



“Die Nederlanders kom je ook overal tegen”

Inzichten uit een internationale vergelijking van consulaire dienstverlening aan staatsburgers in het buitenland

Stijn Hoorens, Fook Nederveen, Tuure-Eerik Niemi, Victoria Jordan, Kate Cox, Marc Bentinck

For more information on this publication, visit www.rand.org/t/RR4288

Published by the RAND Corporation, Santa Monica, Calif., and Cambridge, UK

RAND® is a registered trademark.

© 2019; Tweede Kamer der Staten-Generaal

Cover image shared by Elliott Brown via Flickr Creative Commons;
no known copyright restrictions.

RAND Europe is a not-for-profit research organisation that helps to improve policy and decision making through research and analysis. RAND's publications do not necessarily reflect the opinions of its research clients and sponsors.

All rights reserved. No part of this book may be reproduced in any form by any electronic or mechanical means (including photocopying, recording, or information storage and retrieval) without permission in writing from the sponsor.

Support RAND

Make a tax-deductible charitable contribution at
www.rand.org/giving/contribute

www.rand.org

www.randeurope.org

Voorwoord

Waar je ook ter wereld gaat, Nederlanders kom je overal tegen. Er is geen volk reislustiger dan de Nederlanders, of je nu met de caravan naar Frankrijk gaat, op zakenreis in China bent, of gaat backpacken in Australië. Er wonen naar schatting 1 miljoen Nederlanders in het buitenland en er worden jaarlijks 25 miljoen buitenlandse reizen gemaakt. Dat gaat niet altijd probleemloos. Om in het geval van crisissituaties al die landgenoten van hulp te voorzien is een consulaire dienst van wereldniveau nodig. En dat is exact wat het kabinet beoogt met haar internationale ambitie om Nederland “wereldwijd koploper” in consulaire dienstverlening te laten zijn.

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer voert overleg over het beleid van de minister van Buitenlandse Zaken, uitgezonderd het interne beleid van de Europese Unie. Jaarlijks stelt de commissie een kennisagenda vast met thema’s die dat jaar speciale aandacht krijgen. Een thema waarop de commissie zich in 2018 en 2019 inhoudelijk verder wilde verdiepen was: ‘Nederlanders in het buitenland en consulaire dienstverlening.’ Hiertoe heeft een voorbereidingsgroep, bestaande uit de leden Sjoerdsma (D66) en Koopmans (VVD), een voorstel uitgewerkt voor een landenvergelijkende studie met als doel het identificeren van inzichten voor mogelijke verbetering van de consulaire dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland. De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken heeft RAND Europe vervolgens de opdracht verleend om dit onderzoek uit te voeren.

RAND Europe is een onafhankelijk not-for-profit-instituut voor beleidsonderzoek met als doel het verbeteren van beleid en besluitvorming. RAND Europe’s onderzoek is empirisch, onafhankelijk en objectief. Het onderhavige rapport presenteert de bevindingen van het onderzoek, die aanknopingspunten kunnen bieden voor een zinvolle gedachtenwisseling tussen de Tweede Kamer en de minister van Buitenlandse Zaken.

In lijn met RANDs kwaliteitsstandaarden voor onderzoek (*quality assurance*) heeft dit rapport een *peer review* ondergaan. De auteurs dragen de verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport die niet noodzakelijk overeenkomt met het standpunt van de Tweede Kamer. Voor meer informatie over dit onderzoek of RAND Europe kunt u contact opnemen met Stijn Hoorens (hoorens@rand.org).

RAND Europe
Rue de la Loi 82, bus 3
1040 Brussel
België
Tel. +32 2669 2400

RAND Europe
Westbrook Centre, Milton Road
Cambridge CB4 1YG Cambridge
United Kingdom
Tel. +44 1223 353329

Inhoud

Voorwoord.....	iii
Inhoud.....	v
Tabellen en kaders.....	vii
Samenvatting	ix
Dankwoord.....	xv
1. Inleiding	1
1.1. Consulaire dienstverlening in een veranderende wereld.....	2
1.2. Ambities en uitdagingen voor consulaire diensten in de toekomst	3
1.3. Lering trekken uit buitenlandse ervaringen	4
1.4. De afbakening van het onderzoek	4
1.5. Methodologische verantwoording.....	6
1.6. Leeswijzer	7
2. Consulaire dienstverlening in Nederland	9
2.1. De historie en ambities van de consulaire dienstverlening van Nederland.....	9
2.2. De karakteristieken van de consulaire dienstverlening van Nederland	11
2.3. Plannen voor de toekomst.....	14
3. De consulaire dienstverlening van andere landen.....	17
3.1. Australië	18
3.2. Duitsland.....	20
3.3. Estland	22
3.4. Frankrijk.....	24
3.5. Ierland	27
3.6. Verenigd Koninkrijk.....	30
3.7. Verenigde Staten.....	32
4. Inzichten uit het buitenland.....	37
4.1. Inzichten met betrekking tot wettelijke en beleidskaders	38
4.2. Inzichten met betrekking tot de organisatorische aspecten	40

4.3.	Inzichten met betrekking tot reisadvies en reisdocumenten	46
4.4.	Inzichten met betrekking tot de bijstand aan staatsburgers in nood.....	50
4.5.	Inzichten met betrekking tot de overige dienstverlening.....	54
4.6.	Ten slotte	56
Bronnen.....		57
Lijst van geïnterviewden.....		61

De landprofielen met gedetailleerde informatie staan in een afzonderlijk document met de bijlagen A tot en met H.

Tabellen en kaders

Tabellen

Tabel 1. Overzicht consulaire dienstverlening Nederland	12
Tabel 2. Overzicht consulaire dienstverlening Duitsland	21
Tabel 3. Overzicht consulaire dienstverlening Estland	23
Tabel 4. Overzicht consulaire dienstverlening Frankrijk	26
Tabel 5. Overzicht consulaire dienstverlening Verenigde Staten	33
Tabel 6. Kengetallen consulaire dienstverlening in de acht landen in 2018	35

Kaders

Kader 1. De onderwerpen binnen de consulaire dienstverlening	5
Kader 2. Kengetallen consulaire dienstverlening Nederland (2018)	9
Kader 3. Kengetallen consulaire dienstverlening Australië (2018)	18
Kader 4. Kengetallen consulaire dienstverlening Duitsland (2018)	20
Kader 5. Kengetallen consulaire dienstverlening Estland (2018)	22
Kader 6. Kengetallen consulaire dienstverlening Frankrijk (2018)	24
Kader 7. Kengetallen consulaire dienstverlening Ierland (2018)	27
Kader 8. Kengetallen consulaire dienstverlening Verenigd Koninkrijk (2018)	30
Kader 9. Kengetallen consulaire dienstverlening Verenigde Staten (2018)	32
Kader 10. Leeswijzer inzichten	37

Samenvatting

De consulaire dienstverlening omvat een breed scala aan diensten voor burgers die in het buitenland wonen of verblijven. Deze diensten worden doorgaans geleverd door diplomatieke en consulaire ambtenaren in ambassades en consulaten in het buitenland onder aansturing van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Onder consulaire diensten vallen onder andere: de uitgifte van reisdocumenten in het buitenland, het verstrekken van reisadviezen en hulp aan burgers in het buitenland in noodsituaties (zoals ziekenhuisopnames, overlijdensgevallen, kinderonvoering en detentiegevallen) en het verstrekken van inreisvisa aan buitenlandse toeristen, zakenlieden en studenten.

In een tijdperk van toegenomen mobiliteit, internationalisering en een multipolaire geopolitieke realiteit is de vraag naar consulaire dienstverlening gegroeid en zijn de consulaire zaken complexer geworden. Bovendien heeft de consulaire dienst te maken met de hoge verwachtingen van internationale reizigers die tegenwoordig bijna onbeperkte toegang hebben tot informatie. De consulaire dienstverlening heeft zich dan ook ontwikkeld tot een van de kerntaken van de verschillende ministeries van buitenlandse zaken. Dat geldt zeker voor de Nederlandse consulaire dienst en het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).

In het regeerakkoord van Rutte III beoogt het kabinet dat Nederland met haar internationale oriëntatie “wereldwijd koploper” wordt in consulaire dienstverlening. De toegenomen budgettaire ruimte, na een periode van bezuinigingen, zet het kabinet in voor het uitbreiden en versterken van het postennetwerk.

Doelstelling en afbakening

Tegen deze achtergrond is het thema ‘Nederlanders in het buitenland en consulaire dienstverlening’ vastgesteld als een van de bijzondere aandachtsgebieden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer. Omdat deze dienstverlening per definitie plaatsvindt op een internationaal speelveld, kennen vele landen dezelfde of vergelijkbare ontwikkelingen, uitdagingen en kansen. Daarom heeft de commissie opdracht gegeven tot de uitvoering van een landenvergelijkende studie om na te gaan hoe andere landen hun consulaire diensten inrichten.

Het doel van dit onderzoek is om inzichten te identificeren die aanknopingspunten bieden voor de verbetering van de consulaire dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland. Dit onderzoek mondt niet uit in conclusies of specifieke aanbevelingen. De inzichten en mogelijkheden betreffen hier de praktijken, ervaringen en ideeën uit andere landen die, met inachtneming van hun nationale context en beleidskaders, aanknopingspunten kunnen bieden voor een zinvolle gedachtenwisseling tussen de Tweede Kamer en de minister van Buitenlandse Zaken. Uiteindelijk kan dit onderzoek bijdragen aan een (verdere) verbetering van de Nederlandse consulaire dienstverlening. Aangezien de commissie ervoor heeft gekozen

de internationale vergelijkingen te richten op de dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland, valt visumverlening aan buitenlandse staatsburgers buiten het bestek van dit onderzoek.

Methodologische verantwoording

Voorafgaande aan dit onderzoek zijn door de begeleidingsgroep van de Tweede Kamer de volgende zeven landen geselecteerd voor het identificeren van deze inzichten en mogelijkheden: Australië, Duitsland, Estland, Frankrijk, Ierland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. In samenspraak met de begeleidingsgroep is een aantal onderwerpen binnen de consulaire dienstverlening uitgewerkt en zijn er vragen opgesteld die als leidraad hebben gediend voor het verzamelen van de informatie in Nederland en in de zeven vergelijkingslanden. Als bronnen zijn openbaar toegankelijke documenten geraadpleegd en er zijn interviews gehouden met experts en vertegenwoordigers van de consulaire diensten in de betreffende landen. Na voltooiing van de 'landprofielen' hebben vertegenwoordigers van de betreffende consulaire diensten deze gevalideerd. Op basis van de verzamelde informatie in de landprofielen zijn vervolgens per onderwerp inzichten voor Nederland geïdentificeerd.

Inzichten

De internationale vergelijking heeft inzichten opgeleverd voor verschillende aspecten van de consulaire dienstverlening aan burgers in het buitenland.

Wettelijke en beleidskaders

Het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen van 1963 vormt het internationaal rechtskader waarbinnen de basisprincipes voor de consulaire dienstverlening zijn opgesteld. Daarbovenop kan de manier waarop landen hun burgers in het buitenland bedienen op verschillende manieren worden ingericht en gereguleerd. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren op basis van een wettelijk of een beleidsmatig kader. Een dergelijk kader kan onder meer bepalen wie er recht hebben op hulp en op welk type hulp zij dan recht hebben. Zo hebben Duitsland en Estland een Consulaire Wet aangenomen waarin juridisch is vastgelegd wie, wanneer in aanmerking komt voor consulaire dienstverlening en waar de staat en de consulaire medewerkers aan moeten voldoen en verantwoordelijk voor zijn. In de Verenigde Staten zijn de consulaire verantwoordelijkheden in een aantal wetten vastgelegd. Daarnaast heeft het land, om ervoor te zorgen dat de consulaire diensten op een consistente en coherente manier worden aangeboden, beleidsdocumenten opgesteld waarin de overeengekomen procedures voor de consulaire zaken zijn vastgelegd. Net als Nederland is er ook een aantal vergelijkingslanden met een beleidsmatig kader. Een dergelijk model kan de autoriteiten meer bewegingsvrijheid verschaffen in het vaststellen wie, wanneer, welke hulp geboden kan worden. Om duidelijk te communiceren aan burgers in het buitenland welke dienstverlening zij wel en niet kunnen verwachten, hebben het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Australië een 'handvest' voor consulaire dienstverlening ontwikkeld en verspreid.

Wettelijke en beleidskaders

- Consulaire verplichtingen kunnen worden vastgelegd in een wet die duidelijk maakt wanneer burgers recht op bijstand hebben.
- In sommige landen zijn de consulaire verantwoordelijkheden in meerdere wetten verankerd.
- In landen waarin dit niet uitdrukkelijk wettelijk is vastgelegd, wordt het verzorgen van de consulaire dienstverlening door een beleidskader bepaald. Het argument hiervoor luidt vaak dat een op beleid gebaseerd kader de landen meer flexibiliteit biedt om in te spelen op de behoeften van hun burgers.
- Sommige landen hebben een 'consulair handvest' geïntroduceerd om te verduidelijken welke consulaire diensten burgers in het buitenland kunnen verwachten.

Organisatie van het consulaire netwerk

Een tweede categorie inzichten betreft de organisatie van de consulaire netwerken. De Verenigde Staten gebruiken bijvoorbeeld verschillende flexibele personeelsregelingen om hun wereldwijde aanwezigheid te vergroten. Hiertoe onderhoudt het een aantal 'consulaire agentschappen' en vrijwilligersnetwerken. Ook Frankrijk maakt gebruik van flexibele structuren in hun netwerk, waardoor ze tijdelijke vertegenwoordigingen kunnen oprichten of opheffen, afhankelijk van de consulaire behoeften van zijn burgers in het buitenland. Andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, zijn overgegaan tot centralisatie van de hulplijnen in een klein aantal callcenters, van waaruit eenvoudige consulaire kwesties kunnen worden opgelost en ingewikkeldere zaken kunnen worden doorgespeeld aan gespecialiseerde consulaire ambtenaren. Landen met een beperkt netwerk, zoals Estland, vertrouwen sterk op honorair consuls om een basisniveau van consulaire dienstverlening te kunnen bieden op locaties zonder een vertegenwoordiging. Om commerciële redenen hebben Ierland en Australië recent besloten hun netwerk uit te breiden met nieuwe diplomatieke posten, wat ook hun consulaire capaciteiten ten goede komt.

Het functioneren en inzetten van consulaire personeel

- Sommige landen bieden gestandaardiseerde 'kern'-opleidingen aan alle consulaire medewerkers aan om een consistente dienstverlening te krijgen, met daarnaast op maat gemaakte opleidingen, al naar gelang de specifieke behoefte van de consulaire medewerkers.
- Door diplomatieke medewerkers meerdere taken te geven, waaronder consulaire bijstand, kan men de doelmatigheid en veerkracht bevorderen.
- Multidisciplinaire medewerkers in het hoofdkwartier kunnen een uitgebreidere aanpak van de consulaire gevallen mogelijk maken.
- Flexibeler personeelsregelingen kunnen zorgen voor een betere wereldwijde aanwezigheid.

Organisatie van het diplomatieke netwerk

- Sommige landen zien het hoofdkwartier als een essentiële hub voor het delen van informatie en de flexibele allocatie van middelen.
- De centralisatie van de klantenservice in telefooncentrales kan bijdragen aan een verbeterde bereikbaarheid.
- Een uitbreiding van het diplomatieke netwerk met het oog op handelsbetrekkingen kan kansen bieden voor het intensiveren van de consulaire dienstverlening.
- Flexibele of tijdelijke missies helpen om hiaten in de diplomatieke netwerken te dichten.

Financiële aspecten

- In enkele landen wordt door de consulaire dienst om een financiële bijdrage gevraagd voor notariële diensten en voor het verstrekken van reisdocumenten.
- Sommige landen houden een specifiek noodfonds aan om eventuele crisisoperaties in noodsituaties te financieren.

Reisadviezen en reisdocumenten

Met betrekking tot de reisadviezen hebben we een aantal praktijken geïdentificeerd die landen gebruiken om verschillende groepen burgers te bereiken. Dit gaat in het bijzonder om groepen die het kwetsbaarst zijn als ze naar het buitenland afreizen. Diverse vergelijkingslanden, waaronder de Verenigde Staten, Australië en het Verenigd Koninkrijk, geven reisadviezen gericht op specifieke doelgroepen, zoals de LHBTI-gemeenschap, vrouwen of jongeren. Daarnaast voeren landen als Estland en Ierland campagnes, wordt er gebruikgemaakt van mobiele applicaties en worden andere communicatieactiviteiten ondernomen om verschillende doelgroepen te bereiken.

Ook proberen landen de verstrekking van reisdocumenten te vergemakkelijken. Zo worden online paspoorttoepassingen steeds gebruikelijker. Online paspoortdiensten maken het makkelijker voor burgers om aanvragen in te dienen, met name voor landen waar het consulaire netwerk een beperkt bereik heeft, zoals bij Estland. Ook kan het de verwerkingstijden verkorten (zoals bij Ierland) of goedkoper maken (zoals bij het Verenigd Koninkrijk). In deze landen is fysieke aanwezigheid over het algemeen geen vereiste meer om een paspoort te vernieuwen.

Reisadvies

- Sommige landen zetten doelgericht communicatiemiddelen en dienstverlenende activiteiten in om verschillende doelgroepen en gemeenschappen te bereiken, waarvan ze menen dat die een hoger risico lopen wanneer die naar het buitenland afreizen of zich daar vestigen.
- Landen zijn ook begonnen om digitale communicatiemiddelen op nieuwe manieren te benutten.

Reisdocumenten

- Door staatsburgers die in het buitenland verblijven of reizen de mogelijkheid te geven om online een nieuw paspoort aan te vragen, hoeft men minder vaak persoonlijk langs te komen.
- Organisatorische hervormingen met betrekking tot de uitgifte van reisdocumenten in het buitenland kunnen leiden tot een langere tijdsduur of een hogere prijs.
- Sommige landen zorgen voor een veilige bezorging van de reisdocumenten door ze per post te versturen en ze elektronisch te volgen.
- Speciale nadruk kan gelegd worden op praktijken die paspoortfraude bestrijden.

Bijstand aan burgers in nood

Steun aan burgers in nood in de vorm van consulaire bijstand omvat verschillende diensten en kan op verschillende manieren worden ingericht. Sommige landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Australië, geven nadrukkelijk de prioriteit aan consulaire zaken waarvan de kwetsbaarheid van de burger als het grootst wordt beschouwd, zoals in het geval van rouwverwerking, misdaad, ernstige ziekte of een crisissituatie. Australië heeft hier een speciale kwetsbaarheidsmatrix voor opgesteld om te garanderen dat de kwetsbaarheid op alle consulaire posten volgens dezelfde criteria wordt beoordeeld.

Enkele landen, zoals de Verenigde Staten, Frankrijk en Estland, bieden ook financiële bijstand voor repatriëring (in de vorm van leningen). Doorgaans wordt deze hulp alleen geboden in ernstige noodsituaties, wat per consulaire geval afzonderlijk wordt vastgesteld.

De consulaire bijstand aan burgers met een meervoudige nationaliteit varieert sterk. De Franse autoriteiten garanderen dezelfde hulpverlening aan burgers met een dubbele nationaliteit als aan alle andere Franse burgers in het buitenland, dus indien toegestaan ook aan gedetineerden die worden

vastgehouden in het land van hun andere nationaliteit. Andere landen, zoals Australië en Duitsland, treden in deze gevallen terughoudender op. Zij garanderen burgers met een dubbele nationaliteit niet dezelfde behandeling als hun andere burgers in het buitenland.

Sommige landen hebben speciale eenheden opgezet die zich richten op het aanpakken van specifieke, vaak complexe consulaire zaken. Het Verenigd Koninkrijk heeft bijvoorbeeld een speciale eenheid voor gedwongen huwelijken, die gezamenlijk wordt beheerd door de departementen voor Buitenlandse en Binnenlandse Zaken. Ook is het Britse consulaire responsteam op het hoofdkantoor van het departement opgezet als een multidisciplinair team, met onder meer een maatschappelijk werker, een mensenrechtenadvocaat en een politieagent.

Er is in dit onderzoek ook gekeken naar de consulaire dienstverlening aan burgers in gevangenschap in het buitenland. Een voorbeeld van een inzicht op dit gebied is dat landen bilaterale overeenkomsten sluiten met andere landen om burgers in elkaars landen meer bescherming te kunnen bieden dan de gevestigde internationale praktijk. Australië heeft bijvoorbeeld een overeenkomst met China waardoor het vaker een bezoek kan brengen aan Australiërs die in China in gevangenschap zitten.

Samenwerkingsverbanden

- Sommige landen gaan met buurlanden een bilateraal en/of multilateraal samenwerkingsverband aan.
- Uitgebreide samenwerking met ngo's tijdens en na de repatriëring van staatsburgers in nood kan helpen de kwetsbaarste burgers bij te staan.

Kwetsbaarheidsbeoordelingen

- Sommige landen beoordelen de mate van kwetsbaarheid van hun staatsburgers en hun behoefte aan bijstand op een systematische manier.

Crisisrespons

- De crisisparaatheid van de afzonderlijke missies kan worden verbeterd door crisisresponsplannen op te stellen.
- Sommige landen komen met speciale eenheden om specifieke en vaak complexe (consulaire) gevallen aan te pakken.

Repatriëring

- Een aantal landen verleent financiële bijstand voor repatriëring in de vorm van een lening.

Bijstand aan staatsburgers in gevangenschap

- In Frankrijk zijn burgers met een dubbele nationaliteit verzekerd van consulaire bijstand in het buitenland.
- Enkele landen gaan bilaterale overeenkomsten aan om de omstandigheden van hun burgers in gevangenschap te verbeteren.
- Landen passen verschillende praktijken toe om het welzijn te garanderen van hun staatsburgers die in het buitenland in gevangenschap zitten.

Overige dienstverlening

Ten slotte hebben we een aantal praktijken geïdentificeerd met betrekking tot verkiezingen en culturele evenementen georganiseerd door missies in het buitenland. Consulaire ambtenaren faciliteren vaak het stemmen van hun burgers in het buitenland bij verkiezingen in het thuisland. In Frankrijk mogen burgers in het buitenland stemmen op consulaire vertegenwoordigers die hen vertegenwoordigen in de Assemblee voor Franse burgers in het buitenland (naast de verkiezingen voor de Nationale Assemblee van het Franse parlement). De Franse consulaire dienst heeft ook subsidieprogramma's voor organisaties die culturele

evenementen organiseren om Frankrijk te promoten in het buitenland. Ook beheert de Franse dienst een speciaal fonds dat educatieve, liefdadigheids- en culturele initiatieven financiert. Ierland, bekend om zijn omvangrijke diaspora in het buitenland, beschouwt het organiseren van culturele evenementen als een belangrijke consulaire taak. Culturele evenementen worden onder andere ingezet om Ierland in het buitenland te promoten. In verschillende andere landen worden culturele of publieksdiplomatie niet uitgevoerd door de consulaire dienst, maar vallen onder de verantwoordelijkheid van andere afdelingen binnen het ministerie of departement.

Stemmen in het buitenland

- Dankzij online stemmen kunnen burgers in het buitenland hun stem uitbrengen waar en wanneer hen dat uitkomt.
- In sommige districtenstelsels kunnen burgers in het buitenland stemmen voor volksvertegenwoordigers die de belangen van burgers in het buitenland behartigen.
- Franse staatsburgers in het buitenland kunnen eenmaal in de zes jaar deelnemen aan verkiezingen voor het 'parlement' voor Fransen in het buitenland dat optreedt als raadgever van de Franse overheid op het gebied van consulaire dienstverlening.

Culturele evenementen

- In sommige landen vormt het organiseren van culturele evenementen een essentieel onderdeel van de consulaire werkzaamheden.

Dankwoord

Het onderzoeksteam van RAND Europe is de leden Sjoerdsma en Koopmans en de ondersteunende ambtelijke staf van de Dienst Analyse en Onderzoek, Jan Harm Boiten en Mirjam van het Loo, erkentelijk voor de gedegen begeleiding bij het proces en de zinvolle feedback op eerdere versies van het rapport. Daarnaast danken we Dhr. T. Van Toor, griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer, voor zijn bijdrage. Ook willen we Christian van Stolk en Erik Frinking bedanken voor hun opbouwend commentaar tijdens de *peer review* in het kader van RANDs procedures voor kwaliteitsgarantie (*quality assurance*).¹ Wij danken Joris Lenstra voor zijn ondersteuning met vertaalwerk en tekstredactie. Bovendien willen we alle geïnterviewden en vertegenwoordigers van de ministeries van Buitenlandse Zaken in de acht landen bedanken voor hun tijd en waardevolle bijdragen. Deze zijn opgenomen in de lijst met geïnterviewden, van wie het grootste deel anoniem wenst te blijven.

Ten slotte zijn we de medewerkers van de Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV) bij het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag en de Nederlandse vertegenwoordigingen in de zeven overige landen bijzonder erkentelijk voor hun hulp bij het onder de aandacht brengen van dit onderzoek bij hun collega's van de betreffende consulaire diensten.

¹ Voor meer informatie over RAND's kwaliteitsstandaarden voor onderzoek, zie: <https://www.rand.org/about/standards.html>

1. Inleiding

Consulaire dienstverlening wordt doorgaans opgevat als de hulp die aan de eigen burgers verleend wordt in het buitenland en – in het land van herkomst – aan de aangewezen contactpersonen van deze burgers.² De dienstverlening omvat tegenwoordig een breed scala aan diensten. Het betreft hierbij onder andere de uitgifte van reisdocumenten, reisadviezen en hulp in noodsituaties in het buitenland (ziekenhuisopnames, overlijdensgevallen, kinderontvoering, detentiegevallen, journalisten die vanwege hun werk in de problemen komen) en de verstrekking van inreisvisa aan buitenlandse toeristen, zakenlieden en studenten. Overheden verlenen deze diensten over het algemeen aan hun eigen burgers – wanneer deze in het buitenland reizen of verblijven – en aan visumplichtige buitenlanders die deze landen wensen te bezoeken. Door medewerkers van de consulaire dienst in Nederland werd dit als volgt verwoord: “Consulaire dienstverlening staat voor de mensgerichte kant van de diplomatie.”³

In 1963 zijn de basisprincipes van de consulaire dienstverlening vastgelegd in het *Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen*.⁴ In 1986 trad dit verdrag in werking in Nederland.⁵ Consulaire diensten worden doorgaans geleverd door diplomatieke en consulaire ambtenaren die bij de ambassades en consulaten zijn gestationeerd onder de beleidsmatige aansturing van het betreffende ministerie van Buitenlandse Zaken. Consulaire diplomatie overlapt met andere verantwoordelijkheden van de ministeries van Buitenlandse Zaken, zoals economische diplomatie, publieksdiplomatie⁶ en ontwikkelingshulp. Daarbij kan die van invloed zijn op de algemene bilaterale betrekkingen tussen landen.⁷ Sommige landen, zoals de Verenigde Staten, hebben daarom een aparte organisatiestructuur gericht op het verlenen van consulaire bijstand,⁸ terwijl andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, de ambtenaren in de diplomatieke missies zowel een diplomatieke als een consulaire rol toekennen.⁹

² Jones-Bos en Van Daalen (2007)

³ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van BZ/DCV, 12 juli 2019

⁴ Lee (1969)

⁵ Overheid.nl (2019)

⁶ Publieksdiplomatie is een term die refereert aan inspanningen die door een overheid gestuurd worden om hun belangen en waarden onder buitenlandse burgers te bevorderen.

