aanleveren van actuele, objectieve, betrouwbare en accurate informatie voor het reisadvies. In tegenstelling tot het begin van de evaluatieperiode worden de regiodirecties

en de communicatiedirectie (COM) meer standaard bij het proces betrokken. De regiodirecties adviseren op verzoek van DCV over politieke gevoeligheden; COM adviseert desgevraagd vanuit communicatief oogpunt over de redactie van reisadviesaanpassingen en twittert indien nodig over aangepaste reisadviezen. Daarnaast kunnen deze directies (evenals DCV) een signalerende functie hebben op het terrein van de reisadviezen. Indien op het departement informatie bekend is die aanleiding kan geven tot een mogelijke aanpassing van het reisadvies, kunnen de betreffende directies dit kenbaar maken aan DCV. DCV neemt vervolgens contact op met de betreffende post.<sup>102</sup>

Afhankelijk van de aard van de aanpassing en het type veiligheidssituatie kunnen ook andere partijen worden geconsulteerd. Zo vindt bij een terreur- of grote veiligheidsdreiging consultatie plaats met de inlichtingendiensten, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en/of het ministerie van Defensie.<sup>103</sup> Dit gebeurde eerder ook al, maar nu is daar vaker sprake van. Daarnaast kunnen lokale autoriteiten, maatschappelijke organisaties en bedrijven, zoals reisorganisaties, worden geraadpleegd over de veiligheidssituatie en -risico's.<sup>104</sup> In de praktijk was er op dit vlak weinig samenwerking met de reisbranche en ngo's. Eind 2017 is afgesproken deze samenwerking te versterken.<sup>105</sup>

Verder informeert DCV de departementsleiding en de ministers over reisadviezen van politiek gevoelige aard. Waar nodig worden aanpassingen ter accordering aan hen voorgelegd.<sup>106</sup>

Net als in het verleden kan DCV het reisadvies in urgente gevallen, zoals bij een acute crisis, aanpassen zonder overleg met de post.<sup>107</sup> Posten hebben na dergelijke spoedpublicaties altijd de mogelijkheid om verdere voorstellen te doen voor aanpassing van het reisadvies.<sup>108</sup> Er is bij DCV geen vraagbaak beschikbaar waar ambassades 24/7

<sup>100</sup> Handboek Buitenlandse Zaken (HBBZ).

<sup>101</sup> Interne communicatie van DCV.

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> HBBZ.

<sup>105</sup> DCV heeft deze afspraak gemaakt tijdens een IOB-workshop over de reisadviezen, waarbij alle stakeholders aanwezig waren.

<sup>106</sup> HBBZ.

<sup>107</sup> HBBZ.

<sup>108</sup> Ibid.



terecht kunnen met vragen over (aanpassingen van) het reisadvies. Nu is er alleen iemand aanwezig die in geval van nood op elk tijdstip gebeld kan worden.

Wel is DCV in de evaluatieperiode de ambassades actiever gaan benaderen met de vraag of het reisadvies nog actueel en accuraat is. Ambassades in risicolanden hebben over het algemeen een groot veiligheidsbewustzijn en zijn proactief in het bijhouden en aanpassen van het reisadvies.<sup>109</sup> Dit geldt niet per se voor kleinere ambassades, waar de verantwoordelijkheid van de ambassadeur voor reisadviezen door de werklast onder druk kan komen te staan.<sup>110</sup> Vooral deze ambassades waarderen de actieve benadering van DCV.<sup>111</sup>

## 4.3 Kwaliteit van het reisadvies

Voor het reisadvies gelden twee categorieën kwaliteitseisen. De eerste betreft de kwaliteit van de inhoud van het reisadvies, in termen van betrouwbaarheid, accuraatheid, objectiviteit en onafhankelijkheid. De tweede categorie gaat over de actualiteit, in termen van tijdigheid. Deze kwaliteitseisen zijn door de tijd heen consistent gebleven. Zij zijn niet uitgewerkt in kritische prestatie-indicatoren, met uitzondering van het aspect tijdigheid. Hiervoor was in 2012 het volgende doel geformuleerd: 100% van de reisadviezen moest gepubliceerd zijn binnen 24 uur na verandering van de veiligheidssituatie.<sup>112</sup> Als interne streefnorm werd 90% gehanteerd.<sup>113</sup>

### 4.3.1 De actualiteit van het reisadvies

Het onderzoek laat zien dat het reisadvies in de periode 2011-2017 vaak te laat geactualiseerd en gepubliceerd werd. Dit blijkt onder meer uit het logboek dat DCV vanaf februari 2016 heeft bijgehouden over aangepaste reisadviezen.<sup>114</sup> In de periode februari 2016-januari 2017 was 30% van de reisadviezen binnen 24 uur gepubliceerd na ontvangst van informatie van de ambassade over een verandering in de veiligheidssituatie. In 38% van de gevallen duurde de aanpassing langer dan 24 uur. Voor de overige 32% van de aangepaste reisadviezen was geen informatie beschikbaar. Op basis van deze gegevens kan worden gezegd dat *minstens* 38% van de reisadviezen niet overeenkomstig de 24-uursnorm werd gepubliceerd. In sommige gevallen duurde aanpassing dagen, weken of zelfs maanden.

Ter illustratie: de ambassade in Nigeria leverde op 8 februari 2016 informatie aan om het reisadvies te verlichten. Negen dagen later, op 17 februari 2016, werd het reisadvies aangepast. In het geval van Venezuela kwam de post op 21 maart 2016 met informatie om het reisadvies te verzwaren. Publicatie van het reisadvies vond uiteindelijk twee maanden later plaats, op 20 mei 2016. Op 31 januari 2016 kwam informatie binnen van de ambassade Khartoem om het reisadvies te verlichten. Op 15 april werd de wijziging gepubliceerd; dat is drie en een halve maand later.

Tijdigheid is ook een onderwerp dat naar voren kwam in gesprekken met ambassademedewerkers en reisorganisaties. Geïnterviewden van zowel binnen als buiten het ministerie vinden dat het reisadvies te vaak te laat werd gepubliceerd. Met 'te laat' bedoelen respondenten dat andere informatiebronnen eerder zijn met berichtgeving over de veiligheidssituatie dan het ministerie. Volgens deze respondenten is dit niet wenselijk, omdat via andere informatiebronnen foutieve informatie naar buiten kan komen. Met name in de periode 2015-2017 stond de tijdigheid onder druk, omdat de toenmalige minister van BZ alle aangepaste reisadviezen wenste te zien voordat ze werden

<sup>109</sup> Dit blijkt uit gesprekken met DCV/CA-medewerkers.

<sup>110</sup> DCV, 2012, *Impactanalyse DCM-regionalisering*.

<sup>111</sup> Dit blijkt uit gesprekken met medewerkers van DCV/CA en posten.

<sup>112</sup> DCV, 2012, *Normen, (regionale) consulaire processen. Onderdeel van het Kader Consulaire Dienstverlening*.

<sup>113</sup> Ibid.

<sup>114</sup> Het logboek gaat terug tot 1994. Pas vanaf februari 2016 is echter geprobeerd om bij te houden hoe lang het proces duurt vanaf het moment dat de ambassade informatie aanlevert - die een aanpassing van het reisadvies zou rechtvaardigen - tot het moment van publicatie.



gepubliceerd.<sup>115</sup> Ook de consultatie van andere directies en externe actoren, waarvan (zoals hierboven aangegeven) nu meer sprake is dan in het verleden, kon het besluitvormingsproces vertragen.<sup>116</sup>

Ook als alle reisadviezen binnen de norm van 24 uur aangepast zouden worden, zou er waarschijnlijk nog steeds sprake zijn van de perceptie dat het reisadvies vaak 'te laat' is. Deze perceptie kan worden verklaard door het veranderde medialandschap. Sociale media lijken het informatievervalsproces te versnellen, zowel in de berichtgeving van de overheid naar burgers als tussen burgers onderling.<sup>117</sup> Hierdoor stijgen de verwachtingen van burgers ten aanzien van de snelheid waarmee informatie beschikbaar komt. Ook de opkomst van de *on demand economy*, waarbij gewenste goederen of diensten meteen geleverd worden om de behoeften van consumenten direct te bevredigen,<sup>118</sup> voedt de trend van hoge verwachtingen onder burgers ten aanzien van de snelheid van de informatievoorziening van de overheid, waaronder ook de tijdigheid van het reisadvies.<sup>119</sup>

Verder wijzen respondenten op de mogelijke gevolgen van te late berichtgeving. Zo verloor de e-mail waarschuwingfunctie van de Informatieservice zijn toegevoegde waarde, omdat deze gekoppeld was aan het moment van de publicatie van een reisadvies. Hierin is eind 2018 verandering gekomen (zie hoofdstuk 7). Een ander gevolg betreft de toename van telefoontjes die medewerkers van het 24/7 BZ Contact Center of de ambassade binnenkrijgen over een bepaalde veiligheidssituatie. Indien het ministerie het reisadvies nog niet officieel heeft aangepast, en andere bronnen al wel berichten over een bepaalde situatie, levert dat vragen op. Medewerkers kunnen echter geen officieel antwoord geven zolang er nog geen reisadvies uit is. Nederlandse burgers kunnen dan andere (niet-officiële) bronnen gaan raadplegen, die wellicht onjuiste informatie bevatten. Daarnaast heeft late publicatie een negatief effect op het gebruik van reisadviezen; de actualiteit van een reisadvies bepaalt namelijk sterk of het advies wordt opgevolgd en of

mensen in de toekomst de reisadviezen van BZ nogmaals raadplegen. Tot slot kan late publicatie van het BZ-reisadvies de reputatie van het ministerie schaden, terwijl het reisadvies – zoals eerder besproken – juist positief zou moeten bijdragen aan de zichtbaarheid van, en het draagvlak voor, BZ.

Tijdigheid is niet alleen van belang voor het opschalen van een reisadvies – dat wil zeggen, het toepassen van een hogere risicoclassificatie – maar ook voor het afschalen daarvan. Respondenten binnen BZ geven aan dat DCV gemakkelijker overgaat tot het eerste dan tot het laatste. Deze constatering past bij het gegeven dat DCV er naar neigt aan de voorzichtige kant te blijven.

Het nadeel van een permanent hoog dreigingsniveau waarbij de gebeurtenis waarvoor gewaarschuwd wordt (meestal) uitblijft, is dat de kans toeneemt dat de geloofwaardigheid van, en het vertrouwen in, het reisadvies afneemt. Daarmee daalt ook de bereidheid om waarschuwingen in het reisadvies op te volgen.<sup>120</sup> Om deze effecten te voorkomen, is het van belang niet langer dan noodzakelijk een waarschuwing af te geven. Zo meldt de NCTV in haar toelichting over de verschillende dreigingsniveaus dat de hoogste dreiging voor een beperkte tijd wordt afgekondigd, om zo het risico op bovengenoemde effecten te verkleinen. Een onnodig lang zwaar reisadvies kan ook negatieve effecten hebben voor de bilaterale relatie en de investeringsmogelijkheden voor bedrijven onnodig beperken.<sup>121</sup>

Voor DCV is tijdigheid ook een aandachtspunt. Dit blijkt uit de *Staat van het Consulaire*, waarin de directie het doel stelt reisadviezen zo snel mogelijk aan te laten sluiten op de actualiteit. Daarbij staat de zorgvuldigheid van de inhoud voorop.

<sup>115</sup> Dit blijkt uit interviews met BZ-medewerkers.

<sup>116</sup> Idem.

<sup>117</sup> Liem, M., Kuipers, S., en Sciarone, J., 2018, *Terroristische dreiging in Nederland. De risicoperceptie en mogelijkheden voor risicocommunicatie*. Universiteit Leiden in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum.

<sup>118</sup> Jaconi, M., 2014, "The 'On-Demand Economy' Is Revolutionizing Consumer Behavior — Here's How", in: *Business insider*. Een voorbeeld van zo'n *on demand product* is Netflix.

<sup>119</sup> De veranderde verwachtingen van burgers ten aanzien van overheidsdienstverlening in het algemeen zijn in hoofdstuk 3 aan de orde gekomen.

<sup>120</sup> Dit is het zogenoemde Cry Wolf-effect. Zie Bos, J.G.M., Van Es, A.M.D., Vasterman, P., en Neyzen, M., 2011, *Cry Wolf, een fenomeenonderzoek*. COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement en Universiteit van Amsterdam.

<sup>121</sup> Dit blijkt uit interviews en uit interne e-mailcorrespondentie.



## 4.3.2 De inhoud van het reisadvies

Gegeven de betrouwbaarheid van de informatie over veiligheidsrisico's in bepaalde gebieden, is het niet mogelijk om de kwaliteit van de inhoud van het reisadvies – in termen van accuraatheid, betrouwbaarheid, onafhankelijkheid en objectiviteit – objectief na te gaan. De navolgende paragrafen zijn gebaseerd op documentonderzoek en gesprekken, die weergeven hoe BZ-medewerkers en andere actoren tegen de inhoud van het reisadvies aankijken.

### Accuraatheid, betrouwbaarheid, onafhankelijkheid en objectiviteit

Uit documentonderzoek en gesprekken blijkt dat zowel BZ-medewerkers als mensen buiten het ministerie menen dat het ministerie de informatie over veiligheidsrisico's voor Nederlandse burgers zorgvuldig afweegt, onder het motto: *better safe than sorry*. Respondenten hebben het gevoel dat DCV zich over het algemeen niet snel onder druk laat zetten door reisorganisaties, de politiek, of andere instanties die het reisadvies liever anders hadden gezien. Alle respondenten zijn het er ook over eens dat het reisadvies toegankelijker en beter leesbaar is geworden door de kaartjes en het B1-taalniveau.

Over het algemeen bestaat er geen discussie over de mate waarin het reisadvies de veiligheidssituatie ter plekke goed weergeeft. Toch noemden verscheidene geïnterviewden (ambassade-medewerkers, honorair consuls, reisorganisaties) reisadviesaanpassingen waarvan men zich afvroeg of het advies de realiteit wel goed weergaf. Zo vroegen bepaalde respondenten zich af waarom Europese landen groen blijven na een terroristische aanslag, en landen als Tunesië en de Filipijnen oranje of rood. Deze vragen komen deels voort uit het feit dat de criteria die DCV gebruikt voor het kiezen van veiligheidscategorieën niet voor alle respondenten – ook binnen DCV en, breder, BZ – bekend en/of duidelijk zijn. Deze criteria betreffen de mate van weerbaarheid (die iets zegt over de bescherming van Nederlanders door lokale autoriteiten tegen terreurdreiging) en het risiconiveau. In dit geval is er zowel in Europa als in Tunesië of de Filipijnen sprake van risico, maar de weerbaarheid van Europese landen wordt hoger ingeschat dan die van de

andere twee landen. Hoewel deze criteria moeilijk te operationaliseren zijn (en een operationalisering in de praktijk ontbreekt), is dit niet onmogelijk. Ook is het niet ongebruikelijk om de operationalisering van coderingen te communiceren naar de buitenwacht. De NCTV, bijvoorbeeld, hanteert vijf dreigingsniveaus voor terrorisme in Nederland die alle zijn uitgewerkt in duidelijke indicatoren en die door het publiek te raadplegen zijn.<sup>122</sup>

De discussie over de mate waarin het reisadvies de werkelijkheid goed weergeeft heeft ook te maken met verschillen van inzicht tussen DCV en BZ-medewerkers op de posten. Deze verschillen gelden vooral voor een klein aantal, vooral politiek gevoelige, reisadviezen voor hoog- risicogebieden.<sup>123</sup> Hierbij nam DCV de argumentatie van de veiligheidsexperts op de betreffende ambassades over de aard van de veiligheidssituatie niet altijd over.<sup>124</sup> Volgens DCV deed ze dit onder andere omdat ambassades de gevaren voor burgers niet altijd goed kunnen inschatten doordat ze gewend zijn geraakt aan de situatie of omdat de informatie van de veiligheidsexperts in Den Haag afwijkt van de inschatting van de post. Medewerkers op een aantal ambassades waar sprake was van grote veiligheidsrisico's herkennen zich echter niet in de door DCV aangedragen overwegingen.

Voor een klein deel van de reisadviezen bestaat er discussie over de onafhankelijkheid van het reisadvies. Sommige respondenten binnen en buiten BZ gaven aan dat het reisadvies soms politiek bepaald lijkt. DCV spreekt tegen dat dit het geval is. Dat reisadviezen politiek *gevoelig* zijn, is niet vreemd; vaak staan de bilaterale relatie en economische belangen, zoals handel en toerisme, op het spel.<sup>125</sup> Dit betekent volgens DCV echter niet dat dergelijke politieke gevoeligheden de inhoud van het reisadvies bepalen; in de afweging van het reisadvies zou de veiligheid van de burger altijd voorop staan.<sup>126</sup>

<sup>122</sup> NCTV, *Opbouw dreigingsniveaus DTN*, via [www.nctv.nl](http://www.nctv.nl).

<sup>123</sup> In dit onderzoek ging het om zes ambassades. Op vijf van de zes ambassades waren veiligheidsexperts geplaatst.

<sup>124</sup> Namelijk in vijf van de zes gevallen.

<sup>125</sup> Dit speelt ook bij andere landen. Denk bijvoorbeeld aan de politiek gevoelige relatie die Frankrijk en België hebben met hun voormalige koloniën.

<sup>126</sup> Conform het HBBZ.



## 4.4 Bekendheid met en gebruik van het BZ-reisadvies

BZ heeft NBTC-NIPO onderzoek laten doen naar het reisvoorbereidingsgedrag van de Nederlandse vakantieganger en naar de rol die het reisadvies daarin inneemt.<sup>127</sup> In dit onderzoek – het Continu Vakantie Onderzoek (CVO) – is gekeken naar kennis, houding en gedrag van burgers over veilig reizen. Deze informatie is gebruikt voor de communicatiestrategie van het ministerie. Als onderdeel hiervan zijn publiekscampagnes (zomer 2015 en zomer 2017) gelanceerd om Nederlandse reizigers bewust te maken van mogelijke veiligheidsrisico's bij buitenlandse reizen. Het ministerie maakt tevens gebruik van sociale media, zoals Facebook, en van vloggers en bloggers.

Het CVO laat zien dat het reisadvies in 2017 over het algemeen zeer beperkt geraadpleegd werd. Van de Nederlandse vakantiegangers naar buitenlandse bestemmingen bereide 28% zich voor door van tevoren informatie op te zoeken over zaken als de lokale veiligheidssituatie, noodnummers en lokale wetten en gebruiken.<sup>128</sup> Het reisadvies werd voor slechts 6% van het totaal aan buitenlandse vakanties bekeken. Voor niet-Europese bestemmingen (inclusief Turkije en Rusland) liggen de getallen anders: daar bereide 74% van de vakantiegangers zich voor door informatie op te zoeken, waarbij 30% van de reizigers het reisadvies raadpleegde.

Hoewel het gebruik van het reisadvies over het algemeen erg beperkt is, zijn Nederlanders wel redelijk bekend met het feit dat er een BZ-reisadvies is; vrijwel alle door NBTC-NIPO ondervraagde reizigers zeggen weleens van het reisadvies te hebben gehoord.<sup>129</sup> Zes op de tien reizigers zeggen goed bekend te zijn met het BZ-reisadvies. De meeste reizigers geven aan dat het BZ-reisadvies gaat over onveilige gebieden en terrorisme. De bekendheid met de verschillende communicatiekanalen van BZ die over de reisadviezen berichten, is daarentegen beperkt. Minder dan een tiende van de ondervraagden kent de Reisapp, de website, de Informatieservice, het 24/7 BZ Contact

Center en het Twitteraccount. De beperkte bekendheid onder mensen met de communicatiekanalen van BZ benadrukt het belang van het ontwikkelen van een multi-kanalenstrategie, zoals betoogd in hoofdstuk 3.

In 2017 heeft BZ onderzoek laten uitvoeren naar het effect op het gedrag van burgers van de publiekscampagnes omtrent veilig reizen.<sup>130</sup> Uit het onderzoek blijkt dat na de campagne meer reizigers de intentie hebben zich in een vroeger stadium te verdiepen in de risico's van de reisbestemming (voor 46%, na 53%). Het onderzoek geeft echter ook aan dat het BZ-reisadvies niet de primaire informatiebron is voor de vakantievoorbereiding. Reizigers zoeken eerder naar persoonlijk geladen informatie, zoals websites met beoordelingen van andere reizigers of ervaringen van bekenden. Volgens het onderzoek wordt het reisadvies uiteindelijk door één op de tien reizigers geraadpleegd; een hoger aandeel dan het aandeel van 6% dat uit het CVO naar voren komt. Ondanks dit verschil ondersteunt het campagne-effectonderzoek het gegeven dat het reisadvies slechts zeer beperkt wordt geraadpleegd.

Overigens geldt dat niet alleen vakantiegangers de reisadviezen lezen, maar ook andere groepen, zoals medewerkers van bedrijven en ngo's die in instabiele of fragiele gebieden werken. Uit gesprekken met ngo's en ambassades blijkt dat ngo's en bedrijven de reisadviezen anders lezen en gebruiken dan vakantiegangers. Net als vakantiegangers maken zij gebruik van andere bronnen, waaronder de reisadviezen van andere (EU-) landen. Ook hebben zij vaak toegang tot (lokale) bronnen die hen van informatie kunnen voorzien. Daarmee is het reisadvies ook voor ngo's en bedrijven slechts een van de vele informatiebronnen.

In *De Staat van het Consulaire* geeft DCV aan dat zij de in de komende jaren de bekendheid van de reisadviezen en de Reisapp bij het publiek wil verhogen door versterkte samenwerking met de belangrijkste stakeholders op het terrein van reizen en veiligheid in het buitenland, zoals de Algemene Nederlandse Vereniging voor Reisondernemingen (ANVR), het Calamiteitenfonds, grote reisorganisaties, alarmcentrales en verzekeraars.

<sup>127</sup> Het Continu Vakantie Onderzoek (CVO) wordt uitgevoerd door NBTC-NIPO. Het ministerie heeft in 2016 voor een periode van drie jaar vragen laten opnemen over de mate waarin reizigers hun reis voorbereiden en welke plek het reisadvies daarbij inneemt. Ieder kwartaal volgt er een rapportage.

<sup>128</sup> Alle genoemde cijfers zijn afkomstig uit NBTC-NIPO, 2018, *Continu Vakantie Onderzoek*.

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> Kantar Public, 2017, *Overal dichtbij (S60) Eindrapportage campagne-effectonderzoek. De vakantievoorbereiding*. Ministerie van Buitenlandse Zaken en Dienst Publiek en Communicatie van het ministerie van Algemene Zaken. Dit onderzoek maakt in tegenstelling tot het CVO-onderzoek geen onderscheid in reizigers binnen Europa en daarbuiten.



DCV houdt ook vast aan de consulaire publiekscampagnes, waarin wordt ingezet op de bekendheid van het reisadvies. Tevens zet DCV in op klantonderzoek (minimaal eens in de vier jaar) om te toetsen of de verstrekte informatie aansluit bij de behoeften van ‘de doelgroep’. Daarbij kan worden opgemerkt dat de gebruikswaarde van het reisadvies niet voor alle potentiële gebruikers gelijk is, en dat het van belang is om de verschillende behoeften van gebruikers mee te nemen in het klantonderzoek.

## 4.5 Conclusie

In de evaluatieperiode is er sprake geweest van veranderingen betreffende zowel de vormgeving en communicatie van het reisadvies als de totstandkoming daarvan. Door veranderingen in de vormgeving – namelijk, het hanteren van een B1-taalniveau en de toevoeging van kaartjes aan de tekst – zijn de reisadviezen beter leesbaar geworden. Nu zij beschikbaar zijn via de Reisapp, de website [www.nederlandwereldwijd.nl](http://www.nederlandwereldwijd.nl) en de Informatieservice van Buitenlandse Zaken is ook de toegankelijkheid van de reisadviezen voor Nederlandse burgers vergroot.

DCV hecht veel waarde aan de betrouwbaarheid en accuraatheid van het reisadvies. Met het oog daarop is de directie in de afgelopen jaren meer partijen gaan consulteren dan eerder het geval was, toen overwegend op de inzichten van de ambassades werd vertrouwd. Over het algemeen vertrouwen respondenten erop dat reisadviezen zorgvuldig tot stand komen en de veiligheidssituatie goed beschrijven. Voor een kleine groep reisadviezen, die met name betrekking hebben op hoog-risicogebieden, hadden respondenten echter twijfels over de mate waarin de informatie in het reisadvies overeenkomt met de werkelijke veiligheidssituatie. Sommige respondenten gaven aan dat BZ in deze gevallen te voorzichtig is. Andere meenden dat reisadviezen soms politiek bepaald worden. DCV zelf stelt zich op het punt dat de veiligheid van Nederlanders in het buitenland leidend is.

Voor DCV gaat de inhoud van het reisadvies voor de tijdigheid daarvan. Van slechts 30% van de reisadviezen tussen februari 2016 en januari 2017 kan met zekerheid worden gezegd dat zij, conform de prestatienorm van DCV, binnen 24 uur na ontvangst van informatie van een ambassade werden aangepast. In sommige gevallen was de vertraging te wijten aan de eerder genoemde voorlegging van een advies aan de minister. Ook de consultatie van meerdere partijen binnen en buiten BZ kan voor vertraging zorgen. Daarmee is sprake van een spanning tussen de inhoudelijke kwaliteit en de tijdigheid van publicatie.

Hoewel het goed is dat een reisadvies zorgvuldig wordt samengesteld – en de leesbaarheid en toegankelijkheid van het reisadvies zijn vergroot – kon late publicatie de waarschuwingsfunctie van het reisadvies verminderen. Bovendien zorgt late publicatie ervoor dat burgers minder op het reisadvies als (betrouwbare) informatiebron vertrouwen en zich tot andere informatiebronnen wenden die wellicht desinformatie bevatten. Dit laatste blijken Nederlanders al vaak te doen; hoewel de meeste burgers wel bekend zijn met het reisadvies, raadplegen zij het reisadvies slechts zeer beperkt.

## Aanbevelingen

- Operationaliseer de kwaliteitseisen voor het reisadvies: stuur hier op en maak ze breder bekend.
- Ga pragmatisch om met het reisadvies, zodat het tijdig kan worden gepubliceerd.
- Vervang de dienstdoend ambtenaar reisadviezen door een consulaire medewerker reisadviezen bij het 24/7 Contact Center.
- Zorg voor betere afstemming en minder ruis tussen ambassades (met name in hoogrisicogebieden) en DCV bij aanpassingen van het reisadvies.



# Consulair-maatschappelijke dienstverlening





#### Leeswijzer

In dit hoofdstuk komt de volgende vraag aan de orde: in hoeverre zijn de voorwaarden voor versterkte consulaire bijstand gerealiseerd? Paragraaf 1 schetst de context waarin BZ consulaire bijstand verleent. In paragraaf 2 worden de kaders van de consulaire bijstand beschreven. Paragraaf 3 gaat in op het beleid ten aanzien van consulaire bijstand sinds 2011. Paragraaf 4 bekijkt in hoeverre de beleidsintenties zijn gerealiseerd. Paragraaf 5 bevat de belangrijkste conclusies.

## 5 Algemene consulaire bijstand

Een overval, detentie, vermissing, (kinder)ontvoering, huwelijksdwang of overlijden – gebeurtenissen waar geen Nederlander in het buitenland mee te maken wil krijgen. Wanneer Nederlanders onverhoopt toch in nood verkeren en zelf geen hulp kunnen regelen, kunnen zij (of hun naasten) BZ om consulaire bijstand verzoeken. Bij het verlenen van bijstand werken de ambassades samen met de afdeling Consulaire Aangelegenheden van DCV (DCV/CA), die de regie voert en die ook eigenstandige taken heeft bij de verlening van consulaire bijstand. Samen helpen zij mensen met een hulpvraag waar mogelijk, eventueel in samenwerking met naasten, (particuliere) hulpinstanties of andere organisaties.

Bij de overgrote meerderheid van de consulaire gevallen gaat het om bijstand aan gedetineerden (61% van de gevallen in 2017). Op afstand volgen bijstand bij overlijden (17%), ongeval en ziekte (5,5%), vermissing (1,6%) en internationale kinderontvoering (0,1%). Verder is er sprake van een relatief klein aandeel andersoortige hulp- en adviesgevallen (12,7%).<sup>131</sup> De mate waarin de verschillende typen consulaire gevallen voorkomen kan jaarlijks aanzienlijk variëren.

<sup>131</sup> DCV, *De Staat van het Consulaire*, december 2018.





Consulaire bijstand is door de tijd heen altijd politiek, maatschappelijk en publicitair gevoelig geweest.<sup>132</sup> Consulaire gevallen worden snel door de (sociale) media opgepikt, waarbij vaak de vraag wordt gesteld in hoeverre BZ de personen in kwestie voldoende heeft bijgestaan. Omdat het consulaire werk onder een vergrootglas ligt, is het afbreukrisico voor BZ groot. DCV ziet consulaire bijstand dan ook niet voor niets als een primaire, zichtbare en herkenbare taak van het ministerie.<sup>133</sup>

In de strategie *Consulaire Diplomatie* zet de directie in op versterking van de consulaire bijstand, onder andere door betere informatievoorziening en communicatie (zoals besproken in hoofdstuk 3 en 4), goede kwaliteitstoetsing (hoofdstuk 3), robuuste crisisrespons (hoofdstuk 7), capaciteitsversterking en een focus op beleidsvorming en regievoering. Deze laatste aspecten komen in dit hoofdstuk aan de orde.

## 5.1 Juridische kaders en de taak van BZ

Nederland heeft geen consulaire wet die de rechten en plichten van overheid en burger op het vlak van consulaire bijstand formuleert. Nergens is vastgelegd dat burgers recht hebben op consulaire bijstand. Tegelijkertijd is er wel sprake van een verplichtend element bij consulaire bijstand. In jurisprudentie is herhaaldelijk gesteld dat de Nederlandse Staat zich de lotgevallen van Nederlanders in den vreemde moet aantrekken en dus niet niets kan doen.<sup>134</sup> Wat de Staat wel moet doen, is maatwerk, afhankelijk van de omstandigheden van het geval en de ruimte die lokale autoriteiten bereid zijn te bieden. De Staat mag zich hierbij mede mag laten leiden door politieke overwegingen, zoals de bilaterale relatie met het betreffende land. Verdere omlijning vindt plaats door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het gelijkheidsbeginsel, en de door de Nationale ombudsman geformuleerde behoorlijkheidsnormen ten aanzien van overheidsoptreden. Daarnaast is er sprake van beleidsregels en interne werkinstructies.

Consulaire dienstverlening is een nationale competentie, waarbij sprake is van een groeiende Europese dimensie. Zo verplicht het Verdrag van Lissabon uit 2009 lidstaten ertoe EU-burgers in derde landen, die niet door hun eigen lidstaat vertegenwoordigd worden, consulaire bescherming te bieden onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen.<sup>135</sup> Deze verplichting is in 2015 uitgewerkt middels een EU-richtlijn,<sup>136</sup> die Nederland in 2018 heeft omgezet middels de Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers.<sup>137</sup> Verder biedt het Verdrag van Wenen een globaal kader inzake consulaire betrekkingen. Geen van bovengenoemde verdragen betreft regelingen omtrent de uitvoering van het ‘consulaire veldwerk’ zoals de in de eerste alinea genoemde kaders dat doen.

Het leveren van consulaire bijstand is primair de verantwoordelijkheid van BZ, maar het ministerie werkt waar nodig samen met andere instanties die elk gebonden zijn aan eigen wet- en regelgeving en beleid omtrent het bijstaan van Nederlanders. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het ministerie van Justitie en Veiligheid en Reclassering Nederland op het vlak van gedetineerdenbegeleiding (zie hiervoor hoofdstuk 6) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Sociale Verzekeringsbank voor bijstand aan mensen in psychische nood. Voor kinderontvoeringen vindt samenwerking plaats met de Nederlandse Centrale autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden (van wie het verzoek tot bijstand binnenkomt) en het Centrum Internationale Kinderontvoering. Op het vlak van huwelijksdwang en achterlating wordt samengewerkt met het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating en het Landelijk Expertise Centrum Eergerelateerd Geweld van de Nationale Politie (LEC-EGG). Met de IND, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de AIVD en de NCTV wordt samengewerkt ten aanzien van, bijvoorbeeld, vermoedelijke terroristen.

<sup>132</sup> DCV, 2012, *Impactanalyse DCM-regionalisering; Consulaire diplomatie. Strategie 2013-2017*.

<sup>133</sup> DCV, 2012, *Consulaire diplomatie. Strategie 2013-2017*.

<sup>134</sup> Gerechtshof 's Gravenhage in de zaak *Staat-Van Dam* uit 2004. Gerechtshof 's Gravenhage, zaaknummer 02/43, 25 november 2004, ECLI:NL:GHSGR:2004:AR7484.

<sup>135</sup> Verdrag betreffende de Europese Unie, art. 35; Verdrag over de werking van de Europese Unie, artikel 20, lid 2, onder c en 23.

<sup>136</sup> Richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad van de Europese Unie betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen en tot intrekking van besluit 95/553/EG, Pb L106. Richtlijn aangenomen conform Art. 23 VWEU.

<sup>137</sup> Bepalingen ter implementatie van Richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad van de Europese Unie betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen en tot intrekking van besluit 95/553/EG (Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers).



Er wordt tevens samengewerkt met de lokale autoriteiten in het buitenland die – nadrukkelijk – allereerst verantwoordelijk zijn voor het bijstaan van mensen in nood. Zij (en niet BZ) zijn verantwoordelijk voor de verzorging van Nederlandse gewonden, de opsporing van vermiste Nederlanders en de behandeling van Nederlandse gedetineerden. Aangezien de manier waarop lokale autoriteiten hun verantwoordelijkheid invullen verschilt, is het logisch dat de consulaire bijstand van BZ ook per geval kan verschillen.

## 5.2 De belangrijkste beleidsveranderingen in beeld

Ondanks de bezuinigingen op het postennet en de consulaire functie wilde DCV zorgdragen voor een versterking van de consulaire bijstand. Daartoe stelde DCV in de strategie Consulaire Diplomatie 2013-2017 verscheidene beleidsdoelen, waarvan dit hoofdstuk er twee bespreekt:<sup>138</sup>

- ‘een goede (ook beleidsmatige) bezetting van de consulaire formatie en (continue) opleiding en training van mensen, met bijzondere aandacht voor [ambassadeurs en plaatsvervangend ambassadeurs] op kleine posten’; en
- het creëren van een ‘robuuste back-up bij [DCV/CA] voor (kleine) posten, vooral bij politiek en maatschappelijk gevoelige zaken’.<sup>139</sup>

De doelstellingen om voor een goede beleidsmatige bezetting te zorgen en strak te sturen op gevoelige consulaire gevallen passen in het streven van DCV om een meer beleidsvormende en regievoerende directie te worden.<sup>140</sup> De doelstelling om vooral de kleine posten te ondersteunen was gemotiveerd door de versobering van het postennet, die niet alleen zou resulteren in minder posten, maar ook in meer posten met minder (uitgezonden) medewerkers. De bijzondere aandacht voor opleiding en training van

(plaatsvervangend) ambassadeurs, ten slotte, kwam voort uit het feit dat zij, door het wegvallen van ondersteunend personeel op (vooral kleine) ambassades, meer betrokken zouden raken bij het consulaire werk.

Te midden van deze veranderingen zou de behandeling van individuele bijstandszaken onveranderd blijven. Het bieden van consulaire bijstand zou maatwerk blijven, waarbij ruimte moest zijn om de bijstand – binnen de geldende kaders – aan de nood van het individu aan te passen. De keuze om de uitvoering van consulaire bijstand niet over te dragen aan de RSO’s of de CSO – die de uitvoering op andere terreinen ingrijpend zouden veranderen<sup>141</sup> – had te maken met de eerder genoemde politieke, maatschappelijke en publicitaire gevoeligheden van het consulaire bijstandswerk. Dit onderstreept volgens BZ het belang van directe communicatie tussen de ambassades en DCV.<sup>142</sup>

## 5.3 Beleid, opleiding, training en ondersteuning voor posten

Conform de beleidsdoelstellingen heeft DCV zich in de evaluatieperiode meer gericht op beleidsvorming en geïnvesteerd in opleiding en training van medewerkers.

### 5.3.1 Beleid

Met de oprichting van het cluster Beleid en Regie is meer aandacht gekomen voor beleidsvorming. Dit cluster houdt zich onder andere bezig met de ontwikkeling van het consulaire dienstverleningsbeleid en met kaderstelling en regievoering. Ook draagt het bij aan Europese samenwerking op consulaire-maatschappelijk gebied.

<sup>138</sup> De andere doelen zijn in andere hoofdstukken besproken; zie de inleiding van dit hoofdstuk.

<sup>139</sup> DCV, *Consulaire diplomatie 2013-2017*, p. 8.

<sup>140</sup> Zie hoofdstuk 1.

<sup>141</sup> Zie de hoofdstukken 8 en 9.

<sup>142</sup> DCV, 2012, *Impactanalyse DCM-regionalisering; Consulaire diplomatie. Strategie 2013-2017*.



## Ontwikkeling van het consulaire dienstverleningsbeleid, kaderstelling en regievoering

In de afgelopen jaren heeft DCV beleidsmatig geïnvesteerd in een aantal specifieke terreinen van de consulaire bijstand. Een daarvan is *gedetineerdenbegeleiding*, dat in 2015 te maken kreeg met een beleidsherziening (zie hoofdstuk 6).

DCV heeft ook geïnvesteerd op het vlak van *huwelijksdwang en achterlating*.<sup>143</sup> Tussen augustus 2017 en oktober 2018 heeft de projectgroep Huwelijksdwang zich bezig gehouden met het verzamelen en uitbreiden van kennis en informatie over huwelijksdwang en achterlating. De projectgroep heeft ook ingezet op het bestendigen van bestaande en het aangaan van nieuwe actieve samenwerkingsverbanden met partners in het werkveld in binnen- en buitenland. Het doel van deze inzet is enerzijds het vergroten van de daadkracht van BZ bij de consulaire bijstand aan slachtoffers van huwelijksdwang in het buitenland, en anderzijds het versterken van de capaciteit om huwelijksdwang en achterlating in de toekomst nog beter aan te pakken.

Voor de bestrijding van huwelijksdwang in het buitenland zijn vijf focusposten benoemd: Bagdad, Islamabad, Khartoem, Nairobi en Rabat. De diplomatieke en consulaire medewerkers op deze posten zijn getraind. In Nederland is voor de zomer van 2018 een publiekscampagne uitgevoerd om mogelijke slachtoffers te attenderen op het risico van huwelijksdwang en achterlating. Deze campagne zal ook in de komende jaren tijdens de zomerperiode worden ingezet. Bij dit alles werkt DCV nauw samen met het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating (LKHA).

Als follow-up van de projectgroep is een beleidsmedewerker Familiezaken aangesteld en is het onderwerp als speerpunt ingebed over de volle breedte van de consulaire bijstand. Ook in de *Staat van het Consulaire* is het onderwerp meegenomen als speerpunt voor de beleidsagenda.

Ten aanzien van *consulaire bijstand aan verwarde personen* heeft DCV meerdere gesprekken gevoerd met nationale en internationale partners om te kijken wat de mogelijkheden zijn om deze mensen te helpen. DCV geeft in de *Staat van het Consulaire* aan dat de bijstand momenteel vaak onbevredigend is, doordat er voor deze specifieke categorie kwetsbare Nederlanders noch in het buitenland noch in Nederland voorzieningen zijn. IOB onderschrijft deze constatering. In *De Staat van het Consulaire* is de bijstand aan verwarde en zwervende personen in de beleidsagenda opgenomen, waarbij het doel is om met nationale en internationale partners tot een integrale aanpak te komen, waarbij 'een ieder zijn taak oppakt en de consulaire inspanningen proportioneel en effectief zijn'.<sup>144</sup>

Uit gesprekken met ambassademedewerkers en uit een consultatie van ambassades door DCV blijkt dat er niet alleen sprake is van een gebrek aan voorzieningen, maar ook van beperkte mogelijkheden om maatwerk te bieden.<sup>145</sup> Vooral in extreem complexe gevallen, die veel tijd kosten en moeilijk op te lossen zijn, zijn de kaders en (financiële) mogelijkheden om maatwerk te verlenen volgens ambassademedewerkers te beperkt.<sup>146</sup> Ook merken sommige ambassademedewerkers op dat DCV zich bij complexe gevallen te weinig op de ambassades verlaat; de directie zou ambassades meer ruimte moeten geven om complexe gevallen naar eigen inzicht op te lossen. Daartegenover stelt DCV dat het haar taak is om te waarborgen dat het gelijkheidsbeginsel wordt nageleefd. De posten zouden een te beperkte blik hebben – zij overzien immers alleen hun eigen consulaire gevallen – en zouden te snel te ver (willen) gaan in hun 'klantgerichtheid'. Daarmee ontstaat het risico dat gelijke gevallen wereldwijd ongelijk behandeld worden. Ook geven DCV-medewerkers aan dat er bij DCV wel sprake is van een financieel reservepotje voor schrijnende gevallen, al is dit dus niet bij iedereen bekend.

Wettelijk gezien is de overheid allereerst verplicht maatwerk te bieden, op basis van inzicht in de individuele behoefte van de Nederlander in kwestie. Dit maatwerk heeft DCV ook in het beleid opgenomen. In de praktijk is het de vraag of DCV wel in alle gevallen voldoende oog heeft voor die individuele behoefte en of de directie de ambassades soms niet te sterk beperkt onder verwijzing naar het gelijkheidsbeginsel. IOB onderkent het

<sup>143</sup> Zoals vermeld in Brief Ministerie van Buitenlandse Zaken aan TK, vergaderjaar 2018-2019, Kamerstuk 34 550V, nr. 52, *Evaluatie Eenheid Huwelijksdwang/uitvoering amendement Ten Broeke c.s.* De alinea's over huwelijksdwang en achterlating zijn op deze brief gebaseerd.

<sup>144</sup> *De Staat van het Consulaire*, p. 29.

<sup>145</sup> In de consultatie gaat het om tien posten in Europa, drie in Afrika en twee in Azië.

<sup>146</sup> Ibid.



belang van het gelijkheidsbeginsel om precedentwerking te voorkomen; precedentwerking zou immers kunnen leiden tot oprekking van het beleid in de praktijk. Wenselijker is het om ruimhartiger kaders te formuleren, voor ruimhartige instrumenten te zorgen en (bestaande) instrumenten ook daadwerkelijk te gebruiken. Bij dit laatste valt bijvoorbeeld te denken aan de beschikbaarheid en het gebruik van financiële middelen. Afgezien daarvan kan in de uitvoering meer vertrouwd worden op het inzicht van de ambassades in de lokale context, specifiek de mogelijkheden en beperkingen daarvan om consulaire gevallen 'met de menselijke maat' op te lossen. Uiteraard moeten zij hierbij wel binnen de kaders werken.

### Europese en internationale consulaire samenwerking

In de evaluatieperiode heeft Nederland, samen met andere EU-lidstaten, een voortrekkersrol gespeeld om de Europese samenwerking op het gebied van consulaire dienstverlening te bevorderen.<sup>147</sup> Nederland behoort sinds 2015 tot het Consular Cooperation Initiatives (CCI's) Core Team, een subgroep van EU-lidstaten die zich bezighoudt met het initiëren van projecten die ertoe dienen nieuwe mogelijkheden voor verdere consulaire samenwerking op lokaal niveau te onderzoeken. In de periode 2011-2017 betroffen de CCI's onder andere consulaire bijstand bij familieproblematiek – een van de speerpunten van de Nederlandse beleidsagenda, zoals hierboven beschreven. Tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EU in 2016 zijn de lidstaten overeengekomen middels concrete samenwerkingsprojecten op lokaal niveau te investeren in samenwerking ten aanzien van familiezaken, waarvan een project betreffende kindervervoering in Egypte een eerste uitvloeisel was. Ook op het vlak van crisisvoorbereiding, waarnaar aanvankelijk de meeste aandacht uitging, vonden samenwerkingsprojecten plaats. Hoofdstuk 7 gaat nader in op de inzet van Nederland op dit terrein.

Nederland werkt ook internationaal samen op het vlak van consulaire bijstand, zowel bilateraal als multilateraal. Zo is het lid van de stuurgroep van het *Global Consular Forum* (GCF), een informeel forum met 35 lidstaten dat beoogt de praktische samenwerking op het gebied van consulaire dienstverlening te versterken. Op de agenda van het GCF staan

onderwerpen als de dienstverlening aan kwetsbare personen (waaronder kinderen, families, mensen met een psychische aandoening en gedetineerden) en crisisrespons. Ook worden samenwerkingsmogelijkheden met private actoren, zoals de reisindustrie en verzekeraars, verkend.

### 5.3.2 Opleiding en training

De afgelopen jaren zijn, conform de beleidsdoelstelling, nieuwe opleidings- en trainingsmogelijkheden gecreëerd. Zo is in 2016 Comma geïntroduceerd, een e-learning module voor het consulaire-maatschappelijk werk van BZ. Met Comma kunnen medewerkers van BZ aan de hand van praktijkcasussen kennis van en vaardigheden op consulaire-maatschappelijke thema's opdoen alsmede toetsen in hoeverre hun kennis van deze thema's actueel is. Comma fungeert ook als informatiebron over deze thema's. Comma is primair bedoeld voor alle BZ-medewerkers die betrokken zijn bij het consulaire-maatschappelijk werk: consulaire medewerkers op het departement en op de post, de leiding van de post, en dienstdoende ambtenaren. Ook andere BZ-medewerkers die belangstelling hebben kunnen Comma volgen.

Comma is in principe een goed instrument om alle BZ-medewerkers wereldwijd van basiskennis over consulaire dienstverlening te voorzien. Vermeldenswaard is dat Comma in 2017 op het World Media Festival tweemaal in de prijzen is gevallen: eenmaal in de categorie '*best employee-oriented training programme*' en eenmaal in de overkoepelende categorie '*training*'.<sup>148</sup> Uit gesprekken met medewerkers van BZ blijkt dat zij Comma interessant en waardevol vinden.

Tegelijkertijd is een aantal kanttekeningen op zijn plaats. Niet alle medewerkers starten met Comma, en degenen die dit wel doen, maken de modules niet altijd af.<sup>149</sup> Uit gesprekken blijkt dat dit onder andere komt doordat medewerkers niet altijd de tijd hebben of krijgen om Comma te doorlopen. Daarnaast kwam het aanvankelijke plan om Comma met andere, meer interactieve leervormen te combineren niet goed van de grond.

<sup>147</sup> Dit onderdeel is gebaseerd op gesprekken met medewerkers op het departement, bij ambassades, en op interne documentatie.

<sup>148</sup> Intern nieuwsbericht BZ, *Awards voor consulaire afstandsonderwijs Comma op World Media Festival*, 22 mei 2017.

<sup>149</sup> Dit blijkt uit cijfers van DCV over het aantal medewerkers dat de opleidingsmodule al dan niet heeft afgerond. IOB heeft geen inzage gehad in de cijfers. Deze beoordeling is gebaseerd op gesprekken met DCV-medewerkers.



Zo was er slechts beperkt sprake van videoconferenties tussen DCV en de posten over de modules in Comma. Volgens DCV was het leereffect van Comma daarom beperkter dan verwacht.

Naast Comma bestaan er trainingen voor uitgezonden diplomatiek personeel. Zo is er bij de training betreffende de eerste honderd dagen van (plaatsvervangend) ambassadeurs op een nieuwe post onder andere aandacht voor consulaire thema's. Daarnaast dienen toekomstige diplomaten sinds 2017 een consulaire stage te volgen, waardoor zij in de praktijk basiskennis over consulaire aangelegenheden kunnen opdoen.

Tijdens de evaluatieperiode is niet alleen sprake geweest van investeringen in opleiding en training, maar ook van bezuinigingen daarop: in 2013 werden de regioconferenties over consulaire-maatschappelijke dienstverlening afgeschaft. De regioconferenties waren bedoeld als leer- en discussieplatform voor consulaire medewerkers uit een bepaalde regio, waarbij vooral gedetineerdenbegeleiding op de agenda stond. Sinds 2018 zijn de regioconferenties terug van weggeweest, omdat het persoonlijke contact tussen consulaire medewerkers en het uitwisselen van ervaringen over zaken waar veel ambassades mee te maken hebben werden gemist. Regioconferenties faciliteren het wederzijds leren, waar medewerkers in de praktijk van alledag niet aan toekomen, terwijl dit wel van belang is om de consulaire capaciteit te versterken.

Al met al zijn er goede initiatieven gestart om mensen op te leiden, maar is het leereffect van die initiatieven beperkter dan verwacht. Ook is er nog geen sprake van een overkoepelend leerprogramma voor de verschillende consulaire-maatschappelijke functies, waarin verschillende leervormen logisch in elkaar grijpen.

### 5.3.3 Ondersteuning voor de ambassades

De consulaire medewerkers bij DCV/CA hebben niet alleen eigenstandige taken in het uitvoeren van individuele consulaire bijstand, maar fungeren ook als vraagbaak voor de posten. Daarmee zijn zij ondersteunend aan de posten.<sup>150</sup> Sinds 2011 zijn er extra

medewerkers aangetrokken.<sup>151</sup> Vergeleken met 2011 voeren die medewerkers nu meer taken uit. Zo zijn kindero ntoevoeringen nu bij DCV/CA belegd en houden medewerkers zich ook bezig met het aanpassen van de reisadviezen en, in sommige gevallen, met het schrijven van scenario's voor crisisoefeningen voor de posten. Hoewel er dus sprake is van meer medewerkers, hebben zij er ook taken bijgekregen. Daarmee is de back-up voor posten niet per se robuuster geworden dan in 2011.

