



Ministerie van Buitenlandse Zaken

# IOB Evaluatie

## Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2010

Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2010 | IOB Rapport | nr. 338 | Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2010 | IOB Rapport | nr. 3



# *IOB Evaluatie*

**Consulaire dienstverlening  
doorgelicht 2007-2010**



## Voorwoord

Consulaire dienstverlening bestaat al zolang staten betrekkingen met elkaar onderhouden. Het is dan ook één van de oudste kerntaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken én van de Nederlandse ambassades en consulaten in het buitenland.

De toenmalige waarnemend directeur-generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken, Jan Henneman, vroeg de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) medio 2009 om met een beleidsdoorlichting inzicht te geven in de uitvoering van de consulaire dienstverlening en in de daarmee bereikte resultaten. Daarbij merkte hij op 'zeer veel waarde te hechten aan deze beleidsdoorlichting, enerzijds omdat het hier gaat om een kerntaak van Buitenlandse Zaken, die zeer dicht bij de burger staat - de Nederlander en de derdelander -, anderzijds omdat er voor het eerst een studie wordt gemaakt van consulaire dienstverlening in al zijn facetten en in onderlinge samenhang.'

Deze beleidsdoorlichting is gericht op de in de begroting opgenomen operationele doelstellingen 7.1 'professionele consulaire dienstverlening' en 7.2 'als ketenpartner kwalitatief hoogwaardige bijdragen leveren aan de uitvoering van het Nederlandse vreemdelingenbeleid'. De consulaire diensten die door de posten worden geleverd onder de eerste doelstelling hebben vooral betrekking op dienstverlening aan Nederlanders, terwijl die onder doelstelling 7.2 er vooral voor niet-Nederlanders zijn. Het werkveld van de consulaire dienstverlening omvat een breed scala van activiteiten, variërend van afgifte van reisdocumenten, verlening van visa en documentlegalisaties tot gedetineerdenbegeleiding en teruggeleiding bij internationale kinderontvoeringszaken.

| 3 |

In dit rapport wordt inzicht geboden in de uitvoering van de consulaire taken in zowel hun onderlinge samenhang als voor elk van de afzonderlijke taken. Daarbij wordt ook aandacht geschonken aan de bij de afnemers van de diensten levende verwachtingen en aan het door het ministerie gevoerde verwachtingenmanagement. Er bestaan spanningen tussen de groeiende vraag naar consulaire diensten en de beperkte uitvoeringscapaciteit. Om die te verminderen en de doelmatigheid van de dienstverlening te versterken wordt een beroep gedaan op verschillende wettelijke, technische en operationele middelen. De algemene indruk bestaat dat de consulaire bijstand in omvang wellicht is afgenomen, maar in complexiteit duidelijk is toegenomen, en dat de beleidsontwikkeling daarmee niet altijd gelijke tred heeft gehouden.

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam dat, onder leiding van de verantwoordelijke IOB-inspecteur Frans van der Wel, verder bestond uit hoofdconsultant Peter Wilms (Aarts de Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv - APE), Carlien Schrijvershof en Reinier van Winden (APE), Femke Hofstee-van der Meulen (Prisonwatch), Rinda Bosker (SPAN consultants) en Barselina Veltman (IOB).

De beleidsdoorlichting is ondersteund door een referentiegroep met twee externe leden en twee vertegenwoordigers van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De externen waren dr. Hans Sondaal (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken) en dr. Frans Beijaard (WODC

- Ministerie van Justitie). De interne leden waren Peter le Poole (vertegenwoordiger van de directie DCM) en – bij toerbeurt - Frédérique de Man, Eddy Middeldorp en Joan Boer, die alle drie optraden als ‘inspecteur van dienst’ van de Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering van het ministerie. Dank gaat uit naar de leden van de referentiegroep voor hun waardevolle commentaar op de Terms of Reference en de conceptrapporten. Binnen IOB hebben collega’s Rita Tesselaar en Ted Kliest de beleidsdoorlichting begeleid. Zowel de referentiegroep als de IOB meelezersgroep werden voorgezeten door plaatsvervangend directeur IOB Henri Jorritsma.

Het onderzoeksteam heeft veel inzet gezien bij medewerkers van Buitenlandse Zaken en de posten. Zij hebben nagenoeg allemaal op open en enthousiaste wijze inzicht verschaft in hun werk en de wijze waarop zij dat doen. Het is hen erkentelijk voor de gesprekken met de onderzoekers, het invullen van enquêtes of het op andere wijze verschaffen van informatie.

Ten slotte:

Dit rapport is het resultaat van een beleidsdoorlichting die in de beginfase van veel nuttig advies is voorzien door Koen van der Wolk († 19 augustus 2009), destijds plaatsvervangend directeur van de Directie Consulaire Zaken. Zijn constructieve opstelling en waardevolle inbreng vormen een blijvende herinnering voor de onderzoekers.

IOB draagt de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport.

Prof. dr. Ruerd Ruben  
Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

# Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inhoud	5
Tabellen, figuren en boxen	9
Lijst van afkortingen	11
<b>1 Samenvatting en conclusies</b>	<b>14</b>
1.1 Inleiding	15
1.2 Ontwikkelingen binnen de consulaire dienstverlening	16
1.3 Aanpak beleidsdoorlichting	17
1.4 Algemene bevindingen	18
1.5 Bevindingen per deelonderzoek	21
1.5.1 Bevindingen per deelonderzoek binnen Operationele Doelstelling 7.1	22
1.5.2 Bevindingen per deelonderzoek binnen Operationele Doelstelling 7.2	24
1.5.3 Bevindingen met betrekking tot het verwachtingenmanagement	27
<b>2 Inleiding</b>	<b>28</b>
2.1 Aanleiding en doel beleidsdoorlichting	29
2.2 Het instrument beleidsdoorlichting	30
2.3 Reikwijdte van de beleidsdoorlichting	31
2.4 Methodiek	34
2.4.1 Wijze van effectmeting	34
2.4.2 Methoden van onderzoek	36
2.5 Opbouw van het rapport	38
<b>3 Consulair beleid</b>	<b>40</b>
3.1 Inleiding	41
3.2 Wettelijke kaders	41
3.3 Vormgeving verantwoordelijkheden	43
3.4 Actuele beleidsontwikkelingen	45
<b>4 Consulaire dienstverlening aan Nederlanders</b>	<b>48</b>
4.1 Inleiding	49
4.2 Algemene consulaire bijstand	49
4.2.1 Beleidsomschrijving	49
4.2.2 Ontwikkeling in beleidsvorming en beleidsuitvoering	50
4.2.3 Wettelijk kader	51
4.2.4 Vormgeving verantwoordelijkheden	51
4.2.5 Financiën	54
4.2.6 Doelmatigheid	55
4.2.7 Doeltreffendheid	57
4.2.8 Indicatoren en te realiseren prestaties	59
4.2.9 Samenvatting en conclusies	60
4.3 Gedetineerdenbegeleiding	61

4.3.1	Beleidsomschrijving	61
4.3.2	Ontwikkeling in beleidsvorming en beleidsuitvoering	63
4.3.3	Wettelijke kaders	67
4.3.4	Overdracht tenuitvoerlegging straf (WOTS)	68
4.3.5	Vormgeving verantwoordelijkheden	69
4.3.6	Financiën	72
4.3.7	Doelmatigheid	73
4.3.8	Doeltreffendheid	75
4.3.9	Samenvatting en conclusies	77
4.4	Internationale kindervervoeringszaken	78
4.4.1	Beleidsomschrijving	78
4.4.2	Wettelijke kaders	79
4.4.3	Vormgeving verantwoordelijkheden	80
4.4.4	Financiën	82
4.4.5	Doelmatigheid	82
4.4.6	Doeltreffendheid	84
4.4.7	Indicatoren en te realiseren prestaties	86
4.4.8	Samenvatting en conclusies	86
4.5	Reisdocumenten	87
4.5.1	Beleidsomschrijving	87
4.5.2	Wettelijk kader	88
4.5.3	Vormgeving verantwoordelijkheden	89
4.5.4	Financiën	90
4.5.5	Doelmatigheid	92
4.5.6	Doeltreffendheid	95
4.5.7	Indicatoren en te realiseren prestaties	96
4.5.8	Samenvatting en conclusies	97
4.6	Nationaliteitonderzoeken	98
4.6.1	Beleidsomschrijving	98
4.6.2	Wettelijk kader	99
4.6.3	Vormgeving verantwoordelijkheden	101
4.6.4	Financiën	102
4.6.5	Doelmatigheid	103
4.6.6	Doeltreffendheid	106
4.6.7	Samenvatting en conclusies	106
<b>5</b>	<b>Consulaire dienstverlening aan vreemdelingen</b>	<b>108</b>
5.1	Inleiding	109
5.2	Visa	109
5.2.1	Beleidsomschrijving	109
5.2.2	Ontwikkeling in beleidsvorming en beleidsuitvoering	110
5.2.3	Wettelijke kaders	112
5.2.4	Vormgeving verantwoordelijkheden	113
5.2.5	Financiën	115
5.2.6	Doelmatigheid	115

5.2.7 Doeltreffendheid	119
5.2.8 Indicatoren en te realiseren prestaties	122
5.2.9 Samenvatting en conclusies	123
5.3 Inburgeringexamens in het buitenland	124
5.3.1 Beleidsomschrijving en wettelijk kader	124
5.3.2 Vormgeving verantwoordelijkheden	125
5.3.3 Financiële en personele inzet	125
5.3.4 Doelmatigheid	127
5.3.5 Doeltreffendheid	128
5.3.6 Samenvatting en conclusies	128
5.4 Documentlegalisaties en verificaties	129
5.4.1 Beleidsomschrijving	129
5.4.2 Ontwikkeling in belevingsvorming en belevingsuitvoering	129
5.4.3 Wettelijk kader	131
5.4.4 Vormgeving verantwoordelijkheden	131
5.4.5 Financiën	134
5.4.6 Doelmatigheid	135
5.4.7 Doeltreffendheid	137
5.4.8 Indicatoren en te realiseren prestaties	138
5.4.9 Samenvatting en conclusies	139
5.5 Ambtsberichten	140
5.5.1 Beleidsomschrijving	140
5.5.2 Ontwikkeling in belevingsvorming en belevingsuitvoering	140
5.5.3 Wettelijke kaders	142
5.5.4 Vormgeving verantwoordelijkheden	142
5.5.5 Europese samenwerking	144
5.5.6 Financiën	144
5.5.7 Doelmatigheid	145
5.5.8 Doeltreffendheid	147
5.5.9 Indicatoren en te realiseren prestaties	147
5.5.10 Samenvatting en conclusies	147
<b>6 Verwachtingenmanagement</b>	<b>148</b>
6.1 Inleiding	149
6.2 Beleidsomschrijving	149
6.2.1 Aanleiding	149
6.2.2 Doelstellingen van het beleid	150
6.3 Verantwoordelijkheden en organisatie van de uitvoering	151
6.3.1 Ratio van het beleid: de verantwoordelijkheid van het ministerie	151
6.3.2 Taakverdeling en aansturingmechanismen	152
6.4 Financiële inzet	154
6.5 Doelmatigheid en doeltreffendheid	154
6.5.1 Doelmatigheid	155
6.5.2 Doeltreffendheid	163
6.6 Samenvatting en conclusies	165



**Bijlagen**

Bijlage 1	Over IOB	169
Bijlage 2	Samenstelling projectteam	171
Bijlage 3	Samenstelling meelezers- en referentiegroep	172
Bijlage 4	Terms of Reference	173
Bijlage 5	Lijst van geïnterviewde personen	210
Bijlage 6	Verantwoording gebruik enquêtes RNW en Universiteit van Tilburg	217
	6.1 Enquête RNW	217
	6.2 Universiteit van Tilburg	217
Bijlage 7	Datatabellen van de enquêtes	218
	7.1 Postenenquête	218
	7.2 Enquête contactpersonen gedetineerden	224
Bijlage 8	Vragenlijst posten	239
Bijlage 9	Vragenlijst contactpersonen gedetineerden	251
Bijlage 10	Geraadpleegde bronnen	265

## Tabellen, figuren en boxen

### Tabellen

Tabel 1.1	Ontwikkeling per onderdeel consulaire dienstverlening in indexcijfers (2006=100)	19
Tabel 2.1	Materiële uitgaven en ontvangsten consulaire beleid artikel 7 2006-2009	32
Tabel 2.2	Geselecteerde posten	37
Tabel 3.1	Personele inzet consulaire zaken	45
Tabel 4.1	Materiële uitgaven aan consulaire bijstand (inclusief evacuatie) zonder personele kosten 2006-2009	54
Tabel 4.2	Aantallen gevallen consulaire bijstand 2006-2009	58
Tabel 4.3	Te realiseren prestaties begrotingen 2007-2009	60
Tabel 4.4	Uitgaven gedetineerdenbegeleiding ministerie van Buitenlandse Zaken 2009	72
Tabel 4.5	Kostprijs gedetineerdenbegeleiding 2009	73
Tabel 4.6	Overzicht aantal bezoeken aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland 2006-2009	76
Tabel 4.7	Uitgegane teruggeleiding verzoeken onderverdeeld naar verdragslanden en niet-verdragslanden 2002-2009	84
Tabel 4.8	Afgeronde teruggeleiding zaken 2008	85
Tabel 4.9	Materiële uitgaven en geschatte uitgaven aan personeel (lokaal personeel) en huisvesting voor reisdocumenten 2006-2009	91
Tabel 4.10	Uitgaven en ontvangsten reisdocumenten 2006-2009	91
Tabel 4.11	Aantal afgegeven reisdocumenten 2005-2009	96
Tabel 4.12	Aantal beroep en bezwaarschriften 2006-2009	96
Tabel 4.13	Indicatoren reisdocumenten	97
Tabel 4.14	Leges voor nationaliteitonderzoeken	103
Tabel 4.15	Geschatte ontvangsten nationaliteitonderzoeken 2009	103
Tabel 4.16	Aantallen nationaliteitonderzoeken, opties, naturalisatieoetsen en naturalisatieverzoeken 2006-2008	106
Tabel 5.1	Ontvangsten visa 2006-2009	115
Tabel 5.2	Overzicht gemiddelde behandelzeiten visa aanvragen kort verblijf 2008-2010	117
Tabel 5.3	Nationaliteiten met zeer lage afwijzingspercentages	119
Tabel 5.4	Aantal behandelde en percentage afgewezen visumaanvragen 2004-2009	119
Tabel 5.5	Aantal bezwaarschriften aan de hand van visumaanvragen 2005-2008	121
Tabel 5.6	Aantal beroepprocedures aan de hand van visumaanvragen 2005-2008	122
Tabel 5.7	Indicatoren en te realiseren prestaties	122
Tabel 5.8	Uitgavenoverzicht inburgeringexamens buitenland 2006-2008	126
Tabel 5.9	Ontvangsten inburgeringexamens 2006-2009	126
Tabel 5.10	Aantallen inburgeringexamens 2006-2009	128
Tabel 5.11	Ontvangsten legalisaties	134
Tabel 5.12	Leges voor legaliseren en verifiëren	134
Tabel 5.13	Aantallen legalisaties en verificaties	137
Tabel 5.14	Te realiseren prestaties	138
Tabel 5.15	Personele en materiële uitgaven voor ambtsberichten 2006-2009	145
Tabel 6.1	Uitgaven van DVL aan verwachtingenmanagement	154

## Figuren

Figuur 4.1	Totaal aantal geregistreerde Nederlanders in buitenlandse detentie 1988-2010	62
------------	--	----

## Boxen

Box 2.1	Onderdelen beleidsdoorlichting	30
Box 2.2	Consulaire taken operationele doelstelling 7.1 en 7.2	31
Box 2.3	Vragen doelmatigheid en doeltreffendheid	35
Box 4.1	Inzet USAR team	52
Box 4.2	Repatriëring van psychiatrische patiënten	59
Box 4.3	Beleidsnormen gedetineerdenbegeleiding	65
Box 4.4	Conflicterende regelgeving	81
Box 4.5	Invoering biometrie op de posten	95
Box 4.6	Rolverdeling IND en Buitenlandse Zaken	101
Box 4.7	Nationaliteitonderzoek in het kader van een paspoortaanvraag	105
Box 5.1	Externe diensverlener visa	118
Box 5.2	Weigering aan de grens	120
Box 5.3	Legalisatie van Sharia huwelijksakten	132

## Lijst van afkortingen

ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
ANVR	Algemene Nederlandse Vereniging van Reisonderneringen
ANWB	Algemene Nederlandse Wielrijders-Bond (Toeristenbond)
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CA	Centrale Autoriteit
CAP	Calamiteitenplan
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CdP	Chef de Poste
CEP	Civiel Evacuatie Plan
CTT	Crisis Telefoon Team
DCM	Directie Consulaire zaken en Migratiebeleid
DCZ	Directie Consulaire Zaken
DG	Directeur-generaal
DGRC	Directoraat-generaal Regiobeleid en Consulaire zaken
DJZ	Directie Juridische Zaken
DISCS	Documenten Informatie Systeem inzake Civiele Status
DPV	Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken
DVL	Directie Voorlichting en Communicatie
EU	Europese Unie
EUVIS	Europees Visum Informatie Systeem
FEZ	Financieel Economische Zaken (centrale directie BZ)
FTE	Fulltimerequivalent
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens
GVI	Gemeenschappelijke Visuminstructies
HBBZ	Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken
HBV	Hoofd Bedrijfsvoering
HC	Honorair Consul
HCZ	Hoofd Consulaire Zaken
HKOV	Haags Kinderontvoeringsverdrag
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
ISB	Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
MvT	Memorie van Toelichting
MVV	Machtiging tot Voorlopig Verblijf
NBSO	Netherlands Business Support Office
NCC	Nationaal Crisis Centrum
NGO	Non-gouvernementele organisatie

NVIS	Nieuw Visum Informatie Systeem
OM	Openbaar Ministerie
ORRA	Online Raadpleegbare Reisdocumenten Administratie
PAT	Paspoort Advies Team
PG	Parket-Generaal
PV	Permanente Vertegenwoordiging
RAAS	Reisdocumenten Aanvraag en Afgifte Station
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie
RNW	Radio Nederland Wereldomroep
RSO	Regional Support Office
RWN	Rijkswet op het Nederlanderschap
S	Secretaris-generaal
SCOT	Snel-inzetbaar Consulair Ondersteunings Team
SUO	Schengen Uitvoeringsovereenkomst
USAR	Urban Search And Rescue
UvT	Universiteit van Tilburg
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VN	Verenigde Naties
VOGP	Verdrag Overbrenging van Gevonniste Personen
Wi	Wet inburgering
Wib	Wet inburgering buitenland
WNI	Wet op het Nederlanderschap en Ingezetenschap
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WOTS	Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen
WWI	Minister voor Wonen, Wijken en Integratie



Wij Willem Frederik  
kz. enz. enz.

In aanmerking nemende  
de noodzakelijkheid om in  
een tijdstip dat de Nederlanden  
wederom zoo als van ouds de  
den Koophandel, verlevende  
en door vele vreedelinge  
1. Moest zullen worden van  
bevestiging te worden

Samenvatting en conclusies

*The truth is rarely pure  
and never simple.  
(Oscar Wilde, 1895)*

## 1.1 Inleiding

Deze beleidsdoorlichting gaat over de consulaire dienstverlening tussen 2007 en 2010 door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Consulaire dienstverlening omvat een grote variëteit aan werkzaamheden, die alle deel uitmaken van de kerntaak van het ministerie waarmee burgers in het buitenland het meest direct in aanraking komen.

Consulaire dienstverlening bestaat uit diensten aan Nederlanders en diensten aan vreemdelingen. Die aan Nederlanders heeft als operationele doelstelling 'professionele consulaire dienstverlening' (artikel 7.1, beleidsbegroting Buitenlandse Zaken) en is gericht op de veiligheid en het welzijn van Nederlanders in het buitenland. Daaronder vallen het verlenen van algemene en maatschappelijke consulaire bijstand, het verstrekken van reisdocumenten, het bieden van begeleiding aan in het buitenland gedetineerde Nederlanders, het bemiddelend optreden bij internationale kindervervoeringen, het uitvoeren van nationaliteitsonderzoeken, het bieden van bemiddeling bij repatriëringen, het coördineren van evacuaties en het opstellen van reisadviezen.

| 15 |

Consulaire dienstverlening aan vreemdelingen heeft als operationele doelstelling 'als ketenpartner kwalitatief hoogwaardige bijdragen leveren aan de uitvoering van het Nederlandse vreemdelingenbeleid' (artikel 7.2, beleidsbegroting Buitenlandse Zaken). Voor deze werkzaamheden draagt het ministerie van Buitenlandse Zaken niet de eindverantwoordelijkheid, met uitzondering van het visumbeleid voor kort verblijf.

Onder de consulaire dienstverlening aan vreemdelingen valt het beoordelen en verstrekken van visumaanvragen, het verrichten van documentlegalisaties en -verificaties, het faciliteren van inburgeringsexamens en het opstellen van algemene, thematische en in voorkomende gevallen individuele ambtsberichten.

Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken vormt de directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid (DCM) het beleid en coördineert zij de uitvoering daarvan. De uitvoering is verder in handen van Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland, dat zijn de ambassades en de (honoraire) consulaten(-generaal). In het 'Consulair Besluit' zijn de bevoegdheden van de betreffende vertegenwoordigingen vastgelegd.

In dit hoofdstuk komen in paragraaf 1.2 de ontwikkelingen binnen de consulaire dienstverlening aan de orde, gevolgd in paragraaf 1.3 door een beschrijving van de aanpak van de beleidsdoorlichting. De algemene bevindingen staan in paragraaf 1.4, en de bevindingen per deelonderzoek in paragraaf 1.5.



## 1.2 Ontwikkelingen binnen de consulaire dienstverlening

Een belangrijke aanleiding voor deze beleidsdoorlichting is de notitie 'Consulair in beweging' uit 2007.<sup>1</sup> Daarin staat als hypothese dat de consulaire dienstverlening de komende jaren te maken krijgt met spanning tussen een groeiende vraag en een achterblijvende capaciteit. Er worden oplossingsrichtingen geschetst om vragen om consulaire diensten met behoud van kwaliteit te kunnen beantwoorden.

### I. Ontwikkelingen aan de vraagkant

#### *Mondiger wordende burger*

In Nederland bestaat, anders dan in bijvoorbeeld Duitsland, geen recht op consulaire hulp. Toch zijn de verwachtingen van Nederlanders die er een beroep op doen vaak hoog gespannen. Nogal eens wordt gehoord dat de burger als belastingbetaler recht heeft op inspanningen van een Nederlandse vertegenwoordiging. Hij verwacht een hoog niveau van dienstverlening en een uitgebreid en goed functionerend postnet.

#### *Globalisering*

Door de voortgaande globalisering blijft het internationale personenverkeer groeien en zullen meer Nederlanders zich in het buitenland vestigen. Volgens 'Consulair in beweging' zal het beroep op consulaire dienstverlening daarom snel toenemen.

| 16 |

#### *Beeldvorming*

Ook al is de consulaire hulpverlening nog zo goed, tijdig en effectief, dan nog wordt de beeldvorming meer door incidenten gevoed dan door de uitvoering ervan in het algemeen. Een positief incident is het snelle bezoek van de secretaris-generaal aan Libië, direct na een vliegtuigramp in 2010. Negatieve beeldvorming dreigt bij een incident, waarbij een gedetineerde slecht wordt behandeld en geen tijdig bezoek krijgt van een vertegenwoordiger van de post.

### II. Ontwikkelingen aan de aanbodkant

#### *Terugtrekkende overheid*

Het consulaire takenpakket is geleidelijk aan uitgebreider en omvangrijker geworden. Maar waar eindigt de hulp van de overheid en begint de eigen verantwoordelijkheid van de individuele burger in het buitenland? In het beleid is de eigen verantwoordelijkheid steeds sterker het uitgangspunt geworden. De overheid treedt ook terug, door de uitvoering van consulaire taken over te laten aan externe partners, zoals bij gedetineerdenbegeleiding en algemene consulaire bijstand.

### III. Door het ministerie te initiëren oplossingsrichtingen

#### *Invoering verwachtingenmanagement*

In de notitie 'Consulair in beweging' wordt de invoering van verwachtingenmanagement

<sup>1</sup> DGRC, februari 2007, *Consulair in beweging*.

een noodzakelijk onderdeel van de communicatiestrategie genoemd. De overheid dient duidelijker aan te geven welke consulaire diensten zij onder welke omstandigheden en voorwaarden verleent.

#### *Aanpassing wettelijk kader*

De wijziging van de Vreemdelingenwet en de daarin aanvankelijk opgenomen te initiëren overdracht van de bevoegdheid voor visumverlening aan de minister van Justitie is een voorbeeld van een oplossingsrichting die tot meer duidelijkheid en efficiency leidt. Andere voorbeelden zijn de verlenging van de geldigheidsduur van paspoorten tot tien jaar en het voor niet-ingezetenen plaatsafhankelijk aanvragen van paspoorten.

#### *Europa en Europese samenwerking*

Een andere oplossingsrichting is intensievere Europese samenwerking. Een voorbeeld is het Schengenakkoord dat de voorwaarden opsomt waaronder vreemdelingen toegang hebben tot het Schengengebied. Een ander voorbeeld is de regeling dat onderdanen van een lidstaat, die niet vertegenwoordigd is in een bepaald land, consulaire hulp kunnen inroepen van de vertegenwoordiging van een lidstaat, die daar wel vertegenwoordigd is. Dan gelden de consulaire richtlijnen en regelgeving van die andere lidstaat.

#### *Automatisering/virtualisering (digitalisering)*

Een andere oplossingsrichting is een intensiever gebruik van technologie. Efficiency van de dienstverlening én klantgerichtheid worden beter door gerichtere ICT toepassingen. Voorbeelden zijn het via internet indienen van visum- en paspoortaanvragen, en de invoering en het gebruik van risicoprofielen door de Koninklijke Marechaussee bij de beoordeling van visa en de toegang van visumhouders tot Nederland. Daarnaast biedt het bescherming aan de burger tegen misbruik door anderen van zijn - van chip voorziene - pas.

| 17 |

#### *Professionalisering*

Volgens de notitie vormen een verbetering van de selectie van consulaire medewerkers en hun opleiding, meer overdracht van kennis en ervaring, en een flexibilisering van de organisatie een andere oplossingsrichting.

Een niet in de notitie genoemde richting is de regionalisering van back office taken. Door centralisering van beheers- en consulaire werkzaamheden in enkele regionale support offices (RSO's) wordt specialistische kennis gebundeld. Regionalisering heeft wel gevolgen voor de afdelingen bedrijfsvoering van de posten in het buitenland; ze kunnen kleiner worden en op een lager niveau worden bezet.

## 1.3 Aanpak beleidsdoorlichting

Beleidsdoorlichtingen zijn een vorm van syntheseonderzoek (artikel 8, Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie), waarbij zo veel mogelijk bestaande evaluaties worden gebruikt. Voor de doorlichting van het consulaire beleid zijn echter betrekkelijk weinig evaluaties beschikbaar, noch op het integrale beleidsterrein, noch op deelgebieden. Het ministerie heeft er ook nauwelijks output- of effectindicatoren voor opgesteld. Daarom

worden in deze beleidsdoorlichting verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd: bureauonderzoek, interviews, enquêtes en casestudies. Het bureauonderzoek fungeert als basis. De resultaten ervan zijn getoetst in een groot aantal (65) interviews met vertegenwoordigers van het ministerie van Buitenlandse Zaken, andere ministeries, partnerorganisaties en afnemers van het consulaire beleid. Er zijn enquêtes uitgezet bij Nederlandse posten en bij contactpersonen van Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Tenslotte zijn elf posten bezocht voor dossieronderzoek en gesprekken met uitgezonden en lokale medewerkers en, in enkele gevallen, met Nederlandse gedetineerden.

## 1.4 Algemene bevindingen

Centraal in de beleidsdoorlichting staan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het consulaire beleid. In de onderzoeksopdracht staat voor beide een vaste set vragen per consulaire taak.

In het onderstaande worden de algemene bevindingen samengevat.

### Doelmatigheid

In de onderzoeksopdracht zijn zeven vragen opgenomen over de doelmatigheid.

| 18 |

#### *a. Hoe vindt er communicatie, afstemming en coördinatie plaats (bijvoorbeeld tussen posten en het ministerie)?*

De uitvoering van het consulaire beleid is in handen van de Nederlandse posten in het buitenland. De directie Consulaire Zaken en Migratie (DCM) van het ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor beleidsvorming en coördineert de uitvoering. In 2009 verschoof de verantwoordelijkheid voor het beleid van de directeur-generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken (DGRC) naar de plaatsvervangend secretaris-generaal.

Op de posten ligt de feitelijke uitvoering bij de afdelingen bedrijfsvoering en consulaire zaken. De leiding van de post bemoeit zich er zelden mee, behalve het autoriseren van visa- en paspoortaanvragen. Vanwege de toegenomen media-aandacht voor sommige onderdelen en daarmee samenhangende afbreukrisico's houdt een Chef de Poste de uitvoering wel vaker in de gaten. Dat is ook het geval binnen het ministerie, ook al is het consulaire beleid geleidelijk aan minder prominent geworden.

Wat betreft afstemming en coördinatie is niet alleen de positionering van DCM binnen het ministerie relevant, maar ook de positionering ten opzichte van de ministeries met de primaire verantwoordelijkheid voor het beleid voor bijvoorbeeld naturalisaties, reisdocumenten en inburgering. Dat zijn de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Buitenlandse Zaken is niet altijd betrokken bij het begin van de beleidsvorming voor deze onderdelen. Het interdepartementaal overleg hing in het verleden soms te veel af van de goede onderlinge relaties.

Uit de deelonderzoeken blijkt dat contacten tussen de afdelingen bedrijfsvoering en consulaire zaken van de posten en de counterpart ambtenaren van DCM over het

algemeen goed verlopen. Case managers (contactpersonen) van DCM hebben een vast aantal posten onder zich, waardoor veel reguliere, vaste contacten bestaan. De coördinatie is primair gericht op het uitwisselen van informatie en vindt voor een deel plaats in een autorisatiekolom, bijvoorbeeld bij het voorleggen van visa of het aangaan van een overeenkomst van geldlening. De bevindingen over nationaliteitonderzoeken vormen een uitzondering op dit positieve beeld.

*b. Is bij betrokken medewerkers duidelijk hoe de respectieve bevoegdheden zijn geregeld?*

Uit de deelonderzoeken blijkt dat wel voldoende helder is welke handelingen c.q. autorisaties medewerkers mogen verrichten, maar niet altijd waar de grenzen van de besluitvormingsruimte liggen. De uitvoerende ambtenaar heeft een beperkte eigen vrijheid bij de beoordeling, besluitvorming en dienstverlening. In het algemeen gebruikt hij die terughoudend. Een uitzondering is het gedetineerdenbeleid, waarbinnen posten soms verschillend opereren vanwege de onduidelijkheid over de regelgeving (vooral de normstelling voor bezoek aan gedetineerden), de prioriteitenstelling binnen en de capaciteitverschillen tussen de posten.

*c. Is de post, c.q. is DCM voldoende toegerust om uitvoering te geven aan het betreffende beleidsonderdeel, en zijn de (ICT-) hulpmiddelen toereikend voor de uitvoering?*

Het antwoord raakt aan de in de notitie 'Consulair in beweging' veronderstelde spanning tussen toenemende vraag en achterblijvende capaciteit. Deels door autonome ontwikkelingen, deels door bewust beleid is de vraag op veel terreinen van consulaire dienstverlening tussen 2006 en 2009 teruggelopen. Uitzonderingen zijn kinderontvoeringszaken, inburgeringsexamens en legalisaties. Hun aantal is gestegen. Dat blijkt uit de op de verschillende deelonderzoeken gebaseerde tabel 1.1. Omdat posten en ministerie die spanning tot nu toe nauwelijks hebben gevoeld, hebben zij nog geen scherpe keuzes hoeven maken.

	2006	2007	2008	2009
Consulaire bemiddelingen	100	70	85	86
Reisadviesaanpassingen	100	143	141	86
Gedetineerdenbezoeken (BZ)	100	100	88	85
Kinderontvoeringszaken naar niet verdragslanden	100	74	126	105
Paspoorten	100	110	110	89
Nationaliteitonderzoeken (schatting)	100	120	145	
Visumaanvragen	100	105	99	89
Aanvragen Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV)	100	102	123	83
Inburgeringsexamens	100	240	228	265
Legalisaties	100	109	117	123
Verificaties	100	78	73	81
Ambtsberichten	100	86	49	

*d. Hoeveel tijd/capaciteit (fte's?) is gemoeid met de uitvoering?*

Die vraag is moeilijk te beantwoorden, doordat de betreffende consulaire medewerkers op bijna alle posten meerdere taken vervullen, van huisvesting en financiën tot betrokkenheid bij het visumproces. Op basis van de enquête en eerder onderzoek is voor verschillende consulaire taken aangegeven hoeveel fte's daarbij gemiddeld zijn betrokken. Gemiddeld wordt 47 procent daarvan ingezet voor visumaanvragen, 25 procent voor reisdocumenten, 12 procent voor gedetineerden en 16 procent voor algemene consulaire dienstverlening.

*e. Kan met de beschikbare middelen aan de wettelijke vastgestelde voorwaarden, zoals levertijd, worden voldaan?*

Voor de levertijd van reisdocumenten en visa gelden wettelijke termijnen. Voor visa was de termijn (i.c. zeven weken) aanvankelijk veel hoger vastgesteld dan de gemiddelde feitelijke levertijd. Met de Europese visumcode van 2010 is de termijn vastgesteld op, in eerste aanleg, vijftien dagen. Op een enkele uitzondering na wordt die gehaald. Dat geldt ook voor de afgifte van reisdocumenten, hoewel de invoering van biometrie de levertijd heeft verlengd.