⁷ Melissen en Hocking (2015)

⁸ Hamilton (2009)

⁹ National Audit Office (2005)

1.1. Consulaire dienstverlening in een veranderende wereld

In de afgelopen decennia hebben de opzet en organisatie van consulaire diensten zich ontwikkeld binnen een veranderende administratieve en maatschappelijke context. Enkele voorbeelden worden hier uitgelicht.

Ten eerste heeft het internet de toegang van burgers tot (meer) informatie verbeterd. Hierdoor is de druk op de verantwoordelijke ministeries om de kwaliteit van consulaire diensten te verbeteren opgevoerd. Als gevolg van een steeds verdere digitalisering van de publieke sector verwachten burgers tegenwoordig van overheidsdiensten dat deze snel en technologisch toegankelijk worden geleverd maar tegelijkertijd ook een persoonlijke benadering kennen.¹⁰ Dankzij een stijgend aantal reisbewegingen en veranderende reispatronen is de vraag naar consulaire diensten onder Nederlanders in het buitenland bovendien toegenomen.¹¹ Tegenover deze ontwikkelingen staat dat de toegenomen digitalisering en verbeterde analysemogelijkheden hebben geleid tot een verbetering van de dienstverlening en het optimaliseren van de crisisrespons en -paraatheid.¹²

Een tweede uitdaging behelst het toegenomen aantal dubbele nationaliteiten onder burgers.¹³ Sommige landen staan toe dat hun burgers een tweede nationaliteit bezitten – de zogenaamde ‘bipatriden’ – terwijl andere landen dat verbieden. Ook zijn er landen waar het afstand doen van het staatsburgerschap niet wordt erkend. Onderzoek van Oliver (2016) laat zien hoe landen op uiteenlopende wijzen hun bipatride staatsburgers consulaire bijstand proberen te bieden in de landen van hun tweede nationaliteit. Sommige landen beperken juist de consulaire hulp aan bipatriden.

Om de hogere verwachtingen en de toegenomen complexiteit van consulaire zaken op te vangen, hebben nationale overheden innovatieve maatregelen getroffen. De internationale consulaire samenwerking is bijvoorbeeld verbreed en verdiept. Zo houden het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Australië, Nieuw-Zeeland en Canada een *Consular Colloque*: een forum waar men lering trekt uit elkaars benaderingen en inspanningen coördineert. Men denke daarbij aan het onderling afstemmen van contacten met derde landen en van optreden in crisissituaties.¹⁴ Daarnaast heeft een groep gelijkgestemde landen het zogenaamde *Global Consular Forum* opgericht, dat momenteel 35 landen telt, waaronder Nederland.¹⁵ Het forum biedt de leden een platform voor het uitwisselen van ervaringen, hulpmiddelen, praktijken en geleerde lessen bij de levering van consulaire dienstverlening, crisisbeheersing en crisisrespons. In een rapport uit 2015 stelden de leden vast dat de “unieke aard en het belang van consulaire werk een bijzondere uitdaging vormen wanneer de vraag naar consulaire diensten groeit en de middelen beperkt zijn”.¹⁶

¹⁰ Melissen en Hocking (2015)

¹¹ Jones-Bos en Van Daalen (2007)

¹² Melissen en Hocking (2015)

¹³ Forcese (2006, p.383)

¹⁴ UK Houses of Parliament (2010)

¹⁵ Global Consular Forum (homepage) (2019)

¹⁶ Global Consular Forum (2015)

Sommige landen, zoals de Scandinavische landen, onderhouden gezamenlijke consulaire centra, terwijl andere landen de consulaire zorg voor hun burgers in bepaalde regio's aan vertegenwoordigingen van derde landen overgedragen hebben.¹⁷ Eén van de meest geïnstitutionaliseerde vormen van internationale samenwerking is opgezet door de EU-lidstaten. EU-burgers hebben recht op consulaire bijstand van een andere EU-lidstaat wanneer zij zich bevinden in een land buiten de EU waar zij “niet vertegenwoordigd” zijn.¹⁸ EU-burgers zijn niet vertegenwoordigd wanneer er geen ambassade of consulaat van hun eigen lidstaat in het land is gevestigd of als deze niet in staat is hen te helpen. De EU streeft ernaar geen van haar burgers waar ook ter wereld consulair onbeschermd te laten zijn, waarbij de lidstaten met name in afgelegen gebieden de consulaire bijstandslasten delen.¹⁹

In een tijdperk van toegenomen mobiliteit, internationalisering en een multipolaire geopolitieke realiteit is consulaire dienstverlening door nationale staten belangrijker geworden voor een ordentelijk, wereldwijd personenverkeer. De consulaire dienstverlening heeft zich dan ook ontwikkeld tot een essentiële functie van moderne ministeries van Buitenlandse Zaken. Dit is zeker het geval voor de Nederlandse consulaire dienstverlening, die één van de kerntaken vormt van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).

1.2. Ambities en uitdagingen voor consulaire diensten in de toekomst

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III ligt vast dat het kabinet beoogt Nederland met haar internationale oriëntatie “wereldwijd koploper” te laten worden in consulaire dienstverlening. In het kader van deze ambitie wil het kabinet het Nederlandse postennetwerk weer uitbreiden en versterken, aldus het regeerakkoord. Bovendien is de oprichting van een ‘Loket Buitenland’ in het vooruitzicht gesteld, waar Nederlanders in het buitenland 24/7 terecht kunnen voor alle dienstverlening en producten van de rijksoverheid.²⁰

In het algemeen steunt de Tweede Kamer de voornemens van BZ om, gebruikmakend van de toegenomen budgettaire ruimte, de consulaire dienstverlening te verbeteren. De overkoepelende uitdaging voor de consulaire sector ligt in het vinden van de juiste balans tussen zorgvuldigheid enerzijds en klantgerichtheid anderzijds. Het eerste criterium is verbonden aan de uitoefening van een publieke taak, het laatste behelst de snelle levering van een goed toegankelijk en makkelijk aan te vragen pakket aan diensten dat aansluit bij de – regelmatig te monitoren – behoeften van de doelgroepen.

Specifieke maatregelen waarop BZ inzet zijn onder meer: verdere herinvesteringen in het postennetwerk; vlottere dienstverlening bij het aanvragen van reisdocumenten, onder meer door digitalisering en uitbesteding aan externe consulaire dienstverleners; consulaire facilitering van het bedrijfsleven; verdere facilitering van het stemmen in het buitenland; laagdrempeligere procedures voor visumplichtige buitenlandse toeristen en, met name, zakelijke bezoekers; continue publieksvoorlichting over de

¹⁷ Fernández Pasarín (2016)

¹⁸ European Commission (2019)

¹⁹ Porzio (2007, p.93)

²⁰ VVD, CDA, D66 & ChristenUnie (2017)

mogelijkheden van en grenzen aan consulaire noodbijstand; bundeling van expertise en uitvoeren van maatwerk voor specifieke onderwerpen zoals gedetineerdenbegeleiding en kinderonvoeringen.

De wereld is voortdurend in beweging. Nieuwe ontwikkelingen zorgen telkens weer voor uitdagingen en kansen voor de consulaire dienstverlening, zoals veranderingen in migratiestromen, nieuwe technologieën of politieke conflicten. Een moderne dienst zal op deze ontwikkelingen moeten kunnen inspelen.

1.3. Lering trekken uit buitenlandse ervaringen

De dienstverlening aan burgers in het buitenland vindt per definitie op een internationaal speelveld plaats. In veel landen spelen daarom dezelfde of vergelijkbare ontwikkelingen, uitdagingen en kansen. Landen kunnen dus kennis nemen van elkaars consulaire praktijken en kunnen daarvan leren, rekening houdend met hun nationale context en beleidskaders. En met het tegenwoordig sterk toegenomen internationale persoonsverkeer straalt de kwaliteit van de consulaire dienstverlening meer dan vroeger af op zowel het internationale imago als de concrete (handels)belangen van een land. Reden genoeg voor landen om in te zetten op een beter presterende consulaire dienstverlening door, bijvoorbeeld, successen van andere landen over te nemen.

Internationaal vergelijkende studies zijn echter zeldzaam in het publieke domein. In 2005 heeft het Britse National Audit Office een dergelijk onderzoek laten uitvoeren door RAND Europe.²¹ Het veld van consulaire dienstverlening is echter constant in beweging, waardoor de bevindingen van dat rapport inmiddels gedateerd zijn. Het onderhavige rapport hanteert een benadering vergelijkbaar met die van 2005 en gaat daarbij nog een stap verder door voor de Nederlandse consulaire dienstverlening potentieel relevante inzichten te presenteren.

Gezien de ambitie van het kabinet om internationaal koploper te zijn in consulaire dienstverlening, is het zinvol om na te gaan hoe andere landen hun consulaire diensten inrichten. Daarom heeft de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken opdracht gegeven aan de uitvoering van een landenvergelijkende studie. Het voorliggende document rapporteert over de resultaten van deze studie.

Het doel van dit onderzoek is om inzichten te identificeren die kunnen worden gebruikt voor de verbetering van de consulaire dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling uitspraken te doen over de (relatieve) effectiviteit of doelmatigheid van de consulaire dienstverlening in Nederland ten opzichte van de overige landen. Ook is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de haalbaarheid of wenselijkheid om de inzichten in de Nederlandse context te implementeren.

1.4. De afbakening van het onderzoek

De begeleidingsgroep voor dit onderzoek, bestaande uit twee leden van de vaste Kamercommissie, Sjoerdsma (D66) en Koopmans (VVD), bijgestaan door medewerkers van de Dienst Analyse en Onderzoek van de Tweede Kamer, heeft de volgende zeven landen geselecteerd voor het identificeren van

²¹ Van het Loo et al. (2005)

deze inzichten en mogelijkheden: Australië, Duitsland, Estland, Frankrijk, Ierland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. In samenspraak met de begeleidingsgroep is een lijst opgesteld van de meest voorkomende facetten van de consulaire dienstverlening. Daarnaast is het relevant om de juridische, beleidsmatige en organisatorische randvoorwaarden in beeld te brengen. Of de consulaire dienstverlening is verankerd in de wetgeving en/of in beleidsdocumenten kan bepalend zijn voor de wijze waarop voorwaarden worden gesteld aan de te verlenen bijstand en voor datgene waar de burgers wel of niet op kunnen rekenen. Ten slotte is het zinvol om te kijken naar de wijze waarop de consulaire dienstverlening aan staatsburgers in het buitenland organisatorisch is vormgegeven, zoals de rolverdeling tussen de consulaire staf op het ministerie en die op de vertegenwoordigingen in het buitenland. Bovendien is de reikwijdte van het diplomatieke netwerk en de beschikbaarheid van de (financiële) middelen bepalend voor de slagkracht van de consulaire dienst.

Deze onderwerpen zijn in het kader van deze landenvergelijking verder uitgewerkt en er is een lijst met vragen opgesteld die als leidraad heeft gediend voor het verzamelen van de informatie. Aangezien de interesse van de vaste Kamercommissie met name is gericht op de dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland, valt de visumverlening aan buitenlandse staatsburgers buiten het bestek van dit onderzoek. Kader 1 geeft een korte uiteenzetting van de onderwerpen.

Kader 1. De onderwerpen binnen de consulaire dienstverlening

De historische, juridische, organisatorische en financiële context: Deze contextuele factoren hebben het systeem van de consulaire dienstverlening gevormd tot wat het tegenwoordig is. Ze verklaren voor een deel de verschillen tussen de landen in onze vergelijking. Vanwege deze contextuele factoren is het bovendien niet altijd mogelijk om inzichten of lessen uit andere landen een-op-een over te nemen. Op verzoek van de begeleidingsgroep gaat hierbij speciale aandacht uit naar de inkadering van de consulaire dienstverlening: op basis van de wet of beleidsmatig (zie paragrafen 0 en 4.2).

Reisadviezen: Burgers zijn zelf verantwoordelijk voor hun veiligheid in het buitenland. Maar overheden willen hun burgers in staat stellen goed voorbereid op reis te gaan en goed geïnformeerd in het buitenland te verblijven. Daarom verschaffen de meeste instanties die verantwoordelijk zijn voor de consulaire dienstverlening reisadvies over individuele landen aan hun burgers. Meestal gebeurt dit via een website (zie paragraaf 4.3).

Reisdocumenten: Voor burgers in het buitenland zijn de juiste documenten cruciaal. Doorgaans is het ministerie van Buitenlandse Zaken de uitgevende instantie voor reisdocumenten aan de eigen burgers in het buitenland en helpt het deze burgers terug naar huis te komen bij verlies of diefstal van hun reisdocumenten. Daarvoor moeten burgers zich over het algemeen wenden tot de ambassade of het consulaat-generaal in het land van verblijf (zie paragraaf 4.3).

Consulaire bijstand aan staatsburgers in nood: De consulaire dienst verleent doorgaans bijstand aan staatsburgers in het buitenland in nood. Hierbij kan men denken aan verschillende soorten noodsituaties, zoals detentie, medische zorg of crises en calamiteiten. Deze worden vervolgens verder uitgewerkt (zie paragraaf 4.4).

Crisis- en calamiteitenrespons: Bij crises in het buitenland waar burgers bij betrokken zijn, levert het ministerie van Buitenlandse zaken doorgaans consulaire bijstand. Een dergelijke crisis kan bijvoorbeeld een aardbeving of een aanslag zijn (zie paragraaf 4.4.3).

Consulaire bijstand aan staatsburgers bij acute medische zorg of repatriëring: In sommige gevallen kan een overheid burgers bijstaan ingeval van medische zorg. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij

ernstige ongevallen, waarbij repatriëring vereist is. Wanneer men niet of onvoldoende verzekerd is, kan eventueel financiële bemiddeling worden gefaciliteerd (zie paragraaf 4.4.4).

Consulaire bijstand bij de detentie van staatsburgers in het buitenland: Artikel 36 van het Verdrag van Wenen, betreffende de consulaire betrekkingen, bepaalt dat de autoriteiten de diplomatieke vertegenwoordiging direct in kennis stellen van een arrestatie indien de buitenlandse gedetineerde dat wenst. In dat geval kan het thuisland van de gedetineerde consulaire bijstand verlenen (zie paragraaf 4.4.5).

Consulaire bijstand in overige situaties (bijv. gedwongen huwelijken of kindervervoeringen): Er is sprake van een internationale kindervervoering als een kind (jonger dan zestien jaar) zonder toestemming van alle personen of instanties die gezag hebben over het kind, is meegenomen naar of wordt achtergehouden in het buitenland. En er is sprake van huwelijksdwang als het huwelijk door één of beide huwelijkspartners onvrijwillig is gesloten als gevolg van uitgeoefende druk, dreiging en/of het gebruik van geweld. In beide gevallen kan consulaire bijstand worden verleend aan de betrokkenen (zie paragraaf 4.5).

Eerder in 2019 heeft de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van BZ de Nederlandse consulaire dienstverlening geëvalueerd.²² Hierbij is gekeken naar de periode 2011 tot 2018.²³ Dit onderzoek maakt dankbaar gebruik van het werk van de IOB. Bovendien is dit landenvergelijkend onderzoek geen grondige evaluatie, niet van de Nederlandse dienstverlening noch van die van de andere landen. Dit onderzoek heeft beoogd om tot een aantal bruikbare inzichten te komen door de bovenstaande kenmerken van consulaire dienstverlening voor alle acht landen in kaart te brengen.

1.5. Methodologische verantwoording

Om de gevraagde informatie te verzamelen heeft het onderzoeksteam drie typen bronnen gebruikt: 1) relevante documentatie over de consulaire dienstverlening in de acht studielanden; 2) interviews met experts en vertegenwoordigers van de consulaire diensten in de betreffende landen; en 3) persoonlijke (e-mail)correspondentie met vertegenwoordigers van de consulaire diensten in de betreffende landen naar aanleiding van specifieke vragen. Voor alle vragen opgenomen in de sjabloon zijn de bron(nen) nauwkeurig genoteerd.

Nadat alle geïdentificeerde bronnen zijn doorgenomen, de interviews en persoonlijke correspondentie zijn verwerkt en de relevante informatie is gedocumenteerd, zijn de landprofielen per e-mail gedeeld met de vertegenwoordigers van de betreffende consulaire diensten. Hun is gevraagd om de landprofielen te valideren en waar nodig eventueel te corrigeren en/of aan te vullen. In geval van correctie of aanvulling is gevraagd om, indien mogelijk, een bron te vermelden. Wanneer een gedocumenteerde bron niet beschikbaar was, werd de verstrekte informatie toegeschreven aan de vertegenwoordiger als ‘persoonlijke correspondentie’.²⁴

²² BZ (2019a)

²³ Minister van Buitenlandse Zaken Stef Blok heeft deze evaluatie in juni 2019 aangeboden aan de Kamer, waarin hij aankondigde dat BZ uitgebreid in zal gaan op specifieke aanbevelingen in de 2019 editie van de ‘Staat van het Consulaire’. Bronnen: BZ (2019b; 2019c)

²⁴ Alleen in het geval van Duitsland is het uiteindelijke landprofiel niet gevalideerd door een verantwoordelijk vertegenwoordiger van het Auswärtiges Amt. De betreffende ambtenaren hebben weliswaar relevante informatie aangedragen en specifieke vragen

Op basis van de verzamelde informatie in de landprofielen is vervolgens tijdens een interne workshop met de leden van het onderzoeksteam per onderwerp en voor ieder van de zeven landen besproken welke inzichten bovengenoemde stappen hebben opgeleverd voor Nederland. Speciale aandacht is daarbij uitgegaan naar de vraag of de geanalyseerde landen vormen van consulaire bijstand, dienstverlening of producten kennen die Nederland niet heeft. Na afloop van de workshop zijn de bevindingen, lessen en mogelijkheden tot verbetering uitgewerkt en gerapporteerd.

1.6. Leeswijzer

Dit rapport is als volgt gestructureerd. **Hoofdstuk 2** zet uiteen hoe de consulaire dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland is vormgegeven. Vervolgens bevat **hoofdstuk 3** een korte beschrijving van de consulaire dienstverlening in de zeven geselecteerde landen. Tot slot presenteert **hoofdstuk 4** een aantal inzichten uit het buitenland op basis van een vergelijking met Nederland. Deze inzichten zijn gestructureerd volgens de onderwerpen die in kader 1 zijn genoemd. Het is met opzet dat dit rapport wordt afgesloten met deze inzichten: een lijst met ideeën voor de consulaire dienstverlening van Nederland. Het rapport bevat geen afsluitend hoofdstuk in de vorm van een conclusie. Het trekken van conclusies over de haalbaarheid of wenselijkheid van deze ideeën wordt bewust overgelaten aan de Tweede Kamer en het kabinet.

Voor de volledigheid zijn in een aparte bijlage de acht landprofielen opgenomen, met gedetailleerde informatie over de consulaire dienstverlening. Deze zijn in het Engels geschreven.

beantwoord maar gaven aan dat er onvoldoende capaciteit was om de informatie valideren. Niettemin is het de overtuiging van het onderzoeksteam dat de informatie accuraat en betrouwbaar is.

2. Consulaire dienstverlening in Nederland

De Nederlandse consulaire dienstverlening heeft de afgelopen jaren steeds de aandacht van de regering en het parlement gehad, zoals in dit hoofdstuk puntsgewijs uiteengezet wordt. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de ambities, de hoofdkenmerken en historische ontwikkeling van het huidige stelsel, het juridisch kader voor de consulaire dienstverlening, de organisatiestructuur, het Nederlandse diplomatieke netwerk, hoe de Nederlandse consulaire dienstverlening zich onderscheidt van de dienstverlening van andere landen en wat de huidige strategische doelstellingen, de mogelijke beleidsvoornemens, de onderzoeksprojecten en de toekomstige uitdagingen zijn.

Kader 2. Kengetallen consulaire dienstverlening Nederland (2018)

Bevolking:	17,18 miljoen ²⁵
Bruto binnenlands product per capita:	50.693 euro ²⁶
Verantwoordelijke overheidsinstantie:	Buitenlandse Zaken (BZ); Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV)
Aantal vertegenwoordigingen in het buitenland:	144
Geschat aantal burgers die in het buitenland wonen:	1 miljoen
Geschat aantal burgers dat naar het buitenland reist:	25 miljoen reizen
Aantal aanvragen voor consulaire bijstand:	2.908
Burgers die zijn opgenomen in een ziekenhuis in het buitenland:	176
Aantal burgers in gevangenschap in het buitenland:	1.917
Aantal gerepatrieerde burgers wegens overlijden of ziekte in het buitenland:	400
Aantal paspoortaanvragen door burgers in het buitenland:	124.000
Aantal vermiste burgers in het buitenland:	58

Bron: zie bijlage A.

2.1. De historie en ambities van de consulaire dienstverlening van Nederland

De regering en het parlement staan een dynamische, toekomstgerichte benadering van de consulaire dienstverlening voor, in nauwe samenhang met de door het parlement gewenste modernisering van de

²⁵ Eurostat (2019)

²⁶ OECD (2019)

Nederlandse diplomatie.²⁷ Volgens het huidige regeerakkoord (2017-2021) wil Nederland met zijn internationale oriëntatie “koploper worden” in consulaire diensten, als onderdeel van de thans voorziene en breed opgezette, “generieke” dienstverlening aan Nederlanders en buitenlanders.²⁸ Kernbegrippen daarbij zijn, zoals gehanteerd in de Staat van het Consulaire 2018, onder meer: een eigen rol en verantwoordelijkheid voor de burger; betrouwbaar en voorspelbaar; klantvriendelijk en modern; digitaal waar mogelijk, persoonlijk waar nodig; toegevoegde waarde en maatwerk; respect voor het individu; vertrouwelijk en onafhankelijk.

Historisch gesproken ontwikkelde de Nederlandse consulaire dienst zich naast de diplomatieke dienst – lange tijd een gebruikelijke tweedeling onder Europese landen. Beide afzonderlijke diensten werden tijdens de Tweede Wereldoorlog samengevoegd tot één Buitenlandse Dienst, ressorterend onder het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Sindsdien heeft de Nederlandse consulaire functie deelgehad aan de voortgaande professionalisering van de diplomatieke functie in reactie op de intensivering en daarmee toenemende complexiteit van de internationale relaties. De Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV) is de verantwoordelijke eenheid binnen BZ voor de consulaire dienstverlening.

In 2018 gaven uitgezonden en niet-uitgezonden BZ-ambtenaren, bijgestaan door lokaal personeel, zo’n 124.000 paspoorten af; assisteerden zij 2.908 Nederlanders in het buitenland; en verstrekten zij 680.000 inreisvisa voor Nederland aan buitenlandse toeristen, zakenlieden en studenten.²⁹ Een leidend principe is dat de Nederlandse consulaire dienstverlening gevrijwaard blijft “van politieke overwegingen of overige aspecten van het buitenlands beleid. Consulaire samenwerking wordt gezocht met alle partners wereldwijd en staat los van overige bilaterale betrekkingen.”³⁰

BZ heeft de strategische doelstelling in te zetten op “excellente”³¹ consulaire diensten nagestreefd onder gelijktijdige uitvoering, gedurende de afgelopen jaren, van de door opeenvolgende regeerakkoorden opgelegde bezuinigingen.

Deze dubbele opdracht – “meer met minder” – vertaalde zich in de – deels teruggedraaide – afslanking van het aantal Nederlandse vertegenwoordigingen in combinatie met diverse “compenserende” maatregelen. Drie maatregelen worden hier kort aangestipt. De eerste maatregel betreft de “regionalisering” van bepaalde consulaire diensten en administratieve processen.³² Dergelijke processen werden voorheen binnen de vertegenwoordigingen uitgevoerd maar zijn overgeheveld naar 7 Regionale Service Organisaties (RSO’s). De RSO’s hebben deze taken overgenomen en gestroomlijnd. De afgelopen jaren is tevens sprake van een verdere centralisatie naar drie centrale service organisaties³³ in Den Haag.³⁴

²⁷ De afgelopen jaren beoogden parlementaire oproepen een verdere modernisering van de Nederlandse diplomatie, waaronder dus ook de verbetering van de consulaire dienstverlening. Deze gaan terug op de moties van Tweede Kamerlid Nicolai c.s., ingediend tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2010.

²⁸ VVD, CDA, D66 & Christen Unie (2017, p.47); RAND Europe-interview met directeur DCV, 24 juli 2019

²⁹ BZ (2019b, p.13)

³⁰ BZ (2018a, p.24)

³¹ Ministerie van Financiën (2019, p.45)

³² BZ (2019b).

³³ Eén voor consulaire diensten (de Consulaire Service Organisatie of CSO), één voor financiële diensten en één voor backoffice.

De tweede maatregel betreft de in gang gezette uitbouw van het 24/7 BZ contactcenter, waar Nederlanders in het buitenland via verschillende kanalen³⁵ vragen kunnen stellen over consulaire diensten en producten (bijvoorbeeld over reisadviezen of reisdocumenten), tot een 24/7 Loket Buitenland waar zij vragen kunnen stellen over alle dienstverlening en producten van de Rijksoverheid (dus ook vragen die buiten de verantwoordelijkheid van BZ vallen, zoals over belastingen, DigiD en rijbewijzen). En de derde maatregel betreft de gedeeltelijke digitalisering van de uitgifte van reis- en identiteitsdocumenten (wereldwijd). Daardoor is minder personeel nodig voor de afhandeling (wat leidt tot lagere kosten voor paspoorten) en kunnen burgers gemakkelijker documenten aanvragen en sneller ontvangen.

De investeringen in de digitalisering zijn mogelijk gemaakt door bezuinigingen op andere aspecten. De oorspronkelijke doelstellingen op het gebied van digitalisering zijn echter nog niet gehaald.³⁶ Zo staat, volgens het kabinet, de verschijningsplicht in de Paspoortwet een volledig digitaal aanvraagproces voor paspoorten in de weg.³⁷ Door twijfels over de betrouwbaarheid en de veiligheid van de beschikbare technieken is het kabinet voorlopig niet bereid deze af te schaffen. Op dit vlak zet BZ dan ook in op “een zo maximaal mogelijke digitalisering”.³⁸

Zeker in geografisch uitgestrekte landen, zoals Australië, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten, blijft de uitgifte van paspoorten onderhevig aan langere wacht- en reistijden en hogere kosten (zie verder onder 2.3.2. Consulaire beleidsprioriteiten).³⁹ Maar ook vanuit sommige Europese landen, waaronder Frankrijk, Duitsland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland, ontving BZ klachten over een moeizame gang van zaken bij de uitgifte van paspoorten.