Uit gesprekken blijkt dat ambassades de consulaire medewerkers van DCV/CA over het algemeen erg hoog waarderen vanwege hun grote kennis van zaken en snelle reactie. Wel stellen sommige ambassademedewerkers de openingstijden van 'Den Haag' als beperking te ervaren. Anders dan voor burgers is voor ambassades namelijk geen 24/7-vraagbaak beschikbaar waar zij met urgente vragen, die niet direct een consulaire spoedgeval betreffen, terecht kunnen. Nu is er alleen een persoon bij DCV/CA die in geval van nood op elk tijdstip gebeld kan worden.

In de afgelopen jaren was er sprake van een afbouw van consulaire werkzaamheden van de honorair consuls (HC's) wereldwijd. Tot eind 2016 behoorde het verlenen van consulaire bijstand tot de taken van de honorair consuls; sindsdien beperkt het takenpakket van de HC's zich tot de onderwerpen economische diplomatie en consulaire bijstand bij crises. Voor consulaire bijstand in reguliere gevallen kunnen Nederlanders in principe daarom alleen nog maar bij de ambassades terecht.

Uit het onderzoek blijkt echter dat sommige HC's in de praktijk nog steeds consulaire werkzaamheden verrichten, ook op verzoek van de ambassades. Zo zijn er nog steeds HC's die gedetineerden bezoeken. Tegelijkertijd blijkt dat HC's die consulaire werkzaamheden verrichten niet altijd voldoende kennis hebben over wat er van hen wordt verwacht. Het ontbreekt hen aan duidelijke instructies en ambassades zijn niet altijd in staat een bevredigend antwoord te geven op hun vragen. Bovendien hebben de HC's geen toegang tot Comma en voorziet de vijfjaarlijkse HC-conferentie, die door het departement georganiseerd wordt, niet in afdoende training. Tijdens de HC-conferentie van april 2018 bleek bijvoorbeeld dat ze veel vragen hebben over consulaire taken en verantwoordelijkheden, en behoefte hebben aan een informatieportaal.

<sup>150</sup> In het geval van crisisrespons kan de post ondersteund worden door het Snel-inzetbaar Consulaire OndersteuningsTeam (SCOT), waarover meer in hoofdstuk 7.

<sup>151</sup> In 2018 waren er zestien consulaire medewerkers; een stijging van ongeveer 5 fte sinds 2011. Gegevens via DCV.



Zelfs nu de HC's geen algemene consulaire bijstand meer zouden moeten verlenen, vormt hun gebrek aan kennis over consulaire taken een aandachtspunt; ze dienen de post immers wel te ondersteunen bij het bieden van consulaire bijstand in crisissituaties. Om deze taak goed te kunnen vervullen, moeten ze tenminste weten wat er van hen verwacht wordt. Daarvoor zijn (basis)opleiding en training over consulaire bijstand (bij crisissituaties) noodzakelijk.

## 5.4 Conclusie

Dit hoofdstuk schetst een gemengd beeld van de mate waarin de doelen van DCV om de consulaire bijstand te versterken zijn behaald. Positief is dat DCV, conform de beleidsdoelstelling, een meer beleidsvormende directie geworden is. Het nieuw opgerichte cluster Beleid en Regie heeft zich beziggehouden met urgente thema's op het vlak van consulaire bijstand, zoals familieproblematiek (met name huwelijksdwang en achterlating) en crisisvoorbereiding en -respons. DCV heeft deze thema's ook in Brussel opgepakt, waar Nederland, samen met een aantal andere lidstaten, een voortrekkersrol speelde om de lokale Europese consulaire samenwerking te bevorderen.

Ook zijn, conform de doelstelling, opleidingsmogelijkheden geïnitieerd voor consular medewerkers op het departement en op de posten, door de ontwikkeling van opleidingsmodule Comma. Dit is een positieve ontwikkeling. De inkrimping van het postennet, de zichtbaarheid van het consulaire werk en de doelstelling om Nederlanders in het buitenland excellente dan wel goede dienstverlening te bieden vragen immers om (ambassade)medewerkers met voldoende (basis)kennis van consulaire taken.

Tegelijkertijd passen bij de genoemde ontwikkelingen ook aandachtspunten. Zo wordt Comma niet altijd (volledig) gevolgd en is er geen sprake van een integraal opleidingsprogramma voor medewerkers met een consulaire functie, waarin zowel online als fysieke leervormen logisch in elkaar grijpen. Ook worden de ambassades nu niet per se beter ondersteund dan in 2011. Hoewel het aantal consulaire medewerkers bij DCV is uitgebreid, vervullen die medewerkers ook meer taken dan in 2011. Hierbij geldt dat ambassades de ondersteuning die deze medewerkers verzorgen over het algemeen hoog waarderen. Ondersteuning door de HC's is afgebouwd, alhoewel zij in de praktijk soms nog wel consulaire bijstand verlenen. Aan duidelijke instructies en opleiding ontbreekt het hen echter. Ten slotte kan er vooral bij complexe bijstandsgevallen sprake zijn van

spanning tussen DCV en de ambassades, waarbij de kaders en de financiële mogelijkheden niet altijd voldoende om maatwerk te verlenen. De in *De Staat van het Consulaire* genoemde inzet op samenwerking met nationale en internationale partners om tot een integrale aanpak voor bijstand aan verwarde personen te komen is positief, maar daarbij moet niet vergeten worden dat de problematiek van complexe consulaire gevallen ook om maatregelen binnen BZ vraagt teneinde maatwerk mogelijk te maken.

## Aanbevelingen

- Ontwikkel een integraal opleidingspakket, waar Comma en andere interactieve en fysieke leervormen, zoals regioconferenties en videoconferenties tussen DCV en de posten, deel van uitmaken. Stem de opleidingen af op de verschillende consulaire functies en zorg ervoor dat medewerkers hier daadwerkelijk aan kunnen deelnemen.
- Voorzie de HC's van goede instructies en een basisopleiding over consulaire bijstand.
- Betrek ambassades (en andere relevante stakeholders) bij het zoeken naar een structurele oplossing voor de consulaire bijstand in complexe gevallen, zoals aan verwarde personen.
- Ontwikkel ruimhartige kaders voor complexe consulaire gevallen, waarbij ruimte is om deze gevallen met 'de menselijke maat' op te lossen. Zorg er daarbij voor dat er instrumenten zijn om dit mogelijk te maken en dat deze bij iedereen bekend zijn.
- Voorzie in een 24/7-vraagbaak voor niet-spoedeisende vragen van ambassades bij individuele consulaire gevallen.



### Leeswijzer

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag wat de gevolgen zijn geweest van de beleidsveranderingen op het terrein van gedetineerdenbegeleiding voor de toezichtrol van BZ, voor de voorwaarden om maatwerk te kunnen leveren en voor de resocialisatie van gedetineerden. Ook bekijkt het hoofdstuk de inzet van middelen.<sup>152</sup>

## 6 Gedetineerdenbegeleiding

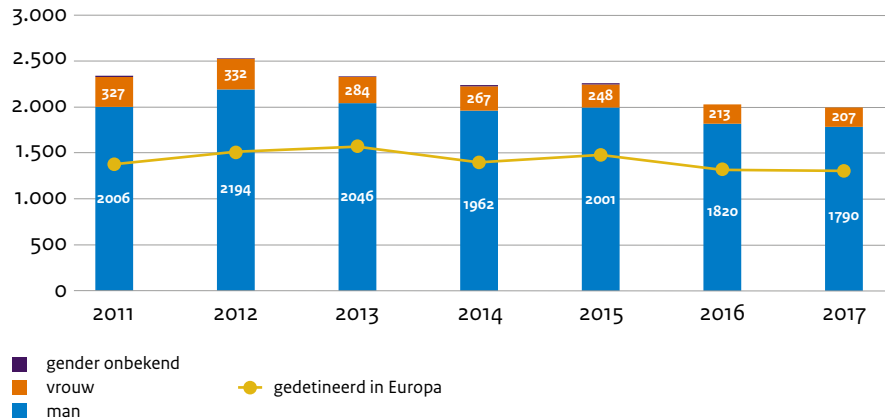
Een specifiek onderdeel van consulaire bijstand is de begeleiding van Nederlanders die in het buitenland zijn gearresteerd voor het plegen van een strafbaar feit en die daar gedetineerd zijn. Met de begeleiding wil BZ bijdragen aan het welzijn van deze gedetineerden. Gedetineerdenbegeleiding is een onderwerp dat onderhevig is aan een hoge mate van politieke en mediagevoeligheid.

In 2017 werden 1997 gedetineerden bijgestaan in het buitenland; zie figuur 6. Dit figuur laat ook zien dat het aantal gedetineerden in het buitenland in de afgelopen jaren geleidelijk is afgenomen. In 2017 was ongeveer 90% van de gedetineerden man. Bijna twee derde van de gedetineerden zit vast in Europa (65%), onder wie de meesten in Duitsland, namelijk 432 personen. Dat is gelijk aan 38% van het totaal aantal Nederlandse gedetineerden in Europa en 22% van het totaal aantal Nederlandse gedetineerden wereldwijd in 2017.

<sup>152</sup> Dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op een deskstudie, zoals ook in de ToR is aangegeven. Een te geringe basis aan effectstudies in combinatie met geen toegang tot Kompas maakt het voor deze deskstudie niet mogelijk om de kwaliteit van de dienstverlening goed vast te stellen. Deze studie geeft inzage in het proces van het beleid, en doet uitspraken over de randvoorwaarden voor kwalitatieve dienstverlening. De evaluatie van de subsidieregeling gedetineerdenbeleid in opdracht van DCV stond op de BZ-evaluatieprogrammering voor 2017, maar DCV heeft het onderwerp uiteindelijk opgenomen in een interdepartementaal beleidsonderzoek. Hierin worden geen uitspraken gedaan over de uitvoering en de effectiviteit van de subsidieregeling.



Figuur 6 Overzicht Nederlandse gedetineerden in het buitenland per jaar 2011-2017



Bron: TK vergaderjaar 2017-2018, Kamerstuk 30 010, nr. 39. Gedetineerdenbegeleiding buitenland. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

## 6.1 Juridisch kader

De consulaire taken voor gedetineerdenbegeleiding zijn deels juridisch vastgelegd, deels gebaseerd op de uitvoeringspraktijk, en deels gebaseerd op beleid dat al dan niet door druk van buiten en/of in samenspraak met de Tweede Kamer is ontwikkeld.

Voor gedetineerdenbegeleiding in het buitenland zijn de volgende verdragen van belang:

- Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen van 24 april 1963, artikel 5 (consulaire werkzaamheden) en artikel 36 (contact met onderdanen van de zendstaat). Het verdrag stelt dat gedetineerden in het buitenland de mogelijkheid moeten hebben om consulaire bijstand van de ambassade of diplomatieke vertegenwoordiging van het

land van herkomst te ontvangen. Tevens stelt het verdrag dat de lokale autoriteiten de diplomatieke vertegenwoordiging direct in kennis moeten stellen van een arrestatie als de buitenlandse gedetineerde dat wenst.

- Verdrag van de Raad van Europa inzake de Overbrenging van Gevonniste Personen (VOGP) van de Raad van Europa uit 1983, op basis waarvan strafoverdracht mogelijk is. Hierbij zijn 68 landen aangesloten. Daarnaast heeft Nederland met vijf landen (Marokko, Thailand, Venezuela, Zambia en Brazilië) bilaterale verdragen over de overname van gedetineerden.

De verdragen die relevant zijn voor de lokale rechtsgang zijn de volgende:

- Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) uit 1950. Relevante artikelen zijn 5 'Recht op vrijheid en veiligheid' en 6 'Recht op een eerlijk proces';
- Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke vrijheden, New York (1966); en
- Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing (1984).

Conform het internationaal recht berust de zorg voor de leefomstandigheden en het welzijn van Nederlandse gedetineerden in het buitenland bij de autoriteiten van het land waarin zij gevangen zitten. Ook al voldoet deze zorg in een bepaald land niet aan de criteria die Nederland hanteert, de Nederlandse overheid kan de zorg niet volledig overnemen. Ook mag de Nederlandse overheid zich niet mengen in de rechtsgang van een ander land. Wel kan Nederland met consulaire bijstand bijdragen aan het verlichten van de leefomstandigheden waarin gedetineerden verkeren. Gedetineerden hebben geen recht op die bijstand; net als voor andere consulaire gevallen, geldt bijstand als een gunst.<sup>153</sup>

Uit jurisprudentie blijkt dat de Staat beleidsvrijheid heeft ten aanzien van consulaire dienstverlening en zich hierbij mede mag laten leiden door politieke overwegingen (zie hiervoor reeds hoofdstuk 5).<sup>154</sup> Uit deze jurisprudentie blijkt ook dat de Staat wel een toezichtfunctie heeft en bepaalde misstanden moet melden bij lokale autoriteiten. De Staat moet zich de belangen van zijn onderdanen in het buitenland aantrekken. Dat wil

<sup>153</sup> Hoogstraten, W. van, 2001, stelt daarentegen dat gedetineerden het recht op hulp hebben verworven. 'Dit komt omdat BZ beleidsregels heeft gemaakt om de beleidsruimte te structureren. Door het maken van beleid en feitelijk optreden in bepaalde situaties heeft BZ zichzelf gebonden. Het HBBZ en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn juridisch normerend voor BZ en burgers kunnen daar rechten aan onttelen.' Hoogstraten, W. van, 2001, Gedetineerdenzorg in het buitenland, een recht? *Ars Aequi*, 4, p. 233-236.

<sup>154</sup> Gerechtshof Den Haag in de zaak Staat-Van Dam uit 2004. Zie <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHSGR:2004:AR7484>.





zeggen dat de Staat een onderdaan niet geheel aan zijn lot mag overlaten, en een inschatting dient te maken van wat zou kunnen en moeten worden gedaan. Daarvoor dient de Staat toe te zien dat de autoriteiten van het land in kwestie de daar geldende rechtsregels juist toepassen. Ook dient de Staat de autoriteiten aan te spreken indien sprake is van menonwaardige omstandigheden in de gevangenis. Het feit dat de Staat niet verplicht is consulaire bijstand te verlenen kan betekenen dat de overheid toch juist en voldoende heeft gehandeld in het geval van een gevangene die in zeer slechte omstandigheden verkeert, indien de post geen bijstand heeft verleend maar wel herhaaldelijk melding heeft gemaakt van deze omstandigheden bij de lokale autoriteiten.

Voor Nederlandse gevangenen die gedetineerd zijn in het buitenland is het onder bepaalde voorwaarden mogelijk hun straf uit te zitten in Nederland. Er zijn twee wetten voor internationale strafoverdracht. De eerste is de *Wet Wederzijdse Erkenning en Tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke Sancties* (WETS) uit 2012, die van toepassing is op gedetineerden in EU-lidstaten. De tweede is de *Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen* (WOTS) uit 1988, die geldt voor gedetineerden in niet-EU-landen.<sup>155</sup> De WOTS is een uitwerking van het VOGP. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft een leidende rol in de overbrenging van gedetineerden naar Nederland. BZ heeft in de WOTS- en WETS-procedure uitsluitend een bemiddelende rol.

Ten aanzien van gedetineerden in het buitenland zijn twee ministeries beleidsverantwoordelijk: J&V en BZ. Dit hoofdstuk gaat over de beleidsintenties en -instrumenten van BZ.

## 6.2 De belangrijkste beleidsveranderingen in beeld

Een Nederlander die in het buitenland wordt gearresteerd en gedetineerd, kan een verzoek indienen bij BZ voor consulaire bijstand. Het doel van de gedetineerdenbegeleiding is het bijdragen aan het welzijn van Nederlandse gedetineerden in buitenlandse gevangnissen, door het bevorderen van menswaardige omstandigheden tijdens detentie, resocialisatie en het bevorderen van een adequate rechtsgang met inachtneming van een evenwichtige inzet wereldwijd van beschikbare middelen.<sup>156</sup>

Om aan bovengenoemde doelstelling uitvoering te kunnen geven is gedetineerdenbegeleiding maatwerk. Dit betekent dat de begeleiding afhankelijk is van de omstandigheden waarin gedetineerden gevangen zitten, de afstand tot hun familie en vrienden, en de wensen die zij hebben. Hierbij heeft BZ ook een verantwoordelijkheid om toezicht te houden op:

1. een juiste toepassing van het vreemde recht, waarbij de buitenlandse gedetineerde elke mogelijkheid wordt geboden die de betreffende wetgeving kent;
2. menswaardige omstandigheden waaronder de gedetineerde gevangen wordt gehouden en de juiste toepassing van het vreemde recht.<sup>157</sup>

Met ingang van 1 januari 2015 trad een nieuw gedetineerdenbeleid in werking. Volgens de minister was 'meer maatwerk' in de gedetineerdenbegeleiding een logische stap vanwege de modernisering van de diplomatie en (de krimp van) het postennet.<sup>158</sup> Maatwerk betekent hier dat de inzet van BZ is aangepast aan de situatie waarin de gedetineerde zich bevindt en dat instrumenten meer gedifferentieerd dan in het verleden worden ingezet. Hierbij stelt de minister: 'De huidige normen voor bezoeken en financiële ondersteuning komen te vervallen, zodat de steun meer specifiek kan worden gericht op de gedetineerde die echt hulp nodig heeft.'<sup>159</sup> De normen waarnaar de minister verwijst dateren uit

<sup>155</sup> Wet van 10 september 1986, Stb. 1986, 464, inwerkingtreding op 1 januari 1988.

<sup>156</sup> Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 10 december 2014, 173/2014, tot vaststelling van een subsidieplafond en beleidsregels voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Gedetineerdenbegeleiding 2015-2016).

<sup>157</sup> TK, vergaderjaar 1998/1999: Kamerstuk 25 203, nr. 9; 2001/2002: Kamerstuk 25 203, nr. 15; 2014: Kamerstuk 30 010, nr. 21.

<sup>158</sup> TK, vergaderjaar 2014-2015, Kamerstuk 30 010, nr. 21.

<sup>159</sup> TK, vergaderjaar 2014-2015: Kamerstuk 30 010, nr. 21.



2002.<sup>160</sup> Het gaat hierbij onder meer om de bezoekfrequentie van minimaal twee keer per jaar per gedetineerde,<sup>161</sup> een maandelijks schenking van 30 euro aan alle gedetineerden buiten Europa, en bemiddelingskosten van 22,50 euro voor het verzorgen van een overboeking namens familie of vrienden.

Met het nieuwe beleid maakt het ministerie op voorhand een onderscheid tussen gedetineerden die vastzitten in zorg- dan wel niet-zorglanden. Niet-zorglanden zijn landen waarvan 'autoriteiten zich hebben gecommitteerd aan internationale afspraken of verdragen voor een humaan en menswaardig gevangenisbeleid en waar sprake is van behoorlijke detentieomstandigheden in internationaal perspectief.'<sup>162</sup> Niet-zorglanden zijn de meeste landen in Europa, en Australië, Nieuw-Zeeland, Japan, Singapore en Canada. Alle overige landen zijn zorglanden, waar de detentieomstandigheden vaak tekortschieten.<sup>163</sup> In de praktijk betekent dit onderscheid dat gedetineerden (die consulaire bijstand wensen te ontvangen) in niet-zorglanden een basispakket aan begeleiding krijgen, en dat voor gedetineerden in zorglanden een aanvullend pakket aan maatregelen beschikbaar is. Wat deze pakketten inhouden staat beschreven in paragraaf 6.3. De minister geeft in de Kamerbrief ook aan dat er schrijnende omstandigheden kunnen zijn die aanleiding kunnen geven voor meer maatwerk waarbij (tijdelijk) van het basispakket kan worden afgeweken. Paragraaf 6.4.1 gaat dieper in op deze tweedeling.

DCV heeft een checklist ontwikkeld, waarmee de ambassade medewerker die een (eerste) bezoek aflegt de mate van kwetsbaarheid van een gedetineerde kan vaststellen. Iemand is kwetsbaar als er sprake is van een ernstige ziekte, handicap, alcohol- of drugsmisbruik, analfabetisme, zwangerschap, suïcidale gedachten, discriminatie of mishandeling én onvoldoende medische zorg in detentie.<sup>164</sup>

Wat opvalt in het gewijzigde beleid is de focus op resocialisatie.<sup>165</sup> Het is voor het eerst dat resocialisatie is opgenomen in de doelstelling van het gedetineerdenbeleid van BZ. Resocialisatie is een instrument om recidive tegen te gaan en zou de Nederlandse samenleving veiliger moeten maken. De verantwoordelijkheid om recidive tegen te gaan ligt vast in het regeerakkoord van de kabinetten Rutte II en III, en is formeel belegd bij het ministerie van Justitie en Veiligheid. Meer hierover volgt in paragraaf 6.4.4.

Tot slot streeft het nieuwe beleid naar meer doelmatigheid. 'Het nieuwe beleid beoogt de middelen en instrumenten van BZ voor het gedetineerdenbeleid zo doelmatig mogelijk in te zetten.'<sup>166</sup> Volgens de minister was het nieuwe beleid geen bezuinigingsoperatie.<sup>167</sup> Immers, het budget voor gedetineerdenbegeleiding bleef in de jaren na 2015 in beginsel gelijk.<sup>168</sup> Tegelijkertijd had BZ wel te maken met een krimpend postennet, en dus met een verminderde personele capaciteit om het beleid uit te voeren.<sup>169</sup> Daarom werkt BZ samen met – en stelt het ministerie middelen beschikbaar aan – derde partijen die een meetbare toegevoegde waarde hebben in de rechtsgang, bij extra zorg tijdens de detentie en bij de resocialisatie in Nederland.<sup>170</sup>

<sup>160</sup> TK, vergaderjaar 2001/2002: Kamerstuk 25 203, nr. 15. De normen dienden als minimale begeleiding, terwijl het beleid flexibel genoeg moest blijven voor maatwerk.

<sup>161</sup> TK, vergaderjaar 2012/2013: Kamerstuk 30 010, nr. 19.

<sup>162</sup> TK 30 010, nr. 21 verwijst naar: (i) UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, 1955; (ii) UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; (iii) Council of Europe; Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) standards, 2002; (iv) European Conventions on Human Rights.

<sup>163</sup> Paragraaf 6.4.1 gaat dieper in op deze tweedeling.

<sup>164</sup> HBBZ - Checklist.

<sup>165</sup> Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 10 december 2014, 173/2014, tot vaststelling van een subsidieplafond en beleidsregels voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Gedetineerdenbegeleiding 2015-2016).

<sup>166</sup> TK 30 010, nr. 21 (2014).

<sup>167</sup> TK 30 010, nr. 21 (2014).

<sup>168</sup> TK 30 010, nr. 21 (2014).

<sup>169</sup> TK 30 010, nr. 21 (2014).

<sup>170</sup> TK 30 010, nr. 21 (2014).

Wat in 2015 niet wijzigde, was de rechtsbijstand die het ministerie vergoedt in zaken waarin de doodstraf aan de orde is. Als gevolg van de executie van de Nederlands-Iraanse Zahra Baahrami in Iran in 2011 had de minister van BZ in 2011 al het besluit genomen om rechtsbijstand in dit soort situaties te vergoeden.<sup>171</sup>

## 6.3 Beleidsinstrumenten

Voor de gedetineerdenbegeleiding gebruikt BZ diverse beleidsinstrumenten, die worden afgestemd op de situatie van de gedetineerde (zie figuur 7). Iedere gedetineerde ontvangt een basispakket bestaande uit een informatiepakket en, waar relevant en mogelijk, gesubsidieerd juridisch advies en begeleiding bij resocialisatie in Nederland.<sup>172</sup>

Figuur 7 Beleidsinstrumentarium gedetineerdenbegeleiding



<sup>171</sup> TK, 32 500 V, nr. 165, 11 april 2011.

<sup>172</sup> TK, vergaderjaar 2014-2015, Kamerstuk 30 010, nr. 21.



Gedetineerden in niet-zorglanden worden daarnaast één keer per detentie bezocht en ontvangen een attentiegeschenk ter waarde van 30 euro. In zorglanden worden gedetineerden twee tot vier keer per jaar bezocht.<sup>173</sup> Zij ontvangen (in geld of natura) een attentiegeschenk ter waarde van 30 of 90 euro (afhankelijke van het type land) en een maandelijkse gift van 30 euro. Ook komen ze in aanmerking voor sociale en maatschappelijke zorg door Bureau Buitenland, geestelijke zorg door Epafras en een vergoeding voor incidentele medische onkosten of een vergoeding uit het zogenoemde noodfonds.<sup>174</sup> Tot slot kan de ambassade, in zowel zorg- als niet-zorglanden, namens de Nederlandse overheid of gezamenlijk met andere overheden (bijvoorbeeld via een démarche) de lokale autoriteiten aanspreken op inhumane omstandigheden in detentiecentra of op gebreken in de lokale rechtsgang.

### 6.3.1 Subsidierегeling gedetineerdenbegeleiding

BZ heeft een subsidieregeling voor de gedetineerdenbegeleiding. In de evaluatieperiode werd subsidie verstrekt voor resocialisatie in de Nederlandse maatschappij en zorg tijdens detentie door Bureau Buitenland; juridische bijstand door Stichting PrisonLAW; geestelijke zorg tijdens detentie door Epafras; en de uitgave van een periodiek tijdschrift (Comeback) uitgegeven door de drie hiervoor genoemde organisaties.

*Bureau Buitenland* (onderdeel van Reclassering Nederland) heeft een mondiaal netwerk van vrijwilligers om gedetineerden te bezoeken. De doelstelling van de organisatie is om met de begeleiding van Nederlandse gedetineerden bij te dragen aan een succesvolle terugkeer in de Nederlandse maatschappij (resocialisatie). Hiertoe werken vrijwilligers samen met de gedetineerden aan het vergroten van hun zelfinzicht, zelfredzaamheid en re-integratie. Recent zijn er nieuwe methodieken ontwikkeld voor drie specifieke groepen gedetineerden in zorglanden: zij die niet terugkeren naar Nederland, gedetineerden in voorwaardelijke vrijlating en in extreme omstandigheden. Tijdens het voorarrest bezoekt een vrijwilliger de gedetineerde gemiddeld een keer in de vier weken. Tijdens de detentie is dat ongeveer een keer per zes tot acht weken.

*Stichting PrisonLAW* verschaft algemeen juridisch advies voor een eerlijke en goede rechtsgang van Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Het gaat hierbij niet om (het inhuren van) juridische bijstand die leidt tot inmenging in de nationale rechtsgang. Jaarlijks staat PrisonLAW ongeveer 150 gedetineerden bij in verschillende zorg- en niet-zorglanden. In 2018 kondigde de stichting aan de subsidierelatie te beëindigen vanwege uiteenlopende belangen en ervaren druk vanuit BZ op de onafhankelijkheid van de organisatie.<sup>175</sup>

*Stichting Epafras* verleent gedetineerden geestelijke zorg (aandacht voor levensvragen) en kan een rol spelen waar het gaat om traumaverwerking. De subsidierelatie tussen BZ en Epafras kende een onderbreking in de periode 2015-2017 als gevolg van een herziening van de eisen die BZ stelde. Zo diende de Stichting af te stappen van het invliegen van zorgverleners vanuit Nederland en over te gaan naar een netwerk van lokale vrijwilligers. Hieraan heeft Epafras gedurende een transitieperiode gewerkt. De subsidie werd in deze periode naar beneden bijgesteld. Sinds 2017 voldoet Epafras aan het eisenpakket. Vrijwilligers leggen gemiddeld twee bezoeken per jaar af aan gedetineerden in zorglanden.

## 6.4 De gedetineerdenbegeleiding in de praktijk

Deze paragraaf gaat dieper in op een aantal elementen uit het gedetineerdenbeleid, zoals in de vorige paragrafen is besproken. Aan de orde komen de landenlijst, toezicht, maatwerk en resocialisatie.

### 6.4.1 Classificatie als zorg- of niet-zorgland

In 2015 introduceerde DCV de lijst met niet-zorglanden (ook wel 'landenlijst' genoemd). Een land hoort op deze lijst thuis als blijkt dat de detentieomstandigheden humaan zijn en dat de verantwoordelijke autoriteiten zich hebben geconformeerd aan internationale verdragen hieromtrent en het eigen recht goed toepassen. Het ministerie oordeelt of een

<sup>173</sup> TK, vergaderjaar 2014-2015, Kamerstuk 30 010, nr. 21.

<sup>174</sup> Daarnaast kan zo nodig ook uit het potje voor schrijnende gevallen worden geput (zie hoofdstuk 5). Dit is in de praktijk echter nog nooit gebeurd.

<sup>175</sup> IOB heeft hier geen onderzoek naar gedaan.



land aan deze eisen voldoet op basis van diverse openbare bronnen,<sup>176</sup> onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie,<sup>177</sup> en jarenlange waarnemingen van DCV en de ambassades over detentieomstandigheden en het gevangenisbeleid in een land. Het ministerie zegt de lijst jaarlijks te bekijken en rapporteert hierover aan de Tweede Kamer in de jaarlijkse 'Pechtoldbrief'.

Uit de sinds 2015 verschenen 'Pechtoldbrieven' blijkt dat de samenstelling van de lijst door de tijd heen onveranderd is gebleven. Tegelijkertijd laten bronnenonderzoek en gesprekken met medewerkers van een aantal ambassades en DCV zien dat wet- en regelgeving van de lidstaten meestal wel in lijn liggen met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), maar dat er zich in de afgelopen jaren verscheidene problemen voordeden bij de juiste toepassing ervan.<sup>178</sup> Een van de problemen is het gemak waarmee verscheidene Europese landen voorlopige hechtenis inzetten, een instrument dat alleen bij uitzondering en als laatste remedie ingezet mag worden. Rechters dienen eerst alternatieve beschikbare maatregelen te overwegen (zoals elektronische monitoring of huisarrest). Deze maatregelen worden echter – in strijd met artikel 5 van het EVRM – niet vaak toegepast.<sup>179</sup> In Italië, Ierland en Spanje werd voorlopige hechtenis disproportioneel toegepast op buitenlandse verdachten, omdat zij een groter vluchtrisico zouden hebben dan nationale verdachten.<sup>180</sup> Een gevolg hiervan is dat veel gevangenen in deze landen overvol zijn.

### Tekstbox 2 Japan als niet-zorgland

Het is opmerkelijk dat Japan als niet-zorgland wordt bestempeld. Al voor de beleidswijziging van 2015 sprak de Nederlandse overheid de lokale autoriteiten aan op misstanden in de detentieomstandigheden, zoals de *démarche* in 2013 van EU-lidstaten en de VS. Tijdens het proces van het opstellen van de landenlijst tekende de ambassadeur bezwaar aan tegen de positie van Japan op de niet-zorglandenlijst. Japan kwam echter toch op de landenlijst omdat het volgens DCV voldeed aan de criteria van een niet-zorgland. Toch zijn de klachten over de detentieomstandigheden gebleven, en volgden meerdere *démarches* om de Japanse autoriteiten daarop aan te spreken. De ambassade blijft de situatie agenderen bij DCV. Gezien de aanhoudende klachten bracht DCV zelf ook een bezoek aan Japan om de situatie te beoordelen. In 2017 zegde DCV de post toe dat er tijdelijk (een jaar) meer bezoeken mogen worden afgelegd en dat gedetineerden een eenmalige gift van 150 euro mogen ontvangen. Desondanks staat Japan nog steeds op de landenlijst.

<sup>176</sup> Denk aan rapportages van de Raad van Europa en de VN over detentieomstandigheden en aan monitoringsrapportages door ngo's.

<sup>177</sup> Prison Watch, 2016, *Inventarisatie gedetineerdenbegeleiding* (intern document). Ook zijn er landenfiches opgesteld voor het ministerie als input voor de landenlijst.

<sup>178</sup> Prison Watch (2016), Algemene Rekenkamer (2017 en 2018), Parliamentary Assembly (2015) *Abuse of pretrial detention in States Parties to the European convention on Human Rights, Resolution 2077, Fair Trials* (2016) *A measure of last resort? the practice of pre-trial detention decision making in the EU*.

<sup>179</sup> Fair trials (2016); Parliamentary Assembly (2015). De Europese Commissie en het Europees Parlement hebben de afgelopen vijf jaar aandacht gevraagd voor het verbeteren van de standaarden om voorlopige hechtenis toe te passen.

<sup>180</sup> Het aantal Nederlandse gedetineerden op 1 april 2017 in deze drie landen zijn: Griekenland 15; Italië 25; Spanje 187.



Een ander punt van zorg in de uitvoeringspraktijk in sommige niet-zorglanden is de gebrekkige toegang tot juridische bijstand en dossiermateriaal. Waar dossiermateriaal voorhanden was, hadden advocaten soms te weinig tijd dit voorafgaand aan de zitting te bestuderen. Daarnaast ontbreekt het soms aan kwalitatief goede vertalingen van het dossiermateriaal.<sup>181</sup> Ook zijn veel rechters geneigd de argumenten van het OM te volgen, is er sprake van een lange duur van voorlopige hechtenis,<sup>182</sup> en zijn er onvoldoende waarborgen voor een eerlijk proces. In lijn met het onderzoek van Fair Trials concludeerde ook Prison Watch in 2016 dat Nederlandse gedetineerden in niet-zorglanden soms problemen ervaren met de toegang tot het juridische proces, door onvoldoende kennis van de taal, het ontbreken van een tolk, trage processen, corruptie en willekeur.

Ook uit gesprekken met consulaire medewerkers van DCV en diverse ambassades in Europa, evenals uit een rapport van de Algemene Rekenkamer, komen zorgen naar voren over de detentieomstandigheden in sommige niet-zorglanden waar gedetineerden verkeren. Japan is een voorbeeld van een land waarover vanaf het begin discussie bestond of dit land het label 'niet-zorgland' wel verdiende; zie hiervoor tekstbox 2.

## 6.4.2 Toezicht op de situatie van gedetineerden

Het ministerie heeft de verantwoordelijkheid om toezicht te houden op de juiste toepassing van het vreemde recht, de bescherming van de rechten van het individu, de detentieomstandigheden en de (medische) situatie van het individu.<sup>183</sup> Deze toezichtrol is een belangrijke voorwaarde voor het kunnen leveren van *meer* maatwerk in de begeleiding aan gedetineerden. Gedetineerdenbezoek is een essentieel instrument om dit toezicht te kunnen uitvoeren.<sup>184</sup> Uit het onderzoek komt naar voren dat de toezichtrol voor de niet-zorglanden om verschillende redenen onder druk is komen te staan sinds de invoering van de beleidswijziging in 2015. Volgens BZ-medewerkers kan het gevolg hiervan zijn dat bepaalde kwetsbare personen onopgemerkt blijven en niet de bijstand krijgen die nodig is. Deze constatering komt ook naar voren in ander onderzoek.<sup>185</sup>

### Zorglanden

De invulling die ambassades geven aan de toezichtrol in zorglanden is sinds 2015, in vergelijking met de periode daarvoor, nauwelijks veranderd. Uit het onderzoek blijkt dat gedetineerden tegenwoordig niet meer of minder bezoeken krijgen van een ambassademedewerker dan in de periode vóór 2015. De bezoekfrequentie van de ambassades is nagenoeg gelijk gebleven (twee tot vier bezoeken per jaar) en waar ambassades extra zorg verlenen, verleenden zij die in het verleden ook al. Naast de informatie die BZ verkrijgt uit eigen observaties, ontvangt BZ informatie over de situatie van gedetineerden van derden, zoals honorair consuls, lokale autoriteiten, en vrijwilligers van Bureau Buitenland, Epafras en PrisonLAW.

Een klein aantal ambassades in zorglanden had zorgen over de monitoring van gedetineerden in voorwaardelijke vrijlating, die niet meer bij de ambassade langskomen voor hun maandelijks gift. Het contactmoment is voor een ambassademedewerker de enige gelegenheid om te zien hoe het met iemand gaat. Over het algemeen constateren ambassades in zorglanden dat onder gedetineerden in voorwaardelijke vrijlating een grotere kans bestaat op recidive. Indien de gedetineerde niet op een andere wijze contact opneemt met de ambassade, verdwijnt hij of zij van de radar. DCV sluit in zo'n geval het dossier in het registratiesysteem voor consulaire gevallen. Daarmee is er geen zicht meer op de persoon, terwijl de overheid hiervoor nog wel een verantwoordelijkheid draagt.

### Niet-zorglanden

De rol van toezicht door de Nederlandse overheid in niet-zorglanden is onder druk komen te staan door het terugbrengen van de norm van twee ambassadebezoeken per jaar naar één bezoek per detentie. Dit bezoek vindt zo snel als mogelijk plaats nadat de lokale autoriteiten de ambassade hebben geïnformeerd over de detentie van de Nederlandse burger. Als iemand net gedetineerd is, is het echter lastig vast te stellen of diegene wellicht kwetsbaar is en meer nodig heeft dan dat ene bezoek. Problemen bij gedetineerden ontstaan namelijk vaak pas in een later stadium. Bovendien kan het zijn dat de informatie van een ambassademedewerker niet goed doordringt tot een gedetineerde die nog maar

<sup>181</sup> Fair trials (2016). Uit voorbeelden blijkt dat dossiermateriaal in Griekenland niet altijd wordt vertaald, ondanks dat 43% van de verdachten buitenlands was. In de zaken waar wel sprake was van vertaling, was meer dan 27% van onvoldoende kwaliteit. In Italië was slechts in 23% van de zaken met buitenlandse verdachten sprake van een vertaling.

<sup>182</sup> Zo had in een zaak in Italië iemand voorafgaand aan vrijspraak van de aanklacht anderhalf jaar in voorlopige hechtenis gezeten.

<sup>183</sup> TK, vergaderjaar 2001/2002, 25 203, nr. 15. Onder het vreemde recht wordt verstaan het recht van het land waar iemand gedetineerd is.

<sup>184</sup> Algemene Rekenkamer (2017); Hofstee-Van der Meulen (2015).

<sup>185</sup> Hofstee-Van der Meulen (2015); Prison Watch(2016); Algemene Rekenkamer (2017); Algemene Rekenkamer (2018).



net in detentie zit en bijvoorbeeld nog denkt onschuldig te zijn en op korte termijn vrij te komen.<sup>186</sup> Verder geldt als een beperkende factor voor de toezichtrol dat het geregeld voorkomt dat de lokale autoriteiten de ambassade niet of pas veel later informeren over aanhoudingen, overplaatsingen en uitzettingen van gedetineerden.

Net als in zorglanden verkrijgt BZ niet alleen informatie uit eigen observaties, maar ontvangt het ministerie ook informatie over de situatie van een gedetineerde van Bureau Buitenland en, tot 2015, van Epafra. Het netwerk van vrijwilligers van deze organisaties is waardevol voor de informatievoorziening, maar BZ maakt zich hiermee wel afhankelijk van de kwaliteit en volledigheid van de informatievoorziening van derden, terwijl het zelf de verantwoordelijkheid draagt voor toezicht op de detentieomstandigheden en lokale rechtsgang.

Ter illustratie: BZ kan alleen sturen op de afspraken die zijn gemaakt in de subsidiebeschikking. Directe aansturing op operationeel niveau ligt in handen van Bureau Buitenland. Medewerkers van DCV, ambassades en Bureau Buitenland constateerden dat er in sommige gevallen sprake was van inconsistente verslaglegging onder vrijwilligers en dat de verslaglegging soms ook van onvoldoende kwaliteit was. Wel vindt er goed overleg plaats tussen beide partijen, waardoor het ministerie haar punten van aandacht kan adresseren bij de organisatie. Zo is de zorg over de kwaliteit van de verslaglegging een permanent punt van aandacht geworden bij Bureau Buitenland. Toch kan een garantie op accurate en consistente informatie over de mate van kwetsbaarheid van gedetineerden in niet-zorglanden niet van een vrijwilliger worden verlangd.<sup>187</sup>

Een ander aandachtspunt is dat het netwerk van Bureau Buitenland groot is, maar niet volledig dekkend in alle landen. Sommige gedetineerden ontvangen daardoor minder of later bezoek van een vrijwilliger, wat gevolgen heeft voor de actualiteit van de informatievoorziening. Verder stelt Bureau Buitenland als voorwaarde voor begeleiding dat de gedetineerde voldoende binding heeft met Nederland en de intentie heeft na vrijlating terug te keren in de Nederlandse maatschappij. Gedetineerden die niet voldoen

aan deze voorwaarden komen niet in aanmerking voor begeleiding door Bureau Buitenland. Zij vallen terug op één bezoek tijdens detentie van een ambassade-medewerker. Positief is dat Bureau Buitenland recentelijk (in 2018) een module heeft ontwikkeld voor vrijwilligers, om deze – relatief kleine – groep mensen alsnog bij te kunnen staan.

Wat betreft het toezicht op voorwaardelijk in vrijheid gestelde gedetineerden geldt voor degenen in niet-zorglanden dat zij geen maandelijkse gift ontvangen en daarmee al minder op de radar staan van de ambassade dan degenen in zorglanden. Ook hier geldt dat DCV het dossier sluit als de voorwaardelijk in vrijheid gestelde niet op een andere manier contact opneemt met de post.

### Uitwisseling van informatie

Dat meerdere partijen een rol vervullen in de begeleiding benadrukt het belang van een open uitwisseling van accurate informatie over de situatie van de gedetineerde. Hierin is de afgelopen jaren veel verbetering gekomen. Sinds 2012 werken medewerkers van DCV en de ambassades allemaal in hetzelfde registratiesysteem (Kompas), waarin zij alle individuele zaken van gedetineerden (en andere individuele consulaire zaken) bijhouden. Sinds 2016 bestaat er daarnaast een koppeling van Kompas met het registratiesysteem van Bureau Buitenland, die een snelle en open uitwisseling mogelijk maakt tussen medewerkers van DCV, ambassades en Bureau Buitenland. De koppeling met Bureau Buitenland is nuttig, aangezien de vrijwilligers een groot deel van de bezoeken afleggen. Met Kompas kan DCV wereldwijd ook meer regie voeren op dossiervorming en op de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan consulaire bijstandverlening waar een hulpvraag speelt.

Vrijwilligers van PrisonLAW en Epafra hebben geen toegang tot Kompas. Ook de HC's hebben geen toegang, terwijl zij Nederland wel formeel vertegenwoordigen. Uit het onderzoek blijkt dat HC's nog vaak worden ingezet om gedetineerden te bezoeken.<sup>188</sup> Voor informatie over deze gedetineerden zijn ze afhankelijk van de ambassade. In het

<sup>186</sup> Algemene Rekenkamer (2018). De Rekenkamer haalt dit uit een onderzoek gedaan door Prison Watch in 2016.

<sup>187</sup> Vogelzang, B., Heemskerk, I. en Althoff, H., 2015, Geronseld, gegokt, gepakt en gesteund, Avans Hogeschool. Reclasseur Nederland constateert dat vrijwilligers geen professionele hulpverleners zijn.

<sup>188</sup> In de herziene instructie over consulaire taken aan HC's in 2016 staat dat de hoofdtak van de HC economische diplomatie is. Andere [consulaire] taken, die op dat moment nog door de HC's konden worden gedaan, zijn bijkomend of verdwijnen. Specifiek over gedetineerdenbegeleiding staat vermeld dat per land en per geval moet worden bekeken of HC's bijstand dienen te bieden of niet. DCV, 2016, *Instructies consulaire taken aan honorair consuls*.



geval van Epafra was er voor 2015 direct contact met de ambassade over de voorbereiding op een bezoek en vond er achteraf een debriefing plaats op de ambassade. Dit directe contact werd zeer gewaardeerd. De ambassade verwerkte de bezoeksverslagen van vrijwilligers van Epafra in Kompas. Tegenwoordig loopt de communicatie over het werk van Epafra via DCV.

### 6.4.3 Maatwerk

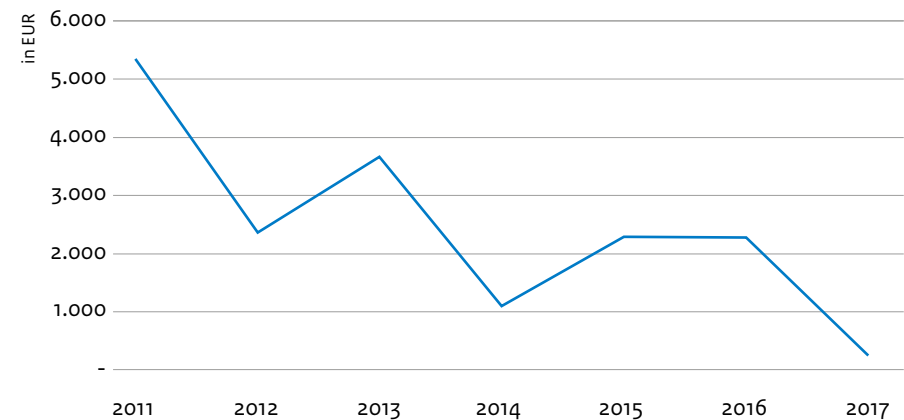
Met het beleid beoogt BZ meer maatwerk te leveren in de gedetineerdenbegeleiding. Aangezien deze ambitie niet nader is geoperationaliseerd, is medewerkers van ambassades en DCV gevraagd waar dit extra maatwerk uit zou moeten bestaan. Volgens DCV komt het tot uiting in de toegenomen uitgaven voor medische zorg; de subsidie voor zorg aan Bureau Buitenland; en het noodfonds. Medewerkers op de ambassades meenden dat er niet veel is veranderd en dat meer maatwerk niet overtuigend van de grond is gekomen.<sup>189</sup> In reactie op een rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2017 zegt de minister dat de afgelegde bezoeken met meer maatwerk en een hogere kwaliteit, en in de zorglanden in sommige gevallen juist met een hogere frequentie, dan voorheen worden uitgevoerd. Het beleid geeft geen nadere uitwerking op maatwerk in niet-zorglanden. Daar is volgens de minister geen directe noodzaak toe, aangezien er sprake is van een humanaan en menswaardig gevangenisbeleid en van behoorlijke detentieomstandigheden. Deze punten worden hieronder toegelicht.

#### Extra maatwerk: zorg- en niet-zorglanden

Het ministerie stelt voorop dat de **medische zorg** in de eerste plaats de verantwoordelijkheid is van de detinerende overheid, in lijn met internationale verdragen. Alleen wanneer autoriteiten tekortschieten, er van naasten geen geld beschikbaar is en er hoge nood is, kan het ministerie bijspringen. Het budget voor medische zorg is beperkt tot incidentele zorg. Het betreft een eenmalige uitgave. Hierbij kan het gaan om een vergoeding voor vervoer naar het ziekenhuis of voor een *second opinion*. Mensen die chronisch ziek zijn en zorg nodig hebben komen niet in aanmerking voor een vergoeding. In sommige gevallen lukt het dan hen op basis van humanitaire gronden via de WETS of WOTS naar Nederland te halen.

Figuur 8 laat de ontwikkeling zien in de uitgaven voor medische zorg gedurende de evaluatieperiode. De uitgaven vertonen schommelingen, maar nemen over het algemeen af. Deels komt dit doordat het aantal gedetineerden is gedaald. Ook gaven ambassades die van dit budget gebruik hebben gemaakt aan, dat DCV pas na veel overleg akkoord gaf. Het is niet te zeggen in hoeverre dit laatste ook een verklarende factor is voor de daling van de uitgaven.

Figuur 8 Medische uitgaven aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland 2011-2017



Bron: financiële systemen BZ.

In 2017 heeft BZ, op voorstel van Epafra en Bureau Buitenland, een fonds opgericht voor noodgevallen. Jaarlijks is hiervoor 10.000 euro gereserveerd. Uit het financiële systeem van BZ is niet op te maken wat de uitputting is van dit **noodfonds**, maar op basis van gesprekken komt het beeld naar voren dat er nog nauwelijks iets is uitgegeven. Uit gesprekken met medewerkers van ambassades en DCV komt naar voren dat het bestaan van het fonds bij weinigen van hen bekend is.

<sup>189</sup> Deze constatering deed Prison Watch ook; zie Prison Watch (2016).





Bij de oprichting van het fonds zijn criteria opgesteld, die DCV in 2016 aan Bureau Buitenland – als beheerder van het noodfonds – heeft gecommuniceerd. In de praktijk blijkt er echter onduidelijkheid te bestaan tussen de drie partijen over de definiëring van een noodgeval en over de besluitvorming. Zo ligt volgens DCV de besluitvorming bij Epafras en Bureau Buitenland, en is het noodfonds bedoeld om mensen te helpen bij hun laatste stap in het resocialisatieproces. Denk hierbij aan hulp bij het regelen van papieren zodat de gedetineerde het land uit kan. Volgens Epafras en Bureau Buitenland dienen voorstellen te worden voorgelegd aan een commissie waarin alle drie de organisaties vertegenwoordigd zijn. In de praktijk wijst DCV voorstellen af die een voorwaarde kunnen zijn voor resocialisatie, zoals vliegtickets, maar ook voorstellen die medisch van aard zijn.

Een positieve recente ontwikkeling is dat Bureau Buitenland met subsidie van DCV drie nieuwe methodieken voor **sociale en maatschappelijke zorg** heeft ontwikkeld voor specifieke groepen gedetineerden, zoals eerder al vermeld. Omdat deze methodieken pas net in gebruik genomen zijn, is het nog niet mogelijk vast te stellen wat deze ontwikkeling betekent voor de kwaliteit van de begeleiding en de situatie van de gedetineerden.

### Maatwerk in zorglanden

In 2017 schreef de minister in een reactie op een rapport van de Algemene Rekenkamer ‘dat de afgelegde bezoeken met meer maatwerk en een hogere kwaliteit, en in de zorglanden in sommige gevallen juist met een hogere frequentie, dan voorheen worden uitgevoerd’.<sup>190</sup> IOB heeft medewerkers van ambassades in zorglanden gevraagd in hoeverre dit het geval is.