Een andere wettelijke voorwaarde is het kostendekkend aanbieden van enkele consulaire diensten, zoals legalisatie- en verificatieonderzoeken (Rijkswet op de consulaire tarieven van 18 april 2002). Uit een eerste concept inventarisatie van de consulaire tarieven blijken deze tarieven opnieuw vastgesteld te moeten worden. DCM heeft dit inmiddels ter hand genomen.

*f. Zijn er maatregelen genomen om de doelmatigheid te verbeteren? Zo ja, welke en met welk resultaat?*

Met een verdergaand gebruik van ICT en de elektronische aanlevering van aanvragen van visa en paspoorten kunnen deze processen doelmatiger worden. Maar deze in 'Consulair in beweging' genoemde oplossingsrichting heeft de efficiency nog weinig verbeterd. Met de invoering van het Nieuw Visum Informatie Systeem (NVIS), het automatiseringssysteem KOMPAS en het Reisdocumenten Aanvraag en Afgifte Station (RAAS) willen het ministerie en de posten een actueler en betrouwbaarder inzicht krijgen in de beleidsuitvoering en de output daarvan. Die ICT toepassingen kunnen de werkprocessen meer gestroomlijnd, transparanter en inzichtelijker maken.

Ook de voorgenomen verlenging van de geldigheidsduur van een paspoort van vijf naar tien jaar en het steeds vaker afgeven – aan bona fide aanvragers – van meerjarige visa moeten worden gezien als doelmatigheidsbevordering. Met een meerjarig visum hoeft een vreemdeling niet voor elk bezoek aan Nederland de post opnieuw te bezoeken. Verdergaande Europese samenwerking, in 'Consulair in beweging' ook genoemd als bijdrage aan efficiency, komt nauwelijks van de grond. De samenwerking houdt in de praktijk niet veel meer in dan informatie-uitwisseling op ad hoc basis en tussen een beperkt aantal landen. Uitzonderingen liggen op het terrein van visa en evacuatie.

*g. Op welke wijze wordt de uitvoering van het beleid gemonitord?*

De Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering (ISB) van Buitenlandse Zaken voert operationele audits uit op de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland. Een vertegenwoordiging van deze inspectie bezoekt elke post eens in de vier jaar en rapporteert

volgens een vast stramien aan de secretaris-generaal. De uitvoering van het consulaire beleid is daarbij een vast onderdeel. In aanvulling daarop stuurt DCM regelmatig Consulaire Adviesteams (CAT<sup>2</sup>) naar de posten voor advisering en ondersteuning. Van een systematisch monitoren door het ministerie van de effecten van het beleid is geen sprake.

## Doeltreffendheid

In de onderzoeksopdracht zijn twee vragen opgenomen over de doeltreffendheid.

### *a. Zijn de resultaten per beleidsonderdeel te kwantificeren, en zo ja om welke type diensten en aantallen gaat het?*

Voor de meeste consulaire taken wordt het aantal verrichtingen bijgehouden (afgenomen inburgeringsexamens, opgestelde ambtsberichten, bezochte gedetineerden, verstrekte visa, verstrekte paspoorten, verificaties, etc.). Maar de bijdrage daarvan aan de beleidsdoelstellingen is lang niet altijd duidelijk. Doorgaans ontbreken indicatoren voor gewenste effecten, en als ze al zijn geformuleerd, dan is hun relatie met die doelstellingen niet altijd duidelijk. Een voorbeeld is de bij het gedetineerdenbeleid vastgelegde norm dat ambassademedewerkers elke Nederlandse gedetineerde minimaal twee keer per jaar bezoeken. Tot nu voorziet het monitorsysteem uitsluitend in een gemiddeld aantal bezoeken per jaar per gedetineerde en is niet vast te stellen of alle in het buitenland gedetineerde Nederlanders daadwerkelijk twee keer zijn bezocht.

Door het ontbreken van vaste indicatoren blijven het consulaire beleid en de uitvoering ervan sterk incidentgedreven. Al dan niet terechte berichtgeving over consulaire hulpverlening leidt regelmatig tot beleidsaanpassingen die vervolgens niet systematisch op hun effectiviteit worden getoetst.

| 21 |

### *b. Wat is het percentage klachten dat werd ontvangen, om wat voor klachten ging het, hoe werden ze afgewikkeld en met welk resultaat?*

Uit de bezoeken aan de posten is duidelijk geworden dat er grote verschillen bestaan in de definitie, de registratie en de afwikkeling van klachten. Niet altijd worden ze geregistreerd. Soms probeert een post eerst de klacht minnelijk op te lossen alvorens die te registreren. Het percentage klachten is dan ook geen betrouwbare indicator voor de tevredenheid over de geleverde dienstverlening.

## 1.5 Bevindingen per deelonderzoek

In de naamgeving van de operationele doelstellingen (OD 7.1: professionele consulaire dienstverlening; en OD 7.2: als ketenpartner kwalitatief hoogwaardige bijdragen leveren aan de uitvoering van het Nederlandse vreemdelingenbeleid<sup>3</sup>), worden dienstverlening binnen een beleidsketen en eigen verantwoordelijkheid onderscheiden. Bij OD 7.1 gaat het om eigenstandige verantwoordelijkheid van Buitenlandse Zaken en bij 7.2 om ketenbijdragen. Soms gaat dit niet op. Zo is de minister van Buitenlandse Zaken eindverantwoordelijke voor visumafgifte (OD 7.2).

<sup>2</sup> Deze teams werden voorheen ook wel visumadviesteams (VAT) of paspoortadviesteams (PAT) genoemd, afhankelijk van de samenstelling en doel van het bezoek van het adviesteam.

<sup>3</sup> Beleidsartikel 7 van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken gaat over welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van het personenverkeer.

## 1.5.1 Bevindingen per deelonderzoek binnen Operationele Doelstelling 7.1

### *Algemene consulaire bijstand*

Het algemene uitgangspunt van het beleid is de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Dat betekent bij de uitvoering, dat een hulpvrager zoveel mogelijk wordt geholpen zijn probleem zelf op te lossen en dat het ministerie en de posten alleen in geval van nood bijspringen. Zo moeten reisadviezen de burger helpen de actuele situatie in een te bezoeken gebied te doorgronden en zo de druk op de posten verminderen.

Uit deze beleidsdoorlichting blijkt dat de posten jaarlijks slechts ongeveer 2 procent van alle hulpverzoeken van Nederlanders in het buitenland behandelen. Het merendeel wordt door private partijen, zoals de alarmcentrales, gedaan. Dat past bij het algemene uitgangspunt. De individuele consulaire bijstand daalde tussen 2006 en 2009 met 15 procent. Dat gebeurde vooral in 2006 en 2007, daarna bleef het aantal redelijk stabiel. De in 'Consulair in beweging' verwachte toename van de vraag heeft zich dus niet voorgedaan. Deels komt dat door de economische crisis, en deels door de, door alarmcentrales en posten waargenomen, betere voorbereiding door de reiziger zelf. Gezien het gebrek aan impactmetingen van de reisadviezen kan hun bijdrage aan de daling niet worden vastgesteld.

Terwijl de afgelopen jaren intensiever met private partijen wordt samengewerkt, is daarvan op Europees niveau nauwelijks sprake, met uitzondering van Europese samenwerking bij evacuaties.

Anders dan bij algemene consulaire bijstand, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van de burger voorop staat, neemt het ministerie het initiatief als Nederlanders in crisissituaties belanden. Het kan dan overgaan tot evacuatie.

De resultaten die het ministerie de afgelopen jaren op het gebied van algemene consulaire bijstand nastreefde zijn grotendeels bereikt. Zo heeft het een Snel inzetbaar Consulair Ondersteunings Team (SCOT) opgericht om bij crises in te zetten en een overlegkader met de reisbranche tot stand gebracht. Van enkele beoogde resultaten is niet na te gaan of ze daadwerkelijk zijn bereikt. Doordat bijvoorbeeld het hanteren van een outputindicator voor een adequate dienstverlening en het effect van reisadviezen op het gedrag van reizigers niet zijn gemeten, is het effect van het beleid niet één op één vast te stellen.

### *Gedetineerdenbegeleiding*

Het ministerie van Buitenlandse Zaken begeleidt Nederlanders in buitenlandse detentie, zonder dat ze daar rechten aan kunnen ontleen. Het houdt daartoe zicht op de toepassing van de geldende lokale regels en op de zorg voor menswaardige omstandigheden in detentiecentra. Het toetst echter niet rechtstreeks of dit ook wordt gedaan. De indruk bestaat dat posten soms terughoudend zijn in het aanspreken van lokale autoriteiten op misstanden of ongelijke behandeling. Ze willen daarmee repercussies van gevangenisbewaarders naar gedetineerden voorkomen.

Centraal in het beleid staat de standaard bezoekenorm: een vertegenwoordiger van de post dient jaarlijks minstens twee keer bij 90 procent van de gedetineerden op bezoek te gaan. Maar de prestatie-indicator voor de bezoekfrequentie geeft onvoldoende aan of dit is gebeurd, en het monitoringsysteem maakt niet duidelijk of de norm op het niveau van de individuele gedeti-

neerde is gehaald. De bezoeken vinden plaats door medewerkers van de posten, de stichting Epafiras en vrijwilligers van Reclassering Nederland. De afstemming tussen deze partijen kan beter.

De instructies voor gedetineerdenbegeleiding staan duidelijk omschreven in het 'Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken' (HBBZ) en bieden een goede basis. Door de verschillen per land kan de begeleiding niet overal dezelfde zijn. Dat geeft posten een zekere bewegingsvrijheid en een kans om het gedetineerdenbeleid af te stemmen op de lokale situatie. De keerzijde hiervan is dat het beleid afhankelijk wordt van voorkeuren, persoonlijke interesse en prioriteiten binnen een post.

Bij het beleid om alle gedetineerden buiten Europa zakgeld te geven wordt bij de toekenning alleen naar de geografische afstand tot Nederland gekeken en niet naar de feitelijke detentieomstandigheden. Gebeurde dat laatste wel, dan zouden gedetineerden in enkele Europese landen mogelijk wel en gedetineerden in een land als Australië geen zakgeld toegelaten krijgen.

#### *Internationale kindervervoeringszaken*

Jaarlijks spelen er gemiddeld 75 kindervervoeringszaken. Ontvoeringen naar landen die het Haags Kinderontvoeringsverdrag niet hebben geratificeerd worden zelden opgelost. Dat heeft te maken met het complexe en politieke karakter van kindervervoeringszaken in niet-verdragslanden. Doorgaans verlopen ze doordat het ontvoerde kind meerderjarig wordt. Doordat de instructies voor het behandelen van teruggeleiding verzoeken summier zijn, blijft de rol van de post voor de betrokken partijen en vooral voor de contactpersonen onduidelijk. Mede doordat dossiers langdurig op het niveau van een afdeling bedrijfsvoering in behandeling blijven, wordt niet altijd op de juiste manier en op het juiste niveau gecommuniceerd met de bevoegde lokale autoriteiten. Met de invoering van regionale support offices en de daarmee samenhangende verkleining van de back offices van de afdelingen bedrijfsvoering van de posten zal, naar de verwachting van de onderzoekers, een kindervervoeringszaak sneller op hoger niveau binnen een ambassade worden behandeld.

| 23 |

Uit het onderzoek is verder gebleken dat er conflicterende regels zijn. Met de Paspoortwet in de hand kan een paspoortaanvraag door de achterblijvende ouder ten behoeve van een ontvoerd kind worden geweigerd omdat de ander, de ontvoerende ouder, geen toestemming geeft. In een dergelijke situatie kan de ontvoerende ouder de teruggeleiding van het ontvoerde kind naar Nederland trainen.

#### *Reisdocumenten*

De Paspoortwet legt de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van reisdocumenten aan personen met de Nederlandse nationaliteit in het buitenland bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. In de bestudeerde periode is de Europese verordening voor biometrie van kracht geworden. Die moet identiteitsfraude terugdringen. Maar een helder beeld van de omvang van dit soort fraude bestaat niet, en ook niet van de mogelijke bijdrage van biometrie aan de bestrijding ervan. Met de invoering van biometrische kenmerken in reisdocumenten is het aantal buitenlandse aanvraag- en afgifteposten van reisdocumenten teruggebracht van 440 naar 176. De doorlooptijden van reisdocumenten zijn langer geworden, maar blijven binnen de wettelijke termijnen.



De kosten die het ministerie van Buitenlandse Zaken tussen 2006 en 2009 maakte voor reisdocumenten bedroegen gemiddeld 10 miljoen euro per jaar. Hier staat gemiddeld 7,6 miljoen euro per jaar aan ontvangsten tegenover. De leges voor paspoorten in het buitenland zouden verdubbeld moeten worden naar 120 euro wil het product kostendekkend zijn (bij een geldigheidsperiode van vijf jaar). In het regeerakkoord is het voornemen opgenomen om de geldigheidsduur van het paspoort te verlengen naar tien jaar.

Sinds 2006 daalt het aantal in het buitenland afgegeven nationale paspoorten duidelijk. De vermindering van het aantal aanvraagpunten, een eventuele verhoging van de leges en de in het regeerakkoord van 2010 aangekondigde verlenging van de geldigheidsduur van paspoorten zullen die neergaande trend versterken.

#### Nationaliteitonderzoeken

Nederlandse posten in het buitenland verrichten nationaliteitonderzoeken om na te gaan of iemand de Nederlandse nationaliteit van rechtswege bezit, er recht op heeft of aanspraak op kan maken. Bij een paspoortaanvraag hoort doorgaans een onderzoek of de aanvrager de Nederlandse nationaliteit van rechtswege bezit. Op basis daarvan besluit een post wel of geen paspoort te verstrekken. Het gaat hierbij niet om een beslissing over iemands Nederlanderschap zelf.

Een tweede type onderzoek is de optieaanvraag. De optieaanvraag is bestemd voor oud-Nederlanders die hun Nederlandse nationaliteit zijn kwijtgeraakt en die graag terug willen hebben. De post neemt de beslissing over het toekennen ervan.

Ten slotte neemt de post naturalisatieverzoeken in ontvangst. De minister van Justitie beslist over het verkrijgen van het Nederlanderschap.

Deze beleidsdoorlichting heeft weinig duidelijkheid opgeleverd over de uitgaven die gemoeid zijn met nationaliteitonderzoek, omdat een deel wordt geboekt op andere deelterreinen dan consulaire dienstverlening. De ontvangsten uit leges voor nationaliteitonderzoeken maken deel uit van de ontvangsten uit consulaire handelingen en beslaan grofweg 13 procent ervan. Voor 2009 bedroegen de geschatte ontvangsten 0,8 miljoen euro. Globaal worden er 2.000 nationaliteitonderzoeken per jaar verricht. Afgaande op de periode 2006 - 2008 neemt de vraag toe.

Omdat indicatoren ontbreken, kunnen geen uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Wel is duidelijk geworden dat de kennis die benodigd is voor nationaliteit- en daarmee samenhangend onderzoek beperkt is. Naar verwachting wordt de beschikbare deskundigheid op dit terrein in de regionale support offices gebundeld.

### 1.5.2 Bevindingen per deelonderzoek binnen Operationele Doelstelling 7.2

#### Visa

Het visumbeleid heeft twee doelen: (1) vreemdelingen, die uitgenodigd zijn en een zakenvisum nodig hebben, de mogelijkheid bieden naar Nederland en het Schengengebied te reizen en (2) ongewenste vreemdelingen het recht tot betreding van het Schengengebied te ontfangen.

Voor zakelijke, uitgenodigde reizigers is het oranje loperbeleid ontwikkeld. Dat biedt betrouwbare vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, wetenschappelijke instellingen en

dergelijke de mogelijkheid op eenvoudiger wijze uit visumplichtige landen naar Nederlandse partners te reizen, zonder voor elke aanvraag in persoon bij de Nederlandse vertegenwoordiging te moeten verschijnen. Bij de betreffende bedrijven en instellingen wordt een contactpersoon aangewezen. Geleidelijk wordt de mogelijkheid van visa met meervoudige toegang vaker gebruikt, met een langduriger geldigheidsperiode. Nederland geeft gemiddeld 400.000 visa per jaar af met een binnen het Schengengebied gemiddeld afwijzingspercentage van 7 procent. Vanaf 2007 nam het aantal visumaanvragen af, deels door omstandigheden van buitenaf, zoals de economische crisis, en deels door beleidsontwikkelingen als visumliberalisatie. Uit het onderzoek blijkt dat 22 procent van de afgegeven visa naar vreemdelingen met nationaliteiten gaat, waarvoor het afwijzingspercentage van visumaanvragen erg laag is (< 1,5 procent), of naar onderdanen uit landen met een hoger BNP dan dat van Nederland. De vraag is gerechtvaardigd of de visumplicht voor deze nationaliteiten gehandhaafd moet worden.

Wat opvalt is het hoge aandeel gegrond verklaringen in de bezwaren en beroepenprocedure, respectievelijk 30 en 20 procent. De afgelopen jaren is dit aandeel bij beide gestegen. De meeste bezwaren en beroepen komen bij de IND binnen.

De gemiddelde behandeltijd van de posten valt binnen de voorschriften van de visumcode. De door het ministerie gehanteerde prestatie-indicator voor 2010, van 90 procent van visa die binnen zeven weken moeten worden afgegeven, loopt achter bij de Europese visumcode van vijftien werkdagen en was te ruim geformuleerd. Dat is minder erg, wanneer men bedenkt dat in werkelijkheid ongeveer 93 procent binnen drie tot vijf werkdagen al wordt afgegeven.

| 25 |

### *Inburgeringsexamens*

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is in het kader van de Wet Inburgering verantwoordelijk voor het faciliteren van het inburgeringsexamen op de posten. In de doorlichtingsperiode stuurde de minister van Wonen, Wijken en Integratie dit aan met door hem opgestelde programma's en protocollen.

Het examen kan op 117 posten worden afgelegd en moet uitwijzen of vreemdelingen, die voor langere tijd naar Nederland willen komen, het Nederlands op een basniveau beheersen. Alleen als zij slagen, krijgen ze een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV).

De gemaakte kosten, voornamelijk personeelsuitgaven, worden ruimschoots gedekt door de inkomsten uit de examengelden. Hoewel het aantal afgenomen examens sterk is achtergebleven bij het voorspelde aantal, kan worden geconcludeerd dat de in rekening gebrachte examengelden meer dan kostendekkend zijn. Met de beoogde verlenging van het examen met 30 minuten wordt het verschil tussen de kostprijs en de werkelijke kosten kleiner. Of dat kostendekkend is moet worden onderzocht.

Het ministerie heeft geen indicatoren of te bereiken resultaten aangeduid waarmee het de beleidsuitvoering monitort. Die is dus niet te toetsen. Wel is duidelijk dat er nauwelijks klachten van examenkandidaten komen en dat de examenkandidaten en het consulaire personeel tevreden zijn over de procesgang. Op basis daarvan mag worden geconcludeerd dat het ministerie het inburgeringsexamen goed begeleidt.

### *Documentlegalisaties en verificaties*

Brondocumenten zijn onmisbaar bij het vaststellen van persoonsgegevens. Autoriteiten willen zekerheid over de status van elkaars documenten. Legalisatie heeft tot doel vast te stellen dat een uit het buitenland afkomstig brondocument is opgemaakt door de naar lokaal recht daartoe bevoegde instanties en dat het niet vals of vervalst is. Of een document frauduleus is verkregen, waarbij dus twijfel bestaat over de juistheid van de erin opgenomen gegevens, wordt niet beoordeeld bij de legalisatie. Wel kunnen beslissende instanties in Nederland om een inhoudelijke controle, een verificatieonderzoek, vragen. In de praktijk blijken posten daartoe onvoldoende te zijn uitgerust. Buitenlandse Zaken is in 2009 begonnen met het plaatsen van fraudeapparatuur op posten en het geven van trainingen in het herkennen van documentfraude. Het verdient aanbeveling daarmee door te gaan. Beslissende instanties in Nederland hebben veel vrijheid in het bepalen of er twijfel is bij (de inhoud van) een document. Dat leidt tot een zeer terughoudend gebruik van het verificatieonderzoek. Zij onderwerpen slechts 0,16 procent van de legalisaties aan een verificatieonderzoek, hoewel zij documentfraude als een veelvoorkomend probleem zien. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken concludeert in haar rapport dat het plegen van documentfraude hierdoor feitelijk wordt gefaciliteerd. Of gemeenten en de IND hun eigen middelen gebruiken om de juistheid van documenten te verifiëren is onbekend. Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de legitimiteit van documenten, die aan de legalisatieketen ontleend wordt, op zwakke fundamenten is gebaseerd. Alleen als bij twijfel daadwerkelijk tot verificatie wordt overgegaan, zou met recht gesproken kunnen worden van een legalisatieketen.

| 26 |

### *Ambtsberichten*

Ambtsberichten worden, met het oogmerk asielaanvragen te kunnen beoordelen, op verzoek van de minister van Justitie opgesteld. In een ambtsbericht geeft de minister van Buitenlandse Zaken een oordeel over de ontwikkelingen in een bepaald land. Hiervoor voeren de posten, al dan niet met de inzet van vertrouwensadvocaten, vertrouwelijk onderzoek uit dat zij aanvullen met openbare bronnen. De IND gebruikt de berichten bij beslissingen over individuele asielaanvragen, en Justitie zelf heeft ze nodig voor het bepalen van het asielbeleid per land.

Het belangrijkste wettelijke kader is de Vreemdelingenwet uit 2000, en er is nationale en Europese jurisprudentie over ambtsberichten. Die bepalen dat ze op onpartijdige, objectieve en inzichtelijke manier informatie dienen te verschaffen. Er is de afgelopen jaren kritiek geuit over de transparantie van de gebruikte bronnen en over de actualiteit van de berichten. Om daaraan tegemoet te komen plaatst Buitenlandse Zaken de ambtsberichten nu direct op het internet. Nadat er de afgelopen jaren is geïnvesteerd in kwaliteitsverbeteringen bestaat er een redelijke tevredenheid over de ambtsberichten. De discussie over de transparantie van bronnen blijft echter actueel.

Het aantal ambtsberichten is de afgelopen jaren teruggelopen, vooral het aantal individuele berichten. Die worden nauwelijks meer gemaakt. Het ministerie heeft de grens voor het kunnen opstellen van individuele ambtsberichten gelegd bij gemiddeld 10 op jaarbasis. Indien aan een post op jaarbasis minder individuele ambtsberichten worden gevraagd, wordt de kennis en routine voor het opstellen ervan onvoldoende geacht.

Europese samenwerking komt moeizaam van de grond. Een in 2007 gestarte proef tussen

enkele lidstaten liep vast op verschil in inzicht over de methodologische aanpak. Niettemin worden er nu initiatieven genomen voor het opzetten van een Europees support office voor asielkwesties en wordt er gewerkt aan een Europese handleiding voor onderzoeksmissies. En er is een voornemen om voor een beperkt aantal landen gezamenlijke EU landenrapportages te maken.

In het gehele proces zijn nog verbeteringen mogelijk, vooral in de werkverdeling tussen de IND en het ministerie van Buitenlandse Zaken.

### 1.5.3 Bevindingen met betrekking tot het verwachtingenmanagement

Het doel van verwachtingenmanagement is om de burger duidelijk te maken wat het ministerie van Buitenlandse Zaken wel en niet kan op het gebied van consulaire dienstverlening. Het ministerie legt daarbij de nadruk op die deelterreinen, waar te hoge verwachtingen de meeste gevolgen hebben voor de werkdruk. Dat zijn het gedetineerdenbeleid en individuele bijstand aan Nederlanders. Het idee naar aanleiding van de beleidsnotitie 'Consulair in Beweging' is dat burgers dankzij voorlichting minder veiligheidsrisico's nemen en begrijpen dat posten niet alle problemen kunnen oplossen.

Uit deze beleidsdoorlichting blijkt dat het ministerie in de aanloop naar 'Consulair in beweging' en naar aanleiding van publicaties in de media het verwachtingenmanagement zo snel mogelijk vorm wilde geven. Hoewel dat daarmee definitief op de agenda is gekomen, heeft het ministerie er na 2007 toch minder aan getrokken.

Tevens blijkt uit deze beleidsdoorlichting dat verwachtingenmanagement om een duidelijkere centrale aansturing vraagt. Ook dient Buitenlandse Zaken de beleidsvorming sterker te baseren op onderzoek en evaluaties. Voorts moet het ministerie zorgen voor een eenduidige boodschap over de consulaire taken en verantwoordelijkheden van het ministerie en de posten. Verwachtingenmanagement wordt in de toekomst nog meer van belang als de voorziene ombuigingen in het consulaire beleid tot verminderde consulaire dienstverlening zouden leiden. In Hoofdstuk 6 over verwachtingenmanagement is een aantal meer concrete aanbevelingen opgenomen.

Bepalende te maken, ontrent  
het werk der paspoorten, en  
willende, by de regeling daer  
van, een deel, in acht nemen,  
wat de veiligheid van des  
staat, en de goede orde eijcht  
maar ook ook, der, anderen kan  
alles vermijden, wat kenigtien  
Zweent naar die, geert van  
kwelling, en inquisitie die  
de overheersching des, laatste  
van heeft gekonnen

2

## Inleiding

## 2.1 Aanleiding en doel beleidsdoorlichting

In 2007 heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken in ‘Consulair in beweging’ het beleid voor de jaren 2007-2011 vastgelegd en enkele uitdagingen en oplossingsrichtingen beschreven. Door de verdergaande globalisering en groei van het internationale personenverkeer verwachtte het een toename van de vraag naar consulaire diensten (o.a. visumaanvragen, consulaire bijstand, en begeleiding gedetineerden in het buitenland). Door de toegenomen aandacht van de politiek en de media zou de kwaliteit van de consulaire dienstverlening omhoog moeten. Om die uitdagingen aan te kunnen schetste het in de notitie vijf oplossingsrichtingen:

### *a) aanpassing wettelijk kader*

Die dient te worden gericht op verkleining van het takenpakket en van de werklust, en op de vergroting van de efficiency door overdracht van de bevoegdheid tot visumverlening aan het ministerie van Justitie, verlenging van de geldigheidsduur van het paspoort tot tien jaar en plaatsonafhankelijk aanvragen van paspoorten voor Nederlanders in het buitenland.

### *b) invoering verwachtingenmanagement*

In zijn communicatiestrategie dient het ministerie duidelijk aan te geven welke consulaire diensten het onder welke omstandigheden en voorwaarden verleent.

| 29 |

### *c) intensievere Europese samenwerking*

Europese samenwerking kan worden geïntensiveerd, bijvoorbeeld door verdere uitwerking van een gemeenschappelijk visumbeleid en door deelname aan proefprojecten voor het uitbesteden van front office werkzaamheden.

### *d) inspelen op technologische ontwikkelingen*

Technologische ontwikkelingen bieden kansen op meer klantgerichtheid en efficiëntie van consulaire processen. Kansen liggen in uitbesteding aan private partijen, bijvoorbeeld van de inname van de biometrische gegevens en het beantwoorden van publieksvragen, en invoering van e-bestuur, zoals het online aanvragen van paspoorten en visa.

### *e) voortdurende professionalisering*

Het ministerie dient te investeren in selectie en opleiding van consulaire medewerkers en in overdracht van kennis en ervaring voor kwaliteitbewaring. Ook is een flexibele inzet van medewerkers nodig, zoals al gebeurd bij crises met Snel inzetbare Consulaire Ondersteuningsteams.

In 2009 besloot het ministerie om met een beleidsdoorlichting een tussenbalans op te maken van het in ‘Consulair in beweging’ beschreven beleid. Op basis daarvan kunnen aanbevelingen worden gedaan voor verbeteringen van beleid en uitvoering. De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken is gevraagd de beleidsdoorlichting uit te voeren.

In paragraaf 2.2 wordt het instrument beleidsdoorlichting verder toegelicht. In paragraaf 2.3 komt de reikwijdte van zo'n doorlichting aan de orde. De toegepaste onderzoeksmethodieken staan beschreven in paragraaf 2.4, en de opbouw van deze beleidsdoorlichting in paragraaf 2.5.

## 2.2 Het instrument beleidsdoorlichting

Een beleidsdoorlichting is een periodieke evaluatie achteraf van de operationele doelstellingen. Het doel ervan is tweeledig. Enerzijds kunnen beleidsmakers er verantwoording mee afleggen aan de Kamer. Anderzijds biedt zij de mogelijkheid te leren van ervaringen uit het verleden.

Kenmerkend voor een beleidsdoorlichting is de systematische vraagstelling naar nut en noodzaak van beleid. Daarbij wordt expliciet aandacht besteed aan de probleemanalyse, de actualiteit van de doelstelling en de argumentatie voor de rol van de rijksoverheid: waarom moet de rijksoverheid dit oplossen, en niet de markt of een andere overheid? Een beleidsdoorlichting heeft een vaste set vragen. De onderdelen en de vragen van een beleidsdoorlichting zijn weergegeven in box 2.1.

### Box 2.1 *Onderdelen beleidsdoorlichting*

#### **A) Beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid**

- Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid?
- Wat is de oorzaak van het probleem?
- Is dit probleem nog actueel? (bijvoorbeeld zijn er actuele ontwikkelingen zoals invoering nieuwe wet, aanpassing werkwijze, specifieke aandacht in de kamer/in de pers)
- Welk doel wordt er met het beleid nagestreefd? (wat is het formele doel, welke effecten wil men met de inzet bereiken, welke indicatoren zijn er opgesteld, wat zou er gebeuren als het beleid niet bestond)
- Binnen welke wettelijke kaders valt het beleid?

#### **B) Beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid**

- Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen? (en waarom ligt de taak bij het ministerie?)
- Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau? (en niet op decentraal of Europees niveau?)
- Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven (welke taakverdeling, aansturingmechanismen en samenwerkingspartners) en waarom?

#### **C) Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen**

#### **D) Beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de (maatschappelijke) effecten daarvan**

- Wat is de output van het instrument?
- Is de klant/afnemer tevreden over het instrument?

- Is de uitvoerder tevreden met het instrument, hoe wordt de passendheid ten opzichte van het beoogde doel beoordeeld?
- Wat is de relatie tussen input (inzet personeel en financiële middelen) en de output?
- Wat is de relatie tussen de input en de outcome (wat is er ingezet, hoe tevreden is men hierover, hoe wordt er op de indicator gescoord, hoe is het draagvlak)?
- Wat is het effect van het instrument op de geformuleerde doelstelling en de oplossing van het probleem?
- Welke externe effecten zijn van invloed op dit deelterrein?
- Heeft het instrument ook een effect op andere beleidsterreinen (buiten 7.1 en 7.2) of op een ander deelterrein (binnen de onderzochte doelstellingen)?

#### **E) Beschrijving van de budgetten die zijn ingezet**

- Welk budget is er op het deelterrein beschikbaar en welke uitgaven zijn er gedaan?
- Indien van toepassing: wat is de ontwikkeling van de kostprijs van het instrument?
- Indien van toepassing: welke inkomsten worden door het instrument gegenereerd?
- Verantwoordingen van de ingezette budgetten

Bron: Ministerie van Financiën, Rijksbegrotingvoorschriften 2010

## 2.3 Reikwijdte van de beleidsdoorlichting

| 31 |

### *Operationele doelstellingen*

Het ministerie van Buitenlandse Zaken voert het consulaire beleid uit op basis van beleidsartikel 7 van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken 'Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van het personenverkeer'. Dat omvat twee operationele doelstellingen, namelijk 7.1 'Professionele consulaire dienstverlening' en 7.2 'Als ketenpartner kwalitatief hoogwaardige bijdragen leveren aan de uitvoering van het Nederlandse vreemdelingenbeleid'. De eerste operationele doelstelling is gericht op het waarborgen van de veiligheid en het welzijn van Nederlanders in het buitenland. Buitenlandse Zaken voert de regie. Bij de tweede is Buitenlandse zaken ketenpartner in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. De regiefunctie daarvoor berust overwegend bij de minister van Justitie.

Inbox 2.2 worden per operationele doelstelling de verschillende consulaire taken genoemd.

#### **Box 2.2** *Consulaire taken operationele doelstelling 7.1 en 7.2*

##### **Nederlanders (doelstelling 7.1)**

- reisdocumenten
- bijstand algemeen
- bezoeken aan gedetineerden
- kinderonvoeringszaken
- nationaliteitonderzoeken
- internationale rechtshulp- en uitleveringsverzoeken
- reisadviezen

##### **Vreemdelingen (doelstelling 7.2)**

- visa
- documentlegalisaties
- documentverificaties
- inburgeringexamens
- individuele ambtsberichten
- algemene ambtsberichten
- thematische ambtsberichten



*Financieel beslag*

De programma-uitgaven voor de in box 2.2 onderscheiden consulaire taken stegen van € 13,7 miljoen in 2006 tot € 24,2 miljoen in 2009. De personeelsuitgaven zijn hierin niet meegenomen. Uit tabel 2.1 wordt duidelijk dat het grootste deel betrekking heeft op operationele doelstelling 7.1.<sup>4</sup> Hieronder worden materiële uitgaven aan consulaire informatiesystemen geboekt, die voor verschillende consulaire werkzaamheden worden gebruikt. Die vormen het leeuwendeel van de uitgaven aan deze doelstelling (oplopend van 53 procent in 2006 naar 67 procent in 2009). Daarbinnen zijn die voor afgifte van reisdocumenten en begeleiding van gedetineerden de hoogste.