2.2. De karakteristieken van de consulaire dienstverlening van Nederland

2.2.1. Wettelijk en beleidsmatige kader

Nederland kent geen nationale, alomvattende wet inzake consulaire dienstverlening. Wel is de consulaire dienstverlening onderworpen aan de nodige wet- en regelgeving, te beginnen met de Grondwet (artikel 1 inzake gelijke behandeling en discriminatieverbod) en de beginselen van behoorlijk bestuur. Verdere kadering wordt gevonden in (inter)nationale en Europese wetten (Nederlandse Paspoortwet, internationale verdragen over legalisaties, Europese wetgeving op visumgebied). Deze wet- en regelgeving zijn in beweging: denk aan het evoluerende nationaliteitsrecht (meervoudige nationaliteit) of de implementatie van de EU-verordening biometrie op identiteitskaarten. Bovendien gaf de eerste editie van

³⁴ Omdat het hier voornamelijk processen betreft die gerelateerd zijn aan visumaanvragen, is regionalisering als maatregel hier benoemd om de algemene context te schetsen. Voor de consulaire dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland is het echter minder van belang.

³⁵ Bijvoorbeeld via e-mail, Twitter, telefoon en WhatsApp.

³⁶ BZ (2019a)

³⁷ BZK (2018)

³⁸ BZ (2019b, p.31)

³⁹ BZ (2019a)

de ‘Staat van het Consulaire’ in 2018 voor het eerst een overzicht van het totale pakket aan consulaire producten en diensten.⁴⁰ In deze nu jaarlijkse Staat van het Consulaire licht BZ onder andere toe onder welke voorwaarden en in welke context de consulaire diensten geleverd kunnen worden, waar burgers wel en niet op kunnen rekenen, welke knelpunten door burgers in het voorgaande jaar ervaren werden en hoe BZ de dienstverlening in de toekomst wenst te verbeteren.

2.2.2. Organisatiestructuur

De Nederlandse consulaire dienstverlening berust op vier ‘pijlers’: informatie; bijstand aan Nederlanders in nood; burgerzaken; en dienstverlening aan niet-Nederlanders (zie Tabel 1). De vierde pijler wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten en is om die reden in onderstaande tabel rood gemarkeerd. Alle vier de taakvelden worden bediend door het in opbouw zijnde Loket Buitenland.⁴¹

Tabel 1. Overzicht consulaire dienstverlening Nederland

Consulaire dienstverlening			
Informatie	Bijstand aan Nederlanders in nood	Burgerzaken	Dienstverlening aan niet-Nederlanders
<ul style="list-style-type: none"> • 24/7 BZ contactcenter • Reisadviezen • Reisapp • Informatieservice 	<ul style="list-style-type: none"> • Crises- en Calamiteitenrespons • Consulaire bijstand 	<ul style="list-style-type: none"> • Reis- en identiteitsdocumenten • Nooddocumenten • Legalisaties, aktes en verklaringen • Faciliteren van stemmen in het buitenland 	<ul style="list-style-type: none"> • Visa voor kort verblijf • Schengenvisa • Machtiging tot voorlopig verblijf • Inburgeringsexamens
Loket Buitenland			

NB: De rood gemarkeerde kolom valt buiten het bestek van dit onderzoek.

Bron: BZ (2019b), bewerkt door auteurs.

2.2.3. Het Nederlandse diplomatieke netwerk

Vanouds onderhoudt Nederland wereldwijd een tamelijk groot aantal ambassades en consulaten-generaal: het ‘postennetwerk’. In augustus 2018 telde dat onder meer 109 ambassades, 25 consulaten-generaal, 5 ambassadekantoren, 19 Netherlands Business Support Offices (NBSO’s), 7 Regionale Service Organisaties (RSO’s) en het 24/7 BZ contactcenter. Daarnaast kent Nederland 288 honorair consuls. Dit zijn in het buitenland wonende individuen, aangesteld door de overheid om de Nederlandse belangen en die van haar burgers te behartigen in het buitenland. Anders dan de ambassadeurs of beroepsconsuls zijn honorair consuls onbetaald actief of ze ontvangen enkel een onkostenvergoeding.

Hieraan kunnen sinds kort de experimentele ‘externe dienstverleners’ (EDV’s) worden toegevoegd. Na een periode van inkrimping als gevolg van de door eerdere regeerakkoorden opgelegde bezuinigingen kondigde het huidige regeerakkoord (2017) een herinvestering aan in het postennetwerk. Daartoe stelt het regeerakkoord middelen ter beschikking voor de uitbreiding en versterking van de Nederlandse vertegenwoordigingen vanaf 2018. Met de thans in gang gezette of nog voorziene veranderingen in het postennetwerk komt het aantal Nederlandse vertegenwoordigingen uit op een 140-tal posten – de 12

⁴⁰ BZ (2018a)

⁴¹ BZ (2019b, p.10)

zelfstandige Nederlandse permanente vertegenwoordigingen niet meegerekend – die in 224 landen actief zijn.⁴²

Met deze beleidsintensivering geeft de regering zich rekenschap van de internationale context waarbinnen zij opereert. Nederland moet zich daarin als een bij uitstek internationaal ingesteld land ('buitenland is binnenland en andersom') zien te handhaven. Een zichtbare versterking van de fysieke Nederlandse aanwezigheid in de wereld zou de positie van Nederlanders in het buitenland en de Nederlandse waarden en belangen ten goede kunnen komen. Tevens wil de regering hiermee tegemoet komen aan vooral de consulaire informatiebehoefte bij de in het buitenland woonachtige Nederlanders, zoals deze naar voren kwam uit de door de Rijksoverheid gehouden publieksconsultaties (2018, 2019) over de kwaliteit van de consulaire dienstverlening.⁴³ De uit deze consultaties verkregen inzichten worden weer verwerkt in de voortaan jaarlijkse consulaire beleidsnota ('De Staat van het Consulaire'), die moeten uitmonden in betere consulaire dienstverlening.

2.2.4. De Nederlandse aanpak van consulaire dienstverlening

Nederland is zich goed bewust van zijn wijd vertakt postennetwerk – in omvang het 18^e in de wereld⁴⁴: een substantieel comparatief voordeel, dat het niet verliezen wil, getuige de recente en breed gedragen herinvesteringen in het netwerk. Tegelijkertijd speelt het besef dat Nederland de nodige innoverende stappen moet blijven zetten, wil het de hoogwaardige consulaire dienstverlening bieden die het regeerakkoord het publiek in het vooruitzicht stelt. Het gaat hier om een inspanning van meerdere jaren, die het nodige aanpassingsvermogen vergt van de BZ-medewerkers – in Den Haag en op de posten. Dit laat onverlet dat BZ zich als een "lerende organisatie" ziet, die "openstaat voor de feedback van de klant".⁴⁵

Ondanks de sterk toegenomen internationale vervlechting valt op het gebied van de consulaire dienstverlening nog altijd de invloed van de nationale culturen te herkennen. Zo contrasteert de pragmatische, praktijk-gevoede Nederlandse consulaire zorg enigszins met het meer legalistische Duitse systeem. Verder verschilt de lichte terughoudendheid van Nederland bij het verlenen van bijstand aan in nood verkerende eigen burgers van de meer ruimhartige benadering op dit punt van sommige andere landen. Zo stelt Ierland de *outreach* naar de talrijke Ierse diaspora centraal, ondanks de beperkte middelen. Waar het om modernisering van de consulaire dienstverlening gaat, vertoont de Nederlandse aanpak affiniteit met de Britse benadering: zo streven beide landen naar effectieve preventieve publieksvoorlichting, flexibele inzet van consulaire middelen; zetten zij beide in op vergaande digitalisering; en verstrekken zij beide zo preventief mogelijke informatie over veiligheid en crises in het buitenland. De consulaire dienstverlening van deze en een aantal andere landen wordt verder toegelicht in het volgende hoofdstuk.

⁴² BZ (2018b, pp.17-21)

⁴³ BZ (2018b); BZ (2019b)

⁴⁴ Lowy Institute (2017)

⁴⁵ BZ (2019c, p.1)

De Nederlandse aanpak van de consulaire dienstverlening blijft verder ook herkenbaar bij internationale consulaire samenwerking. Zo zet Nederland weliswaar actief in op EU-coördinatie bij consulaire respons op crisissituaties maar hecht het tevens aan de eigen beleidsvrijheid, zolang de Europese inspanningen nog onvoldoende uit de verf komen.⁴⁶

2.3. Plannen voor de toekomst

2.3.1. Strategische doelstellingen op organisatorisch vlak

Regering en parlement zetten in op een consulaire dienstverlening die, meer dan in het verleden, Nederlandse burgers en bedrijven wereldwijd effectief bijstaat. Deze ambitie waarmaken vraagt om een volgehouden strategische aanpak, berustend op publieksvoorlichting, centralisatie en digitalisering.

Continue publieksvoorlichting moet de mogelijkheden van en grenzen aan consulaire bijstand helder voor het voetlicht helpen brengen.

Een blik op het verleden leert dat centralisatie een noodzakelijke ontwikkeling is, onder de gecombineerde invloed van technologische vernieuwing en de wens om het paspoortproces te uniformeren, beter te controleren en kosteneffectiever in te richten. De behoefte aan centralisatie van de uitgifte van reis- en identiteitsdocumenten ontstond ongeveer 10 jaar geleden.⁴⁷ Toen werd een begin gemaakt met biometrische paspoorten en werd besloten niet langer alle posten te betrekken bij paspoortaanvragen. De introductie van biometrische apparatuur betekende ook dat honorair consuls in beginsel niet meer voor paspoortaanvragen konden worden ingezet, omdat dat financieel niet haalbaar bleek.⁴⁸

Inmiddels bleef deze gecentraliseerde werkwijze niet beperkt tot de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten: zie het project Loket Buitenland, waar alle bij de burger levende kwesties samenkomen.⁴⁹ Van dit virtuele, rijksbrede loket wordt verwacht dat het zal voorzien in de dienstverlening (diensten en producten) voor Nederlanders in het buitenland. Dit, door alle betrokken overheidsdepartementen gedragen initiatief lijkt het tot dusver strikt gehanteerde onderscheid tussen consulaire diensten en andere dienstverlening aan Nederlandse burgers in het buitenland te relativiseren. In de toekomst wordt het consulaire werk dus onderdeel van een bredere, ‘generieke’ opzet van dienstverlening aan Nederlandse burgers in het buitenland.

Digitalisering als strategische doelstelling is weliswaar goed in gang gezet maar blijft een uitdaging voor BZ.⁵⁰ Het meest in het oog loopt de digitalisering van paspoortaanvragen door Nederlanders in het buitenland – een stapsgewijs proces dat in 2019-2020 digitale paspoortaanvraagformulieren zou moeten opleveren. Maar ook de meeste andere consulaire processen zullen onder leiding van de hiermee belaste, uitgebreide BZ-projectgroep worden gedigitaliseerd. Het gaat hier om een ambitie die zonder twijfel een meerjarige, breed gedragen inspanning zal vergen.

⁴⁶ BZ (2018a)

⁴⁷ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van BZ/DCV, 12 juli 2019

⁴⁸ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van BZ/DCV, 12 juli 2019

⁴⁹ BZ (2019b)

⁵⁰ BZ (2019a)

2.3.2. Consulaire beleidsprioriteiten

Een veelbesproken knelpunt betreft het proces voor paspoortaanvragen voor Nederlanders in het buitenland, waar de persoonlijke verschijningsplicht voor de aanvrager de algehele digitalisering van het proces vooralsnog in de weg staat. Deze verschijningsplicht brengt met zich mee dat de aanvrager zich vaak voor langere reistijden en andere logistieke en praktische problemen gesteld ziet, nu deze niet meer bij honorair consuls terecht kan en zich bij de ambassade dan wel een Nederlandse grensplaats moet melden. In afwachting van wijzigingen in de Paspoortwet wordt getracht de dienstverlening op het gebied van reis- en identiteitsdocumenten dichterbij de aanvrager te brengen. Zoals hierboven al aangegeven wordt het beleid inmiddels verruimd door samenwerking met externe dienstverleners. Deze worden onder andere ingezet als aanvullende locaties voor het aanvragen van reisdocumenten.⁵¹ Op dit moment zijn vier van zulke locaties geopend: één in de Verenigde Staten en in Canada en twee in het Verenigd Koninkrijk. Een locatie in Australië en een derde in het Verenigd Koninkrijk zullen spoedig volgen.⁵² Andere innovaties zijn de vergrote inzet van mobiele vingerafdrukapparaten (MVA's); de inzet van een "consulaire mobiele brigade"; en de acceptatie van het persoonlijke verschijnen voor een externe dienstverlener als alternatief voor het verschijnen op een verafgelegen ambassade.⁵³

Een aandachtspunt is de professionalisering van de vernieuwde consulaire functie. Consulaire dienstverlening vormt een kerntaak van BZ maar aan de consulaire functie is binnen BZ tot dusver geen duidelijk herkenbaar loopbaanperspectief gekoppeld. De met verbetering van de consulaire dienstverlening gemoeide ambities veronderstellen evenwel digitaal zeer onderlegde, flexibel inzetbare en gemotiveerde medewerkers – in Den Haag en op de posten. Met de aankondiging van een 'strategisch personeelsplan' voor de Consulaire Service Organisatie (CSO) onderkent BZ de wenselijkheid van een volwaardig loopbaanperspectief voor de CSO-medewerkers die de vernieuwde consulaire dienstverlening in de praktijk zullen moeten brengen.⁵⁴ Dat de CSO bij de borging en actualisatie van kennis en kunde een essentiële functie te vervullen krijgt, is inmiddels door BZ vastgesteld.

2.3.3. Mogelijke beleidsvoornemens en onderzoeksprojecten

De Nederlandse consulaire dienstverlening is volop in beweging en zal dat voorlopig nog blijven, gelet op de reeds lopende of nog voorziene onderzoeksprojecten, *pilots*, opleidingsprogramma's en internationale (expert)bijeenkomsten. Een overkoepelende uitdaging zal daarbij liggen in het vinden van de juiste balans tussen enerzijds de zorgvuldigheid verbonden aan de uitoefening van een publieke taak en anderzijds de klantgerichtheid.

De diverse vernieuwingsprojecten bestrijken een groot deel van het palet aan consulaire producten en diensten. Zo is het verbeteren van de dienstverlening bij de uitgifte van reis- en identiteitsdocumenten onderwerp van twee onderzoeken: een internationaal vergelijkend onderzoek naar het paspoortproces en

⁵¹ BZ (2018a)

⁵² BZ (2019b)

⁵³ BZ (2019b, p.52); RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van BZ/DCV, 12 juli 2019

⁵⁴ BZ (2019b, p.54)

een onderzoek naar een flexibelere hantering van de verschijningsplicht met betrekking tot de afgifte van biometrische gegevens.⁵⁵

Vernieuwingen zijn ook voorzien voor andere burgerzaken, zoals het faciliteren van stemmen in het buitenland; reisadviezen en reisinformatie; en bijstand aan Nederlanders in nood (bijstand, gedetineerdenbegeleiding, crises- en calamiteitenrespons).⁵⁶ Als gevolg van het sterk toegenomen internationale verkeer ziet met name de Nederlandse consulaire bijstand zich voor de nodige kwantitatieve en kwalitatieve uitdagingen gesteld. Zo zullen naar verwachting de aantallen slachtoffers van huwelijksdwang, kinderontvoering en achterlating evenals personen met verward gedrag verder stijgen.⁵⁷ Het gaat hier dikwijls om complexe en soms ook politiek gevoelige individuele casussen, waarbij meerdere instanties betrokken zijn. Zeker hier betekent vernieuwde consulaire dienstverlening volgens BZ maatwerk. Dat maatwerk moet worden bereikt in samenwerking met interne en externe partners, met oog voor de eigen rol/verantwoordelijkheid van de Nederlandse burger, de toegevoegde waarde die BZ wel/niet kan hebben (“verwachtingenmanagement en kaderstelling”⁵⁸) en een duidelijk onderscheid tussen de diverse consulaire diensten en producten. Bij de toepassing van deze uitgangspunten richt BZ zich graag naar de door het Verenigd Koninkrijk eerder geïntroduceerde vernieuwingen in zijn eigen consulaire praktijk. Zo onderzoekt BZ momenteel de mogelijkheden om de vanuit verschillende disciplines aangedragen kennis en ervaring te bundelen in een nog op te richten expertisecentrum.⁵⁹

Ten slotte zijn er actuele uitdagingen, zoals de gevolgen van Brexit voor de consulaire dienstverlening in het Verenigd Koninkrijk, de consulaire dóórwerking van (plotseling) veranderende migratiestromen en de vraag of en in hoeverre consulaire bijstand moet worden verleend aan Nederlanders die zijn uitgereisd naar bijvoorbeeld Syrië om zich aan te sluiten bij de Islamitische Staat.

⁵⁵ BZ (2019b, p.33)

⁵⁶ BZ (2019b)

⁵⁷ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van BZ/DCV, 9 juli 2019

⁵⁸ BZ (2019c, p.2)

⁵⁹ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van BZ/DCV, 9 juli 2019

3. De consulaire dienstverlening van andere landen

In dit hoofdstuk wordt de consulaire dienstverlening van zeven landen onder de loep genomen: Australië (3.1), Duitsland (3.2), Estland (3.3), Frankrijk (3.4), Ierland (3.5), het Verenigd Koninkrijk (3.6) en de Verenigde Staten (3.7). Dit hoofdstuk dient als opmaat naar de inzichten die besproken worden in hoofdstuk 4. Voor ieder land wordt ingegaan op: (1) de relevante contextuele aspecten; (2) de belangrijkste kenmerken van zijn consulaire dienstverlening; en (3) de meest in het oog springende aspecten van het consulaire beleid of de praktijk afgezet tegen het Nederlandse en een internationaal perspectief. Teneinde alleen de relevantste elementen uit te lichten is er besloten in dit hoofdstuk geen eenduidige structuur toe te passen. Gedetailleerdere informatie over de consulaire dienstverlening van deze landen en Nederland is te vinden in de uitgebreide landprofielen, die in een aparte bijlage bij dit rapport staan.⁶⁰

⁶⁰ Bijlage met gedetailleerde landprofielen

3.1. Australië

Kader 3. Kengetallen consulaire dienstverlening Australië (2018)

Bevolking:	25,18 miljoen ⁶¹
Bruto binnenlands product per capita:	48.730 euro ⁶²
Verantwoordelijke overheidsinstantie:	<i>Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT); International Security, Humanitarian and Consular Group</i> ⁶³
Aantal vertegenwoordigingen in het buitenland:	112 ambassades, 'high commissions' consulaten en consulaten-generaal en vertegenwoordigende kantoren in 83 landen. 55 honoraire consulaten in 49 landen
Geschat aantal burgers die in het buitenland wonen:	1 miljoen
Geschat aantal burgers dat naar het buitenland reist:	11 miljoen
Aantal aanvragen voor consulaire bijstand:	11.880 in 2017 ⁶⁴
Burgers die zijn opgenomen in een ziekenhuis in het buitenland:	1.585 in 2017 ⁶⁵
Aantal burgers in gevangenschap in het buitenland:	386 in 2017 ⁶⁶
Aantal gerepatrieerde burgers wegens overlijden of ziekte in het buitenland:	44 in 2017 ⁶⁷
Aantal paspoortaanvragen door burgers in het buitenland:	Niet beschikbaar
Aantal vermiste burgers in het buitenland:	62
In het oog springende aspecten van de consulaire dienstverlening:	
<ul style="list-style-type: none"> • Consulaire dienstverlening is niet verankerd in de Australische wet • Australië heeft een 'Consular Services Charter', een handvest waarin wordt toegelicht welke consulaire diensten kunnen worden verleend • Australische consulaire ambtenaren gebruiken een 'kwetsbaarheidsmatrix' om prioriteiten te stellen 	

Bronnen: zie bijlage B.

Australië is de dertiende economie ter wereld, heeft ruim 25 miljoen inwoners en is een belangrijke politieke macht in de regio.⁶⁸ Australië heeft 112 vertegenwoordigingen in het buitenland. Het *Department of Foreign Affairs and Trade* (DFAT) streeft ernaar om Australiërs in staat te stellen goed voorbereid en goed geïnformeerd op reis te gaan en om consulaire diensten te verlenen gericht op burgers die het kwetsbaarst worden geacht.⁶⁹

De consulaire dienstverlening is niet verankerd in de Australische wet maar wordt verleend op basis van gewoonterecht, gedeeltelijk gebaseerd op het Verdrag van Wenen.⁷⁰ Enkele consulaire diensten zijn wel gereguleerd. In de 1955 *Consular Fees Act* en de 2016 *Consular Fees Amendment* worden de consulaire

⁶¹ Australian Bureau of Statistics (2019)

⁶² OECD (2019)

⁶³ DFAT (2019a)

⁶⁴ DFAT (2019b)

⁶⁵ DFAT (2019b)

⁶⁶ DFAT (2019b)

⁶⁷ DFAT (2019b)

⁶⁸ World Bank (2019)

⁶⁹ DFAT (2019c)

⁷⁰ DFAT (2016a)

diensten opgesomd waarvoor de Australische autoriteiten een vergoeding mogen vragen. Ook paspoortverstrekking is gebonden aan specifieke wetgeving.⁷¹ Bovendien heeft Australië een *Consular Services Charter*, een handvest waarin wordt toegelicht welke consulaire diensten Australië wel en niet kan bieden aan haar burgers in het buitenland.⁷² Recentelijk heeft het ministerie besloten om niet langer consulaire dienstverlening te bieden aan permanent in Australië gevestigde bewoners en burgers met dubbele nationaliteit wanneer zij zich bevinden in het land van hun andere nationaliteit (in gevallen waar deze personen zich aantoonbaar redden zonder Australische bijstand).⁷³

Om vast te stellen wanneer iemand in aanmerking komt voor consulaire bijstand en **om prioriteiten te stellen tussen verschillende zaken gebruiken de Australische consulaire ambtenaren een zogenoemde kwetsbaarheidsmatrix**.⁷⁴ Deze matrix is ontwikkeld om ervoor te zorgen dat alle consulaire ambtenaren op dezelfde wijze de urgentie van een geval beoordelen en de dienstverlening over alle consulaire vertegenwoordigingen consistent en uniform is.

In de afgelopen jaren is DFAT onder de noemer *reDESIGN strategy* begonnen aan **het reorganiseren van het diplomatieke netwerk**.⁷⁵ Er is bezuinigd op vertegenwoordigingen door administratieve diensten te concentreren in regionale hubs. In de vorm van het onlangs opgerichte *Global Watch Office* – dat internationale ontwikkelingen monitort en analyseert, crises anticipeert en de responscapaciteiten versterkt – is er ook sprake van centralisatie naar het departement in Canberra.⁷⁶ Tegelijkertijd zijn recent twaalf nieuwe vertegenwoordigingen geopend, de grootste uitbreiding van het netwerk in 40 jaar.⁷⁷ Vanuit Canberra monitort DFAT informatie en updates over consulaire zaken waaraan de vertegenwoordigingen werken en men identificeert er opkomende trends waarvoor mogelijke beleidswijzigingen nodig zijn.⁷⁸ De opening van het *Global Watch Office* in 2016 kwam hier bijvoorbeeld uit voort.

Ook ontvangt consulaair personeel gestationeerd in het buitenland trainingen die eraan bijdragen dat ze goed voorbereid zijn op uiteenlopende consulaire zaken.⁷⁹ **Al het personeel betrokken bij de consulaire dienstverlening dient eenzelfde cursus te volgen** waarin verschillende consulaire scenario's worden besproken.⁸⁰ Op deze manier wordt de dienstverlening zo veel mogelijk gelijk getrokken tussen de missies.

⁷¹ RAND Europe-correspondentie met een vertegenwoordiger van het DFAT, 7 augustus 2019

⁷² DFAT (2019c)

⁷³ Australian Government (2017)

⁷⁴ Deze is niet publiekelijk toegankelijk en bij het onderzoeksteam is niet bekend hoe de kwetsbaarheidsmatrix wordt toegepast. Bron: RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van het DFAT, 30 juli 2019

⁷⁵ DFAT (2017, p.7)

⁷⁶ Australian Government (2017, p.77)

⁷⁷ Australian Government (2017, p.17)

⁷⁸ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van het DFAT, 30 juli 2019

⁷⁹ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van het DFAT, 30 juli 2019

⁸⁰ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van het DFAT, 30 juli 2019

3.2. Duitsland

Kader 4. Kengetallen consulaire dienstverlening Duitsland (2018)

Bevolking:	73,11 miljoen ⁸¹
Bruto binnenlands product per capita:	48.374 euro ⁸²
Verantwoordelijke overheidsinstantie:	<i>Auswärtiges Amt; Beauftragter für Rechts- und Konsularwesen, legale Migration und Rückkehrfragen</i>
Aantal vertegenwoordigingen in het buitenland:	227, waaronder 153 ambassades, 54 consulaten-generaal, 7 consulaten, 12 permanente missies bij internationale organisaties
Geschat aantal burgers die in het buitenland wonen:	4 miljoen
Geschat aantal burgers dat naar het buitenland reist:	40 miljoen
Aantal aanvragen voor consulaire bijstand:	64.000
Burgers die zijn opgenomen in een ziekenhuis in het buitenland:	Niet beschikbaar
Aantal burgers in gevangenschap in het buitenland:	2.750
Aantal gerepatrieerde burgers wegens overlijden of ziekte in het buitenland:	Niet beschikbaar
Aantal paspoortaanvragen door burgers in het buitenland:	Niet beschikbaar
Aantal vermiste burgers in het buitenland:	Niet beschikbaar
In het oog springende aspecten van de consulaire dienstverlening:	
<ul style="list-style-type: none"> • Al sinds de 19^e eeuw kent Duitsland wetgeving waarin het recht op consulaire bijstand is vastgelegd • De huidige consulaire dienstverlening is wettelijk verankerd in de Consulaire Wet (<i>Konsulargetz</i>) • De consulaire wet bepaalt dat de dienstverlening afhankelijk is van de omstandigheden in het land waar de burger zich bevindt 	

Bronnen: zie bijlage C.

Duitsland is de grootste economie van Europa, de vierde in de wereld en is een belangrijke speler in de internationale geopolitiek. Het land heeft 227 vertegenwoordigingen in het buitenland, waarvan de meeste ook consulaire diensten leveren.⁸³ Waar Duitsland meerdere vertegenwoordigingen heeft, is er soms voor gekozen consulaire diensten alleen vanuit de grootste vertegenwoordiging aan te bieden. Dit gebeurt bijvoorbeeld in het Duitse consulaat-generaal in Sydney, dat de levering van alle consulaire diensten voor Duitsers in Australië coördineert.