Zoals al is aangegeven in paragraaf 6.4.2 blijkt dat de **bezoekfrequentie** van de ambassades sinds de beleidswijziging van 2015 nagenoeg gelijk is gebleven, namelijk twee tot vier bezoeken per jaar en iets vaker bij schrijnende gevallen.<sup>191</sup> Sommige ambassades geven aan meer bezoeken te willen afleggen, maar zeggen belemmerd te worden door een aantal factoren. Zo hebben de krimp van het postennet en de vele veranderingen op het consulaire terrein de werkdruk van de consulaire medewerkers vergroot. Hierdoor was er niet altijd ruimte om een extra bezoek af te leggen. De flexibiliteit om meer dan twee

tot vier bezoeken per jaar af te leggen wordt in sommige gevallen ook belemmerd door de consulaire normen en richtlijnen over tijdsbesteding, waaronder die voor het aantal bezoeken per jaar per gedetineerde. Ook heeft de prioriteitsstelling van de leiding van de ambassade invloed op de beslissing over een extra detentiebezoek. Verder hebben sommige ambassades het gevoel dat de beslissing om maatwerk te bieden vooral bij DCV ligt, zoals ten aanzien van de besluitvorming over medische uitgaven.

Dat er niet altijd voldoende ruimte is voor extra bezoeken blijkt ook uit het feit dat consulaire medewerkers op een aantal ambassades aangaven dat zij vaker op bezoek gaan bij gedetineerden in een gevangenis dichtbij de post dan bij gedetineerden die ver weg of op een minder bereikbare plek zijn gedetineerd. Medewerkers vinden dit lastig, omdat er zo ongewenst een gebrek aan consistentie ontstaat in de begeleiding van gedetineerden in hetzelfde land.

Of de **kwaliteit** van de gesprekken tijdens het bezoek hoger is geworden, is lastig vast te stellen. Wel is gekeken in hoeverre aan twee voorwaarden voor het bieden van kwaliteit wordt voldaan, namelijk: heeft de medewerker voldoende kennis van en ervaring met het type werk, en is de medewerker voldoende op de hoogte van de situatie waarin de gedetineerde zich bevindt. Dit tweede aspect is al besproken in de vorige paragraaf.

Ten aanzien van kennis gaven consulaire medewerkers aan positief te zijn over de introductie van e-learning module Comma, zoals ook het hoofdstuk over algemene consulaire bijstand liet zien. Een kanttekening hierbij is dat de toegang is beperkt tot medewerkers van BZ, terwijl de HC's en vrijwilligers ook een grote bijdrage leveren aan de gedetineerdenbegeleiding. Zij hebben geen toegang tot Comma en hebben dus niet dezelfde informatieachtergrond als medewerkers van BZ. Desondanks bezoeken sommige HC's gedetineerden vaker dan ambassademedewerkers. Tegelijkertijd heeft of krijgt niet iedere BZ-medewerker de tijd om de e-learning module te volgen. Deze verschillen kunnen leiden tot kwalitatief wisselende begeleiding aan gedetineerden.

<sup>190</sup> TK, Vergaderjaar 2016-2017, Kamerstuk 34 725 V, nr. 2, Jaarverslag en slotwet Ministerie van Buitenlandse Zaken; brief Algemene Rekenkamer; Aanbieding van het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V).

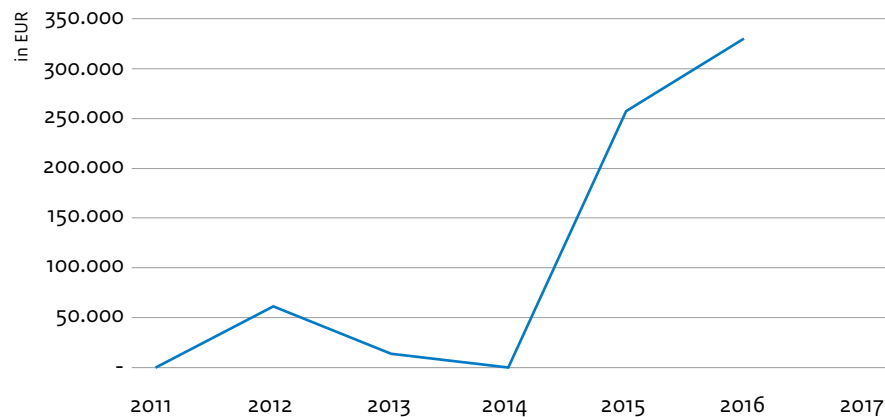
<sup>191</sup> Prison Watch (2016), Wetgevingsoverleg (juni 2018). De Algemene Rekenkamer (2017) concludeert echter dat zowel in zorglanden als in niet-zorglanden het gemiddeld aantal bezoeken sinds 2015 is afgenomen.



Het besluit uit 2018 om de regionale conferenties opnieuw in te voeren (zie ook hoofdstuk 5) is een positieve ontwikkeling. Deze conferenties, waaraan ook vrijwilligers deelnemen, bieden de mogelijkheid om praktijkervaring uit te wisselen, nieuwe kennis op te doen en te netwerken. Vooral medewerkers op een kleine post hechten hier veel waarde aan.

Waar wel meer maatwerk lijkt te worden geleverd, is op het terrein van uitgaven voor juridisch advies. Hieronder valt de subsidie aan PrisonLAW, maar ook financiering van rechtsbijstand in doodstrafzaken. Naast financiering kan ook een inhoudelijke advisering aan lokale advocaten vanuit Nederland door een in Nederland in de doodstraf gespecialiseerd advocatenkantoor onderdeel zijn van de ondersteuning. Figuur 9 laat zien dat de uitgaven voor juridisch advies in de onderzoeksperiode zijn gestegen. IOB heeft geen inzicht in de onderliggende componenten van deze uitgavenstijging.

**Figuur 9** Diverse uitgaven voor juridisch advies aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland, 2011-2017



Bron: financiële systemen BZ.

### Maatwerk in niet-zorglanden

Uit het onderzoek blijkt dat één bezoek per detentie niet alleen een te lage frequentie is voor een goede monitoring, maar de Nederlandse overheid ook minder zichtbaar maakt voor gedetineerden. In reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2018 stelt de minister dat het afleggen van bezoeken slechts een onderdeel is van het gehele pakket aan consulaire bijstand aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland.<sup>192</sup> Deze reactie lijkt voorbij te gaan aan het perspectief van de gedetineerden zelf. Zij geven aan dat een bezoek een positief effect heeft op hun welzijn en behandeling.<sup>193</sup> In dit licht is het positief dat bezoeken door vrijwilligers van Bureau Buitenland en Epafras de afgenomen bezoekfrequentie van BZ deels hebben gecompenseerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat Epafras in de transitieperiode 2015-2017 geen bezoeken aflegde, waardoor ongeveer 500 gedetineerden het zonder bezoek van Epafras moesten doen. Ook moet worden opgemerkt dat consulaire medewerkers zelf aangeven een bezoek per detentie vaak te weinig vinden, vooral als het gaat om langere detenties.

Een bijkomend gevolg van slechts één bezoek per detentie is dat de Nederlandse overheid minder zichtbaar wordt voor lokale (gevangenis)autoriteiten.<sup>194</sup> Aandacht van de ambassade geeft een signaal af aan deze partijen dat er op de gedetineerden wordt gelet.<sup>195</sup> 'Het contact met de (lokale) autoriteiten kan verwaterd raken doordat de post niet meer regelmatig in de gevangenissen komt.'<sup>196</sup> Uit onderzoek van Hofstee-Van der Meulen uit 2015 blijkt dat de kracht van de dialoog met de autoriteiten samenhangt met het aantal bezoeken dat wordt afgelegd aan de gevangenis door de ambassade. 'In gevallen waar de frequentie van het bezoek laag is, wordt het moeilijker en arbeidsintensiever om zaken op te lossen'.<sup>197</sup> Het beleid sinds 2015 wil vooral inzetten op dialoog met de autoriteiten in niet-zorglanden, in plaats van bezoeken afleggen aan gedetineerden. In hoeverre ambassades de autoriteiten daadwerkelijk meer zijn gaan aanspreken, en of de verlaagde bezoekfrequentie al dan niet van invloed is geweest op de kracht van de dialoog, is niet onderzocht.

<sup>192</sup> BZ, (2018) bestuurlijke reactie op het concept-rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Buitenlandse Zaken (V) van de Algemene Rekenkamer (TK 34 950-V, nr.2).

<sup>193</sup> Hofstee-Van der Meulen, 2015, *Detained abroad*, pp. 227-251.

<sup>194</sup> Dit blijkt uit gesprekken met medewerkers van ambassades.

<sup>195</sup> Hofstee-Van der Meulen, 2015, *Detained abroad*, p. 248.

<sup>196</sup> Prison Watch (2016).

<sup>197</sup> Hofstee-Van der Meulen, 2015, *Detained abroad*.



## 6.4.4 Resocialisatie

Gedetineerden die langer vast zitten in soberder regimes en minder begeleiding krijgen, hebben een grotere kans op het ontwikkelen van recidive. Dit is zeker het geval bij gedetineerden in het buitenland. Zij zijn sneller ontmoedigd, omdat ze te maken krijgen met allerlei praktische obstakels: jarenlang van huis geweest, ondergedompeld in een andere cultuur, zware detentieomstandigheden, niet bekend met lokale procedures en wetgeving en geconfronteerd met taalbarrières.<sup>198</sup> En vanwege de afstand krijgt men nauwelijks of geen bezoek van naasten. Buitenlandse gedetineerden behoren binnen het gevangensysteem vaak tot de gemarginaliseerde groep.<sup>199</sup> Daarnaast zijn gevangenen potentiële broedplaatsen voor radicalisering.<sup>200</sup>

De kabinetten Rutte II en III willen recidive terugdringen om de veiligheid in de Nederlandse samenleving te bevorderen. Het regeerakkoord van het kabinet Rutte III verbindt aan deze doelstelling dan ook extra preventieve en repressieve middelen.<sup>201</sup> Deze extra middelen zijn voornamelijk gericht op gedetineerden in Nederland en staan op de begroting van Justitie en Veiligheid.<sup>202</sup> BZ, dat zich ontfermt over de Nederlanders in buitenlandse detentie, krijgt vanuit deze kabinetsdoelstelling geen middelen die specifiek gericht zijn op het tegengaan van recidive onder gedetineerden in het buitenland.

Met het nieuwe gedetineerdenbeleid van BZ in 2015 werd resocialisatie wel voor het eerst in de doelstelling van het BZ-beleid opgenomen. Bureau Buitenland van Reclassering Nederland ontving een subsidie om een module te ontwikkelen voor in het buitenland gedetineerde Nederlanders gericht op resocialisatie in de Nederlandse maatschappij na terugkeer in Nederland. Deze beleidsaanpassing is een positieve ontwikkeling, aangezien investeren in resocialisatie een belangrijke factor is om de kans op recidive te verkleinen. BZ is in principe niet verantwoordelijk voor resocialisatie van Nederlandse ex-gedetineerden die nog in het buitenland verblijven. Er kunnen zich echter nog situaties voordoen waarin begeleiding wel gewenst is, zoals bekostiging van een ticket naar Nederland als een ex-gedetineerde zelf, of zijn eigen netwerk, hiertoe geen middelen heeft. Doordat ook andere overheidsorganisaties zich hiervoor niet verantwoordelijk voelen, is er op dit punt sprake van een lacune. Dat is niet bevorderlijk voor het resocialisatieproces.

<sup>198</sup> Vogelzang, B., Heemskerk, I. en Althoff, H., 2015, *Geronseld, gegokt, gepakt en gesteund*, Avans Hogeschool.

<sup>199</sup> Foreign National Prisoners and Probationers Expert Group van de Confederation of European Probation. Website: <http://www.cepprobation.org/page/82/info-on-prisoners-and-families>.

<sup>200</sup> Raad van Europa, 2018, *Prison: a breeding ground for radicalisation and violent extremism?*

<sup>201</sup> *Regeerakkoord VVD, CDA, D66, ChristenUnie*, pp. 4, 57. 10 mln. in 2018, 15 mln. in 2019 en 20 mln. voor 2020 (e.v.) op de begroting van Justitie en Veiligheid.

<sup>202</sup> In 2015 concludeerde Hofstee-Van der Meulen ook al dat de middelen die er zijn voor terugdringen van recidive vooral gericht zijn op de gevangenen in Nederland. J&V biedt financiële ruimte voor projecten (eventueel ook internationaal) waarmee nieuwe werkwijzen ontwikkeld en uitgevoerd kunnen worden om recidive tegen te gaan. Tot juli 2018 waren er echter alleen projecten toegewezen die betrekking hadden op gedetineerden in Nederland. Zie website *Koers en kansen voor de sanctieuitvoering*, [www.sanctieuitvoering.nl](http://www.sanctieuitvoering.nl).



## 6.5 Inzet van middelen

Zoals beschreven in paragraaf 2 beoogde het ministerie met het nieuwe beleid in 2015 de middelen en instrumenten voor het gedetineerdenbeleid zo doelmatig mogelijk in te zetten.<sup>203</sup> Het ging hierbij volgens de minister niet om een bezuinigingsoperatie, maar om een evenwichtige inzet wereldwijd van beschikbare middelen.

Dat er op het programmabudget niet is bezuinigd, is te zien in tabel 3. De uitgaven voor gedetineerdenbegeleiding zijn sinds 2011 toegenomen van ongeveer 1,35 miljoen euro naar meer dan 2 miljoen euro in 2016. In 2015 was er een kleine piek te zien in de uitgaven; toen werd ongeveer 2,2 miljoen besteed. De hoogte van de personele uitgaven is niet bekend.

Het is niet mogelijk iets te zeggen over de doelmatigheid van het beleid in de periode 2011-2017 en of de beleidswijziging van 2015 tot meer doelmatigheid heeft geleid. In 2009 heeft BZ de kosten voor de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland op heldere wijze inzichtelijk gemaakt. Destijds ging het om 2.920 euro per gedetineerde per jaar.<sup>204</sup> Een dergelijk onderzoek is sindsdien niet meer uitgevoerd. Ook heeft geen systematische monitoring plaatsgevonden van de kosten voor het gedetineerdenbeleid. Daarnaast heeft DCV de evaluatie van de subsidieregeling gedetineerdenbegeleiding, die in de BZ-evaluatieprogrammering van 2017 stond,<sup>205</sup> niet uitgevoerd.

Wat wel naar voren kwam uit het onderzoek, is dat sinds de inkrimping van het postennet en de invoering van het maatwerk de medewerkers op de ambassade meer werkdruk ervaren op het terrein van de gedetineerdenbegeleiding. Ze noemden hiervoor de volgende redenen. Ten eerste duren bezoeken in de niet-zorglanden langer, omdat een gevangene zich realiseert dat dit het enige bezoek van de overheid is dat hij of zij kan verwachten. Daarnaast hebben medewerkers in zowel niet-zorglanden als zorglanden waar veel gedetineerden zitten veel administratieve lasten. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het beantwoorden van telefoontjes en brieven van gedetineerden en van communicatie met de subsidieorganisaties.

## 6.6 Conclusie

Als onderdeel van de modernisering van de diplomatie is in 2015 een nieuw gedetineerdenbeleid geïntroduceerd. Dit onderzoek heeft een aantal elementen uit de beleidswijziging nader bekeken, namelijk de indeling van de landen in zorg- en niet-zorglanden, maatwerk, toezicht, resocialisatie en doelmatigheid.

Het onderzoek laat zien dat *meer* maatwerk in zorglanden niet overtuigend van de grond is gekomen. Sinds de beleidswijziging zijn de werkzaamheden van consulaire medewerkers in deze landen nauwelijks veranderd. De ambitie om maatwerk te leveren stond immers altijd al op de agenda. Wel ervaren consulaire medewerkers een dusdanige werkdruk dat er niet altijd genoeg ruimte is om meer maatwerk te leveren. Positieve initiatieven hiertoe,

Tabel 3 Uitgaven gedetineerdenbegeleiding 2011-2017 (EUR)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
1.348.888	1.843.914	1.804.518	1.701.761	2.241.779	2.072.706	1.918.332	12.931.898

Bron: financiële systemen BZ.

<sup>203</sup> TK 30 010, nr. 21 (2014); TK 30 010, nr. 23 (2015); TK 32 500-V, nr. 137 (2017).

<sup>204</sup> TK 30 010, nr. 15. Hieronder vallen budget BZ, subsidies, opleidingen, giften/attenties/medicijnen, personeelskosten Den Haag en kosten op ambassades en consulaten. De totale kosten waren 7.538.370 euro, voor in totaal 2580 gedetineerden (per 1/1/2009).

<sup>205</sup> DCV heeft de subsidieregeling uiteindelijk op laten nemen in een interdepartementaal beleidsonderzoek, waarin geen uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid of doelmatigheid van de regeling.



zoals het noodfonds en zorg via Bureau Buitenland, zijn nog onvoldoende tot wasdom gekomen om vast te kunnen stellen of deze daadwerkelijk hebben geleid tot meer maatwerk.

In niet-zorglanden is eerder sprake van een versoberde begeleiding, aangezien de frequentienorm van twee bezoeken per jaar in 2015 is beperkt tot één bezoek per detentie. Bovendien zet de afgenomen frequentie de verantwoordelijkheid van de overheid om toezicht te houden op de juiste toepassing van het vreemde recht, de bescherming van de rechten van het individu, de detentieomstandigheden en de (medische) situatie van het individu onder druk. Hierdoor kunnen ook mogelijkheden voor maatwerk worden belemmerd, aangezien informatie over de mate van kwetsbaarheid van de gedetineerde belangrijk is om te bepalen of iemand in aanmerking komt voor meer maatwerk. Daarnaast bestaan er twijfels over de aanname dat in alle niet-zorglanden sprake is van een humaan en menswaardig gevangenisbeleid en behoorlijke detentieomstandigheden die een vermindering van het aantal bezoeken door BZ zouden rechtvaardigen.

De inzet van derden (PrisonLAW, Stichting Epafra en Bureau Buitenland) is van toegevoegde waarde op de begeleiding die het ministerie geeft en daarmee een belangrijk element in de bijdrage aan het welzijn van gedetineerden. Met deze inzet maakt het ministerie zich echter ook, meer dan vroeger, afhankelijk van vrijwilligers, van wie het niet redelijk is eenzelfde niveau van dienstverlening te verwachten. Bovendien is het inzicht van BZ in de situatie van gedetineerden hierdoor vaak indirect. In *De Staat van het Consulaire* zet DCV in op samenwerking met andere organisaties die betrokken zijn bij de gedetineerdenbegeleiding om te verkennen hoe kwetsbare personen steeds zo vroeg mogelijk kunnen worden geïdentificeerd. Dit is positief.

Het ministerie heeft sinds 2015 resocialisatie van gedetineerden in Nederland opgenomen in de doelstelling van het gedetineerdenbeleid. Dit sluit aan bij de ambitie van kabinetten Rutte II en III om recidive tegen te gaan. Er bestaat echter geen sluitende aanpak voor de resocialisatie van ex-gedetineerden die nog in het buitenland verblijven. In de evaluatieperiode zijn de programma-uitgaven gestegen. Het ontbreekt aan financiële data en monitorings- en evaluatiemateriaal om iets te kunnen zeggen over de doelmatigheid van het beleid.

## Aanbevelingen

- Heroverweeg de 'één bezoek per detentie-regeling' in niet-zorglanden.
- Deel de Comma-module over gedetineerdenbegeleiding met de vrijwilligers en HC's die bezoeken brengen aan gedetineerden, of zorg voor een andere vorm van opleiding.
- Zorg voor jaarlijkse monitoring op de landenlijst en rapporteer hierover in *De Staat van het Consulaire*.



#### Leeswijzer

Dit hoofdstuk richt zich op de vraag in hoeverre BZ het doel heeft gerealiseerd om tot 'robuustere crisisrespons' te komen. Het hoofdstuk gaat ook in op de manier waarop BZ zich heeft ingezet voor meer Europese samenwerking op het gebied van crisisvoorbereiding- en respons en wat deze inzet heeft opgeleverd.

## 7 Consulaire crisisvoorbereiding

België, Egypte, Frankrijk, Jemen, Nepal, Oekraïne, Portugal, Zuid-Soedan – allemaal plekken waar in de periode 2011-2017 ongelukken, terroristische aanslagen, politieke spanningen, burgeroorlogen of natuurrampen plaatsvonden waardoor Nederlanders ter plekke in nood kwamen en consulaire bijstand behoefden. Daarmee was er sprake van 'consulaire calamiteiten' dan wel van 'consulaire crises'. Consulaire calamiteiten zijn gebeurtenissen die vaak beperkt zijn tot een bepaalde plek in een land of regio en waarbij de lokale autoriteiten, die verantwoordelijk zijn voor de afhandeling van de situatie, goed in staat zijn om adequaat op te treden.<sup>206</sup> Waar hiervan geen sprake is, wordt gesproken

over een consulaire crisis.<sup>207</sup> In dit hoofdstuk wordt het onderscheid tussen calamiteiten en crises verder niet gehanteerd, maar wordt de verzamelnaam '(consulaire) crises' gebruikt.

De consulaire bijstand in een crisis kan variëren van het verstrekken van informatie en advies over de veiligheidssituatie, het verstrekken van nooddocumenten aan Nederlanders die een crisisgebied halsoverkop en zonder reisdocument moeten verlaten, tot het faciliteren van evacuaties. De rol van de (sociale) media en het belang dat politiek en maatschappij hechten aan consulaire bijstand bij crises zorgen ervoor dat BZ deze taken

<sup>206</sup> Comma, *Calamities*. Het busongeluk in Portugal in 2015, waarbij drie Nederlanders overleden, is een voorbeeld van een consulaire calamiteit.

<sup>207</sup> *Consulaire Crisisorganisatie. Taken en verantwoordelijkheden bij consulaire crises*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 23 juli 2018, p. 4. De burgeroorlog in Zuid-Soedan in 2017, waarbij elf Nederlanders middels militair luchtvervoer werden geëvacueerd, is een voorbeeld van een consulaire crisis.



vaak *in the spotlight* uitvoert. Dit gegeven, in combinatie met de wens van BZ zelf om consulaire dienstverlening in te zetten als middel om het politiek en maatschappelijk draagvlak voor het werk van de eigen organisatie te vergroten, maakt de uitvoering van consulaire bijstand bij crisissituaties een gevoelig thema.

Het belang van een goede toerusting op consulaire crises is in 2011 door de minister van BZ erkend. Met deze erkenning ging de toezegging gepaard om het departement en de ambassades beter op crises voor te bereiden. Bovendien zou worden ingezet op Europese samenwerking. Dit hoofdstuk richt zich op beide toezeggingen.

## 7.1 Consulaire bijstand bij crises

De verantwoordelijkheid van BZ om consulaire bijstand te bieden in crisissituaties is vastgelegd in het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*.<sup>208</sup> Het ministerie is (net als andere ministeries met een rol op het vlak van crisisbeheersing) verantwoordelijk voor de te nemen crisisbeheersingsmaatregelen op het eigen beleidsterrein en voor de te stellen kaders voor deze maatregelen.<sup>209</sup> DCV is de kaderstellende directie en is tevens belast met de consulaire crisisrespons in Den Haag. De ambassades zijn verantwoordelijk voor de consulaire crisisrespons in het buitenland.

Afhankelijk van de aard van de crisis kan er sprake zijn van een consulaire crisis, een BZ-brede crisis met centrale crisiscoördinatie binnen het ministerie, of een nationale crisis met nationale opschaling. Deze soorten crises worden hieronder kort toegelicht.

### 7.1.1 Soorten crises

Een consulaire crisis is een crisis in het buitenland die alleen een consulaire – en geen politieke of andersoortige – component heeft. Voorbeelden zijn het busongeluk in Portugal en de aardbeving in Nepal, beide in 2015. Consulaire crises worden, mits de capaciteit van DCV dit toelaat, binnen de staande organisatiestructuur van DCV opgelost.<sup>210</sup>

Waar DCV de crisis niet zelf kan afhandelen of wanneer de crisis niet alleen consulaire is, volgt opschaling tot een BZ-brede crisis. Voorbeelden zijn de burgeroorlogen in Libië in 2011, Zuid-Soedan in 2013 en 2016 en Jemen in 2015, en de aardbeving en tsunami in Japan in 2011. Ook de aanslag in Tadzjikistan in juli 2018 was, vanwege de terroristische component, een BZ-brede crisis. Het besluit om de departementale crisisorganisatie op te schalen ligt bij de Centrale Crisiscoördinator (CCC) van de directie Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit (VCI).<sup>211</sup> Bij opschaling wordt de crisiscoördinatie centraal georganiseerd middels het Crisisberaad, waarbij alle relevante overheidspartijen binnen en buiten het departement betrokken zijn. Behalve DCV kunnen dit partijen zijn als de regiodirecties, gezien de politieke dimensie van crises; de Directie Veiligheidsbeleid (DVB), in het geval van terrorisme; en het ministerie van Defensie, in het geval van civiele evacuaties met een militaire component (*Non-Combatant Evacuation Operations*; NEO's). De CCC fungeert als aanspreekpunt voor alle directies en ambassades,<sup>212</sup> behalve voor consulaire zaken. DCV blijft verantwoordelijk voor de coördinatie en besluitvorming op het consulaire terrein.<sup>213</sup>

Wanneer sprake is van een nationale crisis, zoals de ramp met vlucht MH17, treedt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) middels het Nationaal CrisisCentrum op als coördinerend ministerie.<sup>214</sup> Bij BZ blijft de CCC verantwoordelijk voor de algehele crisiscoördinatie binnen het ministerie, terwijl DCV verantwoordelijk blijft voor de coördinatie en besluitvorming op het consulaire terrein.<sup>215</sup>

<sup>208</sup> *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*, II Crisis – Begripsomschrijving, punt 2; IX. Crises in het buitenland, punt 3.

<sup>209</sup> *Ibid.*

<sup>210</sup> *Consulaire Crisisorganisatie. Taken en verantwoordelijkheden bij consulaire crises*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 23 juli 2018, p. 4; zie ook *Departementaal Handboek Crisisbeheersing BZ*, november 2016, p. 9.

<sup>211</sup> *Consulaire Crisisorganisatie. Taken en verantwoordelijkheden bij consulaire crises*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 23 juli 2018, 2.1, punt 4. Zie ook DCV, 2017, *Consulaire – Instructie voor de ambassades bij crisis/calamiteit. In overeenstemming met Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*, IV Crisisbesluitvorming op ambtelijk niveau, punt 2. Zie ook *Departementaal Handboek Crisisbeheersing BZ*, november 2016, p. 6.

<sup>212</sup> *Consulaire Crisisorganisatie. Taken en verantwoordelijkheden bij consulaire crises*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 23 juli 2018, punt 1.4; *Departementaal Handboek Crisisbeheersing BZ*, november 2016, p. 9.

<sup>213</sup> *Consulaire Crisisorganisatie. Taken en verantwoordelijkheden bij consulaire crises*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 23 juli 2018, p. 5.

<sup>214</sup> *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*, IX. Crises in het buitenland, punt 2 juncto I. Inleiding, punt 2.

<sup>215</sup> *Consulaire Crisisorganisatie. Taken en verantwoordelijkheden bij consulaire crises*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 23 juli 2018, p. 5.



## 7.1.2 De rol van DCV en de posten bij consulaire crises

Als consulaire crisiscoördinator is de afdeling Consulaire Aangelegenheden van de Directie Consulaire zaken en Visumbeleid (DCV/CA) de spil van de consulaire crisisrespons. Het verlenen van consulaire bijstand (aan direct getroffenen en aan hun familie) en externe informatievoorziening over de veiligheidssituatie in het crisisgebied (onder andere door aanpassing van het reisadvies) zijn prioritaire taken. DCV/CA werkt samen met de post(en) in het betreffende gebied. Ook vindt samenwerking plaats met de directie Communicatie (voor woordvoering), relevante regiodirecties (voor inhoudelijke advisering over het reisadvies) en het 24/7 BZ Contact Center (dat de telefoontjes van verontruste burgers als eerste opvangt).<sup>216</sup> Bij grote hoeveelheden telefoontjes aan het Contact Center kan DCV het Crisis TelefoonTeam (CTT) inrichten, dat zich met name richt op het verzamelen van informatie over mogelijk getroffen Nederlanders.<sup>217</sup> DCV stemt tevens af met consulaire directies van andere landen; regelt, in samenwerking met andere directies, de inzet van militair (lucht)vervoer en civiele transportfaciliteiten bij evacuaties; organiseert de inzet van het Urban Search and Rescue (USAR) team voor het opsporen van Nederlanders; en houdt contact met het Landelijk Team Forensische Opsporing van de Nationale Politie voor eventuele inzet bij de identificatie van Nederlandse slachtoffers.<sup>218</sup>

Ook de ambassades houden zich bij calamiteiten en crises prioritair bezig met het verlenen van consulaire bijstand en externe informatievoorziening aan Nederlanders. Ze brengen het aantal Nederlanders in kaart dat consulaire hulp nodig heeft en registreren en behandelen individuele hulpvragen. Ook leveren zij input aan DCV/CA voor eventuele aanpassing van het reisadvies en voor te versturen berichten via de Informatieservice. Verdere taken zijn coördinatie van de lokale consulaire hulpverlening en het onderhouden van contacten met relevante partijen, zoals lokale autoriteiten en ambassades van andere

landen. Ook het (in overleg met de regievoerende directie COM) informeren van niet-Nederlandse lokale media en het leveren van input voor de consulaire woordvoering van het departement behoren tot hun taken.<sup>219</sup> Honorair consuls, die worden aangestuurd door de hoofdpst, dienen contact te houden met de ambassade over zaken als de status van betrokken Nederlanders. Eventueel kunnen zij, na afstemming met de hoofdpst, individuele consulaire bijstand verlenen.<sup>220</sup>

Ook externe partijen spelen een rol bij consulaire crises. Voor het beheersen van de crisis ter plaatse zijn de lokale autoriteiten verantwoordelijk; denk aan de opsporing van vermisten en de identificatie van slachtoffers. BZ kan de lokale autoriteiten op aanvraag bijstand verlenen, bijvoorbeeld door de inzet van experts.<sup>221</sup> Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij de aardbeving in Nepal in 2015, waar Nederland op aanvraag van de Nepalese autoriteiten een speciaal reddingsteam heeft ingezet. Wanneer sprake is van meer dan acht getroffen Nederlanders, coördineert de dienstdoende alarmcentrale van de verzekeraars de bijstand aan verzekerde slachtoffers.<sup>222</sup> De hulpverlening aan betrokken Nederlanders kan eventueel plaatsvinden in samenwerking met particuliere hulpverleningsinstanties of andersoortige private actoren.<sup>223</sup> Hierbij valt te denken aan de reisbranche, die een rol kan spelen bij het vertrek van Nederlanders uit crisisgebieden.

Hoewel BZ alleen verantwoordelijk is voor de afwikkeling van consulaire crises in het buitenland, speelde het ministerie in de afgelopen evaluatieperiode ook een rol bij crises in andere delen van het Koninkrijk. Tekstbox 3 gaat hier nader op in.

<sup>216</sup> *Consulaire Crisisorganisatie. Taken en verantwoordelijkheden bij consulaire crises*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 23 juli 2018, punt 1.5.

<sup>217</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>218</sup> *Departementaal Handboek Crisisbeheersing BZ*, november 2016, p. 15.

<sup>219</sup> *Consulaire Crisisorganisatie. Taken en verantwoordelijkheden bij consulaire crises*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 23 juli 2018, punt 1.6; zie ook *Departementaal Handboek Crisisbeheersing BZ*, november 2016, pp. 32-33, 41-44.

<sup>220</sup> *Consulaire Crisisorganisatie. Taken en verantwoordelijkheden bij consulaire crises*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 23 juli 2018, punt 1.7. Hoewel honorair consuls sinds eind 2016 geen consulaire bijstand meer mogen verlenen bij 'reguliere' gevallen (zie hiervoor hoofdstuk 5), mogen zij dit dus wel doen in crisissituaties.

<sup>221</sup> Comma, *Calamities*.

<sup>222</sup> *Ibid.*

<sup>223</sup> *Handboek Buitenlandse Zaken (HBBZ), Calamiteiten*.





### Tekstbox 3 Bijstand in het buitenland en de overzeese Koninkrijksdelen

Onder de verantwoordelijkheden van BZ valt niet alleen de afhandeling van consulaire werkzaamheden, maar ook het verlenen van civiele en militaire bijstand voor civiele doeleinden tijdens rampen in het buitenland, waaronder evacuaties.\* Hoewel BZ verantwoordelijk is voor de leiding, coördinatie en communicatie bij het verlenen van deze bijstand, beslissen de vakministeries die die bijstand mogelijk moeten maken over de beschikbaarheid en operationele haalbaarheid van de inzet van hun expertise. Bij evacuaties valt dan te denken aan het ministerie van Defensie, dat al dan niet militair (lucht)vervoer kan vrijmaken voor het uitvoeren van NEO's.

De afspraken over internationale bijstand gelden niet voor crises in buurlanden België en Duitsland; de overzeese Koninkrijksdelen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten; en de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius. In deze gevallen is het ministerie van BZK verantwoordelijk voor de bijstand.\*\* Tijdens orkaan Irma in 2017 heeft BZ, op verzoek van BZK, echter een grote rol gespeeld in de hulpverlening aan Sint-Maarten. BZ heeft onder andere geholpen bij het evacueren van mensen van het eiland en consulaire medewerkers ('Scotters'; zie paragraaf 7.2.1) naar Sint-Maarten gezonden om bij te dragen aan de hulpverlening.

De inzet van BZ bij orkaan Irma vormde de aanleiding voor het maken van nieuwe afspraken over de crisisinzet van BZ in andere delen van het Koninkrijk.\*\*\* Overigens wees een evaluatie van de crisisrespons na de ramp met vlucht MH17 uit 2014 ook al op de noodzaak om de rol van BZ tijdens crises in het Koninkrijk kritisch te bezien.\*\*\*\*

\* Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, IX. Crises in het buitenland, punt 5.

\*\* Consulaire Crisisorganisatie Taken en verantwoordelijkheden bij consulaire crises, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 23 juli 2018, 2.1, punt 4.

\*\*\* Afspraken bij crises in CAR-delen Koninkrijk: blauwe brief van de minister van BZ aan staatssecretaris van BZK dhr. R. Knops, d.d. 7 juni 2018.

\*\*\*\* Auditdienst Rijk, Evaluatie interne crisisrespons. Praktische adviezen, 8 december 2014.

Het functioneren van de organisatie bij een (dreigende) consulaire crisis is deels afhankelijk van de mate waarin deze op crises is voorbereid. Hoe zag het beleid op het vlak van crisisvoorbereiding er in de periode 2011-2018 uit? En hoe is dit beleid uitgevoerd? Deze vragen komen aan de orde in de volgende paragrafen.

## 7.2 Naar 'robuustere crisisrespons'?

In de periode 2011-2018 stond het onderwerp crisisvoorbereiding prominent op de agenda van BZ. In de Kamerbrief *Consulaire dienstverlening* uit 2011 stelde de minister van BZ zich tot doel te streven naar 'robuustere crisisrespons'.<sup>224</sup> Volgens de minister moest de overheid 'zich structureel zo gaan organiseren, dat zij ook in uitzonderlijke situaties adequaat [zou kunnen] reageren'.<sup>225</sup> Bij uitzonderlijke situaties (ook wel 'extreme noodsituaties' genoemd) gaat het bijvoorbeeld om het evacueren van burgers als gevolg van geweld of natuurrampen; situaties die zich volgens de minister in 2010 en 2011 gelijktijdig en snel opeenvolgend voordeden. Hierbij valt te denken aan de aardbeving in Haïti in 2010, de aardbeving en tsunami in Japan in 2011, de burgeroorlog in Libië en de Arabische lente in Egypte in datzelfde jaar.

De brief van de minister suggereert dat BZ tijdens deze uitzonderlijke crisissituaties niet in staat was om – in de bovenvermelde woorden van de minister – adequaat op te treden. Bij gebrek aan een precisering van deze suggestie in de brief baseert deze evaluatie zich hiervoor op gesprekken met BZ-medewerkers. Volgens hen hadden ambassademedewerkers voor 2011 gebrek aan kennis en ervaring op het vlak van crisisrespons. Ook waren ambassades nooit met trainingen en oefeningen voorbereid op een crisis. Bovendien was er soms te weinig personeel om een crisis af te handelen en waren ambassades niet of niet voldoende ingericht op het moeten verlenen van crisisrespons, bijvoorbeeld omdat er niet (voldoende) was nagedacht over de taken van de verschillende ambassademedewerkers. Als gevolg hiervan ontbrak het bij de crisisrespons aan professionaliteit en verliep deze vaak inefficiënt of zelfs chaotisch.<sup>226</sup>

<sup>224</sup> TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 nr. 9, *Consulaire dienstverlening*, p. 4-5.

<sup>225</sup> Ibid., p. 4.

<sup>226</sup> Gesprekken met BZ-medewerkers.



Hier moest volgens de minister verandering in komen. Om voor adequate – of robuustere – crisisrespons te zorgen, maakte de minister crisisvoorbereiding één van de prioriteiten van de consulaire dienstverleningsagenda. In zijn Kamerbrief uit 2011 legde hij maatregelen vast om te investeren in:

- a. communicatiemiddelen om de afhankelijkheid van lokale netwerken in het buitenland te verminderen;
- b. opschalingscapaciteit binnen het ministerie;
- c. uitbreiding van het aantal crisisoefeningen op ambassades in het buitenland;
- d. de mogelijkheid voor Nederlanders om gegevens over hun verblijf in het buitenland door te geven aan het ministerie, zodat zij snel kunnen worden geïnformeerd over de actuele situatie, en de inzet van sociale media, onder meer voor het verspreiden van reisadviezen; en
- e. het helder informeren van Nederlanders in zeer onveilige gebieden over wat de consequenties zijn van het niet opvolgen van adviezen van de overheid om een bepaald gebied te verlaten.<sup>227</sup>

Het streven naar robuustere crisisrespons is ook opgenomen in de strategienota *Consulaire Diplomatie 2013-2017*, waar het onderdeel uitmaakt van de inzet op versterking van de consulaire bijstand.<sup>228</sup> In de nota ligt de nadruk op het creëren van opschalingscapaciteit. DCV noemt hierbij versterking van het Snel-inzetbaar Consulair OndersteuningsTeam (SCOT), dat kan worden uitgezonden naar een crisisgebied om de consulaire afdeling van de ambassade te ontlasten,<sup>229</sup> als specifieke maatregel.

In de navolgende paragrafen worden de maatregelen in de Kamerbrief als uitgangspunt genomen. Ze zijn gegroepeerd onder de kopjes Mensen (maatregelen b en c), Middelen (maatregelen a en d) en Verwachtingenmanagement (maatregel e).

## 7.2.1 Opschalingscapaciteit en oefening

Een robuuste consulaire crisisrespons vraagt om capaciteit op het departement en op de posten. Een belangrijk onderdeel van die capaciteit zijn medewerkers met kennis en expertise op het vlak van consulaire crisisbeheersing. In de Kamerbrief *Consulaire dienstverlening* uit 2011 maakt de minister een onderscheid tussen structurele crisiscapaciteit en opschalingscapaciteit. De minister meent dat het ‘niet zinvol’ is om een permanente crisisstructuur van grote omvang in stand te houden, maar dat er zo nodig wel snel moet kunnen worden opgeschaald.<sup>230</sup> Deze opschaling zou in de toekomst vaker nodig zijn, zo was de verwachting, omdat door de bezuinigingen op het postennet vooral kleinere ambassades de flexibiliteit en expertise zouden missen om adequaat op te treden in een crisissituatie.<sup>231</sup>

Om de opschalingscapaciteit van het ministerie te versterken wilde de minister het Snel-inzetbaar Consulair OndersteuningsTeam met tientallen personen uitbreiden en alle ‘Scotters’ (zie hiernavolgende alinea) trainen.<sup>232</sup> Zoals hierboven aangegeven zet DCV in de strategienota *Consulaire diplomatie 2013-2017* ook in op versterking van het SCOT. De toezegging van de minister om het aantal crisisoefeningen op posten uit te breiden,<sup>233</sup> komt niet in de nota voor, maar wordt hieronder wel meegenomen.

### Het Snel-inzetbaar Consulair OndersteuningsTeam

Het SCOT bestaat uit vrijwilligers die werkzaam zijn bij BZ en die, bij voorkeur, ruime consulaire ervaring hebben.<sup>234</sup> ‘Scotters’ kunnen de ambassade ondersteunen bij het uitvoeren van operationele taken (consulaire Scotters) of de leiding van de ambassade ondersteunen of, als de omstandigheden daarom vragen, overnemen (beleid-Scotters). DCV/CA bepaalt in overleg met de ambassade of inzet van consulaire Scotters noodzakelijk

<sup>227</sup> TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 nr. 9, *Consulaire dienstverlening*, pp. 4-5.

<sup>228</sup> DCV, 2012, *Strategie Consulaire Diplomatie 2013-2017*.

<sup>229</sup> DCV, 2017, *Instructie voor de ambassades bij crisis/calamiteit*; DCV, 2012, *SCOT-procedure*; DCV, 2013, *Toelichting op SCOT en opleiding van SCOT*.

<sup>230</sup> TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 nr. 9, *Consulaire dienstverlening*, pp. 4-5. De minister specificerde niet waar de ondergrens van de structurele capaciteit zou moeten liggen. Uit gesprekken met BZ-medewerkers blijkt dat op het departement wordt vastgehouden aan het principe dat de post alles moet weten van zijn *core business* en over basiskennis moet beschikken van *incidentele business*. Op het vlak van crisisvoorbereiding geldt het eerste voor posten waarvoor het risico op een consulaire crisis hoog is; het tweede geldt voor posten waarvoor dit niet het geval is.

<sup>231</sup> *Ibid.*, gesprekken met BZ-medewerkers.

<sup>232</sup> TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 nr. 9, *Consulaire dienstverlening*, pp. 4-5.

<sup>233</sup> *Ibid.*

<sup>234</sup> DCV, 2017, *Oproep nieuwe vrijwilligers voor Snel inzetbaar Crisis Ondersteuningsteam (SCOT)*.



is en waar zij aan moeten voldoen,<sup>235</sup> roept de Scotters op, en zorgt voor briefings en materiaal.<sup>236</sup> VCI is verantwoordelijk voor de uitzending van beleid-Scotters.<sup>237</sup> De ambassade is verantwoordelijk voor de aansturing van de Scotters ter plaatse.<sup>238</sup>

In de periode 2011-2018 wisselde het aantal beschikbare Scotters. In 2011 bestond het SCOT uit 22 vrijwilligers,<sup>239</sup> in 2013 was er sprake van 53 Scotters,<sup>240</sup> en in 2018 zijn het er ongeveer veertig.<sup>241</sup> Ongeveer dertig personen zijn inzetbaar als consulaire Scotters en tien als beleid-Scotters.<sup>242</sup> Geïnterviewden geven aan dat het huidige aantal Scotters voldoet, maar ook dat de ondergrens met veertig vrijwilligers wel is bereikt, in elk geval als het doel is de inzet van het SCOT te allen tijde te verzekeren. Opvallend is dat het sinds 2011 vaak dezelfde, ervaren, Scotters waren die naar crisisgebieden werden uitgezonden. Enerzijds is het logisch om geroutineerde Scotters uit te zenden, anderzijds werd het daardoor voor nieuwere Scotters minder goed mogelijk om kennis en expertise in de praktijk te brengen en bij te houden. Wel zijn sinds 2011 drie maal een training en oefening georganiseerd.<sup>243</sup>

Hoewel DCV in de strategienota *Consulaire diplomatie 2013-2017* verwijst naar een gemengde inzet van Scotters in Den Haag en op de posten, is het grootste deel van de Scotters werkzaam op een ambassade. Geïnterviewde BZ-medewerkers pleiten er voor meer of zelfs alle Scotters op het departement te werven onder medewerkers die dagelijks met het consulaire werk bezig zijn. Dit zou logistiek en praktisch gezien voordelig zijn, niet alleen vanwege hun consulaire ervaring, maar ook omdat training in hun standplaats Den Haag gemakkelijker en goedkoper is. In de meest recente wervingsprocedure heeft DCV ingezet op het werven van Scotters op het departement.<sup>244</sup>

In bovengenoemde strategienota stelde DCV dat Scotters goed uitgerust dienen te zijn. In de afgelopen jaren is geïnvesteerd in het materiaal dat het SCOT bij een missie ter beschikking staat, zoals basale zaken als slaapzakken, zaklampen en lang houdbare voeding. Dit basispakket kan zo nodig worden aangevuld met andere materialen. Het basispakket is alleen in Den Haag beschikbaar, wat betekent dat de Scotters die niet in Den Haag werkzaam zijn aanvankelijk zonder materiaal naar een crisisgebied vertrekken. Gesprekspartners gaven aan dat dit niet praktisch is.

Een ander aandachtspunt betreft de formele procedure voor uitzending van een Scotter. Sommige BZ-medewerkers gaven aan dat deze procedure omslachtig is, waardoor het soms langer dan gewenst duurt voordat een Scotter aan de slag kan. Geïnterviewden gaven ook aan dat ambassades – vooral in eerdere jaren – vaak laat waren met het aanvragen van Scotters, bijvoorbeeld omdat zij zich niet altijd bewust zijn van het effect van een crisis op de lopende organisatie. DCV wijst ambassades daarom, meer dan het eerder het geval was, vroegtijdig op de mogelijkheden voor inzet van het SCOT. Dit gebeurt bij een (dreigende) crisis, in het veiligheidsplan dat ambassades dienen in te vullen (zie hieronder) en tijdens de training van plaatsvervangend ambassadeurs, die een bijzondere taak hebben op het vlak van crisismangement (zie hieronder).

Waar Scotters worden uitgezonden, wordt hun inzet door ambassades zeer gewaardeerd.<sup>245</sup> Sinds 2011 zijn Scotters onder andere ingezet bij de burgeroorlog in Libië in 2011, de Arabische lente in Egypte in 2011, de ramp met vlucht MH17 in Oekraïne in 2014, het busongeluk in Portugal in 2015, de aardbeving in Nepal in 2015, de terroristische aanslag in Brussel in 2016, en orkaan Irma die in 2017 over Sint-Maarten raasde. Daarmee stonden zij in de evaluatieperiode vooral kleinere posten ten dienste, zoals ook de bedoeling was. Tegelijkertijd geldt dat het SCOT minder vaak werd ingezet dan verwacht,

<sup>235</sup> *Consulaire Crisisorganisatie Taken en verantwoordelijkheden bij consulaire crises*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 23 juli 2018, p. 13.

<sup>236</sup> DCV, 2012, *SCOT-procedure*.

<sup>237</sup> Ibid.

<sup>238</sup> Ibid.

<sup>239</sup> DCV, 2011, *SCOT leden*.

<sup>240</sup> DCV, 2013, *SCOT-training*.

<sup>241</sup> Data van DCV.

<sup>242</sup> Idem.

<sup>243</sup> Namelijk in 2011, 2015 en 2018, waarbij sprake was van zowel opleiding als oefening. Aanvankelijk was het de bedoeling dat er elke twee jaar een training zou plaatsvinden; zie DCV, *SCOT-training*.

<sup>244</sup> DCV, 2017, *Oproep nieuwe vrijwilligers voor Snel inzetbaar Crisis Ondersteuningsteam (SCOT)*.

<sup>245</sup> Dit blijkt uit gesprekken met medewerkers van ambassades.



met name omdat de posten reeds ontlast werden door inzet van het 24/7 BZ Contact Center, dat als eerste contactpunt fungeert voor burgers met (hulp)vragen.<sup>246</sup>

### Crisis oefeningen

In zijn Kamerbrief van 2011 zet de minister in op uitbreiding van het aantal crisisoefeningen op ambassades in het buitenland. Volgens de minister waren ambassades waar kort tevoren een crisisoefening had plaatsgevonden namelijk aanmerkelijk beter georganiseerd en voorbereid dan ambassades waar een dergelijke oefening niet had plaatsgevonden.<sup>247</sup> BZ organiseerde deze oefeningen voor het eerst in 2010, waarna zij structureel zijn ingevoerd. Aanvankelijk lag de organisatie van crisisoefeningen in handen van DCV. In 2016 is de regie van crisisoefeningen – die meer omvatten dan consulaire crisisbeheersing – verschoven naar VCI. DCV blijft verantwoordelijk voor de invulling van het consulaire onderdeel van de oefeningen.

In de afgelopen jaren is er daadwerkelijk geïnvesteerd in crisisoefeningen. Vanaf 2011 zijn er elk jaar in elk geval vier *semi live*-oefeningen uitgevoerd,<sup>248</sup> die posten aan de hand van een op maat gemaakt scenario uitvoerden in aanwezigheid van VCI en DCV. Daarnaast was er in totaal sprake van vijf *table top*-oefeningen.<sup>249</sup> Dit zijn ‘standaardoefeningen’ die elke post bij VCI kan aanvragen en op elk gewenst moment zelfstandig kan uitvoeren.

Medewerkers van ambassades en het departement gaven aan vooral de *semi live*-crisisoefeningen als zeer waardevol te zien. Vanwege capaciteitsbeperkingen op het departement was het echter niet mogelijk meer dan vier oefeningen per jaar te organiseren. Hiermee werd niet aan de vraag van de posten voldaan, zo blijkt uit gesprekken met BZ-medewerkers. Hoewel hoog-risicoposten voorrang kregen, konden zij niet allemaal op korte termijn worden bediend. En door die voorrang kwamen laag-

risicoposten eigenlijk niet aan bod – tenzij er een directe aanleiding was om een oefening te organiseren, zoals een evenement waarbij veel Nederlanders werden verwacht.<sup>250</sup> Het geringe aantal uitgevoerde *table top*-oefeningen geeft aan dat deze oefeningen geen succesvol alternatief zijn voor *semi live*-oefeningen. DCV en VCI onderzoeken momenteel hoe deze oefeningen het best vormgegeven zouden kunnen worden. Al met al had slechts een beperkt aantal posten baat bij de structurele invoering van crisisoefeningen.