<b>Tabel 2.1 Materiële uitgaven en ontvangsten consulaire beleid artikel 7 2006-2009</b>				
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Uitgaven doelstelling 7.1	€ 12.245.174	€ 14.960.135	€ 13.642.855	€ 22.971.420
Uitgaven doelstelling 7.2	€ 1.486.024	€ 1.208.757	€ 1.207.075	€ 1.270.239
Totale uitgaven beleidsartikel 7	€ 13.731.198	€ 16.168.892	€ 14.849.930	€ 24.241.659
Ontvangsten beleidsartikel 7	€ 27.419.388	€ 40.387.040	€ 37.470.048	€ 37.448.442

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken

Consulaire werkzaamheden leveren inkomsten op in de vorm van leges voor visa, reisdocumenten en andere consulaire handelingen. Ze bedroegen tussen 2006 en 2009 gemiddeld € 35 miljoen per jaar.

*Onderzochte consulaire werkzaamheden*

De opzet van deze beleidsdoorlichting staat in de onderzoeksopdracht (bijlage 4). Die bevat een plan van aanpak met daarin een beschrijving van de methodologie en organisatie van de doorlichting en een afbakening ervan op basis van de notitie 'Consulair in Beweging'. De beleidsdoorlichting is voornamelijk beschrijvend van aard en bevat geen indicatoren voor de bepaling van input, output of outcome en effecten.

In de onderzoeksopdracht wordt de doorlichting van consulaire werkzaamheden opgedeeld in deelonderzoeken. Van de in 'Consulair in Beweging' genoemde consulaire diensten is het onderdeel 'Internationale rechtshulp- en uitleveringsverzoeken' buiten beschouwing gelaten, omdat die taak zeer beperkt en zuiver uitvoerend is. Bij strafrechtelijke rechtshulpverzoeken die zijn gebaseerd op een verdrag, regelen de justitiële autoriteiten van de betrokken landen de afhandeling ervan onderling, zonder tussenkomst van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij civielrechtelijke en strafrechtelijke verzoeken aan niet-verdragslanden is de consulaire taak vooral logistiek van aard.

Naast de specifieke consulaire werkzaamheden is er aandacht besteed aan het in de notitie gesuggereerde verwachtingenmanagement.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door een team van IOB- en externe onderzoekers. Het is begeleid door een meelezersgroep en een referentiegroep. Een overzicht hiervan staat in

<sup>4</sup> In het boekingsstelsel vallen uitgaven aan visa ook onder de operationele doelstelling 7.1. Voor deze berekeningen zijn de uitgaven aan visa echter overgeheveld naar operationele doelstelling 7.2.

<sup>5</sup> De bedragen zijn tegen dagkoers verrekend.

bijlage 2 en in bijlage 3.

#### *Klachten en het deelonderzoek beroep en bezwaar*

Het in de onderzoeksopdracht genoemde deelonderzoek 'beroep en bezwaar' is verwerkt in de andere deelonderzoeken. Het aantal ontvangen schriftelijke klachten kan worden gezien als aanwijzing voor de kwaliteit van de consulaire dienstverlening. Maar daarbij moet worden bedacht dat een op de vijf posten geen klachtenregister bijhoudt, dat niet alle klachten schriftelijk worden gemeld en dat de posten op verschillende wijze beoordelen of ontevredenheid over de dienstverlening als klacht moet worden geïnterpreteerd.<sup>6</sup>

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de behandeling van klachten decentraal geregeld; alle posten en directies registreren en behandelen zelf de door hun ontvangen klachten. Volgens de voorschriften van de Algemene wet bestuursrecht hanteert het ministerie een instructie klachtafhandeling.<sup>7</sup> Er is een formulier met vijf categorieën waarin klachten kunnen worden geregistreerd. Ook wordt hierop aangegeven hoe een klacht is behandeld: telefonisch, mondeling, schriftelijk, of overgedragen aan een ander dienstonderdeel of bijvoorbeeld aan de Visadienst. De datum van binnenkomst van een klacht en die van afhandeling worden niet vastgelegd.

Uit archieven op enkele bezochte posten bleek niet dat de wettelijk voorgeschreven termijn van zes weken, waarbinnen een klacht moet worden behandeld, werd overschreden. Maar of dit altijd zo is, valt vanwege de ontbrekende registratie niet te zeggen. Evenmin wordt de uitkomst van de afhandeling – is een klacht bijvoorbeeld gegrond of ongegrond verklaard – geregistreerd, noch wie de behandelaar van de klacht is. Daardoor is niet op te maken of de behandelaar zelf bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, betrokken is geweest. Tenslotte bleek bij de beantwoording van de meeste klaagschriften niet te worden vermeld bij welke ombudsman en binnen welke termijn de klager vervolgens een verzoekschrift kan indienen.

| 33 |

Het ministerie inventariseert jaarlijks het aantal binnengekomen klachten aan de hand van de registratieformulieren bij posten en directies. Het overzicht van 2009 was het eerste dat op de website van Buitenlandse Zaken werd gepubliceerd. In dat jaar diende 89 procent van de posten hun klachtenregistratie in.

Uit een evaluatie van de klachtbehandeling door bestuursorganen blijkt dat die voor verbetering vatbaar is.<sup>8</sup> Buitenlandse Zaken dient vooral de voorlichting aan externe klantgroepen te verbeteren. Naar aanleiding van deze uitkomst zijn intern bij het ministerie verschillende verbeteringen voorgesteld. Er is geopperd om een online klachtenpostbus te openen en te werken met een standaard op het ministerie toegespitst klachtenformulier. Ook is voorgesteld dat de posten informatie over de klachtafhandeling op hun website zetten.

Naast het aantal klachten wordt in deze beleidsdoorlichting het aantal ontvangen bezwaarschriften en beroepschriften gebruikt als aanwijzing voor de kwaliteit van de consulaire dienstverlening. Bij Buitenlandse Zaken kan bezwaar worden aangetekend tegen een

<sup>6</sup> Uit de IOB posten enquête blijkt dat 79% van de posten een klachtenregister heeft.

<sup>7</sup> HBBZ, instructie klachtafhandeling zoals vastgesteld door de secretaris-generaal op 1 februari 2010.

<sup>8</sup> Commissie Evaluatie Awb III, februari 2007, *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006*.

beschikking inzake een laissez passer, een Nederlands paspoort, een optieverklaring, een visum en een vreemdelingenpaspoort. DCM handelt het af. Uit de voor dit onderzoek uitgezette enquête blijkt 19 procent van de posten een register voor bezwaar- en beroepschriften te hebben. Dit percentage ligt bij grotere posten iets hoger dan bij kleinere. Bij bezwaarschriften inzake een visumaanvraag deelt het ministerie de verantwoordelijkheden met de IND.

### *Tijdsperiode*

De periode die in deze beleidsdoorlichting wordt behandeld wijkt af van de in de onderzoeksoopdracht genoemde. Daar wordt gesproken over 2007 als startpunt, omdat dat jaar de notitie 'Consulair in beweging' uitkwam, en juli 2009 als eindpunt. Vanwege belangrijke ontwikkelingen daarvoor is in de doorlichting soms verder teruggekeken. En om beter op de actualiteit in te spelen loopt de doorlichtingperiode tot halverwege 2010.

### *Activiteiten partners van het ministerie en EU context*

De doorlichting richt zich op het consulaire beleid zoals dat wordt uitgevoerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken en zijn samenwerkingpartners. Alleen de uitvoering van het ministerie wordt beoordeeld, niet die van de partners. Wel is er met partners gesproken om hun ervaringen mee te nemen.

| 34 |

Daarnaast is, zoals de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE) voorschrijft, de vraag bestudeerd waarom het beleid niet (gedeeltelijk) wordt uitgevoerd op Europees niveau. Intensievere Europese samenwerking werd ook in de notitie 'Consulair in Beweging' genoemd als richting voor het beleid. Daarom is in elk deelonderzoek gekeken naar Europese ontwikkelingen en de mogelijke gevolgen ervan voor de uitvoering en vorming van het Nederlandse beleid.

## 2.4 Methodiek

### 2.4.1 Wijze van effectmeting

Terwijl de meeste beleidsdoorlichtingen een vorm van syntheseonderzoek zijn (artikel 8 RPE), waarin bestaande evaluaties maximaal worden gebruikt, doet zich bij deze beleidsdoorlichting het probleem voor dat er betrekkelijk weinig evaluaties beschikbaar zijn, noch op het integrale beleidsterrein noch op deelgebieden. Evaluaties spelen bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (nog) geen rol bij de verantwoording van bereikte resultaten. De meeste gaan over de procesmatige kant van het werk. Hoe waardevol dat ook is, ze leveren hoogstens een beperkt inzicht op in de mate waarin resultaten zijn bereikt of kunnen worden bereikt.<sup>9</sup>

Beleidsdoorlichtingen beogen idealiter een inzicht te geven in de netto effectiviteit van het beleid. In de praktijk blijkt dat dat maar bij weinig beleidsdoorlichtingen lukt.<sup>10</sup> Bij deze beleidsdoorlichting is het meten van netto effecten een probleem, omdat effectevaluaties

<sup>9</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, juli 2010, *Leren van evalueren; onderzoek naar het gebruik van evaluatieonderzoek bij het ministerie van Buitenlandse Zaken*, pp. 73-75.

<sup>10</sup> APE, oktober 2008, *Tussenevaluatie beleidsdoorlichtingen*.

ontbreken, het ministerie nauwelijks output- of effectindicatoren heeft opgesteld, en er geen counterfactual is, dat wil zeggen dat een uitspraak over de vraag wat er gebeurd zou zijn als het consulaire beleid niet was gevoerd onmogelijk is.

Het ontbreken bij Buitenlandse Zaken van een evaluatietraditie op het gebied van consulaire dienstverlening en de waarneming dat de netto effectiviteit niet via een op bewijzen gebaseerde benadering kan worden gemeten maken het zoeken naar aanvullende informatiebronnen noodzakelijk.<sup>11</sup> Vanwege beide manco's kan bovendien een deel van de RPE vragen niet worden beantwoord. Door het ontbreken van gegevens over output en outcome kan het verband tussen input, output en outcome niet altijd worden aangegeven. Hierdoor kunnen de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid niet één op één worden vastgesteld. In de onderzoeksopdracht staan enkele vragen die inzicht moeten geven in deze twee aspecten van het beleid. Met de beantwoording ervan kan het beleidseffect niet worden vastgesteld maar wel inzicht worden geboden in de doelmatigheid en de doeltreffendheid. Het gaat daarbij om de volgende vragen (zie box 2.3):

### Box 2.3 Vragen doelmatigheid en doeltreffendheid

#### Doelmatigheid

- Hoe vindt er communicatie, afstemming en coördinatie plaats (bijvoorbeeld tussen posten en ministerie)?
- Is bij betrokken medewerkers duidelijk hoe de respectieve bevoegdheden zijn geregeld?
- Is de post, c.q. is DCM voldoende toegerust voor uitvoering van het betreffende beleidsonderdeel, en zijn de (ICT-) hulpmiddelen toereikend voor de uitvoering?
- Hoeveel tijd/capaciteit (fte's?) is gemoeid met de uitvoering van het beleidsonderdeel?
- Kan met de beschikbare middelen aan de wettelijke vastgestelde voorwaarden, zoals levertijd, worden voldaan?
- Zijn maatregelen genomen om de doelmatigheid te verbeteren? Zo ja, welke en met welk resultaat?
- Op welke wijze wordt de uitvoering van het beleid gemonitord?

#### Doeltreffendheid

- Zijn de resultaten per beleidsonderdeel te kwantificeren en zo ja om welke type diensten en aantallen gaat het?
- Wat is het percentage klachten dat werd ontvangen en om wat voor klachten ging het?
- Hoe werden de klachten afgewikkeld en met welk resultaat?

<sup>11</sup> Yin, R.K, 1994, *Case study research: design and methods*.

### 2.4.2 Methoden van onderzoek

In deze beleidsdoorlichting is van een aantal onderzoeksmethoden gebruikt, namelijk bureauonderzoek, interviews, enquêtes en casestudies.

#### *Bureauonderzoek*

Vanwege het synthesekarakter van een beleidsdoorlichting heeft een uitgebreid documentenonderzoek plaatsgevonden. Veel documenten kwamen van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het gaat om beleidsnota's, informatie over de bedrijfsvoering (Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken, HBBZ), voorlichtingsmateriaal, begrotingen en jaarverslagen van het ministerie, respectievelijk van DCM, jaarverslagen en verslagen van missies van de Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering (ISB). Daarnaast zijn documenten van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie bestudeerd. Voorts zijn externe evaluaties en onderzoeken bekeken van bijvoorbeeld WODC, de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), en het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael. Ook relevante wet- en regelgeving is bekeken (paspoortwet, nationaliteitswetgeving, etc.). De resultaten van eerder uitgevoerde onderzoeken of beleidsstukken zijn geanalyseerd en verwerkt. Daarnaast is cijfermatig materiaal van het ministerie geanalyseerd. De geraadpleegde bronnen staan vermeld in bijlage 10.

#### *Interviews*

Het bureauonderzoek heeft gefunctioneerd als basis. De resultaten ervan zijn in 65 interviews getoetst. Daarmee zijn lacunes in de informatie uit het bureauonderzoek opgevuld. De interviews gingen zowel over het proces en de uitvoering in de consulaire keten als over de inhoud van het beleid en de resultaten daarvan in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid. Binnen Buitenlandse Zaken is vooral gesproken met medewerkers van de DCM, de Directie Juridische Zaken, de Directie Voorlichting en Communicatie, en de Inspectie Evaluatie Bedrijfsvoering. Voorts zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van ministeries en partnerorganisaties, waarmee Buitenlandse Zaken op consulaire terrein samenwerkt, zoals de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de ANWB, Reclassering Nederland en Epafras. Tenslotte is gesproken met 'afnemers' van het consulaire beleid, onder wie Nederlandse gedetineerden in het buitenland en hun contactpersonen, en achtergebleven ouders die bij kinderontvoeringszaken zijn betrokken. Een lijst van geïnterviewde personen staat in bijlage 5.

#### *Enquêtes*

Er zijn twee enquêtes gehouden. Een onder Nederlandse posten om informatie te krijgen over de omvang van en de ervaringen met uitvoering van de consulaire taken; de respons was 70 procent. En een onder contactpersonen van gedetineerden in het buitenland. Die gaat in op de mate van tevredenheid over de ontvangen bijstand, de informatievoorziening, de ontvangen voorlichting en de wijze waarop met vragen en opmerkingen door het ministerie wordt omgegaan. De respons op deze enquête bedroeg 20 procent. De verantwoording van de enquêtes en de tabellen en figuren staan in bijlage 7.

Er is afgezien van de in de onderzoeksopdracht voorgenomen meting van verwachtingen onder de afnemers. Door de beperkte uitvoeringstijd en het gebrek aan contactgegevens van Nederlanders in het buitenland was een dergelijk onderzoek onmogelijk. In plaats

daarvan is een bestaande enquête gebruikt van Radio Nederland Wereldomroep onder zijn vaste panel van Nederlanders in het buitenland. Hierin zijn vragen gesteld over tevredenheid over consulaire dienstverlening en het contact met de posten. Daarnaast is een enquête gebruikt van de Universiteit van Tilburg onder Nederlandse gedetineerden in het buitenland. De verantwoording van het gebruik van beide enquêtes staat beschreven in bijlage 6.

### Case studies

Voor de beleidsdoorlichting zijn elf posten bezocht. Dat diende ter verdieping, illustratie en verificatie van bevindingen uit het bureauonderzoek en de interviews in Nederland. De bezochte posten zijn zodanig geselecteerd dat ze het brede spectrum van consulaire taken dekken. Bij meerdere alternatieven is uit budgettaire overwegingen gekozen voor posten met een beperkte reisafstand. In tabel 2.2 is aangegeven welke posten zijn bezocht en welke consulaire taken in het bijzonder zijn besproken.

Tabel 2.2 Geselecteerde posten	
Ambassade Ankara	Visa, inburgeringexamens
Ambassade Cairo	Kinderontvoeringen, visa, nationaliteitonderzoeken
Ambassade Madrid	Gedetineerden, algemeen consulaire bijstand, reisdocumenten
Ambassade Parijs	Algemene consulaire bijstand, gedetineerden, legalisatie en verificatie
Ambassade Pretoria	Nationaliteitonderzoeken, regionalisering, reisdocumenten, legalisatie en verificatie, reisadviezen
Ambassade Rabat	Visa, gedetineerden
Ambassade Tel Aviv	Nationaliteitonderzoeken, reisdocumenten, legalisatie en verificatie
Consulaat Generaal Istanbul	Visa, inburgeringexamens, gedetineerden, algemene consulaire bijstand
Consulaat Generaal Kaapstad	Regionalisering, reisdocumenten, nationaliteitonderzoeken, legalisatie en verificatie
Honorair Consulaat La Nucia	Reisdocumenten, gedetineerden
Vertegenwoordiging Ramallah	Visa, reisadviezen

Bij alle bezoeken is de in de notitie 'Consulair in beweging' veronderstelde spanning tussen de vraag naar consulaire diensten en de beschikbare capaciteit uitvoerig aan de orde gesteld, evenals de uitvoerbaarheid van de in die notitie genoemde oplossingsrichtingen. Onder de geïnterviewden zijn zowel lokale als uitgezonden medewerkers en zowel op uitvoerend als op leidinggevend niveau. Daarnaast is er op de posten dossieronderzoek gedaan en is het contact tussen medewerkers en afnemers van de dienstverlening geobserveerd. Bij drie posten zijn Nederlandse gedetineerden bezocht.

Bij enkele posten, te weten die in Kaapstad, Rabat en Tel Aviv, is via bemiddeling van de Nederlandse vertegenwoordiging gesproken met de consulaire vertegenwoordiging van Duitsland.

## 2.5 Opbouw van het rapport

De opbouw van de rapportage is als volgt. In hoofdstuk 3 wordt het consulaire beleid beschreven. De algemene wetten en belangrijke beleidsontwikkelingen worden vermeld, voor zover ze betrekking hebben op consulaire zaken. Daarna passeren deelonderwerpen de revue. In hoofdstuk 4 zijn dat de onderdelen die onder de operationele doelstelling 7.1 vallen, zoals gedetineerdenbegeleiding en reisdocumenten. In hoofdstuk 5 gaat het om consulaire werkzaamheden die onder de operationele doelstelling 7.2 vallen. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op het verwachtingenmanagement.





Hebben Wij bevolen en besluit

Art. 1.

Het Staat iedere, inwon-  
der der Gewesten, vrij door het  
gehele gebied der Vereenigde  
Nederlanden te reizen, zoo als  
hij goed zal vinden zonder  
dat iemand onzes beambtey  
het recht hebbe om hem aan  
of op te houden, of van hem

3  
Consulair beleid

## 3.1 Inleiding

Consulaire dienstverlening bestond al vóór de intrede van de permanente ambassadeur en is nog steeds een kerntaak van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In haar huidige vorm is die dienstverlening er zowel voor eigen burgers als voor mensen met een andere nationaliteit. Het kan gaan om documentaire (en steeds vaker digitale) dienstverlening of om individuele assistentie aan burgers in het buitenland. De documentaire dienstverlening is te vergelijken met diensten van de burgerlijke stand in gemeenten en heeft het karakter van routinewerk waarbij door schaalgrootte en automatisering efficiencywinst is te boeken. Bij de individuele dienstverlening gaat het grotendeels om maatwerk en, in toenemende mate, om samenwerking met derden. Consulaire werkzaamheden onderscheiden zich van het diplomatieke werk doordat zij een vorm van rechtstreekse dienstverlening aan de individuele burger zijn.

In de afgelopen jaren heeft het ministerie vanuit de samenleving te maken gekregen met een kwalitatief en kwantitatief toenemende vraag naar consulaire diensten. Hierop is ingespeeld door een uitbreiding van middelen (personele capaciteit, automatisering) en door een aanpassing van het beleid (samenwerking met partnerorganisaties, intensivering informatievoorziening).

De verantwoordelijkheid voor het consulaire beleid ligt in Nederland bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarbij op specifieke terreinen wordt samengewerkt met de ministeries van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken. In dit hoofdstuk worden verder in paragraaf 3.2 de wettelijke kaders geschilderd, in paragraaf 3.3 komt aan de orde wie waarvoor verantwoordelijk is, en in paragraaf 3.4 worden actuele beleidsontwikkelingen vermeld.

| 41 |

## 3.2 Wettelijke kaders

De consulaire taken zijn voor een deel vastgelegd in nationale wetten en internationale verdragen. Verder vloeien ze voort uit de praktijk en al dan niet in samenspraak met de Volksvertegenwoordiging ontwikkeld beleid. Ze zijn dus voor een deel geleidelijk gegroeid. In de praktijk komt het vaak aan op maatwerk, waarbij niet volledig aan de hand van vooraf opgestelde regels gewerkt kan worden. Dat heeft mede te maken met de ruimte die de nationale en internationale wet- en regelgeving biedt, evenals met het feit dat het juridisch kader zich vooral richt op de zogenaamde documentaire dienstverlening, de 'gemeentehuisfunctie' van de diplomatieke posten.<sup>12</sup>

### *Nationale wetten en regelingen*

Op nationaal niveau vormen het 'Consulair besluit' uit 1981, de 'Rijkswet op de consulaire tarieven' van 2004 en de 'Consulaire wet' uit 1871 de juridische basis voor de consulaire dienstverlening.

<sup>12</sup> Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', 2006, *Consulaire Zaken & Diplomatie*, p. 28.

In de Consulaire wet uit 1871 is de bevoegdheid geregeld van consulaire ambtenaren tot het opmaken van burgerlijke akten en van de consulaire rechtsmacht.

In het Consulair besluit uit 1981 staan de bevoegdheden beschreven van hoofden van consulaire posten tot het verlenen van specifieke dienstverlening. Evenals de Consulaire wet richt het Consulaire besluit zich uitsluitend op documentaire consulaire diensten.<sup>13</sup>

De Rijkswet op de consulaire tarieven vormt samen met het Rijksbesluit op de consulaire tarieven de basis voor de in rekening gebrachte tarieven. Vanaf 1 januari 2004 ligt het beginsel van kostendekkendheid vast. Na anderhalf decennium werden de tarieven in dat jaar naar boven toe aangepast.

### *VN Verdrag van Wenen (1963)*

In het VN 'Verdrag van Wenen inzake Consulaire Betrekkingen' (1963) is vastgelegd dat staten de belangen kunnen behartigen van hun onderdanen in het buitenland binnen de door het volkenrecht toegestane grenzen. Het Verdrag vormt de grondslag voor de consulaire betrekkingen tussen landen.

Volgens het Verdrag heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken het recht om consulaire bijstand te verlenen. Het ministerie ziet dit recht echter niet als een plicht en hanteert het uitgangspunt dat burgers in juridische zin geen aanspraak op consulaire bijstand kunnen maken en geen rechten aan het beleid kunnen ontleenen.

| 42 |

In een gerechtelijke uitspraak uit 2006 over consulaire bijstand oordeelde het Gerechtshof in Den Haag dat van een recht op consulaire bijstand geen sprake is.<sup>14</sup> In een onderzoek naar aanleiding van een klacht van een Nederlander in Spaanse detentie kwam de Nationale ombudsman tot dezelfde conclusie.<sup>15</sup> Hij oordeelde dat 'gezien de uiteenlopende omstandigheden in den vreemde, het aan de beoordeling van de minister van Buitenlandse Zaken is overgelaten welke de aard en omvang van de bijstand door de consulaire ambtenaar dient te zijn'. De Ombudsman gaf daarbij ook aan dat de ruimte voor consulaire bijstand aan gedetineerden in het buitenland beperkt is en dat deze wordt bepaald door politieke afwegingen binnen het te voeren beleid.<sup>16</sup>

### *Europese verdragen*

Op Europees niveau ligt in de artikelen 20 van zowel het EG- als het EU Verdrag de basis voor consulaire samenwerking tussen de lidstaten. Art. 20 van het EG-verdrag, dat mede richting geeft aan het Nederlandse consulaire beleid, luidt: 'Iedere burger van de Unie geniet op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan hij onderdaan is, niet vertegenwoordigd is, de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat'<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Gerechtshof 's-Gravenhage, 25 november 2006, LJN: AR7484, 02/43.

<sup>15</sup> Nationale Ombudsman, 20 maart 2006, rapportnummer: 2006/0098.

<sup>16</sup> Ibidem, p 10.

<sup>17</sup> Verdrag tot oprichting EG, artikel 20.

### *Verdrag van Lissabon (EU)*

In het Verdrag van Lissabon is voorzien in toenemende consulaire samenwerking en een in te stellen Europese diplomatieke dienst. Verder is het recht van onderdanen uit lidstaten bevestigd op consulaire bescherming en diensten van andere lidstaten in derde landen waar geen eigen vertegenwoordiging is.

### *Specifieke wet- en regelgeving*

De consulaire praktijk heeft zeker op juridisch terrein raakvlakken met veel andere beleidsterreinen, die eigen wet- en regelgeving hebben. Zij vormt de buitenlandse schakel bij bijvoorbeeld de Paspoortwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap. In de hoofdstukken 3 en 4 wordt daarop teruggekomen.

## 3.3 Vormgeving verantwoordelijkheden

Het ministerie van Buitenlandse Zaken bepaalt het consulaire beleid en de kaders waarbinnen de posten dat uitvoeren.<sup>18</sup> De uitvoering wordt, onder aansturing van de plaatsvervangend secretaris-generaal, gecoördineerd door de directie Consulaire zaken en Migratiebeleid (DCM). Tot eind 2008 lag de aansturing bij de directeur-generaal Regiobeleid en Consulaire zaken, maar deze functie is opgeheven. De verankering van de consulaire diensten binnen de departementsleiding en de leiding van posten is kwetsbaar vanwege de ermee verbonden afbreukrisico's.

| 43 |

### *Directie Consulaire zaken en Migratiebeleid*

DCM bestaat naast een directeur, een secretariaat en een control unit uit zes afdelingen. Die houden zich bezig met taken op zowel het gebied van beleidsartikel 7.1 als dat van 7.2. Binnen de afdelingen operen clusters die zich met een specifieke consulaire taak bezighouden, zoals de cluster DCM/CA/RE, die verantwoordelijk is voor reisadviezen en evacuaties.

In totaal gaat het om totaal 171 medewerkers en 166,5 fte<sup>19</sup>. Ze zijn als volgt verdeeld:

- Directie en secretariaat: 16 medewerkers
- Asiel, Hervestiging en Terugkeer (DCM/AT): 24 medewerkers
- Consulaire Aangelegenheden (DCM/CA): 23 medewerkers
- (Reis)Documenten, Legalisatie en Fraudebestrijding (DCM/RL): 26 medewerkers
- Vreemdelingen- en Visumzaken (DCM/VV): 35 medewerkers
- Internationale Migratie en Ontwikkeling (DCM/MO): 9 medewerkers
- Strategie en Ondersteuning (DCM/SO): 33 medewerkers
- Control unit (DCM/CU): 5 medewerkers

Binnen het ministerie onderhoudt deze directie het contact met de posten, de regiodirecties en de andere themadirecties, zoals de Directie Juridische Zaken bij bezwaarschriften. Daarnaast werkt zij samen met andere ministeries, zoals dat van Justitie en van

<sup>18</sup> Bongers, J., maart 2007, *Postennet in perspectief*.

<sup>19</sup> Cijfers HDPO (peildatum 31 december 2009).

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor dat laatste voert Buitenlandse Zaken taken uit, waaronder de uitgifte van paspoorten. Ook onderhoudt het contact met individuele burgers, en met de samenwerkingpartners Epafra, Reclassering Nederland en gemeenten. Omdat het beleid voor veel consulaire terreinen onder de ministeries van Justitie of van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties valt, is Buitenlandse Zaken niet altijd betrokken bij het begin van beleidsvorming. Het interdepartementale overleg is in het verleden ervaren als afhankelijk van goede onderlinge relaties. In het interne startdocument voor taakstelling was de mogelijke opwaardering van de directie tot een hoofddirectie Consulaire Zaken en Migratie al opgenomen, dit om op geëigend niveau aan de interdepartementale overlegstructuren te kunnen deelnemen. Qua zwaarte van verantwoordelijkheid, politieke gevoeligheid en de omvang van de directie zou een hoofddirecteur verdedigbaar zijn. Dit wordt onderwerp van bespreking binnen de nog vast te stellen nieuwe topstructuur van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

#### Postennet

Het postennet van het ministerie van Buitenlandse Zaken bestaat uit ruim 150 ambassades, consulaten en permanente vertegenwoordigingen (PV) bij internationale organisaties.<sup>20</sup> Alleen de ambassades (politieke vertegenwoordiging) en consulaten hebben consulaire taken. Daarnaast beschikt het ministerie over ruim 360<sup>21</sup> honorair consuls die een beperkt aantal consulaire taken kunnen uitvoeren. Op de posten zijn naast medewerkers van Buitenlandse Zaken, attachés uit andere ministeries werkzaam. Zij vallen onder de verantwoordelijkheid van hun eigen ministerie. Naast hun eigen beleidsterrein werken zij soms op het consulaire terrein. Zo plaatst de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) attachés op posten in landen waar veel immigranten vandaan komen of waar veel mensen zonder de juiste papieren op vluchten naar Nederland stappen.

Op de posten is de Chef de Poste (CdP) formeel verantwoordelijk voor het consulaire beleid. In de praktijk stuurt de plaatsvervangend Chef de Poste (plv. CdP) de uitvoering aan. De consulaire afdelingen met aan het hoofd een hoofd Consulaire Zaken (HCZ) of, op kleinere posten, een hoofd Bedrijfsvoering (HBV) doen het feitelijke werk.

De consulaire afdelingen bestaan uit een front en een back office. In het front office ontvangen consulaire medewerkers de afnemers met hun vragen en/of aanvragen voor consulaire documenten en doen zij een eerste behandeling. In het back office werken collega's aan de verdere behandeling en de besluitvorming. In het front office werken vaak lokale medewerkers die de afnemers goed te woord kunnen staan, terwijl het back office vooral door uitgezonden medewerkers wordt bemand.

Het aantal fte voor consulaire dienstverlening op de posten is aan de hand van het formatieschema niet precies aan te geven, omdat veel medewerkers zowel daarbij als bij bedrijfsvoering zijn betrokken. De hieronder vermelde consulaire inzet van 472 fte in 2009 is gebaseerd op jaarlijks door posten op te stellen jaarverslagen.

Daarnaast zijn binnen het ministerie 166 fte direct werkzaam op consulaire terrein (zie 3.1).

<sup>20</sup> <http://www.mfa.nl>

<sup>21</sup> <http://www.mfa.nl>

Tabel 3.1 Personele inzet consulaire zaken			
	2007	2008	2009
Ministerie (DCM)			166,5 <sup>22</sup>
Uitgezonden consulaire (posten)	133,6	146	136,2
Lokaal consulaire (posten)	369,8	325	335,9
Totaal Posten	503,4	471	472,1

Bron: Oracle business intelligence, geïntegreerde informatievoorziening FEZ

Bijna de helft, gemiddeld 47 procent, van de werktijd op consulaire afdelingen van posten (gerelateerd aan de totale tijd die wordt besteed aan consulaire werkzaamheden) gaat op aan de verstrekking van visa. Ook de verstrekking van reisdocumenten kost redelijk veel tijd, gemiddeld 25 procent. Aan het begeleiden van gedetineerden besteden posten gemiddeld 12 procent van hun tijd. De overige 16 procent tijd wordt gestopt in andere consulaire taken, zoals het verlenen van bijstand, het legaliseren van documenten en het uitvoeren van nationaliteitonderzoeken.

### 3.4 Actuele beleidsontwikkelingen

| 45 |

#### Regionalisering

Sinds de herijking van het buitenlands beleid in 1996 en de delegatie van bevoegdheden aan de posten hebben deze aanzienlijk grotere bevoegdheden en verantwoordelijkheden gekregen. Het ministerie acht de praktijk waarin circa 160 grote en kleine posten zelfstandig consulaire processen uitvoeren niet langer houdbaar en wil overgaan tot een ander organisatieconcept. Daarbij wordt schaarse kennis en expertise gebundeld, naar analogie van shared service centers bij de rijksoverheid en commerciële organisaties. Eind 2014 zullen wereldwijd tien zogenaamde regionale support offices (RSO) alle back office taken van posten op financieel administratief en consular terrein en dat van internationale samenwerking uitvoeren. Dit betekent dat ambassades alleen een front office overhouden. In eerste instantie was het doel vooral om de kwaliteit en de efficiency te verbeteren. Uit de evaluatie van enkele proeven 'regionalisering' komt een gemengd beeld naar voren. De uniformiteit is toegenomen (dus minder ruimte voor eigen taakinfilling), de kwetsbaarheid (in termen van kwaliteit en continuïteit) van kleine posten is afgenomen, maar de klantvriendelijkheid is verminderd en de doorlooptijden zijn langer geworden.

Inmiddels is het doel van regionalisering verschoven naar mogelijke besparingen. Volgens het ministerie zou regionalisering een structurele besparing opleveren van 10 miljoen euro per jaar, waartegenover een eenmalige investering staat van ruim 20 miljoen. Als gevolg van de invoering van regionale support offices vervallen volgens het ministerie per saldo 121,5 fte (66,5 functies bij lokaal personeel en 55 bij uitgezonden personeel).<sup>23</sup> Bij 33 posten worden de consulaire processen voorlopig niet overgeheveld naar de regionale

<sup>22</sup> Peildatum december 2009.

<sup>23</sup> Business Case Project Regionalisering, 10 juni 2010, *Op weg naar kleiner en beter*.

support offices vanwege de complexiteit, het politieke risico, het economisch belang en de schaalgrootte.