De huidige structuur van het Duitse federale ministerie van Buitenlandse Zaken weerspiegelt de hereniging van het land in de vroege jaren negentig, waarbij een groot deel van het diplomatieke netwerk en de diplomatieke organisatie voortbouwt op dat van het voormalige West-Duitsland.⁸⁴

Consulaire dienstverlening is wettelijk vastgelegd in de Consulaire Wet (*Konsulargetz*) van 1974, die voor het laatst werd gewijzigd in 2018.⁸⁵ Duitsland kende al een consulaire wetgeving in de 19^e eeuw; in 1871 werd een wet aangenomen die het recht op consulaire bijstand vastlegde.⁸⁶

⁸¹ Eurostat (2019)

⁸² OECD (2019)

⁸³ Enkele uitzonderingen daargelaten, zoals de ambassade in Asmara, Eritrea. Bron: RAND Europe-correspondentie met vertegenwoordigers van de Duitse consulaire dienstverlening, divisie 110, 12 augustus 2019

⁸⁴ Auswärtiges Amt (2019a)

De huidige wet specificceert de verantwoordelijkheden en functies van de Duitse consulaire ambtenaren, evenals de voorwaarden waaronder consulaire bijstand kan worden verleend. **Volgens de consulaire wet zal het niveau van de dienstverlening aan personen afhangen van de omstandigheden in het land waar zij zich bevinden.**⁸⁷ Hierbij wordt rekening gehouden met de basisbehoeften van daar wonende Duitsers. Consulaire ambtenaren die op een buitenlandse post werken, dienen registers bij te houden van de Duitse staatsburgers die zich in het gebied bevinden dat onder hun verantwoordelijkheid valt.⁸⁸ Consulaire diensten kunnen over het algemeen verleend worden aan Duitse burgers, hun nakomelingen en enkele niet-Duitse familieleden van Duitse burgers.

Consulaire diensten zijn over het algemeen gegroepeerd onder het directoraat-generaal juridische zaken van het ministerie.⁸⁹ Deze divisie stelt het consulaire beleid op en voert het uit. Ook houdt het toezicht op de inspanningen om de consulaire samenwerking binnen de EU te versterken. Het ministerie stuurt ook een crisisresponscentrum aan dat verantwoordelijk is voor crisispreventie en crisisbeheersing.⁹⁰ Dit centrum omvat een civiele dienst, waar momenteel acht ambtenaren werken die zijn opgeleid om met consulaire noodsituaties om te gaan. Ten slotte verzorgt het crisisreponscentrum ook de coördinatie van de reis- en veiligheidsadviezen.⁹¹

Tabel 2. Overzicht consulaire dienstverlening Duitsland

Consulaire dienstverlening			
Bijstand aan Duitsers in nood	Visadiensten	Consulaire relaties	Crisisreponscentrum
<ul style="list-style-type: none"> • Financiële hulp in noodsituaties • Repatriëring • Evacuatie • Vermiste personen • Sociaal welzijn 	<ul style="list-style-type: none"> • Consulaire software • Training en ondersteuning 	<ul style="list-style-type: none"> • Diplomatiek en consulaire recht • Relaties met internationale organisaties 	<ul style="list-style-type: none"> • Crisespreventie en -respons • Reis- en veiligheidsadviezen
	<ul style="list-style-type: none"> • Dienstverlening aan niet-Duitsers 		

Bron: Auswärtiges Amt (2018).

⁸⁵ Auswärtiges Amt (2019b)

⁸⁶ Silberstein (1976)

⁸⁷ Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (2019)

⁸⁸ Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (2019)

⁸⁹ Auswärtiges Amt (2018)

⁹⁰ Auswärtiges Amt (2019c)

⁹¹ Auswärtiges Amt (2019c)

3.3. Estland

Kader 5. Kengetallen consulaire dienstverlening Estland (2018)

Bevolking:	1,32 miljoen ⁹²
Bruto binnenlands product per capita:	31.948 euro ⁹³
Verantwoordelijke overheidsinstantie:	<i>Ministry of Foreign Affairs; Consular Department</i>
Aantal vertegenwoordigingen in het buitenland:	44, waaronder 34 ambassades en consulaten, 3 consulaten-generaal, 7 vertegenwoordigingen bij internationale organisaties en 200 honoraire consulaten
Geschat aantal burgers die in het buitenland wonen:	120.000
Geschat aantal burgers dat naar het buitenland reist:	3.607.325 reizen
Aantal aanvragen voor consulaire bijstand:	1.294
Burgers die zijn opgenomen in een ziekenhuis in het buitenland:	69
Aantal burgers in gevangenschap in het buitenland:	94
Aantal gerespatieerde burgers wegens overlijden of ziekte in het buitenland:	Niet beschikbaar
Aantal paspoortaanvragen door burgers in het buitenland:	12.951
Aantal vermiste burgers in het buitenland:	Niet beschikbaar
In het oog springende aspecten van de consulaire dienstverlening:	
<ul style="list-style-type: none"> • Het recht op consulaire bijstand is vastgelegd in de grondwet en de eisen aan de dienstverlening zijn verankerd in de consulaire wet (<i>Konsulaarseadus</i>) • Het consulaire netwerk is opnieuw opgebouwd sinds zijn onafhankelijkheid, los van de Sovjet-Unie • Honoraire consulaten spelen een belangrijke rol in de consulaire dienstverlening • De consulaire dienstverlening wordt gekenmerkt door verregaande digitale integratie en internationale samenwerking 	

Bronnen: zie bijlage D.

Estland is het noordelijkste en kleinste land van de Baltische Staten en is ingeklemd door de Oostzee, Letland en Rusland. Door de oprichting van de Estse Socialistische Sovjetrepubliek aan het einde van de Tweede Wereldoorlog ging de Estse regering in ballingschap. Sommige diplomatieke missies van de onafhankelijke regering, zoals het consulaat-generaal in New York, bleven echter tijdens de Koude Oorlog functioneel, omdat veel westerse landen de Socialistische Sovjetrepubliek niet erkenden.⁹⁴ **Na de onafhankelijkheid van de Sovjet-Unie in 1991 heeft het land het diplomatieke en consulaire netwerk heropgebouwd.** Inwoners van Estland die niet konden bewijzen dat zij of hun voorouders de Estse nationaliteit bezaten vóór de Tweede Wereldoorlog, moesten een “strikt” naturalisatieproces doorlopen, waardoor velen van hen, voornamelijk etnisch Russisch, staatloos werden.⁹⁵ Tegenwoordig hebben **staatlozen die gevestigd zijn in Estland recht op consulaire dienstverlening, tenzij ze niet als staatsburger geregistreerd staan in het land vanwaar zij hulpverlening aanvragen.**⁹⁶ Estland is sinds zijn onafhankelijkheid toegetreten tot de NAVO en in 2004 lid geworden van de EU. Het buitenlands

⁹² Eurostat (2019)

⁹³ OECD (2019)

⁹⁴ Nutt (2007)

⁹⁵ Griffiths (2017)

⁹⁶ Riigi Teataja (2019a)

beleid is gericht op het beschermen van Estse burgers in het buitenland.⁹⁷ **Het recht om beschermd te worden in het buitenland door de Estse overheid is ook vastgelegd in de grondwet.**⁹⁸

Sinds zijn onafhankelijkheid heeft Estland een diplomatiek netwerk opgebouwd van 44 vertegenwoordigingen en het heeft inmiddels 200 honoraire consulaten, die consulaire bijstand verlenen in gebieden zonder vertegenwoordigingen.⁹⁹ De **honoraire consulaten spelen dan ook een belangrijke rol in de consulaire dienstverlening.** Zo zijn in Latijns-Amerika, het Caribisch gebied en Zuidoost-Azië alleen honoraire consulaten actief. Ook in Afrika zijn het, naast één ambassade in Caïro, met name de honoraire consulaten die de consulaire dienstverlening verzorgen. Honorair consuls kunnen enkele basisdiensten leveren, zoals reisdocumenten overhandigen, consulaire bijstand leveren en certificaten afgeven.

Het postennetwerk wordt gereguleerd door de Wet Buitenlandse Dienst (*Välisteenistuse seadus*) van 2006.¹⁰⁰ **De consulaire dienstverlening is op haar beurt vastgelegd in de Consulaire Wet van 2009** (*Konsulaarseadus*, voor het laatst gewijzigd op 13 maart 2019).¹⁰¹ Andere wetten die relevant zijn voor het werk van consulaire ambtenaren zijn de Burgerschapswet en de Vreemdelingenwet.¹⁰² In Estland is er dus sprake van een wettelijk kader waaraan de consulaire dienstverlening moet voldoen.

Tabel 3. Overzicht consulaire dienstverlening Estland

Consulaire dienstverlening		
Consulaire diensten (1° Divisie)	Consulaire bijstand (2° Divisie)	Informatiemonitoring en crisismanagement

Bron: Valisministeerium (2019).

Estland staat internationaal bekend om zijn vooruitstrevende e-governancestructuur. De overheid stelt dat 99 procent van de overheidsdiensten 24 uur per dag 7 dagen per week online beschikbaar zijn.¹⁰³ Ook **consulaire dienstverlening wordt gekenmerkt door verregaande digitale integratie en internationale samenwerking.**¹⁰⁴ Estse burgers kunnen bijvoorbeeld eenvoudig en veilig officiële documenten digitaal ondertekenen. Ook kunnen ze hun paspoort online aanvragen zonder daarvoor naar een missie af te hoeven reizen. Bovendien heeft Estland de ‘CONSUL database’ opgezet, een register van consulaire diensten dat de ambassades, de honoraire consulaten en het ministerie in Tallinn met elkaar verbindt, waardoor informatie over consulaire zaken eenvoudig gedeeld kan worden.¹⁰⁵

⁹⁷ Valisministeerium (2013)

⁹⁸ Riigi Teataja (2019b)

⁹⁹ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van het Estse ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 juli 2019

¹⁰⁰ Valisministeerium (2007)

¹⁰¹ Riigi Teataja (2019a)

¹⁰² RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van het Estse ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 juli 2019

¹⁰³ e-Estonia (2019)

¹⁰⁴ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van het Estse ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 juli 2019

¹⁰⁵ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van het Estse ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 juli 2019

Daarnaast werkt Estland intensief samen met andere landen. Zo wisselt de consulaire dienst regelmatig informatie uit met landen als Letland, Litouwen en Finland met als doel van elkaar te leren.¹⁰⁶ Bovendien heeft Estland een door Finland ontwikkelde en gebruikte communicatiecampagne overgenomen. Ook op het gebied van gegevensuitwisseling met internationale partners is de samenwerking intensief.¹⁰⁷ Estland wisselt automatisch gegevens uit met Finland en Letland over elkaars staatsburgers op hun grondgebied. Op deze manier kan informatie zeer snel worden geactualiseerd.

3.4. Frankrijk

Kader 6. Kengetallen consulaire dienstverlening Frankrijk (2018)

Bevolking:	66,93 miljoen ¹⁰⁸
Bruto binnenlands product per capita:	40.634 euro ¹⁰⁹
Verantwoordelijke overheidsinstantie:	<i>Direction des Français à l'étranger et de l'Administration Consulaire (DFAE)</i> 267 missies in het buitenland (206 consulaire posten), waaronder: 160 ambassades, 71 consulaten-generaal, 18 consulaten en 16 permanente vertegenwoordigingen
Aantal vertegenwoordigingen in het buitenland:	
Geschat aantal burgers die in het buitenland wonen:	2,5 miljoen
Geschat aantal burgers dat naar het buitenland reist:	13 miljoen
Aantal aanvragen voor consulaire bijstand:	Niet beschikbaar
Burgers die zijn opgenomen in een ziekenhuis in het buitenland:	Niet beschikbaar
Aantal burgers in gevangenschap in het buitenland:	1.270
Aantal gerepatrieerde burgers wegens overlijden of ziekte in het buitenland:	81 in 2017
Aantal paspoortaanvragen door burgers in het buitenland:	230.000 in 2017
Aantal vermiste burgers in het buitenland:	Niet beschikbaar
In het oog springende aspecten van de consulaire dienstverlening:	
<ul style="list-style-type: none"> • Frankrijk heeft grote ambities op diplomatiek en internationaal cultureel gebied en bezit één van 's werelds uitgebreidste consulaire netwerken • Het diplomatieke netwerk kent flexibele eenheden die op basis van incidentele behoeften kunnen worden ingezet • Iedere nieuwe wet wordt doorgelicht op de potentiële gevolgen voor Franse burgers in het buitenland • Franse staatsburgers in het buitenland worden vertegenwoordigd in de <i>Assemblée Nationale</i> (en de Senaat) en door een aparte Assemblée voor Franse staatsburgers in het buitenland 	

Bronnen: zie bijlage E.

Met haar 65 miljoen inwoners is Frankrijk na Duitsland en het Verenigd Koninkrijk het derde land van Europa en het heeft de zevende economie ter wereld. **Frankrijk heeft één van 's werelds uitgebreidste consulaire netwerken.** Dat geldt zowel in geografische zin als met betrekking tot de diensten die geleverd

¹⁰⁶ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van het Estse ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 juli 2019

¹⁰⁷ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van het Estse ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 juli 2019

¹⁰⁸ Eurostat (2019)

¹⁰⁹ OECD (2019)

worden. Dit komt onder andere voort uit **zijn grote ambities op diplomatiek en internationaal cultureel gebied en uit de traditioneel hoge verwachtingen van overheidsdiensten in Frankrijk.**¹¹⁰

Frankrijk heeft 267 missies in het buitenland, waaronder 206 consulaire posten met 160 ambassades, 71 consulaten-generaal, 18 consulaten en 16 permanente vertegenwoordigingen. Daarnaast zijn er 512 honorair consuls en 18 *consulats d'influence* die zich meer richten op het promoten van Frankrijk.¹¹¹ **In de vorm van *chancellerie détachée* of *antennes consulaires* kent het netwerk ook een flexibele component die kan worden ingezet op basis van incidentele behoeften.** De omvang van de Franse gemeenschap en het aantal visumaanvragen in bepaalde regio's zijn bepalend geweest voor de evolutie van het Franse postennetwerk. Andere factoren zijn historische gebeurtenissen, (tijdelijke) interesse in een bepaalde regio en het culturele belang van een plaats of land voor Frankrijk. Consulaten (en consulaire afdelingen van ambassades) kunnen zowel consulaire bijstand leveren als de vergelijkbare administratieve diensten van een stadhuis in Frankrijk (burgerlijke staat, sociale bijstand, enz.). Meerdere diensten zijn ook online beschikbaar.

Frankrijk heeft geen wettelijk kader voor zijn consulaire dienstverlening. Internationaal recht dient tot richtsnoer. Bovendien wordt **iedere nieuwe wet doorgelicht op de potentiële impact op Franse burgers in het buitenland.**¹¹² Waar nodig wordt wetgeving geamendeerd voor deze groep. Ook is het sinds 2008 vastgelegd in de Franse constitutie dat **burgers in het buitenland vertegenwoordigd worden in de *Assemblée Nationale*** (en al langer in de Senaat).¹¹³ Het buitenland is onderverdeeld in 11 regio's – of kiesdistricten – elk vertegenwoordigd door één parlementariër. Voorts worden Franse burgers vertegenwoordigd door consulaire raadgevers die iedere 6 jaar tijdens de consulaire verkiezingen worden gekozen als leden van **de Assemblée voor Franse staatsburgers in het buitenland (*Assemblée des Français de l'étranger*).**¹¹⁴

¹¹⁰ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van de *Direction des Français à l'étranger et de l'Administration Consulaire*, 2 augustus 2019

¹¹¹ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van de *Direction des Français à l'étranger et de l'Administration Consulaire*, 2 augustus 2019; Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 2018

¹¹² RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van de *Direction des Français à l'étranger et de l'Administration Consulaire*, 2 augustus 2019

¹¹³ L'Assemblée Nationale (2014)

¹¹⁴ L'Assemblée nationale et le Sénat (2013)

Tabel 4. Overzicht consulaire dienstverlening Frankrijk

Consulaire dienstverlening door Direction des Français à l'étranger et de l'Administration Consulaire (DFAE)				
Burgerzaken	Overeenkomsten, civiele zaken en justitiële samenwerking	Franse burgers in het buitenland	Secretariaat van de Franse Assemblee in het buitenland	Overige diensten
<ul style="list-style-type: none"> Administratieve afdeling en archieven van de burgerlijke stand 	<ul style="list-style-type: none"> Civiele of strafrechtelijke bi- of multilaterale overeenkomsten Bescherming van burgerrechten; bijstand aan gedetineerden, minderjarigen en gezinnen en herstel van kinderalimentatie 	<ul style="list-style-type: none"> Registratie Toegang faciliteren tot Frans onderwijs en ondersteunen van maatschappelijke inspanningen 	<ul style="list-style-type: none"> Vertegenwoordigen Franse burgers in het buitenland 	<ul style="list-style-type: none"> Visabeleid Internationale adopties

Bron: Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (2018b).

In navolging van onder andere Nederland werkt Frankrijk momenteel aan één centrale telefooncentrale die alle telefonische verzoeken voor consulaire dienstverlening kan afhandelen.¹¹⁵ Op dit moment wordt al 39 procent van de consulaire diensten digitaal afgehandeld en de doelstelling is in 2020 op 45 procent te zitten.¹¹⁶ **Administratieve processen dienen zo veel mogelijk online plaats te vinden**, enerzijds om efficiënter om te gaan met de beperkte middelen en anderzijds om burgers in het buitenland tegemoet te komen door de noodzaak naar een missie te moeten reizen weg te nemen. Missies kunnen zich vervolgens concentreren op de groep burgers die geen aansluiting op het internet of geen ervaring met internetgebruik hebben en voor wie de kwaliteit van de diensten niet achteruit mag gaan.¹¹⁷

Interne procedures bepalen in hoeverre financiële bijstand geleverd wordt. Wanneer de verzekering tekortschiet en er geen familie is die kan bijspringen, kan de *Direction des Français à l'étranger et de l'Administration Consulaire* (DFAE) besluiten de kosten voor repatriëring voor haar rekening te nemen of om medische noodhulp met een terug te betalen voorschot te ondersteunen.¹¹⁸

¹¹⁵ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van de *Direction des Français à l'étranger et de l'Administration Consulaire*, 2 augustus 2019

¹¹⁶ Ministère de l'Action et des Comptes Publics (2018); RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van de *Direction des Français à l'étranger et de l'Administration Consulaire*, 2 augustus 2019

¹¹⁷ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van de *Direction des Français à l'étranger et de l'Administration Consulaire*, 2 augustus 2019

¹¹⁸ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van de *Direction des Français à l'étranger et de l'Administration Consulaire*, 2 augustus 2019

3.5. Ierland

Kader 7. Kengetallen consulaire dienstverlening Ierland (2018)

Bevolking:	4,83 miljoen ¹¹⁹
Bruto binnenlands product per capita:	74.773 euro ¹²⁰
Verantwoordelijke overheidsinstantie:	<i>Department of Foreign Affairs and Trade (DFA); Consular Directorate</i>
Aantal vertegenwoordigingen in het buitenland:	61 ambassades, 12 consulaten-generaal; 7 andersoortige missies (zoals permanente vertegenwoordigingen), 94 honorair consuls (in 59 landen).
Geschat aantal burgers die in het buitenland wonen:	1,47 miljoen
Geschat aantal burgers dat naar het buitenland reist:	8,2 miljoen reizen
Aantal aanvragen voor consulaire bijstand:	2.343
Burgers die zijn opgenomen in een ziekenhuis in het buitenland:	335
Aantal burgers in gevangenschap in het buitenland:	1.100
Aantal gerepatrieerde burgers wegens overlijden of ziekte in het buitenland:	292
Aantal paspoortaanvragen door burgers in het buitenland:	54.595
Aantal vermiste burgers in het buitenland:	103
In het oog springende aspecten van de consulaire dienstverlening:	
<ul style="list-style-type: none"> • De Ierse overheid probeert de banden met leden van de Ierse diaspora in het buitenland te onderhouden en verder uit te bouwen, ook als deze geen Iers paspoort bezitten • De DFA hanteert een 'Consular Charter' dat bepaalt welke vormen van consulaire bijstand geboden kunnen worden • Al het personeel werkzaam in het Ierse postennetwerk is betrokken bij het leveren van consulaire diensten; ook de ambassadeur • De hele dienstverlening wordt online aangeboden 	

Bronnen: zie bijlage F.

Met nog geen 5 miljoen inwoners is Ierland **een relatief klein land met een relatief groot aantal burgers buiten zijn landsgrenzen** (1,47 miljoen) **en een nog veel grotere diaspora van maar liefst 70 miljoen mensen met Ierse voorouders.**

In 2018 had Ierland een postennetwerk van 80 missies. In datzelfde jaar werd aangekondigd dat het netwerk in de periode tot 2025 met 26 missies zou worden uitgebreid.¹²¹ De voornaamste reden hiervoor is **de strategische waarde van een missie bij het bevorderen van economische en politieke belangen.**¹²² Dat neemt niet weg dat de nieuwe missies ook consulaire diensten zullen aanbieden. Het postennetwerk valt onder de verantwoordelijkheid van het departement van Buitenlandse Zaken en Handel (*Department of Foreign Affairs and Trade*, DFA).¹²³

De omvangrijke diaspora is een gevolg van de emigratiegolven van de afgelopen twee eeuwen. Ondanks het vertrek uit Ierland bleven velen een sterke band met het land van herkomst houden. Dit gevoel is veelal overgedragen op volgende generaties. Het overgrote deel heeft echter geen Iers burgerschap en dus

¹¹⁹ Eurostat (2019)

¹²⁰ OECD (2019)

¹²¹ Government of Ireland (2018)

¹²² RAND Europe-interview met vertegenwoordigers van *Department of Foreign Affairs and Trade*, 25 juli 2019

¹²³ DFA (2019a)

geen Iers paspoort. Ze dragen geen belasting af, hebben geen stemrecht en kunnen dus in principe ook geen beroep doen op de consulaire diensten van Ierland. **De Ierse overheid koestert echter de banden met deze gemeenschap en probeert deze relaties te onderhouden en verder uit te bouwen.**¹²⁴ Hiertoe behoort bijvoorbeeld het aanbieden van diaspora-ondersteuningsprogramma's. De focus ligt daarbij op het welzijn van de mensen. Daarnaast wordt het organiseren van verbindende culturele activiteiten ondersteund, zoals op het gebied van muziek, sport en de Ierse taal. Bovendien merkt de Ierse overheid op dat sterkere banden bijdragen aan de internationale reputatie van het land en dat het relatief kleine Ierland hierdoor meer zichtbaarheid krijgt. Ook spelen zakelijke kansen een rol.

In de Consulaire Strategie voor de periode 2019-2022 heeft DFA zich tot doel gesteld om Ierse burgers in het buitenland te ondersteunen door "uitstekend" reisadvies en consulaire bijstand aan te bieden.¹²⁵ Burgers worden daarbij aangemoedigd zo geïnformeerd en goed voorbereid mogelijk op reis te gaan, door DFA gepromoot als de 'TravelWise'-benadering. De gelijknamige smartphoneapplicatie dient hierbij het voornaamste communicatiemiddel tussen DFA en reizende Ieren te worden.

Het Verdrag van Wenen vormt de basis voor de Ierse consulaire dienstverlening. De verantwoordelijkheden onder dit verdrag heeft Ierland tevens vastgelegd in de Wet diplomatieke betrekkingen en immuniteiten van 1967. **Een wettelijk kader waarin de consulaire dienstverlening wordt vastgelegd bestaat echter niet.** Onder het *common law*-rechtsstelsel van Ierland is een wettelijke inkadering ook niet gebruikelijk. Dit wordt in Ierland als een voordeel ervaren.¹²⁶ De consulaire dienstverlening zou namelijk flexibeler en slagvaardiger zijn wanneer niet vastligt wie, wanneer en op welke manier geholpen kan worden.¹²⁷ Om duidelijkheid te verschaffen met betrekking tot de consulaire diensten die wel en niet geleverd kunnen worden, de principes die daarbij komen kijken en waar DFA zich voor inzet, **heeft DFA een *Consular Charter* in het leven geroepen.**¹²⁸ Dit document vormt geen wettelijke verplichting om bijstand te verlenen maar wél een uitgesproken toezegging aan burgers in nood in het buitenland dat bepaalde vormen van consulaire bijstand geboden zullen worden.

Al het personeel werkzaam in het Ierse postennetwerk is betrokken bij het leveren van de consulaire diensten. Er wordt geen verschil gemaakt tussen diplomatieke en consulaire functionarissen. Het komt dus voor dat ook ambassadeurs direct betrokken zijn bij consulaire zaken. Formeel staat iedereen onder leiding van de minister van Buitenlandse Zaken en Handel, echter in de praktijk genieten de missies in het buitenland van oudsher een grote mate van onafhankelijkheid bij het nemen van beslissingen. Doorgaans komt het departement in Dublin pas in actie wanneer het om advies gevraagd wordt of wanneer extra hulp of financiële middelen nodig zijn. In de afgelopen jaren is het departement een grotere rol gaan spelen, onder andere door vaste instructies en handleidingen te ontwikkelen en de expertise binnen het departement te bundelen. ICT heeft hier een faciliterende rol in gespeeld.

¹²⁴ DFA (2015)

¹²⁵ DFA (2019b)

¹²⁶ RAND Europe-interview met vertegenwoordigers van het *Department of Foreign Affairs and Trade*, 25 juli 2019

¹²⁷ RAND Europe-interview met vertegenwoordigers van het *Department of Foreign Affairs and Trade*, 25 juli 2019

¹²⁸ DFA (z.d. a)

Volgens een vertegenwoordiger van de DFA wordt de Ierse consulaire dienstverlening vanuit internationaal perspectief gekenmerkt als flexibel, persoonlijk en van een hoge kwaliteit, ondanks haar beperktere bereik. Dit uit zich ook in de toegankelijkheid van de missies: Ierse burgers zijn doorgaans welkom zonder afspraak en worden niet gefouilleerd bij de ingang. De principes die centraal staan in het contact met de burger zijn vastgelegd in DFA's *Customer Service Charter*.¹²⁹

In het stellen van prioriteiten voor de consulaire zaken richt DFA zich op degenen die hun hulp het meest nodig hebben.¹³⁰ Factoren die hierbij een rol spelen zijn bijvoorbeeld de capaciteit van een individu om om hulp te vragen, de plaats waar ze zich bevinden, of er een Ierse ambassade of consulaat in het gebied te vinden is en wat de lokale omstandigheden zijn.