Uit interviews blijkt dat er ten aanzien van algemene crisisvoorbereiding (dus niet alleen op het vlak van crisisoefeningen) veel te winnen valt. Hoewel de ambassadeur en de plaatsvervangend ambassadeur sinds 2017 bij aanvang van hun plaatsing worden getraind op het vlak van crisisvoorbereiding, is dit niet het geval voor andere postmedewerkers. Van consulaire medewerkers op de post wordt verwacht dat zij de opleidingsmodule Comma volgen, die onder andere een module met basiskennis over consulaire crises bevat. In de praktijk nemen of krijgen postmedewerkers vanwege capaciteitsbeperkingen hiervoor echter niet altijd de tijd.<sup>251</sup> Ook zijn medewerkers niet altijd bekend met het veiligheidsplan van de ambassade en is er (behalve op hoog-risicoposten) vaak sprake van een laag veiligheidsbewustzijn. Formeel is de plaatsvervangend ambassadeur als Beveiligings- en Veiligheidscoördinator (BVC) en crisiscoördinator op de ambassade verantwoordelijk voor het opstellen van het veiligheidsplan en voor de informatievoorziening over de taken en verantwoordelijkheden van de ambassademedewerkers in het geval van een crisis.<sup>252</sup> Daarnaast dient de BVC het thema veiligheidsbewustzijn regelmatig aan de orde te brengen.<sup>253</sup> In de praktijk blijft het veiligheidsplan echter vaak een ‘eenmansactie’ van de BVC en crisisbeheersing als geheel een thema van de BVC en de ambassadeur.<sup>254</sup> Het gevolg hiervan is dat andere medewerkers op de ambassade niet weten wat hun rol is in het geval van een consulaire crisis.<sup>255</sup>

<sup>246</sup> Zie hiervoor paragraaf 3.1.1.

<sup>247</sup> TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 nr. 9, *Consulaire dienstverlening*, pp. 4-5.

<sup>248</sup> Informatie van DCV.

<sup>249</sup> Waarvan twee pilots. Informatie van DCV.

<sup>250</sup> Zo is in Brazilië een crisisoefening uitgevoerd voor de Olympische Spelen in 2016.

<sup>251</sup> Zie ook paragraaf 5.3.2.

<sup>252</sup> *Departementaal Handboek Crisisbeheersing BZ*, november 2016, p. 18.

<sup>253</sup> *Ibid.*

<sup>254</sup> Gesprekken met BZ-medewerkers.

<sup>255</sup> *Ibid.* Het beeld dat ambassades veelal niet goed voorbereid zijn op een crisis blijkt, volgens geïnterviewde BZ-medewerkers, ook uit zelfevaluatie van ambassades waarvoor een crisisoefening is georganiseerd. Volgens deze geïnterviewden geven ambassades hierin vaak aan dat ze zich beter hadden moeten voorbereiden. IOB heeft geen inzage gehad in deze evaluaties.



Hierbij kan worden aangetekend dat het model voor het veiligheidsplan in de afgelopen jaren op verschillende momenten is herzien en dat er bij ambassades ontevredenheid dan wel onduidelijkheid bestond over de precieze invulling van het plan.<sup>256</sup> Met de ontwikkeling van een nieuw veiligheidsplan in 2018, dat in concept aan acht ambassades ter beoordeling is voorgelegd, beoogde DCV de ambassades van een gebruiksvriendelijker plan te voorzien. Gezien de recente aard van deze ontwikkeling heeft IOB niet kunnen evalueren in hoeverre DCV hierin geslaagd is en wat de verandering heeft betekend voor de manier waarop ambassades sindsdien met het veiligheidsplan omgaan.

Ten slotte: tijdens de evaluatieperiode was er geen omvattende informatie voor de posten beschikbaar over de inrichting van de consulaire crisisorganisatie en lazen niet alle posten de instructies die DCV ad hoc verzond. Daardoor wisten posten in crisissituaties niet altijd goed wat hen te doen stond. Nu DCV in 2018 een consulaire crisisprotocol heeft ontwikkeld,<sup>257</sup> is er in elk geval sprake van bundeling van informatie en instructies over consulaire crisisbeheersing. Dit is positief. Nu is het van belang dat DCV dit protocol op een effectieve manier bij de ambassades onder de aandacht brengt en dat ambassademedewerkers ook daadwerkelijk kennisnemen van de informatie.

## 7.2.2 Communicatiemiddelen

In zijn Kamerbrief uit 2011 zegde de minister niet alleen toe te investeren in mensen, maar ook in communicatiemiddelen. Hierbij gaat het enerzijds om communicatiemiddelen voor de ambassades en anderzijds om een applicatie voor het informeren van Nederlanders in crisissituaties. Beide worden hieronder besproken.

### Communicatiemiddelen voor de ambassade

In 2011 zegde de minister toe te investeren in ‘hoogwaardige en moderne communicatiemiddelen om de afhankelijkheid van lokale netwerken in het buitenland te verminderen’.<sup>258</sup> Hierbij gaat het onder meer om satelliettelefoons, die de ambassades kunnen gebruiken voor communicatie in situaties waarin reguliere communicatiemiddelen (zoals mobiele telefoons en internet) niet meer voldoen. Posten kunnen deze sinds 2013 aanvragen. Vaste verstrekking volgt in principe alleen wanneer er plaatselijk geen of onvoldoende sprake is van een betrouwbare IT-infrastructuur, eventueel als gevolg van een hoge politieke of terroristische dreiging of van een hoge dreiging van natuurgeweld (‘(hoog)risicoposten’). In een crisissituatie kunnen tijdelijk satelliettelefoons worden verstrekt.<sup>259</sup> Tevens zijn er IT-sets beschikbaar waarmee op elke locatie een mobiele post gecreëerd kan worden. Ook zijn er met hetzelfde doel laptops met satellietverbinding beschikbaar gesteld.<sup>260</sup> Het is niet duidelijk hoeveel (hoog)risicoposten deze communicatiemiddelen gebruiken.<sup>261</sup>

### De Informatieservice

Conform de toezegging van de minister in 2011 is in de huidige evaluatieperiode een applicatie geïntroduceerd waarmee Nederlanders kunnen worden bericht bij wijzigingen in reisadviezen en ten tijde van calamiteiten en crises. Tussen 2013 en 2017 kon DCV/CA of de post berichten naar Nederlanders versturen die hun gegevens hadden achtergelaten bij de online registratiemodule van Kompas.<sup>262</sup> Deze module is in 2017 opgevolgd door de Informatieservice.<sup>263</sup> Het belangrijkste doel van de Informatieservice is Nederlanders informeren over de veiligheidsrisico's in het buitenland. Daartoe ontvangen Nederlanders die zich voor de Informatieservice hebben aangemeld bij een (dreigende) crisissituatie een sms-bericht en een e-mail wanneer het reisadvies van hun favoriete landen is aangepast. Via de Informatieservice kunnen zij zich ook bij de ambassade registreren, zodat zij bij een crisis gericht kunnen worden bereikt. Daarnaast kunnen via de Informatieservice berichten worden verspreid die niet direct een crisis betreffen, bijvoorbeeld over spanningen rondom parlementsverkiezingen.

<sup>256</sup> Ibid. Dit blijkt ook uit een DCV-consultatie van ambassades uit voorjaar 2018.

<sup>257</sup> *Consulaire Crisisorganisatie. Taken en verantwoordelijkheden bij consulaire crises*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 23 juli 2018. Dit protocol moet nog formeel door DCV worden vastgesteld.

<sup>258</sup> TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 nr. 9, *Consulaire dienstverlening*, p. 4-5.

<sup>259</sup> BZ, 2013, *Procedures Satelliettelefoon*.

<sup>260</sup> *Departementaal Handboek Crisisbeheersing BZ*, november 2016, p. 27.

<sup>261</sup> Ondanks verscheidene verzoeken van IOB om cijfers heeft DCV deze niet verstrekt.

<sup>262</sup> DCV, 2016, *Consulaire bijstand – Vervanging registratiemodule (Kompas)*.

<sup>263</sup> DCV, 2017, *Livegang nieuwe 24/7 BZ Informatieservice*, 23 maart 2017. De website van de BZ Informatieservice is te vinden op <https://informatieservice.nederlandwereldwijd.nl>.



Zowel DCV/CA als de ambassades kunnen berichten versturen. Hieraan ging tot eind 2018 in alle gevallen overleg tussen DCV en de ambassades vooraf; de ambassades konden alleen berichten versturen na goedkeuring van DCV. Volgens sommige ambassade-medewerkers leverde dit afstemmingsproces onnodige vertraging op. Volgens DCV was dit proces nodig om ervoor te zorgen dat verstuurd berichten in lijn waren met het reisadvies. Aanpassing van het reisadvies kan echter lang op zich laten wachten (zie hiervoor hoofdstuk 4), terwijl de gebeurtenis vaak duidelijk is (bijvoorbeeld: er is sprake van een aardbeving of aanslag) en de veiligheid van Nederlanders gebaat is bij snelle informatievoorziening over de situatie, over maatregelen die Nederlanders zelf dienen te nemen en over wat BZ voor Nederlanders kan doen. Aangezien de Informatieservice niet snel kon worden gebruikt, bleef deze van beperkte toegevoegde waarde. Overigens behoorden ambassades sociale media zoals Twitter niet te gebruiken om Nederlanders te informeren vooraleer het reisadvies was aangepast, al gebeurde dat in de praktijk soms wel.

Eind 2018 is het beleid op bepaalde punten gewijzigd. Zo is overleg tussen DCV en de post nu alleen nog nodig in het geval van een crisis. In alle andere gevallen (denk hierbij bijvoorbeeld aan het hierboven genoemde voorbeeld van spanningen bij parlementsverkiezingen) kan de ambassade berichten uitsturen zonder goedkeuring van DCV. Deze berichten dienen wel in lijn te zijn met het reisadvies (waarbij in het voorbeeld hierboven het risico op spanningen al dient te zijn opgenomen in het reisadvies). Daarnaast is een aantal standaardberichten opgesteld om Nederlanders snel te kunnen informeren bij een acute crisis (zoals een aardbeving). Deze berichten kunnen via de Informatieservice en via het reisadvies worden gecommuniceerd (denk aan: 'Er zijn berichten over een aardbeving op Java. Laat familie weten hoe het met u gaat. Bel +31 247247247 als u hulp nodig heeft van de ambassade.'). De berichten worden verstuurd door DCV zonder dat daaraan aanpassing van het reisadvies voorafgaat en overleg met COM nodig is. Ten slotte kunnen ambassades via DCV en na afstemming met COM berichten via sociale media versturen.

Bovengenoemde ontwikkelingen zijn in principe positief, aangezien hiermee snellere berichtgeving mogelijk wordt gemaakt. Vanwege de recente aard van deze ontwikkelingen heeft IOB niet kunnen onderzoeken in hoeverre de procesgang en de informatievoorziening aan Nederlanders inderdaad verbeterd zijn.

Tussen april 2017 en september 2018 hebben abonnees van 35 landen sms-berichten over de algemene veiligheidssituatie of over een crisis ontvangen.<sup>264</sup> Het is lastig op grond van deze cijfers te beoordelen hoe intensief de Informatieservice gebruikt werd in relatie tot het aantal situaties waarin het nuttig zou zijn geweest Nederlanders snel te informeren. Wel is duidelijk dat een aantal ambassades, ondanks de communicatie hierover van DCV, niet op de hoogte was van de Informatieservice of van het proces dat geldt voor het versturen van berichten.<sup>265</sup>

De Informatieservice wordt door weinig Nederlanders gebruikt. Tussen april 2017 en juli 2018 hebben ongeveer 90.000 mensen zich er voor aangemeld, waarvan ongeveer de helft zich ook bij de ambassade heeft geregistreerd.<sup>266</sup> Dit is een fractie van het aantal Nederlanders dat in het buitenland woonachtig is of er voor studie, zaken of toerisme verblijft. In de BZ-campagne *Wijs op reis*, op de website [nederlandwereldwijd.nl](http://nederlandwereldwijd.nl) en via sociale mediakanalen van ambassades is de Informatieservice wel onder de aandacht gebracht, maar het effect hiervan op de registratiegraad lijkt bescheiden. Volgens DCV valt de relatief lage registratiegraad mogelijk te wijten aan het ontbreken van een verwijzing naar de Informatieservice op de contactpagina van alle ambassades en consulaten en aan verwarring onder burgers over het verschil tussen de Reisapp en de Informatieservice.

Duidelijk is dat de Informatieservice nog in ontwikkeling is en dat er nagedacht dient te worden over hoe deze het best onder de aandacht kan worden gebracht – en, wellicht, óf de Informatieservice wel het meest geschikte instrument is om mensen zo snel mogelijk te waarschuwen. Immers, meldingen kunnen ook via de Reisapp en via Twitter worden uitgestuurd; daar is geen aparte service voor nodig. Zo bezien is de vraag in hoeverre de Informatieservice van toegevoegde waarde is op deze twee instrumenten en in hoeverre de kosten van de (weinig gebruikte) Informatieservice opwegen tegen de baten: het creëren van een zo groot mogelijk bereik onder Nederlanders in crisisgebieden. Het functioneren van de Informatieservice en de meest effectieve en efficiënte oplossingen voor de lange termijn verdienen dan ook verder onderzoek.

<sup>264</sup> Gegevens via DCV. Het is niet duidelijk in hoeveel gevallen het gaat om informatie over de algemene veiligheidssituatie en in hoeveel gevallen het ging om informatie over een crisis.

<sup>265</sup> Dit blijkt uit gesprekken met medewerkers van DCV en ambassades.

<sup>266</sup> Cijfers uit *De Staat van het Consulaire*, p. 39. Omdat de Informatieservice in april 2017 is gelanceerd, zijn eerdere cijfers niet beschikbaar.



## 7.2.3 Verwachtingenmanagement

Het managen van de verwachtingen van Nederlanders die zich in een onveilig gebied bevinden is de laatste maatregel die de minister in 2011 aankondigde. In de communicatie met Nederlanders zou helderder moeten worden aangegeven wat de consequenties zijn van het niet opvolgen van adviezen van de overheid om een bepaald gebied te verlaten.<sup>267</sup> Verwachtingenmanagement is in algemene zin reeds belicht in hoofdstuk 3. Daarom komt het hieronder alleen aan de orde in relatie tot consulaire crisisrespons.

In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat verwachtingenmanagement in de afgelopen jaren onderbelicht is geweest. Deze constatering geldt ook voor de consulaire bijstand aan Nederlanders in crisissituaties. Dit wordt niet alleen ondersteund door gesprekken met medewerkers van DCV, maar ook door een memo van DCV aan de minister over evacuaties. Hierin geeft DCV aan dat '[u]it recente crises [is gebleken] dat de verwachtingen van publiek, pers en parlement over de evacuatiemogelijkheden van de Nederlandse overheid niet altijd overeenkomen met wat de Nederlandse overheid daadwerkelijk kan doen'.<sup>268</sup> Daaropvolgend stelt de directie dat heldere communicatie over wat Nederlanders van de overheid kunnen verwachten van belang is, niet alleen 'omdat er levens van kunnen afhangen', maar ook omdat het de kans op negatieve publiciteit verkleint, begrip kan creëren, en de druk vermindert om te evacueren in situaties waar dat niet mogelijk is.<sup>269</sup>

DCV voorzag overleg met COM over de manieren waarop de (on)mogelijkheden van evacuatie aan burgers konden worden gecommuniceerd. De lijn hierbij zou zijn dat evacueren alleen zou moeten gebeuren wanneer dit verantwoord was vanuit een veiligheidsperspectief en wanneer mee-evacueren met andere landen of organisaties of via een commerciële partij niet mogelijk was.<sup>270</sup> Eind 2018 was er evenwel nog geen gericht communicatieplan over dit onderwerp. Uit gesprekken met de reisbranche en

ngo's kwam dan ook naar voren dat zij niet altijd weten wat ze van het ministerie mogen verwachten in een crisissituatie.

Hoofdstuk 3 heeft al vermeld dat DCV met *De Staat van het Consulaire* een eerste stap gezet heeft in het verschaffen van een duidelijk en volledig beeld van de consulaire bijstand aan Nederlanders in het buitenland. De producten- en dienstencatalogus (PDC) die onderdeel uitmaakt van de beleidsnota vormt de basis voor 'heldere en toegankelijke publieksinformatie'. In de PDC is een onderdeel opgenomen over crisisrespons, waarin wordt aangegeven dat BZ alleen als het echt niet anders kan en wanneer het veilig genoeg is kan besluiten over te gaan tot evacuatie van Nederlanders uit een crisisgebied. Hierbij wordt ook vermeld dat de Nederlandse overheid geen wettelijke verplichting heeft om Nederlanders bij crises in het buitenland te evacueren en er ook voor kan kiezen dit niet te doen.

## 7.3 Europese samenwerking

In de Kamerbrief *Consulaire dienstverlening* stelt de minister, conform het regeerakkoord van het kabinet Rutte I, te streven naar Europese samenwerking 'waar het kan'.<sup>271</sup> In de strategienota *Consulaire diplomatie 2013-2017* geeft DCV aan dat Europese samenwerking veel kansen biedt, en vermeldt de directie onder andere dat BZ een voorttrekkersrol wil vervullen om de consulaire samenwerking in Europa te versterken.<sup>272</sup> In navolgende BZ-begrotingen wordt deze inzet concreet gekoppeld aan samenwerking op het gebied van crisisvoorbereiding en -respons.<sup>273</sup> Hoewel Europese samenwerking in de praktijk op meer domeinen plaatsvond,<sup>274</sup> richt deze evaluatie zich daarom toch vooral op crisisvoorbereiding; bij uitstek een onderwerp waarbij de lidstaten duidelijke gemeenschappelijke belangen hebben. Daarbij geldt dat bepaalde elementen van de onderstaande analyse voor consulaire samenwerking in den brede gelden en ook zo gelezen moeten worden.

<sup>267</sup> TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 nr. 9, *Consulaire dienstverlening*, pp. 4-5.

<sup>268</sup> DCV, 2016, *Evacuatie Nederlanders in consulaire crisissituaties*, p. 1.

<sup>269</sup> Ibid.

<sup>270</sup> DCV, 2016, *Evacuatie Nederlanders in consulaire crisissituaties*. Zie ook DCV, 2017, *Evacuatiebeleid Nederlanders in crisissituaties* en DCV, 2018, *Evacuatiebeleid BZ. Evacuatieplan voor de ambassades*.

<sup>271</sup> TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 nr. 9, *Consulaire dienstverlening*, p. 3; *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, Regeerakkoord VVD-CDA, p. 8.

<sup>272</sup> DCV, 2012, *Consulaire diplomatie. Strategie 2013-2017*, punt 4.7.

<sup>273</sup> Zie de Rijksbegrotingen voor 2014, 2016 en 2017.

<sup>274</sup> Zie hiervoor hoofdstuk 5 over consulaire bijstand.



De inzet op Europese samenwerking moet worden gezien in het licht van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in 2009. Dit voorziet in de oprichting van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO),<sup>275</sup> de operationele dienst voor het buitenlandbeleid van de Europese Unie. De EDEO zou worden uitgerust met beleidsafdelingen en structuren voor crisisbeheersing en een netwerk van diplomatieke ambassades (EU-delegaties en bureaus).<sup>276</sup> Volgens de minister opende de oprichting van de EDEO, tezamen met de mogelijke uitbreiding van de taken van de dienst, de deur naar een mogelijke overheveling van consulaire werkzaamheden naar de EDEO.<sup>277</sup> Onderstaande paragrafen gaan allereerst in op deze inzet. Daarna komt de inzet van Nederland op versterkte Europese samenwerking aan de orde. Deze sluit logisch aan bij de samenwerkingsverplichting op het terrein van consulaire dienstverlening die het Verdrag van Lissabon neerlegt. Het verdrag stelt dat de diplomatieke en consulaire missies van de lidstaten en de delegaties van de EU onderling overleg voeren, hun samenwerking intensiveren, en bijdragen aan de uitvoering van het recht op bescherming van EU-burgers in derde landen.<sup>278</sup> Richtlijn 2015/637 legt de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen vast om de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers te vergemakkelijken.<sup>279</sup>

### 7.3.1 Overheveling van taken aan de EDEO?

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte I uit 2010 zegde het kabinet toe in te zetten op 'een steeds belangrijker wordende rol voor de EDEO' op het gebied van consulaire zaken.<sup>280</sup> Deze toezegging werd geconcretiseerd in de Kamerbrief *Consulaire dienstverlening* uit 2011, waarin de minister stelde consulaire taken te willen overdragen aan de EDEO.<sup>281</sup> De motivering hiervoor luidde dat hierdoor de mogelijkheden voor de burger om consulaire bijstand te ontvangen kunnen worden vergroot, en dat bovendien een grotere efficiëntie kan worden bereikt.<sup>282</sup> De toezegging van de minister is niet los te zien van de inkrimping van het postennet: waar Nederland niet langer vertegenwoordigd wordt, zou een Europese vertegenwoordiging uitkomst kunnen bieden, aldus de minister.<sup>283</sup>

In de praktijk is van een overheveling van consulaire taken aan de EDEO geen sprake geweest; het mandaat van de dienst is sinds 2010 onveranderd.<sup>284</sup> In 2013 constateerde de minister dat de meeste lidstaten vooralsnog weinig zagen in de EDEO als alternatief voor het eigen postennet.<sup>285</sup> Deels was dit het geval vanwege de uiteenlopende belangen van de lidstaten, die bepaalde taken en verantwoordelijkheden liever in eigen hand hielden. Daarnaast gold dat de capaciteit van de EDEO beperkt was.<sup>286</sup> In 2014 gaf de minister tijdens een algemeen overleg met de Tweede Kamer aan dat samenwerken met de EDEO

<sup>275</sup> Verdrag betreffende de Europese Unie (geconsolideerde versie), *Publicatieblad van de Europese Unie* (Pb), C 326, 26.10.2012, art. 27, lid 3.

<sup>276</sup> *European External Action Service*, via [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu).

<sup>277</sup> TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 nr. 9, *Consulaire dienstverlening*, pp. 4-5.

<sup>278</sup> VEU, art. 35.

<sup>279</sup> Richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad van de Europese Unie betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen en tot intrekking van besluit 95/553/EG, Pb L 106, 24.4.2015, pp. 1-13. In Nederland is deze richtlijn omgezet door *Bepalingen ter implementatie van Richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad van de Europese Unie betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen en tot intrekking van besluit 95/553/EG* (Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers).

<sup>280</sup> *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Regeerakkoord VVD-CDA, p. 8.

<sup>281</sup> TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 nr. 9, *Consulaire dienstverlening*, pp. 4-5.

<sup>282</sup> Ibid.

<sup>283</sup> TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 *Modernisering Nederlandse diplomatie*, nr. 9, *Consulaire dienstverlening*, pp. 4-5; zie vergaderjaar 2012-2013, 32 734 *Modernisering Nederlandse diplomatie*, nr. 15 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, pp. 10-11; 2011-2012, 22 112, *Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie*, nr. 1337 Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, p. 8.

<sup>284</sup> Dit mandaat is vastgelegd in *Besluit van de Raad van 26 juli 2010 tot vaststelling van de organisatie en werking van de Europese dienst voor extern optreden* (2010/427/EU), Pb L 201 van 3.8.2010, pp. 30-40.

<sup>285</sup> TK, vergaderjaar 2012-2013, 32 734 *Modernisering Nederlandse diplomatie*, nr. 15 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, p. 5.

<sup>286</sup> Ibid., pp. 10-11; TK, vergaderjaar 2013-2014, nr. 32 734 *Modernisering Nederlandse diplomatie* nr. 22-23.





‘nog niet zo gemakkelijk was’, onder andere vanwege uiteenlopende belangen en visies;<sup>287</sup> de EDEO was geen vervanging van het nationale postennet.<sup>288</sup> De regering zou echter wel inzetten op verdere samenwerking met de EDEO.<sup>289</sup>

In het kader van de onderhandelingen over Richtlijn 2015/637 heeft Nederland ingezet op een ‘prominente’, ‘coördinerende rol’ van de EDEO, middels inzet van de EU-delegaties.<sup>290</sup> De richtlijn omschrijft de rol van de EU-delegaties als volgt: de EU-delegaties werken nauw met de lidstaten samen en coördineren hun werkzaamheden met de lidstaten, met name door het verlenen van logistieke steun, het faciliteren van de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten, en het beschikbaar stellen van informatie over de bijstand waarop niet-vertegenwoordigde burgers recht hebben.<sup>291</sup> Volgens het kabinet zijn de ondersteunende taken van de EDEO hiermee ‘correct omschreven’.<sup>292</sup> De in de wettekst neergelegde rol van de EU-delegaties lijkt echter bescheidener dan de ‘prominente’ rol die Nederland bij aanvang van de onderhandelingen voor de delegaties in gedachten had, en ook dan de ambitie uit 2011, die lijkt te getuigen van enige naïviteit over de bereidheid van lidstaten soevereiniteit op dit terrein over te dragen.

## 7.3.2 De rol van Nederland in Europese samenwerking

In de Kamerbrief *Consulaire dienstverlening* uit 2011 zegt de minister toe om met gelijkgezinde landen te gaan overleggen om in kleiner verband tot een ‘intensievere consulaire samenwerking’ te komen, die ‘uiteraard buiten de EDEO om moet lopen’.<sup>293</sup> Later dat jaar verzoekt de Tweede Kamer de minister in de motie Ten Broeke niet te wachten op brede Europese samenwerking, en de mogelijkheden voor samenwerking met

de Benelux-landen en de Baltische landen te onderzoeken.<sup>294</sup> In antwoord op deze motie deelt de minister in 2012 mee dat Nederland actief is in de organisatie van, en deelname aan, overleggen tussen deze landen, waarbij ook Finland, Zweden en de EDEO aansluiten. Tijdens deze overleggen wordt volgens de minister gesproken over de mogelijkheden voor EU-samenwerking op het consulaire terrein, waarbij een rol voor de EDEO een kernelement vormt.<sup>295</sup>

In de strategienota *Consulaire diplomatie 2013-2017* stelt DCV dat de door Nederland geïnitieerde ‘Balten/Benelux-proefvijver voor consulaire samenwerking’ weinig oplevert voor versterkte samenwerking.<sup>296</sup> Volgens BZ-medewerkers kwam dit doordat het samenwerkingsverband alleen bestond uit kleinere lidstaten, waarvan een tweetal – Finland en Zweden – bovendien vroegtijdig afhaakte. Vandaar dat werd ingezet op het zo snel mogelijk verbreden van de samenwerking naar meer, en ook grotere, landen en bij voorkeur de EDEO.<sup>297</sup> Met dit laatste laat het beleid een duidelijke verschuiving zien: van een streven naar samenwerking buiten de EDEO om in de Kamerbrief uit 2011, naar een streven om de EDEO vooral bij die samenwerking te betrekken in de strategienota uit 2012.

Uit het onderzoek blijkt dat Nederland, samen met een aantal andere lidstaten, een prominente rol heeft gespeeld in het initiëren van intensievere Europese samenwerking binnen de Raadswerkgroep Consulaire Zaken (COCON). Nederland was in 2015 een van de oprichters – en sindsdien een van de actieve leden – van het *Consular Cooperation Initiatives* (CCI’s) *Core Team*, een subgroep van landen binnen de COCON die zich bezighoudt met het initiëren van projecten gericht op nieuwe mogelijkheden voor verdere consulaire samenwerking. Deze projecten zouden moeten leiden tot inzichten en instrumenten die de consulaire bescherming van EU-burgers in derde landen optimaliseren, en de consulaire

<sup>287</sup> TK, vergaderjaar 2014–2015, 32 734 *Modernisering Nederlandse diplomatie*, nr. 27, Verslag van een algemeen overleg, p. 13.

<sup>288</sup> Ibid., p. 26.

<sup>289</sup> Ibid.

<sup>290</sup> TK, vergaderjaar 2011–2012, Kamerstuk 22 112, *Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie*, Nr. 1337 Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, p. 8.

<sup>291</sup> Richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad van de Europese Unie betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen en tot intrekking van besluit 95/553/EG, Pb L 106, art. 11.

<sup>292</sup> TK, vergaderjaar 2014–2015, Kamerstuk 22 112, *Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie*, nr. 1959 Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, p. 1.

<sup>293</sup> TK, vergaderjaar 2010–2011, Kamerstuk 32 734 nr. 9, *Consulaire dienstverlening*, p. 4-5.

<sup>294</sup> TK, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 V, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2012, Nr. 72, *Motie van het lid Ten Broeke c.s.*

<sup>295</sup> TK, vergaderjaar 2012–2013, Kamerstuk 33 400 V Nr. 8, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2013, *Brief van de minister van Buitenlandse Zaken*.

<sup>296</sup> DCV, 2012, *Consulaire diplomatie, Strategie 2013-2017*, punt 4.7.

<sup>297</sup> Ibid.



samenwerking op EU-niveau versterken – twee doelen die, zoals eerder aangegeven, het Verdrag van Lissabon de lidstaten oplegt.<sup>298</sup> De CCI's beogen ook inzicht te bieden in de manier waarop de EU-delegaties de samenwerking tussen de lidstaten zouden kunnen faciliteren,<sup>299</sup> waarmee zij aansluiten bij de eerder genoemde Nederlandse wens om de EDEO bij intensievere samenwerking te betrekken, door het benutten van de faciliterende rol die de dienst volgens Richtlijn 637/2015 kan spelen.

Hoewel de *Consular Cooperation Initiatives* verscheidene onderwerpen betreffen, is er aanvankelijk veel aandacht uitgegaan naar samenwerking op het gebied van crisisvoorbereiding en -respons. In 2015 zijn in vijf landen projecten op dit terrein georganiseerd,<sup>300</sup> waarbij de EDEO een ondersteunende rol speelde.<sup>301</sup> Lopende de CCI's is het *Joint EU Crisis Preparedness Framework* ontwikkeld. Dit Kader, dat tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EU in 2016 is overeengekomen, ziet toe op regelmatige bijeenkomsten voor consulaire samenwerking tussen de EU-lidstaten en de EU-delegaties, het uitvoeren van gezamenlijke risicoanalyses, informatiedeling over zaken als evacuatiemiddelen en EU-vertegenwoordigingen in een land, crisisoefeningen, en planning over te zetten stappen in het geval van een actuele crisissituatie en, eventueel, evacuatie.<sup>302</sup>

De samenwerking middels de CCI's en het overeenkomen van het Kader waren deels te danken aan een min of meer toevallige samenloop van omstandigheden. De samenwerkingsverplichting in het Verdrag van Lissabon, de inwerkingtreding van Richtlijn 637/2015 én de opeenvolging van grootschalige crises sinds 2011 zorgden voor een breed draagvlak onder de lidstaten voor versterkte consulaire samenwerking. Dit gold niet alleen voor de kleinere lidstaten, waarvan een aantal zich middels het Balten/Benelux-overleg reeds voorstander van samenwerking had betoond, maar ook voor de grotere lidstaten, die gebaat waren bij goede afspraken vanwege de vrees dat zij door de nieuwe samenwerkingsverplichtingen opeens onredelijk veel consulaire bijstand aan EU-burgers

uit andere lidstaten zouden moeten leveren. Kortom, de samenloop van juridische verplichtingen en contextuele ontwikkelingen creëerde een vruchtbare voedingsbodem voor samenwerking.

De door Nederland beoogde voortgang in de samenwerking was niet alleen hier aan te danken, maar ook aan de kleinschaligheid en informaliteit van het *Core Team*, en aan het feit dat dit zowel grotere als kleinere lidstaten omvatte. Hiermee werd het zoeken naar gemeenschappelijke belangen en oplossingen gefaciliteerd. Ook de strategische detachering van een BZ-medewerker met een achtergrond in crisisvoorbereiding bij de EDEO was van belang voor het (zover mogelijk) realiseren van de Nederlandse beleidsdoelen.<sup>303</sup> Deze detachering beoogde ten eerste kennis en expertise over te dragen aan de EDEO, voor het versterken van de ondersteunende rol van de EDEO op het vlak van consulaire samenwerking. Het opleiden van medewerkers bleek moeilijker dan gedacht, maar de aardbeving in Nepal in 2015 functioneerde wel als *window of opportunity* om de rol van de EU-delegaties te verkennen, wat belangrijk was voor de uitwerking van het Kader. Het tweede oogmerk van detachering was het voorbereiden en ondersteunen van het EU-voorzitterschap op het vlak van consulaire samenwerking, door tijdig de te behalen doelen en te volgen strategie te bepalen, zodat het Kader nog slechts een hamerstuk zou zijn. Dit is succesvol gebleken.

Tegelijkertijd heeft Nederland de vooraf gestelde doelen wel naar beneden moeten bijstellen; uiteindelijk was het Kader minder verplichtend en minder omvattend dan gehoopt. De lidstaten mochten het dan eens zijn over het nut van versterkte samenwerking, het bleek moeilijk om tot een grote gemene deler te komen. Dat het Kader toch is aangenomen, is dan ook een prestatie. Positief is ook dat het tijdsbestendig is; implementatie ervan is op Raadsniveau verwelkomd<sup>304</sup> en vindt momenteel wereldwijd plaats.

<sup>298</sup> Al is het ook zo dat het Verdrag veel oningevuld laat en daarmee, volgens sommigen, ruimte laat om oplegging te voorkomen; zie de artikelen in *The Hague Journal of Diplomatic Studies* 2018:1 *European diplomatic cooperation outside EU borders (Special Issue)*, met name de inleiding.

<sup>299</sup> *Consular Cooperation Initiatives – Final Report from the Presidency to the Working Party on Consular Affairs*.

<sup>300</sup> Namelijk in Tunesië, Nepal, Cambodja, Dominicaanse Republiek en Nigeria.

<sup>301</sup> Intern BZ-document, *Voorzitterschap – consulaire samenwerking*, 13 januari 2016.

<sup>302</sup> Council of the European Union, Working Party on Consular Affairs, *Consular Cooperation Initiatives, Final report*, 29 april 2016.

<sup>303</sup> Deze medewerker was bij de EDEO gedetacheerd tussen 1 maart 2013 en 1 augustus 2016.

<sup>304</sup> *Council Conclusions on the Integrated Approach to External Conflicts and Crises*, 22 January 2018, para. 15.



Bij de wereldwijde uitvoering van het Kader dienen de EU-delegaties een faciliterende rol te spelen. Ingediende plannen worden door de EDEO, in samenwerking met de *Core Group*-landen, bekeken en van commentaar voorzien. Eind 2017 hadden 69 landen – van de in totaal 170 landen en gebieden waarvoor uitvoering was voorzien – een plan voorbereid.<sup>305</sup> Bij de evaluatie van deze plannen kwam een aantal aandachtspunten naar voren, waaronder de ontwikkeling van plannen door hoogrisicoposten, de volledigheid van ingediende documenten, de betrokkenheid van de lidstaten op lokaal niveau, en de rol van EU-hoofdsteden.<sup>306</sup> Positief was echter dat de plannen de lokale coördinatie vergemakkelijkten, en bijdroegen aan betere planning van de consulaire bijstand aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers.<sup>307</sup> Het eerste wordt ondersteund door gesprekken op de door IOB bezochte ambassades.<sup>308</sup>

Uit de gesprekken blijkt ook dat zowel de implementatie van het Kader als de praktische consulaire samenwerking sterk varieert.<sup>309</sup> Een belangrijke verklarende factor is dat samenwerking sterk persoonsafhankelijk en ‘voorzitterschap-gedreven’ is. Dit geldt net zozeer voor Nederland als voor andere lidstaten en, wat het eerste betreft, de EU-delegaties. In sommige landen en op sommige momenten – met name tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EU, toen DCV veel contact had met ambassades – speelde Nederland een actieve rol; in andere landen en op andere momenten was dat minder het geval. Daarmee vertaalde de inzet van Nederland zich op lokaal niveau niet structureel in proactieve inspanningen om versterkte Europese samenwerking te verwezenlijken.

In *De Staat van het Consulaire* benadrukt DCV de meerwaarde van blijvende Europese samenwerking op het gebied van consulaire dienstverlening, waaronder ook ten aanzien van crisisrespons. Tegelijkertijd kent die samenwerking grenzen: totdat dezelfde kwaliteit is geborgd op Europees niveau, zal Nederland zelf de toon blijven zetten.

## 7.4 Conclusie

In de periode 2011-2018 heeft BZ ingezet op maatregelen die ervoor moesten zorgen dat het ministerie adequaat – en robuuster dan eerder het geval was – zou kunnen optreden in crisissituaties. Deze maatregelen zijn grotendeels uitgevoerd. Zo is het SCOT uitgebreid, worden Scotters getraind en is gezorgd voor een basispakket aan materiaal. Ook vinden crisisoefeningen plaats op ambassades. Tevens zijn ambassades van moderne communicatiemiddelen voorzien en kunnen Nederlanders in crisissituaties gericht worden geïnformeerd middels de Informatieservice.

Over het algemeen is er met de genomen maatregelen meer aandacht gekomen voor crisisvoorbereiding en is er op dit vlak op sommige posten en bij sommige postmedewerkers meer capaciteit gekomen. Dit betekent niet dat het gebrek aan kennis en ervaring op posten – dat de respons bij crises in 2010 en 2011 parten speelde – volledig verleden tijd is. Zo worden crisisoefeningen, die waardevol zijn om posten op een crisis voor te bereiden, slechts beperkt uitgevoerd. Bovendien beschikken niet alle posten over een actueel veiligheidsplan, en weet niet iedereen op de post wat hem of haar te doen staat in het geval van een crisis. Daarnaast volgen niet alle medewerkers de opleidingsmodule Comma, waardoor zij basiskennis over consulaire bijstand bij crises missen. Alleen de ambassadeur en de plaatsvervangend ambassadeur worden bij aanvang van hun plaatsing en, in het geval van de laatste, sinds 2018 middels regioconferenties getraind. Een omvattend opleidings-, trainings- en oefeningsplan is er niet. IOB constateert dan ook dat er op het vlak van crisisvoorbereiding nog veel valt te winnen. Hiermee kan het zelfstandig optreden van posten in een crisissituatie verbeteren en de samenwerking tussen DCV en de posten efficiënter verlopen.

Ook op andere vlakken is verbetering mogelijk. Zo zijn de samenstelling van het SCOT, de training en het materiaal van de Scotters en de procedure voor uitzending onderwerp van discussie. Daarnaast is de Informatieservice niet bij alle ambassades bekend. Bovendien leed de snelheid van de informatievoorziening via de Informatieservice soms onder de

<sup>305</sup> BZ-intern bericht, *Report of the meeting of the Working Party on Consular Affairs (COCON) on 7 December 2017*, 15 december 2017.

<sup>306</sup> Ibid.

<sup>307</sup> Ibid.

<sup>308</sup> Gebaseerd op gesprekken op door IOB bevraagde Nederlandse ambassades, de ambassades van Ierland, Duitsland, Frankrijk en Zweden in de door IOB bezochte landen, en EU-delegaties.

<sup>309</sup> Ibid.



noodzaak om eerst het reisadvies aan te passen vooraleer van de Informatieservice gebruik gemaakt kon worden. Hierin is eind 2018 verbetering gekomen. De positionering van de Informatieservice, die slechts weinig wordt gebruikt, is echter nog steeds volop in ontwikkeling. Ten slotte is verwachtingenmanagement een onderwerp dat in de evaluatieperiode onderbelicht bleef. DCV is zich hiervan bewust en heeft met *De Staat van het Consulaire* een eerste stap gezet in het verschaffen van informatie over wat BZ in crisissituaties voor burgers kan doen.

BZ heeft in de evaluatieperiode niet alleen ingezet op robuustere crisisrespons, maar ook op versterkte Europese samenwerking op het vlak van crisisvoorbereiding. Nederland was een van de voortrekkers hiervan binnen de Raadswerkgroep Consulaire Zaken. Ook heeft het tijdens het voorzitterschap van de EU in 2016 strategisch en uiteindelijk ook succesvol ingezet op het bereiken van overeenstemming binnen de Raadswerkgroep over een kaderdocument dat de consulaire samenwerking tussen de lidstaten in derde landen zou moeten versterken. Daarbij werd Nederland ook geholpen door de nieuwe juridische verplichtingen en actuele crises. Uit de continuering van de samenwerkingsprojecten en de uitrol van het kaderdocument leidt IOB af dat de inzet een duurzaam effect heeft gehad, al verschillen de mate en effectiviteit van de plaatselijke samenwerking en het gebruik daarbij van het kaderdocument.

Uiteraard heeft Nederland deze doelen niet geheel eigenstandig bereikt. Zoals voor alle Europese projecten het geval is, waren daarvoor samenwerking met en instemming van andere lidstaten nodig. Deze afhankelijkheid verklaart ook waarom Nederland een ander belangrijk beleidsdoel – het overhevelen van consulaire taken naar de EDEO – niet heeft behaald. Hiervoor was geen meerderheid te vinden onder de lidstaten. Dit doet echter niets af aan de bevinding dat Nederland zich heeft hardgemaakt voor versterkte Europese samenwerking. In *De Staat van het Consulaire* geeft DCV aan actief te zullen blijven bijdragen aan robuuste Europese samenwerking.

## Aanbevelingen

### Crisisrespons

- Houd het aantal Scotters ten minste op peil en continueer de professionalisering van het SCOT, met specifieke aandacht voor samenstelling, training, materiaal en procedure voor inzet.
- Zorg op het kerndepartement voor meer capaciteit voor het organiseren van crisisoefeningen. Ontwikkel table top-oefeningen die als goed alternatief kunnen dienen voor semi live-oefeningen.
- Zie er op toe dat posten voldoende aandacht besteden aan instructies, veiligheidsplannen en informatiedeling over consulaire crises. Meer contact tussen DCV en de posten zou hierbij kunnen helpen.
- Zorg voor een integraal opleidingsprogramma waarbij diverse opleidingsvormen logisch samenhangen en medewerkers, afhankelijk van hun functie, gericht kunnen worden getraind op het vlak van crisisvoorbereiding. Naast (het uitbreiden van) bestaande vormen als Comma, crisisoefeningen en regioconferenties kan worden nagedacht over het structureel invoeren van aanvullende leervormen, zoals bilateraal contact tussen DCV en de posten.
- Evalueer (de positionering van) de Informatieservice en zoek naar een langetermijnoplossing voor het zo effectief en efficiënt mogelijk informeren van Nederlanders in crisissituaties.

### Europese samenwerking

- Zet bij praktische samenwerking allereerst in op kleinschalige, informele initiatieven en betrek daarbij zowel kleine als grote lidstaten. Deze initiatieven kunnen dan op een later moment worden uitgebreid.
- Versterk de Nederlandse invloed op EU-beleid door instrumenten als detachering bij EU-organen van BZ-medewerkers met expertise op het vlak van consulaire dienstverlening.



#### Leeswijzer

In dit hoofdstuk staan de volgende vragen centraal: Wat waren de belangrijkste voorgenomen veranderingen op het terrein van de reisdocumenten? Zijn deze gerealiseerd, en in welke mate hebben ze bijgedragen aan een kwalitatief beter paspoortproces en het op peil houden van de dienstverlening aan de burgers?

## 8 Reisdocumenten

Ongeveer een miljoen Nederlanders wonen in het buitenland, waarvan in 2011 de grootste groep in de buurlanden België (126.000) en Duitsland (112.000) of een ander Europees land.<sup>310</sup> Ook is er een relatief grote groep Nederlanders na de Tweede Wereldoorlog geëmigreerd naar de VS, Canada en Australië. Nederlanders in het buitenland hebben een Nederlands reisdocument nodig wanneer ze naar een ander land willen reizen of hun Nederlandse nationaliteit willen behouden.<sup>311</sup> Voor het indienen van een aanvraag kunnen

zij terecht bij een Nederlandse ambassade en soms bij een Nederlands consulaat-generaal. In 2017 was 40% van de aanvragen afkomstig uit Europese landen: meer dan een vijfde (22%) was afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk en bijna een vijfde (18%) uit Frankrijk, Duitsland, Spanje en Zwitserland. 11% van de aanvragen kwam uit de VS en Canada en 6% uit Australië en Nieuw-Zeeland.<sup>312</sup>

<sup>310</sup> 2011 Census hub, European Statistical System. Sindsdien heeft er geen census meer plaatsgevonden. Omdat er geen verplichte registratie is voor Nederlanders die in het buitenland gaan wonen, is het precieze aantal niet bekend.

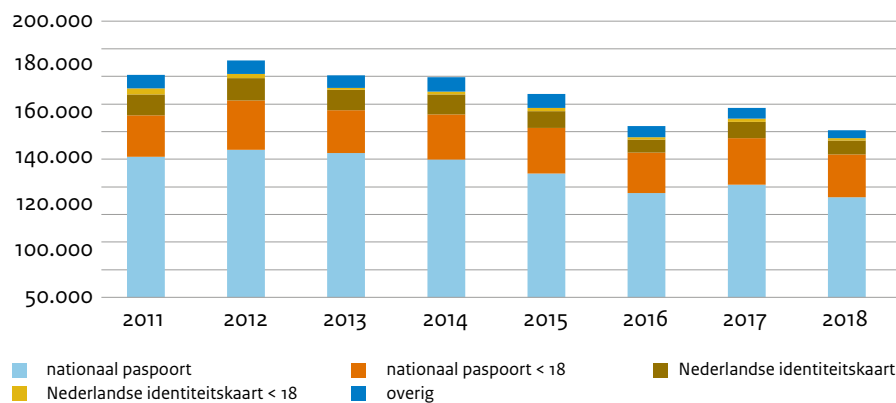
<sup>311</sup> Voor het behoud van het Nederlanderschap is het ook mogelijk een 'bewijs van Nederlanderschap' aan te vragen. Dit kan op afstand.

<sup>312</sup> Cijfers afkomstig uit het reisdocumentenregistratiesysteem dat wordt gebruikt door het ministerie van BZ.



Tussen 2011 en 2018 gaf BZ in het buitenland in totaal 1.181.989 reisdocumenten af, waarvan het grootste deel nationale paspoorten (zie figuur 10).<sup>313</sup> In diezelfde periode was de consulaire dienstverlening sterk in beweging, zoals besproken in hoofdstuk 1. De bezuinigingen en hervormingen op het consulaire terrein hebben gevolgen gehad voor de invulling van de taak van BZ om reisdocumenten te verstrekken in het buitenland. Dit hoofdstuk gaat in op deze gevolgen.

**Figuur 10** Aantal afgegeven Nederlandse reisdocumenten in het buitenland 2011-2018



Bron: reisdocumentenregistratiesysteem BZ.

## 8.1 Wet- en regelgeving en de taak van BZ

De wet- en regelgeving die bepalend is voor de afgifte van reisdocumenten bestaat uit de Paspoortwet (PW), de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland (PUB) en de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland (PUN). In de PW is vastgelegd welke partijen welke bevoegdheden hebben. Hierin is ook bepaald wie recht heeft op welk type reisdocument, de gronden waarop het reisdocument kan worden geweigerd en waar in Nederland en in het buitenland een paspoort kan worden aangevraagd. De PW geldt voor binnen- en buitenland, maar bij bepaalde aspecten wordt wel onderscheid gemaakt. Zo geldt voor uitreiking van reisdocumenten in het buitenland een wettelijke termijn van vier weken na de beslissing op de aanvraag. In Nederland behoren reisdocumenten binnen twee weken na de beslissing te worden uitgereikt.<sup>314</sup>

In de PUB staan de regels voor verschillende typen reisdocumenten, zoals geldigheid van het document en de eisen waaraan een aanvrager moet voldoen. Zo moet voor de inname van een aanvraag worden vastgesteld of de aanvrager de Nederlandse nationaliteit bezit.<sup>315</sup> In het buitenland woonachtige Nederlanders zijn niet altijd ingeschreven in de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI), het niet-ingezetene-deel van de Basisregistratie Personen (BRP). In die gevallen moet aan de hand van documenten, zoals bijvoorbeeld de geboorteakte iemands nationaliteit worden geverifieerd. Het Nederlanderschap is geregeld in de Rijkswet op het Nederlanderschap waarvoor het ministerie van Justitie en Veiligheid verantwoordelijk is.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van de reisdocumenten. Het stelt de geldigheidsduur vast, het model van het paspoort en zorgt voor de vervaardiging ervan. BZ (directie DCV) is verantwoordelijk voor de aanvraag en afgifte van de reisdocumenten in het buitenland.

<sup>313</sup> Hieronder vallen ook de tweede paspoorten, zakenpaspoorten, tweede zakenpaspoorten en een noodpaspoort. Andere typen reisdocumenten zijn het diplomatieke paspoort, het dienstpaspoot, reisdocumenten voor vluchtelingen en reisdocumenten voor vreemdelingen; zie Paspoortwet, artikel 2. Dit hoofdstuk richt zich niet op deze typen reisdocumenten en kijkt specifiek naar het nationaal paspoort.

<sup>314</sup> Paspoortwet, artikel 42(2).

<sup>315</sup> Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland, artikelen 9 ('vaststelling van het Nederlanderschap'), 36 ('vaststelling van de identiteit van de aanvrager') en 52(1; 'Een aanvraag waarbij niet is voldaan aan het bepaalde in de artikelen 9 tot en met 51 wordt niet in behandeling genomen').



## 8.2 De belangrijkste beleidsveranderingen in beeld

BZ heeft voor de reisdocumenten als belangrijkste doel dat deze correct worden verstrekt aan Nederlandse burgers buiten Nederland. Onderliggend aan deze doelstelling formuleerde DCV in diverse kamerbrieven drie subdoelen die centraal staan in het uitvoeringsbeleid: het kostendekkend maken van de dienstverlening, het verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming en het bieden van aanvaardbare alternatieven aan de Nederlanders in het buitenland ter compensatie van de versobering van de dienstverlening. Dit hoofdstuk richt zich op de mate waarin de subdoelen zijn bereikt. Ze worden hieronder eerst toegelicht.