Van de overige consulaire taken worden nationaliteit- en verificatieonderzoeken ondergebracht in de regionale support offices. De inburgeringexamens, legalisatie, consulaire maatschappelijke dienstverlening en gedetineerdenbegeleiding worden niet regionaal ondergebracht.

Dat leidt tot de conclusie dat de besparingen op consulaire terrein als gevolg van de regionalisering vooralsnog beperkt zijn. Vanuit het perspectief van besparingen dient verdergaande centralisering nader onderzocht te worden.

#### *Heroverweging*

In het kader van de brede heroverwegingen door het kabinet Balkenende IV heeft een ambtelijke werkgroep besparingsvarianten geformuleerd voor internationale solidariteit en diplomatie. Voor het consulaire beleidsterrein heeft zij drie varianten ontwikkeld. In elk ervan is een generieke besparing opgenomen van 35 miljoen euro, die wordt gehaald door afstoting van bepaalde taken met een bijpassende vermindering van de personeelsomvang, sluiting van tien kleine posten onder gelijktijdige vervanging door zeven op handelsbevordering gerichte Nederlandse Business Support Offices (NBSOs), doorberekening van kosten (voor paspoorten en handelsbevordering) aan afnemers, verlagingen van vergoedingen en invoering van regionale support offices. Aanvullende besparingen werden gevonden door sluiting van posten en taakspecialisatie. Afhankelijk van de variant lopen de besparingen uiteen van 60 tot 120 miljoen euro.







4

## Consulaire dienstverlening aan Nederlanders

## 4.1 Inleiding

Doelstelling 7.1 uit de Memorie van Toelichting op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken is consulaire dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland. Daaronder valt bijstand aan Nederlanders die in de problemen komen. De hulp kan bestaan uit individuele consulaire bijstand, evacuatie uit rampgebieden, reisadviezen, assistentie bij kinderontvoeringszaken en begeleiding van Nederlandse gedetineerden. Daaronder vallen verder de verstrekking van reisdocumenten aan Nederlanders in het buitenland en nationaliteitonderzoek, vaak in het kader van een paspoortaanvraag.

In dit hoofdstuk worden beleid en output voor deze deelonderwerpen beschreven en worden, waar mogelijk, uitspraken gedaan over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid. In paragraaf 4.2. wordt ingegaan op de algemene consulaire bijstand; daaronder vallen bijstand aan individuele gevallen, evacuaties en reisadviezen. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 het begeleiden van gedetineerden in het buitenland behandeld. In paragraaf 4.4 komt kinderontvoering aan de orde. In paragraaf 4.5 staat een overzicht van het beleid rondom reisdocumenten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met paragraaf 4.6 over nationaliteitonderzoeken.

## 4.2 Algemene consulaire bijstand

| 49 |

### 4.2.1 Beleidsomschrijving

Onderdeel van de consulaire dienstverlening is het verlenen van bijstand aan Nederlanders die in het buitenland in een noodsituatie terecht zijn gekomen en de hulp van de posten inroepen. Noodsituatie wordt breed gedefinieerd; het gaat om bijvoorbeeld bomaanslagen, natuurrampen, berovingen, ongelukken en ziekte.

Het uitgangspunt is dat de hulpbehoevende gestimuleerd wordt zijn probleem zoveel mogelijk zelf op te lossen<sup>24</sup> en dat de posten alleen in geval van nood bijspringen. Het ministerie neemt geen verantwoordelijkheid voor het gedrag van Nederlanders in het buitenland; het is dus niet zo dat reizigers ervan uit kunnen gaan dat posten in alle situaties klaar staan. In plaats daarvan verwacht het ministerie dat Nederlanders zelf verantwoordelijkheid nemen met een gedegen voorbereiding en bijvoorbeeld een goede reisverzekering. De inbreng van posten verschilt per soort noodsituatie. Bij individuele problemen als beroving en ziekte kan doorgaans een beroep op de reisverzekering worden gedaan. Posten geven informatie over bijvoorbeeld het verkrijgen van geld na een beroving en kunnen indien nodig noodreisdocumenten verstrekken. Om Nederlandse burgers voor te lichten over veiligheidsrisico's en mogelijke terroristische dreigingen geeft het ministerie op zijn website voorlichting met reisadviezen.<sup>25</sup> Daarmee ontlast het de posten. Voorlichting gebeurt ook door de 'Wijs op Reis campagne'.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Verslag van een schriftelijk overleg over rechtsbijstand, TK 2009-2010, vastgesteld 23 november 2009, 31 753 nr. 16.

<sup>25</sup> Begroting ministerie van Buitenlandse Zaken 2007.

<sup>26</sup> De Wijs op Reis campagne is een initiatief van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Meer informatie over deze campagne is te vinden in het hoofdstuk verwachtingenmanagement.

Wanneer Nederlanders geen beroep kunnen doen op een reisverzekering, vrienden of familie, dan fungeren posten als een vangnet en helpen zij met bemiddeling en advies. In crisissituaties neemt het ministerie wel verantwoordelijkheid voor Nederlandse reizigers op zich. Zo kan de post overgaan tot evacuatie tijdens ernstige politieke onlusten of natuurrampen.

Volgens interdepartementale afspraken is Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor de organisatie van de benodigde consulaire werkzaamheden.<sup>27</sup> Het evacuatiebeleid van het ministerie richt zich vooral op het treffen van voorbereidingen van evacuaties. Daartoe dienen de posten volgens een format van het ministerie een Civiel Evacuatie Plan (CEP) op te stellen. Daarin staan de organisatorische aanloop naar en de uitvoering van een evacuatie beschreven. Het ministerie acht zo'n plan niet nodig voor landen waar de inbreng van de Nederlandse overheid overbodig is voor evacuatie van Nederlanders. Het gaat om landen in voornamelijk Europa en Noord Amerika die als veilig worden beschouwd en waar Nederlanders de instructies van lokale autoriteiten kunnen volgen. Uit de enquête bleek dat 75 procent van de posten over een Civiel Evacuatie Plan beschikt. Alle posten in Midden- en Zuid Amerika, Azië, Afrika en het Midden Oosten hebben er een. Voor deze regio's wordt zo'n plan nodig geacht.

#### 4.2.2 Ontwikkeling in beleidsvorming en beleidsuitvoering

| 50 |

De algemene consulaire bijstandsverlening heeft twee, met elkaar verbonden ontwikkelingen doorgemaakt. Uit de Memories van Toelichting op de begrotingen van de laatste jaren blijkt dat het ministerie vanwege de toenemende druk op de posten de taken verder is gaan afbakenen en meer is gaan samenwerken met andere partijen. Daarnaast valt eruit op te maken dat er verder wordt geprofessionaliseerd.<sup>28</sup>

Vanwege de veronderstelde toenemende vraag naar consulaire diensten en de maatschappelijke aandacht ervoor werkt Buitenlandse Zaken sinds 2006 aan een scherpere afbakening van zijn eigen verantwoordelijkheid en die van partners uit de reisbranche, zoals de ANVR en de ANWB.<sup>29</sup>

Hierbij wordt voortgebouwd op sinds 2005 gehouden netwerkbijeenkomsten met deelnemers uit de reis- en verzekeringsbranche, zoals brancheorganisatie ANVR, KLM, het Verbond van Verzekeraars, de vier grootste samenwerkende alarmcentrales ANWB, Eurocross International, Mondial Assistance, en SOS International, en enkele overheidsinstanties, zoals de Inspectie Gezondheidszorg. Doel ervan is de samenwerking en het overleg te verbeteren.

Met het oog op professionalisering wordt het vernieuwde KOMPAS informatiesysteem ingevoerd. Daarmee kan iedere Nederlander die op reis gaat of voor langere tijd in een ander land verblijft zich via internet registreren. KOMPAS bestaat uit twee modules: een crisismodule die het bestaande programma CRISIS vervangt, en een case management systeem. Dat laatste is in november 2010 op de posten ingevoerd. Het werken met de crisismodule is vertraagd. Zowel de posten als het ministerie krijgen er de beschikking over

<sup>27</sup> Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, 24 november 2009.

<sup>28</sup> Begrotingen ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 en 2007.

<sup>29</sup> Begrotingen ministerie van Buitenlandse Zaken 2006, 2007 en 2008.

en hebben dan dezelfde informatie. De crisismodule moet ondersteuning in crisissituaties gaan bieden. Om een evacuatie goed te laten verlopen moeten posten weten hoeveel Nederlanders zich op welke plek bevinden. Momenteel adviseren posten aan Nederlanders in hun gebied om zich te registreren, maar ze houden dat niet digitaal bij. Uit de posten-enquête blijkt dat ruim driekwart van de posten momenteel beschikt over een bestand van Nederlanders in hun gebied. Daarmee beschikken ze in crisissituaties meteen over een actuele lijst van Nederlanders. Een post kan geregistreerde Nederlanders tijdens crises ook per e-mail of SMS benaderen.

Het case managementsysteem is bedoeld om handelingen van posten voor Nederlanders die consulaire bijstand nodig hebben te registreren. Na invoering ervan kunnen medewerkers op de posten en het ministerie nagegaan welk consulaire contact een persoon eerder met een post heeft gehad en hoe er toen is gehandeld.

#### 4.2.3 Wettelijk kader

Het Verdrag van Wenen uit 1963 (beschreven in hoofdstuk 3) vormt de wettelijke basis van het algemene consulaire bijstandbeleid. Volgens het Verdrag wordt consulaire bijstand verleend in overeenstemming met de wetten en regelingen van de ontvangende staat. De soevereiniteit van de staten stelt daarmee een grens aan de consulaire dienstverlening.<sup>30</sup> Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 is het recht van burgers op consulaire bescherming van derde lidstaten een grondrecht geworden.<sup>31</sup>

| 51 |

#### 4.2.4 Vormgeving verantwoordelijkheden

Bij de verlening van algemene consulaire bijstand bevindt Buitenlandse Zaken zich in een speelveld met commerciële alarmcentrales als de ANWB, SOS International, Mondial Assistance en Eurocross. Daarmee werkt het samen. Uit gesprekken met de ANWB en het ministerie wordt geconcludeerd dat beide partijen elkaar dankzij verschillende competenties aanvullen. Zo kunnen de posten teruggrijpen op een netwerk van lokale autoriteiten en zijn zij exclusief gemachtigd om documenten, zoals paspoorten, af te geven. Alarmcentrales kunnen op hun beurt gespecialiseerde en professionele hulp bieden. Beide partijen handelen bovendien uit verschillende belangen. Terwijl de posten vanuit hun overheidsrol hulp bieden, werken alarmcentrales vanuit commercieel belang. De samenwerking verloopt over het algemeen goed.

Ook voor reisadviezen werkt Buitenlandse Zaken samen met externe partijen. Vanwege het gedeelde belang om reizigers te informeren houdt het ministerie de reisbranche, vertegenwoordigd door brancheorganisatie ANVR en het Calamiteitenfonds, op de hoogte van aanpassingen van reisadviezen. Deze organisaties gebruiken de adviezen in hun voorlichting aan reizigers en bij de afweging om reizen door te laten gaan naar landen met een verslechterende veiligheidssituatie. Het Calamiteitenfonds bepaalt als verzekeraar met juridisch bindende adviezen aan touroperators of reizen binnen zijn dekking vallen. Een reisadvies van Buitenlandse Zaken heeft een andere status en reikwijdte dan een reisadvies van de reisbranche. Terwijl de reisbranche zich beperkt tot vakantiegangers, richt

<sup>30</sup> Bepalingen omtrent de tarieven voor de consulaire dienstverlening (Rijkswet op de consulaire tarieven), lijst van vragen en antwoorden, TK 2003-2004, vastgesteld 31 maart 2004, 27 217 (R1659) nr. 8.

<sup>31</sup> Artikel 46.

het ministerie zich op alle reizigers en noemt het ook risico's in niet-toeristische gebieden. Daarnaast heeft het reisadvies van het ministerie, in tegenstelling tot dat van het Calamiteitenfonds, geen juridische binding en is het adviserend van aard. Daardoor zijn er geen rechten of consequenties aan verbonden. Het ministerie kan geen negatieve reisadviezen afgeven en hoogstens een reis ontraden. Reizigers kunnen een advies naast zich neerleggen, en het ministerie is dan niet aansprakelijk voor de problemen die reizigers desondanks krijgen. Het is hun eigen verantwoordelijkheid en die van de touroperator om een reis door te laten gaan. Deze taakverdeling past bij het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van reizigers in het buitenland.

#### *Verdeling interdepartementale bevoegdheden*

Samenwerking met andere ministeries gebeurt vooral bij evacuaties. Indien er in een crisis raakvlakken zijn tussen de beleidsterreinen van Buitenlandse Zaken en van andere ministeries, dan dient Buitenlandse Zaken, als verantwoordelijke voor de evacuatie, de andere ministeries te informeren via het Nationaal Crisis Centrum (NCC) dat het interdepartementale overleg coördineert. Indien nodig kan het ministerie besluiten om via dit NCC specialistische hulp vanuit andere ministeries in te zetten. Gebeurt dat in het buitenland, dan draagt Buitenlandse Zaken de verantwoordelijkheid. Een voorbeeld is het Urban Search and Rescue team (USAR), dat onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties valt en na de aardbeving in Haïti werd ingezet (zie box 4.1).<sup>32</sup>

| 52 |

#### **Box 4.1** *Inzet USAR team*

In het kader van deze beleidsdoorlichting is gesproken met een onderzoeker van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV), die in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de inzet van een Urban Search and Rescue team (USAR) in Haïti evalueerde. Daaruit bleek dat een inzet in het buitenland veel logistieke voorbereiding vergt. En het moet in korte tijd, zowel in Nederland als in het land van inzet. Eén van de constatering is dat de bijdrage daarbij van de Nederlandse vertegenwoordiging cruciaal is. Bij andere inzetten, in Pakistan en Marokko, werd een medewerker van de post aan het USAR-team toegevoegd. Zowel USAR als genoemde Inspectie vonden dat zeer positief. De USAR leider zei in een gesprek met de onderzoeker dat er bij een buitenlandse inzet standaard een ambtenaar van Buitenlandse Zaken bij moet.

#### *Rol posten*

De rol van de post hangt af van de concrete individuele hulpvraag. Bij het verlies van een paspoort verwijst de post de Nederlander door naar de politie voor aangifte en kan hij op de post een nooddocument aanvragen of, indien mogelijk, een vervangend document. Bij verzoeken om financiële ondersteuning, medische hulp of rechtsbijstand gaat de post in eerste instantie na of de betrokkene niet via zijn verzekering of familie geholpen kan

<sup>32</sup> Strikt genomen kan er bij Haïti niet worden gesproken van een evacuatie, omdat het gaat om het vervoeren van buitenlanders.

worden. Alleen als dat niet het geval is, verleent een post bijstand. Die bestaat uit advies over geld overmaken vanuit Nederland en het in contact brengen met een plaatselijke advocaat of arts.<sup>33</sup> In bepaalde gevallen kan de post overgaan tot repatriëring van iemand. De basis voor het verlenen van bijstand is vastgelegd in de werkinstructies (HBBZ). Die zijn vanwege de grote diversiteit aan hulpvragen in de praktijk vaak ontoereikend. Daarom kunnen postmedewerkers complexe vragen voor advies aan case managers op het ministerie voorleggen.

De rol en de verantwoordelijkheid van de posten bij evacuaties zijn naast het HBBZ vastgelegd in het Departementaal Handboek Crisisbeheersing van het ministerie van Buitenlandse Zaken.<sup>34</sup> De posten zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding en de uitvoering van evacuaties, waarbij zij samenwerken met het ministerie. De post handelt ter plaatse zaken af en in Den Haag kan het ministerie een crisisteam opzetten dat de algemene coördinatie van de evacuatie voert. Ter ondersteuning van de posten kan het ministerie ook het Crisis Telefoon Team (CTT) en het Snel inzetbare Consulaire Team (SCOT) oproepen.

De verantwoordelijkheid voor de invulling van de reisadviezen en het initiatief tot aanpassing ervan ligt bij de posten. Zij volgen de ontwikkelingen in een land en geven aan wanneer een reisadvies geactualiseerd moet worden. In overleg met het ministerie wordt de uiteindelijke inhoud van een advies vastgesteld. Vervolgens is het ministerie verantwoordelijk voor de verspreiding ervan en voor de informatie die over de veiligheids situatie in een land naar buiten wordt gebracht richting burgers en de media.<sup>35</sup> Het plaatst reisadviezen op zijn website en op de site van de Wijs op Reis campagne.

| 53 |

### *Europese samenwerking*

Met uitzondering van evacuaties wordt er bij algemene consulaire bijstand nauwelijks Europees samengewerkt. Hoewel wordt gesproken over gemeenschappelijke reisadviezen, willen de lidstaten de mogelijkheid openlaten om die aan te vullen met specifieke nationale informatie. Ook uit de interviews op het ministerie blijkt dat een Europees reisadvies maar moeilijk tot stand komt. Dat heeft te maken met belangenverschillen van lidstaten in andere landen. Bovendien verschillen de personele inzet voor en de toon van de adviezen per land. De Europese samenwerking is momenteel beperkt tot het voorleggen aan de partners en eventueel andere bevriende landen van aanpassingen van reisadviezen vanwege een veranderende veiligheidssituatie. Op die manier kan enigszins onderling afgestemd worden wat het reisadvies voor het betreffende land is en worden overhaaste reacties voorkomen. De uiteindelijke vaststelling van een reisadvies vindt uiteindelijk plaats op het ministerie.

Voor evacuaties werken lidstaten wel samen. Maar doorgaans gebeurt dit niet in Europees verband maar bilateraal. Een voorbeeld is de evacuatie in 2007 van 39 Nederlanders uit Georgië door de Franse overheid.

<sup>33</sup> [http://www.minbuza.nl/nl/Reizen\\_en\\_Landen/Wijs\\_op\\_Reis/Wat\\_doet\\_de\\_ambassade](http://www.minbuza.nl/nl/Reizen_en_Landen/Wijs_op_Reis/Wat_doet_de_ambassade)

<sup>34</sup> In beknoptere vorm zijn de werkinstructies in het HBBZ weergegeven.

<sup>35</sup> Memo DGRC aan alle CdP's, 10 november 2003.

## 4.2.5 Financiën

### Uitgaven

Het bedrag dat het ministerie voor consulaire bijstand (zowel algemene gevallen als evacuaties) reserveert is constant en bedraagt 254.000 euro per jaar. Daarin zijn uitsluitend materiële kosten opgenomen. Uitgaven hiervoor zijn moeilijk te voorspellen en budgettair nauwelijks te plannen. Wanneer het budget ontoereikend is wordt dit in overleg met de directie Financieel Economische Zaken verhoogd.

In tabel 4.1 staan de feitelijke materiële kosten voor algemene consulaire bijstand. Het zijn voornamelijk uitgaven voor evacuaties, zoals de huur van vervoermiddelen. In 2006 waren de materiële kosten het hoogste, gevolg van de evacuatie uit Libanon dat jaar. De grootste post, personele kosten, worden niet weergegeven in de tabel.

	2006	2007	2008	2009
Totale uitgaven algemene consulaire bijstand	€ 1.061.120	€ 99.828	€ 634.912	€ 293.329

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (financieel informatiesysteem Piramide)

### Ontvangsten

Verlening van algemene consulaire bijstand levert nauwelijks inkomsten op. Bij evacuaties is daar al helemaal geen sprake van, want sinds 2004 worden er geen kosten meer doorberekend aan geëvacueerde personen. Tot dan toe betaalden evacués voor het vervoer.<sup>36</sup> Omdat er in crisissituaties snel moet worden gehandeld ontbreekt vaak de ruimte voor administratieve afhandelingen. Bovendien brachten andere Europese landen ook geen kosten voor evacuaties in rekening.<sup>37</sup>

Enkele concrete in de Rijkswet op de consulaire tarieven vastgelegde diensten leveren wel inkomsten op.<sup>38</sup> Voorbeelden zijn de bemiddeling bij het oplossen van financiële en andere problemen bij verblijf in het buitenland (50 euro), de bemiddeling bij het opsporen van een vermiste persoon (120 euro) of het verstrekken van een zogenoemde lijkenpas (60 euro). De posten verlenen enkele diensten, zoals bijstandsverlening aan onverzekerden, kosteloos. Volgens het ministerie is het moeilijk om hier een kostentoe rekening te maken omdat het veelal maatwerk is en het vooraf nauwelijks is na te gaan waarvoor precies kosten worden gemaakt.

Een apart overzicht van de ontvangsten uit algemene consulaire bijstand ontbreekt. Om toch een indicatie te geven is, op basis van een overzicht per post van de ontvangsten die onder 'ontvangsten consulaire handelingen' vallen, een grove schatting gemaakt. Dat is handmatig gedaan omdat geen subselectie gegenereerd kon worden van inkomsten uit

<sup>36</sup> Dit gebeurde door het tekenen van een Overeenkomst van Geldlening, waarbij het Rijk de kosten voorschiet en de evacue tekent voor terugbetaling.

<sup>37</sup> Memo DCZ/CM over wijziging CEP/niet langer in rekening brengen kosten voor evacuatie, 21 november 2006.

<sup>38</sup> Rijkswet op de consulaire tarieven, 18 april 2002.

algemene consulaire handelingen. In 2009 werd 74 procent van de totale consulaire inkomsten verkregen door dergelijke handelingen. De overige kwamen uit onder andere nationaliteitonderzoeken. Dat komt neer op een bedrag van 650.000 euro. Voor andere jaren konden de inkomsten niet worden achterhaald.

#### 4.2.6 Doelmatigheid

##### *Communicatie, afstemming en coördinatie*

De communicatie, afstemming en coördinatie tussen de posten, het ministerie en samenwerkingspartners verloopt over het algemeen goed. Uit een intern tevredenheidsonderzoek onder postmedewerkers blijken 8 op de 10 ondervraagde medewerkers de regelgeving voor de posten goed te vinden, en volgens 7 op de 10 is de aansturing vanuit het ministerie bij consulaire bijstand dat ook.<sup>39</sup> Die tevredenheid blijkt ook uit de postbezoeken. De lijntjes met het ministerie zijn vaak kort. De communicatie met de samenwerkingspartners verloopt naar tevredenheid. Via netwerkbijeenkomsten en het reguliere overlegkader met de reisbranche onderhoudt het ministerie contact met samenwerkingspartners. Uit het interne tevredenheidsonderzoek blijkt alleen onduidelijkheid te bestaan over het opstellen van een Civiel Evacuatie Plan. Over consulaire bijstand en de reisadviezen bestaat geen onduidelijkheid.

De samenwerking met Europese en andere partners bij evacuaties is voor verbetering vatbaar, zo blijkt uit evaluaties van evacuaties en gesprekken op het ministerie. Een belangrijke les die leden van het Snel inzetbare Consulaire Ondersteuningsteam (SCOT) trekken uit een gezamenlijke reddingsoperatie (met o.a. USAR) op Haïti is dat SCOT en USAR vaker samen moeten optrekken, zodat zij tegelijkertijd in actie kunnen komen en elkaar kunnen aanvullen.<sup>40</sup> Volgens een evaluatie van de inzet van het USAR team<sup>41</sup> had de Nederlandse inzet sneller kunnen verlopen indien de betrokken ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie eerder bijeen waren gekomen.

##### *Tijd/capaciteit*

De personele inzet is onder te verdelen in inzet op de posten en op het ministerie. Uit postbezoeken en gesprekken op het ministerie blijkt dat het verlenen van consulaire bijstand veel tijd kost en veelal maatwerk vereist. Uit de in het kader van deze beleidsdoorklichting op de posten gehouden enquête blijken consulaire medewerkers 16 procent van hun tijd bezig te zijn met het verlenen van algemeen maatschappelijke bijstand; hierbij zijn administratieve handelingen inbegrepen.

Bij crisissituaties is de verdeling anders. Dan kan het ministerie het Snel inzetbare Consulaire Ondersteuningsteam inzetten. Voor het eerst gebeurde dat in 2006, naar aanleiding van de tsunami in Zuidoost Azië van eind 2005. Het bestond uit vier medewerkers.

Bij een evacuatie is er op het ministerie een crisiscoördinator die de werkzaamheden van het speciaal op te zetten crisisteam organiseert. Dat bestaat uit de case managers, vertegen-

<sup>39</sup> DPV-DCZ, juni 2009, *Tevredenheidsenquête*.

<sup>40</sup> Blijkt uit een interview met DCM/CA/RE.

<sup>41</sup> IOOV - ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *USAR.NL in Haïti; evaluatie van de inzet van USAR.NL na de aardbeving van 12 januari 2010*.



woordigers van verschillende betrokken directies en een persvoorlichter. Daarnaast kan het ministerie een Crisis Telefoon Team (CTT) inzetten. Dat is een pool van ongeveer 120 medewerkers. De omvang ervan hangt af van de specifieke situatie.<sup>42</sup>

Ter ondersteuning van de algemene consulaire bijstandverlening werkt er een team van case managers op het ministerie, bestaande uit 12 fte. Het houdt zich bezig met individuele bijstandsgevallen, gedetineerdenbegeleiding en evacuaties. Daarnaast is 3 fte verantwoordelijk voor reisadviezen en voor de beleidsmatige voorbereiding op en uitvoering van evacuaties.

### *Toerusting*

Postmedewerkers geven aan dat het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ) niet altijd toereikend is omdat het werk dat zij leveren veelal maatwerk is. Zij achten volledigheid ervan niet realistisch.

Bij evacuaties, die in verhouding weinig voorkomen, leidt gebrekkige registratie van Nederlanders op de posten tot vertraging bij de organisatie ervan. Volgens de posten staat gemiddeld minder dan de helft van de Nederlanders in hun gebied geregistreerd. Vooral in niet-risicovolle gebieden wordt de registratiemogelijkheid weinig gebruikt. Daardoor is het ministerie bij evacuaties soms genoodzaakt om aantallen en locaties te bepalen op basis van vragen van familie en kennissen uit Nederland. Daarnaast is het voor posten soms onduidelijk of ze over een Civiel Evacuatie Plan (CEP) of een Calamiteitenplan (CAP) moeten beschikken en wie daar precies voor verantwoordelijk is.

Uit de evacuatie in Libanon van 2006 bleek verder dat het Civiel Evacuatie Plan niet effectief is in snel escalerende situaties. Het gaat teveel uit van een gefaseerde, geleidelijk toeneemende crisis waarin tijd is voor het samenbrengen van de Nederlandse evacués op veilige plaatsen. In Libanon kon de veiligheid op die plekken door de snel verslechterende veiligheidssituatie niet worden gegarandeerd.<sup>43</sup>

### *Wettelijke termijnen*

Algemene consulaire bijstand is niet aan wettelijke termijnen gebonden, omdat het om incidenten gaat waarop actuele ontwikkelingen van invloed zijn.

### *Maatregelen ter verbetering*

Het ministerie heeft de afgelopen jaren zijn taken en de samenwerking met andere partijen verder afgebakend en de algemene consulaire bijstand geprofessionaliseerd. Dit is nog steeds actueel.

De introductie van KOMPAS moet leiden tot betere en meer eenduidige informatie. Met dit registratiesysteem voor Nederlanders kunnen posten een actueler bestand krijgen van Nederlanders in hun ressort. Omdat het ministerie en de posten er beide over beschikken, kunnen zij hun werk beter op elkaar afstemmen. Omdat het systeem nog niet in zijn geheel is ingevoerd, zijn de resultaten nog onduidelijk.

Om onduidelijkheid bij de gebruikers weg te nemen wil de directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid het Civiel Evacuatie Plan en het Calamiteitenplan samenvoegen in een

<sup>42</sup> Naar aanleiding van de Tsunami in Zuidoost-Azië van 2005.

<sup>43</sup> Departementaal Handboek Crisisbeheersing, december 2007.

‘Consulair Crisisplan’ en mogelijke evacuaties regelmatig intern door de posten laten bespreken. Deze maatregelen moeten nog worden doorgevoerd.

Uit de begrotingen van 2008 en 2009 blijkt dat het ministerie inzet op meer samenwerking met partnerorganisaties. In 2008 zette het de incidentele netwerkbijeenkomsten over inventarisatie en aanpak van knelpunten, zoals samenwerking in de reisbranche bij vermissing, evacuatie, beroving of ziekte, om in een regulier overlegkader.

Vanuit de overleggroepen is een structuurdocument opgesteld met voor verschillende knelpunten de grote lijnen van het te volgen proces en de betrokken organisaties. Het ministerie zette in 2009 de samenwerking met de reisbranche voort om Nederlanders beter voorbereid op reis te laten gaan. Het heeft met de ANVR in mei 2010 een convenant getekend voor het uitdragen van de ‘Wijs op Reis’ boodschap. Voortaan bevat de website van de ANVR een banner van de website van Buitenlandse Zaken en verwijst hij naar de reisadviezen van het ministerie.

#### *Monitoring*

Er is geen beleidsdoelstelling vastgesteld voor de algemene consulaire bijstand. Wel wordt er met te behalen resultaten aangegeven dat het ministerie een adequate dienstverlening wil bieden. Het ministerie monitort dit niet. Er is nog nooit een tevredenheidsonderzoek uitgevoerd onder mensen aan wie het ministerie bijstand heeft verleend. Volgens betrokken medewerkers op het ministerie komen gemaakte fouten naar boven wanneer iemand een klacht indient of bezwaar maakt.

Ook het bereik van reisadviezen wordt niet gemonitord. Vragen die het ministerie krijgt van burgers gaan zelden of nooit over de begrijpelijkheid ervan. Ook niet op de vakantiebeurs, waar het ministerie met een stand staat. Dit is echter geen graadmeter voor de begrijpelijkheid, de actualiteit en het gebruikersnut ervan. Evenmin is ooit onderzocht of burgers dankzij de reisadviezen beter voorbereid op vakantie gaan.

| 57 |

### **4.2.7 Doeltreffendheid**

#### *Behaalde resultaten*

De output van algemene consulaire bijstand wordt gemeten aan de hand van het aantal ontvangers ervan, het aantal uitgevoerde evacuaties en het aantal gegeven reisadviezen. In onderstaande tabel 4.2 staan de aantallen weergegeven.

Tabel 4.2 Aantallen gevallen consulaire bijstand 2006-2009				
	2006	2007	2008	2009
Consulaire bemiddeling ongeval en ziekte	604	345	376	468
Consulaire bemiddeling overlijden	437	425	490	486
Consulaire bemiddeling overlijden t.g.v. misdrijf	27	18	42	19
Consulaire bemiddeling misdrijf zonder overlijden	-	872	1.007	952
Consulaire bemiddeling welstand en vermissing	526	334	445	392
Totaal aantal gevallen individuele consulaire bijstand	1.594	1.994	2.360	2.317
Totaal excl. bemiddeling misdrijf	1.594	1.122	1.353	1.365
Aantal evacuaties (aantal evacués)	1 (553)	1 (39)	-	
Aantallen aangepaste reisadviezen	361	517	508	310

Bron: Memorie van Toelichting op de Begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2010

#### Individuele consulaire bijstand

Uit tabel 4.2 blijkt de consulaire bijstand tussen 2006 en 2009 met 15 procent te zijn afgenomen. De daling vond vooral in 2006 en 2007 plaats. Daarna bleef het aantal bemiddelingen redelijk stabiel. De cijfers zijn enigszins verwarrend, omdat in 2007 een categorie werd toegevoegd, namelijk 'consulaire bemiddeling misdrijf zonder overlijden'. Informatie uit de postbezoeken, gesprekken bij het ministerie en ook bij de alarmcentrales bevestigen de stilstand in de vraag naar consulaire bijstand. Hierbij speelt de financiële crisis een rol. Het idee van een toenemend beroep op de posten, zoals verwoord in de notitie 'Consulair in beweging', is dus onjuist.

Het aandeel van de posten in hulpverzoeken is zeer beperkt. Uit een in opdracht van Buitenlandse Zaken uitgevoerd onderzoek naar vakantievoorberedingen uit 2007 komt bijvoorbeeld naar voren dat van de 28 procent van de respondenten die ooit problemen heeft gehad op vakantie bijna de helft hulp zoekt bij een verzekeringsmaatschappij of alarmcentrale (47 procent). Een derde zoekt contact met de lokale autoriteit, een zorginstelling of familie en vrienden. Slechts één op de tien respondenten die ooit in de problemen is gekomen zocht voor hulp contact met een post.<sup>44</sup> Datzelfde beeld komt naar voren uit cijfers van de alarmcentrales en uit gesprekken op het ministerie en met de ANWB. De ANWB heeft de afgelopen jaren gemiddeld 20.000 dossiers per jaar verwerkt. Naar schatting is het totale aantal dossiers dat de vier samenwerkende alarmcentrales gezamenlijk behandelen ongeveer 100.000 op jaarbasis. Dit betekent dat de posten slechts ongeveer 2 procent van het totaal aantal hulpvragen behandelen. De ANWB geeft aan om, tegen een vergoeding, uitvoerende consulaire taken, zoals de repatriëring van psychiatrische patiënten, van de posten over te kunnen nemen.

<sup>44</sup> Bureau Lindholm, 13 november 2007, *Verder, avontuurlijker, slecht voorbereid; trends van Nederlandse reizigers in media en onderzoek*.

#### Box 4.2 Repatriëring van psychiatrische patiënten

Nederlanders of lokale instanties in het buitenland roepen soms de hulp van posten in bij de repatriëring van psychiatrische patiënten met de Nederlandse nationaliteit. Dat blijkt uit postbezoeken. Zoals bij elk consulaire geval, is de eerste vraag of de patiënt verzekerd is en of er familie is die te hulp kan schieten. De patiënt kan alleen worden gerepatriëerd als hij zelf meewerkt, of als er een verklaring van een arts ligt, waarmee een patiënt zonder instemming gerepatriëerd kan worden.