DFA heeft het aantal aanvragen voor consulaire dienstverlening door de jaren heen constant zien groeien.¹³¹ Ieren ondernemen steeds verdere reizen, waaronder naar risicovollere gebieden. Hierdoor kenmerkt het werk van DFA zich tegenwoordig meer als proactief dan als reactief. Door technologische ontwikkelingen neemt het contact nieuwe vormen aan (zoals de mobiele applicatie). Ook **wordt de hele dienstverlening nu online aangeboden, waardoor transacties zo veel mogelijk geautomatiseerd zijn** en het DFA-personeel zich kan concentreren op het bieden van hulp.

¹²⁹ DFA (z.d. b)

¹³⁰ DFA (2019b)

¹³¹ DFA (2019b)

3.6. Verenigd Koninkrijk

Kader 8. Kengetallen consulaire dienstverlening Verenigd Koninkrijk (2018)

Bevolking:	66,27 miljoen ¹³²
Bruto binnenlands product per capita:	40.954 euro ¹³³
Verantwoordelijke overheidsinstantie:	<i>Foreign and Commonwealth Office</i>
Aantal vertegenwoordigingen in het buitenland:	274 posten in 169 landen
Geschat aantal burgers die in het buitenland wonen:	1,3 miljoen
Geschat aantal burgers dat naar het buitenland reist:	71,7 miljoen reizen ¹³⁴
Aantal aanvragen voor consulaire bijstand:	348.546 (alle consulaire verzoeken) ¹³⁵
Burgers die zijn opgenomen in een ziekenhuis in het buitenland:	3.586 ¹³⁶
Aantal burgers in gevangenschap in het buitenland:	5.287 ¹³⁷
Aantal gerespatrieerde burgers wegens overlijden of ziekte in het buitenland:	Niet beschikbaar
Aantal paspoortaanvragen door burgers in het buitenland:	30.132 ¹³⁸
Aantal vermiste burgers in het buitenland:	Niet beschikbaar
In het oog springende aspecten van de consulaire dienstverlening:	
<ul style="list-style-type: none"> • Britse burgers hebben geen wettelijk recht op consulaire bijstand • De FCO hanteert een 'Customer Charter' om te verduidelijken welke diensten de consulaire ambtenaren kunnen verlenen en hoe • De verantwoordelijkheid voor de verlening van reisdocumenten ligt bij een aparte dienst buiten de FCO • De consulaire dienstverlening richt zich op preventie 	

Bronnen: zie bijlage G.

Het Verenigd Koninkrijk is de zesde economie in de wereld en met ruim 66 miljoen inwoners het tweede land van Europa. Het Verenigd Koninkrijk kent een lange geschiedenis als politieke en economische macht op het mondiale speelveld. Ook vandaag de dag is het land een belangrijke internationale speler met een uitgebreid netwerk van 274 vertegenwoordigingen. De vertegenwoordigingen vallen onder het toezicht van de *Foreign and Commonwealth Office* (FCO). De FCO's huidige strategie voorziet voor de Britse vertegenwoordigingen in het buitenland een leidinggevende en ondersteunende rol voor alle overheidsafdelingen die buiten de landsgrenzen actief zijn, om zo als platform te fungeren voor een *whole-of-government*-benadering.¹³⁹ Andere speerpunten van de FCO zijn:¹⁴⁰

- Vaardigheden en capaciteiten uitbouwen en meer verantwoordelijkheden toewijzen aan het hoofd van de missie;
- De dienstverlening flexibeler en wendbaarder maken; en

¹³² Eurostat (2019)

¹³³ OECD (2019)

¹³⁴ Office for National Statistics (2019)

¹³⁵ FCO (2019a): FCO (2018, p.15)

¹³⁶ FCO (2018, p.15)

¹³⁷ FCO (2018, p.15)

¹³⁸ FCO (2018, p.15)

¹³⁹ FCO (2019b)

¹⁴⁰ Government of the United Kingdom (2019)

- De bedrijfsondersteunende functies effectiever en efficiënter maken.

Britse burgers hebben geen wettelijk recht op consulaire bijstand.¹⁴¹ Formeel worden consulaire diensten verleend naar het oordeel van de minister van Buitenlandse Zaken.¹⁴² Desalniettemin is het gebruikelijk dat de FCO een Britse burger in nood in het buitenland helpt.¹⁴³ De consulaire diensten van de FCO zijn uitgewerkt in tal van beleids- en strategiedocumenten. Zo is het “ondersteunen van Britse burgers wereldwijd met moderne en efficiënte consulaire diensten” een van FCO’s drie “belangrijkste verantwoordelijkheden”.¹⁴⁴ Een ander voorbeeld is de eerste doelstelling van de *Single Departmental Plan*: het “[beschermen van] onze mensen”.¹⁴⁵ Concreet betekent dit dat de FCO beoogt garant te staan voor Britse burgers in het buitenland door: wereldwijd hoogwaardige, toegankelijke consulaire diensten aan te bieden; zich te richten op diegenen die deze het meest nodig hebben; vermijdbare incidenten te voorkomen door samen te werken met partners en overheden; snel te handelen in crisissituaties; en leiding te geven aan overheidsbrede inspanningen.

Om te verduidelijken welke diensten de consulaire ambtenaren kunnen verlenen en hoe, heeft de FCO een *Customer Charter* geïntroduceerd.¹⁴⁶ Hierin staat dat consulaire functionarissen professioneel, niet-oordelend, beleefd en behulpzaam moeten zijn, ongeacht het geslacht, het ras, de leeftijd, de seksuele geaardheid, de burgerlijke staat, de eventuele handicap, de religie of de overtuiging van de Britse burger(s) in kwestie. Ook belooft de FCO dat: de verstrekte informatie duidelijk is en de contactgegevens makkelijk te vinden zijn; er nauwkeurig en efficiënt met vragen wordt omgegaan; er duidelijk wordt uitgelegd welke hulp de FCO wel en niet kan bieden en welke andere partijen eventueel kunnen helpen; en dat de wachttijd zo veel mogelijk beperkt wordt.¹⁴⁷ Hierbij merkt de FCO ook op dat ze zich houden aan de privacyregelingen die zijn vastgelegd in de *UK Data Protection Act* en dat de afnemers van consulaire diensten hun vraag privé kunnen stellen.

Een aantal praktijken zijn door Britse consulaire ambtenaren als bijzonder effectief bevonden.¹⁴⁸ Ten eerste zijn **de diensten ontwikkeld met het oog op preventie**. Zo is de informatie die de FCO verstrekt erop gericht het gedrag van reizigers en expats zo te beïnvloeden dat ze in hun gastland niet in de problemen komen. De communicatie met het publiek dient bovendien efficiënt te zijn. Om die reden wordt er geschreven vanuit het perspectief van wat nuttig zou kunnen zijn voor de reiziger.¹⁴⁹ Ook wordt actief aangemoedigd om een reisverzekering af te sluiten met een passend dekkingsniveau.¹⁵⁰ Een ander voorbeeld is het anticiperen op specifieke problemen waar Britse burgers in het buitenland tegenaan

¹⁴¹ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van de *Foreign and Commonwealth Office*, 29 Juli 2019

¹⁴² RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van de *Foreign and Commonwealth Office*, 29 Juli 2019

¹⁴³ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van de *Foreign and Commonwealth Office*, 29 Juli 2019

¹⁴⁴ FCO (2019c)

¹⁴⁵ FCO (2019b)

¹⁴⁶ FCO (2014)

¹⁴⁷ FCO (2014)

¹⁴⁸ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van de *Foreign and Commonwealth Office*, 29 Juli 2019

¹⁴⁹ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van de *Foreign and Commonwealth Office*, 29 Juli 2019

¹⁵⁰ FCO (2014)

kunnen lopen. De Britse politie werkt bijvoorbeeld samen met de lokale autoriteiten in Miami om de problematiek rondom het stelen van huurauto's rond *Miami International Airport* aan te pakken.¹⁵¹

Bovendien worden net als in de meeste andere landen met het oog op de toekomst **steeds meer diensten gedigitaliseerd**.¹⁵² In het verleden was het bijvoorbeeld vereist om voor een paspoortaanvraag fysiek naar een vertegenwoordiging te komen maar tegenwoordig worden dit soort aanvragen online ingediend en door een gespecialiseerde dienst (*HM Passport Office*) afgehandeld, die los staat van de consulaire dienst.¹⁵³

3.7. Verenigde Staten

Kader 9. Kengetallen consulaire dienstverlening Verenigde Staten (2018)

Bevolking:	319 miljoen
Bruto binnenlands product per capita:	56.323 ¹⁵⁴
Verantwoordelijke overheidsinstantie:	<i>Department of State (DoS); Bureau of Consular Affairs</i>
Aantal vertegenwoordigingen in het buitenland:	282, waaronder 180 ambassades en 12 vertegenwoordigingen bij internationale organisaties en 90 consulaten ¹⁵⁵
Geschat aantal burgers die in het buitenland wonen:	9 miljoen
Geschat aantal burgers dat naar het buitenland reist:	93 miljoen ¹⁵⁶
Aantal aanvragen voor consulaire bijstand:	48.259 ¹⁵⁷
Burgers die zijn opgenomen in een ziekenhuis in het buitenland:	Niet beschikbaar
Aantal burgers in gevangenschap in het buitenland:	Niet beschikbaar
Aantal gerespatrieerde burgers wegens overlijden of ziekte in het buitenland:	1.388 ¹⁵⁸
Aantal paspoortaanvragen door burgers in het buitenland:	58.247 ¹⁵⁹
Aantal vermiste burgers in het buitenland:	Niet beschikbaar
In het oog springende aspecten van de consulaire dienstverlening:	
<ul style="list-style-type: none"> • De VS heeft het meest uitgebreide diplomatieke netwerk ter wereld en een ongeëvenaarde begroting voor de consulaire dienstverlening • De Amerikaanse consulaire dienstverlening is niet eenduidig wettelijk ingekaderd maar is vastgelegd in een scala aan verschillende wetten • Er is een belangrijke rol weggelegd voor de DoS in Washington DC, waar capaciteit beschikbaar is voor ondersteunende diensten, bijsturing en crisissituaties 	

Bronnen: zie bijlage H.

¹⁵¹ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van de *Foreign and Commonwealth Office*, 29 Juli 2019

¹⁵² RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van de *Foreign and Commonwealth Office*, 29 Juli 2019

¹⁵³ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van de *Foreign and Commonwealth Office*, 29 Juli 2019

¹⁵⁴ OECD (2019)

¹⁵⁵ 192 ambassades volgens RAND Europe-interview met een oud-functionaris van het *Department of State*, 23 juli 2019, en 90 consulaten in 2017 volgens Lowy Institute (2017)

¹⁵⁶ U.S. National Travel and Tourism Office (2019)

¹⁵⁷ U.S. Department of State (2018)

¹⁵⁸ U.S. Department of State (2018)

¹⁵⁹ U.S. Department of State (2018)

De Verenigde Staten zijn met 319 miljoen het op-twee-na grootste land van de wereld en hebben 's werelds grootste economie. **De VS heeft ook het uitgebreidste diplomatieke netwerk ter wereld.**¹⁶⁰ Het Bureau voor Consulaire Zaken (*Bureau of Consular Affairs*) heeft tot missie om de levens en belangen van Amerikanen in het buitenland te beschermen en de Amerikaanse grensbeveiliging te versterken door waakzame toekenning van Amerikaanse paspoorten en visa.¹⁶¹ Het bureau heeft onder andere 1600 ambtenaren in Washington DC op het hoofdkwartier van het Amerikaanse *Department of State* (DoS).¹⁶² **Vanuit Washington begeleiden, ondersteunen en zien zij toe op het personeel gestationeerd in de buitenlandse missies.** In het geval van overbelasting of crisissituaties kan het personeel in Washington bijspringen. Zo kunnen zij vragen van het publiek beantwoorden om zo bij het lokale personeel capaciteit vrij te maken.¹⁶³ Doorgaans is op ieder moment van de dag een ambtenaar aangewezen als contactpersoon voor consulaire noodsituaties.¹⁶⁴ Kleinere Amerikaanse vertegenwoordigingen worden ook bijgestaan door regionale consulaire ambtenaren die werken vanuit het departement in Washington en regelmatig naar hun regio reizen.¹⁶⁵ Ook wordt lokaal aangeworven personeel ingezet om consulaire diensten aan te kunnen bieden in afgelegen gebieden en wordt een netwerk van burgercontactpersonen onderhouden, die vrijwillig consulaire taken op zich nemen.¹⁶⁶

De Amerikaanse consulaire dienstverlening is niet eenduidig wettelijk ingekaderd. Sommige consulaire diensten zijn onderhevig aan de plichten vastgesteld in de *U.S. Code 4802 Responsibility of State*, terwijl andere zijn uitgewerkt in *Title 22, Code of Federal Regulations*, zoals de bescherming van burgers in het buitenland en de dienstverlening aan staatsburgers in nood.¹⁶⁷ Protocollen en processen die in consulaire zaken toegepast dienen te worden, zijn zeer gedetailleerd uitgewerkt in een Handboek Buitenlandse Zaken.¹⁶⁸

Tabel 5. Overzicht consulaire dienstverlening Verenigde Staten

Consulaire dienstverlening door het <i>Bureau of Consular Affairs</i>			
Paspoort diensten	Diensten aan burgers in het buitenland	Beleidscoördinatie en communicatie	Visumdienst
<ul style="list-style-type: none"> • Reisdocumenten • Akten 	<ul style="list-style-type: none"> • Coördinatie van diensten (crisis en non-crisis) • Reisadviezen • Kinderrechten • Juridische zaken • Regionale divisies 	<ul style="list-style-type: none"> • Persvoorlichting • Relaties onderhouden met Congres, media en publiek • Sociale media 	<ul style="list-style-type: none"> • Visumbeleid en -wetgeving

Bron: U.S. Department of State 2019a, aangepast door de auteurs.

¹⁶⁰ Lowy Institute (2017)

¹⁶¹ U.S. Department of State (2013)

¹⁶² RAND Europe-interview met een oud-functionaris van het *Department of State*, 23 juli 2019

¹⁶³ RAND Europe-interview met een oud-functionaris van het *Department of State*, 23 juli 2019

¹⁶⁴ RAND Europe-interview met een oud-functionaris van het *Department of State*, 23 juli 2019

¹⁶⁵ RAND Europe-interview met een oud-functionaris van het *Department of State*, 17 juli 2019

¹⁶⁶ RAND Europe-interview met een oud-functionaris van het *Department of State*, 17 juli 2019

¹⁶⁷ Legal Information Institute 2019a and Legal Information Institute (2019b)

¹⁶⁸ U.S. Department of State (2019b)

Amerikanen die op reis gaan, worden aangemoedigd om hun naasten op de hoogte te houden van hun verblijfplaatsen en daarnaast hun reis te registreren in het *Smart Traveler Enrollment Program* (STEP).¹⁶⁹ Via dit kanaal worden reizigers geïnformeerd over hoe ze zich het best kunnen voorbereiden op bijvoorbeeld een crisissituatie, zonder daarbij de indruk te wekken dat de Amerikaanse overheid of lokale autoriteiten hen gegarandeerd zullen komen redden.¹⁷⁰ De communicatie is dus met name gericht op preventie. Ook wordt er constant gekeken wat men kan leren van het bedrijfsleven en wordt er veel uitgewisseld met andere landen, zoals in de *consular colloque* (zie: paragraaf 1.1).¹⁷¹

Het *Bureau of Consular Affairs* beschouwt de kwaliteit van zijn reisadviezen als een sterk punt.¹⁷² Die zijn toegankelijk en vanuit het perspectief van de reiziger geschreven. Bovendien zijn ze toegesneden op specifieke doelgroepen, zoals jongeren tijdens *spring break*. Tot slot heeft het bureau gedurende recente bezuinigingsronden binnen DoS zijn budget op peil weten te houden door helder te kwantificeren hoeveel bepaalde inspanningen kosten en daar een passend budget voor te bepleiten.¹⁷³ Met een begroting van meer dan 2 miljard US dollar heeft het *Bureau of Consular Affairs* **ongevéenaarde financiële middelen voor de consulaire dienstverlening ter beschikking.**

¹⁶⁹ RAND Europe-interview met een oud-functionaris van het *Department of State*, 23 juli 2019

¹⁷⁰ RAND Europe-interview met een oud-functionaris van het *Department of State*, 23 juli 2019

¹⁷¹ RAND Europe-interview met een oud-functionaris van het *Department of State*, 17 juli 2019 en RAND Europe-interview met een oud-functionaris van het *Department of State*, 23 juli 2019

¹⁷² RAND Europe-interview met een oud-functionaris van het *Department of State*, 23 juli 2019

¹⁷³ RAND Europe-interview met een oud-functionaris van *Department of State* (DoS), 17 juli 2019

Tabel 6. Kengetalen consulaire dienstverlening in de acht landen in 2018

	Nederland	Australië	Duitsland	Estland	Frankrijk	Ierland	Verenigd Koninkrijk	Verenigde Staten
Bevolkingsaantal (in miljoenen)	17,18	25,18	73,11	1,32	66,93	4,83	66,27	319
Bruto binnenlands product per capita (in euro's)	50.693	48.730	48.374	31.948	40.634	74.773	40.954	56.323
Aantal vertegenwoordigingen in het buitenland	144	112	227	44	267	80	274	283
Geschat aantal burgers die in het buitenland wonen (in miljoenen)	1	1	4	0,12	2,5	1,47	1,3	9
Geschat aantal reizen naar het buitenland (in miljoenen)	25	11	40	3,6	13	8,2	71,7	93
Aantal aanvragen voor consulaire bijstand**	2.908	11.880*	64.000	1.294	n/a	2.343	348.546	48.259
Aantal gehospitaliseerde burgers die consulaire bijstand ontvingen	176	1.585*	n/a	69	n/a	335	3.586	n/a
Aantal burgers in gevangenschap in het buitenland	1.917	386*	2.750	94	1.270	1.100	5.287	n/a
Aantal gerepatrieerde burgers wegens overlijden of ziekte in het buitenland	400	44*	n/a	n/a	81*	~292	n/a	1.388
Aantal paspoortaanvragen door burgers in het buitenland	124.000	n/a	n/a	12.951	230.000*	54.595	n/a	58.247
Aantal vermiste burgers in het buitenland	58	62	n/a	n/a	n/a	103	86	n/a
Wettelijk kader	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja

*Gegevens van 2017. **Het is vaak onduidelijk hoe dit wordt berekend. De hier gepresenteerde aantallen zijn dan ook lastig te vergelijken.

4. Inzichten uit het buitenland

In dit hoofdstuk wordt een aantal inzichten over consulaire dienstverlening gepresenteerd die zijn geïdentificeerd op basis van het internationaal vergelijkend onderzoek. De analyse van de consulaire dienstverlening in Nederland en de zeven andere landen heeft een groot aantal verschillen in beeld gebracht. In veel gevallen zijn deze verschillen ontstaan door de nationale of historische context waarin de consulaire diensten worden verleend. Zo komt in hoofdstuk 3 naar voren dat de hoge mate van digitalisering in Estland past binnen de brede reputatie van deze Baltische staat op het gebied van e-government.

Indien in andere landen de dienstverlening anders is of verder gaat dan in Nederland, betekent dit niet noodzakelijk dat deze inzichten meteen kunnen worden overgenomen. De context is belangrijk. Bovendien bestaan er grote verschillen in de middelen die beschikbaar zijn. Zo werkt de VS met een budget voor consulaire dienstverlening van meer dan 2 miljard Amerikaanse dollar, terwijl het totale budget van het Estse ministerie van Buitenlandse Zaken ruim 70 miljoen euro is. Zowel hoofdstuk 3 als de bijlagen met gedetailleerde informatie bij dit rapport bieden inzicht in deze verschillen.

Niettemin geven de inzichten in dit hoofdstuk aanknopingspunten voor een gedachtewisseling tussen de Kamer en de minister, zonder dat hierbij aanbevelingen worden gedaan of conclusies getrokken worden ten aanzien van de haalbaarheid of het politieke draagvlak. Uiteindelijk kan dit bijdragen aan verbetering van de Nederlandse consulaire dienstverlening.

Kader 10. Leeswijzer inzichten

De inzichten worden per thema besproken: wettelijke en beleidskaders (4.1); organisatorische aspecten (4.2); reisadvies en reisdocumenten (4.3); bijstand aan staatsburgers in nood (4.4); overige dienstverlening (4.5). Bij elk inzicht is vervolgens tussen haakjes aangegeven waar in de bijlage bij dit rapport meer informatie te vinden is. Het document met de bijlagen A tot en met H bevat de landprofielen met gedetailleerde informatie.
Bijvoorbeeld:

Door staatsburgers die in het buitenland verblijven of reizen de mogelijkheid te geven om online een nieuw paspoort aan te vragen, hoeft men minder vaak persoonlijk langs te komen.

In het geval van **Estland** is het voor staatsburgers gemakkelijk om via de online paspoortservice een aanvraag in te dienen. (D14, 15)

MEER INFORMATIE IN BIJLAGE D, CEL 14 EN 15

INZICHT

4.1. Inzichten met betrekking tot wettelijke en beleidskaders

Wettelijke kaders kunnen de consulaire verplichtingen vastleggen en duidelijk maken wanneer burgers recht op bijstand hebben. Wanneer de consulaire dienstverlening in een wet is vastgelegd, kan dit landen helpen bij het helder omschrijven van de verplichte taken van de consulaire ambtenaren. Ook kan dit de criteria verduidelijken waaraan men moet voldoen om in aanmerking te komen voor consulaire bijstand. Sommige landen, zoals Duitsland, hebben een specifieke consulaire wet waarin alle aspecten van de consulaire dienstverlening wettelijk zijn verankerd.

In **Estland** staat de wettelijke basis voor de verzorging van de consulaire dienstverlening in de grondwet. Artikel 13 in het hoofdstuk over de fundamentele rechten garandeert de bescherming van Estse burgers in het buitenland. Ook heeft het land een geconsolideerde bepaling met betrekking tot de consulaire dienstverlening in zijn wet consulaire dienstverlening. De wet reguleert hoe Estse autoriteiten de belangen en rechten beogen te beschermen van Estse burgers, rechtspersonen en de staat in het buitenland; in hoeverre men bijstand mag verlenen aan niet-Esten; op welke wijze hun consulaire posten functioneren; en wat de status van consulaire ambtenaren is.¹⁷⁴ (D1a)

In **Duitsland** staat in de consulaire wet dat consulaire ambtenaren naar eigen inzicht advies kunnen verstrekken en bijstand kunnen verlenen aan Duitse burgers en nationale instellingen. In deze wet wordt consulaire bijstand niet expliciet als burgerrecht benoemd. De wet gaat in detail in op de consulaire bijstand bij verschillende omstandigheden, zoals bij staatsburgers in gevangenschap, gedwongen huwelijken en staatsburgers in nood. Toch is er ook speelruimte: in de wet staat dat de aard van de consulaire bijstand afhangt van de lokale omstandigheden en de essentiële behoeften van de Duitse burgers in de regio.¹⁷⁵ (C1a)

In sommige andere landen zijn de consulaire verantwoordelijkheden verankerd in een aantal verschillende wetten. In de **Verenigde Staten**, bijvoorbeeld, liggen de wettelijke verantwoordelijkheden ten aanzien van de bijstand aan Amerikaanse staatsburgers vast in ten minste 50 verschillende wetten. Vanwege deze juridische complexiteit heeft het State Department twee gedetailleerde beleidsdocumenten opgesteld: de handleiding (*Foreign Affairs Manual*) en het handboek (*Foreign Affairs Handbook*) voor buitenlandse zaken. Hierin staat de informatie over de processen en procedures met betrekking tot de verschillende consulaire gevallen. Door deze leidraad te volgen kunnen de Amerikaanse ambtenaren, zowel in het hoofdkwartier in Washington DC als in de vertegenwoordigingen in het buitenland, de dienstverlening op uniforme wijze verzorgen. (H1a,b,c)

In landen waarin dit niet uitdrukkelijk wettelijk is vastgelegd, wordt het verzorgen van de consulaire dienstverlening door een beleidskader bepaald. Dit geldt voor Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Australië. **Het argument hiervoor luidt dat een op beleid gebaseerd kader de landen meer flexibiliteit biedt om in te spelen op de behoeften van hun burgers.** Zo zijn er zonder een wettelijk kader geen wettelijke belemmeringen om mensen te helpen die geen staatsburger zijn, wat onder bepaalde omstandigheden gewenst kan zijn. **In sommige gevallen hebben deze landen alternatieve**

¹⁷⁴ Riigit Teataja (2019a)

¹⁷⁵ Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (2019)

beleidskaders en hulpmiddelen, zoals een ‘consulair handvest’. Deze kaders worden gewoonlijk uiteengezet in beleidsdocumenten die in detail ingaan op de dienstverlening voor staatsburgers in het buitenland, hoe die aangeboden zal worden en onder welke voorwaarden.

Ierland verduidelijkt en communiceert op vergelijkbare wijze in hun ‘handvest voor consulaire bijstand’ welke dienstverlening wel en welke niet verleend kan worden aan Ierse burgers die in het buitenland in nood verkeren, evenals wat de leidende beginselen van deze verplichtingen zijn. Omdat de consulaire dienstverlening niet in de wet is vastgelegd, hebben de Ierse autoriteiten geen formele plicht consulaire diensten te verlenen. Het handvest voor consulaire bijstand verschaft de Ierse burgers echter een politieke garantie dat de autoriteiten hun verantwoordelijkheden zullen nemen en hun staatsburgers zullen bijstaan. Bovendien menen de Ierse autoriteiten dat een wettelijke basis voor belemmeringen zou zorgen omtrent de personen die zij op humanitaire gronden zouden kunnen (overwegen te) helpen. Hun argument is derhalve dat ze zonder zo’n basis flexibeler en gepaster kunnen inspelen op de behoeften van de betrokken personen. Zo kunnen ze nu ook consulaire bijstand verlenen aan mensen die geen Iers staatsburger zijn. Een andere reden om de voorwaarden voor de consulaire bijstand niet in wetgeving vast te leggen is de delicate kwestie van Noord-Ieren die zichzelf als Ieren beschouwen en die Ierland in bepaalde gevallen bij zou willen staan. (F1e)

Het handvest voor de consulaire dienstverlening van **Australië** bevat een opsomming van alle verschillende consulaire diensten die verleend kunnen worden. Daarnaast worden ook kwesties opgesomd die buiten het werkveld van hun consulaire dienstverlening vallen. Het document is vertaald in het Arabisch, Vereenvoudigd Chinees, Traditioneel Chinees, Indonesisch, Thai en Vietnamees, waardoor het voor een breed publiek toegankelijk is.¹⁷⁶ (B1a, B12)

In sommige gevallen gebruikt men een gedocumenteerd handvest met als doel de verwachtingen van burgers te beheren met betrekking tot het niveau van de klantenservice dat zij van de consulaire ambtenaren kunnen verwachten. Zo belooft het **Vereinigd Koninkrijk** om alle gevallen professioneel en klantgericht aan te pakken. Ook wordt hierbij duidelijk aangegeven welke gevallen prioriteit zullen krijgen.¹⁷⁷ (G1b) **Ierland** heeft een vergelijkbaar handvest voor hun klantenservice, naast hun handvest voor de consulaire bijstand. Hetzelfde geldt voor **Frankrijk**, waar een specifiek kwaliteitskader genaamd “Marianne” wordt gehanteerd om de kwaliteit van alle overheidsdiensten te waarborgen. Dit raamwerk is gebaseerd op het basisprincipe dat de dienstverlening van de overheid tijdig en klantgericht moet zijn. Bovendien wordt voortdurend de klanttevredenheid gemeten. (E27)

Hoewel Frankrijk geen wettelijk kader voor de consulaire dienstverlening heeft, is het sinds 2008 in de grondwet vastgelegd dat Franse **staatsburgers in het buitenland mogen stemmen voor volksvertegenwoordigers in de nationale Assemblee** en al langer in de Senaat. 11 parlementariërs vertegenwoordigen elk een kiesdistrict dat bestaat uit een regio in het buitenland. Daarnaast kunnen Franse burgers in het buitenland eenmaal in de zes jaar **deelnemen aan de verkiezingen voor het ‘parlement voor Franse staatsburgers in het buitenland’** (*Assemblée des Français de l'étranger*). Deze

¹⁷⁶ DFAT (2019c)

¹⁷⁷ FCO (2014)

vertegenwoordiging treedt op als raadgever van de Franse overheid inzake de consulaire dienstverlening.
(E9)

4.2. Inzichten met betrekking tot de organisatorische aspecten

De consulaire dienstverlening valt doorgaans onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van buitenlandse zaken van een land. Toch bestaan er verschillende manieren om het besturen, organiseren en financieren van de bijstand van staatsburgers in het buitenland aan te pakken. Deze sectie is onderverdeeld in inzichten met betrekking tot het functioneren en inzetten van consulaire personeel en inzichten met betrekking tot de organisatie van het diplomatieke netwerk.