### 8.2.1 Een kostendekkend paspoort

De consulaire dienstverlening moest moderner en effectiever worden, maar ook zo veel mogelijk kostendekkend. Kosten voor evacuaties of voor begeleiding van gedetineerden konden nauwelijks op individuele burgers worden verhaald, maar volgens de minister lag dat anders bij bepaalde andere consulaire diensten, zoals paspoortverstrekking. In de Kamerbrief *Modernisering Nederlandse diplomatie* uit 2011 kondigde de minister daarom aan dat de leges voor het paspoort naar een kostendekkend niveau zouden worden gebracht.<sup>316</sup> Deze keuze werd uitgewerkt in de Kamerbrief *Consulaire Dienstverlening* uit 2011 en de Kamerbrief *Reisdocumenten in 2012*.<sup>317</sup> Uit onderzoek was gebleken dat BZ tot dan toe jaarlijks ongeveer 9 miljoen euro toelegde op het verstrekken van de reisdocumenten.<sup>318</sup> Het voornemen tot kostendekkendheid is mede tot stand gekomen op advies van IOB,

zoals verwoord in de IOB-beleidsdoorlichting uit 2011.<sup>319</sup> Voor de legesheffing mogen in principe kosten worden doorberekend aan de aanvrager die redelijkerwijs dienen te worden gemaakt voor het verlenen van de dienst.<sup>320</sup>

Daarnaast zou de kostprijs van een paspoort omlaag moeten door centralisatie van de besluitvorming over de paspoortaanvragen. Deze besluitvorming was in 2010 van de ambassades overgedragen naar de *Regional Support Offices*, waarvan er wereldwijd zeven waren.<sup>321</sup> Een klein aantal posten dat veel paspoorten afgaf, zoals Londen en het CG Antwerpen, bleef zelf beslissingsbevoegd. De minister kondigde echter in 2014 in een Kamerbrief aan dat alle paspoortaanvragen wereldwijd in de toekomst zouden worden beoordeeld door één centrale afdeling (Central Support Office - CSO) in Den Haag. Van een geregionaliseerd proces zou DCV dus overgaan naar een gecentraliseerd proces. Op het CSO zou ook de specialistische kennis op het terrein van nationaliteitswetgeving worden gebundeld, die tot dan toe was belegd bij verschillende afdelingen binnen DCV.<sup>322</sup> Ook zouden er dan minder medewerkers nodig zijn voor de reisdocumenten.<sup>323</sup> De minister stelde: 'Hiermee wordt geprobeerd de kostprijs van een paspoort beheersbaar te houden, terwijl de burger niet verder hoeft te reizen'.<sup>324</sup>

### 8.2.2 Kwaliteit van besluitvorming

De bundeling van kennis op de CSO zou niet alleen moeten bijdragen aan het kostendekkend maken van het paspoort, maar ook aan een kwaliteitsverbetering van het besluitvormingsproces. In 2014 constateerde DCV dat de regionalisering hier om verschillende redenen slechts ten dele aan had bijgedragen. Zo hielden de ambassades die nog zelf beslisten over de paspoorten er soms eigen werkmethodes op na en

<sup>316</sup> TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 nr. 1, *Modernisering Nederlandse Diplomatie*.

<sup>317</sup> TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 nr. 9, *Consulaire dienstverlening*; TK, vergaderjaar 2014-2015, Kamerstuk 25 764, nr. 69, *Reisdocumenten*, 30 oktober 2012.

<sup>318</sup> TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 nr. 1, *Modernisering Nederlandse Diplomatie*; TK, vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 32 734 f12, *Voor Nederland, wereldwijd. Samen werken aan toonaangevende diplomatie*.

<sup>319</sup> IOB, *Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2011*, vastgesteld april 2011.

<sup>320</sup> Cebeon, *Kostenonderzoek verstrekken reisdocumenten door Buitenlandse Zaken – inventarisatie dienstverleningskosten in 2016*, december 2017.

<sup>321</sup> Op de RSO's zijn alle back officetaken van de ambassades gebundeld op het terrein van bedrijfsvoering, beheer van ontwikkelingsprogramma's en besluitvorming op de visa en reisdocumenten. Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Business Case Regionalisering 'Op weg naar beter en kleiner'*, 10 juni 2010.

<sup>322</sup> TK, vergaderjaar 2014-2015, Kamerstuk 25 764, nr. 86, *Reisdocumenten*, 4 november 2014.

<sup>323</sup> TK, vergaderjaar 2015-2016, Kamerstuk 25 764, nr. 94, *Reisdocumenten*, 16 november 2015; DCV, *Business Case Herinrichting Ondersteuning en expertise reisdocumentenproces Ministerie van Buitenlandse Zaken*, 23 mei 2014.

<sup>324</sup> TK, vergaderjaar 2014-2015, Kamerstuk 25 764, nr. 86, *Reisdocumenten*, 4 november 2014, p. 3.



interpreteerden zij de complexe nationaliteitswetgeving op hun eigen manier zonder DCV te raadplegen. Verder maakten niet alle ambassades en RSO's voldoende gebruik van de expertise van de DCV-specialisten bij het bepalen van iemands nationaliteit of identiteitsvaststelling bij complexe paspoortaanvragen.<sup>325</sup> Er waren daarnaast geen heldere afspraken over monitoring en toezicht op de beslissingen. Het ontbrak daarom aan goed inzicht in de rechtmatigheid van beslissingen omtrent aanvragen en optiebevestigingen.<sup>326</sup> Centralisatie van het paspoortproces moest op al deze punten verbetering brengen.

## 8.2.3 Gevolgen van de veranderingen voor de burger

Nederlanders in het buitenland die een reisdocument nodig hadden, kregen gedurende de evaluatieperiode te maken met een versobering van de dienstverlening. Om de gevolgen hiervan te verzachten, voerde DCV een aantal compenserende maatregelen in.

### Versobering

Sinds 2009 moeten alle reisdocumenten zijn voorzien van een vingerafdruk.<sup>327</sup> Omdat het te kostbaar zou zijn om op alle HC's biometrische apparatuur te installeren, beperkte DCV vanaf 2010 het aantal aanvraagpunten op HC's. In 2013 besloot DCV het paspoortproces op alle HC's af te bouwen, omdat nader onderzoek had uitgewezen dat het paspoortproces daar 'kostbaar, kwetsbaar en inefficiënt was.'<sup>328</sup> Naast de sluiting van de paspoortafgifte op de HC's werd onder invloed van de inkrimping van het postennet in 2011 en de in 2011 aan DCV opgelegde bezuinigingen ook het aanvraagproces op een aantal CG's en ambassades afgebouwd.

De afname van het aantal aanvraagpunten in het buitenland en de eerder genoemde stijging van de leges hadden tot gevolg dat sommige Nederlanders – voor wie een CG of HC voorheen dichterbij was – verder zouden moeten reizen voor het aanvragen van een paspoort en meer kosten zouden moeten maken. Het ministerie was zich daarvan bewust en kwam met een pakket aan 'aanvaardbare alternatieven' in de vorm van een aantal nieuwe diensten om burgers tegemoet te komen in de versobering van de dienstverlening en in de lastenverzwaring.<sup>329</sup> De minister streefde er naar de gevolgen van de versobering voor burgers hiermee zo klein mogelijk te houden.<sup>330</sup>

### Compenserende maatregelen

#### Algemene maatregelen

- Vanaf maart 2014 verhoogde het kabinet, conform een afspraak uit het regeerakkoord, de geldigheidsduur van het paspoort van 5 naar 10 jaar voor personen boven de 18 jaar. Onder de 18 bleef de geldigheidsduur vijf jaar.<sup>331</sup> De minister van BZ kondigde dit voornemen al in 2011 aan als compensatie voor de stijging van de leges.<sup>332</sup>
- In 2011 gaf de minister aan dat elektronische dienstverlening zou worden 'geïntensiveerd', onder andere door het mogelijk maken van het digitaal aanvragen van paspoorten.<sup>333</sup> In 2013 noemde de minister in de Kamerbrief *Voor Nederland Wereldwijd* het voornemen tot 'digitaliseren van consulaire diensten en visumprocessen'.<sup>334</sup> In 2014 gaf de minister aan dat verdere innovaties 'zoals digitalisering' werden onderzocht om het aanvragen van een paspoort te vergemakkelijken en dat hierover met de minister van BZK werd gesproken.<sup>335</sup> Aan deze beleidslijn werd tot 2018 vastgehouden.

<sup>325</sup> DCV, *Business Case Herinrichting Ondersteuning en expertise reisdocumentenproces Ministerie van Buitenlandse Zaken*, 23 mei 2014; DCV, *Onder een dak, Implementatieplan wereldwijd back office reisdocumenten*, juli 2015.

<sup>326</sup> Via een optiebevestiging kan, net als via naturalisatie, de Nederlandse nationaliteit worden verkregen. Er gelden voor een optiebevestiging minder en andere voorwaarden dan voor naturalisatie. DCV, *Business Case Herinrichting Ondersteuning en expertise reisdocumentenproces Ministerie van Buitenlandse Zaken*, 23 mei 2014.

<sup>327</sup> Nederlandse identiteitskaarten die na 20 januari 2014 zijn aangevraagd zijn officieel geen reisdocumenten meer. Hierdoor hoeven er geen vingerafdrukken in worden opgenomen.

<sup>328</sup> TK, vergaderjaar 2013-2014, Aanhangsel Handelingen, Kamerstuk 2441, p. 2. De brief legt overigens niet uit waarom het proces bij HC's kostbaar, inefficiënt en kwetsbaar zou zijn.

<sup>329</sup> TK, vergaderjaar 2014-2015, Kamerstuk 25 764, nr. 86, *Reisdocumenten*, 4 november 2014, p. 4.

<sup>330</sup> TK, vergaderjaar 2014-2015, Kamerstuk 25 764, nr. 86, *Reisdocumenten*, 4 november 2014. In de brief wordt niet nader geduid wat verstaan werd onder 'zo klein mogelijk'.

<sup>331</sup> Staatsblad (2014), nr. 97.

<sup>332</sup> TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 nr. 1, Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, *Modernisering Nederlandse Diplomatie*.

<sup>333</sup> TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 nr. 1, Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, *Modernisering Nederlandse Diplomatie*.

<sup>334</sup> TK, vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 32 734 nr. 15, *Voor Nederland, wereldwijd. Samen werken aan toonaangevende diplomatie*.

<sup>335</sup> Kamerstuk reisdocumenten (25 764, nr. 86), 4 november 2014.





### Maatregelen in Nederland

- Het inrichten van extra aanvraagmogelijkheden bij een aantal Nederlandse grensgemeentes.<sup>336</sup> Het idee hierachter was dat mensen hun (vakantie-)zoek in Nederland konden combineren met een aanvraag voor een paspoort,<sup>337</sup> of vanuit de grensstreek naar een grensgemeente konden reizen om een aanvraag in te dienen.
- Het oprichten van een paspoortbalie Haarlemmermeer op Schiphol. Bij een vliegreis naar Nederland konden mensen hun reis combineren met een paspoortaanvraag.<sup>338</sup>

### Maatregelen in het buitenland

- De inzet door ambassades van 'reizende' aanvraagpunten (Mobiële Vingerafdrukopname-apparaat (MVA)) voor de afname van vingerdrukken. De voorwaarden voor deze inzet veranderden een aantal keer. In de Kamerbrief *Modernisering Nederlandse diplomatie* uit 2013 werd gesproken over inzet 'in plaatsen waar veel Nederlanders wonen'.<sup>339</sup> In 2014 werden de voorwaarden aangescherpt en werd gesproken over 'aanvragers die onmogelijk naar een beroepspositie of Nederlandse grensgemeente kunnen komen om een reisdocument aan te vragen, zoals het geval bij invaliditeit, bedlegerigheid en detentie'.<sup>340</sup> In 2016 werden de mogelijkheden voor de inzet van het MVA weer verruimd en hadden ambassades de vrijheid om zelf te bepalen wanneer en voor welke doelgroep ze het MVA wilden gebruiken.<sup>341</sup>
- In 2015 kondigde de minister aan in 2016 te gaan starten met een pilot over de uitbesteding van paspoortaanvragen aan een commerciële dienstverlener.<sup>342</sup> Hierdoor kon BZ tegen lage kosten (voor opleiding en apparatuur) toch dienstverlening dicht bij de burger leveren. Een externe dienstverlener (EDV) bekostigt de eigen dienstverlening door het innen van een service fee bovenop de prijs van het paspoort. De pilot zou gaan plaatsvinden in Edinburgh. In december 2017 gaf het kabinet (de ministers van BZ en

BZK) aan positief te staan tegenover de uitbreiding van deze pilot en specifieke wensen vanuit de Kamer, bijvoorbeeld ten aanzien van dienstverlening via een EDV in Canada en Australië, te zullen meenemen.<sup>343</sup>

## 8.3 Kostendekkendheid

Uit het onderzoek blijkt dat het paspoortproces in de evaluatieperiode niet kostendekkend was. Figuur 11 laat zien dat DCV de leges conform de plannen heeft verhoogd, van 84,80 euro in 2013 naar 128,44 euro in 2016. Tussen 2012 en 2016 is echter ook de kostprijs gestegen, van 104 euro in 2012 naar 118 euro in 2016.<sup>344</sup> In de kostprijs zijn niet de kosten meegenomen voor de dienstverlening van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens en het produceren van het paspoort. Deze Rijkskosten, die aan BZK moeten worden afgedragen, komen dus nog bovenop de kostprijs. DCV betaalt de Rijkskosten uit de leges. Dit betekent dat het paspoortproces ook in 2016, toen de kostprijs onder de leges lag, niet kostendekkend was.

<sup>336</sup> Bergeijk, Breda, Montferland, Oldambt, Venlo, Sluis. Het was al mogelijk om reisdocumenten aan te vragen in Bergen op Zoom, Echt-Susteren, Enschede, Maastricht en Den Haag.

<sup>337</sup> TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 nr. 1, Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, *Modernisering Nederlandse Diplomatie*; TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 nr. 9, *Consulaire dienstverlening*; TK, vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 32 734 nr. 15, *Voor Nederland Wereldwijd. Samen werken aan toonaangevende diplomatie*.

<sup>338</sup> TK, vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 32 734 nr. 15, *Voor Nederland Wereldwijd. Samen werken aan toonaangevende diplomatie*.

<sup>339</sup> Ibid.

<sup>340</sup> TK, vergaderjaar 2014-2015, Kamerstuk 25 764, nr. 86, *Reisdocumenten*, 4 november 2014, p. 2.

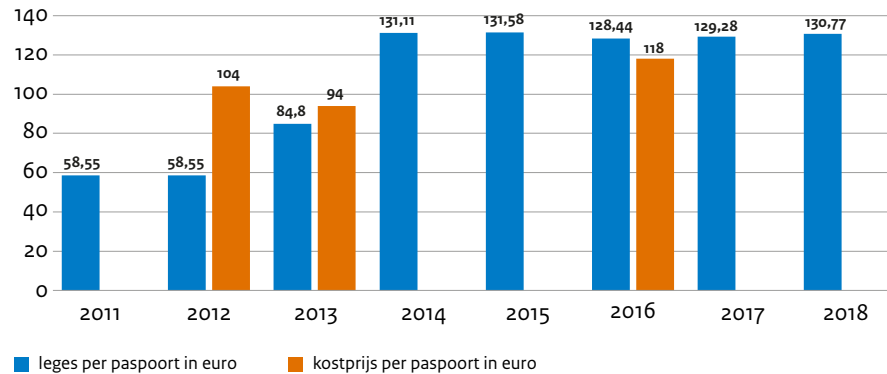
<sup>341</sup> TK, vergaderjaar 2015-2016, Kamerstuk 25 764, nr. 102, *Reisdocumenten*, 10 oktober 2016, p. 2.

<sup>342</sup> TK, vergaderjaar 2015-2016, Kamerstuk 25 764, nr. 94, *Reisdocumenten*, 16 november 2015.

<sup>343</sup> TK, vergaderjaar 2017-2018, Kamerstuk 25 764, nr. 107, *Reisdocumenten*, 20 december 2017.

<sup>344</sup> Cebeon, *Kostenonderzoek verstrekken reisdocumenten door Buitenlandse Zaken*, 2013; Cebeon, *Kostenonderzoek verstrekken reisdocumenten door Buitenlandse Zaken – inventarisatie dienstverleningskosten in 2016*, december 2017.

Figuur 11 Ontwikkeling leges en kostprijs reisdocumenten 2011-2018 (in EUR)



Bron: kostprijsonderzoeken Cebeon (2012, 2013, 2016), DCV en Rijksoverheid.nl.  
Er bestaat niet van ieder jaar een kostprijsonderzoek.

De daling van de kostprijs in 2013 was vooral het gevolg van de regionalisering van de backoffices van de ambassades en de sluiting van een aantal HC's, wat een besparing opleverde.<sup>345</sup> Daarnaast werd de kostprijs gedrukt omdat een aantal grote 'paspoort-ambassades' en -CG's, zoals Londen, Antwerpen, Düsseldorf en Parijs nog zelf beslisten over de paspoortaanvragen. Ze behandelden veel relatief eenvoudige aanvragen, waren hierdoor efficiënt en drukten zo de kosten. Echter, in verband met de bezuinigingen was in 2011 al besloten dat de paspoortbalies in Antwerpen en Düsseldorf zouden worden gesloten. De onderzoekers die het kostprijsonderzoek van 2013 uitvoerden, informeerden DCV in een notitie over de kans dat de kosten aanzienlijk zouden stijgen wanneer deze efficiënte paspoortbalies zouden wegvallen.<sup>346</sup>

De uniforme centralisatie van alle backoffices naar het CSO heeft wat dat betreft niet gezorgd voor een verlaging van de kostprijs van het paspoortproces maar zelfs een stijging in de hand gewerkt. Ook toegenomen loonkosten en hogere kantoorhuurprijzen droegen hier aan bij, evenals het feit dat een groot aantal vragen over reisdocumenten in 2016 werd beantwoord via het BZ 24/7 Contact Center, een dienst die is meegerekend in de prijsberekening.<sup>347</sup> Daarnaast was er (en is er nog steeds) geen e-dienstverlening gerealiseerd, waardoor documenten allemaal fysiek verstuurd moesten worden van de ambassades naar het CSO in Nederland en weer terug.

Ook in de komende jaren zal het paspoortproces niet kostendekkend zijn. Deels komt dit doordat de kostprijs nog verder zal toenemen. Door de in 2014 ingevoerde tienjarige geldigheidstermijn is een daling van het aantal paspoortaanvragen te voorzien ('paspoortdip'), terwijl het aantal medewerkers dat zich bezighoudt met reisdocumenten niet direct evenredig afneemt.<sup>348</sup> Ook de afname van legesinkomsten als gevolg van de verschuiving van aanvragen van ambassades en CG's naar de paspoortbalie van de gemeente Haarlemmermeer op Schiphol en grensgemeenten draagt niet positief bij aan de kostendekking.<sup>349</sup> De minister informeerde de Kamer in oktober 2018 hierover en kondigde een verdere verhoging van de leges aan voor het tien-jarenpaspoort naar 158 euro in 2019.<sup>350</sup> In januari 2019 werd evenwel een motie in de Tweede Kamer aangenomen, waarin werd verzocht om de prijs voor het aanvragen van paspoorten voor Nederlandse burgers in het buitenland niet te verhogen, anders dan de wettelijke opslag die voor alle paspoortkosten geldt.<sup>351</sup> Hierbij werd als reden genoemd dat Nederlanders in het buitenland regelmatig al dure reizen moeten afleggen om een paspoort bij een Nederlandse vertegenwoordiging aan te vragen. (Zie hiervoor paragraaf 5 van dit hoofdstuk, die hier verder op in gaat.) Per januari 2019 is de prijs van een reisdocument als gevolg van de motie gesteld op 136,16 euro voor een volwassene en 118,76 voor een paspoort voor iemand onder de 18 jaar.<sup>352</sup>

<sup>345</sup> Cebeon, *Kostenonderzoek verstrekken reisdocumenten door Buitenlandse Zaken*, 2013.

<sup>346</sup> Memo DCM aan DGES, *Kostendekkende tarieven reisdocumenten 2014*, 14 november 2013.

<sup>347</sup> TK, vergaderjaar 2016-2017, Kamerstuk 25 764, nr. 104, *Reisdocumenten*, 2 juni 2017. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Reisdocumenten* (25 764, nr. 104), 2 juni 2017.

<sup>348</sup> TK, vergaderjaar 2018-2019, Kamerstuk 25 764, nr. 114.

<sup>349</sup> Kamerbrief ministers van BZK en BZ, *Reactie op motie Sjoerdsma: digitalisering van consulaire documentverstrekking*, 16 oktober 2018.

<sup>350</sup> Kamerbrief ministers van BZK en BZ, *Reactie op motie Sjoerdsma: digitalisering van consulaire documentverstrekking*, 16 oktober 2018.

<sup>351</sup> TK, vergaderjaar 2018-2019, Kamerstuk 35 000 V, nr. 29.

<sup>352</sup> TK, vergaderjaar 2018-2019, Kamerstuk 25 764, *Reisdocumenten*, nr. 114.



## 8.4 Centralisering

Sinds medio 2016 wordt over alle aanvragen centraal beslist bij de Consulaire Service Organisatie in Den Haag. De medewerkers op de frontoffices van de ambassades voeren alleen nog een controle uit op de echtheid van documenten. Zij beantwoorden geen vragen meer over nationaliteitsonderzoek en voeren ook zelf geen nationaliteitsonderzoek meer uit, wat voorheen wel gebeurde. Hiervoor verwijzen zij nu door naar een advocatenkantoor of de IND.<sup>353</sup>

### Tekstbox 4 Interdepartementale samenwerking en de paspoorttool

Meer samenwerking en kennisdeling gebeurt ook op strategisch niveau tussen BZ, J&V en BZK. Er is structureel periodiek overleg met de ketenpartners voor afstemming van procedures en werkwijzen. De gezamenlijke ontwikkeling van de paspoorttool, die BZ en BZK in juni 2018 lanceerden, is hier een goed voorbeeld van. In deze internetapplicatie (op [www.nederlandwereldwijd.nl](http://www.nederlandwereldwijd.nl)) kunnen Nederlanders in het buitenland aan de hand van een vragenlijst een persoonlijke checklist krijgen van de documenten die ze nodig hebben voor een paspoortaanvraag. De paspoorttool is ontwikkeld mede naar aanleiding van een advies van de Nationale ombudsman in 2015 over lange wachttijden bij de grensgemeentes. Hieruit bleek dat er geen eenduidig overzicht bestond van de te overleggen documenten voor de aanvraag van een paspoort.\* DCV hoopt en verwacht dat met de paspoorttool het aantal klachten over verschillen in aanvraagprocedures zal afnemen, evenals het aantal bezwaren naar aanleiding van geweigerde afgifte wegens onvolledige aanvragen.\*\* De eerste ervaringen zijn volgens gesprekspartners positief. Zowel het 24/7 CC als de grensgemeentes ontvangen minder telefoontjes en er worden meer volledige aanvragen ingediend.

\* Nationale Ombudsman, Rapport over de wachttijden voor het aanvragen van reisdocumenten door Nederlanders die in het buitenland wonen (2015/173), 23 december 2015.

\*\* Uit memo DCV/RL aan DCV, 7 januari 2016.

Uit het onderzoek blijkt dat er sinds de centralisering sprake is van betere samenwerking, meer kennisdeling en meer uniforme besluitvorming. Alle beslismedewerkers zijn nu fulltime bezig met reisdocumenten en kunnen beter gebruik maken van elkaars kennis omdat ze fysiek bij elkaar zitten. Besluiten worden getoetst door senior medewerkers en twee keer per jaar wordt een steekproefsgewijze controle uitgevoerd op de kwaliteit van de beslissingen aan de hand van een aantal vaste criteria. Daarnaast is er een expertisecentrum gekomen (de 'derdelijns advisering') met drie medewerkers, die de weigeringsvoorstellen (voorbereid door beslismedewerkers) beoordelen en als vraagbaak dienen voor complexe zaken. Ook is een uniforme werkwijze geïntroduceerd voor aanvragen die worden geweigerd of aangehouden wanneer documenten ontbreken. Ten slotte krijgen alle medewerkers structureel opleidingen om hun kennis actueel te houden, terwijl dit voorheen meer ad hoc was geregeld.

Tegelijkertijd is er nog geen sprake van betere controle op het rechtmatig verstrekken van reisdocumenten. Het toezicht bestaat vooralsnog uit periodieke proces- en dossiergerichte controles (twee keer per jaar) en bredere interne inspecties die om de paar jaar worden uitgevoerd. Beide vormen van toezicht bestonden ook voor de centralisatie. Er vindt nog geen structurele monitoring plaats aan de hand van KPI's. DCV heeft zowel voor als na de centralisatie gewerkt aan de ontwikkeling van KPI's en deze zijn ook in december 2018 vastgesteld, maar de daadwerkelijke monitoring met behulp van (automatiserings) systemen is nog niet afgerond.<sup>354</sup>

Of BZ voldoet aan de wettelijke afgiftetermijn wordt evenmin structureel gemonitord. In de periode dat de reisdocumenten nog niet waren gecentraliseerd hielden de ambassades de beslistermijnen zelf bij. Paspoortmedewerkers op de door IOB bezochte ambassades gaven aan dat de termijn toen ruim binnen de vier weken bleef, maar hierover zijn geen cijfers beschikbaar. Sinds de centralisatie van de reisdocumenten houdt het CSO de doorlooptijden bij. Gesprekspartners gaven aan dat ook nu de wettelijke afgiftetermijn ruim wordt gehaald. Het systeem voor het bijhouden van de aanvragen beschikt echter niet over de juiste managementinformatie om dit zorgvuldig te bepalen. Daarom wordt twee keer per jaar een steekproef genomen van een aantal dossiers. Bij de laatste controle in september 2018 had van de 80 onderzochte dossiers 1 aanvraag de wettelijke termijn van 4 weken overschreden. Ook uit de cijfers over bezwaar en beroep kan worden

<sup>353</sup> Gesprekken medewerkers DCV en CSO.

<sup>354</sup> Gesprekken medewerkers DCV en CSO.



opgemaakt dat er weinig tot geen problemen zijn met de tijdigheid van de paspoortafgifte: over de periode 2011-2018 zijn 19 van de 259 beroepzaken gegrond verklaard, waarvan slechts twee zaken op basis van 'niet tijdig beslissen'.<sup>355</sup>

#### Tekstbox 5 Betere informatievoorziening over nationaliteitswetgeving

In reactie op een onderzoek van de Nationale ombudsman heeft BZ in samenwerking met BZK gewerkt aan betere informatievoorziening over het verlies van de Nederlandse nationaliteit. De Nationale ombudsman heeft hier in 2016 onderzoek naar gedaan, naar aanleiding van een klacht van een in het buitenland wonende Nederlandse die haar Nederlanderschap was kwijt geraakt. Ze zou onvoldoende zijn geïnformeerd over een wetwijziging in 2003. Deze wijziging had tot gevolg dat Nederlanders die buiten de EU wonen en nog een andere nationaliteit bezitten, van rechtswege hun Nederlandse nationaliteit verliezen als zij niet binnen tien jaar na het verlopen van hun paspoort een nieuw Nederlands paspoort of een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap hebben verkregen. De Nationale ombudsman ontving ruim 500 reacties op zijn oproep over het melden van soortgelijke verhalen. Uit nagenoeg alle reacties bleek dat mensen van mening waren dat ze niet of onvoldoende door de Nederlandse overheid geïnformeerd waren over de bestaande of veranderende wetgeving. Het ging dan voornamelijk om de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland, maar ook over de gemeente in Nederland bij vertrek naar het buitenland.\* Sinds 2014 verstrekken ambassades en grensgemeenten wel een Aqinlegvel bij het uitreiken van reisdocumenten aan niet-ingezetenen waarin wordt uitgelegd hoe Nederlanders hun Nederlandse nationaliteit wel en niet kunnen verliezen, maar hiermee werd slechts een deel van de doelgroep bereikt. Bovendien gebeurde dit niet consequent op alle ambassades.

Naar aanleiding van het rapport is in 2016 een motie aangenomen in de TK waarin werd verzocht om langdurig in het buitenland wonende Nederlanders actief voor te lichten over de verliesbepaling in de Rijkswet op het Nederlanderschap.\*\* Deze motie is uitgevoerd: in 2017 (juni tot en met december) heeft J&V in samenwerking met BZ en BZK een voorlichtingscampagne georganiseerd genaamd *Dubbele nationaliteit? Raak*

*je Nederlanderschap niet kwijt!* Daarnaast is er op de website van de Rijksoverheid een onderwerp gewijd aan de mogelijkheid van het kwijtraken van de dubbele nationaliteit. De campagne had een groot bereik. Meer dan 2 miljoen mensen zagen de berichten op Facebook en meer dan 6.000 mensen lieten een reactie achter. Daarnaast nam het aantal bezoekers van de relevante informatieplek op de site van de Rijksoverheid sterk toe, van ongeveer 5.000 per maand tot juni 2017 naar meer dan 70.000 in juni en juli 2017. Er werd ook een groot aantal vragen gesteld (meer dan 350), waarvan een deel beantwoord is door BZK en een deel door BZ. Dit laat zien dat er duidelijk in een vraag is voorzien met de campagne.

\* De Nationale ombudsman, Rapport Verlies Nederlanderschap (2016/145), 10 mei 2016.

\*\* TK 33 852 (R2023), nr. 34.

## 8.5 Gevolgen voor de burger en appreciatie

Deze paragraaf richt zich op de mate waarin 'aanvaardbare alternatieven' de versoering van de dienstverlening voor Nederlanders in het buitenland verzachten.

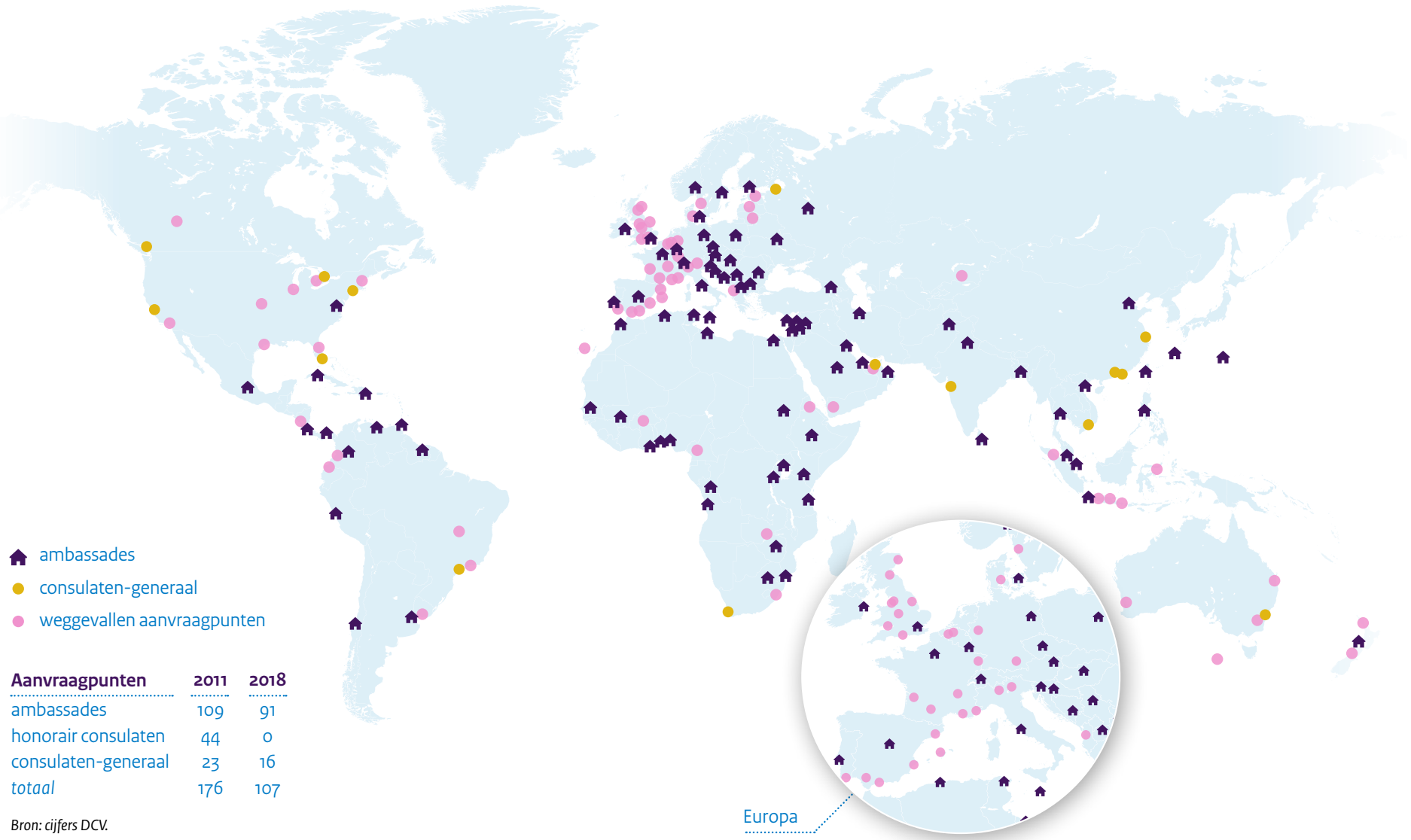
### 8.5.1 Appreciatie burger over dienstverlening ambassades en alternatieven

Als gevolg van het sluiten van de biometrie-HC's en de bezuinigingen op het postennet is het aantal aanvraagpunten in het buitenland tussen 2011 en 2018 met 40% gedaald, zoals figuur 12 laat zien (in een kaartje). In de meeste landen kan nu nog maar op één plek een reisdocument worden aangevraagd, namelijk op de Nederlandse ambassade in de hoofdstad. In een aantal grote landen, zoals de VS en Canada, kunnen mensen ook nog een aanvraag indienen op een aantal CG's.

<sup>355</sup> Cijfers van de Directie Juridische Zaken.



Figuur 12 Aanvraagmogelijkheden reisdocumenten in 2011 en 2018





Het onderzoek laat zien dat Nederlanders positief zijn over vriendelijkheid en deskundigheid van de dienstverleners op de consulaire balies van de ambassades. Dit blijkt uit een enquête van IOB op de ambassades in Madrid, Ankara, Istanbul, Caïro en Manilla. Ruim 80 procent van de ondervraagden geeft aan consulaire medewerkers (zeer) vriendelijk te vinden. Meer dan 95 procent ervaart de medewerkers als (zeer) deskundig.<sup>356</sup> De serviceverlening werd ook positief beoordeeld in een enquête die de organisatie 'Nederlanders in het Buitenland' in 2018 uitvoerde onder haar leden.<sup>357</sup> De consulaire balies zijn wat dat betreft een goed visitekaartje voor BZ.

Dit kan ook gezegd worden over de inzet van het mobiele vingerafdrukopname-apparaat (MVA) als een van de alternatieve maatregelen. Het onderzoek laat zien dat aanvragers positief zijn over het gebruik van het MVA, omdat het hen tegemoet komt in reistijd en kosten.<sup>358</sup> Tegelijkertijd blijkt uit gesprekken met medewerkers op diverse ambassades dat ambassades er verschillend mee om gaan. Sommige, zoals in Spanje en Turkije, gebruiken het instrument regelmatig en bieden het aan voor een ruime doelgroep. Andere ambassades zijn er net mee begonnen (zoals Frankrijk) of gebruiken het helemaal niet, bijvoorbeeld omdat ze opzien tegen de organisatie ervan of niet goed weten wat de precieze criteria zijn voor het gebruik. Ook ontbreken soms het budget en de capaciteit. Ambassades moeten de inzet van het MVA zelf bekostigen, en daar zijn menskracht en uitgaven mee gemoeid die ze niet altijd kunnen opbrengen. Hoewel precieze cijfers ontbreken, is het aantal aanvragen dat tussen 2013 en 2018 via het MVA is ingenomen (mede daarom) slechts een klein percentage van het totaal aantal paspoortaanvragen. DCV heeft aan BZK de wens geuit om bij het nieuw te ontwikkelen paspoortstelsel de mogelijkheid op te nemen van een overzicht van aanvragen met het MVA.

#### Tekstbox 6 Alternatieven in Zweden, Denemarken, België, Duitsland en Frankrijk?

Alle Schengenlanden maken sinds 2009 gebruik van het biometrisch paspoort en hanteren als gevolg daarvan een verschijningsplicht voor de aanvraag van een (nieuw) paspoort.

Sinds de invoering van het biometrisch paspoort is het ook in andere Schengenlanden niet meer mogelijk om op HC's een reisdocument aan te vragen, op Denemarken na waar dit in Australië, Fiji en Nieuw-Zeeland voor kinderen onder de 12 jaar (geen vingerafdruk nodig) nog wel kan. Een aantal landen werkt net als Nederland met mobiele aanvraagstations (Duitsland en Zweden in de VS, Denemarken in de VS, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland), maar gebruikt ze frequenter dan Nederland. Nederland is het enige EU-land dat voor paspoortaanvragen ook met commerciële dienstverleners werkt.

Als aanvraagmogelijkheid in het land van herkomst bieden veel andere EU-landen ruimere mogelijkheden aan dan Nederland: in België kan alleen een aanvraag worden gedaan in de laatste gemeente waar men heeft gewoond, maar in Zweden kan het bij elk politiebureau, en in Duitsland, Denemarken en Frankrijk bij elke gemeente. Daar tegenover staat dat het in andere landen niet mogelijk is om op een luchthaven een paspoort aan te vragen.

De kosten van het paspoort in het buitenland verschillen per land: in Zweden en Denemarken ligt de prijs hoger, in Duitsland, Frankrijk en België een stuk lager dan in Nederland.\*

\* Consulaire websites Zweden, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en België.

<sup>356</sup> In totaal vulden op de vijf locaties 171 mensen de enquête in, gedurende vier dagen. Baliemedewerkers wezen aanvragers op de mogelijkheid van het invullen van de enquête.

<sup>357</sup> NIHB, *Liever kwijt dan rijk, de problematiek rondom het verlengen of aanvragen van een paspoort voor Nederlanders in het buitenland, ten gevolge van het sluiten van de consulaten*, mei 2018. Van het totaal aantal leden van NIHB van 15.600 vulden 6.450 mensen uit 90 landen de enquête in, dit is 41%. In de enquête werden niet alleen vragen gesteld over serviceverlening en het maken van een afspraak, maar ook over reisafstand en extra bijkomende kosten.

<sup>358</sup> Internetconsulatie DCV; NIHB, *Liever kwijt dan rijk, de problematiek rondom het verlengen of aanvragen van een paspoort voor Nederlanders in het buitenland, ten gevolge van het sluiten van de consulaten*, mei 2018.



Ook de pilot met de EDV in Edinburgh is door zowel burgers als BZ positief beoordeeld. Sinds september 2016 is het daar mogelijk om bij een commerciële externe dienstverlener (EDV) een nieuw reisdocument aan te vragen. De EDV neemt de aanvragen uitsluitend in, waarna deze ze doorstuurt naar het CSO in Den Haag, waar de beslissing wordt genomen. In totaal zijn er tussen september 2016 en april 2018 drieduizend paspoortaanvragen ingediend. Uit het klanttevredenheidsonderzoek onder 750 aanvragers dat in het kader van de pilot is gehouden, blijkt dat de klantvriendelijkheid en de deskundigheid van de frontofficemedewerkers van de EDV werden gewaardeerd met een 4,3 op een schaal van 1 tot 5. De toegevoegde waarde van de dienstverlening ‘dichter bij huis’ werd gewaardeerd met een 4,4 op dezelfde schaal.<sup>359</sup> De pilot met de EDV was de eerste keer dat voor het aanvragen en uitreiken van reisdocumenten, een bij uitstek publieke taak, werd gewerkt met een commerciële dienstverlener. Uitbreiding van deze dienstverlening in het buitenland komt de burger tegemoet in de vraag naar dienstverlening ‘dichtbij’, terwijl de kosten voor BZ beperkt blijven. DCV heeft hierbij ook oog voor cyberveiligheid, privacy en informatiebeveiliging.<sup>360</sup> In augustus 2018 kondigde de minister op basis van de positieve ervaringen in Edinburgh aan de paspoortdienstverlening via EDV's te gaan uitbreiden naar andere landen.<sup>361</sup>

Op 14 november 2018 is een paspoortbalie geopend bij de EDV in Londen, ook buiten reguliere kantooruren. In maart 2019 is een paspoortbalie geopend bij de EDV in Chicago, gevolgd door Edmonton (Canada) in juni, Perth (Australië) in januari 2020 en Birmingham (VK) in juni 2020. Ook wordt geïnventariseerd of uitbreiding naar een locatie in Spanje tot de mogelijkheden behoort.

IOB concludeert dat zowel het MVA als de pilot in Edinburgh goede alternatieve maatregelen zijn. Tegelijkertijd waren dit kleinschalige initiatieven, waar in vergelijking met het totaal aantal paspoortaanvragers relatief weinig mensen mee werden geholpen. Een grootschaliger alternatief is geboden met de uitbreiding van de aanvraagmogelijkheden op Schiphol en bij de grensgemeenten. In 2017 werd 37% van het totaal aantal afgegeven reisdocumenten aan Nederlanders in het buitenland door de paspoortbalie op Schiphol of bij de andere grensgemeenten afgegeven.<sup>362</sup> In 2014 was dit nog maar 15%.<sup>363</sup> De balies in de grensgemeenten worden goed bezocht en laten elk jaar een stijging zien in het aantal aanvragen.<sup>364</sup> Het totaal aantal klachten dat bij de paspoortbalie op Schiphol is ingediend over de dienstverlening is zeer laag: 57 tot oktober 2018, op een totaal aantal aanvragen van 38.696.<sup>365</sup>

Ook het aantal klachten dat bij BZ is ingediend ten aanzien van de reisdocumenten is in de periode 2011 – 2018 zeer laag, met een jaarlijks gemiddelde van 223. In 2018 werden er 180 klachten ingediend.<sup>366</sup>

<sup>359</sup> Projectteam EDV & Paspoorten (DCV), *Evaluatie pilot inzet EDV in het reisdocumentenproces*, 1 oktober 2017; projectteam EDV & Paspoorten (DCV, RSO WEU en ZKA Londen), *Mid-term evaluatie pilot inzet EDV in het paspoortproces*, 17 februari 2017; TK, vergaderjaar 2017-2018, Kamerstuk 25 764, *Reisdocumenten*, nr. 107, 20 december 2017; TK, vergaderjaar 2018-2019, Kamerstuk 25 764, *Reisdocumenten*, nr. 110, 31 augustus 2018.

<sup>360</sup> TK, vergaderjaar 2017-2018, Kamerstuk 25 764, *Reisdocumenten*, nr. 107, 20 december 2017; TK, vergaderjaar 2018-2019, Kamerstuk 25 764, *Reisdocumenten*, nr. 110, 31 augustus 2018.

<sup>361</sup> TK, vergaderjaar 2018-2019, Kamerstuk 25 764, *Reisdocumenten*, nr. 110, 31 augustus 2018.

<sup>362</sup> Namelijk 82.472 van de 219.483 aangevraagde paspoorten. Cijfers van DCV.

<sup>363</sup> Cijfers van DCV.

<sup>364</sup> Cijfers van DCV.

<sup>365</sup> Informatie verkregen van Schipholbalie.

<sup>366</sup> Cijfers van DCV en DJZ. De cijfers zijn inclusief klachten over notariaat, burgerlijke stand, naturalisatie en internationale rechtshulp. Vanaf 2019 worden de klachten over de reisdocumenten apart geregistreerd.



## 8.5.2 De gevolgen van de versobering

De alternatieve aanvraagmogelijkheden hebben de effecten van de versobering van de dienstverlening niet voor iedereen kunnen verzachten. Een deel van de Nederlanders in het buitenland is kritisch over de dienstverlening die BZ biedt op het terrein van de reisdocumenten. Hoewel dit niet direct blijkt uit de officiële klachten die bij BZ zijn ingediend over de reisdocumenten komt dit wel naar voren uit gesprekken die IOB heeft gevoerd met medewerkers van verschillende ambassades, uit Kamervragen, het al eerder genoemde onderzoek door de organisatie 'Nederlanders in het Buitenland', een publieksconsultatie door DCV in mei 2018 en een sinds oktober 2018 uitgevoerd klantonderzoek onder aanvragers van een consulaire product zoals een reisdocument.<sup>367</sup> De belangrijkste bezwaren die uit deze verschillende bronnen naar voren komen, staan hieronder genoemd.

### Lange reistijden, hoge kosten en langere wachttijden

Er is een groep mensen die langer moet reizen en daardoor meer reis-, overnachtings- en verblijfkosten maakt voor de aanvraag van een paspoort. Dit geldt vooral in grote landen als Australië, Nieuw Zeeland en de VS. In de onderzoeksperiode kwam hier 11% van alle paspoortaanvragen vandaan.<sup>368</sup> Maar ook in Europese landen als het VK, Zwitserland, Spanje, Frankrijk en Duitsland, waar ruim 30% van de paspoortaanvragers vandaan komt, zijn de reistijden en kosten door de sluiting van aanvraaglocaties gestegen. Een deel van de aanvragers heeft een reis naar Nederland kunnen combineren met een aanvraag op Schiphol of bij een andere grensgemeente, maar mensen voelden zich hierdoor soms ook min of meer 'gedwongen' bij gebrek aan bereisbare aanvraagmogelijkheden in eigen land.

Naast de reistijd zijn ook de kosten voor het paspoort een punt van kritiek. De leges zijn tussen 2011 en 2018 ruim twee keer zo hoog geworden. De verlenging van de geldigheid van het paspoort van vijf naar tien jaar zorgt ervoor dat aanvragers minder vaak een nieuw paspoort hoeven aan te vragen, maar voor mensen met kinderen tot de 18 jaar maakt dit

niet uit. Zij moeten nog steeds elke vijf jaar een nieuw paspoort voor hun kinderen aanvragen en zijn daarmee veel meer kosten kwijt, omdat ze een reis naar de ambassade of het CG moeten maken. Ook zijn de leges voor deze paspoorten gestegen.

Er zijn ook kritische geluiden over de wachttijd voor het maken van een afspraak om een aanvraag in te dienen. Op een aantal ambassades en CG's zijn de wachttijden in piekperiodes opgelopen tot soms meer dan een maand, terwijl aanvragers idealiter binnen twee weken een afspraak moeten kunnen krijgen.<sup>369</sup> DCV houdt zelf in piekperiodes een maximale wachttijd van vier weken aan als aanvaardbaar en heeft een aantal maatregelen genomen om beter zicht te krijgen op de wachttijden. Zo heeft het 24/7CC in 2018 de wachttijden van de twintig grootste paspoortambassades bijgehouden en is afgesproken dat het CSO en 24/7CC overleg hebben met posten als de wachttijden de twee of vier weken overschrijden. Ook is afgesproken dat overschrijding van genoemde wachttijden worden gemeld op de site van de ambassades. Het doel is de wachttijden naar beneden te brengen, onder andere door de innameprocedure en het afsprakensysteem anders in te richten.

### Uitblijven digitalisering

De kritiek op de versobering van de dienstverlening moet ook worden gezien in het licht van het uitblijven van de digitalisering van het aanvraagproces. Hoewel de minister al in 2011 aangaf dat elektronische dienstverlening zou worden 'geïntensiveerd' door het mogelijk maken van het digitaal aanvragen van paspoorten en ook de jaren daarna in Kamerbrieven digitalisering van het reisdocumentenproces op de agenda stond, is dit niet gerealiseerd.<sup>370</sup> Hiervoor zijn meerdere redenen. Een daarvan is dat BZK als beleidsverantwoordelijk ministerie veel terughoudender is ten aanzien van digitalisering en aanvragen op afstand dan BZ, vanwege risico's op fraude en schending van privacy. Hoewel BZK ook heeft voor de uitdagingen van BZ in het paspoortproces in het buitenland - en de waarde van een aanvraag op afstand - lopen de belangen duidelijk uiteen. DCV heeft hierover de afgelopen jaren veelvuldig contact gehad met BZK.

<sup>367</sup> TK, vergaderjaar 2014-2015, Kamerstuk 25 764, nr. 86, *Reisdocumenten*, 4 november 2014; TK, Aangangsel Handelingen, vergaderjaar 2016-2017, nr. 103; Beantwoording Kamervragen van het lid van Rooijen over de open brief van de organisatie NIHB (Nederlanders in het Buitenland), 28 mei 2018; brief aan minister van Buitenlandse Zaken Blok van Nederlanders in het Buitenland (NIHB), *De wereldwijde sluiting van consulaten (en beëindiging paspoortafhandeling) en de directe gevolgen voor Nederlanders in het buitenland*, 24 april 2018; Internetconsultatie – hierbij nodigde DCV mensen via een speciale website ([www.internetconsultatie.nl/consulair](http://www.internetconsultatie.nl/consulair)) vragen te beantwoorden over de consulaire dienstverlening. Hierop reageerden 285 mensen.

<sup>368</sup> Cijfers DCV.

<sup>369</sup> DCM, *Normen consulaire processen*, 2012.

<sup>370</sup> TK, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734 nr. 1, Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, *Modernisering Nederlandse Diplomatie*; TK, vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 32 734 nr. 15, *Voor Nederland, wereldwijd. Samen werken aan toonaangevende diplomatie*; Kamerstuk reisdocumenten (25 764, nr. 86), 4 november 2014.





De belangrijkste reden voor het uitblijven van de digitalisering is echter dat in wet- en regelgeving een verschijningsplicht voor aanvragers is neergelegd, omdat de afgifte van biometrie bij de aanvraag van een reisdocument nodig is om iemands identiteit vast te stellen. Omdat het wettelijk niet mogelijk was (en is) van de verschijningsplicht af te zien, was volledige digitalisering van het aanvraagproces überhaupt geen optie. In een Kamerbrief van oktober 2018 maakte de minister expliciet duidelijk dat er de komende jaren geen eind zal komen aan de verschijningsplicht.<sup>371</sup>

## 8.6 Conclusie

Op het terrein van de reisdocumenten stonden in de periode 2011-2018 drie doelen centraal: het paspoortproces moest kostendekkend worden, de besluitvorming moest worden verbeterd en Nederlanders in het buitenland moest aanvaardbare alternatieven geboden worden ter compensatie van de versobering van de dienstverlening. Het onderzoek toont aan dat deze doelen slechts gedeeltelijk zijn behaald.