#### Evacuaties

Tussen 2006 en 2009 zijn er twee evacuaties geweest. Uit Libanon werden in 2006, als gevolg van de strijd tussen Israël en Hezbollah, 553 mensen geëvacueerd. In 2007 vond er een evacuatie plaats uit Georgië, vanwege een conflict met Rusland. De evacuatie werd uitgevoerd door de Fransen. Er waren 39 Nederlanders bij betrokken. In 2010 was er een evacuatie uit Haïti, waarbij 130 adoptiekinderen en tien andere Nederlanders het land uit werden gebracht.

#### Reisadviezen

Sinds 2006 wordt voor alle landen en gebiedsdelen, inclusief bijvoorbeeld het kleine Frans-Polynesië, een reisadvies uitgebracht. In totaal zijn het er 203. In tabel 4.2 staat hoeveel reisadviezen jaarlijks worden geactualiseerd als gevolg van een veranderende (veiligheid-)situatie. Daaruit blijkt dat een reisadvies gemiddeld minstens één keer per jaar wordt bijgesteld. Hoe omvangrijk en arbeidsintensief de aanpassingen zijn geweest is onbekend. Soms gaat het om hele passages, soms om enkele woorden.

| 59 |

#### Klachten

In zijn klachtenregistratie verzamelt het ministerie klachten over hulpverzoeken en gedetineerdenbegeleiding. Daardoor is onduidelijk welke klachten specifiek over algemene consulaire dienstverlening gaan. In 2007 en 2008 werden er 44 en 47 klachten ingediend, in 2009 nam het aantal fors toe, tot 109. Waardoor die toename werd veroorzaakt, is onduidelijk. Als het aantal klachten wordt afgezet tegen het aantal gevallen van consulaire bijstand, incl. evacués en Nederlanders in vreemde detentie, dan is in ongeveer 1 procent van de gevallen een klacht ingediend. Ze worden op het ministerie of op de post afgehandeld. Op de geregistreerde klachten wordt schriftelijk gereageerd.

#### 4.2.8 Indicatoren en te realiseren prestaties

Hoewel Buitenlandse Zaken zelf geen output- en/of effectindicatoren heeft opgesteld voor het verlenen van algemene consulaire bijstand, werden in de memorie van toelichting op de begrotingen uit 2006 tot en met 2009 wel te realiseren prestaties genoemd (zie tabel 4.3). Ze hebben betrekking op ontwikkelingen die grotendeels al aan de hand van de doelmatig- en doeltreffendheidsvragen zijn behandeld.

Tabel 4.3 Te realiseren prestaties begrotingen 2007-2009	
2007	‘BZ, inclusief het postennet, is georganiseerd en voorbereid om in geval van grootschalige rampen of terroristische aanslagen adequate en efficiënte consulaire hulp te bieden aan Nederlanders, mede door inzet van het Snel inzetbaar Consulair Ondersteunings Team (SCOT), het Crisis Telefoonteam en op crises toegesneden programmatuur.’
2008	‘Handhaving van een adequate dienstverlening die voldoet aan de wettelijke vereisten of, daar waar geen wettelijke vereisten zijn gesteld, voldoet aan de interne richtlijnen aan Nederlanders die zich in het buitenland bevinden (permanent, voor langere of voor kortere tijd) en die op een consulaire gebied een beroep doen op de overheid, voor zover het niet direct een verantwoordelijkheid voor de betrokkene zelf is.’ ‘Totstandkoming van een regulier overlegkader met alle relevante betrokken organisaties in de reisbranche.’ ‘Inventarisatie van knelpunten bij de hulpverlening aan Nederlanders in het buitenland en het maken van afspraken met en tussen betrokken organisaties om deze knelpunten op te lossen.’
2009	‘Handhaving paraatheid bij calamiteiten en crises in het buitenland, in samenwerking met EU- en andere partners.’ ‘Handhaving van adequate consulaire dienstverlening bij een toenemende vraag.’ ‘Samenwerking met relevante betrokken organisaties in de reisbranche met als doel Nederlanders beter voorbereid op reis te laten gaan.’ ‘Actuele landen reisadviezen.’ ‘Vergroting van de professionaliteit door middel van introductie van een geautomatiseerd case management systeem.’

Bron: *Memories van toelichting op de begrotingen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor de jaren 2007, 2008 en 2009*

De inzet van SCOT, het Crisis Telefoon Team en op crises toegesneden programmatuur bij rampen of aanslagen gebeurt in de praktijk ook. Zoals eerder aangegeven, zijn Civiele Evacuatie Plannen niet toegesneden op snel escalerende situaties, kan de samenwerking met andere landen en partners beter en is het KOMPAS systeem nog niet volledig ingevoerd.

Door het ontbreken van monitoring is onduidelijk in hoeverre de hulp van de posten adequaat is. Dat geldt voor de kwaliteit van reisadviezen. Ze worden gemiddeld minimaal één keer per jaar aangepast, maar het ministerie heeft geen onderzoek uitgevoerd naar de begrijpelijkheid, de actualiteit en het gebruikersnut ervan. Ook het klachtenregister geeft hier geen uitsluitsel over. De geplande prestaties uit 2008 met betrekking tot de reisbranche zijn verricht.

#### 4.2.9 Samenvatting en conclusies

Het uitgangspunt van het Nederlands beleid is dat een hulpvrager zoveel mogelijk gestimuleerd wordt zijn probleem zelf op te lossen en dat de posten alleen in noodgeval bijstand verlenen. De posten hebben de afgelopen jaren slechts een fractie van de vragen van hulpbehoevenden voor hun rekening hoeven te nemen. De commerciële alarmcentrales

namen het overgrote deel ervan voor hun rekening. Die verdeling past bij het eerder genoemde algemene uitgangspunt.

Tussen 2006 en 2009 daalde de individuele consulaire bijstand met 15 procent. De daling vond voornamelijk plaats in 2006 en 2007. In 2008 en 2009 stabiliseerde het aantal redelijk. Daaruit kan men concluderen dat de in de notitie 'Consulair in beweging' verwachte toename van de vraag zich niet heeft voorgedaan. Deels is dat een gevolg van de economische crisis, deels van een, door alarmcentrales en posten waargenomen, betere voorbereiding van de reiziger. Gezien het gebrek aan metingen naar de impact van de algemene bijstand en de reisadviezen kan niet worden vastgesteld of de reisadviezen er daadwerkelijk voor zorgen dat Nederlanders beter voorbereid op reis gaan en minder snel om consulaire hulp vragen.

Een andere conclusie is dat de samenwerking met commerciële partners is geïntensiveerd en zijn vruchten begint af te werpen. Ze heeft nog niet het stadium bereikt dat de commerciële partners de individuele consulaire bijstand overnemen. Daarentegen komt Europese samenwerking op het gebied van algemene consulaire bijstand, met uitzondering van evacuaties, nauwelijks van de grond.

## 4.3 Gedetineerdenbegeleiding

*Consular officers shall have the right to visit a national of the sending State who is in prison, custody or detention, to converse and correspond with him and to arrange for his legal representation.*  
(Vienna Convention on Consular Relations, Article 36.1 c)

### 4.3.1 Beleidsomschrijving

Aan het gedetineerdenbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken liggen twee beginselen ten grondslag.<sup>45</sup> Het eerste is toezicht op een juiste toepassing van de geldende regels door de autoriteiten in het land van detentie. De gedetineerde dient elke mogelijkheid te worden geboden die de wetgeving daar biedt zonder dat in de rechtsgang van dat land wordt getreden. Dit betekent dat de ambassade en de consulaten zich niet mogen bemoeien met de rechtsgang, de schuldvraag, de bewijslast of de te bepalen strafmaat zolang de rechtsregels op de juiste wijze zijn toegepast.

Het tweede beginsel is de zorg voor menswaardige omstandigheden in de gevangenis. Het land van detentie is daar verantwoordelijk voor, maar Nederland ziet toe op de detentieomstandigheden. Indien een Nederlandse onderdaan slechter wordt behandeld dan medege-detineerden in dezelfde omstandigheden dan proberen de ambassades en de consulaten te bemiddelen bij de lokale autoriteiten.<sup>46</sup>

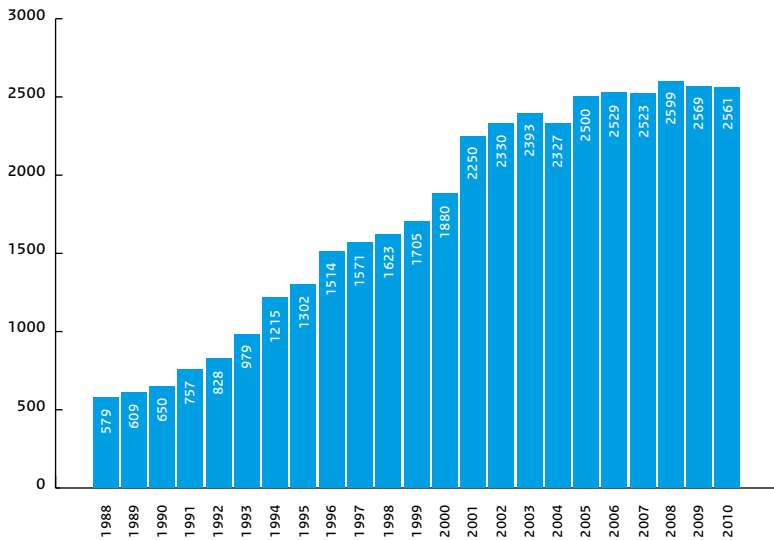
<sup>45</sup> Algemene Rekenkamer, *Gedetineerdenzorg buitenland*, TK 2000-2001, 27 september 2000, 27 430 nr. 2, p. 9.

<sup>46</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2007, *Gearresteerd in het buitenland* (het algemene boekje) en *Gearresteerd in... (naam land)* (de landenbrochure).

*Doelgroep en delict*

Het aantal Nederlanders in buitenlandse detentie is de afgelopen twintig jaar verviervoudigd: van 650 geregistreerde gedetineerden in 1990 tot 2.500 begin 2010 (zie figuur 4.1). Vanaf 2006 is nauwelijks meer sprake van groei en schommelt hun aantal rond de 2.500. Voor de opvallende stijging in de jaren 2000 en 2001 bestaan twee mogelijke factoren. Ten eerste hebben de media, de politiek en de samenleving vanaf eind jaren negentig veel meer aandacht voor Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Daardoor zijn waarschijnlijk meer Nederlanders bekend geraakt met de mogelijkheden van Nederlandse posten. Bovendien kan de maandelijkse gift van 30 euro, die het ministerie per 1 januari 2002 verstrekt aan alle Nederlanders die buiten Europa zijn gedetineerd, een rol hebben gespeeld.

**Figuur 4.1** Totaal aantal geregistreerde Nederlanders in buitenlandse detentie 1988-2010



Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken

Ruim de helft van de Nederlandse gedetineerden zit vast in een beperkt aantal Europese landen, vooral Duitsland, Spanje, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en Italië. De grootste groep buiten de Europese Unie bevond zich in 2010 in Midden- en Zuid-Amerika.

In vergelijking met andere lidstaten zitten veel Nederlanders in buitenlandse detentie. Hun aantal is ongeveer gelijk aan dat van Britse overzeese gevangenen (2.582), terwijl in Groot-Brittannië ruim 3,5 keer zo veel mensen wonen als in Nederland.<sup>47</sup> Wat kan de oorzaak daarvan zijn? Ruim 80 procent van de Nederlanders zit vast vanwege een drugsdelict, ruim de helft vanwege smokkel van of handel in cocaïne.<sup>48</sup> Deze percentages liggen beduidend hoger dan in

<sup>47</sup> BBC News, 3 februari 2010, *Britons warned over drugs abroad*.

<sup>48</sup> Miedema, F. en Stoltz, S., januari 2008, *Vast(gelopen) in den vreemde. Een onderzoek naar het hoge aantal Nederlanders in buitenlandse detentie*, p. 4.

andere lidstaten.<sup>49</sup> Uit onderzoek komt echter geen sluitende verklaring naar voren waarom juist Nederlandse gedetineerden bij drugsdelicten zijn betrokken.<sup>50</sup> Het kan te maken hebben met de rol van Nederland in de internationale drugsmarkt als productie- en exportland. Misschien wijkt het aantal mensen in Nederland met geldzorgen niet af van dat in andere landen, maar dient drugsmokkel zich in Nederland eerder aan als redmiddel uit financiële problemen dan in andere landen. Ook kunnen de beeldvorming en de gedoogcultuur rondom drugs een rol spelen. In Nederland hebben opsporing en vervolging van het bezit van kleine hoeveelheden softdrugs voor eigen gebruik een zeer lage prioriteit. Veel gedetineerden concludeerden achteraf dat zij de risico's van smokkelen te laag hadden ingeschat en niet wisten van de lange straffen en detentieomstandigheden in het buitenland.<sup>51</sup> Uit een onderzoek door het aan de Radboud Universiteit verbonden instituut ITS blijkt er een relatie te bestaan tussen een veroordeling in Nederland en hechtenis in het buitenland, maar ontbreekt er een directe relatie tussen het soort delict waarvoor men in Nederland is veroordeeld en dat waarvoor men in het buitenland is opgepakt.<sup>52</sup>

### 4.3.2 Ontwikkeling in beleidsvorming en beleidsuitvoering

Op het eind van de jaren negentig is het gedetineerdenbeleid geïntensiveerd. Na de documentaire 'Vergeten gevangenen' van het tv programma Zembla van 19 maart 1998 trok consulaire bijstand aan Nederlanders in buitenlandse detentie nadrukkelijk de aandacht van de politiek, de media en de maatschappij. De documentaire laat oud-diplomaten, familieleden, gevangenen en een geestelijke<sup>53</sup> aan het woord die de Nederlandse zorg voor gevangengenomen landgenoten 'beneden de maat' noemen. Er worden vier gevallen belicht, waaronder het verhaal van de 43-jarige Hans van Dam in India. De documentaire laat hem zien als een zwaar verwaarloosde, met HIV besmette gevangene, die zegt weinig tot geen hulp van de Nederlandse ambassade in India te krijgen.<sup>54</sup> Hoewel volgens de minister het beeld niet strookte met de ervaring die hij had liet hij in een brief aan de Tweede Kamer weten 'geschokt' te zijn en de vermeende misstanden 'tot de bodem' te zullen uitzoeken.<sup>55</sup>

Naar aanleiding van de Zembla documentaire stuurde de minister de Tweede Kamer een brief over de aard en achtergronden van de problematiek, de wijze waarop het ministerie en de posten in het buitenland daarmee omgaan en welke mogelijkheden er zijn om de zorg te intensiveren.<sup>56</sup> Hij benadrukte dat de zorg voor gearresteerde en gedetineerde Nederlanders in

<sup>49</sup> Duitsland: 75%; Frankrijk: 60%; België: ruim 50% en Verenigd Koninkrijk: 41%.

<sup>50</sup> Miedema, F. en Stoltz, S., januari 2008, *Vast(gelopen) in den vreemde. Een onderzoek naar het hoge aantal Nederlanders in buitenlandse detentie*, p. 38.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> Van de Nederlanders in detentie is 70% minstens één keer eerder in Nederland veroordeeld. Hoewel 83% van de Nederlanders in buitenlandse detentie zit vanwege een drugserelateerd delict is een aanzienlijk kleiner deel (27%) in Nederland veroordeeld vanwege dit delict. Zie Miedema, F. en Stoltz, S., januari 2008, *Vast(gelopen) in den vreemde. Een onderzoek naar het hoge aantal Nederlanders in buitenlandse detentie*, pp. 3 en 4.

<sup>53</sup> Dominee Spoor, oprichter van stichting Epafra's.

<sup>54</sup> De Volkskrant, 20 maart 1998, *Buitenlandse Zaken moet meer zorg besteden aan gevangenen*.

<sup>55</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, TK 1997-1998, 20 maart 1998, 25 203 nr. 4.

<sup>56</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, TK 1997-1998, 7 april 1998, 25 203 nr. 5.



het buitenland een kerntaak van het ministerie van Buitenlandse Zaken is.<sup>57</sup> De personele bezetting op de posten heeft echter geen gelijke tred gehouden met de sterke stijging van het aantal gedetineerde Nederlanders in het buitenland. Dit betekent niet dat de zorg voor gedetineerden minder prioriteit heeft gekregen, maar dat in de praktijk de posten niet altijd in staat zijn gedetineerden steun en aandacht te geven. Nog dat zelfde jaar trok het ministerie 2 miljoen gulden uit voor nieuw gedetineerdenbeleid.<sup>58</sup> Het geld wordt ingezet voor frequenter bezoek, het stimuleren van vrijwilligers, het gebruik van vertrouwensadvocaten, de invoering van een attentiebudget, een meer regelmatige rapportage over de stand van zaken in de rechtsgang en over de bezoeken aan gedetineerden. Daarnaast kregen posten een budget voor de aanschaf van medicijnen.

### Zorgnorm

In 2000 onderzocht de Algemene Rekenkamer de zorg van Buitenlandse Zaken voor Nederlandse gedetineerden in het buitenland.<sup>59</sup> Zij constateerde dat onvoldoende duidelijk was waaruit die bestond. Gedetineerden wisten niet of de geboden hulp een gunst of een recht was. Ook de posten hadden onvoldoende duidelijkheid over hun plichten. De Rekenkamer beval daarom aan om een zorgnorm te formuleren met de daarbij behorende activiteiten. Zij constateerde dat de beginselen van toezicht op de juiste toepassing van de rechtsregels in het land van detentie en toezicht op menswaardige detentieomstandigheden in de praktijk onvoldoende werden nageleefd. Zij meende dat, indien de omstandigheden niet menswaardig zijn, Nederland zo nodig de autoriteiten van dat land dient aan te spreken en te wijzen op de in Europees en VN verband afgesproken mensenrechtenverdragen en normen<sup>60</sup> voor de humane behandeling van gedetineerden.<sup>61</sup> Ook merkte de Rekenkamer op dat de centrale sturing vanuit het ministerie tekortschoot vanwege de gebrekkige informatie en onvolledigheid van gedetineerdendossiers. Uit het onderzoek bleek dat de eerder getroffen intensiveringmaatregelen de bezoekfrequentie hadden verhoogd en dat de tijd tussen arrestatie en het eerste bezoek sterk was verkort. Tenslotte bleek de personele capaciteit op veel posten een goede uitvoering van gedetineerdzorg te belemmeren.<sup>62</sup>

Naar aanleiding van het rapport nam de Tweede Kamer in november 2000 een motie aan voor een minimum zorgnorm voor alle Nederlanders in buitenlandse gevangenissen.<sup>63</sup>

De minister zei tijdens de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer in 2001 de suggestie van zo'n zorgnorm te delen.<sup>64</sup> Mede gezien de grote belangstelling vanuit de maatschappij besloot de minister de ontwikkeling van dit nieuwe beleid breder te bespreken in een Ronde Tafel Conferentie Gedetineerdenbegeleiding. Naast ambtenaren namen externe betrokkenen en deskundigen deel, onder wie vertegenwoordigers van Reclassering Nederland, stichting

<sup>57</sup> Ibidem, p. 7.

<sup>58</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, TK 1998-1999, 27 november 1998, 25203 nr. 9, p. 2.

<sup>59</sup> Algemene Rekenkamer, *Gedetineerdzorg buitenland*, TK 2000-2001, 27 september 2000, 27 430 nr. 2, p. 5.

<sup>60</sup> Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) uit 1950, het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) uit 1966 en de Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (SMR) uit 1955.

<sup>61</sup> Algemene Rekenkamer, *Gedetineerdzorg buitenland*, TK 2000-2001, 27 september 2000, 27 430 nr. 2, p. 10.

<sup>62</sup> Ibidem, p. 11.

<sup>63</sup> Motie van de leden Hoekema en Verhagen, TK 2000-2001, 2 november 2000, 27 400 V nr. 28.

<sup>64</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, TK 2000-2001, 6 juli 2001, BuZa kenmerk 000370.

Epafras, de werkgroep Relaties van Gedetineerden en ex-gedetineerden, advocaten en Kamerleden.<sup>65</sup>

De uitkomst ervan was dat de minister in plaats van gedetineerdenzorg voortaan liever sprak over gedetineerdenbegeleiding. In een brief van 6 juli 2001 schreef hij: 'zorg zou iets veronderstellen dat het ministerie niet kan waarmaken en dat ook niet onze verantwoordelijkheid is. De omstandigheden waaronder mensen gevangen zitten, de afstand tot familie en vrienden en de wensen van iedere individuele gedetineerde zijn van grote invloed op de mate en vorm van de te verlenen consulaire bijstand. De verlening van consulaire bijstand aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland blijft daarom een kwestie van maatwerk'.<sup>66</sup>

Naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer en de resultaten van de Ronde Tafel Conferentie werden in 2002 nieuwe begeleidingsnormen ingevoerd (zie box 4.3).<sup>67</sup>

#### Box 4.3 *Beleidsnormen gedetineerdenbegeleiding*

- Verstrekking van een maandelijks gift van 30 euro aan gedetineerden buiten Europa als bijdrage in de kosten van levensonderhoud of voor andere noodzakelijke uitgaven.
- Voor periodieke geldoverboeking worden slechts één maal bemiddelingskosten berekend.
- Uitbreiding van de mogelijkheid om een 'vertrouwensadvocaat' in te schakelen op kosten van het ministerie bij gereede twijfel en behoefte aan een second opinion.
- Aanbieding van gerichte trainingen om medewerkers op de posten meer vertrouwd te maken met de specifieke aspecten van gedetineerdenbegeleiding en met culturele diversiteit.
- Voortzetting van subsidie aan Reclassering Nederland en stichting Epafras en coördinatie van de activiteiten van beide organisaties. Reclassering Nederland helpt Nederlandse gedetineerden bij de voorbereiding op terugkeer. Stichting Epafras biedt geestelijke begeleiding.
- Specifieke beleidsaanwijzingen voor posten zodat duidelijk wordt wat het ministerie van hen verwacht. Daarnaast moeten de posten gaan rapporteren over activiteiten, zoals het aantal afgelegde bezoeken. Ook aan een herinrichting van de geautomatiseerde informatievoorziening van het gedetineerdenbestand wordt gewerkt.

De volgende normen blijven ongewijzigd van kracht:

- Zo snel mogelijk bezoek aan een gearresteerde landgenoot.
- Afleggen van bezoeken naargelang noodzaak of behoefte.
- Gedetineerden kunnen rijksvoorschotten ontvangen voor levensonderhoud, aanschaf van kleding en medicijnen, en de terugreis naar Nederland na de detentie. Hiertoe dient de gedetineerde een Overeenkomst van Geldlening te tekenen.
- Een gearresteerde landgenoot wordt zo spoedig mogelijk ingelicht over de mogelijkheden en voorwaarden van rechtsbijstand in het land waar hij is gearresteerd.
- Indien mogelijk of noodzakelijk woont een medewerker van de ambassade of het consulaat de rechtszitting bij.

<sup>65</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, TK 2001-2002, 18 oktober 2001, 25 203 nr. 15, p. 1.

<sup>66</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>67</sup> Ibidem, pp. 4-6.

### Bezoeknorm

De Algemene Rekenkamer onderzocht in 2005 opnieuw de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in buitenlandse gevangenissen. Zij concludeerde dat het ministerie sinds 2000 veel verbeteringen heeft doorgevoerd. Doordat het gedetineerdenbeleid duidelijker is geformuleerd, weten de medewerkers op het ministerie en de posten beter welke taken zij moeten verrichten. De opleidingen voor consulaire medewerkers zijn verbeterd en het ministerie geeft actiever voorlichting. Met een proactief mediabeleid biedt het een realistischer beeld en verwachtingspatroon over de mogelijkheden en beperkingen van de gedetineerdenbegeleiding.

De Rekenkamer gaf de volgende aanbevelingen:

- het vaststellen van een bezoekenorm per post, rekening houdend met de lokale omstandigheden;
- een indexatie van de gift van 30 euro per land of regio;
- een onderzoek naar de achtergrondkenmerken van de Nederlandse gedetineerden om een verklaring te vinden voor het hoge percentage (80 procent) Nederlanders die vastzitten wegens drugsdelicten.

In zijn reactie op dat rapport aan de Tweede Kamer stelde de minister voorop dat bij de discussie over verbeteringen drie zaken voor ogen moet worden gehouden: de eigen verantwoordelijkheid van de Nederlandse burger, de noodzaak tot maatwerk, en de grenzen die het volkenrecht aan de Nederlandse bemoeienis stelt.<sup>68</sup> Om meer duidelijkheid te scheppen voor de posten stelde hij een standaard minimum bezoekenorm vast per gedetineerde van twee keer per jaar<sup>69</sup>. Dit aantal wordt op basis van de detentieomstandigheden (hygiëne, sociale situatie, etc.) en de geografische en culturele afstand tot Nederland aangevuld met extra bezoeken. Daarnaast houdt het ministerie bij de bezoekfrequentie rekening met de individuele omstandigheden, zoals de fase in de rechtsgang, de leeftijd (minderjarigheid) van gedetineerden, en gedetineerden met fysieke of psychische problemen. Dit betekent dat in de praktijk gedetineerden maximaal twaalf keer per jaar kunnen worden bezocht.<sup>70</sup> Door de toename van het aantal Nederlanders in buitenlandse detentie legt de bezoekenorm druk op de personele capaciteit van de posten. Een goede afstemming ervan met Reclassering Nederland en de stichting Epafra achtte de minister daarom van belang. Naast de bezoekenorm kende de minister aan alle posten een attentiebudget toe van 7,50 – 15,00 euro per gedetineerde per bezoek voor aanschaf van bijvoorbeeld fruit en postzegels.

De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de gift per land of regio te indexeren nam de minister niet over vanwege de gecompliceerde verschillen in het prijsniveau per land en per individuele behoefte.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, TK 2005-2006, 12 januari 2006, 30 010 nr. 5.

<sup>69</sup> Hiervoor geldt wel dat de gedetineerde aangegeven moet hebben, en in staat moet zijn geweest dit aan te geven, bezoek te willen ontvangen.

<sup>70</sup> Ibidem, p. 2.

<sup>71</sup> Slotwet en jaarverslag van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2006, p. 75.

### Maatwerk

Begin december 2007 informeerde de minister de Tweede Kamer in een brief opnieuw.<sup>72</sup> Door de toename van het aantal gedetineerden in vooral Latijns-Amerika blijft de druk op de personele capaciteit van de posten hoog. Ook in landen als Duitsland, Frankrijk en Spanje hebben diverse consulaire medewerkers een dagtaak aan de begeleiding van Nederlandse gedetineerden. Het uitgangspunt blijft minimaal twee bezoeken per jaar. Daarnaast mogen posten bezoeken laten overnemen door vrijwilligers van Reclassering Nederland en de stichting Epafra.

Naast de twee bezoeken per jaar gaf de minister aan dat op ad hoc basis meer bezoeken mogen worden afgelegd. Voor kwetsbare gedetineerden gebeurde dit in de praktijk al. De minister stelde daar criteria voor op. Het moet gaan om: een sterk van de Nederlandse situatie afwijkende rechtsgang, een minderjarige gedetineerde of één van boven de 60 jaar, een gedetineerde in voorarrest, een gedetineerde die lang is gestraft (> 10 jaar) of de doodstraf heeft gekregen, een gedetineerde die moet zorgen voor ook in detentie aanwezige kinderen, een gedetineerde met ernstige fysieke of psychische problemen, een gedetineerde in sterk isolement en die bijvoorbeeld niet of nauwelijks kan communiceren met de buitenwereld en geen familie of vrijwilligers mag ontvangen of sterk van Nederland afwijkende detentieomstandigheden (hygiëne, veiligheid en voeding).<sup>73</sup>

In de begroting voor 2008 gaf het ministerie aan dat in 2007 was begonnen met differentiatie en dat de periode van intensivering in het gedetineerdenbeleid voorbij was. Het doel is om maatwerk te leveren<sup>74</sup>, en dat betekent monitoren op afstand voor gedetineerden die het zelf kunnen, en intensievere begeleiding voor wie dat nodig heeft vanwege bijvoorbeeld de moeilijke detentieomstandigheden, ziekte, fase in de rechtsgang of de grote afstand tot familie en vrienden.

| 67 |

### 4.3.3 Wettelijke kaders

In de visie van de Nederlandse staat bestaat er in het huidige volkenrecht geen formele plicht, maar wel een recht van staten om eigen burgers consulaire bijstand te verlenen.<sup>75</sup> Zoals beschreven in hoofdstuk 3, is deze regel vastgelegd in het Verdrag van Wenen inzake Diplomatieke Betrekkingen uit 1961 en in het Verdrag van Wenen inzake Consulaire Betrekkingen van 1963. Beide verdragen hebben bindende rechtskracht.

### Verenigde Naties

Artikel 36 van het Verdrag inzake Consulaire Betrekkingen gaat over consulaire bijstand aan onderdanen in buitenlandse detentie. Consulaire medewerkers hebben het recht om contact te onderhouden met hun onderdanen in buitenlandse detentie. En vice versa hebben onderdanen het recht tot toegang tot hun diplomatieke vertegenwoordiging. De mogelijkheid om als gedetineerde van buitenlandse afkomst contact te maken met de consulaire vertegenwoordiging is ook vastgelegd in het Verdrag Standaard Minimum Regels

<sup>72</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, TK 2007-2008, 4 december 2007, 30 010, nr. 6.

<sup>73</sup> Ibidem, p. 6.

<sup>74</sup> Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2008, *Memorie van Toelichting*, TK 2007-2008, 31200 V Nr. 2, p. 115.

<sup>75</sup> IOB Evaluatie n° 295, 2003, *Behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba*.

voor de Behandeling van Gedetineerden uit 1955. Dat bevat geen bindende voorschriften, maar geeft normen en richtlijnen voor het omgaan met gedetineerden.

#### *Raad van Europa*

In de Europese Gevangenisregels van de Raad van Europa uit 2006 is een afzonderlijke sectie gewijd aan vreemdelingen. In regel 37 staat hoe gedetineerden van buitenlandse afkomst geïnformeerd moeten worden over de mogelijkheid van contact met hun diplomatieke vertegenwoordiging: dat de autoriteiten volledig moeten samenwerken met de diplomatieke vertegenwoordigers, dat er specifieke informatie beschikbaar moet zijn over juridische bijstand en dat de gedetineerde op de hoogte moet worden gebracht over de mogelijkheid om een straf in een ander land te ondergaan.

De overbrenging van gevonniste personen is in Europees verband in 1983 vastgelegd in de Council of Europe Convention on the Transfer of Sentenced Persons. Nederland is partij bij dit verdrag dat bekend staat onder de naam Verdrag Overbrenging Gevonniste Personen.

#### **4.3.4 Overdracht tenuitvoerlegging straf (WOTS)**

De overbrenging van Nederlandse gedetineerden naar Nederland om hun straf in ons land uit te zitten is deel van de gedetineerdenbegeleiding. In de Nederlandse uitvoeringswet, de Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen (WOTS), uit 1986 is bepaald dat deze mogelijkheid alleen bestaat, als er een bilateraal of multilateraal verdrag is, zoals het VOGP.<sup>76</sup>

Dankzij het VOGP kan een in het buitenland veroordeelde Nederlander onder bepaalde voorwaarden zijn straf in een Nederlandse gevangenis ondergaan. Nederland heeft een bilateraal verdrag gesloten met Venezuela, Marokko en Thailand. Het doel van de overbrenging is een betere re-integratie en resocialisatie in het eigen land. De uitvoering van de verdragen vindt plaats onder leiding van de minister van Justitie.

Voor overbrenging gelden bepaalde voorwaarden, zoals het hebben van de Nederlandse nationaliteit, of een verblijfsvergunning en een aantoonbare band met Nederland. Daarnaast moet de veroordeling onherroepelijk zijn, dat wil zeggen dat geen hoger beroep meer aangetekend kan worden en er geen procedure van hoger beroep mag lopen op het moment van de aanvraag, en er moet sprake zijn van straf die minstens nog zes maanden duurt.<sup>77</sup> De gedetineerde mag niet al eens eerder zijn overgebracht naar Nederland.

Indien de gedetineerde aan alle voorwaarden voldoet kan hij zelf een verzoek tot overbrenging bij de lokale autoriteiten indienen. Er bestaat echter geen recht op overbrenging. Overbrenging is alleen mogelijk als zowel de autoriteiten van het land van detentie als de Nederlandse autoriteiten hun instemming geven. De procedures die het ministerie van Justitie moet volgen zijn arbeidsintensief en tijdrovend. Gemiddeld duurt het 12 tot 18 maanden voordat een gedetineerde is overgebracht.

<sup>76</sup> De Nederlandse Antillen en Aruba kennen een eigen uitvoeringswet voor het overbrengen van gedetineerde Antillianen en Arubanen, de Overdracht Tenuitvoerlegging van Strafvonnissen (LOTS).

<sup>77</sup> Folder van het ministerie van Buitenlandse Zaken, juli 2006. *In het buitenland veroordeeld. In Nederland de staf ondergaan.*

### *EU Kaderbesluit*

Er is een Europees Kaderbesluit Overbrenging Gevonniste Personen. Dat regelt de overbrenging van gedetineerden die veroordeeld zijn in een lidstaat naar hun Europese land van herkomst. Een Nederlander die na inwerkingtreding van dit besluit in december 2011 bijvoorbeeld in Duitsland is veroordeeld kan worden overgebracht naar Nederland om daar de opgelegde straf uit te zitten. Het besluit geldt alleen voor nieuwe gevallen, dus voor gedetineerden die na december 2011 zijn gearresteerd en onherroepelijk veroordeeld, en alleen voor overbrenging tussen lidstaten onderling. De overbrenging kan plaatsvinden naar de lidstaat waarvan de veroordeelde de nationaliteit bezit of naar de lidstaat waar hij woont. Door het ontbreken van terugwerkende kracht valt niet één Nederlandse gedetineerde die nu in een gevangenis in een andere lidstaat zit, onder het kaderbesluit. Het is aan de veroordelende staat om te besluiten of iemand overgebracht wordt. Er is dus niet, zoals bij de WOTS, sprake van een verzoek. De overbrenging kan plaatsvinden zonder instemming van de gedetineerde.