4.2.1. Inzichten met betrekking tot het functioneren en inzetten van consulaire personeel

De analyse biedt een aantal inzichten in de opleiding en loopbaanontwikkeling van het personeel dat verantwoordelijk is voor de consulaire bijstand. Sommige landen bieden **gestandaardiseerde ‘kern’-opleidingen aan alle consulaire medewerkers aan om dienstverlening consistent te maken, met daarnaast op maat gemaakte opleidingen, afhankelijk van de specifieke behoefte van de consulaire medewerkers.**

In de **Verenigde Staten** werken bijna alle ambtenaren in het buitenland met een algemeen profiel de eerste paar jaar van hun diplomatieke loopbaan als consulaire ambtenaar. Daardoor heeft het overgrote deel van de Amerikaanse diplomaten persoonlijke ervaring met consulaire dienstverlening en houdt men binnen de gehele organisatie institutionele kennis van consulaire zaken in stand. Daarbij heeft het *Department of State* een specifiek loopbaantraject voor consulaire ambtenaren die zich specialiseren in het ontwikkelen van beleid met betrekking tot diensten die worden aangeboden aan Amerikaanse burgers in het buitenland en in de implementatie ervan in de vertegenwoordigingen in het buitenland.¹⁷⁸ Het departement heeft ook een *Consular Fellows*-programma, waardoor het personen die vloeiend een of meerdere buitenlandse talen spreken een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd kan verstrekken.¹⁷⁹ (n/a)

In **Frankrijk** geeft men een soortgelijke grondige inleidende opleiding aan al het consulaire personeel. Het ministerie leidt een Instituut voor training van administratieve en consulaire zaken (UFAAC). Dit fungeert als een expertisecentrum waar alle nieuwe medewerkers met een algemeen profiel worden opgeleid en waar ook specialistische opleidingen worden verzorgd. Al het consulaire personeel is verplicht om een cursus van twaalf weken te volgen. Tijdens deze cursus worden de medewerkers op de hoogte gebracht van het Franse beleid en de daaraan gekoppelde praktische invulling van de consulaire dienstverlening. Daarbij zorgt het continu afwisselen van afdelingen ervoor dat het consulaire personeel wordt opgeleid in alle zaken die betrekking hebben op de behoeften van staatsburgers in het buitenland.
(n/a)

¹⁷⁸ U.S. Department of State (2019c)

¹⁷⁹ U.S. Department of State (2019d)

Het **Australische** *Department of Foreign Affairs and Trade* verzorgt de implementatie van de opleidingsprogramma's voor de medewerkers die in het buitenland werkzaam zijn. Opleidingsambtenaren bezoeken de verschillende vertegenwoordigingen en zorgen ervoor dat het personeel goed is opgeleid en voorbereid is om met de uiteenlopende gevallen om te gaan.¹⁸⁰ Daarnaast zijn alle ambtenaren die consulaire werk verrichten én de hoofden van de missies verplicht om een cursus te volgen waarin het beleid wordt uiteengezet met behulp van verschillende scenario's die op de consulaire dienstverlening betrekking hebben, zodat "over de gehele linie de boodschap consistent is".¹⁸¹ (n/a)

Door diplomatieke medewerkers meerdere taken te geven, waaronder consulaire bijstand, kan men de doelmatigheid en veerkracht bevorderen. In **Ierland** houden alle diplomatieke medewerkers (inclusief de ambassadeur) zich bezig met consulaire zaken en werken ondersteunende medewerkers als adviseur wanneer ze in het buitenland zijn. Consulaire dienstverlening wordt daardoor niet gezien als een gescheiden takenpakket. Dit kan zowel de doelmatigheid vergroten als het personeel beter in staat stellen zich aan verschillende gebieden aan te passen, maar het zou ten koste kunnen gaan van de mate van specialisatie. (F3)

Multidisciplinaire medewerkers in het hoofdkwartier kunnen een uitgebreidere aanpak van consulaire zaken mogelijk maken. In het **Verenigd Koninkrijk** heeft het consulaire team van de *Foreign en Commonwealth Office* in Londen ook maatschappelijk werkers, een politiefunctionaris en een mensenrechtenadvocaat in dienst. Zij geven generalistische consulaire ambtenaren advies over de aanpak van complexe gevallen. Hierdoor wordt ervoor gezorgd dat in de aanpak van consulaire medewerkers verschillende perspectieven worden meegenomen, zoals sociaal welzijn, crisisbeheer en juridische aspecten. (n/a)

Flexibelere personeelsregelingen kunnen zorgen voor een betere wereldwijde aanwezigheid. Naast ambassades en consulaten nemen de **Verenigde Staten** bijvoorbeeld ook lokaal personeel als consulaire ambtenaar in dienst om ervoor te zorgen dat de dienstverlening van de VS zelfs tot in ver afgelegen gebieden reikt. Er zijn in totaal 44 consulaire posten in verschillende delen van de wereld. Hoewel de diensten van de lokale consulaire ambtenaren beperkt kunnen zijn, ondersteunen ze de vertegenwoordigingen van de VS bij "het verwerken van paspoortaanvragen, het verlenen van bijstand en bezoek op locatie".¹⁸² Op deze manier verlichten ze aanzienlijk de werklast van de Amerikaanse consulaire ambtenaren, die zich hierdoor gericht kunnen bezighouden met de complexere zaken. Daarnaast dragen ze bij aan een efficiënter informatiemanagement door informatie over lokale ontwikkelingen aan de Amerikaanse consulaire ambtenaren te verstrekken. Ook onderhouden de Verenigde Staten een netwerk van vrijwilligers: burgers die als lokaal contactpersoon optreden. Amerikaanse consulaire ambtenaren beheren dit netwerk in hun eigen regio's. Vrijwilligers kunnen de consulaire ambtenaren bijstaan door "in crisistijd informatie te delen en door zo nu en dan Amerikaanse burgers in gevangenschap of in het ziekenhuis te bezoeken wanneer een consulaire ambtenaar of een lokale consulaire ambtenaar niet

¹⁸⁰ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van het DFAT, 30 juli 2019

¹⁸¹ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van het DFAT, 30 juli 2019

¹⁸² RAND Europe-correspondentie met een vertegenwoordiger van het *Department of State*, 30 august 2019

beschikbaar is”.¹⁸³ De Amerikaanse consulaire ambtenaren onderhouden hun banden met deze netwerken door verschillende activiteiten voor deze gemeenschap te organiseren, waaronder opleidingen en conferenties. (H3)

Op soortgelijke wijze onderhoudt **Estland** een netwerk van honorair consuls ter aanvulling op zijn beperkte aantal vertegenwoordigingen in het buitenland. Hoewel het land een consulaire netwerk heeft van slechts 44 vertegenwoordigingen in het buitenland, heeft het land een netwerk van 200 honorair consuls die de consulaire dienstverlening verzorgen voor Estse burgers in gebieden zonder Estse vertegenwoordiging. Zo heeft Estland op het Afrikaanse continent slecht één ambassade, maar dankzij zijn netwerk van honorair consuls kan het in vijf andere landen ook consulaire dienstverlening verzorgen. Hetzelfde geldt voor Latijns-Amerika, waar het land geen vertegenwoordigingen heeft maar toch 19 honorair consuls onderhoudt.¹⁸⁴ Honorair consuls kunnen, bijvoorbeeld, reisdocumenten afleveren aan Estse burgers in het buitenland, reizigers in nood bijstaan en certificaten en documenten verstrekken. Aangezien ze toegang hebben tot de consulaire database die wordt beheerd door het Estse ministerie van Buitenlandse Zaken, zijn ze volledig geïntegreerd in het netwerk van Estse vertegenwoordigingen. Indien nodig, kunnen honorair consuls ook de lokale ontwikkelingen in de gaten houden en daarover rapporteren. Zo heeft het hoofdkwartier in Tallinn een goed beeld van de verschillende lokale trends waar men bij de planning en implementatie van het beleid rekening mee dient te houden. Eer de honorair consuls door de premier van Estland in hun aanstelling worden benoemd, moeten ze – gezien hun uitgebreide takenpakket – een sollicitatieprocedure doorlopen.¹⁸⁵ (D3,29)

Net als sommige andere landen in dit onderzoek heeft ook **Nederland** een uitgebreid netwerk van 288 honorair consuls. De verantwoordelijkheden van honorair consuls verschillen echter van land tot land. De Nederlandse honorair consuls helpen bijvoorbeeld het ministerie van Buitenlandse Zaken “vooral op het terrein van economische diplomatie”, kunnen “wereldwijd in noodgevallen bijstand verlenen” aan Nederlandse burgers in het buitenland en zijn, in samenwerking met de ambassade of het consulaat-generaal waar de honorair consul onder valt, “bevoegd om bij verlies, diefstal of vermissing van een Nederlands reisdocument in het buitenland een aanvraag voor een laissez-passer in ontvangst te nemen”.¹⁸⁶ De verantwoordelijkheden van de Estse honorair consuls zijn echter uitgebreider en meer in detail vastgelegd. Deze gaan verder dan het leveren van ad hoc bijstand. De consulaire verantwoordelijkheden zijn gecodificeerd in de Consulaire Wet van Estland. Hoewel de honorair consuls niet worden beschouwd als “structurele eenheden van het ministerie”, suggereert hun toegang tot de consulaire databases dat ze een belangrijke rol vervullen bij de consulaire dienstverlening aan burgers in het buitenland.¹⁸⁷ Sommige van de andere landen in dit onderzoek, waaronder Nederland, onderhouden uitgebreidere consulaire netwerken in het buitenland dan Estland. Hierdoor is er mogelijk een minder

¹⁸³ RAND Europe-correspondentie met een vertegenwoordiger van het *Department of State*, 20 august 2019

¹⁸⁴ Valisministerium (2017)

¹⁸⁵ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van het Estse ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 juli 2019

¹⁸⁶ BZ (2018a, pp.20, 24, 55)

¹⁸⁷ Riigi Teataja (2019a)

sterke behoefte om sommige verantwoordelijkheden met betrekking tot bijstand en burgerzaken aan honorair consuls te delegeren.

4.2.2. Inzichten met betrekking tot de organisatie van het diplomatieke netwerk

Een aantal landen die hier worden vergeleken, heeft organisatorische maatregelen geïmplementeerd met als doel het verbeteren van de efficiëntie en/of effectiviteit van het diplomatieke netwerk of het vergroten van de omvang of reikwijdte ervan.

Ten eerste zien sommige landen het hoofdkwartier als een essentiële hub voor het delen van informatie en de flexibele allocatie van middelen. De Verenigde Staten hebben een aanzienlijk aantal consulaire medewerkers in het *Department of State*. Het *Bureau of Consular Affairs* telt zo'n 1.600 personeelsleden en is binnen het *Department of State* "de grootste dienst in termen van binnenlandse medewerkers".¹⁸⁸ Deze ambtenaren staan personeel in het buitenland bij met advies, ze houden toezicht op hun werk en monitoren trends. Een aantal van deze medewerkers kan tevens naar het buitenland worden uitgezonden om kleinere posten te ondersteunen wanneer daar behoefte aan is.¹⁸⁹ (H2)

Australië heeft onlangs een *Global Watch Office* opgericht om informatie en monitoringswerkzaamheden in het hoofdkwartier te centraliseren en de crisisrespons te verhogen. (B24) Andere landen, zoals **Ierland**, hebben ook hun expertise en toezicht in hun ministeriële hoofdkwartier gecentraliseerd maar benadrukken daarnaast evenzeer dat de missies bij consulaire gevallen zo veel mogelijk zelfstandig moeten kunnen optreden. Hiermee geven ze aan dat oplossingen gewoonlijk beter op lokaal niveau met lokale kennis kunnen worden gevonden.¹⁹⁰ (n/a)

In **Nederland** biedt BZ vanuit Den Haag richtlijnen aan de medewerkers op de vertegenwoordigen en houdt het toezicht op de uitvoering van de consulaire dienstverlening. Ook neemt het ministerie een coördinerende rol op zich tijdens crisissituaties. Daarnaast zijn bepaalde administratieve procedures die betrekking hebben op de ambassade de afgelopen jaren gecentraliseerd in Den Haag. Hier zitten echter geen procedures bij die betrekking hebben op de consulaire bijstand, omdat volgens het ministerie elk geval uniek is en vereist dat de consulaire bijstand op de omstandigheden van de situatie kan worden afgestemd. Het gaat dan ook hoofdzakelijk om procedures met betrekking tot de dienstverlening voor visa en in mindere mate ook om procedures met betrekking tot de uitgifte van reisdocumenten, die tegenwoordig door de CSO worden afgehandeld. (A1c, 3, 26)

Ten tweede kan de centralisatie van de klantenservice in een of meerdere telefooncentrales bijdragen aan een verbeterde bereikbaarheid. Het ministerie van Buitenlandse Zaken in **Nederland** heeft geleidelijk zijn communicatiekanalen met burgers in het buitenland gecentraliseerd en in 2016 een contactcentrum geopend waar men 24/7 terecht kan. Nederlandse burgers in het buitenland kunnen BZ bereiken via de telefoon, de website, e-mail, Twitter en WhatsApp (en in de nabije toekomst via een online live-chatservice.) Dit contactcentrum is nu al de belangrijkste communicatiehub voor Nederlandse

¹⁸⁸ U.S. Department of State (2019e); RAND Europe-interview met een oud-functionaris van het *Department of State*, 23 juli 2019

¹⁸⁹ RAND Europe-interview met een oud-functionaris van het *Department of State*, 23 juli 2019

¹⁹⁰ RAND Europe-interview met vertegenwoordigers van het *Department of Foreign Affairs and Trade*, 25 juli 2019

burgers in het buitenland en vormt de basis waarop het toekomstige Loket Buitenland gebouwd zal worden. Deze service kan vragen beantwoorden (doorverwijzen naar waar men meer informatie kan vinden), een afspraak voor een aanvraag inplannen of, waar mogelijk, ondersteuning bieden in noodsituaties. (A3, 13)

Het **Verenigd Koninkrijk** heeft drie gecombineerde telefooncentrales in het buitenland (Malaga, Ottawa en Hong Kong), waar het personeel is opgeleid om standaardgevallen op te lossen en gevallen te markeren die een complexere respons van het hoofdkwartier behoeven.¹⁹¹ Door personeel in deze drie tijdzones te hebben kan er op elk tijdstip om bijstand worden gevraagd. Door deze klantenservicetaken samen te voegen hebben de consulaire ambtenaren die werkzaam zijn in vertegenwoordigingen in het buitenland “de handen vrij” om zich te richten op de gevallen die meer aandacht vereisen. Daarbij monitort het personeel van de telefooncentrales ook de binnenkomende gesprekken. Ze kunnen daardoor trends opmerken en advies verstrekken over het aanpassen van reisadviezen en andere externe communicatie-uitingen, waardoor die gericht voorzien in de behoeften van reizigers en expats.¹⁹² (G16)

Ten derde kan een uitbreiding van het diplomatieke netwerk met het oog op de handelsbetrekkingen kansen bieden voor het intensiveren van de consulaire dienstverlening. In Nederland werd in de afgelopen jaren ongeveer hetzelfde aantal posten gesloten als geopend. Ondanks een periode van bezuinigingen en de daarmee samenhangende vermindering van het aantal ambassades en consulaten is de omvang van het **Nederlandse** diplomatieke netwerk in het aantal vertegenwoordigingen relatief stabiel gebleven. (A4)

Ierland, daarentegen, breidt zijn wereldwijde aanwezigheid significant uit (van 80 diplomatieke posten in 2018 tot 106 in 2025) om de handel te bevorderen en andere commerciële belangen in het buitenland te behartigen. Omdat alle ambtenaren in dienst van de missies in het buitenland consulaire werkzaamheden verrichten, zal de uitbreiding van het netwerk ook de consulaire capaciteiten van het land vergroten. (F3)

Australië heeft zijn netwerk de afgelopen jaren met 12 nieuwe vertegenwoordigingen uitgebreid, wat de “grootste uitbreiding was van het netwerk van de afgelopen 40 jaar”.¹⁹³ Daarbij wordt een aantal Australische consulaten niet door het *Department of Foreign Affairs and Trade* geleid maar door hun autoriteit voor handel en investeringen, Austrade, die verantwoordelijk is voor de promotie van de export van het land. De overheid kan daardoor consulaire dienstverlening verzorgen in locaties waar zij belangrijke commerciële belangen heeft. Op dit moment leidt Austrade 14 consulaten.¹⁹⁴ (n/a)

Flexibele of tijdelijke missies helpen om hiaten in diplomatieke netwerken te dichten. De consulaire netwerken van **Frankrijk** hebben flexibele structuren die kunnen worden ingezet of weggehaald, afhankelijk van de behoeften van de burgers in het buitenland en worden *chancellerie détachée* of *antenne consulaire* genoemd. Ze kunnen worden opgericht in situaties wanneer een relatief grote groep burgers zich voor werkdoeleinden tijdelijk in een ander land vestigt en geeft hun toegang tot consulaire dienstverlening. Zo is er momenteel één in Adelaide in Australië, waar de Franse en Australische

¹⁹¹ UK Houses of Parliament (2014)

¹⁹² UK Houses of Parliament (2014)

¹⁹³ Australian Government (2017)

¹⁹⁴ Australian Trade and Investment Commission (2018)

ministeries van Defensie een defensiecontract hebben getekend voor de bouw van een aantal onderzeeërs. Hiervoor moeten meerdere Franse arbeiders zich tijdelijk in Australië vestigen. Hoewel dit op zich niet de oprichting van een permanent consulaat rechtvaardigt, kan deze flexibele structuur administratieve diensten verlenen, voor zover de tijdelijke Franse expats daar behoefte aan hebben. (E3)

Frankrijk organiseert ook regelmatig consulaire bezoeken (*tournées consulaires*) aan regio's waar Fransen verblijven in landen die geografisch gezien groot zijn en waar Frankrijk geen consulaire post heeft. Deze bezoeken vinden op gezette tijden plaats (meestal maandelijks) en vaker in periodes voorafgaand aan verkiezingen. Voor dit soort consulaire dienstverlening zijn specifieke hulpmiddelen ontwikkeld. Zo is er een draagbare aktetas met daarin de elektronische apparatuur die nodig is om de biometrische gegevens voor een paspoort op te slaan (vergelijkbaar met de mobiele vingerafdrukopnameapparaten van BZ). Hierdoor kunnen Franse burgers een paspoort aanvragen zonder ver te hoeven reizen. Daarbij krijgen honorair consuls steeds vaker als taak het afleveren van paspoorten in plaatsen die buiten het consulaire netwerk vallen, daar waar dat mogelijk is (alleen honorair consuls die Frans staatsburger zijn mogen paspoorten afleveren). (E5)

Andere landen richten zich op het verdiepen van hun samenwerking met bevriende landen, zodat de toegang van hun burgers tot de consulaire dienstverlening toeneemt, zelfs in landen waar hun eigen land geen vertegenwoordiging heeft. Dit wordt in paragraaf 4.4 nader besproken.

4.2.3. Inzichten met betrekking tot de financiële aspecten

Een vergelijking tussen de overheidsdiensten van de verschillende landen is pas zinvol wanneer ook het budget in beschouwing wordt genomen. De reikwijdte en inzet van de dienstverlening is immers in grote mate afhankelijk van de beschikbare middelen. In een aparte bijlage bij dit rapport wordt meer informatie gegeven over de financiering van de consulaire dienstverlening in de acht geanalyseerde landen. Doordat er echter grote verschillen bestaan tussen deze landen met betrekking tot de beschikbare informatie over de kosten, is het niet mogelijk de inzet van de beschikbare middelen te koppelen aan de dienstverlening en derhalve uitspraken te doen over de (relatieve) inzet van de middelen voor de verleende bijstand. Bovendien worden de diensten verschillend gedefinieerd en geconceptualiseerd en bestaan er grote verschillen tussen de gehanteerde financiële instrumenten. Zo wordt er in Nederland ruim 50 miljoen euro besteed aan consulaire dienstverlening, terwijl de VS een budget voor consulaire dienstverlening van meer dan 2 miljard US dollar hanteert. Maar voor Nederland zijn er geen personeelskosten opgenomen in dit overzicht, terwijl dit voor de VS wel het geval is. Landen als Duitsland en Estland rapporteren niet over de financiële aspecten van de consulaire dienstverlening.

Niettemin kunnen we een aantal inzichten ten aanzien van de financiële aspecten van de consulaire dienstverlening identificeren. Zo wordt in enkele landen (waaronder ook Nederland) **door de consulaire dienst een financiële bijdrage gevraagd voor het leveren van notariële diensten en het verstrekken van reisdocumenten**. Dit wordt vervolgens een bron van inkomsten voor het betrokken ministerie. In het **Verenigd Koninkrijk** bijvoorbeeld wordt de consulaire dienstverlening ook voor een deel gefinancierd door de uitgifte van paspoorten.¹⁹⁵ Sommige landen, zoals de **Verenigde Staten** en

¹⁹⁵ Foreign and Commonwealth Office (2014).

Frankrijk, houden een **specifiek noodfonds aan om eventuele crisisoperaties in noodsituaties te financieren**. (A9, B9, C9, D9, E9, F9, G9, H9).

4.3. Inzichten met betrekking tot reisadvies en reisdocumenten

Burgers zijn zelf verantwoordelijk voor hun eigen veiligheid in het buitenland. Niettemin proberen overheden hun burgers veelal in staat te stellen goed voorbereid op reis te gaan en goed geïnformeerd in het buitenland te verblijven. Daarom verschaffen instanties die verantwoordelijk zijn voor de consulaire dienstverlening reisadviezen over individuele landen aan hun burgers. Meestal gebeurt dit via een website. Daarnaast is het hebben van de juiste documenten cruciaal voor burgers in het buitenland. In het buitenland kan men zich over het algemeen wenden tot de ambassade of het consulaat-generaal in het land van verblijf. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is doorgaans de uitgevende instantie voor reisdocumenten aan hun burgers in het buitenland en helpt hen ook om terug naar huis te komen bij verlies of diefstal ervan.