De versobering van de dienstverlening door de afbouw van het aantal aanvraaglocaties had negatieve gevolgen voor een deel van de paspoortaanvragers, die verder moesten reizen voor hun aanvraag. DCV wilde deze mensen tegemoetkomen door het voor ambassades mogelijk te maken een mobiel aanvraagstation in te zetten. Daarnaast konden mensen een aanvraag indienen bij de Schipholbalie en bij meer (grens)gemeenten. Ook vond een pilot met een externe dienstverlener plaats. Aanvragers waren op zich positief over deze maatregelen, maar deze deden de kritiek op het versoberen van de dienstverlening niet verstommen. De maatregelen waren immers niet overal en/of voor iedereen (praktisch) beschikbaar. In de *Staat van het Consulaire* kondigt DCV aan dat er in 2019 op meer plaatsen gebruik zal worden gemaakt van een EDV en dat zij, als aanvulling hierop, ook het mobiele aanvraagstation structureel zal inzetten.<sup>372</sup> Op deze wijze kunnen meer aanvragers tegemoet worden gekomen.

De veranderingen van de afgelopen jaren hebben ook de werkwijze van het ministerie ten aanzien van de besluitvorming veranderd. Het beslissen over aanvragen is verschoven van ambassades naar de CSO. De centralisatie van het paspoortproces heeft gezorgd voor betere samenwerking, kennisdeling en uniformere besluitvorming. Tegelijkertijd is er nog geen sprake van betere controle op het rechtmatig verstrekken van reisdocumenten.

Ten aanzien van het kostendekkend maken van het paspoortproces kan worden geconcludeerd dat dit doel, ondanks maatregelen als het verhogen van de leges en het sluiten van aanvraagpunten, niet is bereikt. Deels is dit omdat de sluiting van bepaalde paspoortbalies wel bijdroeg aan de bezuinigingen, maar niet aan het verlagen van de kostprijs van het paspoort. Ook geldt dat het aantal aanvragen bij BZ is afgenomen omdat meer mensen een paspoort hebben aangevraagd bij de grensgemeenten en de leges van bij de grensgemeenten ingediende aanvragen ten goede komen aan BZK. Daarnaast speelt de verlenging van de geldigheidstermijn DCV op de langere termijn niet in de kaart, omdat het aantal aanvragen in de komende jaren zal dalen en de inkomsten uit leges daarmee zullen verminderen. Hierdoor zal ook de kostendekkendheid op korte termijn niet worden behaald.

Voor zowel de kostendekkendheid van het paspoort als voor de burger kan digitalisering uitkomst bieden. Met digitalisering kunnen de kosten van een paspoort worden gedrukt en hoeft de burger niet meer af te reizen naar een aanvraagpunt. DCV heeft dan ook meerdere malen toegezegd digitalisering van het aanvraagproces te zullen onderzoeken, maar de wettelijke verschijningsplicht maakt digitalisering van de aanvraag vooralsnog niet mogelijk. In de *Staat van het Consulaire* erkent DCV dat volledige digitalisering de komende jaren niet gerealiseerd zal worden, maar dat BZ wel in overleg met BZK zoekt naar mogelijkheden om het aanvragen van een reisdocument 'zo maximaal mogelijk' te digitaliseren. Wat dit gaat inhouden is nog niet bekend. Wel is duidelijk dat Nederlanders in het buitenland ook in de komende jaren nog zijn aangewezen op de dichtstbijzijnde ambassade en, waar beschikbaar, mobiele aanvraagstations en externe dienstverleners.

<sup>371</sup> Kamerbrief ministers van BZK en BZ, *Reactie op motie Sjoerdsma: digitalisering van consulaire documentverstrekking*, 16 oktober 2018.

<sup>372</sup> DCV, *De Staat van het Consulaire*, december 2018. Deze maatregelen werden ook al aangekondigd in de Kamerbrief ministers van BZK en BZ, *Reactie op motie Sjoerdsma: digitalisering van consulaire documentverstrekking*, 16 oktober 2018.



## Aanbevelingen

- Breid het aantal EDV's voor de aanvraag van reisdocumenten uit en zet het MVA flexibeler in.
- Bekijk of het mogelijk is om aanvraagmogelijkheden op een aantal HC's weer in te voeren voor kinderen onder de 12 jaar, voor wie nog geen vingerafdruk noodzakelijk is. Hiervoor hoeft geen biometrische apparatuur te worden geplaatst.
- Digitaliseer het aanvraagproces zo veel en zo snel mogelijk.



# IV

## Regulering personenverkeer





### Leeswijzer

Dit hoofdstuk richt zich op Schengenvisa. Aan bod komen de verdeling van taken tussen EDV's, posten en RSO's; e-dienstverlening; en visumvertegenwoordiging. Daarnaast kijkt het hoofdstuk naar de gevolgen van de veranderingen op het visumterrein voor het visumbeslisproces en voor de dienstverlening. Ook het gebruik van data in het visumbeslisproces komt aan de orde. Ten slotte richt het hoofdstuk zich op de liberalisering, uitvoering en resultaatbereik van het Orange Carpet-beleid.

## 9 Visa

Een groot deel van het consulaire werkterrein gaat over de Nederlandse burger die het reisadvies raadpleegt, in het buitenland consulaire bijstand nodig heeft of anderszins om hulp verzoekt. BZ bedient echter ook buitenlandse burgers, namelijk visumaanvragers. Mensen van buiten de EU die Nederland als hoofdreisdoel hebben, voor een periode minder dan negentig dagen willen komen en die visumplichtig zijn, moeten een visum kort verblijf – een 'Schengenvisum' – bij Nederland aanvragen.<sup>373</sup> De politieke en uitvoerende

verantwoordelijkheid voor visa kort verblijf ligt bij BZ. Het visumbeleid, dat op EU-niveau wordt vormgegeven, heeft als doel het bevorderen en vereenvoudigen van legaal reizen en het bestrijden van illegale immigratie naar het Schengengebied,<sup>374</sup> waaronder naar Nederland. Het visumbeleid probeert daarmee oog te hebben voor zowel de kansen als de risico's van mobiliteit.

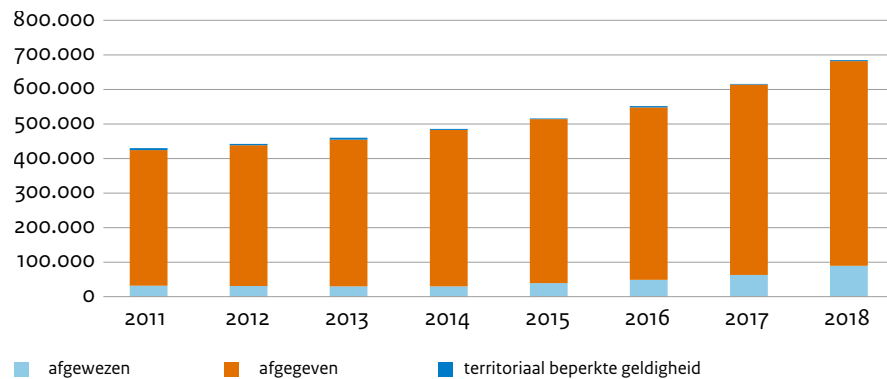
<sup>373</sup> Mensen die visumplichtig zijn en voor langer dan 90 dagen naar de EU willen komen, hebben een visum lang verblijf nodig (Machtiging tot Voorlopig Verblijf; MVV) of een verblijfsvergunning. Deze evaluatie kijkt hier niet naar.

<sup>374</sup> HBBZ.



Tussen 2011 en 2018 is het aantal aanvragen voor een Schengenvisum voor Nederland sterk gestegen, zoals figuur 13 laat zien. Dit is deels het gevolg van de stijgende welvaart in een aantal grote niet-Europese landen, waaronder China en India. Hierdoor is het toerisme uit die landen sterk gegroeid. De visumaanvragen uit India, Turkije en China zijn de afgelopen jaren het snelst gegroeid.<sup>375</sup> Nederland heeft het op één na hoogste stijgingspercentage van het aantal visumaanvragen in het Schengengebied in de periode 2011-2018; alleen Frankrijk kreeg verhoudingsgewijs meer visumaanvragen binnen.<sup>376</sup>

Figuur 13 Aantal aangevraagde Schengenvisa voor Nederland 2011-2018



Bron: visuminformatiesysteem DCV.

## 9.1 De EU-Visumcode en de Nederlandse invulling van het visumbeleid

Het Nederlandse beleid op het gebied van visumverlening wordt grotendeels ingekaderd door EU wet- en regelgeving, waarbij de EU-Visumcode centraal staat.<sup>377</sup> Deze legt regels neer waar de lidstaten niet van af kunnen wijken, maar laat (beperkt) ruimte voor nationale invulling. Van deze ruimte heeft Nederland in de praktijk op verscheidene manieren gebruik gemaakt, zoals de paragrafen hieronder laten zien. Deze paragrafen belichten de Europese regels en de Nederlandse uitvoeringspraktijk ten aanzien van de inname van visumaanvragen en beslissingen daarop. Tekstbox 7 gaat beknopt in op de totstandkoming van de visumcode, het huidige proces van herziening van de visumcode en de Nederlandse inzet.

<sup>375</sup> SEO Economisch Onderzoek, *Toegangswaarde, de maatschappelijke kosten en baten van het Schengen-visumbeleid voor Nederland*, september 2018.

<sup>376</sup> Ibid. Het is niet met zekerheid te zeggen wat de redenen zijn dat de visumaanvragen voor Nederland relatief meer zijn gestegen dan voor andere Schengenlanden. SEO noemt als mogelijke oorzaken relatieve aantrekkelijkheid als reisbestemming, relatieve kwaliteit van de dienstverlening en toegankelijkheid op het gebied van visumaanvragen. Zo geeft Nederland relatief vaak *multiple entry* visa af. Het aandeel van deze visa is in de periode 2011-2017 gestegen van 57 naar 91 procent.

<sup>377</sup> Verordening (EG) Nr. 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode, *Publicatieblad van de Europese Unie* L 243/1 15.9.2009; voor de Caribische delen van het koninkrijk is sinds 2010 de Rijksvisumwet in werking. Nederland voert conform deze wet de visumtaken uit voor de Caribische delen van het koninkrijk. De evaluatie neemt dit onderdeel van de visumverlening niet mee in het onderzoek.



## Tekstbox 7 EU-Visumcode

Dit onderzoek beperkt zich tot de rol van BZ op het gebied van Schengenvisa. Behalve BZ zijn er echter ook andere organisaties in de vreemdelingenketen betrokken bij de visumafgifte, waaronder de IND (gemandateerd door BZ), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Zeehavenpolitie (ZHP) (beiden via onder-mandaat door de IND). De IND consulteert BZ over politiek, media- en veiligheidsgevoelige visumaanvragen. Sinds april 2015 zijn daarnaast de processtappen Visum Kort Verblijf (voorleggingen eerste aanleg, bezwaar en beroep) belegd bij de IND. Voor die tijd lagen deze stappen voor toerisme en familie- en medische zaken bij de IND en voor cultureel en politiek gevoelige zaken bij BZ. De KMar en de ZHP zijn belast met grenscontroles. In een beperkt aantal situaties kunnen vreemdelingen bij de KMar een visum kort verblijf aanvragen.

Het gemeenschappelijk visumbeleid van de EU-lidstaten is onderdeel van het akkoord van Schengen, dat tot doel had om een ruimte zonder binnengrenzen tot stand te brengen waarin het vrije verkeer van personen is gewaarborgd en waarin geen grenscontroles worden uitgeoefend. Om de interne veiligheid van de EU te bewaren wordt daarom streng gecontroleerd aan de buitengrenzen. De maatregelen over het grenstoezicht ten aanzien van personen die de buitengrenzen van de EU overschrijden zijn vastgelegd in de Schengengrenscodes.\* Een van de voorwaarden die aan personen gesteld kan worden om het Schengengebied te mogen betreden, kan een visum kort verblijf zijn. Het akkoord van Schengen bepaalde dat Schengenlidstaten in onderling overleg het visumbeleid harmoniseerden. Dit heeft concreet vorm gekregen in de Visumcode (aangenomen in 2009).\*\*

In maart 2018 presenteerde de Europese Commissie een nieuw voorstel tot aanpassing van de Visumcode, nadat een eerder voorstel uit 2014 niet meer paste binnen een veranderende Europese context.\*\*\* Het doel van het nieuwe voorstel is om het visumbeleid beter uit te rusten voor de uitdagingen op migratie- en veiligheidsgebied en tegelijkertijd bonafide regelmatige reizigers beter te faciliteren. In februari 2019 kwamen de lidstaten en het Europees Parlement een gezamenlijke tekst overeen.\*\*\*\* In de tekst van dit hoofdstuk worden de belangrijkste veranderingen aangeduid.

\* Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes).

\*\* Verordening (EG) Nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode).

\*\*\* Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC), No. 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), COM(2018) 252 final

\*\*\*\* Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC), No. 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) – Confirmation of the final compromise text with a view to agreement, 19 februari 2019.



## 9.1.1 Inname van visumaanvragen

### De Visumcode: aanvraag bij consulaten en (in laatste instantie) externe dienstverleners

De Visumcode schrijft voor dat visumaanvragen in beginsel bij een consulaat – een diplomatieke of consulaire post – in persoon worden ingediend,<sup>378</sup> waar direct de vingerafdrukken worden afgenomen.<sup>379</sup> Er kan van persoonlijke verschijning worden afgeweken wanneer de aanvrager bekend staat als integer en betrouwbaar.<sup>380</sup> Indien bij een eerdere aanvraag korter dan 59 maanden geleden al vingerafdrukken zijn genomen, kunnen deze worden hergebruikt.<sup>381</sup>

Volgens de Visumcode mag slechts in laatste instantie worden samengewerkt met een externe dienstverlener, een commerciële partij die gespecialiseerd is in het innemen van visumaanvragen. Samenwerking is bijvoorbeeld geoorloofd wanneer het door de grote hoeveelheid aanvragers niet goed mogelijk is om het in ontvangst nemen van de visumaanvragen goed en tijdig te organiseren of omdat visumvertegenwoordiging niet mogelijk is.<sup>382</sup> De Visumcode legt vast welke taken aan een EDV kunnen worden toevertrouwd, op welke manier de lidstaten een EDV moeten opleiden en op welke onderdelen ze een EDV ‘nauwlettend in het oog’ moeten houden. Bij dit laatste gaat het onder andere om de verstrekking van algemene informatie en aanvraagformulieren en om veiligheidsmaatregelen ter bescherming van persoonsgegevens. Om de uitvoering te controleren dient het consulaat van de betrokken lidstaat regelmatig steekproefsgewijze controles uit te voeren in het gebouw van de externe dienstverlener.<sup>383</sup>

### De Nederlandse praktijk: verschuiving van aanvragen naar EDV's

In Nederland is de uitvoeringstaak met betrekking tot de inname en uitreiking van een visum(aanvraag) de laatste jaren grotendeels verschoven van de ambassades en honorair consulaten naar externe dienstverleners. Deze ontwikkeling past bij het DCV-doel ‘uitbesteed tenzij’, waarbij uitvoerende taken zoveel mogelijk extern belegd worden. Ook past het bij het uitgangspunt van DCV om de ‘klant’ centraal te stellen, ook gelet op het belang voor de ‘BV Nederland’ voor toerisme en het bedrijfsleven.<sup>384</sup> Meer EDV's betekenen meer plekken waar een aanvraag kan worden ingediend en dus meer aanvragers. Nederland werkte al vanaf 2006 met EDV's in India en Oekraïne – landen met grote aantallen relatief ‘eenvoudige’ visumaanvragers (lage weigeringspercentages). In 2012 stelde DCV een EDV-beleidskader op voor ambassades. Zij konden (en kunnen) met een voorstel komen voor de inzet van een EDV, waarna DCV beslist(e). Voor de inzet golden de volgende voorwaarden: een EDV moest een netto financiële besparing opleveren, het aantal visumaanvragen per ambassade moest boven de 8.000 liggen, visumvertegenwoordiging moest niet mogelijk zijn en de ‘afbreukrisico's’ dienden beperkt te zijn.<sup>385</sup> Deze risico's verwijzen naar landen met bepaalde groepen visumaanvragers die over het algemeen als ‘risicovol’ (op het gebied van illegale migratie en nationale veiligheid) werden aangemerkt en waarvan de persoonlijke verschijning en een interview een belangrijk onderdeel vormden van het beslisproces.<sup>386</sup>

In 2017 stelde DCV een nieuw en ruimer kader op voor de inzet van een EDV. Hierin is het bovengenoemde ‘afbreukrisico-criterium’ niet meer opgenomen. Daarmee werd het mogelijk om ook in landen die niet aan dit criterium zouden voldoen van EDV's gebruik te maken. In het nieuwe kader wordt de inzet van een EDV gekoppeld aan de doelstelling om ‘excellente dienstverlening’, bijvoorbeeld in de vorm van betere bereikbaarheid, te bieden.<sup>387</sup>

<sup>378</sup> Visumcode, art. 4(1) en 10(1). IOB gebruikt hier de term consulaat in plaats van ambassade, omdat dit de wettelijke juiste term is.

<sup>379</sup> Visumcode, art. 10(3d.) en art. 13

<sup>380</sup> Visumcode, art. 10(2).

<sup>381</sup> Visumcode, art. 13(3).

<sup>382</sup> Ibid., art. 40.

<sup>383</sup> Visumcode, art. 43.

<sup>384</sup> Zie hiervoor hoofdstuk 1.

<sup>385</sup> DCV, *Beleidskader inzet externe dienstverlener*, november 2012.

<sup>386</sup> Ibid.

<sup>387</sup> DCV, *Kader inzet EDV 2017*.



Volgens DCV werd begin 2019 ruim tachtig procent van alle visumaanvragen wereldwijd bij een externe dienstverlener ingediend. In totaal waren er in 2018 wereldwijd 94 EDV's waar mensen een visum voor Nederland konden aanvragen.<sup>388</sup> Officieel is het ook nog mogelijk op een ambassade een visum aan te vragen, maar de meeste ambassades die met EDV's werken vermeldden dit (op verzoek van DCV) de afgelopen jaren niet op hun websites. Dit wringt met de Visumcode, die stelt dat alle aanvragers de mogelijkheid moeten behouden hun aanvraag rechtstreeks bij een consulaat in te dienen.<sup>389</sup> De Europese Commissie heeft Nederland hier op een aantal momenten op aangesproken.<sup>390</sup> Hierna heeft DCV een instructie uitgestuurd aan de RSO's om te zorgen dat de tekst werd aangepast op de websites van de ambassades en de EDV's.

Tegelijkertijd stelt DCV zich op het standpunt dat de Visumcode op dit punt is verouderd en moet worden aangepast. In het voorstel van de Europese Commissie voor de nieuwe Visumcode is opgenomen dat lidstaten niet meer verplicht zijn een visumaanvraagmogelijkheid te bieden op een ambassade als zij werken met EDV's.<sup>391</sup> Nederland heeft hier tijdens de onderhandelingen op ingezet. Het Europees Parlement heeft deze regel in december 2018 echter geschrapt.<sup>392</sup> In de uiteindelijk overeengekomen tekst is deze schrapping in stand gebleven. Ook is daarin geregeld dat een lidstaat die niet aanwezig is of vertegenwoordigd wordt in een derde land samenwerking met een EDV dient te betrachten.<sup>393</sup>

Overigens werken ook andere EU-landen met commerciële dienstverleners; in veel landen zijn inmiddels 'joint application centers' met balies voor verschillende Schengenlanden. Nederland was wel een van de eerste lidstaten die werkte met EDV's.

### Digitalisering

Behalve door het vergroten van het aantal visumaanvraagpunten wilde DCV aanvragers ook beter bedienen door het visumaanvraagproces te digitaliseren en de mogelijkheid te bieden tot elektronisch betalen. Beide doelen pasten binnen het streven van BZ om de modernste diplomatieke dienst van de wereld te worden,<sup>394</sup> als ook bij de doelstelling van DCV om de consulaire dienstverlening 'digitaal tenzij' aan te bieden.<sup>395</sup>

## 9.1.2 Onderzoek en beslissen op de visumaanvraag

### De Visumcode: verantwoordelijkheid voor beslissingen ligt bij het consulaat

Volgens de Visumcode ligt de verantwoordelijkheid voor het onderzoek en de beslissing over aanvragen bij het consulaat in het land waar de visumaanvrager woont.<sup>396</sup> Hierdoor blijft, aldus de Visumcode, de besluitvorming nauw gerelateerd aan de sociaaleconomische situatie van de aanvrager en de lokale omstandigheden, kunnen migratierisico's worden beoordeeld en kan de beslisspraktijk worden geharmoniseerd op elke locatie waar visa worden behandeld.<sup>397</sup> De beslismedewerker beoordeelt de aanvraag op echtheid en betrouwbaarheid van de overgelegde documenten en de geloofwaardigheid en

<sup>388</sup> Informatie van DCV.

<sup>389</sup> Visumcode, art. 17 (5).

<sup>390</sup> Brief Europese Commissie Directoraat Schengen, 10 juli 2014; General Secretariat of the Council, *Council Implementing Decision setting out a Recommendation on addressing the deficiencies identified in the 2015 evaluation on the application of the Schengen acquis in the field of the common visa policy by the Netherlands*, 12 juli 2016.

<sup>391</sup> Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode), COM (2018) 252 final, p. 16, punt 5.

<sup>392</sup> European Parliament, *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) (COM(2018)0252 – C8-0114/2018 – 2018/0061(COD))*.

<sup>393</sup> Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC), Nr. 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) – Confirmation of the final compromise text with a view to agreement, 19 februari 2019.

<sup>394</sup> De inzet op digitale consulaire dienstverlening werd onder andere in de BZ-brede I-strategie uit 2016 als een van de doelstellingen genoemd; I-strategie BZ 2016 – 2019, April 2016.

<sup>395</sup> Zie hiervoor hoofdstuk 1.

<sup>396</sup> Visumcode, art. 6. en 43 (4).

<sup>397</sup> Ibid.





betrouwbaarheid van de verklaringen van de aanvrager.<sup>398</sup> Ook wordt getoetst of de aanvrager een risico vormt voor illegale immigratie of voor de veiligheid van de lidstaten.<sup>399</sup> BZ registreert alle visumaanvragen in een systeem, dat via een nationaal loket gekoppeld is aan het Europese visumsysteem.<sup>400</sup> Hierdoor is het mogelijk informatie uit te wisselen tussen de lidstaten.<sup>401</sup>

Op ontvankelijke aanvragen dient in principe binnen vijftien kalenderdagen besloten te worden.<sup>402</sup> Een visum kan worden afgegeven voor één, twee of meer binnenkomsten en heeft een geldigheidsduur van niet langer dan vijf jaar.<sup>403</sup> De visumsticker wordt door het consulaat in het reisdocument aangebracht en de visumaanvrager haalt het reisdocument op bij het consulaat of bij de EDV waar de aanvraag is ingediend.<sup>404</sup>

### De Nederlandse praktijk: beslissen op afstand

In Nederland zijn het sinds 2011 de *Regional Support Offices* die de visumaanvragen onderzoeken en over de aanvragen beslissen.<sup>405</sup> Aanvankelijk werd het visumproces voor een aantal posten (de 'consulair kritische posten') niet geregionaliseerd,<sup>406</sup> vanwege de complexiteit van de aanvragen of politieke risico's. Echter, in 2017 was dit alleen nog het geval voor de economisch belangrijke posten in China (Peking, Shanghai en Guangzhou) en India (Delhi).

---

<sup>398</sup> Ibid., art. 21.

<sup>399</sup> Ibid.

<sup>400</sup> De andere ketenpartners registreren de aanvragen in een eigen systeem. Ook die zijn via het nationaal loket aan het Europese visumsysteem gekoppeld.

<sup>401</sup> Visumcode, art. 19(2), juncto Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening), *Publicatieblad van de Europese Unie*, 13.8.2008, L 218/60, Art. 8

<sup>402</sup> Visumcode, art. 23. In individuele gevallen kan deze termijn worden verlengd tot maximaal dertig kalenderdagen, met name wanneer nader onderzoek nodig is of autoriteiten van de vertegenwoordigde lidstaat worden geraadpleegd. In uitzonderlijke gevallen, wanneer aanvullende documenten vereist zijn, kan de termijn worden verlengd tot ten hoogste zestig kalenderdagen.

<sup>403</sup> Visumcode, art. 24.

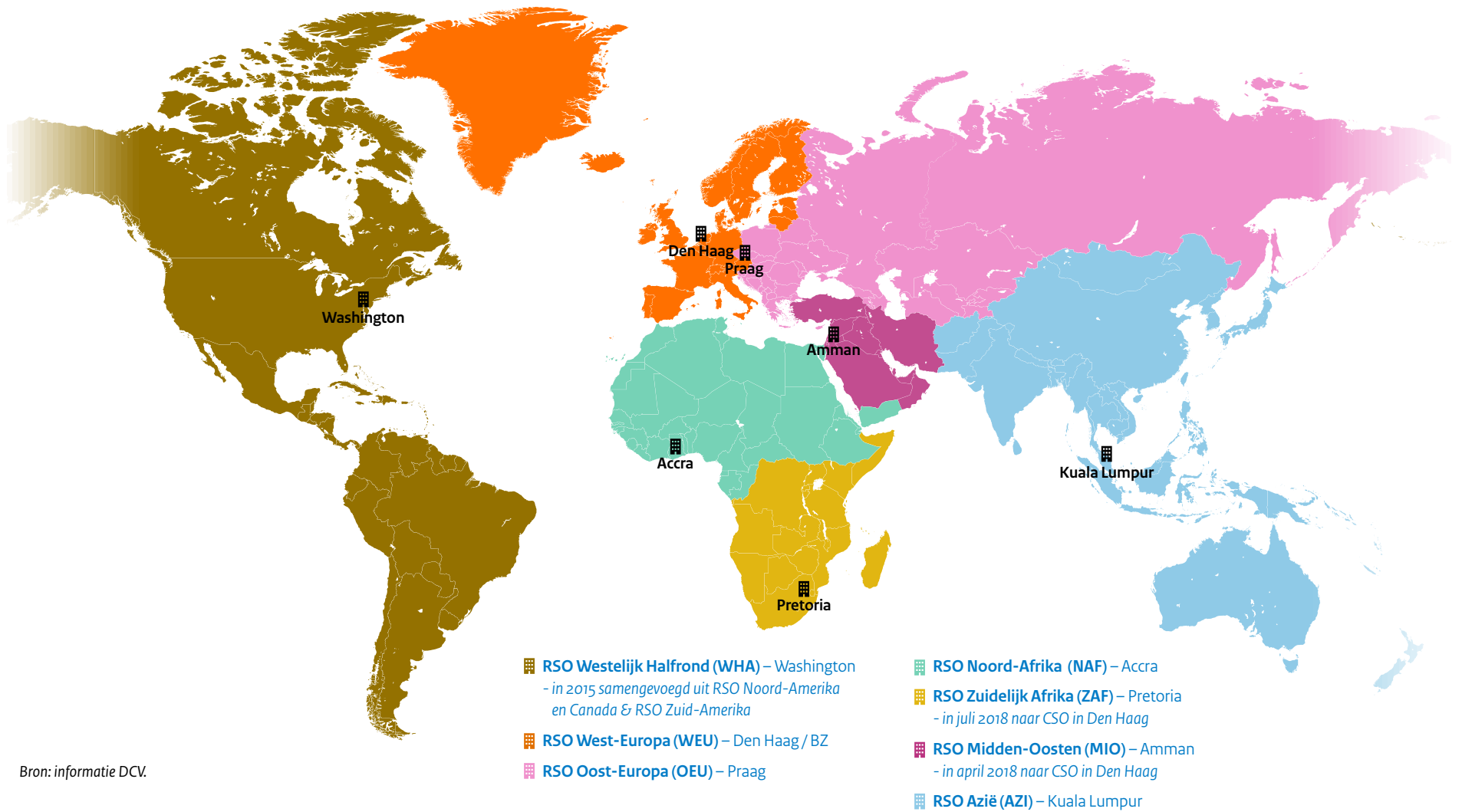
<sup>404</sup> Ibid., art. 43.

<sup>405</sup> Op deze RSO's zijn alle back officetaken van de ambassades gebundeld op het terrein van bedrijfsvoering, beheer van ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's en besluitvorming op de visa en reisdocumenten. Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Business Case Regionalisering 'Op weg naar beter en kleiner'*, 10 juni 2010.

<sup>406</sup> Addis Ababa, Bangkok, Peking, Bogota, Cairo, Damascus, Jakarta, Londen, Madrid, Nairobi, Paramaribo, Rabat, Santo Domingo, Sidney, Wellington.



Figuur 14 Indeling RSO's 2015-2018



Bron: informatie DCV.



In 2015 is er besloten tot centralisering van alle backoffices naar Den Haag.<sup>407</sup> Voor de visa betekent dit dat in stappen (vanaf eind 2017) in 2020 over alle visa wereldwijd zal worden beslist door beslismedewerkers in Den Haag. In 2018 zijn RSO Midden-Oosten en RSO Zuid-Afrika al gecentraliseerd. RSO West Europa werkte al vanuit Den Haag.

In verschillende documenten voorafgaande aan de regionalisering gaf DCV het belang aan van lokale kennis (bijvoorbeeld over documenten, lokale omstandigheden en risico's, politiek en politiek gevoelige figuren) voor het beslisproces, evenals van het structureel vastleggen van deze kennis op de frontoffices van de ambassades en voortdurende informatieoverdracht tussen de frontoffices en de RSO's. Slechts op basis van de door de satellietpost aangeleverde lokale kennis zou het RSO de juiste beslissing kunnen nemen over visumaanvragen.<sup>408</sup> Ook werd het belang van diepte-interviews genoemd voor risicovoller aanvragen, inclusief het belang van goede vragen en goede vastlegging.<sup>409</sup> In de implementatieplannen die voor alle RSO's werden opgesteld, werd ook gewezen op het belang van informatie over lokale achtergronden en adviezen door de frontoffices van de posten.<sup>410</sup>

### Informatie Ondersteund Beslissen

Terwijl de regionalisering vooral de inrichting van de organisatie 'in het veld' veranderde, dacht DCV op centraal niveau na over een manier om beter en sneller data-ondersteund te kunnen beslissen over een groeiend aantal visumaanvragen aan de hand van meer 'objectieve' informatie.<sup>411</sup> Dit sloot aan bij de digitalisering en technologische ontwikkelingen op het gebied van dataverzameling en data-analyse die het mogelijk maken data (uit eigen en externe gegevensbestanden en/of 'big data' uit openbare

bronnen zoals sociale media) te gebruiken voor het opstellen van (ondersteunende) profielen. Bij andere onderdelen binnen de vreemdelingenketen gebeurde het werken met data voor het opstellen van profielen al op kleine schaal.<sup>412</sup>

In 2015 is DCV in samenwerking met de ketenpartners gestart met de ontwikkeling van het project 'Informatie Ondersteund Beslissen' (IOB).<sup>413</sup> Aanvankelijk is het project gestart als een pilot op vier RSO's, waarna eind 2016 een evaluatie met positieve uitkomst heeft plaatsgevonden.<sup>414</sup> Op basis hiervan heeft DCV in maart 2017 het Informatie Ondersteund Beslissen wereldwijd ingevoerd. De basis van het informatie ondersteund beslissen wordt gevormd door een speciaal ontwikkelde database, de Buitenlandse Zaken Analyse Omgeving (BAO). In de BAO is informatie opgenomen van BZ en van partners uit de vreemdelingenketen (zoals de Kmar, IND en Dienst Terugkeer en Vertrek) over aanvragers en referenten, bijvoorbeeld over *overstay*, het aanvragen van asiel met een visum en uitzetting uit Nederland.<sup>415</sup> Daarnaast zijn er kans- en risicoprofielen opgenomen die zijn opgebouwd uit kenmerken van groepen zoals geslacht, leeftijd, land van herkomst en reisdoel. De profielen zijn opgesteld door data-analisten van DCV en moeten aan bepaalde vastgelegde voorwaarden voldoen voordat ze kwalificeren als profiel. Ze gelden maximaal voor een half jaar.<sup>416</sup>

Op basis van vergelijking van de gegevens van de visumaanvrager met de BAO wordt bepaald of de aanvraag extra snel kan worden afgehandeld (*fast track* voor de kansrijke aanvragen) of dat er aanleiding is voor bijvoorbeeld een interview of een extra documentcontrole (*intensive track* voor de risicovolle aanvragen). Wanneer er geen hits zijn met de BAO wordt een normale afhandeling van de aanvraag geadviseerd (*regular track*).

<sup>407</sup> Directie Bedrijfsvoering, *Houtskoolschets Regionalisering 2.0*, 20 april 2015.

<sup>408</sup> DCV, *Standpunt DCM over te regionaliseren processen*, 2012; *Processen VV en regionalisering*, 2011.

<sup>409</sup> DCV, *Processen VV en regionalisering*, 2011.

<sup>410</sup> DCV, *Implementatieplan RSO Noord-Amerika en Caribisch gebied, RSO Midden-Oosten, RSO Noord-Afrika*.

<sup>411</sup> Dit traject stond aanvankelijk los van de regionalisering en centralisering van het visumproces.

<sup>412</sup> Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ), *Profileren en selecteren, advies van het gebruik van profilering in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid*, november 2016; Kool, L. Timmer J. en Van Est, R., *De datagedreven samenleving – Achtergrondstudie*. Den Haag, Rathenau Instituut 2015; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Big data in een vrije en veilige samenleving*, 2016.

<sup>413</sup> DCV, *Plan van aanpak behandelprofielen, op basis van vooronderzoek*, 2015. Hier ging een vooronderzoek in 2014 aan vooraf, plus het opstellen van een projectplan, een juridisch kader en convenanten met de ketenpartners.

<sup>414</sup> DCV, *Eindevaluatie pilot fase II Informatie Ondersteund Beslissen (Behandelprofielen)*, 10 februari 2017.

<sup>415</sup> *Overstay*: als een visumaanvrager het Schengengebied niet heeft verlaten na het aflopen van zijn visum. DCV, *Richtlijnen Project Informatieondersteund Beslissen (BAO)*, juni 2018.

<sup>416</sup> DCV, *Richtlijnen Project Informatieondersteund Beslissen (BAO)*, juni 2018. Een profiel kan bijvoorbeeld zijn (fictief): mannen uit een bepaald deel van een land, tussen een bepaalde leeftijd en met een specifiek reisdoel.



Er zal geen sprake zijn van ‘automatisch’ beslissen, want uiteindelijk is het de beslismedewerker die de beslissing neemt. De medewerker kan ook afwijken van het advies van de BAO.

De uitrol van de BAO werd begeleid door een wereldwijde training voor zowel posten als RSO's en het CSO over de werkwijze van het informatie ondersteund beslissen, de BAO en de 'landenapp'. Deze applicatie is ontwikkeld als onderdeel van het Informatie Ondersteund Beslissen en is bedoeld voor het vastleggen van lokale kennis voor de beslissers. In de landenapp kunnen de ambassades (medewerkers van de consulaire, politieke en economische afdelingen) zowel algemene landenkennis als lokaal gesignaleerde trends en patronen vastleggen. Er is een centraal aanspreekpunt op elke ambassade benoemd om dit proces te coördineren. Het was aanvankelijke het idee dat een deel van de aangedragen trends en patronen na zorgvuldige toetsing ook kon worden opgenomen als profiel in de BAO, maar dit bleek in de praktijk te ingewikkeld.<sup>417</sup>

DCV ziet de uitrol van het Informatie Ondersteund Beslissen als een beginstap, waar op doorontwikkeld kan worden.

Op de BAO is een aantal juridische waarborgen van toepassing, die in tekstbox 8 zijn vermeld.

#### Tekstbox 8 Juridische waarborgen bij de BAO

De BAO is een afgeschermd database, waarin met grote gegevensbestanden wordt gewerkt en verschillende bestanden aan elkaar worden gekoppeld. DCV heeft hierbij een aantal essentiële (juridische) waarborgen ingebouwd die conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van belang zijn wanneer wordt gewerkt met data en persoonsgegevens.<sup>\*</sup> Zo zijn er richtlijnen opgesteld over zaken als verwerking en beveiliging van gegevens, het juridische kader voor gegevensuitwisseling, en validatie van profielen.

Ook is extern getoetst en geconstateerd dat BZ in overeenstemming handelt met de regelgeving, waaronder het non-discriminatiebeginsel: een aanvrager wordt nooit enkel op grond van bijvoorbeeld afkomst of geslacht geweigerd. Elke aanvraag wordt individueel beoordeeld door de consulaire beslismedewerker op basis van het gehele dossier.<sup>\*\*</sup> Dit is belangrijk, omdat er een verbod bestaat op geautomatiseerde besluitvorming.<sup>\*\*\*</sup>

Ook bestaat de verplichting van transparantie over het gebruik van profilering. DCV heeft in dat kader een fact sheet gemaakt met informatie over het Informatie Ondersteund Beslissen en de werking van de BAO.<sup>\*\*\*\*</sup> Deze staat op de website [www.netherlandsandyou.nl](http://www.netherlandsandyou.nl), maar het vergt veel zoekwerk om dit te vinden.

Verder is bij het gebruik van externe bronnen ook doelbinding, noodzakelijkheid en proportionaliteit van belang. De Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) komt in een evaluatierapport over het gebruik van profilering in de vreemdelingenketen, waaronder de BAO bij BZ, tot de conclusie dat deze principes worden nageleefd.<sup>\*\*\*\*\*</sup>

\* DCV, *Richtlijnen Project Informatieondersteund Beslissen (BAO)*, juni 2018.

\*\* ICTRecht, *Non-discriminatie en profilering*, 26 juni 2018.

\*\*\* Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ), *Profileren en selecteren*, advies van het gebruik van profilering in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid, november 2016.

\*\*\*\* Factsheet information-supported decision-making short-stay visa (KVV), oktober 2017.

\*\*\*\*\* Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ), *Profileren en selecteren*, advies van het gebruik van profilering in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid, november 2016.

<sup>417</sup> DCV, *Plan van aanpak behandelprofielen fase 3, intelligence en lokale informatie*, 3 februari 2016.



Nederland loopt zowel met de regionalisering van de visumaanvragen als met het gebruik van data in het beslisproces binnen de EU voorop. Dit laatste gebeurt elders alleen in het VK. Een aantal landen maakt op kleine schaal gebruik van regionalisering, zoals Finland met visumaanvragen uit Rusland die in Helsinki worden behandeld, maar geen enkel Schengenland heeft zijn gehele visumproces geregionaliseerd, laat staan gecentraliseerd. Wel zijn er landen, zoals Zweden, België en Zwitserland, die interesse hebben in het concept.

Wettelijk gezien past de regionalisering niet binnen de Visumcode, omdat er volgens de Visumcode beslist moet worden in het land van de aanvrager zelf.<sup>418</sup> Wat dat betreft heeft Nederland in de gehele evaluatieperiode op een juridisch koord gebalanceerd. Dit kwam ook naar voren in de onaangekondigde Schengenevaluatie die de Europese Commissie in september 2017 uitvoerde samen met experts uit een aantal EU-landen. De conclusie van de evaluatie was dat de Nederlandse uitvoeringspraktijk van het centraal beslissen niet in lijn was met de EU-Visumcode. De eerste aanbeveling luidt dat de structuur en de organisatie van de regionale besluitvorming zo moeten worden ingericht dat ze voldoen aan de regel in de Visumcode dat visumaanvragen worden onderzocht en beslist door consulaten.<sup>419</sup> DCV brengt hier tegenin dat niet uit de Visumcode volgt dat de beslisser zich fysiek in dat land moet bevinden, dat een RSO de backoffice is van de ambassade en dat ambassades eindverantwoordelijk zijn en blijven voor visa kort verblijf. In de praktijk wordt de beslissing op een visumaanvraag echter exclusief op een RSO genomen, niet op een ambassade, en houdt de ambassade geen toezicht op het feitelijke beslisproces. Ze leveren wel landenspecifieke informatie aan.

Het voorstel voor de nieuwe Visumcode komt tegemoet aan de Nederlandse praktijk, want het biedt de mogelijkheid lidstaten centraal te laten beslissen in plaats van in het land van de visumaanvrager zelf. Voorwaarden hiervoor zijn onder andere dat er op centraal niveau voldoende kennis is van de lokale omstandigheden en talen.<sup>420</sup> Dit is ook vastgelegd in de uiteindelijk overeengekomen tekst, die de lidstaten bovendien verplicht de consulaten waar noodzakelijk te betrekken voor aanvullend onderzoek en het afnemen van interviews.<sup>421</sup>

### 9.1.3 Inname, onderzoek en beslissing bij visumvertegenwoordiging

#### **De Visumcode: visumvertegenwoordiging om de aanvrager tegemoet te komen**

De Visumcode bevat een inspanningsverplichting voor lidstaten zonder eigen consulaat in een regio om visumvertegenwoordigingsafspraken met lidstaten te maken die wel over een consulaat in die regio beschikken.<sup>422</sup> Daarmee moet de visumaanvrager, die anders onevenredige moeite zou moeten doen om toegang te krijgen tot een consulaat, tegemoet worden gekomen.<sup>423</sup> In het geval van visumvertegenwoordiging vinden het onderzoek op aanvragen en de afgifte van visa plaats door de vertegenwoordigende lidstaat.<sup>424</sup> Wanneer deze voornemens is het visum te weigeren, gaat de aanvraag door naar de vertegenwoordigde lidstaat, die een definitieve beslissing dient te nemen – tenzij de lidstaten bilateraal overeenkomen dat ook de weigeringsbeslissing door de vertegenwoordigende lidstaat mag worden genomen.<sup>425</sup> Dit laatste is het geval voor Nederland.

<sup>418</sup> Visumcode, art. 4(1) en art. 6(1): 'Een aanvraag wordt onderzocht en er wordt over beslist door het consulaat van de bevoegde lidstaat in het ambtsgebied waarvan de aanvrager legaal woonachtig is'.

<sup>419</sup> Council of the European Union, Council Implementing Decision setting out a Recommendation on addressing the deficiencies identified in the 2017 evaluation of The Netherlands on the application of the Schengen acquis in the field of the common visa policy, 8 januari 2019.

<sup>420</sup> Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), COM(2018) 252.

<sup>421</sup> Council of the European Union, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) - Confirmation of the final compromise text with a view to agreement, 19 februari 2019.

<sup>422</sup> Visumcode, art. 8.

<sup>423</sup> Ibid.

<sup>424</sup> Een lidstaat mag een andere lidstaat ook in beperkte mate vertegenwoordigen, door inname van visumaanvragen en afname van biometrische kenmerken; Visumcode, art. 8.

<sup>425</sup> Visumcode, art. 8.



## De Nederlandse praktijk: een groeiend aantal visumvertegenwoordigingsafspraken

Op grond van (onder andere) de vermelde inspanningsverplichting, de inzet op versterkte Europese samenwerking, het belang van lokale kennis in het visumproces en efficiëntieoverwegingen heeft Nederland de afgelopen jaren gestreefd naar afspraken over wederzijdse visumvertegenwoordiging.<sup>426</sup> Wat de keuze van partnerlanden betreft golden volgens DCV twee criteria: er is wederzijds vertrouwen (dat wil zeggen, er is sprake van *like-minded* partners met grotendeels identieke belangen en ruime praktijkervaring),<sup>427</sup> en wederzijdse vertegenwoordiging is mogelijk, zodat er evenwicht is tussen vertegenwoordigen en vertegenwoordigd worden.<sup>428</sup>

Cijfers laten zien dat Nederland vaker andere lidstaten vertegenwoordigt dan andersom: Nederland wordt op 75 locaties door een ander land vertegenwoordigd,<sup>429</sup> terwijl het op 134 plaatsen andere landen vertegenwoordigt.<sup>430</sup> Nederland wordt het vaakst vertegenwoordigd door Frankrijk, Spanje en Duitsland.<sup>431</sup> Visumvertegenwoordiging door Nederland gebeurt het vaakst voor Luxemburg en België.<sup>432</sup> Het aantal bilaterale visumvertegenwoordigingsafspraken is tussen 2011 en 2017 nagenoeg gelijk gebleven.<sup>433</sup>

In de evaluatieperiode laat het aantal voor Nederland bij andere Schengenlanden ingediende visumaanvragen een aanzienlijke stijging zien: van 21.998 in 2011 naar 38.024 in 2017.<sup>434</sup> Deze stijging is relatief sterk vergeleken met de stijging van het totaal aantal voor Nederland ingediende visumaanvragen in diezelfde periode.<sup>435</sup> Tegelijkertijd geldt dat het aandeel visumaanvragen dat EU-breed via vertegenwoordiging wordt ingediend

inmiddels een dalende trend laat zien, doordat steeds meer landen gebruik maken van externe dienstverleners.<sup>436</sup> Gezien de ontwikkelingen op het gebied van uitbesteding en digitalisering wordt ook in Nederland nagedacht over de toekomstige koers ten opzichte van het maken van bilaterale visumvertegenwoordigingsafspraken.

## 9.2 De gevolgen van de verandering voor het visum(beslis)proces

De voorgaande paragrafen laten zien dat de Nederlandse uitvoering van het visumbeleid in de periode 2011-2018 op een aantal punten aanzienlijk is veranderd. Deze paragraaf gaat in op de gevolgen van de veranderingen voor de wettelijke doorlooptijden en het beslisproces.

### 9.2.1 Doorlooptijden

De Visumcode bepaalt dat op visumaanvragen in principe binnen vijftien dagen na indiening wordt beslist, met een mogelijke uitloop naar dertig dagen voor aanvragen waarvoor nader onderzoek noodzakelijk is of aanvragen die ingediend zijn in vertegenwoordiging.<sup>437</sup> DCV heeft de norm van vijftien dagen in de BZ-begroting als enige indicator opgenomen voor het visumproces.<sup>438</sup> In de praktijk heeft de directie fors

<sup>426</sup> DCV, *Notitie Schengenvisumvertegenwoordiging versus inzet externe dienstverleners en digitalisering*.

<sup>427</sup> DCV, *Visumvertegenwoordiging – Nederland vertegenwoordigt andere lidstaten op welke locaties*; gesprekken met DCV-medewerkers.

<sup>428</sup> Ibid.

<sup>429</sup> DCV, *Visumvertegenwoordiging – Nederland wordt vertegenwoordigd*. Cijfers geldig op 1 maart 2018.

<sup>430</sup> DCV, *Visumvertegenwoordiging – Nederland vertegenwoordigt andere lidstaten op welke locaties*. Cijfers geldig op 1 maart 2018.

<sup>431</sup> DCV, *Visumvertegenwoordiging – Nederland wordt vertegenwoordigd*.

<sup>432</sup> DCV, *Visumvertegenwoordiging – Nederland vertegenwoordigt andere lidstaten op welke locaties*.

<sup>433</sup> Inschatting van DCV-medewerkers. Precieze cijfers over de getalsmatige ontwikkeling van het aantal visumvertegenwoordigingen door de jaren heen zijn niet aanwezig.

<sup>434</sup> DCV, *NL wordt vertegenwoordigd door andere lidstaten: Statistieken*.

<sup>435</sup> Cijfers zijn hierboven, in tabel 4, getoond.

<sup>436</sup> Informatie van een EC-medewerker. Precieze cijfers hierover ontbreken.

<sup>437</sup> Visumcode, art. 23.

<sup>438</sup> Rijksbegrotingen BZ 2013-2017.



gestuurd op het behalen hiervan, niet alleen omdat de Visumcode dit verplicht, maar ook omdat dit een belangrijke voorwaarde was om het beperkte draagvlak voor de regionalisering te behouden. Voorafgaand aan de regionalisering was er bij veel posten namelijk twijfel over het concept.

Tabel 4 laat zien dat op 84-94% van de visumaanvragen in de periode 2011-2017 binnen de vijftien dagen werd beslist. Daarmee werd aan de door BZ gestelde streefnormen voldaan. Dat niet voor alle aanvragen binnen de vijftien dagen werd beslist kan komen doordat er nader onderzoek gedaan moest worden of dat visumaanvragen moesten worden voorgelegd aan Schengenpartners voor consultatie.<sup>439</sup>

In 2018 heeft BZ niet voldaan aan de streefnorm. Dit heeft te maken met de centralisering van RSO Midden-Oosten, waardoor het CSO in korte tijd een veel groter aantal visa te verwerken kreeg waarop het nog niet voldoende was voorbereid.

Tabel 4 Doorlooptijden visumproces 2011-2018

Jaar	Streefwaardes % visa afgegeven binnen 15 dagen	Realisatie % visa afgegeven binnen 15 dagen
2011	75	84
2012	75	87
2013	75	89
2014	80	94
2015	80	93
2016	85	90
2017	85	88
2018	85	79

Bron: MvT's 2011 tot en met 2018 en interne statistieken.

<sup>439</sup> Conform de Visumcode kunnen Schengenpartners verlangen dat zij geraadpleegd worden voor aanvragen uit bepaalde landen. Zij moeten zeven kalenderdagen na raadpleging uitsluitel geven (art. 22). In de praktijk gaat het dan bijvoorbeeld om visa uit Pakistan en Iran.

<sup>440</sup> Er liggen ruim vijftig gesprekken met medewerkers, zowel bij BZ als op de ambassades en RSO's, aan de basis van deze bevindingen.

<sup>441</sup> In een aantal landen, waar de paspoorten het land niet uit mogen worden gestuurd of waar nog niet met EDV's wordt gewerkt (vooral in landen in Zuidelijk Afrika en het Westelijk Halfrond) hebben de ambassades nog wel een betrokkenheid bij het visumproces. Ze voeren de registratie van de visumaanvragen nog zelf in het visumsysteem in, plus een registratiesjabloon met essentiële informatie zoals een controle op alle benodigde documenten, ter ondersteuning aan de beslismedewerkers op het RSO. Dit gebeurt onder andere in Turkije (ambassade Ankara en CG Istanbul) en in Iran. In India en China is de backoffice nog helemaal niet geregionaliseerd. Dit heeft er vooral mee te maken dat de visa snel moeten kunnen worden afgegeven in verband met zakelijke belangen voor het bedrijfsleven.