## 4.3.5 Vormgeving verantwoordelijkheden

### *Betrokken actoren*

Bij Buitenlandse Zaken verleent de directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid (DCM) in samenwerking met de posten bijstand aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Het doet dit op basis van beleidsartikel 7.1. Daarnaast begeleiden het Bureau Buitenland van Reclassering Nederland en de stichting Epafras Nederlanders in buitenlandse detentie. Het ministerie steunt de onderlinge afstemming, communicatie en informatie-uitwisseling om tot een effectievere inzet van de capaciteit te komen.<sup>78</sup>

| 69 |

### *Verantwoordelijkheden ministerie en posten*

Gedetineerdenbegeleiding is een belangrijk onderdeel van de consulaire werkzaamheden van het ministerie en de posten. De taken van de posten staan uitgebreid beschreven in het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken. Ze lopen uiteen van het melden van arrestaties tot het bezoeken van gedetineerden en hen informeren over rechtsbijstand.

### *Melding arrestatie*

Artikel 36 van het Verdrag van Wenen verplicht buitenlandse autoriteiten om een arrestant te informeren over de mogelijkheid om de consulaire vertegenwoordigingen over zijn arrestatie in te lichten.

De post probeert een gedetineerde vervolgens zo snel mogelijk te bezoeken en hem van informatie te voorzien. Wanneer dit onmogelijk is, dan ontvangt hij de informatie via de post. Zij bevat onder meer het boekje 'Gearresteerd in...', een uitgave van het ministerie en beschikbaar voor vijftientig landen.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> Instructie van DCM aan alle posten, 26 maart 2009, berichtenverkeer Buitenlandse Zaken.

<sup>79</sup> Van de volgende landen is er een brochure 'Gearresteerd in .....': Australië, België, Brazilië, Colombia, Denemarken, Dominicaanse Republiek, Duitsland, Ecuador, Engeland, Frankrijk, Ierland, Italië, Japan, Marokko, Noorwegen, Oostenrijk, Peru, Portugal, Spanje, Suriname, Thailand, Turkije, Venezuela, Verenigde Staten van Amerika, Zweden.

### Rechtsgang

Het Nederlandse beleid gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van gedetineerden om te voorzien in juridische bijstand, in combinatie met de plicht van het land van detentie om een advocaat ter beschikking te stellen als betrokkene daartoe zelf de middelen mist.<sup>80</sup>

Hoewel een post niet in de rechtsgang van een ander land mag treden, kan zij de gedetineerde wel informeren over de rechtsgang en de weg wijzen naar juridische hulp.

Indien de gedetineerde hierom verzoekt kan de post een lijst verstrekken met 'te goeder naam en faam' bekend staande advocaten. Echter, uit interviews met contactpersonen en gesprekken op enkele posten blijkt dat zo'n lijst in de praktijk vaak niet wordt verstrekt omdat de post er toch op aangekeken wordt als de kwaliteit en de prijzen van de bijstand tegenvallen. Tegelijk blijkt uit gesprekken met contactpersonen van gedetineerden de behoefte aan een lijst met advocaten groot.<sup>81</sup>

### Begeleiding en terugkeer

Ook na het vonnis bezoekt de post de gedetineerde regelmatig, al dan niet in samenwerking met vrijwilligers. De wijze waarop de post, op grond van het Handboek Bedrijfsvoering, vorm geeft aan gedetineerdenbegeleiding is door de verschillen per land in de praktijk niet overal dezelfde. Die verschillen betreffen het aantal gedetineerden per post, de afstand tot de gevangnissen, de detentieomstandigheden, het functioneren van de rechtsgang, de aanwezigheid of afwezigheid van een overbrengingsverdrag en de samenwerking met de lokale autoriteiten. Daarnaast zijn van belang in hoeverre consulaire medewerkers zich, naast hun overige werk, 'vrij' kunnen maken voor gedetineerdenbegeleiding, hun persoonlijke interesse en het effect van personele wisselingen. De personele inzet hangt ook samen met prioriteit die de Chef de Poste – binnen het gegeven budget - er aan geeft en met de ondersteuning van bezoekenwilligers van Reclassering Nederland.

| 70 |

### Nazorg Nederland

Zodra een Nederlander vrij komt, vervalt de gedetineerdenbegeleiding vanuit de post. Veel Nederlanders keren na afloop van hun detentie terug naar hun land. Het valt echter op dat de schakels in de keten bij de nazorg onvoldoende op elkaar aansluiten,<sup>82</sup> en dat de nazorg aan gedetineerden uit het buitenland minder is dan de nazorg aan gedetineerden in Nederlandse penitentiaire inrichtingen. Die laatste worden actief voorbereid op hun terugkeer. Bij de gedetineerden in het buitenland gebeurt dat ook wel maar de daarvoor verantwoordelijke vrijwilligers van de reclassering missen door hun langjarige verblijf in het buitenland vaak het zicht op de actuele situatie in Nederland. Bovendien staan oud-gedetineerden uit het buitenland vaak niet meer ingeschreven bij een gemeente en vallen zij buiten het zicht van het coördinatiepunt ex-gedetineerden, dat gemeenten sinds 2004 hebben. Nederlanders die uit buitenlandse detentie terugkeren kunnen maximaal drie maanden gebruik maken van informatie en advies van medewerkers van het Bureau Buitenland van Reclassering Nederland.

<sup>80</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, TK 2008-2009, 29 april 2009, 30 010 nr. 16, p. 1.

<sup>81</sup> Interviews met contactpersonen in het kader van promotieonderzoek UvT.

<sup>82</sup> Intern IOB verslag themabijeenkomst gedetineerdenbegeleiding La Nucía, 13 april 2010.

### *Samenwerking met Reclassering Nederland en Stichting Epafra*

Naast het ministerie begeleiden het Bureau Buitenland van Reclassering Nederland en de stichting Epafra burgers in buitenlandse detentie. Beide organisaties ontvangen daarvoor jaarlijks subsidie van de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Justitie.

### *Reclassering Nederland*

Het Bureau Buitenland van Reclassering Nederland ondersteunt sinds 1975 Nederlanders in buitenlandse detentie. Het wil daarmee bijdragen aan een veiliger samenleving en minder recidive. Het heeft twee taken: het bieden van reclasseringsbegeleiding aan Nederlanders in buitenlandse detentie, en het behartigen van de internationale betrekkingen op het terrein van reclassering en, in het verlengde daarvan, bijdragen aan de capaciteitsopbouw van reclassering in andere landen. De begeleiding bestaat onder andere uit regelmatig bezoek aan gedetineerden door de eigen vrijwilligers.<sup>83</sup> Het Bureau Buitenland coördineert een netwerk van ruim 300 Nederlandstalige vrijwilligers in 52 landen. In de subsidieovereenkomst verplicht Reclassering Nederland zich tot 6.000 bezoeken jaarlijks aan 1.500 gedetineerden.

Uit de voor de beleidsdoorlichting gehouden enquête blijkt dat 46 procent van de posten, die maximaal 20 gedetineerden in hun regio hebben, de diensten van bezoekvrijwilligers gebruiken. Van de posten met meer dan 20 gedetineerden in hun regio doet 95 procent dat. Driekwart van deze posten heeft meer dan vijf bezoekvrijwilligers.

| 71 |

De posten die bezoekvrijwilligers inzetten geven in de enquête aan dat dit in meer dan de helft van de gevallen leidt tot lastenvermindering en tot een verbetering van het contact met de gedetineerde. Hierdoor kan de post het ministerie beter inlichten over diens situatie. Volgens de posten leidt de inzet van vrijwilligers niet tot betere detentieomstandigheden of beter contact met de gevangenisautoriteiten.

Uit interviews op posten blijkt dat tegenover de tijdsbesparing een tijdsinvestering staat. Die zit vooral in de werving en selectie van bezoekvrijwilligers en in de organisatie van periodieke regionale trainingconferenties voor hen. Daarnaast is er regelmatig contact en afstemming tussen de bezoekvrijwilligers, de post en Reclassering Nederland. Reclassering Nederland ondersteunt de post en het ministerie bij de werving, selectie en opleiding van bezoekvrijwilligers.

### *Stichting Epafra*

De stichting Epafra biedt geestelijke ondersteuning aan burgers in buitenlandse detentie. Zij werkt met pastorale gezanten, dat zijn geestelijke verzorgers, die hun werk op vrijwillige basis doen. Daarin ligt het accent op persoonlijke gesprekken met een focus op zingeving, het onderhouden van correspondentie, en contact met relaties van gedetineerden. Van elk bezoek maken zij een verslag. De stichting werkt met meer dan 43 pastorale gezanten die vanuit Nederland naar één of meerdere landen vertrekken. Ze zijn afkomstig uit verschillende religies (christelijk, islamitisch) en denominaties (protestants, rooms-katholiek). Buitenlandse Zaken subsidieert hun reis- en verblijfskosten en steunt hun reizen logistiek

<sup>83</sup> De frequentie is afhankelijk van de situatie per land, maar gemiddeld eens per zes weken.



en inhoudelijk. Sinds 1998 geeft het ministerie Epafras jaarlijks subsidie. Die werd in 2008 verhoogd, waardoor het aantal reizen toenam. De stichting ontvangt ook subsidie van het ministerie van Justitie.

#### 4.3.6 Financiën

De uitgaven van Buitenlandse Zaken aan gedetineerdenbegeleiding beslaan meerdere onderdelen. In tabel 4.4 staan de uitgaven uit 2009. Het gaat om materiële uitgaven (voor opleidingen en bijvoorbeeld computersystemen), personeelskosten (incl. reiskosten) en een post 'overige uitgaven aan gedetineerdenbegeleiding'. Die laatste omvat de subsidie aan Stichting Epafras en Reclassering Nederland, giften, attenties, medicijnen en voorlichting aan gedetineerden.

Tabel 4.4 Uitgaven gedetineerdenbegeleiding ministerie van Buitenlandse Zaken 2009	
Personele kosten ministerie	€ 1.221.519
Materiële kosten ministerie	€ 205.000
<b>Totale kosten ministerie</b>	<b>€ 1.426.519</b>
Totale kosten posten	€ 3.511.846
Overige kosten gedetineerdenbegeleiding (gift, etc.)	€ 2.000.000
<b>Totale uitgaven gedetineerdenbegeleiding</b>	<b>€ 6.938.365</b>

Bron: interne berekeningen DCM

In tabel 4.4 zijn niet de kosten voor overbrenging van gedetineerden naar Nederland om hier hun straf uit te zitten en de kosten van hun resterende gevangenschap in Nederland opgenomen. Die komen voor rekening van het ministerie van Justitie. Ongeveer 200 gedetineerden maken hier jaarlijks gebruik van.

De subsidie die Epafras en Reclassering Nederland ontvangen steeg tussen 2006 en 2009 van ruim 8 ton naar ruim 1,2 miljoen euro. Tot en met 2007 ging het grootste deel naar Reclassering Nederland, vanaf 2008 is dat door verhoging van de subsidie aan Epafras andersom. Ook het ministerie van Justitie subsidieert de gedetineerdenbegeleiding in het buitenland door Reclassering Nederland en Epafras. In 2009 ging het om 600.000 euro. Dat bedrag is niet opgenomen in tabel 4.4.

#### Kostprijs per gedetineerde per jaar

Op verzoek van de Tweede Kamer zette Buitenlandse Zaken in 2009 de kosten van consulaire bijstand per gedetineerde per jaar op een rijtje. Dat gebeurde naar aanleiding van het hoge aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland en de hoge recidive binnen deze groep.<sup>84</sup> De berekening is deels gebaseerd op de uitgaven die in de begroting zijn opgenomen, zoals de subsidie aan Reclassering Nederland en Epafras en de maandelijkse gift van 30 euro. Omdat de personele kosten op de posten niet uit de begroting zijn af te leiden, hield Buitenlandse Zaken een representatieve steekproef, waarin posten uit alle continenten, uit landen met goede en minder goede detentieomstandigheden en met veel en met

<sup>84</sup> Verslag van een Algemeen Overleg, TK 2008-2009, 5 november 2008, 30 010 nr. 11.

weinig gedetineerden zijn vertegenwoordigd. De benaderde posten gaven op hoeveel tijd zij besteden aan gedetineerdenbegeleiding. Daarnaast heeft het ministerie gerekend met een opslag voor kosten vanwege plaatsing in het buitenland.

Tabel 4.5 Kostprijs gedetineerdenbegeleiding 2009	
Kostensoort	
Uitgaven posten	€ 3.511.846
Uitgaven ministerie	€ 1.426.519
Uitgaven gedetineerdenbegeleiding	€ 2.000.000
Subsidie Ministerie van Justitie	€ 600.000
Totale uitgaven gedetineerdenbegeleiding	€ 7.538.365
Aantal gedetineerden	2.580
Uitgaven per gedetineerde per jaar	€ 2.920

Bron: Brief minister van Buitenlandse Zaken aan Tweede Kamer, 30 010 nr. 15, 9 april 2009

Uit de berekeningen voor 2009 blijken de gemiddelde uitgaven per gedetineerde 2.920 euro te bedragen. Dat zijn zowel uitgaven van het ministerie van Justitie als van Buitenlandse Zaken.<sup>85</sup> Als er alleen wordt gekeken naar de uitgaven van het ministerie van Buitenlandse Zaken dan bedragen die 2.689 euro per gedetineerde per jaar. Ongeveer tweederde van de kosten gaan op aan personeel. De kosten op posten worden beïnvloed door het aantal arbeidsuren per gedetineerde, en die hangen weer samen met reisafstanden, detentieomstandigheden en het aantal locaties. De meeste posten met veel gedetineerden hebben te maken met grote reisafstanden en veel locaties. Hierdoor blijven schaalvoordelen voor posten met veel gedetineerden marginaal.<sup>86</sup>

| 73 |

### 4.3.7 Doelmatigheid

#### *Communicatie, afstemming en coördinatie*

Een tevredenheidsenquête van het ministerie uit 2009 onder de posten biedt relevante informatie over de afstemming tussen ministerie en posten. De posten zijn zeer tevreden over de werking van het Handboek Bedrijfsvoering en de wijze en de snelheid waarmee het ministerie (i.c. de directie DCM) reageert op verzoeken om steun of advies van een post. Consulaire medewerkers op de posten met gedetineerdenbegeleiding als taak vinden regionale bijeenkomsten over die begeleiding zeer waardevol en hebben zelfs behoefte aan meer conferenties. Het ministerie overweegt om in 2011 de frequentie ervan te verhogen.<sup>87</sup> Ook in de jaarlijkse rapporten van de Inspectie Bedrijfsvoering (ISB) komt naar voren dat het gedetineerdenbeleid met grote zorgvuldigheid en betrokkenheid en op een hoog niveau wordt uitgevoerd.

De relatie met Reclassering Nederland en Epafras is in ontwikkeling. De afstemming met de vrijwilligers en gezanten van beide instellingen bij de bezoeken aan individuele gedetineerden is een aandachtspunt, zeker nu het ministerie hen een grotere rol wil geven. De invoering van

<sup>85</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, TK 2008-2009, 9 april 2009, 30 010 nr. 15.

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> Memo over de uitgevoerde tevredenheidsenquête DPV-DCZ juni 2009, 18 januari 2010, p. 1.

een individueel bezoekplan biedt de mogelijkheid ieders rol, taken en verantwoordelijkheden in de verschillende fasen van het begeleidingsproces nadrukkelijk vast te leggen. Het traject van nazorg na detentie verdient aparte aandacht.

Afstemming en coördinatie in Europees verband komt voor gedetineerdenbegeleiding weinig voor. Dit heeft meerdere oorzaken. Ten eerste hebben de meeste lidstaten minder landgenoten in buitenlandse detentie dan Nederland en/of is de spreiding over meerdere landen minder groot. Ten tweede verschilt de wijze van begeleiding van lidstaat tot lidstaat. Gedetineerdenbeleid wordt vaak beschouwd als een puur nationale aangelegenheid. Ten derde ontbreekt er in het buitenland standaardoverleg op consulaire terrein. Of er een overleg komt en wat dan de agenda is hangt vaak af van de inzet van de lidstaat, die voorzitter is van de Europese Raad. Als er al informatie-uitwisseling en samenwerking is dan gebeurt dat vaak op bilateraal niveau. Met de inwerkingtreding van het Europees Kaderbesluit Overbrenging Gevonniste Personen in 2011 komt er naar verwachting meer Europese samenwerking en overleg voor gedetineerdenbegeleiding.

#### *Tijd/capaciteit*

Op het ministerie zijn 16 medewerkers betrokken bij gedetineerdenbegeleiding. Hun gemiddelde inzet per gedetineerde bedraagt acht uur. In 2009 besteedde het ministerie in totaal 20.550 uren aan gedetineerdenbegeleiding.<sup>88</sup> De personele inzet op de posten bedraagt gemiddeld 26 uur per gedetineerde. Uit de postenquête blijken zij gemiddeld 12 procent van hun tijd daaraan te besteden. Gemiddeld werkt per post 0,6 fte aan gedetineerdenbegeleiding. Een post heeft in zijn regio gemiddeld zeven gevangenis; bijna de helft (45 procent) bevindt zich op meer dan twee uur reizen.

| 74 |

#### *Toerusting*

Uit de interviews op de posten komt naar voren dat vooral de posten met een grote gedetineerdenpopulatie moeite hebben de minimale bezoekenorm van twee te halen. Gelet op de bezuinigingen in de komende jaren denken zij de norm nog minder te kunnen garanderen. Vanuit hen klinkt de roep om er niet langer aan vast te houden en meer bezoeken over te laten aan de vrijwilligers van Reclassering Nederland en medewerkers van Epafras. Het accent in de bezoeken door medewerkers van posten dient in deze visie vooral te liggen op de begin- en eindfase van de detentie.

#### *Maatregelen*

Met de invoering van het elektronisch datasysteem KOMPAS kan de bezoekenorm tot op individueel niveau worden gemonitord. Met de voorganger ervan, Prison, kon dit niet. Het toenemend gebruik van informatieverstrekking via de website van het ministerie kan ook als maatregel voor grotere doelmatigheid worden gezien. Uit de enquête onder contactpersonen blijkt echter dat slechts 6 procent de website gebruikt, en nog geen 3 procent haalt informatie van de website van de post in het land van detentie.

<sup>88</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, TK 2008-2009, 9 april 2009, 30 010 nr. 15.

### Monitoring

Zodra een post een melding van arrestatie of detentie binnenkrijgt registreert zij die elektronisch. Vervolgens informeert zij het ministerie van Buitenlandse Zaken daarover. Naast een persoonlijk elektronisch dossier maakt de postmedewerker steeds een fysiek dossier. Dat wordt op het consulaat bewaard. Ook de case manager op het ministerie houdt een fysiek dossier bij. Dat bewaart hij in het archief van Buitenlandse Zaken. Met de invoering van het elektronisch datasysteem KOMPAS is duidelijk wanneer een gedetineerde niet tweemaal per jaar bezoek ontvangt; het wordt automatisch gemeld.

### 4.3.8 Doeltreffendheid

#### Behaalde resultaten

Het gedetineerdenbeleid van Buitenlandse Zaken heeft twee doelstellingen: zorgen dat een Nederlandse gedetineerde in het buitenland elke mogelijkheid krijgt die de wetgeving in het land van detentie biedt, en toezien op de zorg voor menswaardige omstandigheden in de gevangenis.

De door Buitenlandse Zaken gehanteerde indicator van minimaal twee bezoeken per jaar, met de mogelijkheid van differentiatie, geeft geen duidelijkheid over de mate waarin die doelstellingen worden bereikt. In de begroting van 2008 wordt een streefwaarde genoemd van 90 procent van de ongeveer 2.500 Nederlandse gedetineerden in het buitenland dat minimaal twee keer per jaar wordt bezocht.

| 75 |

In tabel 4.6 staat het aantal bezoeken aan gedetineerden, opgesplitst naar bezoeken van postmedewerkers, Reclassering Nederland en Epafra. De bezoeken van de posten nemen tussen 2006 en 2009 af. Het gemiddelde aantal bezoeken van posten per gedetineerde per jaar is sinds 2007 gedaald van 2,8 naar 2,3. Maar met dit gemiddelde kan niet worden vastgesteld of de norm wordt gehaald. Het kan zijn dat sommige gedetineerden vaker zijn bezocht en andere nauwelijks.

Wanneer de inzet van bezoekvrijwilligers van Reclassering Nederland en pastorale gezanten van Epafra wordt meegenomen ontstaat een ander beeld, ook al is dat niet relevant voor het halen van de bezoekenorm. In 2009 bezochten posten, vrijwilligers en pastorale gezanten gedetineerden gemiddeld 5,8 keer. Dat was iets vaker dan in 2008.

Tussen 2006 en 2009 nam het aantal bezoeken van beide instellingen toe met bijna 1.250 (15 procent). Zij compenseren de daling van de bezoeken door de medewerkers van de posten. Die ontwikkeling weerspiegelt de beleidslijn van meer samenwerking met externe partijen. Sinds 2007 is Reclassering Nederland koploper bij bezoeken aan gedetineerden. Dankzij zijn grote netwerk van bezoekvrijwilligers bereikt Reclassering Nederland, in vergelijking met stichting Epafra, ruim vier keer zoveel gedetineerden.

**Tabel 4.6**    **Overzicht aantal bezoeken aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland 2006-2009**

Omschrijving	2006	2007	2008	2009
Reclassering Nederland bezoeken	6.115	7.389	6.422	7.011
Epafras bezoeken	1.276	1.413	1.679	1.622
BZ bezoeken gedetineerden	6.978	6.950	6.106	5.916
Totaal bezoeken gedetineerden	14.369	15.752	14.207	14.549
<b>Total aantal bezoeken per gedetineerde</b>	<b>5,7</b>	<b>6,2</b>	<b>5,5</b>	<b>5,7</b>
<b>Gemiddeld aantal BZ bezoeken per gedetineerde</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken

### *Klachten en tevredenheid*

In paragraaf 4.2.7 is aangegeven dat klachten over hulpverzoeken en gedetineerdenbegeleiding samen in de klachtenregistratie terechtkomen. Daardoor blijft onduidelijk welke klachten over gedetineerdenbeleid gaan. In 2009 werden 109 klachten ingediend. Ze zijn schriftelijk afgehandeld, op het ministerie of de post.

| 76 |

In 2008 deed de Universiteit van Tilburg onderzoek naar de tevredenheid van de gedetineerden over het gedetineerdenbeleid. De respons op een aan alle gedetineerden in het buitenland toegestuurde schriftelijke vragenlijst was 22 procent, ofwel 584 Nederlanders in buitenlandse detentie. Uit persoonlijke interviews met enkele van hen, in het kader van deze beleidsdoorlichting, en het Tilburgse onderzoek blijken gedetineerden graag van te voren te worden ingelicht over een op handen zijnd bezoek. Een post kondigt een bezoek van de eigen medewerker, een bezoekerijwilliger of een pastorale gezant wel van tevoren aan bij de lokale autoriteiten, maar dat hoort een individuele gedetineerde zelden. Daardoor kan hij zich niet voorbereiden terwijl hij daar vaak wel behoefte aan heeft. Overwogen zou kunnen worden de gedetineerde schriftelijk te informeren over het geplande bezoek.

Uit de resultaten van het Tilburgse onderzoek blijkt dat 67 procent van de gedetineerden tevreden tot zeer tevreden te zijn over wat de post, binnen de mogelijkheden, voor hem of haar betekent. De activiteiten die zij het meest op prijs stellen zijn het persoonlijk bezoek direct na hun arrestatie of detentie, de informatie over de rechtsgang in het land van detentie, de begeleiding bij de terugkeerprocedure (WOTS), aandacht voor hun gezondheid en het onderhouden van contact met hun contactpersoon thuis.

Van de gedetineerden uit het Tilburgse onderzoek heeft ruim de helft (53 procent) begeleiding van Reclassering Nederland ontvangen. De twee meest geboden begeleidingsvormen, bezoek van een reclasseringsvrijwilliger en aandacht voor de persoonlijke situatie en ontwikkeling, worden ook als belangrijkste gezien, samen met hulp bij de terugkeerprocedure. De frequentie van bezoeken door de reclasseringsvrijwilligers vinden zij in ruim de helft van de gevallen goed tot uitstekend. Het nuttigst zijn de gesprekken over de toekomst, hulp bij de terugkeerprocedure (WOTS) en informatie en advies bij de eerste opvang na terugkeer in Nederland. Ook de mate van tevredenheid bij contactpersonen zegt iets over de uitvoering van het

beleid. In het kader van deze beleidsdoorlichting is een enquête onder contactpersonen van Nederlandse gedetineerden gehouden, waarbij wordt opgemerkt dat meer dan de helft van hen geen contactpersoon heeft aangewezen. Aan de enquête deden 241 contactpersonen mee, een respons van 20 procent (zie bijlage 9). Het beeld van hun tevredenheid is gemengd. Het aantal dat tevreden is over de begeleiding is even groot als het aantal ontevreden. Positieve factoren zijn de bezoeken aan hun relaties, de periodieke informatie aan de gedetineerde en de contactpersonen, de bereikbaarheid van het ministerie en de extra dienstverlening door de diplomatieke vertegenwoordiging, zoals de vertaling van papieren. Negatieve factoren zijn dat hun bezoeken onaangekondigd blijven waardoor een gedetineerde onvoorbereid is, de informatievoorziening door het ministerie en de begeleiding bij de overgang naar de maatschappij. Bijna de helft krijgt de informatie van een medewerker van Buitenlandse Zaken. Ruim 30 procent haalt die uit de brochure 'Gearresteerd in (land van detentie)'. En, zoals gezegd, slechts 6 procent gebruikt er de website van het ministerie voor, en nog geen 3 procent de website van de Nederlandse vertegenwoordiging in het land van detentie. Tweederde van de contactpersonen (66 procent) had begeleiding van het ministerie van Buitenlandse Zaken verwacht toen hun relatie werd gearresteerd of gedetineerd. Een derde geeft aan dat de verwachtingen zijn uitgekomen maar bij bijna de helft van de contactpersonen (48 procent) was dat niet het geval. De contactpersonen vinden dat ze onvoldoende op de hoogte worden gehouden en dat informatie soms te laat komt.

#### 4.3.9 Samenvatting en conclusies

Het ministerie van Buitenlandse Zaken begeleidt Nederlanders in buitenlandse detentie, maar zij kunnen hieraan geen rechten ontlenuen. De doelstellingen van het beleid zijn hen elke mogelijkheid te bieden die de wetgeving in het land van detentie kent en toe te zien op de zorg voor menswaardige omstandigheden in de gevangenis. De instructies voor gedetineerdenbegeleiding staan duidelijk omschreven in het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken. Zij bieden een goede basis. Door de verschillen per land is het onmogelijk de begeleiding overal op dezelfde wijze uit te voeren. Dat geeft posten een zekere bewegingsvrijheid om het gedetineerdenbeleid af te stemmen op de lokale omstandigheden. De keerzijde daarvan, zoals bij enkele bezoeken aan posten werd geconstateerd, is dat het beleid kwetsbaarder wordt en afhankelijk kan worden van de persoonlijke voorkeur van de Chef de Poste, de persoonlijke interesse van consulaire medewerkers of personele wisselingen.

Het ministerie toetst niet rechtstreeks of de twee doelstellingen worden gehaald. Wel hanteert het een standaard bezoekenorm dat 90 procent van de gedetineerden jaarlijks minstens twee keer wordt bezocht. De hoogte van de norm is niet onderbouwd, evenmin als de veronderstelde bijdrage van de bezoekenorm aan het verwezenlijken van de doelstellingen. Bovendien was ten tijde van deze beleidsdoorlichting het informatiesysteem nog niet zodanig ingericht dat getoetst kan worden of de norm op het niveau van de individuele gedetineerde is gehaald. Uit het feit dat vertegenwoordigers van de posten Nederlandse gedetineerden in 2009 gemiddeld 2,3 keer bezochten kunnen dan ook geen conclusies daarover worden getrokken.

Een enquête onder gedetineerden en contactpersonen biedt zicht op wat de activiteiten van de posten opleveren. Gedetineerden zijn over het algemeen tevreden over de ontvangen begeleiding, vooral in de eerste fase van de detentie. Contactpersonen zijn in verhouding tot gedetineerden minder tevreden, omdat de helft vindt dat ze onvoldoende op de hoogte worden gehouden en dat de informatie soms te laat komt. Verbeterpunten zijn de informatieverschaffing door posten en ministerie over bijvoorbeeld het tijdstip van een bezoek door een consulaire medewerker en het verstrekken van een lijst met contactgegevens van advocaten.

Vooraf de posten met veel gedetineerden geven aan dat de bezoekfrequentie de komende jaren onder druk komt te staan door de bezuinigingen. Zij bepleiten een verdergaande verschuiving van deze activiteit naar de mensen van Reclassering Nederland en Epafras. Zij leggen sinds 2007 meer bezoeken af aan gedetineerden dan consulaire medewerkers. De afstemming tussen de posten, het ministerie, Reclassering Nederland en Epafras is een aandachtspunt. In een individueel bezoekplan per gedetineerde kan ieders rol in de begeleiding worden vastgelegd, gegeven de bestaande persoonlijke situatie van de gedetineerde en zijn omstandigheden. Dat maakt de uitvoering minder vrijblijvend. De invoering van een individueel bezoekplan biedt de mogelijkheid om uitdrukkelijk vast te leggen hoe en door wie zorg wordt gedragen voor de nazorg na de detentie.

| 78 |

## 4.4 Internationale kinderontvoeringszaken

*'En als je kind dan wordt ontvoerd,  
verwacht je wel van de overheid dat ze alles doet  
om hem terug te brengen.'*

*(Uitspraak van een ouder van een ontvoerd kind)*

### 4.4.1 Beleidsomschrijving

Er is sprake van internationale kinderontvoering als een kind ongeoorloofd naar een ander land wordt overgebracht of daar ongeoorloofd wordt vastgehouden. Ongeoorloofd is wanneer het verblijf in strijd is met het gezagsrecht van het land waar het kind zijn hoofdverblijf had, de plaats waar het zwaartepunt van zijn leven lag en waar hij of zij vriendjes of vriendinnetjes had. Bij internationale kinderontvoering gaat het meestal om een ouder die een kind meeneemt naar een ander land zonder toestemming van de andere ouder. In sommige gevallen krijgen ook grootouders, familieleden of andere belanghebbenden daarmee te maken. Of ze maken zich er aan schuldig.<sup>89</sup>

Internationale kinderontvoeringen kunnen worden opgedeeld in ontvoeringszaken naar verdragslanden bij het Haagse Kinderontvoeringsverdrag (HKOV) en naar niet-verdragslanden. Nederland is verdragspartij bij het HKOV en heeft daardoor bepaalde verplichtingen bij het terugleiden van ontvoerde kinderen. De eerst verantwoordelijke hiervoor is de Centrale

<sup>89</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-kinderontvoering/vraag-en-antwoord/wat-is-internationale-kinderontvoering.html>

Autoriteit<sup>90</sup> van het ministerie van Justitie. Pas wanneer het netwerk van centrale autoriteiten van de verdragslanden in enige zaak onvoldoende functioneert of er sprake is van een ontvoering naar een niet-verdragsland, worden het ministerie van Buitenlandse Zaken en de posten betrokken bij inspanningen om een ontvoerd kind terug te brengen.

#### 4.4.2 Wettelijke kaders

Het wettelijke kader van internationale kinderontvoeringen is vastgelegd in drie regelingen, het Wetboek van Strafrecht, het Haagse Kinderontvoeringsverdrag<sup>91</sup> en het Europese Verdrag betreffende de erkenning en ten uitvoerlegging van beslissingen inzake het gezag over kinderen.<sup>92</sup>

##### *Wetboek van Strafrecht*

In artikel 279 van het Wetboek van Strafrecht wordt ingegaan op de opsporing en de vervolging van ouders, die hun kind in strijd met een rechterlijke uitspraak niet terug laten gaan naar de ouder die door de rechter met de verzorging is belast.<sup>93</sup>

##### *Haagse Kinderontvoeringsverdrag (HKOV) en het Europese Verdrag*

Zowel het HKOV als het Europese Kinderverdrag zijn in Nederland op 1 september 1990 in werking getreden. Beide hebben het bewerkstelligen van de terugkeer van een kind tot doel naar het land waar het zijn gewone verblijfplaats had en werd onttrokken aan het gezag van de andere ouder zonder diens toestemming.

Het Europese Verdrag stelt de erkenning en tenuitvoerlegging van gezagsbeslissingen over kinderen en beslissingen over het herstel van het gezag centraal. Het gaat er van uit dat de aan de ontvoering voorafgaande toestand moet worden hersteld. Hiermee stelt het impliciet dat de gezagsbeslissingen die op die toestand van toepassing zijn moeten worden erkend.

Het HKOV regelt de erkenning van gezagsbeslissingen minder uitdrukkelijk en concentreert zich meer op de samenwerking tussen de verdragsstaten om ontvoering of het ongeoorloofd achterhouden van kinderen tegen te gaan of ongedaan te maken. Het heeft daarmee een ruimer bereik dan het Europese verdrag.<sup>94</sup>

Naast deze drie wettelijke regelingen bestaat nog het niet-bindende VN Verdrag voor de rechten van het kind.