4.3.1. Reisadvies

Alle landen die in deze studie zijn meegenomen, bieden via een centrale website reisadvies aan hun burgers aan. Desalniettemin zijn er verschillende aanpakken zichtbaar voor het presenteren of doelgericht inzetten van zulke reisadviezen en de betrokkenheid van de overheid daarbij. **Sommige landen zetten doelgericht communicatiemiddelen en dienstverlenende activiteiten in om verschillende groepen en gemeenschappen te bereiken, waarvan ze menen dat die een hoger risico lopen wanneer die naar het buitenland afreizen of zich daar vestigen.**

Veel landen hebben reisadviezen opgesteld die zich richten op risico's die specifiek voor bepaalde demografische of beroepsmatige groepen zijn. Zo verstrekken de **Vereinigde Staten** speciale adviezen voor "reizigers met bijzondere overwegingen", zoals journalisten, reizigers die hun reis op geloofsgronden maken, pelgrims, LHBTI'ers, vrouwelijke reizigers, gehandicapte reizigers, reizigers die vrijwilligerswerk gaan verrichten, reizigers op leeftijd en reizigers met vuurwapens.¹⁹⁶ (H12)

Reagerend op veranderende patronen in het reizen en verblijven in het buitenland, benadrukt de consulaire strategie 2017-2019 van **Australië** de noodzaak om nieuwe manieren te vinden om te communiceren met scholieren, studenten en jeugdige reizigers, gepensioneerden die in het buitenland verblijven en passagiers van cruiseschepen. Dit heeft geleid tot de productie van specifiek op de doelgroep toegesneden voorlichtingsmateriaal dat online en offline wordt verspreid.¹⁹⁷ (n/a)

Vertegenwoordigers van het **Estse** ministerie van Buitenlandse Zaken erkennen de risico's van jongerenreizen en gaan daarom de scholen in het land af. Daar geven ze voorlichting over reizen en de consulaire dienstverlening. Het land is ook met het buurland Finland een samenwerking aangegaan om

¹⁹⁶ U.S. Department of State (2019f)

¹⁹⁷ DFAT (2017b)

voorlichtingsmateriaal te ontwikkelen, dat online via social media platforms onder Finse en Estse reizigers wordt verspreid.¹⁹⁸ (n/a)

Verder benutten landen digitale communicatiemiddelen op nieuwe manieren. Estland, Frankrijk, Ierland, Duitsland en de VS¹⁹⁹ hebben mobiele applicaties ontwikkeld die het gemakkelijker maken om reiswaarschuwingen, meldingen en andere informatie te verspreiden. Deze applicaties stellen hun gebruikers normaal gesproken in staat om hun reis bij hun eigen overheid te registreren, zodat ze in geval van nood gemakkelijk bereikbaar zijn. De app biedt gebruikers meestal de mogelijkheid om automatisch pushmeldingen te ontvangen over wijzigingen in het reisadvies voor een bepaalde regio. Om dit te doen gebruikt de Duitse app ook de locatieservices van het mobiele apparaat, wanneer de gebruikers dit voor de applicatie toestaan. Het **Verenigd Koninkrijk** heeft geen dergelijke officiële smartphone app. In plaats daarvan verstrekt het een aangepaste of opgeslagen versie van het reisadvies van de FCO aan derde partijen om op hun websites of in hun mobiele applicaties te gebruiken (m.b.v. RSS feeds).²⁰⁰ (D13, 25; F1e, 10, 13; C25)

Ook richt het **Verenigd Koninkrijk** zich met hun communicatieactiviteiten voor doelgroep-specifieke reisadviezen op burgers die het minst geneigd zijn zichzelf goed voor te lichten voordat ze op reis gaan. Tot deze groepen behoren jeugdige reizigers en sociaal-economisch kwetsbare groepen. In tegenstelling tot een aantal andere landen is het Verenigd Koninkrijk gestopt met de registratie van de reizen en verblijfplaatsen van zijn staatsburgers in het buitenland. Dit naar aanleiding van de vergeefse pogingen om de Britse staatsburgers in de regio kaart te brengen ten tijde van de kernramp van Fukushima in 2011. Uiteindelijk bleek dat de Britse consulaire ambtenaren personen probeerden te traceren die niet in Japan waren, omdat het register niet accuraat was.²⁰¹ (n/a)

Nederland verstrekt ook reisadvies aan specifieke demografische groepen, net als de meeste andere landen in dit onderzoek. In Nederland maakt dit echter gewoonlijk onderdeel uit van het reisadvies voor een bepaalde eindbestemming, terwijl de VS, bijvoorbeeld, specifieke informatiebladen aanbiedt aan een groot aantal groepen, ongeacht of ze op reis gaan of in het buitenland verblijven. Op soortgelijke wijze hebben ook andere landen strategieën gericht op specifieke gemeenschappen, los van het reisadvies voor een bepaald land. Net als de meeste landen die hier worden vergeleken, heeft Nederland een app ontwikkeld voor het verspreiden van reisadvies. (A12)

4.3.2. Reisdocumenten

Door staatsburgers die in het buitenland verblijven of reizen de mogelijkheid te geven om online een nieuw paspoort aan te vragen, hoeft men minder vaak persoonlijk langs te komen. Steeds minder landen vinden het noodzakelijk dat mensen persoonlijk op het consulaat langskomen. Desalniettemin beseft men dat er soms grenzen zijn aan de digitalisering van de consulaire

¹⁹⁸ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van het Estse ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 juli 2019

¹⁹⁹ Gearchiveerd website, die ook niet langer op de huidige webpage wordt gepromoot, maar de app wordt nog steeds bijgewerkt in de appstores. Bron: U.S. Department of State (2014)

²⁰⁰ FCO (2019d)

²⁰¹ RAND Europe-interview met een functionaris van de FCO, (29 juli 2019)

dienstverlening. Die moet tenslotte toegankelijk blijven voor een breed publiek voor wie de digitale wereld soms een uitdaging vormt, zodat de dienstverlening zich in de eerste plaats op de burger blijft richten.

In het geval van **Estland** is het voor staatsburgers gemakkelijk om via de online paspoortservice een aanvraag in te dienen, omdat het land een vrij beperkt netwerk van consulaire missies heeft. Als de aanvrager een geldige Estse ID-kaart met pincodes heeft, kan diegene een ID-document aanvragen, waaronder een paspoort. Dit gebeurt per e-mail bij de Estse politie en grensbewaking. De e-mail moet elektronisch worden ondertekend middels het elektronische identificatiesysteem van de overheid. De aanvraag kan ook per post worden opgestuurd. Er zijn echter enkele beperkingen. Als het meer dan vijf jaar geleden is dat de vingerafdrukgegevens van de aanvrager zijn geregistreerd, dan moet de aanvraag persoonlijk worden ingediend bij een ambassade of consulaat van Estland. Honoraire consulaten hebben geen toegang tot paspoorten noch tot aanvragen voor een ID-document. Door een digitale infrastructuur op te zetten waarmee de Estse reiziger en expat “veel zaken zelf kunnen doen”, kunnen ze deze administratieve kwesties afhandelen waar en wanneer het hen uitkomt. Hierdoor kunnen Estse consulaire ambtenaren nog gericht hun middelen en tijd aanwenden voor de complexere consulaire zaken.²⁰² (D14, 15)

In **Ierland** kan men online het paspoort vernieuwen. Dat kan zowel in het land zelf als vanuit het buitenland gebeuren. Voor Ierse burgers in het buitenland is dit de goedkoopste manier om het paspoort te verlengen. Ierland moedigt de aanvragers ook aan om, waar mogelijk, de online service te gebruiken. De verwerkingstijd is korter en de paspoorten worden per post opgestuurd. Als de postdiensten in een land onbetrouwbaar worden bevonden, worden de paspoorten via een diplomatieke tas opgestuurd naar de missie die zich het dichtst bij de aanvrager bevindt om daarvandaan te worden doorgezonden. Ierse burgers die voor het eerst een paspoort aanvragen en buiten Ierland of het Verenigd Koninkrijk verblijven, moeten hun aanvraag indienen via een Ierse ambassade of Iers consulaat in het land van verblijf van de aanvrager (of een geaccrediteerde ambassade als er geen directe vertegenwoordiging aanwezig is). Ambassades en consulaten ontvangen het merendeel van hun papieren aanvragen via de post. Ierland zal uiteindelijk online de aanvraagprocedures voor alle paspoorten mogelijk maken, ook voor aanvragen die voor de eerste keer gebeuren. (F14, 15)

In het **Verenigd Koninkrijk** kan men over het algemeen online een paspoort aanvragen, waarna die per post wordt bezorgd. Als de aanvrager nog niet eerder een Brits paspoort had, kan het zijn dat men voor een interview in een *Passport Office* in het Verenigd Koninkrijk langs moeten komen.²⁰³ (G14, 15, 21, 27)

Organisatorische hervormingen met betrekking tot de uitgifte van reisdocumenten in het buitenland kunnen leiden tot een langere tijdsduur of een hogere prijs. In het **Verenigd Koninkrijk** is de verantwoordelijkheid voor de uitgifte van identificatie- en reisdocumenten voor expats overgedragen van de *Foreign and Commonwealth Office* aan het *Home Office*, waar het *HM Passport Office* is ondergebracht. Het *Passport Office* ging eind 2013 open en was bij tijd en wijle ernstig overbelast.²⁰⁴ Toch

²⁰² RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van het Estse ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 juli 2019

²⁰³ Government of the United Kingdom (2019b)

²⁰⁴ UK Houses of Parliament (2014b)

worden reisdocumenten op dit moment tegen een lagere prijs verstrekt aan burgers die in het buitenland verblijven. (G14, 15, 21, 27)

Als Ierse burgers hun paspoort in het buitenland verliezen, kunnen ze bijstand krijgen van ambassades, consulaten en honorair consuls. In **Nederland** hebben honorair consuls die verantwoordelijkheden tegenwoordig niet meer. De overheid vond het leveren van de benodigde apparatuur, zoals een vingerafdrukopnameapparaat, aan elke honorair consul niet kostenefficiënt genoeg. **Ierland** maakt echter geen gebruik van vingerafdrukken als biometrische gegevens maar vertrouwt uitsluitend op (digitale) foto's voor gezichtsherkenning. Daarom hoeft men op geen enkel moment tijdens de aanvraagprocedure persoonlijk aanwezig te zijn en worden de aanvragen centraal in Ierland verwerkt. De verantwoordelijke afdeling stelt dat foto's veiliger zijn dan vingerafdrukken. De Nederlandse overheid vindt daarentegen vingerafdrukken betrouwbaarder en veiliger.²⁰⁵ Er lopen op dit moment twee interne studies van de Nederlandse overheid naar het optimaliseren van de uitgifte van paspoorten aan Nederlandse burgers in het buitenland. (A14)

Reisdocumenten kunnen veilig bezorgd worden door ze elektronisch te volgen. In **Frankrijk** moet men voor een paspoortaanvraag altijd fysiek aanwezig zijn. Franse burgers die in bepaalde landen wonen, kunnen echter hun paspoort via aangetekende post ontvangen, als ze bereid zijn de kosten daarvoor te dragen. Deze ontwikkeling is geïmplementeerd om te voorkomen dat men meerdere keren moet afreizen. Dit is alleen beschikbaar in landen met optimale omstandigheden voor de aangetekende post. Een elektronisch volgsysteem, dat zich houdt aan de privacyregelingen, maakt het mogelijk voor de instantie die de paspoorten bezorgt en het Franse ministerie van Europa en Buitenlandse Zaken om te controleren of de paspoorten veilig zijn afgeleverd. In de volgende landen is deze service beschikbaar: Alle EU-lidstaten, Argentinië, Australië, Brazilië, Canada, de VS, Japan, Noorwegen, Nieuw-Zeeland en Zwitserland. (E14)

Speciale nadruk kan gelegd worden op praktijken die paspoortfraude bestrijden. Elke consulaire post van **Frankrijk** heeft een aanspreekpunt voor fraudebestrijding. Dat werkt samen met andere belanghebbende partijen binnen de overheid om het personeel bewust te maken van fraude met ID-documenten. Dit wordt gedaan in samenwerking met andere instanties die binnen de Franse overheid met dit onderwerp bezig zijn. Door de toegenomen digitalisering van de consulaire dienstverlening kan een deel van het personeel zich richten op fraudepreventie, omdat hierdoor de werklast van de consulaire medewerkers is afgenomen. (E9, E28)

Andere landen, zoals de **Verenigde Staten** en het **Verenigd Koninkrijk**, gebruiken ook specifieke programma's om fraude op te sporen. In het geval van het Verenigd Koninkrijk richt deze fraudebestrijding zich ook specifiek op frauduleuze activiteiten binnen de *Foreign and Commonwealth Office*. Dit doen ze bijvoorbeeld door het gebruik van speciale data-analysesoftware die helpt "potentiële problemen te identificeren".²⁰⁶ (n/a)

²⁰⁵ BZK (2018)

²⁰⁶ UK National Audit Office (2018); U.S. Department of State (2019i)

4.4. Inzichten met betrekking tot de bijstand aan staatsburgers in nood

De consulaire dienst verleent doorgaans bijstand aan staatsburgers in het buitenland in nood. Hierbij kan men denken aan verschillende soorten noodsituaties, zoals detentie, medische zorg, crises en calamiteiten. In sommige gevallen kan een overheid burgers bijstaan ingeval medische zorg nodig is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij ernstige ongevallen, waarbij repatriëring vereist is. Wanneer men niet of onvoldoende verzekerd is, kan eventueel financiële bemiddeling worden gefaciliteerd. Bij crises in het buitenland waar eigen burgers bij betrokken zijn, levert het ministerie van Buitenlandse Zaken doorgaans consulaire bijstand. Een dergelijke crisis kan bijvoorbeeld een aardbeving of aanslag zijn.

Consulaire bijstand aan staatsburgers in nood kan verschillende vormen aannemen. Dit onderdeel behandelt inzichten met betrekking tot samenwerkingsverbanden, kwetsbaarheidsbeoordelingen, crisisrespons, repatriëring en staatsburgers in gevangenschap in het buitenland.

4.4.1. Samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden met private of niet-gouvernementele organisaties (ngo's) kan het verlenen van bijstand aan staatsburgers in nood bespoedigen. Sommige landen gaan daarnaast met buurlanden een bilateraal en/of multilateraal samenwerkingsverband aan. In het bijzonder kan het benutten van de mogelijkheden van **consulaire samenwerking binnen de EU helpen om de geografische reikwijdte van de consulaire bescherming te vergroten**. De samenwerking in EU-verband streeft ernaar om EU-burgers “zonder vertegenwoordiging” buiten de EU dezelfde mate van bijstand te verlenen als EU-burgers zouden ontvangen die buiten de EU door hun ambassade of consulaat worden vertegenwoordigd (zoals besproken in 1.1).

Veel EU-landen hebben afspraken gemaakt voor de bijstand aan burgers van andere landen in gebieden waar er voor hen geen vertegenwoordiging aanwezig is. Deze afspraken gaan vaak verder dan de consulaire samenwerking in EU-verband. Zo heeft **Estland** een internationale overeenkomst met Letland en Litouwen over de verzorging van de consulaire dienstverlening. Hierdoor kunnen veel meer Estse burgers aanspraak maken op consulaire bescherming, aangezien het land een vrij beperkt netwerk van consulaire vertegenwoordigingen heeft. De verbintenis van het land met Finland, waar de grootste groep Estse expats woont, is meer dan alleen maar een samenwerking. De twee landen hebben gestructureerde platforms opgezet voor het uitwisselen van gegevens, bijvoorbeeld op het gebied van de basisregistratie van personen. Wanneer men in Finland gegevens van een Estlander opneemt in de basisregistratie, komt die informatie automatisch beschikbaar voor de Estse autoriteiten en vice versa. (D6, 7)

Hoewel Nederland samenwerkingsverbanden is aangegaan met maatschappelijke organisaties, **hebben het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Frankrijk (zoals wordt besproken in 4.4.4) uitgebreid samengewerkt met ngo's tijdens en na de repatriëring van staatsburgers in nood**. Met name het **Verenigd Koninkrijk** werkt samen met ngo's om ervoor te zorgen dat zijn consulaire ambtenaren zelfs de kwetsbaarste burgers kunnen bijstaan. De *Foreign and Commonwealth Office* heeft meerdere contractuele overeenkomsten afgesloten met organisaties die specialistische bijstand verlenen, bijvoorbeeld aan slachtoffers van seksueel geweld. Omdat bovendien de FCO over het algemeen geen zoektochten organiseert naar de verblijfplaatsen van personen, steunt het een “liefdadigheidsinstelling voor vermiste

personen”. De FCO werkt ook samen met organisaties die families bijstaan van wie een familielid in het buitenland in gevangenschap zit. De gedachte achter deze samenwerkingsverbanden is dat, hoewel de consulaire ambtenaren niet opgeleid zijn in het leveren van sociale hulpverlening, de FCO erkent dat het noodzakelijk is om burgers bij te staan die moeten omgaan met kwesties die hen potentieel geestelijk kunnen ontwrichten.²⁰⁷ (G16)

Ook **Ierland** werkt samen met maatschappelijke organisaties, zoals de *Kevin Bell Repatriation Trust* (KBRT), om de reikwijdte van de bijstand aan Ierse burgers in het buitenland te vergroten. De rol van het ministerie bestaat eruit dat ze aan de familie de contactgegevens van KBRT verstrekken als een overleden Ierse burger geen reisverzekering had. (F21)

4.4.2. Kwetsbaarheidsbeoordelingen

Sommige landen beoordelen de mate van kwetsbaarheid van hun staatsburgers en diens behoefte aan bijstand op een systematisch manier. Zo gebruikt **Australië** een matrix om de individuele kwetsbaarheid te beoordelen en de mate waarin iemand voor bijstand in aanmerking komt. De matrix is ontwikkeld om ervoor te zorgen dat alle consulaire ambtenaren op dezelfde wijze de urgentie van een geval beoordelen en de dienstverlening over alle consulaire vertegenwoordigingen consistent en uniform is. Het gebruik van de matrix past binnen het algemene doel van Australië om prioriteit te geven aan de consulaire gevallen die de meeste aandacht behoeven en om de beperkte middelen in te zetten voor bijstand aan hen die het kwetsbaarst zijn. (B18, 19)

In **Nederland** speelt kwetsbaarheid ook een rol bij de beoordeling of een staatsburger in aanmerking komt voor consulaire bijstand. Daarbij gebruiken medewerkers van de ambassade, wanneer zij gedetineerden in het buitenland bezoeken, een door BZ opgestelde checklist om te bepalen wat de kwetsbaarheid van de Nederlander is. Het beoordelingskader van Australië lijkt echter breder ingezet te worden voor consulaire bijstand dan in het geval van Nederland. (A17, 19)

4.4.3. Crisisrespons

De crisisparaatheid van de afzonderlijke missies kan worden verbeterd door crisisresponsplannen op te stellen. Zo heeft iedere **Ierse** missie zijn eigen *Consular Emergency Response Plan* (CERP) met daarin tien prioriteitsstappen voor crisisrespons die men in geval van een grote crisis moet volgen. Daarbij zal de missie het ministerie in Dublin voorzien van verslagen van de situatie en als de situatie daarom vraagt kan men in het ministerie in Dublin een crisiscentrum oprichten. Al naar gelang de behoefte kan de capaciteit worden uitgebreid of verkleind. (F25)

In **Nederland** heeft BZ de afgelopen jaren geprobeerd om de crisisparaatheid te verbeteren. Zo hebben ze een crisisprotocol opgesteld dat veel overeenkomsten vertoont met het protocol dat Ierland in 2018 heeft geïmplementeerd²⁰⁸ In het geval van Nederland zijn de ambassades of de consulaten-generaal verantwoordelijk voor de crisisrespons in het buitenland. Het ministerie in Den Haag verleent daarbij

²⁰⁷ RAND Europe-interview met een vertegenwoordiger van de *Foreign and Commonwealth Office*, 29 juli 2019

²⁰⁸ BZ (2019c)

ondersteuning en coördineert de inspanningen. Mocht de capaciteit tekortschieten, dan kan een *Snel-inzetbaar Consulair OndersteuningsTeam* (SCOT) worden uitgezonden. (A24)

Sommige landen komen met speciale eenheden om specifieke en vaak complexe (consulaire) gevallen aan te pakken. Zo heeft het **Verenigd Koninkrijk** de speciale *Forced Marriage Unit* (gedwongen huwelijk eenheid), die gezamenlijk wordt geleid door de FCO en het *Home Office*. De eenheid “neemt het voortouw in het beleid, de dienstverlening en het maatschappelijke werk van de overheid met betrekking tot gedwongen huwelijken” en is verantwoordelijk voor alle gevallen van een gedwongen huwelijk zodra er een Brits staatsburger bij betrokken is, zowel in het Verenigd Koninkrijk als in het buitenland.²⁰⁹ De eenheid is ook verantwoordelijk voor het verspreiden van kennis met betrekking tot de praktijken van gedwongen huwelijken over de verschillende takken van de Britse overheid en binnen andere publieke autoriteiten.²¹⁰ (G22)

Sommige landen hebben procedures ingevoerd om ervoor te zorgen dat staatsburgers die het slachtoffer zijn geworden van een misdrijf of een gedwongen huwelijk bijstand ontvangen wanneer ze in het land van herkomst terugkeren. In **Australië** nemen politiefunctionarissen de zorg van het slachtoffer over in het geval van de ontvoering van een kind of een gedwongen huwelijk. Dit gebeurt in overleg met het consulaire personeel. Bij de terugkeer van het slachtoffer wordt de bijstand in eerste instantie verleend door de Australische federale politie. Zij zullen “hen bij terugkeer op het vliegveld opvangen”, beoordelen “of ze in aanmerking komen voor het *Support for Trafficked People Programme* en hen doorverwijzen naar andere instanties die voor hen van toepassing zijn”.²¹¹ (B23) Het **Verenigd Koninkrijk** heeft specifieke wetgeving over vrouwenbesnijdenis, evenals over gedwongen huwelijken, waardoor de *Foreign and Commonwealth Office* vermeende slachtoffers kan bijstaan om terug te keren naar het VK. (G16)

4.4.4. Repatriëring

Voor repatriëring kan financiële bijstand verleend worden. Nederland en meerdere andere landen in deze studie verstrekken geen financiële bijstand voor repatriëring (behalve voor financiële bemiddeling). Een aantal landen heeft wel de praktijk ingesteld dat ze financiële bijstand verstrekken in de vorm van een lening. (A20, 21)

In het geval van de **Verenigde Staten** vereist de *U.S. Code 4802 Responsibility of Secretary of State* dat het *Department of State* Amerikaanse staatsburgers evacueert “wanneer hun levens in gevaar zijn”.²¹² Repatriëring wordt normaal gesproken georganiseerd door het verstrekken van een noodlening maar onder uitzonderlijke omstandigheden kan men de evacuatie of repatriëring ook “kosteloos” uitvoeren. Dit gebeurt meestal wanneer een Amerikaanse burger als gevolg van een crisissituatie kwetsbaar is geworden of het slachtoffer is geworden van een ernstig misdrijf.²¹³ Bij de repatriëring van een Amerikaanse burger wordt elk geval afzonderlijk bekeken maar zaken als een familie- of reiscrisis, verlies van werk,

²⁰⁹ The Government of the United Kingdom (2019c)

²¹⁰ The Government of the United Kingdom (2014)

²¹¹ RAND Europe-correspondentie met een vertegenwoordiger van het *Department of Foreign Affairs and Trade*, 17 juli 2019

²¹² *Legal Information Institute* (2019c)

²¹³ U.S. Department of State (2019g)

faillissement of medische of psychische problemen kunnen meegewogen worden. Het budget in 2018 voor leningen voor repatriëring bedroeg 789.000 Amerikaanse dollar.²¹⁴ Daarnaast had het *Department of State* 7,9 miljoen Amerikaanse dollar toegewezen voor “onvoorziene noodsituaties”, zoals de “evacuatie van personeel en hun gezinnen in het buitenland (...), Amerikaanse burgers en staatsburgers van andere landen”.²¹⁵ (H21)

Frankrijk ondersteunde in 2017 206 repatriëringen (waarvan de kosten in totaal zo'n 600.000 euro bedroegen). In Frankrijk kunnen repatriëringen om medische of financiële redenen (zoals verlies van werk) worden uitgevoerd. Omdat de omstandigheden vaak verschillen, bestaat hiervoor geen eenduidig beleid of wettelijke basis. In plaats daarvan behandelen de consulaire ambtenaren elk geval op zich om de mate van interventie te bepalen. Hierbij wordt nagegaan of de burger verzekerd is en, als dat niet het geval is, of de burger zelf in staat is om de kosten te dekken. Mocht dat niet het geval zijn, dan kan Frankrijk (gedeeltelijk) de kosten van de repatriëring of de medische noodhulp op zich nemen. Voorwaarde is dat de burger deze kosten terugbetaald (behalve als het om een evacuatie gaat). Voor repatriëringen is gewoonlijk logistieke ondersteuning nodig en men moet zorgen voor passende omstandigheden voor hun terugkeer (waaronder medische ondersteuning). De ngo 'France Horizon' vervult een essentiële rol bij het zorgen voor een goed werkend systeem voor de terugkeer van staatsburgers die urgent moeten worden gerepatriëerd. (E21)

Ook Estland verleend financiële bijstand voor repatriëring aan zijn burgers. Dit gebeurt meestal op basis van terugbetaling. Wanneer zich een crisis voordoet, kan het land de evacuatie van zijn burgers terug naar Estland organiseren. Naar aanleiding van de oorlog in Georgië evacueerde Estland in 2008 het merendeel van zijn burgers en een aantal Finse staatsburgers uit het gebied.²¹⁶ De verantwoordelijkheden voor de repatriëring en evacuatie van staatsburgers in nood staan ook in de overeenkomst die het land heeft gesloten in het kader van de samenwerkingsverbanden met Litouwen en Letland. (D26)

4.4.5. Bijstand aan staatsburgers in gevangenschap

Artikel 36 van het Verdrag van Wenen²¹⁷, betreffende de consulaire betrekkingen, bepaalt dat de autoriteiten de diplomatieke vertegenwoordiging direct in kennis stellen van een arrestatie indien de buitenlandse gedetineerde dat wenst. Afhankelijk van hoe een land zijn consulaire dienstverlening heeft gereguleerd, kan het thuisland van de gedetineerde wettelijk verplicht zijn om consulaire bijstand te verlenen of besluiten deze te verlenen. **Franse staatsburgers met een dubbele nationaliteit zijn verzekerd van consulaire bijstand in het buitenland.** Die wordt soms zelfs verleend aan gedetineerden die staatsburger zijn van het land waarin ze in gevangenschap verkeren. In landen waar veel burgers ook de Franse nationaliteit bezitten, zoals Marokko, worden deze situaties per geval opgelost, in overleg met de lokale autoriteiten. Dit leunt gewoonlijk zwaar op een dialoog met het land waarin de eigen staatsburger in gevangenschap zit.