## 9.2.2 De kwaliteit van het beslisproces

Uit gesprekken met BZ-medewerkers bij DCV, de RSO's en de ambassades komt naar voren dat er in de uitvoering van het visumproces sinds de regionalisering veel aandacht is uitgegaan naar het behalen van de doorlooptijden, het inrichten van de RSO's en het stroomlijnen van de processen. Door deze laatste twee maatregelen is het beslisproces meer uniform geworden. Dit wordt door een deel van de gesprekspartners als positief gezien. Tegelijkertijd zijn er zorgen over de kwaliteit van het beslisproces – zowel in de geregionaliseerde setting als de gecentraliseerde setting. Die zorgen hebben met name te maken met kennis(borging), zoals hieronder wordt toegelicht.<sup>440</sup>

### Lokale kennis

In het verleden was kennis van de lokale context bij de beslissers verzekerd omdat het hele proces van aanvraag tot beslissing in het land van herkomst van de post werd uitgevoerd. Met de keus voor regionalisering (en centralisering) van het beslisproces is deze kennis niet meer verzekerd en moet dit worden georganiseerd. Dit is volgens het overgrote deel van de gesprekspartners voorafgaand aan de regionalisering niet gestructureerd en uniform gebeurd en ook in de geregionaliseerde setting niet voldoende georganiseerd. Hierdoor was er bij beslismedewerkers op de RSO's sprake van afname van lokale kennis. Deze bevinding komt overeen met de conclusies van de Europese Commissie over de borging van lokale kennis, die in tekstbox 9 zijn weergegeven. Voor het afnemen van deze kennis bij beslismedewerkers zijn verschillende oorzaken aan te wijzen.

Ten eerste loopt de informatie-uitwisseling tussen ambassades en RSO's niet altijd goed. Sinds de regionalisering en uitbesteding hebben de meeste ambassademedewerkers geen fysiek contact meer met visumaanvragers: meer dan 80% van de aanvragen wordt ingediend bij een EDV. Daarnaast hebben de meeste ambassades ook geen inzicht meer in de visumdossiers, omdat deze van de EDV's direct naar de RSO's worden gestuurd.<sup>441</sup> De ambassades behielden wel een rol in het visumproces, want zij moesten (en moeten) de



RSO's 'voeden' met landenkennis en met kennis over trends en ontwikkelingen die van belang kunnen zijn bij visumbeslissingen. Deze trends en ontwikkelingen zouden ze onder andere uit het lokale Schengenoverleg moeten verkrijgen, maar ook van andere medewerkers op de ambassade, zoals van de politieke en economische afdeling.<sup>442</sup>

In de praktijk bleek het voor ambassades om verschillende redenen lastig om bovenbeschreven rol te vervullen. Ten eerste was hun directe informatiestroom opgedroogd door het wegvallen van het contact met de aanvrager en ten tweede was het moeilijk algemene trends en ontwikkelingen ('local intel') te koppelen aan visumzaken zonder inzicht in de dossiers. Medewerkers van de politieke en economische afdelingen wisten vaak ook niet goed wat er van hen in dat opzicht werd verwacht. Ten derde hadden veel ambassades het gevoel dat ze geen constructieve bijdrage meer konden leveren aan het Schengenoverleg en vond er vaak geen systematische terugkoppeling plaats over het Schengenoverleg vanuit de ambassades naar de RSO's. Omgekeerd zouden de RSO's trends uit de visumdossiers moeten terugkoppelen aan de ambassades, die deze informatie konden delen in het Schengenoverleg. Ook dit gebeurde niet structureel.

Een tweede oorzaak van de afnemende lokale kennis is dat de risicoprofielen en *fact sheets* over de verschillende landen, waarmee de RSO's sinds 2013 werken, van wisselende kwaliteit en gedetailleerdheid zijn. Ook het gebruik van deze risicoprofielen en *fact sheets* verschilt per RSO. Zie hiervoor ook tekstbox 9 over de Schengenevaluaties. Veel beslismedewerkers leunen voor een groot deel op de landenkennis die ze in eerdere functies als beslismedewerker op een ambassade hebben opgedaan. Ze ervaren de landenkennis als nuttig, maar zijn zich er ook van bewust dat deze verouderd. Beslismedewerkers die geen ervaring hebben op de visumafdeling van een ambassade en die dus geen eigen landenkennis hebben, moeten het doen met de risicoprofielen en *fact sheets*. Deze informatiebronnen zijn niet altijd even precies of volledig. Daarmee kunnen zij de lokale kennis die beslismedewerkers eerder hadden niet vervangen. Beslismedewerkers hebben bovendien geen tijd om te investeren in informatie-uitwisseling met de posten in de landen waar zij over beslissen.

Behalve dat er volgens het overgrote deel van de gesprekspartners sprake is van afnemende landenkennis, is er ook niet op alle RSO's (en het CSO) kennis van de lokale talen. Veel gesprekspartners geven aan dat dit wel van belang is voor een kwalitatief goed beslisproces, omdat veel documenten zijn opgesteld in de lokale taal.<sup>443</sup> Er is daarnaast geen vast opleidingsprotocol voor beslismedewerkers; elk RSO bepaalt zelf of en welke cursussen medewerkers krijgen.

In de landen waar de frontoffices van de ambassades nog wel een rol spelen in het visumproces, zoals Turkije, geven de ambassademedewerkers in een vast sjabloon informatie over de lokale context en kan het dossier op het RSO snel worden afgehandeld. Zeker in landen waar de politieke context snel verandert – de 'politiek gevoelige' landen – of landen met een hoog migratierisico, wordt deze informatievoorziening door zowel de ambassade als het RSO als waardevol gezien.

<sup>442</sup> Dit is het driemaandelijks overleg tussen de Schengenpartners waar relevante informatie wordt uitgewisseld over trends en ontwikkelingen op visumterrein (bijvoorbeeld over migratiestromen, vervalste documenten die in omloop zijn, welke documenten moeten worden overgelegd bij een visumaanvraag) met als doel harmonisatie van de uitvoering van het visumbeleid.

<sup>443</sup> Ook de overeengekomen tekst van de nieuwe Visumcode onderstreept het belang van kennis van de lokale taal; zie Council of the European Union, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) - Confirmation of the final compromise text with a view to agreement*, 19 februari 2019.





## Tekstbox 9 Schengenevaluaties

Voorafgaand aan de Schengenevaluatie van de Europese Commissie (EC) en een aantal lidstaten naar de uitvoering van het Nederlandse visumbeleid in 2015, bracht DCV een voorbereidend bezoek aan het RSO Zuid Afrika, dat door het evaluatieteam bezocht zou gaan worden.\* Op basis van dit bezoek voegde het RSO praktische en relevante informatie toe aan de fact sheets (zoals trends en analyses, informatie over bedrijven en scholen, en een vastgestelde lijst van supporting documents), zodat deze informatie goed was vastgelegd. Ook wees DCV het RSO op het belang van het lokale Schengenoverleg.\*\* Op het punt van de vastlegging van lokale kennis had het evaluatieteam tijdens het bezoek aan RSO Zuid Afrika door deze grondige voorbereiding geen aanbevelingen.\*\*\*

Anders was dit bij de onaangekondigde Schengenevaluatie aan RSO Azië in 2017. In de conclusies was het evaluatieteam kritisch over de beschikbaarheid van lokale kennis bij beslismedewerkers, het contact met de frontoffice en de inbreng in het Schengenoverleg. De belangrijkste aanbeveling betreft het in lijn brengen van het beslisproces met de Visumcode, die bepaalt dat verantwoordelijkheid voor het onderzoek en de beslissing over aanvragen ligt bij het consulaat in het land waar de visumaanvrager woont.\*\*\*\*

\* Conform EU-council Regulation 1053/2103 (7 oktober 2013) voert de Europese Commissie bij de EU-lidstaten periodiek evaluaties uit naar de toepassing van het Schengen Acquis. Nederland kreeg deze evaluatie in 2015. In 2017 voerde de EC een onaangekondigde evaluatie uit.

\*\* Verslag van DCV/VV missie naar RSO Pretoria ter voorbereiding op de Schengenevaluatie visa van Nederland eind september/begin oktober 2015.

\*\*\* General Secretariat of the Council, *Council Implementing Decision setting out a Recommendation on addressing the deficiencies identified in the 2015 evaluation on the application of the Schengen acquis in the field of the common visa policy by the Netherlands*, 12 juli 2016.

\*\*\*\* General Secretariat of the Council, *Council Implementing Decision setting out a Recommendation on addressing the deficiencies identified in the 2017 evaluation of The Netherlands on the application of the Schengen acquis in the field of the common visa policy*, 8 januari 2019.

## Interviews

Een van de meest opvallende veranderingen sinds de regionalisering en de uitbesteding van de visumaanvragen is het feit dat er bijna geen interviews meer worden afgenomen, terwijl DCV hier aanvankelijk wel het belang van inzag voor risicovolle aanvragen. De belangrijkste oorzaak hiervan is de groei van het aantal visa, waardoor er druk staat op het visumproces en er weinig tijd meer is om interviews af te nemen. Een andere reden is de veranderde inrichting van het visumproces, waardoor het ook meer tijd kost om een interview te organiseren. Ruim 80% van de visumaanvragen vindt plaats op EDV's, waar uitsluitend inname plaatsvindt en geen interviews mogen worden afgenomen. Dit moet gebeuren op een ambassade, op aanvraag van de beslismedewerkers op een RSO/het CSO. Zij zitten echter in een 'productieomgeving', waarin het behalen van de doorlooptijden een belangrijke resultaatindicator is en er vaak geen tijd is om aanvullende informatie op te zoeken, navraag te doen op een ambassade of een interview te laten afnemen. Hoewel sommige gesprekspartners twijfelden aan het nut van interviews (ze zijn vaak te kort, mensen zijn niet goed getraind, een dossier zegt meer, er is sprake van teveel 'onderbuikgevoel'), gaven de meeste gesprekspartners aan dat interviews een goede inhoudelijke aanvulling kunnen zijn op een complex dossier en dat het gebrek aan interviews in de huidige setting een gemis is. Interviews kunnen behalve over de aanvrager zelf extra informatie geven over bepaalde trends en ontwikkelingen die ook voor andere visumaanvragen van belang kunnen zijn.

'Ik had twijfels over zijn werkgeversverklaring. Hij wilde heftrucks gaan kopen in Nederland, maar had niet eerder heftrucks gekocht en niet al te veel geld op zijn rekening staan. Vroeger had ik een extra interview gedaan, nu heb ik de aanvraag geweigerd.' Beslismedewerker



## Informatie Ondersteund Beslissen

De ontwikkeling van de BAO en de landenapp is positief in de zin dat zij beslismedewerkers kunnen voorzien van informatie die nodig is om (op afstand) goede beslissingen te kunnen nemen. DCV maakt hierbij goed gebruik van de mogelijkheden die de digitalisering hiervoor biedt. Ook kan met deze manier van werken het groeiend aantal visumaanvragen worden opgevangen en afgehandeld. Omdat door het systeem van *fast track* en *intensive track* het overgrote deel van de aanvragen snel kan worden afgehandeld, blijft er tijd over om extra onderzoek te doen waar dat nodig is. De BAO is echter nog in ontwikkeling; pas vanaf mei 2018 bevat de database een groot aantal profielen, waarvan het grootste deel kansprofielen betreft.

In alle gevallen blijft de beschikking over recente lokale kennis en trends en ontwikkelingen van belang om op een goede manier extra onderzoek uit te voeren en een juiste beoordeling te kunnen geven van migratie- en veiligheidsrisico's. De landenapp staat als instrument voor de borging van lokale kennis echter nog in de kinderschoenen: DCV zoekt nog naar de beste manier om de trends en ontwikkelingen te verzamelen en de rol van de ambassades in dit proces te ondersteunen. Het idee dat voor het vullen van de landenapp niet alleen de consulaire afdeling van ambassades zich met de 'local intel' zou bezig houden, maar ook medewerkers van de politieke en economische afdeling, bleek in de praktijk niet goed te werken. Het ontbrak deze medewerkers vaak aan tijd en inzicht in wat er precies van hen werd verwacht. De wereldwijde trainingen die zijn gegeven over de BAO en de rol van de ambassades bij het vastleggen van 'local intel' in de landenapp hebben hierin slechts ten dele verbetering gebracht.<sup>444</sup> Ook de rol van het centrale aanspreekpunt die op elke ambassade was benoemd om dit proces te coördineren is niet goed uit de verf gekomen.

Intussen is een deel van de RSO's inmiddels gecentraliseerd en neemt het belang van de borging van de lokale kennis alleen maar toe. Mede als gevolg van de Schengenevaluatie heeft DCV eind 2018 een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de borging van lokale kennis. Op basis hiervan is onder andere besloten meer te investeren in het bijeenbrengen

van lokale kennis, taken en verantwoordelijkheden van ambassades beter te gaan vastleggen en risicoposten te identificeren om samen met hen te werken aan versterking van hun kennispositie. Ook wordt het belang van interviews voor risicovolle aanvragen erkend.

De bovenstaande paragrafen geven aan dat borging van lokale kennis een uitdaging was en is. De RSO's gingen wisselend om met instrumenten die bedoeld zijn om beslismedewerkers van lokale kennis te voorzien, en ook de kwaliteit van de instrumenten verschilde. Interviews werden vanwege een gebrek aan tijd bijna niet afgenomen. De borging van lokale kennis staat nog in de kinderschoenen.

Lokale kennis en inzicht in lokale trends en ontwikkelingen zijn echter van groot belang voor een kwalitatief goed beslisproces. Beslismedewerkers hebben veel verantwoordelijkheid in de uitvoering van het beleid doordat de kaders waarbinnen zij werken veel ruimte laten voor een eigen beoordeling.<sup>445</sup> Zo staat er in de Visumcode dat een visum wordt afgewezen indien er 'redelijke twijfel' bestaat over de overgelegde bewijsstukken of de geloofwaardigheid van de inhoud, de betrouwbaarheid van de verklaringen van de aanvrager of zijn voornemen om het grondgebied voor het verstrijken van het visum te verlaten.<sup>446</sup> Van de ruim 64.000 geweigerde visumaanvragen in 2017 werd ongeveer de helft geweigerd op gronden als 'terugkeer niet aannemelijk', 'binding land van herkomst niet voldoende' (vestigingsgevaar) en 'twijfel echtheid documenten' (frauderisico).<sup>447</sup> Om hier gedegen onderzoek naar te kunnen doen is goede kennis nodig van de lokale context en de situatie van de visumaanvrager. Dat de borging van lokale kennis niet verzekerd is, verklaart de zorgen van BZ-medewerkers over de kwaliteit van het beslisproces.

Het is moeilijk deze zorgen over de kwaliteit van het beslisproces te staven aan de hand van concrete data. De RSO's hebben het visumproces in de eerste jaren van de regionalisering vooral gemonitord aan de hand van de doorlooptijden. Pas vanaf eind 2015 werken zij met een vast format voor kwartaalrapportages aan het departement.<sup>448</sup> Hierin

<sup>444</sup> Team Informatie Ondersteund Beslissen, *Advies borging local intelligence binnen het visum beslisproces*, 10 januari 2019.

<sup>445</sup> Francien de Lange (Universiteit van Amsterdam), *Pas op: vestigingsgevaar, een analyse van het begrip economische binding in de uitvoering van het EU-visumbeleid door Nederland en België*, 27 juli 2018.

<sup>446</sup> Visumcode, artikel 32 lid 1 sub b.

<sup>447</sup> IND, *Rapportage Visumbezwaarzaken*, maart 2018.

<sup>448</sup> DCV, *Kaderstelling standaardisering RSO kwartaalrapportages*, 2015.



is informatie opgenomen over bepaalde trends, zoals een (constante) toe- of afname van visumaanvragen door andere dan de gebruikelijke nationaliteiten of een toe- of afname van het aantal weigeringen. De sturing door DCV was en is echter sterk gericht op de doorlooptijden. Er is weinig geconsolideerde informatie beschikbaar over de kwaliteit van het beslisproces in termen van juistheid van de beslissingen.

Wel geven beslismedewerkers zelf aan dat zij soms geneigd zijn bij complexe dossiers de aanvraag eerder af te wijzen dan goed te keuren (*better safe than sorry*), omdat zij minder tijd hebben voor het behandelen van een aanvraag en minder kennis hebben van de lokale context. Bij complexe dossiers gaat het bijvoorbeeld om aanvragen waarbij beslismedewerkers de betrouwbaarheid van een aanvrager betwijfelen, maar geen tijd hebben om hier verder onderzoek naar te doen.

## 9.3 De dienstverlening aan de visumaanvrager

Het verbeteren van de consulaire dienstverlening was een van de centrale doelen van de DCV-moderniseringsagenda, zoals hoofdstuk 1 liet zien. In de Kamerbrief *Voor Nederland, Wereldwijd* uit 2013 schrijft de minister van BZ verder specifiek over het visumproces: 'De visumverlening wordt efficiënter georganiseerd, waardoor een snellere en ook klantvriendelijker dienstverlening mogelijk wordt. Onderdeel daarvan is het digitaal aanvragen en betalen van visa, dat volgend jaar in fasen wordt ingevoerd'.<sup>449</sup> Ook het creëren van meer aanvraagmogelijkheden door uitbesteding aan externe dienstverleners en door visumvertegenwoordiging moest de dienstverlening verbeteren, zoals hierboven al beschreven.

Ten aanzien van de gevolgen voor de visumaanvrager van uitbesteding, digitalisering en visumvertegenwoordiging laat het onderzoek een gemengd beeld zien.

### 9.3.1 Klachten en bezwaarzaken

In de periode 2011-2018 was het aantal klachten over visumverlening (ingediend bij posten, RSO's en het kerndepartement) zeer laag in verhouding tot het aantal ingediende visumaanvragen, zoals uit tabel 5 blijkt. Het aantal klachten laat ook nog eens een daling zien, terwijl er sprake is van een groeiend aantal visumaanvragen. Dit is positief te noemen.

Tabel 5 Overzicht aantal klachten 2011-2018

Jaar	N. klachten	N. visumaanvragen	% klachten
2012	594	446.512	0,1
2013	437	466.253	0,09
2014	438	490.107	0,09
2015	425	521.717	0,08
2016	337	559.050	0,06
2017	214	622.001	0,05
2018	295	684.484	0,04

Bron: DCV en DJZ.

<sup>449</sup> TK, vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 32 734 nr. 15, *Voor Nederland, wereldwijd. Samen werken aan toonaangevende diplomatie*, p. 15.



In dezelfde periode daalde ook het percentage bezwaarzaken van 19% naar 12%, terwijl het percentage weigeringen juist steeg van 6% naar 13%, zoals tabel 6 laat zien.<sup>450</sup>

**Tabel 6** Overzicht weigeringen en bezwaar ten aanzien van visumaanvragen 2013-2018

Jaar	N. visumaanvragen	N. weigeringen	%	N. bezwaar	%
2013	466.253	29.936	6	5.959	19
2014	490.107	30.059	6	4.346	14
2015	521.717	38.973	7	6.260	16
2016	559.050	48.971	8	7.149	14
2017	622.001	62.861	10	8.594	13
2018	684.484	90.762	13	10.761	12

Bron: rapportage visumbezwaarzaken, IND, maart 2018 en aanvulling CSO/CU 2019.

De meeste visumbezwaarzaken werden afgedaan als ongegrond (gemiddeld 50,6%) of niet ontvankelijk verklaard (gemiddeld 19,5%). Een kleiner deel van de visumbezwaarzaken werd afgedaan als gegrondverklaring (gemiddeld 15,9%) of gegrondverklaring inwilliging (gemiddeld 5,3%).

### 9.3.2 De dienstverlening door externe dienstverleners

Het inzetten van de EDV's – van minder dan 10 in 2011 tot 94 in 2018 – heeft voor de visumaanvrager een aantal voordelen opgeleverd. Het belangrijkste is dat er door het openen van de EDV's in de meeste landen meer visumaanvraagmogelijkheden zijn gekomen. Zeker in grote landen, zoals China (14 EDV locaties), Rusland (9 EDV locaties) of Turkije (9 EDV locaties), is dit een vooruitgang voor de aanvrager, die minder ver hoeft te reizen. Een tweede voordeel is dat EDV's ruimere openingstijden hebben en werken met een elektronisch afsprakensysteem, waardoor er meer mensen per dag geholpen kunnen worden en zij minder lang in de rij hoeven te staan dan vroeger bij een ambassade. Een enquête van IOB op vier EDV's in Turkije (2 EDV's), Egypte (1 EDV) en de Filipijnen

(1 EDV) laat zien dat ongeveer 80% van de aanvragers binnen twee weken een afspraak kon maken voor het indienen van een visum.<sup>451</sup> Driekwart van de respondenten was positief over het *track and trace* systeem en 85% van de aanvragers vond de medewerkers aan de balie deskundig. De enquête liet ook zien dat minder dan de helft van de aanvragers gebruikmaakte van extra diensten als het uitprinten van de aanvraag en het laten opsturen van het paspoort met het visum. Verder viel in de enquête op dat relatief veel van de aanvragers ver weg wonen; zo moest in Turkije 40% van de aanvragers meer dan 200 kilometer reizen.

#### Tekstbox 10 Monitoring van EDV's

Met de tussenkomst van de EDV's heeft BZ een deel van de visumwerkzaamheden overgelaten aan de markt. Het ministerie blijft echter verantwoordelijk voor de gehele visumketen, dus ook voor de inname van visumaanvragen en de uitreiking van visa. DCV heeft, conform de voorschriften uit de Visumcode, een monitoringskader voor de EDV's opgesteld, dat de RSO's gezamenlijk met de ambassades moeten uitvoeren. Naast de reguliere monitoring moeten de ambassades en de RSO's in onderling overleg minimaal twee keer per jaar een onaangekondigd bezoek brengen aan een EDV in hun regio. Dit gebeurt ook, maar hiermee worden niet alle EDV's gedekt, zeker niet in grote landen als Rusland (9 EDV's) of China (14 EDV's). Alle EDV's sturen wel rapportages over hun functioneren naar de RSO's. Zowel RSO's als posten zijn zich bewust van de noodzaak van goede monitoring op EDV's en zien soms een vermindering van de kwaliteit van de werkprocessen wanneer de monitoring verslapt. Dossiers worden dan slordig aangeleverd aan het RSO, vaak als gevolg van tijdsdruk. Goede monitoring van de EDV's door de ambassades blijft echter van groot belang, niet alleen op de werkprocessen maar ook op een juiste waarborging van privacy van persoonsgegevens. Zeker in de gecentraliseerde setting, waar de RSO's geen rol meer hebben, en de besluitvorming op de visa op grote afstand plaatsvindt. De EDV's zijn de eerste poort naar het Schengengebied en een groot deel van het visumproces speelt zich hiermee af buiten het blikveld van BZ.

<sup>450</sup> Rapportage visumbezwaarzaken, IND, maart 2018.

<sup>451</sup> Gedurende vier dagen konden klanten bij de EDV's in Cairo, Istanbul, Ankara en Manilla de enquête invullen. In totaal waren er 429 respondenten.



Ook uit gesprekken blijkt dat de inname van aanvragen via de EDV's over het algemeen goed verloopt. Wel gaf een aantal ambassades en visumaanvragers aan dat er soms problemen waren als lange wachttijden voor het maken van een afspraak en onduidelijke informatievoorziening over aan te leveren documenten. Bij een aantal EDV's waren problemen met malafide bedrijfjes die zich opwierpen als tussenpersoon voor het aanvragen van een visum. In de afgelopen jaren hebben diverse EDV's hier mee te kampen gehad, waaronder in Ghana, Pakistan en Algerije. Deze zaken speelden in mindere mate ook al toen de ambassades nog zelf verantwoordelijk waren voor de visumaanvragen. De ambassades en de RSO's hebben hier goed op ingespeeld door samen met de EDV's naar oplossingen te zoeken. Zo worden de aanvragers op de website van de EDV's gewaarschuwd voor fraude. Ook vindt monitoring van EDV's plaats; zie hiervoor tekstbox 10.

### 9.3.3 Elektronische dienstverlening

De doelstelling van DCV om de dienstverlening 'digitaal tenzij' aan te bieden is niet geheel gerealiseerd. Vanaf 2011 zijn er plannen gemaakt om het elektronisch aanvragen van een visum mogelijk te maken.<sup>452</sup> Hiertoe zou een internetkanaal worden ingericht, dat ook het online maken van een afspraak en online betalen mogelijk zou maken. De uiteindelijke uitvoering zou in de loop van 2014 gefaseerd plaatsvinden.<sup>453</sup> Eind 2018 kan worden geconstateerd dat digitalisering van de visumaanvraag niet is gerealiseerd. In de periode 2014-2016 is wel het online betalen mogelijk gemaakt, waarbij klanten op ambassades en EDV's elektronisch betalen voor hun consulaire producten, waaronder de visa.<sup>454</sup> Hoewel het elektronisch betalen door de posten en aanvragers positief wordt bevonden, zijn zowel de introductie als de ontwikkeling ervan met hobbels gepaard gegaan. Meerdere gesprekspartners gaven aan dat van tevoren niet goed is nagedacht over hoe de e-kassa goed kon worden ingericht en kon aansluiten op bestaande systemen.

In de eindbalans die DCV zelf in 2017 opmaakte van het moderniseringsprogramma constateerde de directie de complexiteit van de IT-projecten op een aantal punten te hebben onderschat. Zo was de directie aanvankelijk gebonden aan mantelafspraken met specifieke leveranciers die alleen standaardoplossingen boden. Daarnaast werd de fout gemaakt bestaande processen te willen digitaliseren, in plaats van digitalisering aan te grijpen voor procesinnovatie. Ook benoemde DCV dat digitale innovatie bij de overheid, en zeker bij BZ, niet vanzelfsprekend is door een gebrek aan kennis en risicomijdend gedrag, maar ook door zorgen over informatiebeveiliging en 'het open houden van de winkel' tijdens het doorvoeren van veranderingen. Als laatste benoemde DCV de dienstverlening door SSC-ICT als 'majeure bottleneck' in vrijwel alle ICT-projecten.<sup>455</sup>

DCV heeft geleerd van het verleden en lijkt de huidige ICT-projecten op een succesvollere manier aan te pakken, met als resultaat dat er langzamerhand digitale visumdiensten worden geleverd. Sinds september 2018 vindt het invullen van het visumformulier digitaal plaats. Ook is er een begin gemaakt met de digitalisering van de visumdossiers. Sinds oktober 2018 worden in een aantal landen alle visumdossiers en paspoorten gescand op EDV's respectievelijk ambassades en digitaal behandeld op de RSO's/CSO. Het digitaal aanvragen van het visum is echter nog niet mogelijk. Dit heeft te maken met de verplichte vingerafdruk, die vooralsnog niet op afstand kan worden afgegeven. Net als bij de reisdocumenten geldt ook hierbij dat het al in 2011, toen de plannen gemaakt werden, duidelijk was dat de wettelijke verschijningsplicht volledige digitalisering van de aanvraag onmogelijk zou maken.

In de door de Raad en het Europees Parlement overeengekomen tekst van de nieuwe Visumcode is opgenomen dat naar een gemeenschappelijke oplossing gezocht moet worden om digitalisering mogelijk te maken, zodat visumaanvragen online kunnen worden ingediend.<sup>456</sup> Volgens de nieuwe Visumcode mogen digitale middelen ook worden ingezet om interviews op afstand af te nemen.

<sup>452</sup> DCV, *Vooronderzoek E-dienstverlening consulaire processen, oktober 2011; Business Case E-diensten – internetaanvraag visa en reisdocumenten, april 2013; DCV en Directie Bedrijfsvoering, Notitie Visie op e-Dienstverlening en de rol van de (generieke) e-Suite, januari 2014.*

<sup>453</sup> DCV, *Operationalisering Strategie Consulaire Diplomatie: Missie, (hoofd) doelstellingen en veranderprojecten/-trajecten, 2013.*

<sup>454</sup> DCV, *Implementatieplan e-betalen, 10 januari 2015.*

<sup>455</sup> DCV, *Modernisering Consulaire Diplomatie 2.0. Rapportage 2013-2017 en plan 2017-2020; DCV, Strategie consulaire diplomatie: een tussenbalans 2015. Veranderprogramma DCV 2013-2017.*

<sup>456</sup> Council of the European union, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) - Confirmation of the final compromise text with a view to agreement, 19 februari 2019.*



### 9.3.4 Visumvertegenwoordiging

Met het maken van bilaterale visumvertegenwoordigingsafspraken voldoet Nederland aan de inspanningsverplichting uit de Visumcode om de klant die naar Nederland wil reizen tegemoet te komen op plekken waar geen Nederlandse ambassade aanwezig is.<sup>457</sup> In principe is visumvertegenwoordiging, net als uitbesteding aan een EDV, voor de klant dan ook een positief instrument. In de praktijk verloopt visumvertegenwoordiging volgens DCV nagenoeg probleemloos.<sup>458</sup> Deze stelling wordt ondersteund door het relatief lage aantal klachten over visumverlening in vertegenwoordiging voor Nederland, dat in de periode 2012-2017 schommelde tussen de vier en dertig per jaar.<sup>459</sup>

Ook voor DCV heeft visumvertegenwoordiging een aantal voordelen die niet via uitbesteding aan een EDV behaald kunnen worden.<sup>460</sup> Zo past visumvertegenwoordiging bij het streven naar verdere Europese samenwerking en is het een goed middel gebleken voor het opbouwen van een internationaal netwerk. Bovendien is visumvertegenwoordiging ook in relatie tot andere vormen van samenwerking (bijvoorbeeld collocatie) budgettair voordelig, aangezien het met gesloten beurzen plaatsvindt. Daarnaast is visumvertegenwoordiging snel realiseerbaar en op korte termijn opzegbaar. Ten slotte geeft DCV aan dat visumvertegenwoordiging aantrekkelijk is omdat de beslissing op lokaal niveau wordt genomen. Hiermee benadrukt de directie het belang voor visumverlening van kennis van de lokale context.

Hoewel er dus veel voordelen aan kleven, laat de praktijk ook een aantal nadelen zien, die gelden voor zowel de visumaanvrager als voor het ministerie van BZ en/of de Nederlandse staat. Zo is een aantal visumvertegenwoordigingsafspraken met Nederland door vertegenwoordigende landen opgezegd vanwege capaciteitsproblemen bij die vertegenwoordigende landen. In sommige landen, onder andere in Myanmar, is deze

situatie ondervangen door uitbesteding aan een externe dienstverlener. Echter, waar sprake is van een (zeer) beperkt aantal visumaanvragen is dit geen optie. In dit geval, zoals bijvoorbeeld in Botswana, dient de visumaanvrager naar de dichtstbijzijnde Nederlandse ambassade of externe dienstverlener (vaak in een buurland) af te reizen. Dit brengt vaak een lange reistijd en hoge kosten met zich mee. Ook voor de Nederlandse economie kunnen deze belemmeringen consequenties hebben, omdat niet alle mensen die aanvankelijk naar Nederland willen komen naar een ander land zullen afreizen om een visum bij een Nederlandse ambassade of bij een EDV aan te vragen.<sup>461</sup> Hierbij dient wel te worden aangetekend dat het vaak om kleine aantallen visumaanvragers gaat.

Voor visumvertegenwoordiging geldt dat Nederland afhankelijk is van het dienstverleningsniveau van de vertegenwoordigende staat. Om een goede dienstverlening te verzekeren, moet daarom sprake zijn van goede monitoring van de manier waarop visa in vertegenwoordiging worden afgegeven.<sup>462</sup> Hoewel visumvertegenwoordiging in de grote meerderheid van de gevallen probleemloos verloopt, laat de praktijk zien dat de dienstverlening de belangen van de aanvrager niet altijd goed dient. Zo is er soms sprake van lange wachttijden voor het maken van een afspraak en lange doorlooptijden van visumaanvragen. Ook zijn er soms problemen met de uitvoering van het Orange Carpet-beleid. Waar deze structureel zijn, wordt op hoofstedenniveau overlegd. Deze problemen speelden onder andere in Nigeria, waar de vertegenwoordiging volgens DCV momenteel over het algemeen wel naar behoren verloopt.<sup>463</sup> Hoe dan ook geldt dat er geen garantie is dat mensen die een (OC-)visum willen aanvragen voor Nederland conform de Nederlandse standaarden en verwachtingen behandeld zullen worden.

Ten slotte zijn er twijfels over de effectiviteit van de rechtsbescherming van visumaanvragers in het geval van visumvertegenwoordiging. De behandeling van bezwaar en beroep gebeurt in dat geval naar het nationaal recht van de staat die de definitieve

<sup>457</sup> Hierbij geldt dat aan deze inspanningsverplichting inmiddels ook deels met inzet van een externe dienstverlener tegemoet kan worden gekomen.

<sup>458</sup> Dit geldt ook EU-breed, zo volgt uit een gesprek met een EC-medewerker.

<sup>459</sup> Cijfers via DCV. Voor 2011 zijn geen gegevens bekend. In 2012 ging het om 14 klachten, in 2013 om 4, in 2014 om 30, in 2015 om 28, in 2016 om 20 en in 2017 om 11 klachten.

<sup>460</sup> De navolgende aspecten worden genoemd in DCV, *Notitie Schengenvisumvertegenwoordiging versus inzet Externe Dienstverleners en digitalisering van het visumproces*.

<sup>461</sup> Gesprekken met BZ-medewerkers.

<sup>462</sup> Ibid.

<sup>463</sup> Gesprekken met DCV-medewerkers.



beslissing op de aanvraag heeft genomen.<sup>464</sup> Dit betekent dat visumaanvragers (of hun gemachtigden) die tegen de beslissing willen procederen dat in de vertegenwoordigende staat moeten doen in de taal van de vertegenwoordigende staat (tenzij de staat het mogelijk maakt om in een andere taal te procederen). Tevens wordt verondersteld dat zij bekend zijn met het juridische systeem van de vertegenwoordigende staat.

Onduidelijkheid over de precieze regels hieromtrent heeft in 2012 tot Kamervragen geleid.<sup>465</sup> Ook hebben burgers klachten over de rechtsbescherming in het geval van visumvertegenwoordiging ingediend bij BZ, de IND en de Nationale Ombudsman.<sup>466</sup>

Naar aanleiding van ontvangen klachten heeft de Nationale Ombudsman in 2013 en 2014 brieven gestuurd aan de minister over de gevolgen voor burgers van de regels rondom rechtsbescherming bij visumvertegenwoordiging.<sup>467</sup> In reactie hierop stelde de minister dat de Visumcode voorziet in waarborgen voor een behoorlijke rechtsgang en dat hij erop vertrouwt dat lidstaten aan deze waarborgen voldoen.<sup>468</sup> Daarom vond hij de consequenties van visumvertegenwoordigingsafspraken, ook wat rechtsgang betreft, niet onaanvaardbaar.<sup>469</sup>

In 2015 bracht de Ombudsman een rapport uit,<sup>470</sup> waarin hij stelde dat voor visumaanvragers feitelijke drempels worden opgeworpen om te kunnen procederen en dat dit strijdig is met het beginsel van *fair play*. Elders wordt aangevoerd dat de regels in strijd zijn met artikel 47 van het Handrecht van de Grondrechten van de Europese Unie, op basis waarvan burgers – en in het geval van de Visumcode ook visumaanvragers – recht hebben op effectieve rechtsbescherming.<sup>471</sup> De rechtbank Den Haag heeft het Hof van Justitie van de EU om een prejudiciële uitspraak verzocht betreffende de interpretatie van de regels in de Visumcode omtrent het indienen van bezwaar en beroep tegen een weigeringsbeslissing.<sup>472</sup> Het Hof heeft hierover nog geen uitspraak gedaan.

In het voorstel van de Europese Commissie over herziening van de Visumcode is de mogelijkheid om te procederen tegen de vertegenwoordigde lidstaat geschrappt.<sup>473</sup> De vaste commissie voor Immigratie en Asiel/IBZ-raad van de Eerste Kamer heeft de minister gevraagd of hij bereid is in de EU-onderhandelingen over de herziene Visumcode in te zetten op het herintroduceren van de mogelijkheid om bezwaar en beroep in te dienen bij de vertegenwoordigde lidstaat.<sup>474</sup> De minister antwoordde hier ontkennend op, omdat volgens hem niets erop wijst dat de praktijk niet in overeenstemming zou zijn met het recht op effectieve rechtsbescherming.<sup>475</sup> Daarbij geeft hij ook aan dat de uitspraak van het Hof van de EU over de overeenstemming tussen de Visumcode en artikel 47 van het Handvest bindend zal zijn.

<sup>464</sup> Althans, volgens de interpretatie in het Nederlandse beleid en de Nederlandse rechtspraak van Art. 32 van de Visumcode. De Visumcode zelf biedt hier volgens o.a. Brouwer geen uitsluitel over; zie Brouwer, Wanneer een staat een visum weigert namens een andere staat. Visumvertegenwoordigingsafspraken in het EU-visumbeleid en het recht op effectieve rechtsbescherming, SEW, nummer 4, April 2015.

<sup>465</sup> Kamervragen van 19 juli 2012. Aanhangsel Handelingen II 2011-12, 3068.

<sup>466</sup> Informatie uit gesprekken en het interne BZ-archiefsysteem. Cijfers over het aantal klachten ontbreken.

<sup>467</sup> Zie de brief van 24 oktober 2013 en de reactie van de minister van BZ daarop van 7 december 2013, en de brief van de NO van 5 februari 2014, te vinden op [www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl).

<sup>468</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Nationale Ombudsman van 11 februari 2014, op [www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl).

<sup>469</sup> Wel zegt de minister toe de informatievoorziening over visumvertegenwoordiging te zullen verbeteren. In het voorstel van de Europese Commissie voor herziening van de Visumcode is de plicht voor lidstaten om visumaanvragers te informeren over de rechtsbescherming uitgebreid; zie Voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) COM(2018) 252, Art. 32.

<sup>470</sup> Nationale Ombudsman, Rapport *Hoe is jouw Zweeds?*, 1 september 2015.

<sup>471</sup> Brouwer, Wanneer een staat een visum weigert namens een andere staat. Visumvertegenwoordigingsafspraken in het EU-visumbeleid en het recht op effectieve rechtsbescherming, SEW, nummer 4, april 2015.

<sup>472</sup> Rechtbank Den Haag, 30 november 2017, zaak nrs. AWB 16/24120, AWB 16/28901 en AWB 16/29920, ECLI:NL:RBDHA:2017:14187.

<sup>473</sup> Voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) COM(2018) 252, Art. 32.

<sup>474</sup> EK, Vergaderjaar 2018-2018, 34 962, B, EU-voorstel: Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) COM (2018) 252.

<sup>475</sup> Ibid.



In de periode 2011-2017 is de dienstverlening aan visumaanvragers in de meeste landen uitgebreid. Hoewel visumvertegenwoordigingsafspraken in sommige landen vervielen, maakten externe dienstverleners het in veel landen mogelijk om op meer plekken dan voorheen een visum aan te vragen. De toezegging van DCV om het volledig digitaal aanvragen van een visum mogelijk te maken is echter niet waargemaakt, mede als gevolg van de wettelijke verschijningsplicht. De komende jaren kan hierin wellicht verandering komen, aangezien de overeengekomen tekst van de nieuwe Visumcode digitalisering van het aanvraagproces mogelijk maakt. Tijdens de onderhandelingen heeft Nederland zich hier hard voor gemaakt.

Bij visumvertegenwoordiging heeft Nederland beperkte invloed op de dienstverlening door andere landen. Daarnaast was er discussie over de mate waarin effectieve rechtsbescherming voor de visumaanvrager is gewaarborgd. Het Hof van Justitie zal hierover uitsluitel moeten geven.

## 9.4 Synergie

Een van de doelen van DCV in de periode 2011-2017 was het versterken van de synergie tussen consulaire dienstverlening enerzijds en economische diplomatie, ontwikkelingssamenwerking (OS) en politieke diplomatie anderzijds.<sup>476</sup> Volgens DCV konden de laatstgenoemde beleidsterreinen de potentiële meerwaarde van de consulaire diplomatie meer benutten, en andersom zou ook de consulaire diplomatie meer kunnen profiteren van externe beleidsimpulsen. Door meer samenhang te realiseren zou de consulaire diplomatie een volwaardig terrein moeten worden met meerwaarde voor de beleidsontwikkeling van BZ.<sup>477</sup>

In tegenstelling tot veel van de andere moderniseringsprojecten is dit doel niet uitgewerkt in concrete plannen. Daardoor blijft onduidelijk wat DCV precies beoogde te bereiken, op welke wijze, en (daarmee) hoe het resultaatbereik van de directie kan worden geëvalueerd. Hierbij geldt één uitzondering: duidelijk was dat BZ de synergie met economische diplomatie wilde verstevigen door een kwaliteitsslag te maken in de Orange Carpet-benadering.<sup>478</sup> In hoeverre dit doel is gerealiseerd, wordt hieronder eerst besproken.

### 9.4.1 Het Orange Carpet-beleid

Het Orange Carpet (OC)-beleid, dat sinds 2007 bestaat, is een nationale uitwerking van artikel 24 van de EU-Visumcode, waarin is vastgelegd dat bonafide reizigers die regelmatig reizen en al eerder een visum hebben gekregen een meervoudig visum met een geldigheidsduur tussen de zes maanden en vijf jaar toegekend kunnen krijgen.<sup>479</sup> Het beleid past binnen de doelstelling van DCV om excellente consulaire diensten te leveren. Ook voor het ministerie en voor Nederland zou het OC-beleid positief zijn. Zo zou het een bijdrage leveren aan handels- en investeringsbevorderingen en aan politieke, culturele en OS-belangen. Daarnaast zou het OC-beleid het imago van Nederland in het gastland bevorderen.<sup>480</sup>

Als doelgroepen voor de OC-faciliteit wordt een breed palet aan groepen aangemerkt: van bonafide zakenlieden en investeerders, houders van diplomatieke en dienstpaspoorten en mensen die reizen in het kader van culturele uitwisselingen tot frequente reizigers (ongeacht het reisdoel) – in potentie dus een groot deel van de visumaanvragers. Ambassades kunnen zelf bepalen of ze een OC- beleid willen instellen. Afhankelijk van de lokale situatie dient de post zelf te bepalen welke organisaties/bedrijven vervolgens in aanmerking kunnen komen voor de dienstverlening. De mate van faciliteren kan verschillen per post en is deels afhankelijk van lokale omstandigheden zoals het risico van illegale migratie. In de regel bieden posten in het kader van OC in ieder geval een *fast track* service voor het indienen en de afhandeling van de aanvraag en geldt een ruimhartiger

<sup>476</sup> DCV, 2012, *Consulaire diplomatie. Strategie 2013-2017*.

<sup>477</sup> *Operationalisering strategie Consulaire Diplomatie DCM veranderprogramma*, 2013.

<sup>478</sup> TK, vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 32 734 nr. 15, *Voor Nederland, wereldwijd. Samen werken aan toonaangevende diplomatie*, p. 15.

<sup>479</sup> Visumcode artikel 24.

<sup>480</sup> DCV, *Orange Carpet, kaderstelling voor het invoeren van een Orange Carpet Protocol*, januari 2017 met een actualisering naar aanleiding van de OC-evaluatie in 2017 in juni 2018.





afgiftebeleid. Ook kan worden afgezien van persoonlijke verschijning bij indiening van de aanvraag door middel van een *drop off service* of koerier.<sup>481</sup>

In de periode 2011-2017 is het aantal posten dat gebruikt maakte van het OC-beleid gestegen van minder dan veertig in 2011 naar ruim zeventig in 2018. De OC-doelgroep die ambassades bedienen blijft over het algemeen beperkt tot zakelijke aanvragers. Andere doelgroepen die in het beleidskader worden genoemd, zijn veel minder vertegenwoordigd.<sup>482</sup> Het OC-beleid wordt door zowel posten als de buitenwereld toch nog vooral gezien als een instrument van economische diplomatie en minder als instrument voor culturele diplomatie, OS of politiek. Posten verklaren dit uit het feit dat de kaders voor het OC-beleid niet altijd even duidelijk zijn en dat andere doelgroepen (bijvoorbeeld ngo's, sporters of reizigers uit de culturele sector) minder vaak OC-aanvragen indienen. Ook zijn posten soms huiverig het instrument breder in te zetten dan economisch uit angst voor misbruik. Om die reden geven ze er minder externe bekendheid aan.<sup>483</sup> Dit kan ook een reden zijn dat andere doelgroepen dan bedrijven vaak niet bekend zijn met het OC-instrument. In een aangepast beleidskader van juni 2018 heeft DCV de criteria en doelgroepen inmiddels uitgebreider omschreven en worden de ambassades uitgenodigd het instrument breder in te zetten.<sup>484</sup>

Deze evaluatie heeft niet onderzocht wat het OC-beleid Nederland werkelijk oplevert. Hiervoor ontbreekt het benodigde monitoringsmateriaal.<sup>485</sup> Een onderzoek van SEO over de maatschappelijke kosten en baten van het Schengen-visumbeleid voor Nederland, dat in opdracht van DCV is uitgevoerd, stelt dat het visumbeleid een toegevoegde waarde heeft voor de Nederlandse economie van meer dan 300 miljoen euro per jaar.<sup>486</sup> Daarbij geeft het onderzoek aan dat bezoekers met een zakelijk reisdoel meer baten opleveren dan bezoekers met een ander reisdoel. Het is niet bekend hoeveel van de zakelijke bezoekers van het OC-beleid gebruik maken. Daarom is niet te zeggen hoeveel van die 300 miljoen euro wordt opgebracht door OC-visa.

Uit gesprekken blijkt wel dat bijna alle ambassades die gebruik maken van het OC-beleid menen dat het instrument een positieve bijdrage levert aan de economische relatie tussen Nederland en het land waar de OC-aanvrager vandaan komt. Het feit dat het OC-beleid de mogelijkheid om een meerjarig visum te krijgen vereenvoudigt en de afgifte van een visum versnelt, kan voor bedrijven een van de redenen zijn om voor Nederland te kiezen in plaats van een ander land.<sup>487</sup> Veel ambassades zagen het feit dat het visumaanvraagproces grotendeels is uitbesteed aan EDV's als beperkende factor voor het OC. Doordat het directe contact met de OC-aanvrager verloren is gegaan, komt de synergie tussen visumverlening en andere beleidsterreinen – niet alleen het economische terrein, maar ook de politieke, culturele en OS-terreinen – volgens hen minder vanzelf tot stand (zie kader). Sommige ambassades hebben daarom bewust de OC-balie behouden voor inname van de visumaanvragen. Dit is niet mogelijk in het geval van visumvertegenwoordiging, waar hetzelfde nadeel zich voordoet.

Plaatsvervangend ambassadeur op een post: 'Als een parlementariër bij ons op de post een visum aanvraagt, krijgt hij een goede en snelle behandeling én ik nodig hem uit om te spreken over een aantal politieke zaken. Bijvoorbeeld waarom zijn partij ineens niet meer voor een bepaalde wet stemt of waarom hij denkt dat we in Nederland slecht denken over een bepaalde bevolkingsgroep. Zonder de mogelijkheid om op een ambassade een visum aan te vragen verlies je deze synergie.'

Een andere beperking is gelegen in het feit dat het OC-beleid niet bij alle relevante partijen in Nederland zelf bekend is. Hoewel het OC-instrument op de ambassades niet alleen als een consulaire aangelegenheid wordt beschouwd maar onderdeel vormt van het economische werk, blijkt dit niet het geval te zijn bij de rest van BZ en andere partijen die belang zouden kunnen hebben bij het OC-beleid. Zowel bij het DG Buitenlandse

<sup>481</sup> Ibid.

<sup>482</sup> DCV, *Evaluatie OC-beleid 2018*, gesprekken met diverse RSO's en ambassades.

<sup>483</sup> DCV, *Evaluatie Orange Carpet 2013 en 2018, gesprekken diverse RSO's en ambassades*.

<sup>484</sup> DCV, *Orange Carpet, kaderstelling voor het invoeren van een Orange Carpet Protocol*, juni 2018.

<sup>485</sup> Aanvragers van een OC-visum worden bijvoorbeeld niet apart geregistreerd, waardoor er geen inzicht is in het aantal afgegeven OC-visa en in de typen aanvragers.

<sup>486</sup> SEO economisch onderzoek, *Toegangswaarde, De maatschappelijke kosten en baten van het Schengen-visumbeleid voor Nederland*, september 2018.

<sup>487</sup> Gesprekken met ambassades en bedrijven; ook DCV, *Orange Carpet evaluatie 2018*; DCM, *Evaluatie Orange Carpet 2013*.



Economische Betrekkingen van BZ als bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is weinig kennis over het instrument en is er onduidelijkheid over wie een OC-verzoek kan aanvragen en hoe het instrument precies werkt. Hierin is voor DCV nog winst te behalen.<sup>488</sup>

## 9.4.2 Synergie met het binnen- en buitenlandbeleid

In algemene zin is het visumbeleid in de afgelopen jaren in toenemende mate uitgegroeid tot een instrument van het binnen- en buitenlandbeleid. Ook hier heeft DCV een actieve rol gespeeld om de synergie te bewerkstelligen. Voorbeelden hiervan:

- Op EU-niveau wordt het visumbeleid steeds vaker ingezet als aansporing voor hervormingen in de landen van de Westelijke Balkan en de EU-partnerschapslanden. Ook in het Europees Nabuurschapsbeleid speelt het visumbeleid een belangrijke rol als aanjager van hervormingen. DCV coördineert, samen met de regiodirecties, de Nederlandse inzet op dit terrein. IOB heeft de Nederlandse bijdrage aan het EU-nabuurschapsbeleid onderzocht in een aparte studie.<sup>489</sup>
- Het migratiebeleid is in de afgelopen jaren steeds meer een onderdeel geworden van het buitenlandbeleid. Perspectief op visumafspraken heeft een belangrijke plaats in de migratiedialogen met landen buiten de EU. Ook hierin speelt DCV een actieve rol. De directie stemt de Nederlandse inzet af met de BZ-regiodirecties en J&V en bewaakt de coherentie van het beleid.
- Binnen de nationale beleidsruimte die de EU-Visumcode laat, heeft DCV een bijdrage geleverd aan het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. Artikel 2oF van dit actieprogramma bepaalt dat predikers uit visumplichtige landen, die oproepen tot haat en geweld, een visum wordt geweigerd.<sup>490</sup> Het visumbeleid is in dit geval dus gekoppeld aan het binnenlandse veiligheidsbeleid.