<sup>90</sup> In de uitvoeringswet HKOV is geregeld dat de afdeling Juridische Zaken van het ministerie van Justitie optreedt als 'Centrale Autoriteit', een in het HKOV geregelde en bij alle verdragslanden voorkomende functie. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat voor deze beleidsdoorlichting niet is gekeken naar de uitvoering van het beleid door de Centrale Autoriteit en het Openbaar Ministerie. Wel is gekeken naar de communicatie met deze diensten.

<sup>91</sup> Het Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van Kinderen, Haagse conferentie voor Internationaal Privaatrecht, 25 oktober 1980 (in werking getreden op 1 september 1990).

<sup>92</sup> Luxemburg, 20 mei 1980 (in werking getreden op 1 september 1990).

<sup>93</sup> Degene die opzettelijk een minderjarige onttrekt aan het wettelijke gezag kan een maximale geldboete van € 18.500 of een gevangenisstraf van maximaal zes jaar krijgen. Wanneer er geweld of bedreiging in het spel is en de minderjarige onder de twaalf jaar is dan is de maximale gevangenisstraf negen jaar. De maximale geldboete neemt eveneens toe naar € 74.000.

<sup>94</sup> Verwers, C., Knaap van der, L.M. en Vervoorn, L., februari 2008, *Internationale kinderontvoering; onderzoek naar de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag vanuit Nederlands perspectief*, WODC/Ministerie van Justitie.



### *VN Verdrag voor de rechten van het kind*

Het VN Verdrag voor de rechten van het kind is een niet-bindend verdrag, waarin het recht op omgang van het kind met de vader en de moeder is geregeld. Het werd van kracht op 2 september 1990, na ratificatie door 20 lidstaten en wordt meestal het Kinderrechtenverdrag genoemd. Het bepaalt in de artikelen 9 tot 11 dat een kind niet mag worden gescheiden van zijn of haar ouders tegen hun wil, en als de ouders zijn gescheiden, dat het kind regelmatig persoonlijke betrekkingen en contact met beide ouders kan hebben. Daarnaast is in het verdrag opgenomen dat staten maatregelen moeten nemen ter bestrijding van het ongeoorloofd overbrengen van kinderen naar, en het niet doen terugbrengen van, kinderen uit het buitenland.

## 4.4.3 Vormgeving verantwoordelijkheden

### *Verdeling bevoegdheden*

Op grond van het HKOV en het Europese Verdrag dient elk verdragsland een Centrale Autoriteit aan te stellen belast met de uitvoering van de doelstellingen van de verdragen. In Nederland is deze functie neergelegd bij het ministerie van Justitie. De Centrale Autoriteit heeft zowel een rol bij inkomende als uitgaande teruggeleiding verzoeken. Inkomende verzoeken betreffen teruggeleiding van kinderen die ontvoerd zijn naar Nederland, uitgaande verzoeken gaan over ontvoeringen uit Nederland. In deze beleidsdoorlichting worden alleen uitgaande teruggeleiding verzoeken behandeld omdat het ministerie van Buitenlandse Zaken alleen daarbij een rol vervult. Bij een uitgaand verzoek voorziet de Centrale Autoriteit de achterblijvende ouder<sup>95</sup> van informatie. Daarnaast gaat zij na of het aanvankelijke verblijf van het ontvoerde kind in Nederland was, of er sprake is van ouderlijk gezag bij de achterblijvende, meldende, ouder en wat de woonplaats en het feitelijke verblijf van het kind was.<sup>96</sup> Ten slotte is het voor de Centrale Autoriteit belangrijk dat een Nederlandse grens is overschreden.<sup>97</sup>

Bij een ontvoering beslist de Officier van Justitie, in overleg met de Centrale Autoriteit, zo snel mogelijk of er wordt overgegaan tot een internationale signalering. Het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt hierover niet geconsulteerd. Een internationale signalering moet verhinderen dat het ontvoerde kind het Schengengebied onopgemerkt verlaat.

### *Ontvoeringen naar verdragslanden*

In het HKOV staat beschreven welke handelingen de Centrale Autoriteit moet uitvoeren voor de teruggeleiding van een ontvoerd kind. In het algemeen geldt dat de centrale autoriteiten van de respectieve landen kinderontvoeringen naar verdragslanden kunnen oplossen. De oplossing kan bestaan uit het terugleiden van het kind of een totstandkoming van een duurzame omgangsregeling.

<sup>95</sup> In een aantal gevallen is het niet de ouder die het verzoek tot teruggeleiding indient.

<sup>96</sup> Verwers, C., Knaap van der, L.M. en Vervoorn, L., februari 2008, *Internationale kinderontvoering; onderzoek naar de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringverdrag vanuit Nederlands perspectief*, WODC/Ministerie van Justitie.

<sup>97</sup> Bij een ontvoering van een Nederlands kind vanuit bijvoorbeeld Frankrijk naar de VS, is het een zaak waarbij de CA's van die twee verdragslanden bevoegd zijn.

#### Box 4.4 *Conflicterende regelgeving*

##### **Conflicterende regelgeving, resulterend in een onmogelijke situatie**

Tijdens het onderzoek van kinderontvoeringsdossiers is een conflicterende bepaling in het Haagse Kinderontvoeringsverdrag en de Nederlandse Paspoortwet zichtbaar geworden. Die heeft betrekking op de afgifte van reisdocumenten voor een ontvoerd kind. De Paspoortwet schrijft in artikel 34 lid 1 voor dat, alvorens een reisdocument kan worden afgegeven voor een (i.c. ontvoerde) minderjarige, de voorafgaande toestemming daarvoor van de wettelijke vertegenwoordiger(s), voogdijinstelling of Voogdijraad duidelijk moet zijn bij de instantie waar het reisdocument wordt aangevraagd. Dit betekent dat indien beide ouders nog over de ouderlijke macht beschikken, zij beide toestemming moeten geven. In tenminste één internationale kinderontvoeringszaak naar een verdragsland werd een voorgenomen teruggeleiding naar Nederland verzaagd. De vader had de ambassade om een reisdocument verzocht voor zijn zoon, voor wie de teruggeleiding was gelast. Doordat de ontvoerende moeder (die nog over het ouderlijk gezag beschikte omdat de ouders formeel nog niet waren gescheiden) evenwel geen toestemming wilde geven voor de afgifte ervan, stelde de ambassade zich op het standpunt dat geen (nood-)paspoort kon worden afgegeven. Hiermee leek de situatie te ontstaan dat de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag, i.c. een internationaal verdrag, wordt opgeschort door strikte toepassing van een Nederlandse wet. Deze situatie deed zich uiteindelijk niet voor doordat de lokale politieactie, waarmee het kind bij de ontvoerende moeder moest worden weggehaald, mislukte. Daardoor vond tot op heden geen teruggeleiding plaats. Intussen heeft de vader, op advies van de ambassade, een procedure afgewikkeld bij de rechtbank in Den Haag waarin deze vervangende toestemming heeft gegeven voor afgifte van een (nood-)reisdocument.

| 81 |

Het is denkbaar dat de hierboven geschetste situatie zich vaker voordoet. Zoals eerder toegelicht, heeft het HKOV alleen tot doel om de teruggeleiding van een kind naar zijn oorspronkelijke verblijfplaats te bewerkstelligen, en niet om de gezagsverhouding voor het ontvoerde kind te regelen. Dat moet bij de rechtbank met de competentie voor die oorspronkelijke verblijfplaats.

#### *Ontvoeringen naar niet-verdragslanden*

De Centrale Autoriteit komt ook in actie bij kinderontvoeringen naar niet-verdragslanden. Die taak is qua doel vergelijkbaar met die bij ontvoeringen naar verdragslanden, maar omdat deze landen het Haagse Kinderontvoeringsverdrag niet aanvaarden is dat geen richtlijn. Bij ontvoeringen naar niet-verdragslanden kan de Centrale Autoriteit geen contact opnemen met enige autoriteit in het betreffende land. In dit geval stuurt het ministerie van Buitenlandse Zaken het teruggeleiding verzoek van de Centrale Autoriteit door naar de Nederlandse ambassade in het land waarnaar het kind is overgebracht.<sup>98</sup> De ambassade leidt het verzoek door naar de autoriteiten.

Bij kinderontvoeringen naar niet-verdragslanden is teruggeleiding niet mogelijk via

<sup>98</sup> HBBZ.

protocollen of gestandaardiseerde werkwijzen en kan alleen worden teruggevallen op het niet afdwingbare Kinderrechtenverdrag. Van de landen die geen partij zijn bij het HKOV hebben er enkele een van ons land afwijkend – vaak op godsdienstige overtuiging gebaseerd – familierecht, waarin één van de ouders, veelal de vader, het ouderlijk gezag heeft. De moeder verkeert dan in ondergeschikte positie en kan, na een echtscheiding c.q. een internationale kinderontvoering, nauwelijks ergens aanspraak op maken. De behandeling van deze dossiers vergt maatwerk; per geval en per land moet uiterst nauwkeurig worden vastgesteld hoe er wordt gehandeld en gecommuniceerd.

#### *Rolverdeling en uitvoering*

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is betrokken bij ontvoeringen van minderjarige kinderen naar niet bij het HKOV aangesloten landen. Dit soort landen is niet verplicht mee te werken aan de terugkeer van een kind. Het ministerie vervult bij dergelijke kinderontvoeringszaken een diplomatieke rol.<sup>99</sup> Het vervult in principe geen rol bij kinderontvoeringszaken naar verdragslanden. Dat gebeurt alleen wanneer de Centrale Autoriteit in Nederland en die in het land waarnaar het kind is overgebracht niet tot een oplossing kunnen komen. Dan bemiddelt het.

| 82 |

Het ministerie onderhoudt het contact met de Centrale Autoriteit en geleidt de documenten daarvan door naar de autoriteiten van het land waarnaar een kind is ontvoerd. Die handelingen zijn op bijna alle posten ondergebracht bij de afdeling bedrijfsvoering/consulaire zaken. De rol van de posten is om te bemiddelen in de kinderontvoeringszaken en bijvoorbeeld contact te leggen met de autoriteiten. De post heeft zelf geen rechtstreeks contact met de Centrale Autoriteit in Nederland of met de achterblijvende ouder.

Instructies voor posten in het Handboek Bedrijfsvoering zijn summier en gaan vooral over de omgang met de pers, de reikwijdte van de consulaire diensten (geen onderdak bieden), het verwachtingenmanagement en de correspondentie met de autoriteiten.

#### **4.4.4 Financiën**

Er is geen budget beschikbaar voor het beleidsterrein kinderontvoeringen. De uitgaven betreffen vooral personele kosten. Er zijn geen inkomsten.

#### **4.4.5 Doelmatigheid**

##### *Communicatie, afstemming en coördinatie*

Bij kinderontvoeringszaken werken het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Centrale Autoriteit voornamelijk samen bij teruggeleiding verzoeken naar niet-verdragslanden. Uit gesprekken met medewerkers van posten en externe partijen, zoals ouders van ontvoerde kinderen, blijkt door het getrapte contact – de Centrale Autoriteit als eerst verantwoordelijke, daarna Buitenlandse Zaken, dan de posten - de informatie-uitwisseling gemakkelijk te vertragen.

<sup>99</sup> Ibidem.

Alle partijen ervaren de communicatie met de Centrale Autoriteit als goed. Samenwerking met het Openbaar Ministerie ontbreekt en bij besluiten al dan niet internationaal te signaleren raadpleegt het Openbaar Ministerie het ministerie van Buitenlandse Zaken niet. Daardoor worden de soms toch al beperkte mogelijkheden om een kindervervoeringszaak op te lossen nog kleiner. Tijdens een gesprek met een vertegenwoordiger van het parketgeneraal gaf deze aan dat het college van procureurs-generaal beleid wil formuleren voor het optreden van het Openbaar Ministerie bij internationale kindervervoeringen.

Bij uitvoeringen naar niet-verdragslanden vinden de posten in het Handboek Bedrijfsvoering summiere instructies. Daardoor blijft hun precieze taak en rol soms onduidelijk. In een interne evaluatie door Buitenlandse Zaken rondom de kindervervoeringszaak Hafez<sup>100</sup> wordt dan ook gepleit voor een meer afgebakende rol van de posten. Een eerste stap daartoe staat in de nieuwe Handelingsinstructie inzake internationale kindervervoeringen, die in oktober 2006 naar aanleiding van deze zaak werd opgesteld. Daarin is opgenomen dat onderdak aanbieden aan ontvoerde kinderen geen taak van het ministerie is. De nieuwe instructie is nog steeds beknopt. De uitvoering van het beleid is maatwerk. Het komt aan op het vermogen om met de juiste autoriteiten op het juiste moment in contact te treden, dan het Nederlands standpunt uiteen te zetten en gezamenlijk naar een oplossing toe te werken. Dat daarbij wisselgeld wordt gevraagd is te verwachten. Gelet op het gegeven dat het familierecht van deze landen vaak verschilt van het Nederlandse neemt de slagingskans toe als er een voor beide partijen aanvaardbare oplossing komt, zoals een omgangsregeling.

| 83 |

Uit gesprekken op het ministerie en tijdens postbezoeken blijkt een aantal niet-verdragslanden bij een internationale signalering te weigeren de bespreking van een kindervervoeringsdossier te agenderen. Die landen beschouwen dat als het criminaliseren van hun wetgeving, waarbij het ouderlijk gezag veelal bij de vader berust. Gezien vanuit dat standpunt is er geen sprake van enig strafbaar feit, laat staan kindervervoering. Daardoor kan een internationale signalering, waarbij het kind toch het Schengengebied verlaat, leiden tot een situatie waarin overleg met de autoriteiten van het land onmogelijk wordt en een kindervervoeringszaak onopgelost blijft.

#### *Tijd/capaciteit*

Een wisselend aantal medewerkers, veelal van de afdeling bedrijfsvoering/consulaire zaken, voert op de posten het werk rond kindervervoeringszaken uit. Op het ministerie is één beleidsmedewerker belast met de coördinatie en uitvoering van het beleid van deze dossiers, voor zover de Centrale Autoriteit dat niet doet. Hij is voor circa 80 procent van zijn tijd daarmee belast. Die inzet is de afgelopen jaren niet veranderd.

<sup>100</sup> Sondaal, mr. dr. H.H.M., oktober 2007, *Evaluatierapport betreffende de afloop van de kindervervoeringszaak Hafez*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, vertrouwelijk rapport. In deze zaak namen de kinderen Sarah en Amar Hafez op advies van hun Nederlandse moeder hun toevlucht tot de Nederlandse ambassade.

### Toerusting

De behandeling van de complexe en vaak politiek gevoelige kinderontvoeringszaken wordt vaak te laag in de organisatie van de posten belegd. Naar verwachting zullen met het overhevelen van back office taken van de afdeling bedrijfsvoering/consulaire zaken naar een regionaal support office, internationale kinderontvoeringen direct op het bureau van de beleidsstaf van een ambassade terecht komen. Dat kan de effectiviteit vergroten.

### Wettelijke termijnen

De behandeling van kinderontvoeringszaken is niet aan wettelijke termijnen gebonden.

### Maatregelen ter verbetering

Volgens de evaluatie van de kinderontvoeringszaak Hafez is er in die zaak professioneel en passend gehandeld.<sup>101</sup> Toch wordt voorgesteld een pool van deskundigen samen te stellen om de behandeling van dat soort zaken te verbeteren. Er wordt gepleit voor een meer afgebakende rol en verantwoordelijkheid van de posten en voor een gerichte en herhaalde publieksverlichting over de rol van Buitenlandse Zaken en de posten bij dit soort ontvoeringen.

### Monitoring

De uitvoering van kinderontvoeringszaken is nooit integraal onderwerp van een evaluatie geweest.

| 84 |

## 4.4.6 Doeltreffendheid

### Behaalde resultaten

In tabel 4.7 staat het aantal uitgegane teruggeleiding verzoeken vanaf 2002. Ze zijn opgedeeld naar verzoeken naar verdragslanden en niet-verdragslanden.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Verdragslanden	49	55	60	48	70	60	62	83
Niet-verdragslanden	11	14	17	26	19	14	24	20
Totaal	60	69	77	74	89	74	88	103

Bron: Ministerie van Justitie, Centrale Autoriteit

De meeste verzoeken gaan naar verdragslanden als België, Turkije, Duitsland, Frankrijk en de Verenigde Staten. Daarbij is de rol van het ministerie beperkt. Uit gesprekken op het ministerie blijkt dat het zich in december 2009 in zes van deze zaken mengde. Grofweg betekent dit dat Buitenlandse Zaken bij minder dan 10 procent van de verzoeken aan verdragslanden was betrokken.

Bij verzoeken naar niet-verdragslanden is het ministerie altijd betrokken. Ze beslaan ruwweg een kwart van het aantal verzoeken naar de verdragslanden.

<sup>101</sup> Sondaal, mr. dr. H.H.M., oktober 2007, *Evaluatierapport betreffende de afloop van de kinderontvoeringszaak Hafez*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, vertrouwelijk rapport.

Het totale aantal teruggeleiding verzoeken nam tussen 2002 en 2006 toe. Daarna schomelde het, totdat het in 2009 weer sterk steeg. De groei tussen 2002 en 2009 is bijna 100 procent. De groei van verzoeken uit niet-verdragslanden is iets hoger dan die uit de verdragslanden.

Uit tabel 4.8 wordt duidelijk dat 59 verzoeken die vóór 1 januari 2008 waren uitgegaan werden afgerond. Bijna 30 procent ervan werd opgelost doordat de ouder die het kind ongeoorloofd had meegenomen vrijwillig meewerkte aan terugkeer. Ruim een kwart werd afgerond omdat het verzoek niet voldeed aan de vereisten van het HKOV. Bijna de helft werd afgesloten omdat het kind op enige wijze terugkeerde of er een schikking kwam. De overige zaken werden afgesloten doordat het verzoek werd ingetrokken, de terugleiding werd afgewezen, er geen reactie kwam van de verzoeker of dat de verzoeker zelf verder ging zonder inmenging van de Centrale Autoriteit.

Wijze van afronding	Aantal	Percentage
Teruggeleiding toegewezen	5	8%
Terug zonder beschikking	3	5%
Vrijwillige terugkeer	17	29%
Minnelijke regeling	2	3%
Terugleiding afgewezen	6	10%
Verzoek voldeed niet aan de eisen	16	27%
Geen reactie verzoeker	4	7%
Intrekking verzoek	5	8%
Verzoeker gaat zelf verder	1	2%
	59	100%

Bron: Statistiek internationale kinderontvoering Centrale Autoriteit

Het merendeel van de afgeronde teruggeleiding verzoeken heeft betrekking op verdragslanden. Het resultaat bij niet-verdragslanden is aanzienlijk minder. In gesprekken met bij de uitvoering betrokken ambtenaren werd gesteld dat 'de meeste kinderontvoeringen naar niet-verdragslanden worden beëindigd door het bereiken van de meerderjarige leeftijd van het ontvoerde kind'. Voor het HKOV geldt echter een grens van 16 jaar. Voor kinderen tussen de 16 en 18 jaar is het HKOV daarom niet van toepassing.

Uit de postenenquête blijkt bij 66 procent van de ondervraagde posten geen kinderontvoeringszaken te spelen. Bij 20 procent (17 posten) speelt één zaak. Bij 9 procent (8 posten) spelen er twee. Bij vier andere posten spelen drie of meerdere zaken. De vier posten die meer dan twee kinderontvoeringszaken in behandeling hebben bevinden zich allemaal in niet-verdragslanden: Algerije, Egypte, Indonesië en Marokko. Posten in niet-verdragslanden hebben er vaker mee te maken. Dat komt doordat het ministerie voornamelijk betrokken is bij teruggeleiding verzoeken aan dat soort landen.

Uit dezelfde gesprekken blijkt in geen van de dossiers naar niet-verdragslanden voortgang te zijn geboekt in de geest van het HKOV. Soms is een minnelijke schikking mogelijk gebleken waarbij de achterblijvende ouder een omgangsregeling heeft bewerkstelligd. Vaak is dit echter in het land waar naartoe het kind is ontvoerd. Zeer recent zijn in een enkel geval de kinderen terug naar Nederland gekomen. De Centrale Autoriteit sluit dossiers nadat de ontvoerde kinderen de leeftijd van 16 jaar hebben bereikt. Voor Buitenlandse Zaken blijven ze dan nog openstaan, omdat voor deze kinderen nog steeds toestemming van de achterblijvende ouder nodig is voor reisdocument en andere zaken waarvoor het ouderlijk gezag geldt. Na het bereiken van de achttienjarige leeftijd is er geen sprake meer van een internationale kinderontvoering. Indien er dan sprake zou zijn van belemmering van de bewegingsvrijheid van de betrokken achttienjarige ontstaat een andere situatie. Voor zover bekend heeft die zich niet voorgedaan.

#### *Klachten*

Omdat de klachtenregistratie van het ministerie van Buitenlandse Zaken geen overzicht geeft van klachten over kinderontvoeringszaken, werden gesprekken gevoerd met ouders van ontvoerde kinderen. Daaruit komt een mengeling van emotie en kennis van de feitelijke situatie naar voren. Men weet wel dat de ambassade niet veel kan doen, maar de verwachtingen zijn hooggespannen. Hier ligt een taak voor het verwachtingenmanagement. Dat er door de bank genomen ontevredenheid bestaat over het werk van de posten en het ministerie is ook terug te voeren op gebrek aan de zogenaamde kleine empathie: het met enige regelmaat verstrekken van informatie over de situatie van het kind, inclusief foto's, en de voortgang van besprekingen. In enkele dossiers is het laatste jaar directer contact geweest tussen een post en de achterblijvende ouder. Daar schiet de tevredenheid van de ouder omhoog.

| 86 |

#### **4.4.7 Indicatoren en te realiseren prestaties**

De uitvoering van het beleid is niet te toetsen aan de hand van indicatoren omdat deze niet zijn opgesteld. In de toelichtingen op de begrotingen wordt evenmin gesproken over te realiseren prestaties op dit deelterrain. Indicatoren over tevredenheid ontbreken dan ook.

#### **4.4.8 Samenvatting en conclusies**

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is vooral betrokken bij verzoeken naar niet-verdragslanden. In veel niet-verdragslanden geldt familiewetgeving waarbij het ouderlijk gezag is belegd bij één ouder, in casu de vader.

Er worden bij verzoeken naar niet-verdragslanden weinig resultaten geboekt. Doorgaans worden ontvoeringen beëindigd door het bereiken van de meerderjarige leeftijd van het ontvoerde kind. Dat heeft te maken met de complexiteit en het politieke karakter van kinderontvoeringszaken in die landen. Niettemin kan op dit deelterrain meer inzet worden getoond. Uit het onderzoek blijkt dat kinderontvoeringszaken niet altijd de prioriteit krijgen die nodig is. Uit dossieronderzoek is de indruk ontstaan dat behandeling van een dossier voortvarender verloopt, als de communicatie met de autoriteiten van dat land bij de ambassade op een hoger niveau plaatsvindt dan dat van medewerker van een consulaire afdeling. Hoewel het ministerie er vanuit gaat dat stille diplomatie en overleg met de

autoriteiten van het andere land tot een oplossing moeten leiden, blijkt publiciteit in Nederlandse media in enkele situaties de behandeling te hebben bespoedigd en naar een hoger niveau in de post te hebben gestuwd. Dat daardoor ook hogere autoriteiten – in casu de counterparts van de ambassadeur - kunnen worden aangesproken is evident. Hoewel ook dan de uitkomst ongewis blijft, kan de beeldvorming over de betrokkenheid van Buitenlandse Zaken in positieve zin worden bijgesteld. Het ministerie heeft voor zichzelf onvoldoende duidelijk gemaakt hoe, binnen het speelveld van de bilaterale verhoudingen, wordt omgegaan met het fenomeen van de kinderontvoering. Ook kan worden geconcludeerd dat de taakafbakening rondom kinderontvoeringen helderder kan. Via publieksvoorlichting en heldere instructies aan de posten dient duidelijk te worden gemaakt wat van de posten mag worden verwacht. Communicatie met ouders blijft een punt van aandacht. Hierbij is, naast kennis van zaken van internationale kinderontvoeringen, empathie noodzakelijk evenals bereidheid om tijd te steken in informatievervalsing aan de achterblijvende ouder.

## 4.5 Reisdocumenten

### 4.5.1 Beleidsomschrijving

Iedereen met de Nederlandse nationaliteit heeft het recht om het land te verlaten (artikel 2:4 van de Grondwet). Omdat men zich in het buitenland moet kunnen identificeren is uit dit recht af te leiden dat iedereen met de Nederlandse nationaliteit recht heeft op een Nederlands reisdocument. De Nederlandse overheid is in het kader van de Paspoortwet verantwoordelijk voor het verstrekken daarvan. Daarnaast is in deze wet geregeld dat niet-Nederlanders een reisdocument voor vreemdelingen of vluchtelingen kunnen aanvragen.<sup>102</sup>

| 87 |

Er bestaan verschillende typen reisdocumenten, zoals het nationaal paspoort, de Nederlandse identiteitskaart, het zakenpaspoort of het noodpaspoort. Het nationaal paspoort wordt het meest gebruikt<sup>103</sup>. Iemand in Nederland kan een reisdocument aanvragen bij de gemeente waar hij in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) staat ingeschreven.<sup>104</sup> Nederlanders die in het buitenland wonen of daar tijdelijk verblijven kunnen hun reisdocument bij een ambassade, consulaat of een honorair consulaat aanvragen.<sup>105</sup> De verantwoordelijkheid voor reisdocumenten ligt op nationaal niveau bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat is verantwoordelijk voor de aanvraag, de productie, de uitgifte en het gebruik ervan.<sup>106</sup> Het ministerie van Buitenlandse Zaken is bevoegd voor de uitvoering van het beleid in het buitenland.

<sup>102</sup> Paspoortwet, artikelen 9-15.

<sup>103</sup> <http://www.paspoortinformatie.nl/nederlands/Reisdocumenten>

<sup>104</sup> Paspoortwet, artikel 26.

<sup>105</sup> Paspoortwet, artikel 26. Niet alle type reisdocumenten zijn bij alle consulaten en honorair consulaten aan te vragen.

<sup>106</sup> Sdu Identification bv., 2009.



## 4.5.2 Wettelijk kader

### *Paspoortwet*

De Paspoortwet regelt de wettelijke kaders rondom reisdocumenten en geldt in zijn huidige versie sinds 1991. In de wet is vastgesteld welke partijen welke bevoegdheden hebben. Dat zijn bijvoorbeeld het innemen van aanvragen, het verstrekken van reisdocumenten, het weigeren van aanvragen en het bijschrijven van kinderen. Daarnaast staat in de wet wie recht heeft op welk type reisdocument, de gronden waarop het reisdocument kan worden geweigerd en waar in Nederland en in het buitenland een paspoort kan worden aangevraagd.

De Paspoortwet geldt voor het binnen- en het buitenland, maar bij bepaalde regels wordt wel onderscheid gemaakt. Zo geldt voor afgifte in het buitenland een wettelijke termijn van vier weken voor uitreiking van reisdocumenten. In Nederland worden reisdocumenten binnen vijftien dagen verstrekt. In bijzondere gevallen kan de termijn met hoogstens vier weken worden verlengd.<sup>107</sup>

### *Uitvoering van de paspoortregeling in het buitenland*

Voor de uitvoering in Nederland is er een Paspoortuitvoeringsregeling Nederland. Voor de uitvoering in het buitenland bestaat een aparte regeling. Beide gelden sinds 1992 en zijn in de loop van de jaren een aantal keer aangepast, het laatst in 2006. In de regeling voor het buitenland staan de regels die gelden voor de verschillende typen reisdocument, zoals de eisen waaraan een aanvrager moet voldoen en de geldigheid van het document. Er is bepaald dat het ministerie van Buitenlandse Zaken de posten aanwijst die geautoriseerd zijn voor het verstrekken ervan. Verder worden de procedures benoemd die zij daarbij moeten volgen. Zo moet de post voor de inname van een aanvraag vaststellen of de aanvrager de Nederlandse nationaliteit bezit.<sup>108</sup> Bij gemeenten is deze procedure vrij eenvoudig omdat zij hiervoor gegevens uit het GBA gebruiken<sup>109</sup>. Maar in het buitenland woonachtige Nederlanders staan niet in het GBA waardoor de post aan de hand van documenten, zoals de geboorteakte, iemands nationaliteit moet verifiëren. Het Nederlandse paspoort is geen bewijs van de Nederlandse nationaliteit (zie ook paragraaf 4.6).

### *Europese verordening; invoering biometrie*

Op basis van de EU-verordening 2252/2004 is Nederland verplicht tot invoering van biometrische kenmerken in reisdocumenten. De verordening stelt de normen vast voor de veiligheidskenmerken van biometrische gegevens in reisdocumenten die de lidstaten afgeven. Het gaat om de gezichtsofname, persoonsgegevens en vingerafdruk van de aanvrager.<sup>110</sup> De verordening geldt sinds december 2004. Sinds 2008 nemen de posten de gezichtsofname en de persoonsgegevens van aanvragers op in reisdocumenten, dat is twee jaar nadat Nederlandse gemeenten dat gingen doen.<sup>111</sup> Vanaf 2009 doen de posten hetzelfde met vingerafdrucken.<sup>112</sup>

<sup>107</sup> Paspoortwet, artikelen 41 en 42.

<sup>108</sup> Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland, artikelen 2-12.

<sup>109</sup> Paspoortuitvoeringsregeling Nederland, artikel 9.

<sup>110</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2009, *Nieuw reisdocument nodig?*

<sup>111</sup> Slotwet en jaarverslag van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2006, p. 74.

<sup>112</sup> Slotwet en jaarverslag van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2009, p. 67.

Voor de uitvoering van de Europese verordening zijn de verschillende aanvraagpunten in Nederland en het buitenland aangepast. Het ministerie investeerde 14 miljoen euro in apparatuur, software, beveiliging en opleiding. Vanwege financiële en veiligheidsoverwegingen waren deze aanpassingen niet voor alle aanvraagpunten mogelijk.<sup>113</sup> Daarom is het aantal posten waar reisdocumenten kunnen worden aangevraagd sinds september 2009 teruggebracht van 440 naar 176.<sup>114</sup> Vanwege die vermindering is de mogelijkheid geopend voor Nederlanders in het buitenland om een reisdocument in Den Haag aan te vragen, en wie net over de grens in Duitsland woont, kan terecht in Enschede. Momenteel wordt samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een uitbreiding bestudeerd van het aantal gemeenten waar Nederlanders in het buitenland een reisdocument kunnen aanvragen. Een mogelijkheid is een loket op Schiphol.

Voor zover bekend is Nederland het enige land in de Europese Unie waar men paspoorten bij honorair consulaten kan aanvragen. In de meeste landen kan dat alleen bij ambassades en consulaten. En soms, zoals in Canada, mag alleen in het herkomstland een reisdocument worden aangevraagd.

Uitvoering van de Europese verordening vereiste vernieuwing van de infrastructuur voor het aanvraag- en uitgifteproces.<sup>115</sup> Met het nieuwe Reisdocumenten aanvraag- en afgiftestation (RAAS) verzenden de uitgevende instanties aanvraaggegevens digitaal naar de producent van reisdocumenten.<sup>116</sup> Daarnaast is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties na de invoering van biometrie gestart met de invoering van een centrale, 24 uur per dag online raadpleegbare reisdocumentenadministratie (ORRA). Daarmee vergroot het de betrouwbaarheid van het aanvraag- en uitgifteproces en maakt het een plaatsonafhankelijke uitgifte mogelijk. RAAS voorziet de posten van de meest actuele, beschikbare informatie over reisdocumenten. Dit was met het oude systeem niet altijd mogelijk.<sup>117</sup>

| 89 |

### 4.5.3 Vormgeving verantwoordelijkheden

#### *Verdeling bevoegdheden*

De verantwoordelijkheid voor reisdocumenten ligt, zoals gezegd, bij Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Er zijn echter meerdere instanties met bevoegdheden voor reisdocumenten. Naast de ministeries van Binnen- en Buitenlandse Zaken zijn dat de gezaghebbers op de Nederlandse Antillen en Aruba, Nederlandse en overige door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen autoriteiten.<sup>118</sup> In bijzondere omstandigheden mandateren de ministeries van Binnen- en Buitenlandse Zaken gezamenlijk een bevriende lidstaat.<sup>119</sup>

<sup>113</sup> Er bestaan zo'n 150 ambassades en consulaten en zo'n 360 honorair consulaten met beperkte bevoegdheden.

<sup>114</sup> Slotwet en jaarverslag van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2009, p. 67.

<sup>115</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005, *Factsheet*.

<sup>116</sup> Vragen gesteld door de leden der Kamer. TK 2009-2010, 16 maart 2010, vraagnummer 2010Z04738.

<sup>117</sup> Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2008, *Memorie van Toelichting*. TK 2007-2008, 31 200 V nr. 2, p. 115.

<sup>118</sup> HBBZ instructie reisdocumenten, 2 september 2009.

<sup>119</sup> Paspoortwet, artikel 8:2.