²¹⁴ U.S. Department of State (2019h)

²¹⁵ U.S. Department of State (2019h)

²¹⁶ RAND Europe-correspondentie met een vertegenwoordiger van het Estse ministerie van Buitenlandse Zaken, 31 juli 2019; YLE (2008)

²¹⁷ Overheid.nl (2019)

Nederland beoogt om bijstand te verlenen achter de schermen, zonder er ruchtbaarheid aan te geven. Bovendien stelt BZ het oogpunt van landen te respecteren die een dubbele nationaliteit niet erkennen en deze personen behandelen als hun eigen staatsburgers, wat in sommige gevallen de consulaire dienstverlening die Nederland kan bieden beperkt. (A19)

De Franse aanpak lijkt dus op die van Nederland, zij het net iets ambitieuzer. (n/a)

Andere landen pakken dit weer anders aan, zoals **Australië** en **Duitsland**. Daar zijn staatsburgers met een dubbele nationaliteit niet verzekerd van consulaire bijstand. (B12, 19; C19)

Enkele landen gaan bilaterale overeenkomsten aan om de omstandigheden van staatsburgers in gevangenschap te verbeteren. Bilaterale overeenkomsten kunnen ervoor zorgen dat landen hun staatsburgers betere bescherming kunnen bieden. Zo heeft **Australië** een verdrag met China getekend om vaker Australische burgers in gevangenschap te bezoeken. Deze bezoeken kunnen ook door Chinese partnerorganisaties afgelegd worden. (B7)

Landen hebben verschillende praktijken gevolgd om het welzijn te garanderen van hun burgers die in het buitenland in gevangenschap zitten. Zo voorziet **Duitsland** zijn burgers in gevangenschap van sociale bijstand, 2 maanden nadat ze vast zijn gezet. Die wordt verstrekt op basis van samenwerking tussen de instanties voor sociale bijstand en de consulaire dienstverlening. (C2) Op soortgelijke wijze ondersteunen de **Verenigde Staten** zijn burgers door leesmateriaal en vitaminesupplementen te verstrekken en kunnen ze het bezoek regelen van een geestelijke van een geloofsovertuiging naar keuze van de gedetineerde. Het land voert ook het beleid dat iedere burger die in het buitenland in gevangenschap zit, bezocht wordt. Dit kunnen ze doen dankzij hun uitgebreide netwerk van vertegenwoordigingen, lokale consulaire ambtenaren en vrijwillige burgercontactpersonen. (H19)

4.5. Inzichten met betrekking tot de overige dienstverlening

Burgers van sommige landen kunnen tijdens verkiezingen hun stem online uitbrengen vanuit het buitenland. Een aantal landen biedt de mogelijkheid om online te stemmen als één van een aantal mogelijkheden, waaronder ook stemmen per post en fysiek stemmen bij een stembureau op een consulaat of ambassade. **Nederland** biedt meerdere mogelijkheden om in het buitenland te stemmen. Maar sinds de pilot *Kiezen op afstand* voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2006 is online stemmen voor burgers in het buitenland niet meer aangeboden. (A29)

Estland heeft internationaal de reputatie op digitaal gebied een geavanceerde samenleving te zijn en is een voorloper in de implementatie van digitaal toegankelijke diensten. Sinds 2005 kunnen Estse burgers het online stelsysteem van hun land gebruiken voor alle plaatselijke, nationale en Europese verkiezingen, zelfs als men in het buitenland verblijft of op reis is.²¹⁸ Dankzij online stemmen kunnen zij hun stem uitbrengen waar en wanneer hen dat uitkomt. Het biedt hun een andere mogelijkheid om hun stem uit te brengen naast de traditionele methoden, zoals bij een stembureau. Dat laatste blijft mogelijk voor stemgerechtigden die de andere methoden te moeilijk vinden of die er eenvoudigweg de voorkeur aan

²¹⁸ Faulí, C. et al. (Binnenkort te verwachten)

geven om er geen gebruik van te maken. Om te kunnen stemmen moet een Estse burger die permanent in het buitenland woont, zich registreren bij een kiesdistrict op basis van de plek in Estland waar zij (of hun ouders of voorouders) hebben gewoond. Een Estse ID-kaart en een kaartlezer of een mobiele ID met twee verschillende pincodes zijn ook nodig om te kunnen stemmen. Vanwege de (potentiële) kwetsbaarheden van stelsystemen via het internet en de bredere zorgen omtrent cybersecurity hebben vele overheden wereldwijd zich verzet tegen het online stemmen. Ook in Nederland zijn eerdere experimenten met online stemmen allemaal gestaakt.²¹⁹ Onafhankelijke beoordelaars hebben zelfs geadviseerd (in 2014) om het ingevoerde Estse systeem niet meer te gebruiken vanwege hun zorgen om de veiligheid ervan.²²⁰ Toch wordt het systeem ook nu nog gebruikt en blijven Nederland en andere landen (zij het langzaam) bezig met het onderzoeken van de mogelijkheden en de haalbaarheid van online stemmen.²²¹ (D29)

Om de opkomst bij verkiezingen te vergroten konden Franse stemgerechtigde staatsburgers bij bepaalde verkiezingen online stemmen in het buitenland. In 2017 is dit opgeschort vanwege zorgen om de veiligheid ervan. Franse burgers in het buitenland konden ervoor kiezen om online te stemmen voor parlementaire verkiezingen. De Franse overheid streeft ernaar om het stemmen per internet weer mogelijk te maken voor de consulaire verkiezingen van 2020. De verwachting is dat het in de toekomst alleen beschikbaar zal zijn voor de nationale parlementaire verkiezingen en/of voor de consulaire verkiezingen, zodat de risico's voor een nationale verkiezingsuitslag, zoals de presidentiële verkiezingen, beperkt blijven. (E29)

Daarbij hanteert **Frankrijk** een districtenstelsel, waarbij **de belangen van burgers in het buitenland expliciet behartigd worden door volksvertegenwoordigers in de nationale assemblee**. De Franse overheid heeft de wereld daarom opgedeeld in 11 regio's of districten. Fransers die woonachtig zijn in het buitenland kunnen stemmen voor de parlementsleden die hun regio vertegenwoordigen. Daarnaast kunnen Franse staatsburgers in het buitenland eenmaal in de zes jaar deelnemen aan **de verkiezingen voor de Assemblee voor Franse burgers in het buitenland** (*Assemblée des Français de l'étranger*), **die optreedt als raadgever van de Franse overheid op het gebied van de consulaire dienstverlening**. (E9)

In sommige landen vormt het organiseren van culturele evenementen een essentieel onderdeel van de consulaire werkzaamheden. Zo zet **Ierland** "culturele diplomatie" in om het "merk Ierland" in het buitenland zo optimaal mogelijk te profileren. Het organiseren van culturele evenementen wordt gezien als een standaardtaak van de Ierse ambassades. Naast de inspanningen van de afzonderlijke missies heeft Ierland een nieuw overheidsorgaan in het leven geroepen, *Culture Ireland* genaamd, om wereldwijd de Ierse kunsten te promoten. Ze gebruiken een strategische en organiserende aanpak met als einddoel het verbeteren van de internationale reputatie van Ierland en het vergroten van de invloed van het land binnen de internationale politiek. (F31)

De **Franse** consulaire dienst kan studiebeurzen verlenen aan Franse burgers die aan Franse instellingen in het buitenland studeren en heeft daarnaast subsidieprogramma's voor ngo's. En verenigingen die culturele evenementen organiseren waar de aanwezigheid van Frankrijk in het buitenland wordt gepromoot,

²¹⁹ Faulí, C. et al. (Binnenkort te verwachten)

²²⁰ Springall et al. (2014)

²²¹ Verdonck Klooster & Associates (2016)

kunnen ondersteuning krijgen van een fonds dat educatieve, liefdadigheids- en culturele initiatieven financiert. De zorg dat alle Franse studenten in het buitenland toegang hebben tot Frans onderwijs is een van de hoofdtaken van de consulaire dienst, aangezien hier 90 procent van het budget voor is gereserveerd. Bij andere landen zijn de consulaire dienstverlening, culturele zaken en andere diplomatieke activiteiten vaak van elkaar gescheiden. (E31)

4.6. Ten slotte

In dit hoofdstuk is een aantal inzichten over consulaire dienstverlening in een vijftal thema's gepresenteerd. Deze inzichten zijn geïdentificeerd op basis van een internationaal vergelijkend onderzoek van acht landen. Bij ieder inzicht wordt verwezen naar de relevante cellen in de tabellen in de bijlagen. De landprofielen in deze bijlagen bieden verdere context en informatie over uiteenlopende aspecten van de consulaire dienstverlening door Nederland en de overige zeven landen. Dit hoofdstuk beperkt zich tot de meest in het oog springende inzichten en verschillen die voort zijn gekomen uit de internationale vergelijking. Voor verdere verdieping verwijzen we naar de bijlagen.

Bronnen

- Australian Bureau of Statistics. 2019. 'Australian Demographic Statistics, Dec 2018.' Geraadpleegd op 27 augustus 2019: <https://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/mf/3101.0>.
- Australian Government. 2017. 'Foreign Policy White Paper.' Geraadpleegd op 19 september 2019: <https://www.fpwhitepaper.gov.au>.
- Auswaertiges Amt. 2018. 'Organisational Chart'. Geraadpleegd op 19 september 2019: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/215272/a1ca96f7e3349eca0c71707153f4cb76/organigramm-en-data.pdf>.
- — —. 2019a. 'History.' Geraadpleegd op 19 september 2019: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aamt/geschichte>.
- — —. 2019b. 'Law on the Consular Officers, their Functions and Powers.' Geraadpleegd op 19 september 2019: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/232092/835fd523b3d0de7a3e13bd6a851da1b7/konsulargesetz-data.pdf>.
- — —. 2019c. 'Crisis Response Centre.' Geraadpleegd op 19 september 2019: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aamt/krisenreaktionszentrum1-node>.
- Australian Trade and Investment Commission. 2018. 'Program 2.1: Consular and passport services.' Geraadpleegd op 20 september 2019: <https://www.austrade.gov.au/AR-201718/part-2-report-performance/program-21-consular-and-passport-services.html>.
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und für Verbraucherschutz sowie des Bundesamts für Justiz. 2019. 'Gesetz über die Konsularbeamten, ihre Aufgaben und Befugnisse (Konsulargesetz).' Geraadpleegd op 19 september 2019: <http://www.gesetze-im-internet.de/konsg/KonsG.pdf>.
- Department of Foreign Affairs and Trade [DFA]. 2015. *Global Irish: Ireland's Diaspora Policy*. Geraadpleegd op 17 juli 2019: <https://www.dfa.ie/media/globalirish/global-irish-irelands-diaspora-policy.pdf>.
- — —. 2017. *Statement of Strategy 2017-2020*. Geraadpleegd op 17 Juli 2019: <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebstimedia/aboutus/DFAT-Statement-of-Strategy-2017-2020.pdf>.
- — —. 2019a. 'Our Strategy and Guiding Principles.' Geraadpleegd op 17 juli 2019: <https://www.dfa.ie/about-us/what-we-do/our-strategy-and-guiding-principles/>.
- — —. 2019b. *TravelWise: Staying safe and informed while travelling abroad, Ireland's Consular Strategy 2019-2022*. Dublin, Ireland: Consular Assistance Unit, Department of Foreign Affairs and Trade. Geraadpleegd op 17 juli 2019: <https://www.dfa.ie/media/dfa/travel/Consular-Strategy-2019-2022.pdf>.
- — —. z.d.a *Consular Assistance Charter*. Geraadpleegd op 8 juli 2019: <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebstimedia/travel/ourservices/Consular-Assistance-Charter.pdf>.
- — —. z.d.b *Customer Service Charter*. Geraadpleegd op 8 juli 2019: <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebstimedia/aboutus/accountability/Customer-Service-Charter-English-Final.pdf>.
- Department of Foreign Affairs and Trade [DFAT]. 2016a. 'Development of the Consular Strategy.' Geraadpleegd op 18 september 2019: <https://dfat.gov.au/about-us/our-services/consular-services/Documents/consular-strategy-2017-19-issues-paper.pdf>.
- — —. 2016b. 'Consular Services.' Geraadpleegd op 20 september 2019: <https://dfat.gov.au/about-us/publications/corporate/annual-reports/annual-report-2014-2015/home/section-2/outcome-2/consular-services/index.html>.
- — —. 2017a. '2017-2018 Corporate Plan.' Geraadpleegd op 19 september 2019: <https://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/corporate-plan-2017-18.pdf>.
- — —. 2017b. 'Consular Strategy 2017-2019.' Geraadpleegd op 20 september 2019: <https://dfat.gov.au/about-us/our-services/consular-services/Pages/consular-strategy-2017-19.aspx>.
- — —. 2017d. 'Annual Report 2017-2018.' Geraadpleegd op 20 september 2019: <https://dfat.gov.au/about-us/publications/corporate/annual-reports/Documents/dfat-annual-report-2017-18.pdf>.
- — —. 2019a. 'Organisational Structure: August 2019.' Geraadpleegd op 18 juli 2019: <https://dfat.gov.au/about-us/department/Documents/dfat-org-chart-executive.pdf>.
- — —. 2019b. 'Consular State of Play'. Geraadpleegd op 18 september 2019: <https://dfat.gov.au/about-us/our-services/consular-services/Documents/consular-state-of-play-2017-18.pdf>.
- — —. 2019c. 'Consular Services Charter.' Geraadpleegd op 18 september 2019: <https://smartraveller.gov.au/services/Pages/consular-services-charter.aspx>.
- e-Estonia. 2019. 'e-governance.' Geraadpleegd op 27 september 2019: <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/>.
- European Commission. 2019. 'Consular protection'. Geraadpleegd op 2 juli 2019: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/consular-protection_en.
- Eurostat. 2019. 'Population on 1 January by age group, sex and citizenship.' Geraadpleegd op 19 September 2019: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do/>.

- Faulí, C., K. Stewart, F. Porcu, J. Taylor, A. Theben, B. Baruch, F. Folkford, F. Nederveen, A. Devaux & F. Lupiáñez-Villanueva. Binnenkort te verwachten. *Study on the benefits and drawbacks of remote voting*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fernandez Pasarin, Ana Mar. 2016. 'Consulates and Consular Diplomacy.' In *The SAGE Handbook of Diplomacy*, edited by Costas M. Constantinou, Pauline Kerr and Paul Sharp. SAGE: London.
- Forcese, Craig. 2006. 'The Capacity to Protect: Diplomatic Protection of Dual Nationals in the War of Terror.' *The European Journal of International Law* 17, pp.269-394.
- Foreign and Commonwealth Office [FCO]. 2014. 'Support for British nationals abroad: A guide.' Geraadpleegd op 19 september 2019: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/324513/FCO_Brits_A_broad_2014.pdf.
- — —. 2018. 'Annual Report and Accounts 2017-2019.' 5 juli 2018. Geraadpleegd op 16 september 2019: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/722730/FCO1119_FCO_Annual_Report_2018_-_ONLINE.PDF.
- — —. 2019a. 'Consular data by country: 2018 (whole year).' 25 februari 2019. Geraadpleegd op 19 september 2019: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/781154/2018_Annual_Consular_MI_by_Country.csv/preview.
- — —. 2019b. 'Foreign and Commonwealth Office single departmental plan.' 27 juni 2019. Geraadpleegd op 19 september 2019: <https://www.gov.uk/government/publications/foreign-and-commonwealth-office-single-departmental-plan/foreign-and-commonwealth-office-single-departmental-plan-2019-20>.
- — —. 2019c. 'About us.' Geraadpleegd op 28 augustus 2019: <https://www.gov.uk/government/organisations/foreign-commonwealth-office/about>.
- — —. 2019d. 'About Foreign and Commonwealth Office travel advice.' Geraadpleegd op 20 september 2019: <https://www.gov.uk/guidance/how-the-foreign-commonwealth-office-puts-together-travel-advice#feeds-to-third-parties>.
- Global Consular Forum (homepage). 2019. Geraadpleegd op 21 augustus 2019: <http://globalconsularforum.com/>.
- — —. 2015. *Report: Global Consular Forum 2015*. Wilton Park: Global Consular Forum.
- — —. 2016. *Seoul Consensus Statement on Consular Cooperation*. Seoul: Global Consular Forum.
- — —. 2019. 'Mission & Overview.' Geraadpleegd op 21 augustus 2019: <http://globalconsularforum.com/mission-overview/>.
- Government of Canada. 2019. 'Canada-Australia Consular Services Sharing Agreement.' Geraadpleegd op 20 september 2019: <https://travel.gc.ca/assistance/emergency-info/consular/framework/canada-australia>.
- Government of Ireland. 2018. *Global Ireland: Ireland's Global Footprint to 2025*. Geraadpleegd op 17 juli 2019: <https://www.ireland.ie/media/ireland/stories/globaldiaspora/Global-Ireland-in-English.pdf>
- Government of the United Kingdom. 2014. 'Multi-agency practice guidelines: Handling cases of Forced Marriage.' juni 2014. Geraadpleegd op 20 september 2019: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/322307/HMG_MULTI_AGENCY_PRACTICE_GUIDELINES_v1_180614_FINAL.pdf.
- — —. 2019a. 'Foreign and Commonwealth Office (FCO).' Geraadpleegd op 19 september 2019: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/727665/FCO-SAMP-Executive-Summary-v4.pdf.
- — —. 2019b. 'Passport interviews.' Geraadpleegd op 20 september 2019: <https://www.passport.service.gov.uk/help/identity-interviews>.
- — —. 2019c. 'Forced marriage.' Geraadpleegd op 20 september 2019: <https://www.gov.uk/guidance/forced-marriage>.
- Griffiths, Helen. 2017. 'It's time to end child statelessness in Estonia.' Geraadpleegd op 7 oktober 2019: <https://www.hrw.org/news/2017/01/17/its-time-end-child-statelessness-estonia>
- Hamilton, Donna. 2009. 'The Transformation of Consular Affairs: the United States Experience.' In *Discussion Papers in Diplomacy*, edited by Ingrid d'Hooghe and Ellen Huijigh. The Hague: Clingendael.
- L'Assemblée Nationale. 2014. 'The National Assembly in the French Institutions.' Geraadpleegd op 12 september 2019: http://www2.assemblee-nationale.fr/static/langues/english/National_Assembly_in_the_French_institutions-2014.pdf
- L'Assemblée Nationale et le Sénat. 2013. *LOI n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France*, Geraadpleegd op 19 september 2019 : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027734839&categorieLien=cid>.
- Lee, Luke. 1969. 'Vienna Convention on Consular Relations.' *International Conciliation* 37: 41-76.
- Legal Information Institute. 2019a. '22 CFR § 71.1 - Protection of Americans abroad.' Accessed 19 september 2019: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/22/71.1>.
- — —. 2019b. '22 CFR § 71.6 - Services for distressed Americans.' Accessed 19 september 2019: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/22/71.6>.
- — —. 2019c. 'U.S. Code § 4802 . Responsibility of the Secretary of the State.' Accessed 20 september 2019: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/4802>
- Lowy Institute. 2017. 'Global Diplomacy Index: 2017 country ranking.' Geraadpleegd op 19 September 2019: https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/country_rank.html.
- Melissen, Jan and Brian Hocking. 2015. *Diplomacy in the Digital Age*. The Hague: Clingendael.
- Ministère de l'Action et des Comptes Publics. 2018. 'Extrait du Bleu Budgétaire de la mission: Action Extérieure de l'Etat.' 2 oktober 2018. Geraadpleegd op 19 september 2019: https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2019/pap/pdf/DBGPGMPGM151.pdf.
- Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. 2018a. 'Rapport du gouvernement sur la situation des français établis hors de France.' Geraadpleegd op 30 juli 2019: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/rapportgouvernement2018_ok_cle4bba53.pdf.

- — —. 2018b. 'Organigramme MEAE.' 7 november 2018. Geraadpleegd op 23 September 2019: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/20181107_organigramme_meae_cle43b981.pdf.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK]. 2018. 'Reactie op motie Sjoerdsma: digitalisering van consulaire documentverstrekking', Kamerbrief ministers van BZK en BZ, 2018-0000766052, 16 oktober 2018. Geraadpleegd op 2 juli 2019: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/10/16/kamerbrief-over-digitalisering-van-consulaire-documentverstrekking>.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken [BZ]. 2018a. *De Staat van het Consulaire: Voor Nederland en Nederlanders Wereldwijd*. Editie 2018. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- — —. 2018b. *Kamerbrief 'Uitbreiding en versterking postennet'*. Minister van Buitenlandse Zaken Stef Blok. Den Haag: Bureau Secretaris-Generaal.
- — —. 2019a. *De burger centraal? Consulaire dienstverlening in beweging 2011-2018*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB).
- — —. 2019b. *De Staat van het Consulaire: Voor Nederland en Nederlanders Wereldwijd*. Editie 2019. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- — —. 2019c. 'Beleidsreactie op IOB-evaluatie van DCV'. BZDOC-927126024-34. Minister van Buitenlandse Zaken Stef Blok. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Ministerie van Financiën. 2019. *Rijksbegroting 2019: v Buitenlandse Zaken*. Kamerstuk 35 000 V. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministry of Foreign Affairs. 2018. *Trends in Consular Affairs*. The Hague: Ministry of Foreign Affairs.
- Nutt, Matt. 2007. 'The establishment and restoration of Estonian independence and the development of Estonian foreign relations.' *Ministry of Foreign Affairs Yearbook*, 21-30.
- OECD. 2019. 'Gross domestic product (GDP).' Geraadpleegd op 27 augustus 2019: <https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm>.
- Office for National Statistics. 2019. 'Travel trends: 2018.' Geraadpleegd op 19 september 2019: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/leisureandtourism/articles/traveltrends/2018>.
- Oliver, Alex. 2016. 'Travelling responsibly, but further to go: Australia's new consular diplomacy.' *Australian Journal of International Affairs* 70: 681-694.
- Overheid.nl. 2019. 'Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen, Wenen, 24-04-1963'. Geraadpleegd op 20 augustus 2019: <https://wetten.overheid.nl/BWBV0004334/1986-01-16>
- Porzio, Giorgio. 2007. 'Consular Assistance and Protection: An EU Perspective.' *The Hague Journal of Diplomacy* 3.
- Riigi Teataja. 2019a. 'Consular Act.' Geraadpleegd op 19 september 2019: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/525032019007/consolide>.
- — —. 2019b. 'The Constitution of Estonia.' Geraadpleegd op 19 september 2019: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>.
- Springall, Drew et al. 2014. 'Security Analysis of the Estonian Internet Voting System.' CCS 3-7, 1-13.
- U.S. Department of State. 2013. 'Bureau of Consular Affairs: Who We Are and What We Do.' Geraadpleegd op 19 september 2019: https://travel.state.gov/content/dam/ca_fact_sheet.pdf.
- — —. 2014. 'About the Smart Traveler App.' Geraadpleegd op 18 september 2019: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/ei/rls/dos/165020.htm>
- — —. 2018. 'Consular Affairs by the Numbers.' Geraadpleegd op 19 september 2019: https://travel.state.gov/content/dam/travel/CA%20By%20the%20Numbers%202019_Q1.pdf
- — —. 2019a. 'Bureau of Consular Affairs.' Geraadpleegd op 19 september 2019: https://fam.state.gov/fam/01fam/01fam0250.html#X251_2.
- — —. 2019b. 'Foreign Affairs Manual and Handbook.' Geraadpleegd op 19 september 2019: <https://fam.state.gov/>.
- — —. 2019c. 'Consular Career Track.' Geraadpleegd op 20 september 2019: <https://careers.state.gov/work/foreign-service/officer/career-tracks/consular/>.
- — —. 2019d. 'Consular Fellows Program.' Geraadpleegd op 20 september 2019: <https://careers.state.gov/work/foreign-service/consular-fellows/>.
- — —. 2019e. 'Mission.' Geraadpleegd op 20 september 2019: <https://travel.state.gov/content/travel/en/about-us.html>.
- — —. 2019f. 'Traveler Information.' Geraadpleegd op 20 september 2019: <https://travel.state.gov/content/travel/en/international-travel/before-you-go/travelers-with-special-considerations.html>.
- — —. 2019g. 'Medical evacuation.' Geraadpleegd op 20 september 2019: <https://fam.state.gov/fam/07fam/07fam0360.html#M360>.
- — —. 2019h. 'Congressional Budget Justification. Department of State: Diplomatic Engagement.' Geraadpleegd op 20 september 2019: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/One-piece-PDF-of-FY-2019-Department-of-State-Diplomatic-Engagement-Congressional-Budget-Justification-Appendix-1-.pdf>.
- — —. 2019i. 'Bureau of Consular Affairs.' Geraadpleegd op 23 september 2019: https://fam.state.gov/searchapps/viewer?format=html&query=fraud&links=FRAUD&url=/FAM/01FAM/01FAM0250.html#M252_2_1.
- U.S. National Travel and Tourism Office. 2019. 'U.S. Citizen Outbound Travel Up Six Percent in 2018.' 2 april 2019. Geraadpleegd op 19 september 2019: <https://travel.trade.gov/tinews/archive/tinews2019/20190402.asp>
- UK Houses of Parliament. 2010. 'Global Security: UK-U.S. Relations - Foreign Affairs Committee. Annex C: Consular Operations in the United States.' Geraadpleegd op 20 augustus 2019: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmcaff/114/114we05.htm>.
- — —. 2014. 'Support for British nationals abroad: the Consular Service – Foreign Affairs Committee.' Geraadpleegd op 20 september 2019: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmcaff/516/51607.htm>.

- — —. 2014b. 'Her Majesty's Passport Office: delays in processing applications – Home Affairs Committee.' Geraadpleegd op 20 september 2019: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmhaff/238/23806.htm#a8>.
- UK National Audit Office. 2005. *The Foreign and Commonwealth Office: Consular Services to British Nationals*. London.
- — —. 2018. 'Foreign & Commonwealth Office.' Geraadpleegd op 19 september 2019: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/11/Departmental-Overview-Foreign-and-Commonwealth-Office.pdf#page=10>.
- YLE. 2008. 'Suomalaisia evakuoidaan Georgiasta.' 1 November 2011. Geraadpleegd op 20 september 2019: <https://yle.fi/uutiset/3-5847923>.
- Valisministeerium. 2007. 'Foreign Service Act.' Geraadpleegd op 19 september 2019: https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/Foreign_Service_Act.pdf.
- — —. 2013. 'Estonia's Foreign Policy Objectives.' 21 May 2013. Geraadpleegd op 19 september 2019: <https://vm.ee/en/estonias-foreign-policy-objectives>.
- — —. 2017. 'Estonian Diplomatic Missions Abroad.' maart 2017. Geraadpleegd op 19 september 2019: https://vm.ee/sites/default/files/pictures/vm-esindused_kevad-2017_eng.jpg.
- — —. 2019. 'Valisministeeriumi Struktuur.' Geraadpleegd op 23 september 2019: https://vm.ee/sites/default/files/Estonia_for_UN/Rasmus/struktuuri_joonis_23-09-2019_eng.pdf.
- Van het Loo, M. S. Bearne, P. Lundin, H. Pung, A. Scoggins en M. Shergold. 2005. *International Review of Consular Services*. Prepared for the National Audit Office. Santa Monica, Calif.: RAND Corporation.
- Verdonck Klooster & Associates. 2016. 'Test met internetstemmen.' 1 december 2016. Geraadpleegd op 20 september 2019: <https://www.vka.nl/artikelen/test-met-internetstemmen/>
- VVD, CDA, D66 & Christen Unie (2017) *Regeerakkoord 2017-2021: Vertrouwen in de toekomst*. Geraadpleegd op 16 augustus 2019: <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>.
- World Bank. 2019. 'GDP ranking.' *World Bank Open Data*, 25 april. Geraadpleegd op 25 september 2019: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/gdp-ranking>.

Lijst van geïnterviewden

Land	Geïnterviewden en respondenten
Nederland	Jan Willem Beaujean, Directeur Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV), Ministerie van Buitenlandse Zaken en 3 senior beleidsmedewerkers van DCV
Australië	Twee senior vertegenwoordigers van het Australische ministerie van Buitenlandse Zaken en Handel (<i>Department of Foreign Affairs and Trade</i>)
Duitsland	Vertegenwoordiger van het Federale Ministerie van Buitenlandse Zaken (<i>Auswärtiges Amt</i>), Directie Juridische Zaken; Vertegenwoordiger van het Federale Ministerie van Buitenlandse Zaken (<i>Auswärtiges Amt</i>), Crisis Response Centrum; en Vertegenwoordiger van het Federale Ministerie van Buitenlandse Zaken (<i>Auswärtiges Amt</i>), Directoraat-Generaal voor Centrale Diensten.
Estland	Senior vertegenwoordiger van het Estse ministerie van Buitenlandse Zaken (<i>Eesti Vabariigi Välisministeerium</i>)
Frankrijk	Senior vertegenwoordiger van de afdeling consulaire dienstverlening van het Franse ministerie van Europa en Buitenlandse Zaken (<i>Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères</i>)
Ierland	Twee senior vertegenwoordigers van de consulaire afdeling van het Ierse ministerie van Buitenlandse Zaken en Handel (<i>Department of Foreign Affairs and Trade</i>)
Verenigd Koninkrijk	Senior vertegenwoordiger van het ministerie van Buitenlandse Zaken en Gemeenebest (<i>Foreign and Commonwealth Office</i>)
Verenigde Staten	Twee senior vertegenwoordigers van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken, Bureau voor consulaire zaken (<i>Department of State, Bureau of Consular Affairs</i>)