De actieve rol die DCV op bovenstaande terreinen vervult past bij het streven van de directie om meer beleidsvormend te worden.<sup>491</sup> Bovendien benadrukken bovenstaande voorbeelden het belang van de rol van DCV voor de partners in de vreemdelingenketen, waarmee DCV haar ambitie om van toegevoegde waarde te zijn heeft gerealiseerd.<sup>492</sup>

## 9.5 Conclusie

Tussen 2011 en 2017 hebben zich grote veranderingen voorgedaan op het terrein van de visumverlening. Voor het indienen van een aanvraag konden visumaanvragers steeds vaker terecht bij externe dienstverleners, waarmee de dienstverlening is uitgebreid. In 2017 werd ruim 80% van de aanvragen door EDV's ingenomen en de resterende 20% door Nederlandse ambassades of in visumvertegenwoordiging. Beslissingen op visum-aanvragen verschoven van de ambassades naar de RSO's en zullen in 2020 bij de CSO in Den Haag zijn belegd. Met beide ontwikkelingen loopt Nederland in Europa voorop, maar balanceert daarmee ook op een juridisch koord.

Dit laatste geldt vooral voor het beslissen op afstand. Aan regionalisering en centralisering mogen efficiëntievoordelen zitten, volgens de Visumcode dienen beslissingen op visa op een consulaat in het land van de visumaanvrager te worden genomen. Borging van lokale kennis is hierbij van belang. Het onderzoek suggereert echter dat in de praktijk sprake was van een afname van kennis bij beslismedewerkers op de RSO's. Instrumenten die lokale kennis zouden moeten borgen (zoals *fact sheets*) werden verschillend toegepast. Bovendien wisselde de kwaliteit van die instrumenten, omdat de ambassades – die in de overgrote meerderheid van de gevallen niet meer bij het visumproces betrokken zijn – niet altijd even goed in staat waren om de RSO's van informatie te voorzien. Ook opvallend was de afname van het aantal interviews sinds de regionalisering en de beperkte kennis van lokale talen op de RSO's. De afgenomen rol van de ambassades in het visumproces is ook een beperking geweest voor het vullen van de landenapp, die bedoeld is om beslismedewerkers van lokale kennis te voorzien. In dit licht zijn de zorgen van beslismedewerkers over de

<sup>488</sup> DCV, *Evaluatie Orange Carpet*, 2018.

<sup>489</sup> IOB-studie van het ENB, nog uit te brengen.

<sup>490</sup> Actieprogramma Integrale aanpak Jihadisme, augustus 2013.

<sup>491</sup> Zie hiervoor hoofdstuk 1.

<sup>492</sup> Ibid.



kwaliteit van het beslisproces begrijpelijk. Positief is dat in de beleidsagenda van *De Staat van het Consulaire* betere ontsluiting en borging van lokale kennis, trends en patronen is opgenomen.

Ondanks toezeggingen van DCV was, vanwege de wettelijke verschijningsplicht, van digitalisering van het aanvraagproces geen sprake. Sinds september 2018 vindt wel het invullen van het visumformulier digitaal plaats. Ook konden aanvragers, zoals hierboven genoemd, bij steeds meer EDV's terecht. Een enquête van IOB onder visumaanvragers bij vier EDV's laat zien dat visumaanvragers over het algemeen positief zijn over de dienstverlening door externe dienstverleners. Problemen als lange wachttijden, onduidelijke informatievoorziening en malafide praktijken waren marginaal. Waar van dergelijke problemen sprake was, hebben ambassades en EDV's adequaat geopereerd om deze op te lossen. Iets soortgelijks gold voor visumvertegenwoordiging: over het algemeen verliep dit proces goed en waar het tot problemen leidde – wat bijvoorbeeld kon gebeuren ten aanzien van de uitvoering van het OC-beleid – zocht DCV met de vertegenwoordigende lidstaat naar een oplossing. Tegelijkertijd blijft BZ in het geval van visumvertegenwoordiging nu eenmaal afhankelijk van de dienstverlening door andere lidstaten en kan zij die dienstverlening slechts beperkt beïnvloeden.

Synergie tussen visumverlening en andere beleidsterreinen, ten slotte, is gedeeltelijk gerealiseerd. In algemene zin is het visumbeleid de afgelopen jaren in toenemende mate uitgegroeid tot een instrument van het binnen- en buitenlandbeleid, bijvoorbeeld in het migratiebeleid. Het OC-beleid werd vooral ingezet voor economische diplomatie en minder voor politieke en culturele diplomatie en ontwikkelingssamenwerking, waar het in principe ook voor is bedoeld. Het instrument kan dus nog beter worden benut. Waar het wordt ingezet, ervaren zowel ambassades als gebruikers het OC-beleid als positief voor de economische relatie tussen Nederland en het derde land. In *De Staat van het Consulaire* is het OC-beleid onderdeel van de beleidsagenda. Hierbij legt DCV vooral de nadruk op de mogelijkheden voor verdere maatwerkprogramma's op economisch terrein. Het gebruik van het OC-beleid voor andere doeleinden wordt niet benoemd.

## Aanbevelingen

### Kennis

- Houd een actieve rol in het visumproces voor ambassades in landen met een hoog afwijzingspercentage en waar de politieke en economische omstandigheden snel kunnen veranderen, bijvoorbeeld door de invoer van de aanvragen in het visumsysteem en de mogelijkheid van het toevoegen van inhoudelijke informatie voor de beslisser in Den Haag.
- Geef ambassades weer een rol bij het afnemen van interviews en stel een protocol vast waarin wordt aangegeven in welke gevallen interviews noodzakelijk zijn.
- Investeer ook op andere manieren in de lokale kennis die van belang is voor het beslisproces en zorg voor een goede overdracht van deze kennis naar de beslissers: hetzij door op ambassades mensen aan te wijzen die hiervoor verantwoordelijk zijn, hetzij door bij het CSO een aparte kennisafdeling te maken.
- Investeer in de beslismedewerkers door het samenstellen van een opleidingsprogramma gericht op wet- en regelgeving, documentfraude en landen-/regiokennis. Onderdeel van het opleidingsprogramma is een bezoek aan de ambassades in de landen waar zij voor beslissen.
- Doe meer onderzoek naar de kwaliteit van de beslissingen.

### Proces

- Temporeer de snelheid waarmee de centralisering wordt doorgevoerd totdat de BAO en de borging van de lokale kennis verder zijn ontwikkeld.
- Zorg voor blijvende goede monitoring van de EDV's in de gecentraliseerde setting, wanneer er geen RSO's meer zijn om deze taken te coördineren en het aantal EDV's alleen maar zal stijgen.
- Neem de OC-visumaanvragers op in de BAO om betere monitoring op de uitvoering en doeltreffendheid van het instrument mogelijk te maken.



# Bijlagen

- Bijlage 1 Verkorte Terms of Reference
- Bijlage 2 Aanpak doelmatigheidsanalyse
- Bijlage 3 Literatuurlijst





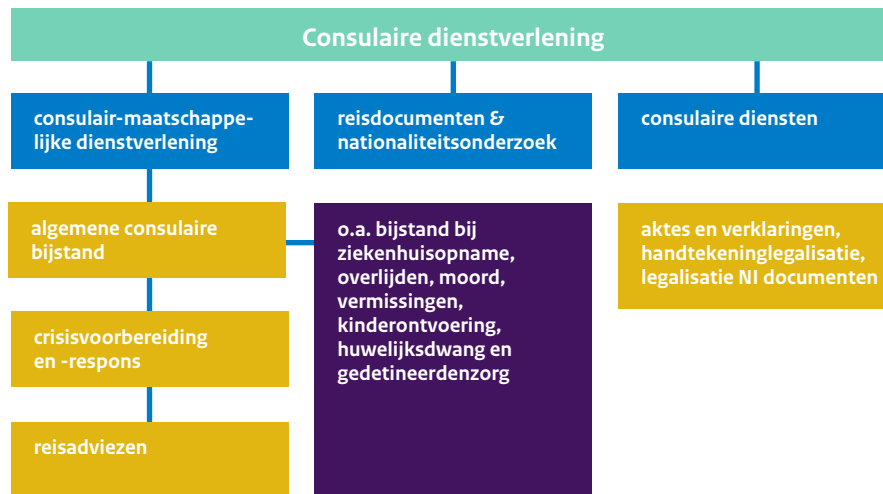
# Bijlage 1 Verkorte Terms of Reference

Deze IOB-evaluatie beslaat de terreinen consulaire dienstverlening en regulering personenverkeer. Centraal staat de volgende vraag:

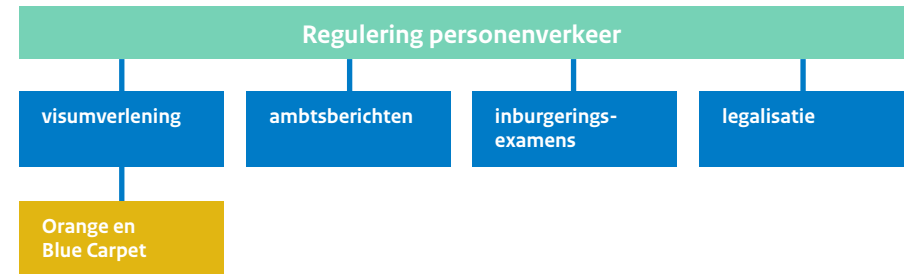
Hoe heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken in de periode 2011-2016 uitvoering gegeven aan het beleid op het gebied van consulaire dienstverlening en gereguleerd personenverkeer, en hoe doeltreffend, doelmatig en relevant is dit geweest?

De figuren 1 en 2 geven een overzicht van de onderwerpen die onder consulaire dienstverlening en regulering personenverkeer vallen.

Figuur 1 De deelterreinen onder consulaire dienstverlening



Figuur 2 De deelterreinen onder regulering personenverkeer



De focus van het onderzoek ligt op de strategische keuzes die DCV de afgelopen jaren heeft gemaakt. Hieronder vallen centralisatie, digitalisering, het uitbesteden van bepaalde uitvoerende taken en meer aandacht voor de relatie tussen het consulaire veld en andere beleidsterreinen. Ook kijken we naar verwachtingenmanagement. De vraag die we ons stellen is of deze keuzes hebben bijgedragen aan het doel dat DCV zichzelf heeft gesteld: excellente consulaire dienstverlening bieden aan burgers, bedrijven en overheidsinstellingen. Ter beantwoording van deze vraag stellen we de volgende specifieke vragen:

## Motivering van het gevoerde beleid

1. Waarom zou consulaire dienstverlening een overheidsaangelegenheid moeten zijn? En hoe wordt de rol van BZ hierin onderbouwd?
2. Wat zijn sinds 2011 de voornaamste externe ontwikkelingen geweest op het consulaire beleidsterrein?
3. Hoe heeft de Nederlandse overheid beleidsmatig op deze ontwikkelingen ingespeeld c.q. gereageerd?
4. Hoe hebben het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, Estland en mogelijk Canada op deze ontwikkelingen ingespeeld?



### Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven

5. Welke instrumenten zijn ingezet voor consulaire dienstverlening?
6. Op welke manier is de multikanaalstrategie vormgegeven?
7. Op welke manier is vormgegeven aan de synergie tussen consulaire dienstverlening en andere beleidsterreinen van het ministerie, zoals politieke en economische diplomatie?
8. Welke kosten (in de vorm van programma-uitgaven en fte's) zijn gemaakt en hoe is de onderbouwing van de omvang en de verdeling hiervan over de verschillende deelterreinen? Welke inkomsten zijn er binnengekomen?

### Doelmatigheid van het gevoerde beleid

9. Hoe doelmatig was de uitvoering van het beleid?

Met een focus op: de wijze waarop de bezuinigingsdoelstelling is gehaald; de doelmatigheid van het dienstverleningsproces in termen van kosten en bestede tijd; de interne procesgang rondom de reisadviezen; en de kostendekkendheid van de dienstverlening.

### Doeltreffendheid van het gevoerde beleid

10. Welke resultaten zijn er behaald op het terrein van consulaire dienstverlening?
11. In hoeverre waren de resultaten in lijn met de daarvoor gestelde doeleinden?
12. Wat zijn de factoren/omstandigheden die de mate van effectiviteit verklaren?
13. In hoeverre stelt de kwaliteit van rapportages en evaluaties DCV in staat het beleid bij te sturen?

De vragen 1-8 worden voor alle deelterreinen beantwoord, vraag 9 wordt voor het beleidsterrein in zijn geheel en voor een aantal onderdelen beantwoord, en de vragen 10-13 bestuderen we voor de onderwerpen consulair-maatschappelijke dienstverlening,<sup>493</sup> reisdocumenten en visumverlening (in het bijzonder Orange en Blue Carpet en Informatie Ondersteund Beslissen).

Voor het onderzoek maken we gebruik van een verscheidenheid aan bronnen, waaronder beleidsdocumenten, klanttevredenheidsonderzoek (o.a. 24/7 Contact Center) en interviews met medewerkers op het departement en andere stakeholders (o.a. andere overheidsorganen en het bedrijfsleven). Tevens bezoeken we ambassades en CG's in een viertal landen die voor beide operationele doelstellingen interessant zijn: de Filipijnen, Nigeria, Spanje en Turkije.

Daarnaast voeren we drie deelonderzoeken uit: een landenvergelijking, om het Nederlandse beleid in perspectief te plaatsen en om lering te trekken uit de praktijk van andere landen; een onderzoek naar de multikanaalstrategie die DCV ontworpen heeft; en een doelmatigheidsonderzoek.

De evaluatie wordt uitgevoerd door IOB-onderzoekers Rafaëla Feddes, Meie Kiel en Josine Polak. Voorzienne einddatum is zomer 2018, waarna de evaluatie aan de Tweede Kamer zal worden gestuurd.

De volledige Terms of Reference zijn te vinden op de IOB-website.

<sup>493</sup> Waarvan gedetineerdenbegeleiding grotendeels op basis van bestaand materiaal.



## Bijlage 2 Aanpak doelmatigheidsanalyse

IOB heeft in het kader van deze evaluatie onderzoek gedaan naar de efficiëntie van de consulaire dienstverlening op de posten (zie hoofdstuk 2). De directie heeft hiertoe gebruik gemaakt van een *stochastic frontier* analyse.

### Aanpak

De gehanteerde techniek, *stochastic frontier analysis*, is een vorm van benchmarken, waarbij organisaties (in dit geval posten) onderling worden vergeleken.<sup>494</sup> Dit maakt het mogelijk om allocatieve inefficiënties op te sporen. Op basis van de gegevens over de consulaire functie van posten is het mogelijk om met behulp van regressieanalyse te onderzoeken hoe de formatie voor de consulaire functie zich verhoudt tot de omvang van de consulaire taken.

We hebben hierbij getoetst of schaalvoordelen of -nadelen bestaan. Zo is het in beginsel mogelijk dat een grote post met veel consulaire producten de processen *relatief* met minder personeel kan afhandelen. Of, omgekeerd, dat een omvangrijke post waarbij meer mensen bij het consulaire proces betrokken zijn, supervisie vergt, waarmee schaalnadelen ontstaan. Het is mogelijk om in de specificatie (van de regressievergelijking) rekening te houden met het bestaan van schaalvoordelen en -nadelen. Een schaafeffect is redelijk evident: net als het geval is in een winkel, is er niet altijd een rij wachtenden en soms komt er enige tijd niemand naar de balie. Er zal dan toch iemand aanwezig moeten zijn. Dit probleem speelt vooral voor kleine posten met beperkte aantallen consulaire producten. We zijn er daarom bij de analyse van uitgegaan dat een post met consulaire taken minimaal 1 fte daarvoor nodig heeft. Op dezelfde wijze hebben we rekening gehouden met het gegeven dat je in de regel niet iemand aanneemt voor 0,63 fte, voor 0,86 fte etc., maar voor 0,5 of 1,0 fte. Als de berekeningen uitkomen op 1,3 fte, maar de post heeft 1,5 fte in dienst, dan zien we dat niet als een vorm van inefficiëntie.

### Data

De berekeningen zijn uitgevoerd met data over 2016, het meest recente jaar waarvoor IOB ten tijde van de analyse de beschikking had over de benodigde gegevens. De analyse is gebaseerd op een *kostenfunctie*, dat wil zeggen dat is berekend hoe de omvang van de productie (aantallen visa, legalisaties, et cetera) zich verhoudt tot de kosten, gemeten in fte's. We hebben gemeten in fte's, omdat de kosten sterk afhankelijk zijn van het lokale prijspeil (waaronder huisvestingskosten en lokale salarissen). Hoewel het in beginsel wel mogelijk is om op posten waar de lokale salarissen relatief laag zijn wat ruimere personeelsnormen te hanteren dan voor posten waar deze hoog zijn, hebben we hiervoor voor de consulaire functie geen indicaties gevonden.

De analyse is gebaseerd op de volgende data:

- formatie op de post, zowel voor de front-office als ook voor de totale consulaire functie; en
- aantallen:
  - kort verblijf visa (KVV) bij ambassades;
  - KVV's via externe dienstverleners;
  - machtiging tot voorlopig verblijf;
  - reisdocumenten;
  - legalisaties;
  - inburgeringsexamens; en
  - gedetineerdenbezoek (geschat op basis van aantallen gevangenen).

Om rekening te houden met schaalvoordelen en -nadelen hebben we kwadratische termen opgenomen voor KVV's.<sup>495</sup> Verder hebben we ook een interactieterm opgenomen voor gevangenen in zorglanden. Dit laatste doet recht aan het gegeven dat posten in zorglanden relatief meer tijd kwijt zijn aan Nederlandse gevangenen in dat land.

<sup>494</sup> Zie: Greene, W. H. (2008). The econometric approach to efficiency analysis. The measurement of productive efficiency and productivity growth, 1(1), 92-250. Stochastische technieken onderscheiden zich van deterministische technieken doordat zij om kunnen gaan met het ontbreken van informatie en deze niet direct aan inefficiënties toeschrijven. Een stochastische functie heeft de voorkeur als het mogelijk is dat op onderdelen belangrijke informatie wordt gemist. Dat laatste kan bijvoorbeeld de heterogeniteit van producten zijn (bijvoorbeeld: het verstrekken van een visum kost niet overal (gemiddeld) evenveel tijd).

<sup>495</sup> Voor andere taken was er geen effect. We hebben hier geen gebruik gemaakt van een translog kostenfunctie, omdat deze door het grote aantal interactietermen tot een te groot aantal variabelen leidt. Daarnaast is er een probleem als posten een specifiek 'product' niet hadden in 2016, bijvoorbeeld geen inburgeringsexamens of geen gevangenen (immers  $\log(0)$  bestaat niet).



## Bijlage 3 Literatuurlijst

- Adviescommissie Vreemdelingenzaken (2016) *Profileren en selecteren, advies van het gebruik van profilering in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid*.
- Bicchi, F., and Maurer, H. (eds) (2018) *The Hague Journal of Diplomatic Studies*, Vol 18, nr. 1 *European diplomatic cooperation outside EU borders (Special Issue)*.
- Bos, J.G.M., Van Es, A.M.D., Vasterman, P., en Neyzen, M. (2011) *Cry Wolf, een fenomeenonderzoek*. COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement en Universiteit van Amsterdam.
- Brouwer (2015) *Wanneer een staat een visum weigert namens een andere staat. Visumvertegenwoordigingsafspraken in het EU-visumbeleid en het recht op effectieve rechtsbescherming*, SEW, nummer 4, april 2015.
- CBS (2011) *Dutch census*.
- Cebeon (2013) *Kostenonderzoek verstrekken reisdocumenten door Buitenlandse Zaken*.
- Cebeon (2017) *Kostenonderzoek verstrekken reisdocumenten door Buitenlandse Zaken – inventarisatie dienstverleningskosten in 2016*.
- Fair Trials (2016) *A measure of last resort? the practice of pre-trial detention decision making in the EU*.
- Foreign and Commonwealth Office (2016) *Helping British People Overseas. Consular services 2016-2020*.
- Greene, W. H. (2008) *The econometric approach to efficiency analysis. The measurement of productive efficiency and productivity growth*.
- Hocking, B. en Melissen, J. (2015) *Diplomacy in the Digital Age*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, p. 40-43.
- Hofstee-Van der Meulen, F. (2015) *Detained abroad; Assisting Dutch nationals in foreign detention*. Uitgeverij BOXPress, 's-Hertogenbosch.
- Hoogstraten, W. van (2001). *Gedetineerdzorg in het buitenland, een recht?* *Ars Aequi*, 4, p. 233-236.
- IND (2018) *Rapportage Visumbezwaarzaken*.
- Jaconi, M. (2014) *The 'On-Demand Economy' Is Revolutionizing Consumer Behavior — Here's How*. Business insider.
- Kantar Public (2017) *Overal dichtbij (S60) Eindrapportage campagne-effectonderzoek. De vakantievoorbereiding*.
- Kool, L, Timmer, J. en Van Est, R. (2015) *De datagedreven samenleving – Achtergrondstudie*. Den Haag, Rathenau Instituut.
- KPMG (2017) *IBO subsidies. IBO-beleidsafwegingen en subsidieregelingen*.
- Liem, M., Kuipers, S., en Sciarone, J. (2018) *Terroristische dreiging in Nederland. De risicoperceptie en mogelijkheden voor risicocommunicatie*. Universiteit Leiden in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum.
- Llange, F. de. (2018) *Pas op: vestigingsgevaar, een analyse van het begrip economische binding in de uitvoering van het EU-visumbeleid door Nederland en België*, Universiteit van Amsterdam.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2016) *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*.
- Nationale Ombudsman (2015) *Hoe is jouw Zweeds?*.
- Nederlanders in het Buitenland (NIHB) (2018) *De wereldwijde sluiting van consulaten (en beëindiging paspoortafhandeling) en de directe gevolgen voor Nederlanders in het buitenland-internetconsultatie*.
- NIBTC-NIPO (2016) *CVO jaarcijfers vakantiemarkt 2016*.
- NIHB (2018) *Liever kwijt dan rijk, de problematiek rondom het verlengen of aanvragen van een paspoort voor Nederlanders in het buitenland, ten gevolge van het sluiten van de consulaten*.
- Parliamentary Assembly (2015) *Abuse of pretrial detention in States Parties to the European convention on Human Rights, Resolution 2077*.
- Pieterse, W. en Ebbers, W. (2018), *Evaluatie multi-channel strategie Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid*.
- Prison Watch (2016) *Inventarisatie gedetineerdenbegeleiding (intern document)*.





- Raad van Europa (2018) *Prison: a breeding ground for radicalisation and violent extremism*.
- SEO economisch onderzoek (2018) *Toegangswaarde, De maatschappelijke kosten en baten van het Schengen-visumbeleid voor Nederland*.
- Singleton, P., Isaac, R., en Saffari, N. (2017) *Destination safety and Dutch tourism flows. A study of the relationship between geopolitics and destination security and its impact on Dutch outbound tourism*. Center of Expertise: Leisure, Tourism and Hospitality (CELTH).
- Tjeenk Willink, H. (2012) *Niet de beperking, maar de ruimte. Beschouwingen over democratie en rechtstaat*.
- Tjeenk Willink, H. (2018) *Groter denken, kleiner doen*.
- UNWTO General Assembly 13<sup>th</sup> session in Santiago, Chile, 27 September – 1 October 1999, *Global Code of Ethics for Tourism - Resolution A/RES/406(XIII)*.
- Vogelzang, B., Heemskerk, I. en Althoff, H. (2015) *Geronseld, gegokt, gepakt en gesteund*, Avans Hogeschool.
- VVD en CDA (2010) *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA*.
- VVD, CDA, D66 en Christen Unie (2017) *Regeerakkoord 2017 – 2021, Vertrouwen in de toekomst*.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2016) *Big data in een vrije en veilige samenleving*.

## Europese verdragen

- Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, Rome, 4 november 1950.

## EU-verdragen, wet- en regelgeving en overige documenten

- Besluit van de Raad van 26 juli 2010 tot vaststelling van de organisatie en werking van de Europese dienst voor extern optreden (2010/427/EU), PbEU L 201, 3 augustus 2010, p. 30-40.
- Council of the European Union, Working Party on Consular Affairs, *Consular Cooperation Initiatives – Final report*, 29 april 2016.
- European Parliament, *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code)*, A7-0441/2011, 8 december 2011.
- General Secretariat of the Council, *Conclusions on the Integrated Approach to External Conflicts and Crises – Council Conclusions* (22 January 2018).
- General Secretariat of the Council, *Council Implementing Decision setting out a Recommendation on addressing the deficiencies identified in the 2015 evaluation on the application of the Schengen acquis in the field of the common visa policy by the Netherlands*, 12 juli 2016.
- General Secretariat of the Council, *Council Implementing Decision setting out a Recommendation on addressing the deficiencies identified in the 2017 evaluation of The Netherlands on the application of the Schengen acquis in the field of the common visa policy*, 8 januari 2019.
- General Secretariat of the Council, *Council Implementing Decision setting out a Recommendation on addressing the deficiencies identified in the 2017 evaluation of The Netherlands on the application of the Schengen acquis in the field of the common visa policy*, interinstitutional file 2018/0342(NLE), 8 januari 2019.
- General Secretariat of the Council, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) – Confirmation of the final compromise text with a view to agreement*, interinstitutional file 2018/0061(COD), 19 februari 2019.
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code)*, COM (2018) 252.



Richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad van de Europese Unie betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen en tot intrekking van besluit 95/553/EG, *PbEU* L 106, 24 april 2015, p. 1-13.

Verdrag betreffende de Europese Unie (geconsolideerd), *PbEU* C 326, 26 oktober 2012, p. 13-390.

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (geconsolideerd), *PbEU* C 326, 26 oktober 2012, p. 47-390.

Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening), *PbEU* L 218, 13 augustus 2008, p. 60-81.

Verordening (EG) Nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode), *PbEU* L 243, 15 september 2009, p. 1-58.

*Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode), COM (2018) 252 final.*

## Nederlandse wet- en regelgeving

Bepalingen ter implementatie van Richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad van de Europese Unie betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen en tot intrekking van besluit 95/553/EG (Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers), *Stb.* 2018, 5.

Besluit van 1 maart 2014 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wijziging van de Paspoortwet in verband met onder meer de status van de Nederlandse identiteitskaart, *Stb.* 2014, 97.

Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 10 december 2014, 173/2014, tot vaststelling van een subsidieplafond en beleidsregels voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Gedetineerdenbegeleiding 2015-2016), *Stcrt.* 2014, 36426.

Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland, *Stcrt.* 2011, 193, laatstelijk gewijzigd bij de Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 september 2017, nr. 2017-256021, houdende wijziging van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001, de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001 en de Paspoortuitvoeringsregeling Koninklijke Marechaussee 2001 in verband met het vervallen van de verplichting een proces-verbaal bij de politie op te maken over een vermist reisdocument en met het vaststellen van een meldingsprocedure bij mogelijke fraude van een reisdocument, *Stcrt.* 2017, 54655.

Paspoortwet *Stb.* 1991, 498, laatstelijk gewijzigd bij het Besluit van 15 juni 2017, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Rijkswet van 17 mei 2017 houdende wijziging van de Paspoortwet in verband met het vervallen van de verplichting een proces-verbaal bij de politie op te maken over een vermist reisdocument en enkele andere wijzigingen (*Stb.* 2017, 217), *Stb.* 2017, 284.

## Nederlandse jurisprudentie

Gerechtshof 's Gravenhage, zaaknummer 02/43, 25 november 2004, ECLI:NL:GHSGR:2004:AR7484.

Rechtbank Den Haag, zaaknummers AWB 16/24120, AWB 16/28901 en AWB 16/29920, 30 november 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:14187.

## EK/TK-documenten

EK, Vergaderjaar 2018-2018, 34 962, B, EU-voorstel: Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) COM (2018) 252.

TK, Vergaderjaar 1998-1999, Kamerstuk 25 203, nr. 9, *Nederlanders in buitenlandse gevangnissen en buitenlanders in Nederlandse gevangnissen.*



- TK, Vergaderjaar 2000-2001, Kamerstuk 27 430, nr. 2, *Gedetineerdzorg in het buitenland.*
- TK, Vergaderjaar 2001-2002, Kamerstuk 25 203, nr. 15, *Nederlanders in buitenlandse gevangenissen en buitenlanders in Nederlandse gevangenissen.*
- TK, Vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 500 V, nr. 165, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2011.*
- TK, Vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 500-V, nr.137, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2011.*
- TK, Vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734, nr. 1, *Modernisering Nederlandse diplomatie.*
- TK, Vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734, nr. 10, *Kamerbrief bij Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2010.*
- TK, Vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 734, nr. 9, *Modernisering Nederlandse diplomatie.*
- TK, Vergaderjaar 2011-2012, *Aanhangsel Handelingen, nr. 3068, Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden.*
- TK, Vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 22 112, nr. 1337, *Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie.*
- TK, Vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 30 010, nr. 18, *Gedetineerdenbegeleiding buitenland.*
- TK, Vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 33 000 V, nr. 72, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2012.*
- TK, Vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 30 010, nr. 19, *Gedetineerdenbegeleiding buitenland.*
- TK, Vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 32 734, nr. 15, *Modernisering Nederlandse diplomatie.*
- TK, Vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 33 400 V, nr. 8, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2013.*
- TK, Vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 33 400 V, *Vaststelling begroting Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2013.*
- TK, Vergaderjaar 2013-2014, *Aanhangsel Handelingen, nr. 2441, Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden.*
- TK, Vergaderjaar 2013-2014, Kamerstuk 30 010, nr. 20, *Gedetineerdenbegeleiding buitenland.*
- TK, Vergaderjaar 2013-2014, Kamerstuk 32 734, nr. 22-II, *Modernisering Nederlandse diplomatie.*
- TK, Vergaderjaar 2013-2014, Kamerstuk 33 750 V, *Vaststelling begroting Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2014.*
- TK, Vergaderjaar 2014-2015, *Aanhangsel Handelingen, nr. 3053, Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden.*
- TK, Vergaderjaar 2014-2015, Kamerstuk 22 112, nr. 1959, *Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie.*
- TK, Vergaderjaar 2014-2015, Kamerstuk 25 764, nr. 69, *Reisdocumenten.*
- TK, Vergaderjaar 2014-2015, Kamerstuk 25 764, nr. 86, *Reisdocumenten.*
- TK, Vergaderjaar 2014-2015, Kamerstuk 30 010, nr. 21, *Gedetineerdenbegeleiding buitenland.*
- TK, Vergaderjaar 2014-2015, Kamerstuk 30 010, nr. 22, *Gedetineerdenbegeleiding buitenland.*
- TK, Vergaderjaar 2014-2015, Kamerstuk 30 010, nr. 23, *Gedetineerdenbegeleiding buitenland.*
- TK, Vergaderjaar 2014-2015, Kamerstuk 32 734, nr. 27, *Modernisering Nederlandse diplomatie.*
- TK, Vergaderjaar 2014-2015, Kamerstuk 34000, *Vaststelling begroting Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2015.*
- TK, Vergaderjaar 2015-2016, Kamerstuk 25 764, nr. 102, *Reisdocumenten.*
- TK, Vergaderjaar 2015-2016, Kamerstuk 25 764, nr. 94, *Reisdocumenten.*
- TK, Vergaderjaar 2015-2016, Kamerstuk 30 010, nr. 26, *Gedetineerdenbegeleiding buitenland.*
- TK, Vergaderjaar 2015-2016, Kamerstuk 30 010, nr. 27, *Gedetineerdenbegeleiding buitenland.*
- TK, Vergaderjaar 2015-2016, Kamerstuk 30 010, nr. 28, *Gedetineerdenbegeleiding buitenland.*
- TK, Vergaderjaar 2015-2016, Kamerstuk 34300, *Vaststelling begroting Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2016.*
- TK, Vergaderjaar 2016-2017, *Aanhangsel van de Handelingen, nr. 103, Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden.*
- TK, Vergaderjaar 2016-2017, Kamerstuk 25 764, nr. 104, *Reisdocumenten.*



TK, Vergaderjaar 2016-2017, Kamerstuk 34 725 V, nr. 2, *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Buitenlandse Zaken*.

TK, Vergaderjaar 2016-2017, Kamerstuk 34 725 V, nr. 8, *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Buitenlandse Zaken*.

TK, Vergaderjaar 2016-2017, Kamerstuk 34550, *Vaststelling begroting Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2017*.

TK, Vergaderjaar 2017-2018, Kamerstuk 25 764, nr. 107, *Reisdocumenten*.

TK, Vergaderjaar 2017-2018, Kamerstuk 30 010, nr. 37, *Gedetineerdenbegeleiding buitenland*.

TK, Vergaderjaar 2017-2018, Kamerstuk 30 010, nr. 39, *Gedetineerdenbegeleiding buitenland*.

TK, Vergaderjaar 2017-2018, Kamerstuk 34 950 V, nr. 2, *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Buitenlandse Zaken*.

TK, Vergaderjaar 2018-2019, Aanhangsel Handelingen 25 764, nr. 598, *Reisdocumenten*.

TK, Vergaderjaar 2018-2019, Kamerstuk 25 764, nr. 110, *Reisdocumenten*.

TK, Vergaderjaar 2018-2019, Kamerstuk 25 764, nr. 114, *Reisdocumenten*.

TK, Vergaderjaar 2018-2019, Kamerstuk 30 010, nr. 40, *Gedetineerdenbegeleiding buitenland*.

TK, Vergaderjaar 2018-2019, Kamerstuk 34 550V, nr. 52, *Evaluatie Eenheid Huwelijksdwang/ uitvoering amendement Ten Broeke cs*.

TK, Vergaderjaar 2018-2019, Kamerstuk 35 000 V, nr. 29, *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2019*.

## Ministerie van Buitenlandse Zaken

Handboek Buitenlandse Zaken (HBBZ)

COMMA

BZ (2013) *Procedures Satellietelefoon*.

CIO BZ (2016) *I-Strategie BZ 2016-2019. Aansluiten op de wereld van morgen*.

DCM (2013) *Operationalisering strategie Consulaire Diplomatie DCM veranderprogramma*.

DCM (2013) Memo aan DGES: *Kostendeekkende tarieven reisdocumenten 2014*, 14 november 2013.

DCM (2018) *Evaluatie Orange Carpet*.

DCV (2011) *Processen VV en regionalisering*.

DCV (2011) *SCOT leden*.

DCV (2012) *Beleidskader inzet externe dienstverlener*.

DCV (2012) *Consulaire Diplomatie. Strategie 2013-2017*.

DCV (2012) *Impactanalyse DCM-regionalisering*.

DCV (2012) *Normen, (regionale) consulaire processen. Onderdeel van het Kader Consulaire Dienstverlening*.

DCV (2012) *SCOT-procedure*.

DCV (2012) *Standpunt DCM over te regionaliseren processen*.

DCV (2011) *Vooronderzoek E-dienstverlening consulaire processen*.

DCV (2013) *Business Case E-diensten – internetaanvraag visa en reisdocumenten*.

DCV (2013) *Domeinarchitectuur DCM 2013-2017. Slimmer, moderner en efficiënter werken*.

DCV (2013) *Evaluatie Orange Carpet*.

DCV (2013) *SCOT-training*.

DCV (2014) *Business Case Herinrichting Ondersteuning en expertise reisdocumentenproces Ministerie van Buitenlandse Zaken*, 23 mei 2014.

DCV (2014) *Business Case: 24/7 Contact Center*.

DCV (2015) *Beoordelingsmemorandum Postenweb*.

DCV (2015) *Implementatieplan e-betalen*.

DCV (2015) *Kaderstelling standaardisering RSO kwartaalrapportages*.

DCV (2015) *Loket van de toekomst, onderzoek front office processen DCV*.



DCV (2015) *Onder een dak, Implementatieplan wereldwijd back office reisdocumenten.*

DCV (2015) *Plan van aanpak behandelprofielen, op basis van vooronderzoek.*

DCV (2015) *Strategie Consulaire Diplomatie: Een Tussenbalans. Veranderprogramma DCV 2013 – 2017.*

DCV (2016) *Consulaire bijstand - Vervanging registratiemodule (Kompas).*

DCV (2016) *Evacuatie Nederlanders in consulaire crisissituaties.*

DCV (2016) *Instructies consulaire taken aan honorair consuls.*

DCV (2016) *Plan van aanpak behandelprofielen fase 3, intelligence en lokale informatie.*

DCV (2017) *Eindevaluatie pilot fase II Informatie Ondersteund Beslissen (Behandelprofielen).*

DCV (2017) *Evacuatiebeleid Nederlanders in crisissituaties.*

DCV (2017) *Evaluatie pilot inzet EDV in het reisdocumentenproces.*

DCV (2017) *Instructie voor de ambassades bij crisis/calamiteit; DCV, 2012, SCOT-procedure; DCV, 2013, Toelichting op SCOT en opleiding van SCOT.*

DCV (2017) *Kader inzet EDV 2017.*

DCV (2017) *Modernisering Consulaire Diplomatie; Rapportage 2013-2017 en plan 2017-2020.*

DCV (2017) *Oproep nieuwe vrijwilligers voor Snel inzetbaar Crisis Ondersteuningsteam (SCOT).*

DCV (2018) *De Staat van het Consulaire.*

DCV (2018) *Evacuatiebeleid BZ. Evacuatieplan voor de ambassades.*

DCV (2018) *Orange Carpet, kaderstelling voor het invoeren van een Orange Carpet Protocol.*

DCV (2018) *Richtlijnen Project Informatieondersteund Beslissen (BAO).*

DCV en Directie Bedrijfsvoering (2014) *Notitie Visie op e-Dienstverlening en de rol van de (generieke) e-Suite.*

DCV (2017) *Consulair – Instructie voor de ambassades bij crisis/calamiteit.*

DCV, RSO WEU en ZKA Londen (2017) *Mid-term evaluatie pilot inzet EDV in het paspoortproces.*

IOB (2011) *Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2011.*

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2010) *Business Case Project Regionalisering 'Op weg naar beter en kleiner'.*

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018) *Consulaire Crisisorganisatie. Taken en verantwoordelijkheden bij consulaire crises.*

SG/DG-beraad (2013) *Modernisering Diplomatie. Plan van Aanpak. Hervormingen en bezuinigingen BZ 2014-2016.*

Stuurgroep CSO (2017) *Implementatieplan 'van regionalisering naar taakspecialisatie' Consulaire Service Organisatie (CSO).*

Team Informatie Ondersteund Beslissen (2019) *Advies borging local intelligence binnen het visum beslisproces.*

VCI/Centrale Crisiscoördinator (2016) *Departementaal Handboek Crisisbeheersing BZ, versie november 2016.*

## Websites

[www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu)

[www.informatieservice.nederlandwereldwijd.nl](http://www.informatieservice.nederlandwereldwijd.nl)

[www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl)

[www.nctv.nl](http://www.nctv.nl)

[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

[www.sanctieuitvoering.nl](http://www.sanctieuitvoering.nl)

[www.smarttraveller.gov.au](http://www.smarttraveller.gov.au)

[www.statista.com](http://www.statista.com)

[www.travel.gc.ca](http://www.travel.gc.ca)

[www.upinthesky.nl](http://www.upinthesky.nl)

<http://www.cepprobation.org/page/82/info-on-prisoners-and-families>

<https://www.economist.com/graphic-detail/2017/08/29/weather-related-disasters-are-increasing>



# Evaluatie- en studierapporten van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2012-2018





IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
430	2019	De burger centraal? Consulaire dienstverlening in beweging 2011-2018	978-90-5146-055-1
427	2018	Ontwikkeling en migratie	978-90-5328-502-2
426	2018	Monitoring and Evaluating Mainstreamed Adaptation to Climate Change: A synthesis study on climate change in development cooperation	978-90-5328-499-5
424	2018	Laveren met een vaste koers. Beleidsdoorlichting non-proliferatie, wapenbeheersing en exportcontrole van strategische goederen	978-90-5328-500-8
423	2018	Review of the monitoring systems of three projects in Syria: AJACS, White Helmets and NLA	978-90-5328-498-8
422	2018	Transition and inclusive development in Sub-Saharan Africa: An Analysis of poverty and inequality in the context of transition	978-90-5328-501-5
422	2018	Transitie en inclusieve ontwikkeling in Sub-Sahara Afrika. Een analyse van armoede en ongelijkheid in de context van transitie	978-90-5328-497-1
421	2018	Nederland als gastland voor internationale organisaties – Evaluatie	-
420	2017	Better Ways of Trading: Evaluation of Technical Assistance for Trade Policy and Regulations	978-90-5328-494-0
419	2017	Food for thought: Review of Dutch food security policy 2012-2016	978-90-5328-495-7
418	2017	Policy review of Dutch development aid policy for improved water management, 2006-2016	978-90-5328-496-4
417	2017	Policy review of Dutch cooperation with UN development agencies	978-90-5328-493-3
417	2017	Beleidsdoorlichting van de Nederlandse samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties	978-90-5328-492-6
416	2017	Shifting Interests, Changing Relations, Support Under Pressure: Policy review of Dutch support to Southern civil society development	978-90-5328-489-6
415	2016	The gaps left behind: An evaluation of the impact of ending aid	978-90-5328-484-1
414	2016	Voorkomen is beter dan genezen. Nederland en de WHO (2011-2015)	978-90-5328-482-7
413	2016	Policy Review Public Diplomacy 2010-2014	978-90-5328-491-9

IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
413	2016	Beleidsdoorlichting publieksdiplomatie 2010-2014	978-90-5328-487-2
412	2016	How to break the vicious cycle: Evaluation of Dutch development cooperation in the Palestinian Territories 2008-2014	978-90-5328-483-4
411	2016	Cultuur als kans. Beleidsdoorlichting van het internationaal cultuurbeleid 2009-2014	978-90-5328-480-3
410	2015	Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid. Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde	978-90-5328-478-0
409	2015	Evaluation of the Matra Programme in the Eastern Partnership countries 2008-2014	978-90-5328-475-9
408	2015	Aided Trade: An evaluation of the Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries (2005-2012)	978-90-5328-477-3
407	2015	Opening doors and unlocking potential: Key lessons from an evaluation of support for Policy Influencing, Lobbying and Advocacy (PILA)	978-90-5328-474-2
406	2015	Policy Review of Dutch Humanitarian Assistance, 2009-2014	978-90-5328-481-0
406	2015	Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp 2009-2014	978-90-5328-473-5
405	2015	Gender sense & sensitivity: Policy evaluation on women's rights and gender equality (2007-2014)	978-90-5328-471-1
404	2015	Renewable energy: Policy review on the Dutch contribution to renewable energy and development. Summary report	978-90-5328-476-6
404	2015	Met hernieuwde energie. Beleidsdoorlichting van de Nederlandse bijdrage aan hernieuwbare energie en ontwikkeling	978-90-5328-472-8
403	2015	Premises and promises: A study of the premises underlying the Dutch policy for women's rights and gender equality	978-90-5328-469-8
402	2015	Work in Progress: Evaluation of the ORET Programme: Investing in Public Infrastructure in Developing Countries	978-90-5328-470-4
401	2015	Evaluation of the MDG3 Fund: 'Investing in Equality' (2008-2011)	978-90-5328-468-1



IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
400	2015	The Only Constant is Change: Evaluation of the Dutch contribution to transition in the Arab region (2009-2013)	978-90-5328-467-4
399	2015	Gender, peace and security: Evaluation of the Netherlands and UN Security Council resolution 1325	978-90-5328-465-0
398	2014	Navigating a sea of interests: Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy 2008-2013	978-90-5328-460-5
397	2014	Riding the wave of sustainable commodity sourcing: Review of the Sustainable Trade Initiative IDH 2008-2013	978-90-5328-464-3
396	2014	Access to Energy in Rwanda. Impact evaluation of activities supported by the Dutch Promoting Renewable Energy Programme	978-90-5328-463-6
395	2014	A strategic approach? Dutch coalition-building and the 'multi-bi approach' in the context of EU decision-making (2008-2012). Summary, main findings and issues for consideration	978-90-5328-462-9
395	2014	Strategie bij benadering. Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012)	978-90-5328-462-9
394	2014	Autonomy, partnership and beyond: A counterfactual analysis of policy coherence for Ghana	978-90-5328-459-9
393	2014	Balanceren tussen koopmanschap en diplomatie. Evaluatie van de Netherlands Business Support Offices 2008-2013	978-90-5328-458-2
392	2014	Good things come to those who make them happen: Return on aid for Dutch exports	978-90-5328-456-8
391	2014	Useful patchwork: Direct Funding of Local NGOs by Netherlands Embassies 2006-2012	978-90-5328-455-1
390	2014	Investeren in wereldburgerschap. Evaluatie van de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO)	978-90-5328-454-4
389	2014	In search of focus and effectiveness: Policy review of Dutch support for private sector development 2005-2012 (extensive summary)	978-90-5328-461-2
389	2014	Op zoek naar focus en effectiviteit. Beleidsdoorlichting van de Nederlandse inzet voor Private Sector Ontwikkeling 2005-2012	978-90-5328-451-3

IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
388	2013	Évaluation d'impact des foyers améliorés au Burkina Faso : Étude de l'impact de deux activités bénéficiant du soutien du Programme de promotion des énergies renouvelables	978-90-5328-452-0
388	2013	Impact evaluation of improved cooking stoves in Burkina Faso: The impact of two activities supported by the Promoting Renewable Energy Programme	978-90-5328-449-0
387	2013	Between Ambitions and Ambivalence: Mid-term Evaluation SNV Programme 2007-2015	978-90-5328-448-3
386	2013	Evaluation issues in financing for development: Analysing effects of Dutch corporate tax policy on developing countries	978-90-5328-447-6
385	2013	Economic diplomacy in practice: An evaluation of Dutch economic diplomacy in Latin America	978-90-5328-446-9
384	2013	Achieving universal access to sexual and reproductive health and rights: Synthesis of multilateral contribution to advancing sexual and reproductive health and rights (2006-2012)	978-90-5328-445-2
383	2013	NGOs in action: A study of activities in sexual and reproductive health and rights by Dutch NGOs	978-90-5328-444-5
382	2013	Buscando novas relações : Avaliação da política externa dos Países Baixos para a América Latina. Informe especial sobre o Brasil	978-90-5328-453-7
382	2013	En busca de nuevas relaciones: Evaluación de la política exterior de los Países Bajos en América Latina. Resumen del informe principal	978-90-5328-450-6
382	2013	Op zoek naar nieuwe verhoudingen. Evaluatie van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika	978-90-5328-443-8
381	2013	Balancing Ideals with Practice: Policy evaluation of Dutch involvement in sexual and reproductive health and rights 2007-2012	978-90-5328-442-1
380	2013	Linking Relief and Development: More than old solutions for old problems?	978-90-5328-441-4
379	2013	Investeren in stabiliteit. Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht	978-90-5328-440-7
378	2013	Public private partnerships in developing countries. A systematic literature review	978-90-5328-439-1





IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
377	2013	Corporate Social Responsibility: the role of public policy. A systematic literature review of the effects of government supported interventions on the corporate social responsibility (CSR) behaviour of enterprises in developing countries	978-90-5328-438-4
376	2013	Renewable Energy: Access and Impact. A systematic literature review of the impact on livelihoods of interventions providing access to renewable energy in developing countries	978-90-5328-437-7
375	2013	The Netherlands and the European Development Fund – Principles and practices. Evaluation of Dutch involvement in EU development cooperation (1998-2012)	978-90-5328-436-0
374	2013	Working with the World Bank. Evaluation of Dutch World Bank policies and funding 2000-2001	978-90-5328-435-3
373	2012	Evaluation of Dutch support to human rights projects (2008-2011)	978-90-5328-433-9
372	2012	Beziehungen, Ergebnisse und Ertrag: Evaluierung der Zusammenarbeit in der Benelux-Union aus niederländischer Perspektive. Hauptkenntnisse und Anregungen	978-90-5328-431-5
372	2012	Relations, résultats et rendement. Évaluation de la coopération au sein de l'Union Benelux du point de vue des Pays-Bas	978-90-5328-434-6
372	2012	Relaties, resultaten en rendement. Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief	978-90-5328-431-5
371	2012	Convirtiendo un derecho en práctica. Evaluación de impacto del programa del cáncer cérvico-uterino del Centro de Mujeres Ixchen en Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-432-2

IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
371	2012	Turning a right into practice. Impact evaluation of the Ixchen Centre for Women cervical cancer programme in Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-429-2
370	2012	Equity, accountability and effectiveness in decentralisation policies in Bolivia	978-90-5328-428-5
369	2012	Budget support: Conditional results – Review of an instrument (2000-2011)	978-90-5328-427-8
369	2012	Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden – Doorlichting van een instrument (2000-2011)	978-90-5328-426-1
368	2012	Civil Society, Aid, and Development: A Cross-Country Analysis	978-90-5328-425-4
367	2012	Energievoorzieningszekerheid en Buitenlandbeleid – Beleidsdoorlichting 2006-2010	978-90-5328-424-7
366	2012	Drinking water and Sanitation – Policy review of the Dutch Development Cooperation 1990-2011	978-90-5328-423-0
366	2012	Drinkwater en sanitaire voorzieningen – Beleidsdoorlichting van het OS-beleid 1990-2011	978-90-5328-422-3
365	2012	Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept – De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010	978-90-5328-421-6
364	2012	Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en Resultaten van onderzoek	978-90-5328-420-9



*De burger centraal? | IOB evaluatie | nr. 430 | De burger centraal? | IOB evaluatie | nr. 430 | De burger centraal? | IOB evaluatie | nr. 430 | De burger centraal? | IOB evaluatie | nr. 430 | De burger centraal? | IOB evaluatie | nr. 430*

**Uitgebracht door:**

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)  
[www.iob-evaluatie.nl](http://www.iob-evaluatie.nl)  
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

Foto voorpagina: iStock  
Foto Hg: Meie Kiel  
Foto's overige hoofdstukken: hollandse hoogte

ISBN: 978-90-5146-055-1

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | april 2019