### *Rol posten*

De hoofden van de daartoe door Buitenlandse Zaken aangewezen posten zijn bevoegd tot het verstrekken van reisdocumenten. Een aantal mag ook identiteitskaarten afgeven.<sup>120</sup> Aanvragen voor diplomatieke en dienstpaspooten mogen alleen door het ministerie van Buitenlandse Zaken zelf in ontvangst worden genomen.<sup>121</sup>

In de werkinstructie uit het Handboek Bedrijfsvoering, die de regels van de Paspoortwet en de Uitvoeringsregeling bevat, staat de uitoefening van de paspoortbevoegdheden beschreven. De uitvoering is op de posten gecompliceerder dan in Nederland omdat, zoals eerder vermeld, de nationaliteit van de aanvrager niet aan de hand van het GBA kan worden vastgesteld. Dat moet dan gebeuren op basis van documenten. Welke dit zijn staat niet vermeld in de Uitvoeringsregeling of de Paspoortwet. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft er een lijst voor opgesteld, maar de posten beslissen uiteindelijk zelf welke documenten moeten worden overlegd. Hier bestaat dus enige vrije ruimte.

In de beoordeling van een paspoortaanvraag op de posten is een taak- en functiescheiding ingebouwd. De autorisatie van de afgifte gebeurt door, of namens, de Chef de Poste.

### *Overleg en samenwerking*

| 90 |

Op nationaal niveau overleggen Binnen- en Buitenlandse Zaken eens in de maand over reisdocumenten. Daarbij zijn ook de gemeenten betrokken. Op Europees niveau maakt Binnenlandse Zaken deel uit van een comité van experts van de lidstaten dat de Europese Commissie ondersteunt bij de uitvoering van de verordening voor de invoering van biometrie in reisdocumenten. Buiten die verordening is er geen sprake van Europese samenwerking. De verstrekking van reisdocumenten blijft vooralsnog een nationale aangelegenheid waarover landen zelf willen blijven beslissen.

## 4.5.4 Financiën

### *Uitgaven*

Een volledig overzicht van de uitgaven voor reisdocumenten ontbreekt. Alleen de materiële uitgaven zijn bekend. Om een vollediger beeld te krijgen zijn de personele kosten en die voor huisvesting geschat. De schatting is gemaakt op basis van een kostenonderzoek van het ministerie onder honoraire consulaten.<sup>122</sup>

Uit de schatting komt naar voren dat de materiële uitgaven gemiddeld 25 procent van de totale kosten bedragen. In de berekening van de personele kosten zijn alleen kosten voor lokaal personeel meegenomen. Omdat posten ook kosten hebben voor uitgezonden personeel vallen personeelskosten in werkelijkheid hoger uit. In tabel 4.9 staat een kostenoverzicht.

<sup>120</sup> Zie bijlage A van het Besluit van de minister van Buitenlandse Zaken, 15 juli 2009, nr. DCZ 108/09.

<sup>121</sup> Paspoortwet, artikel 26:2.

<sup>122</sup> Dit onderzoek is uitgevoerd door DCM op basis van tijdsbesteding aan de uitgifte van reisdocumenten bij verschillende honorair consulaten in de VS en de UK.

Tabel 4.9 Materiële uitgaven en geschatte uitgaven aan personeel (lokaal personeel) en huisvesting voor reisdocumenten 2006-2		
	Materiële uitgaven	Totale structurele kosten (geschat door IOB)
2006	€ 2.107.308	€ 9.408.409
2007	€ 3.333.189	€ 11.351.790
2008	€ 3.268.309	€ 11.283.892
2009	€ 3.814.410	€ 10.298.406

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (financieel informatiesysteem Piramide), overig schatting op basis van kostenonderzoek HC's DCM

De materiële uitgaven voor reisdocumenten stegen van 2,1 miljoen euro in 2006 tot ruim 3,8 miljoen euro in 2009. In de stijging zijn de investeringen voor de invoering van biometrische gegevens meegeteld. De totale kosten worden voor 2006 geschat op 9,4 miljoen euro. Ze liepen op tot ruim 11,2 miljoen euro in 2008 en namen in 2009 iets af.

#### Ontvangsten

De ontvangsten die het ministerie uit reisdocumenten verkreeg zijn weergegeven in tabel 4.10. Ze zijn afgezet tegen de geschatte uitgaven.

Tabel 4.10 Uitgaven en ontvangsten reisdocumenten 2006-2009			
	totale uitgaven (schatting)	ontvangsten	Saldo ontvangsten - uitgaven
2006	€ 9.408.409	€ 6.643.398	-/- € 2.765.011
2007	€ 11.351.790	€ 7.895.973	-/- € 3.455.817
2008	€ 11.283.892	€ 7.879.586	-/- € 3.404.306
2009	€ 10.298.406	€ 8.246.084	-/- € 2.052.322

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (financieel informatiesysteem Piramide)

De ontvangsten stegen van ruim 6,6 miljoen euro in 2006 naar ruim 8,2 miljoen euro in 2009, een toename van 24 procent. Die is vooral tussen 2006 en 2007 groot (18 procent), omdat toen kindbijschrijvingen in het paspoort van de ouder werden afgeschaft. Daardoor moest er voor kinderen een apart paspoort worden aangeschaft en dat is duurder dan een simpele bijschrijving. Uit de tabel is af te lezen dat de geschatte uitgaven hoger zijn dan de ontvangsten. Het negatieve saldo ligt gemiddeld op 2,9 miljoen euro. Dit betekent dat de kosten die gemoeid zijn met het maken en het afgeven van een reisdocument niet gedekt worden uit de verkoopprijs ervan.

#### Kostprijs

Binnenlandse Zaken stelt de maximale prijs van een reisdocument vast. Die verschilt voor posten en gemeenten. Gemeenten mogen maximaal 50,90 euro rekenen, posten ten hoogste 60,11 euro.<sup>123</sup> Omdat gemeenten en posten reisdocumenten voor dezelfde prijs

<sup>123</sup> Besluit Paspoortgelden, artikelen 6 en 12.

inkopen bij het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR), is de marge van Buitenlandse Zaken hoger. Dat wordt gerechtvaardigd met een beroep op de hogere kosten voor afgifte in het buitenland. Vanwege toelagen en vergoedingen voor huisvesting liggen de personeelskosten in het buitenland twee keer zo hoog en ook de kosten voor kantoren en beveiliging zijn hoger. Bovendien neemt de beoordeling van een paspoortaanvraag meer tijd in beslag omdat de procedure in het buitenland bewerklijker is, vooral rondom het vaststellen van het Nederlanderschap.

Bijzonder zijn de extra kosten voor de aanschaf van additionele RAAS systemen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken levert per 4.000 afgegeven reisdocumenten op een post een RAAS-systeem. Wanneer een post minder documenten afgeeft of uit efficiency overwegingen een extra RAAS station wil aanschaffen, moet Buitenlandse Zaken de noodzaak ervan beoordelen en de kosten dragen. Die bedragen 20.000 euro.

Ondanks de hogere marge is de afgifte van reisdocumenten in het buitenland niet kostendekkend. In het kader van de brede heroverweging is berekend dat het gemiddelde tarief voor een paspoort 120 euro moet zijn om de werkelijke kosten te dekken.<sup>124</sup> In deze berekening zijn de kosten voor personeel op de posten en het ministerie, inclusief toeslagen en huisvestingsvergoeding, wel meegenomen maar die voor biometrie niet. Naarmate het aantal afgegeven reisdocumenten toeneemt, neemt de mate waarin de kosten worden gedekt toe. Het kostendekkende tarief van 120 euro is berekend bij een geldigheidsperiode van vijf jaar. In het regeerakkoord geeft het kabinet Rutte aan dat het de geldigheidsduur van paspoorten wil verlengen naar tien jaar.<sup>125</sup>

| 92 |

#### 4.5.5 Doelmatigheid

##### *Communicatie, afstemming en coördinatie*

Uit de postenenquête blijken alle posten die reisdocumenten afgeven een functiescheiding te hebben ingebouwd. Front office en back office medewerkers werken via een roulatiesysteem en er is een aparte beslismedewerker. Uit de postbezoeken en gesprekken op het ministerie komt desondanks naar voren dat de beoordeling van een aanvraag toch ook deels persoonsafhankelijk is en dat er dus sprake is van enige vrije ruimte bij de beslissing daarover. Volgens artikel 67 van de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland kan een document, indien de aanvrager aannemelijk maakt dat van hem redelijkerwijs niet kan worden verwacht om het in persoon op te halen, per post worden verstuurd. De uiteindelijke beslissing daarover ligt bij de post zelf. Uit interviews op het ministerie en uit postbezoeken blijkt de ene post deze ruimte meer te benutten dan de andere.

De communicatie tussen ministerie en posten vindt onder andere via het RAAS systeem plaats. Uit de tevredenheidsenquête uit 2009 blijkt dat het tempo van advisering door het ministerie bij een complexe eerste paspoortaanvraag een aandachtspunt is.<sup>126</sup> Het ministerie voert slechts één keer per maand, samen met gemeenten, overleg met Binnenlandse Zaken. In zijn onderzoek naar de invoering van biometrie uit 2010 noemt de

<sup>124</sup> Inspectie der rijksfinanciën, april 2010, *Brede heroverweging*, hoofdstuk 13 *internationale samenwerking*.

<sup>125</sup> Regeerakkoord VVD-CDA, 30 september 2010, *Vrijheid en verantwoordelijkheid*.

<sup>126</sup> DPV-DCZ, juni 2009, *Tevredenheidsenquête*.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid de interdepartementale samenwerking met het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten van het ministerie van Binnenlandse Zaken moeizaam.<sup>127</sup>

#### *Tijd/capaciteit*

Gemiddeld bedragen de personele kosten grofweg 50 procent van de uitgaven aan reisdocumenten. Uit de postenquête komt naar voren dat de consulaire afdelingen op de posten gemiddeld 25 procent van hun tijd besteden aan dit werkonderdeel. Gemiddeld is er op een post 1,1 fte mee bezig. Op het ministerie is 10 fte voor een belangrijk deel belast met het deelterrein reisdocumenten.

Wanneer de financiële en personele inzet wordt afgezet tegen het aantal afgegeven documenten, dan blijkt de prijs niet kostendekkend te zijn. Bovendien heeft de invoering van de biometrie de kosten verhoogd.

Het voorstel van de brede heroverweging om de leges voor reisdocumenten te verhogen naar 120 euro moet het reisdocument kostendekkend maken, de aanvrager voor een scherpere afweging tussen nut en noodzaak plaatsen en de posten ontlasten. Een Nederlands paspoort is immers geen verklaring van het hebben van de Nederlandse nationaliteit.

| 93 |

#### *Toerusting*

Net als bij de andere beleidsterreinen geldt het Handboek Bedrijfsvoering als belangrijkste instructie voor postmedewerkers. Het RAAS systeem ondersteunt hen bij het verwerken van paspoortaanvragen. Uit het tevredenheidsonderzoek van het ministerie blijkt dat de werking van het systeem een aandachtspunt is.<sup>128</sup>

#### *Wettelijke termijnen*

De afgifte van reisdocumenten is gebonden aan een wettelijke termijn. In artikel 41 van de Paspoortwet staat een afhandeltermijn van 4 weken; in bijzondere gevallen mag die schriftelijk met hoogstens vier weken worden verlengd. Maar de wet specificeert niet wanneer sprake is van een bijzonder geval.<sup>129</sup> Overschrijding van de termijn wordt nergens geregistreerd.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken introduceerde in de begroting voor 2007 de indicator dat het iedere Nederlander in het buitenland binnen vier weken een reisdocument verstrekt. Volgens een schatting van het ministerie werd die termijn in minder dan één procent van de gevallen overschreden. Het gebeurde vooral bij twijfel over de identiteit en nationaliteit van de aanvrager. Bij nadere beschouwing sloeg dat ene procent zowel op de wettelijke termijn als de verlenging daarvan.

In de begroting van 2009 hanteerde de minister een smallere indicator, namelijk 28 dagen, exclusief de verlengingsmogelijkheid uit de Paspoortwet, en een streefwaarde van 87

<sup>127</sup> Böhre, V., oktober 2010, *Happy Landings? Het biometrische paspoort als zwarte doos*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, webpublicatie nr. 46, pp. 44 en 56.

<sup>128</sup> DPV-DCZ, juni 2009, *Tevredenheidsenquête*.

<sup>129</sup> Paspoortwet, artikel 41.

procent. Die is gebaseerd op het resultaat uit 2008. In 2009 werd die gehaald.<sup>130</sup> Uit interviews op het ministerie blijkt de wettelijke termijn soms te worden overschreden doordat mensen, vanwege grote reisafstanden, hun document pas later ophalen.

#### *Maatregelen ter verbetering*

Zoals beschreven in paragraaf 4.5.2, werd in 2009 het afnemen van biometrische kenmerken voor de posten ingevoerd. Daarmee moest de identiteitsfraude worden teruggedrongen en de dienstverlening worden verbeterd. Die doelen zijn de afgelopen jaren nog al eens gewijzigd. Genoemd werden ook: modernisering en betere beveiliging van het paspoort, elektronische identificatie, bestrijding van look-alike fraude, betere elektronische dienstverlening aan de burger en geautomatiseerde identiteits- en grenscontrole.

In een evaluatie ervan signaleerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een vermindering van de dienstverlening tegenover hogere kosten in de vorm van langere reistijden. De betere dienstverlening aan de burger moet vorm krijgen via de mogelijkheid van plaatsonafhankelijke aanvraag en uitgifte. De Raad vroeg zich af hoe groot de groep Nederlanders zal zijn die hier daadwerkelijk gebruik van gaat maken.

Overigens trok de Raad de kritiek op de invoering van biometrie breder: naar haar oordeel is er in Nederland geen landelijk dekkend beeld van de identiteitsfraude met identiteitsdocumenten, is de look-alike fraude die met biometrie wordt bestreden relatief kleinschalig, en dat roept vragen op over de proportionaliteit en efficiency van het biometrisch paspoort als middel tegen dit type fraude. Kortom, het gebruik van biometrie is nauwelijks op effectiviteit onderzocht.<sup>131</sup>

| 94 |

Uit gesprekken tijdens postbezoeken komt tevens naar voren dat aanvangsproblemen met het afnemen van vingerafdrukken bij de invoering van de biometrie voor langere wachttijden aan het loket zorgden (zie box 4.5). De knelpunten zijn opgelost maar de doorlooptijd blijft langer omdat het werk aan het front office meer tijd in beslag neemt.

Naast een langere doorlooptijd zijn de reistijden voor aanvragers toegenomen. Ook de Nationale ombudsman wijst daarop in zijn rapport over knelpunten in de uitvoering van de nieuwe Paspoortwet.<sup>132</sup> Hij noemt klachten van Nederlanders die door het sluiten van posten voor een paspoortaanvraag verder moeten reizen, en draagt verschillende oplossingen aan: verhoogde inzet van mobiele apparatuur, afzwakken bij zwaarwegende redenen van de verschijnplicht, het aan kunnen vragen van een reisdocument in Nederland of in een buurland en het niet in persoon op te hoeven halen van het reisdocument. De minister gaf in zijn reactie op vragen naar aanleiding van het rapport aan dat er al mogelijkheden zijn om een reisdocument in een buurland of in Nederland aan te vragen.<sup>133</sup> Bovendien staat in artikel 23 lid 3 van de Paspoortwet dat er zwaarwegende redenen kunnen zijn om een

<sup>130</sup> Slotwet en jaarverslag van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2009, p.67.

<sup>131</sup> Böhre, V., oktober 2010, *Happy Landings? Het biometrische paspoort als zwarte doos*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, webpublicatie nr. 46, pp. 37, 38 en 56.

<sup>132</sup> Nationale Ombudsman, juli 2010, *Paspoort buiten bereik? Rapport over het onderzoek uit eigen beweging naar gesignaleerde knelpunten in de uitvoering van de nieuwe Paspoortwet*.

<sup>133</sup> Het betrof schriftelijke vragen van 27 november 2009. De minister beantwoordde ze in een brief op 18 januari 2010.

aanvrager van zijn verschijningsplicht bij aanvragen en ophalen te ontheffen (zie ook paragraaf 4.5.3). En nogmaals, het bezit van een reisdocument is geen noodzaak voor behoud van de Nederlandse nationaliteit. Nederlanders in het buitenland moeten zichzelf dus afvragen hoe noodzakelijk het bezit van een Nederlands reisdocument is. De minister gaf aan de inzet van mobiele apparatuur te onderzoeken.<sup>134</sup>

#### Box 4.5 Invoering biometrie op de posten<sup>135</sup>

De invoering van de biometrie bezorgde de posten in het begin extra werk. Werkprocessen moesten worden aangepast. Het afnemen van vingerafdrukken gaf vooral bij oudere mensen nog wel eens een probleem, waardoor het innemen van een aanvraag meer tijd in beslag nam. Uit postbezoeken blijkt dat de baliemedewerkers ondertussen vertrouwd zijn met het opnemen van vingerafdrukken. Wanneer dit niet lukt, wordt dit in het systeem geregistreerd. Ook pasfoto's zorgen wel eens voor vertraging. Ze moeten aan strenge eisen voldoen en foto's die eerder voldeden worden nu afgekeurd. Posten lossen dit op door in de wachtruimte voorbeelden van pasfoto's te hangen, aan te geven welke fotografen de juiste foto's maken of door het plaatsen van een pasfotohokje. Ze gaan er verschillend mee om. Paspoortaanvragers reageren verschillend op de nieuwe eisen. Sommige gaven te kennen 'dat de posten ook maar uitvoeren wat er in Nederland wordt besloten', andere zouden beter willen worden ingelicht over de vernieuwde gang van zaken.

#### Monitoring

Om de processen rond het verstrekken van reisdocumenten op de posten door te lichten en hun kwaliteit te verbeteren organiseerde Buitenlandse Zaken zogenoemde Paspoort Advies Teams missies. Vanaf 2006 vonden er zes plaats. Ze worden door medewerkers als behulpzaam ervaren.<sup>136</sup> De tevredenheid van afnemers wordt niet gemonitord.

### 4.5.6 Doeltreffendheid

#### Behaalde resultaten

In tabel 4.11 wordt een overzicht gegeven van het aantal reisdocumenten dat tussen 2005 en 2009 werd afgegeven. De cijfers voor 2009 zijn onvolledig, omdat het overzicht van afgegeven laissez passer en noodpaspoorten nog onvolledig is. Tot 2008 steeg het aantal met 14 procent. In 2008 lijkt de groei af te vlakken. Het gros ervan (67 procent) is het nationale paspoort. Bij het nationale paspoort is er tussen 2005 en 2009 een daling van ruim 25 procent.

<sup>134</sup> Nationale Ombudsman, juli 2010, *Paspoort buiten bereik? Rapport over het onderzoek uit eigen beweging naar gesignaleerde knelpunten in de uitvoering van de nieuwe Paspoortwet.*

<sup>135</sup> Er is geen breed onderzoek uitgevoerd onder paspoortaanvragers, er zijn slechts enkele Nederlanders op de bezochte posten gesproken. De uitspraken kunnen daarom niet worden gegeneraliseerd.

<sup>136</sup> DPV-DCZ, juni 2009, *Tevredenheidsenquête.*



**Tabel 4.11 Aantal afgegeven reisdocumenten 2005-2009**

	2005	2006	2007	2008	2009	%
Nationaal paspoort	111.548	115.711	102.535	101.889	83.070	67%
Overig	35.559	36.681	64.833	65.416	52.267	33%
Totaal	147.107	152.392	167.368	167.305	135.337	100%

Bron: RAAS systeem

#### Klachten

In de begroting voor 2008 introduceerde de minister een percentage schriftelijke klachten op het aantal afgegeven reisdocumenten als indicator van de kwaliteit van consulaire dienstverlening. De streefwaarde voor dat jaar was maximaal 0,034 procent. Dat was afgeleid van de basiswaarde in 2006. In 2008 kwam het percentage op 0,032 procent, dus beneden de streefwaarde.<sup>137</sup>

De prestatie-indicator is uit de begroting van 2009 gelaten, omdat het door wijzigingen in het afgiftesystemen door de invoering van biometrie niet realistisch leek.<sup>138</sup> In 2010 werd de indicator weer ingevoerd. Of de streefwaarde in 2010 wordt behaald is nog onbekend.

Naast de klachtenregistratie door het ministerie is er die door de Nationale ombudsman. Het verminderd aantal afgiftepunten leverde veel klachten op. Naar aanleiding daarvan voerde de Ombudsman een onderzoek uit (zie paragraaf 4.5.5).

| 96 |

#### Beroep en bezwaar

In tabel 4.12 wordt de ontwikkeling in het aantal bezwaar- en beroepschriften tussen 2006 en 2009 weergegeven. Het aantal schommelt steeds rond de 110, dat is weinig op het totaal aantal afgegeven reisdocumenten.

**Tabel 4.12 Aantal beroep en bezwaarschriften 2006-2009**

	2006	2007	2008	2009
Totaal bezwaar- en beroepschriften	96	100	123	107
Totaal aantal afgegeven reisdocumenten	152.392	167.368	167.305	135.337
bezwaar- en beroepschriften in verhouding tot afgegeven reisdocumenten	0,06%	0,06%	0,07%	0,08%

Bron: Victory, registratiesysteem van het ministerie van Buitenlandse Zaken

#### 4.5.7 Indicatoren en te realiseren prestaties

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in haar begrotingen enkele indicatoren voor het beleid voor het verstrekken van reisdocumenten. Hiervan wordt in de onderstaande tabel een overzicht gegeven.

<sup>137</sup> In de begroting en slotwet van 2008 wordt een streefwaarde van 0,34% gepresenteerd. In de begroting van 2010 wordt echter een streefwaarde van 0,034% gepresenteerd. Navraag op het departement wijst uit dat in de begroting en de slotwet van 2008 een drukfout is gemaakt. De juiste streefwaarde is 0,034%.

<sup>138</sup> Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2009, Memorie van Toelichting. TK 2008-2009, 31 700 V nr. 2.

Tabel 4.13 Indicatoren reisdocumenten		
Jaar	Indicator	Verrichting
2007	BZ verstrekt iedere Nederlander in het buitenland binnen vier weken een reisdocument (binnen bepaalde voorwaarden)	> 99%
2008	Percentage schriftelijke klachten bij afgifte reisdocumenten is maximaal 0,034%	0,032%
2009	Het percentage paspoorten dat binnen de wettelijke termijn van 28 dagen wordt verstrekt is 87%	87%
2010	Percentage schriftelijke klachten bij afgifte van reisdocumenten is 0,034%	-

Bron: *Memories van toelichting op de begrotingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2007 tot en met 2010*

De indicatoren werden alle behaald. Het is opvallend dat het ministerie inconsistent is geweest in het soort indicator en deze bij beleidsveranderingen wisselt. Het stelt de waarde van de indicator vast op grond van resultaten van voorgaande jaren. De indicatoren hebben betrekking op de afgiftetermijnen, klachten en de invoering van biometrie met zo weinig mogelijk hinder voor de aanvrager (zie begroting 2009).

Zoals in voorgaande paragrafen staat beschreven, blijkt de doorlooptijd voor de afgifte van documenten in de praktijk structureel langer te zijn geworden, zijn de aanvraagmogelijkheden beperkter en bijgevolg de reisaafstanden soms langer.

#### 4.5.8 Samenvatting en conclusies

De Nederlandse overheid is in het kader van de Paspoortwet verantwoordelijk voor het verstrekken van reisdocumenten aan mensen met de Nederlandse nationaliteit. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is bevoegd voor de uitvoering van het beleid in het buitenland. Het wettelijke kader wordt gevormd door de Paspoortwet, de paspoortuitvoeringsregelingen voor binnen- en buitenland en de Europese verordening inzake biometrie. Die laatste verplicht Nederland biometrische kenmerken in reisdocumenten in te voeren. Daarmee wil men de identiteitsfraude terugdringen. Er bestaat echter geen helder beeld van identiteitsfraude en evenmin is de effectiviteit van biometrie als middel om identiteitsfraude terug te dringen onderzocht.

In ieder geval heeft invoering van biometrie geleid tot extra kosten vanwege investeringen in biometrische apparatuur en beveiliging. Tegelijk is het aantal posten waar een reisdocument kan worden aangevraagd teruggebracht van 440 naar 176. De doorlooptijden van reisdocumenten zijn eveneens langer geworden al blijven ze binnen de wettelijke termijnen. Het aantal bezwaar- en beroepschriften en het aantal klachten over de verstrekking van reisdocumenten is gedurende de jaren zeer laag. Wel heeft de Nationale ombudsman na de invoering van de biometrie klachten ontvangen over langere reisaafstanden door de sluiting van posten. Gemiddeld bedragen de kosten voor reisdocumenten zo'n 10 miljoen euro. Het overgrote deel daarvan zijn personele kosten (50 procent). Op posten is de consulaire afdeling gemiddeld 25 procent van de tijd kwijt aan werk rond reisdocumenten. De afgifte ervan leveren inkomsten op in de vorm van leges. De kosten die gemoeid zijn met het maken en het afgeven ervan in het buitenland worden voor circa 50 procent gedekt uit de tarieven ervoor. De hogere kosten in het buitenland liggen aan onder andere de hogere personeels-

kosten en de tijd die gemoeid is met het vaststellen van de nationaliteit van de aanvrager. In Nederland dekken de tarieven wel de kosten die gemeenten maken.

Jaarlijks worden ongeveer 165.000 reisdocumenten afgegeven. Na een gestage stijging lijkt er vanaf 2007 sprake van een stabilisatie. Bij de nationale paspoorten die tweederde van de reisdocumenten beslaan, is sinds 2006 sprake van een duidelijke daling. De vermindering van het aantal aanvraagpunten, een eventuele verhoging van de kosten en de in het regeerakkoord aangekondigde verlenging van de geldigheidsduur van paspoorten leiden mogelijk tot een verdergaande daling van het aantal afgegeven reisdocumenten in het buitenland.

De voorziene daling van het aantal paspoortaanvragen kan verder toenemen indien in het buitenland woonachtige Nederlanders zowel op Schiphol als bij alle –of een aantal grotegemeentes in Nederland een paspoortaanvraag kunnen indienen.

## 4.6 Nationaliteitonderzoeken

### 4.6.1 Beleidsomschrijving

| 98 |

#### *Doel en aanleiding*

Bij een nationaliteitonderzoek wordt onderzocht of iemand de Nederlandse nationaliteit bezit, hier recht op heeft of er aanspraak op kan maken. Er zijn drie soorten nationaliteitonderzoeken:

- nagaan of iemand de Nederlandse nationaliteit van rechtswege bezit;
- optieprocedure;
- naturalisatieverzoek.

Bij de laatste twee mogelijkheden kan de verzoeker aanspraak maken op de Nederlandse nationaliteit.<sup>139</sup>

#### *Nationaliteit van rechtswege*

Posten kunnen niet vaststellen of iemand het Nederlanderschap bezit. In artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlanderschap staat dat iedereen de rechter<sup>140</sup> kan verzoeken om vast te stellen of hij wel of niet het Nederlanderschap bezit, of het op een bepaald tijdstip bezat. Daarbij fungeert de IND als deskundige.

Sinds 2009 geldt dat wanneer een Nederlander een kind voor zijn zevende jaar erkent, dit kind automatisch de Nederlandse nationaliteit krijgt. Bij kinderen tussen de zeven en achttien jaar kan de erkenning plaatsvinden met een DNA test. Er is een aparte regeling voor geadopteerde kinderen met minstens één Nederlandse ouder. Nationaliteitonderzoeken komen vaak aan de orde bij aanvragen voor reisdocumenten. Omdat alleen Nederlanders recht hebben op een Nederlands reisdocument dient grondig te worden onderzocht of iemand daadwerkelijk de Nederlandse nationaliteit van rechtswege bezit. Dit houdt in dat de nationaliteit rechtstreeks uit de wet voortvloeit en er geen additionele handelingen

<sup>139</sup> ACVZ, 2008, *Verkenning meervoudige nationaliteit; de feiten op een rij*.

<sup>140</sup> Dit kan bij de rechter in Den Haag of, voor mensen die woonachtig zijn op de Nederlandse Antillen en Aruba, bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba.

nodig zijn. Op basis van het onderzoek in het kader van een paspoortaanvraag trekt een post een conclusie over het Nederlanderschap, en op basis daarvan wordt het reisdocument verstrekt. De conclusie is echter geen officieel besluit.

Naast nationaliteitonderzoeken in het kader van een paspoortaanvraag kan een post te maken krijgen met een Nederlander die een verklaring over het bezit van het Nederlanderschap aanvraagt. De post kan die verstrekken wanneer de Nederlander gelegaliseerde documenten kan overleggen die zijn Nederlanderschap aantonen.<sup>141</sup>

### Optie

Bij een optieprocedure kan een post wél een zelfstandige beslissing nemen. De procedure is bestemd voor oud-Nederlanders die hun Nederlandse nationaliteit terug willen hebben. Bij het opteren daarvoor wordt de Nederlandse nationaliteit op aanvraag verkregen mits de aanvrager tot de doelgroep van de optieregeling behoort en voldoet aan de daarin gestelde voorwaarden.<sup>142</sup> Om dit na te gaan wordt op de post, of indien de aanvraag in Nederland wordt ingediend bij de gemeente, onderzocht of iemand ooit de Nederlandse nationaliteit heeft gehad.

In zijn huidige vorm geldt de optieprocedure sinds 2003. Het verschil tussen een optie en het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit van rechtswege is dat de optant de Nederlandse nationaliteit verkrijgt als hij voldoet aan de voorwaarden uit de wetgeving en hij hier zelf het verzoek toe indient.

| 99 |

### Naturalisatieverzoek

Als laatste is er de naturalisatie voor vreemdelingen die aanspraak op de Nederlandse nationaliteit willen maken. Dat kan als de aanvrager aan bepaalde voorwaarden heeft voldaan, zoals het succesvol afleggen van een naturalisatietoets.<sup>143</sup> Het ministerie van Justitie besluit over de honorering van het verzoek.<sup>144</sup>

## 4.6.2 Wettelijk kader

### Grondwet en Wet op het Nederlanderschap en ingezetenschap

Het nationaliteitsrecht werd voor het eerst in de Grondwet van 1815 geformuleerd en vervolgens in de Wet op het Nederlanderschap en ingezetenschap (WNI), die in 1893 in werking trad. Het nationaliteitsrecht is toen ingesteld om als Nederlander aanspraak te kunnen maken op allerlei grondwettelijke rechten, zoals het in aanmerking komen voor hogere ambten. In de loop der jaren is de wet bijna veertig keer gewijzigd en op 1 januari 1985 vervangen door de huidige Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN). De artikelen over de vaststelling van het Nederlanderschap zijn in 1986 in werking getreden.<sup>145</sup>

<sup>141</sup> Bijvoorbeeld een naturalisatiecertificaat, geboorteakte, huwelijksakte.

<sup>142</sup> Deze procedure geldt in elk geval voor oud-Nederlanders die tenminste 1 jaar legaal in Nederland hebben gewoond met een geldige verblijfsvergunning voor een niet tijdelijk doel.

<sup>143</sup> Zie Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN).

<sup>144</sup> ACVZ, 2008, *Verkenning meervoudige nationaliteit; de feiten op een rij*.

<sup>145</sup> HBBZ werkinstructie.

### *Rijkswet op het Nederlandschap*

Om het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit aan striktere voorwaarden te verbinden en de criteria ervoor duidelijker vast te leggen zijn in 2003 enkele ingrijpende wijzigingen in de RWN doorgevoerd. Het gaat om aanpassingen aan het Nederlands familierecht, veranderingen rond de verkrijging of her verkrijging van het Nederlandschap en een ruimere aanvaarding van een dubbele nationaliteit. Zo werd de naturalisatietoets ingevoerd die een aanvrager met succes moet hebben afgelegd voordat zijn naturalisatieverzoek in behandeling wordt genomen. Per 1 januari 2007 is die vervangen door het in de Wet Inburgering geregelde inburgeringsexamen voor naturalisatie. Het niveau van het examen is niet veranderd, de manier van toetsen wel.<sup>146</sup>

Sinds 2003 hebben posten te maken met optieverklaringen op grond van artikel 6 van de gewijzigde Rijkswet op het Nederlandschap. Voor 2003 was de optieverklaring een vormvrije, eenzijdige en simpele rechtshandeling. Vanaf 2003 is zij gebonden aan strikte en procedurele voorwaarden.

In dezelfde wet is, door een wetswijziging in 2009, de erkenning van kinderen geregeld. Er bestaat een overgangsregeling voor kinderen die vóór 1 maart 2009, maar op of na 1 april 2003, zijn erkend. Door middel van de optieprocedure kunnen deze kinderen, mits ten tijde van de erkenning jonger dan 7 jaar, het Nederlandschap verkrijgen. Hiermee is de optieprocedure dus uitgebreid.

| 100 |

### *Latente Nederlanders*

Op 26 januari 2010 nam de Tweede Kamer een wetsvoorstel aan over latente Nederlanders. Daarmee kunnen latente Nederlanders door optie alsnog het Nederlandschap krijgen. Latente Nederlanders zijn bijvoorbeeld kinderen van een Nederlandse moeder en een buitenlandse vader, geboren vóór 1985 en zonder de Nederlandse nationaliteit. Tot 1985 werden alleen kinderen met een Nederlandse vader automatisch Nederlander, daarna geldt dit ook voor kinderen van een Nederlandse moeder.

De wetsverandering bezorgt de IND en de posten extra werk. Hoeveel is moeilijk vast te stellen. Er wordt gesproken over 90.000 extra personen, maar precieze cijfers ontbreken. In bijvoorbeeld Zuid-Afrika krijgt de ambassade veel vragen binnen van latente Nederlanders over de wet. Volgens de IND zal de werklast toenemen, maar dat zal minder zijn dan in 2003, toen de vernieuwde optieprocedure werd ingevoerd waarbij posten en die procedure moesten leren en meer aanvragen kregen.

### *Remigratiewet*

De Remigratiewet is bedoeld voor mensen die in Nederland wonen en gaan remigreren naar hun geboorteland, het geboorteland van hun ouders of het land waarvan de remigrant de nationaliteit heeft (gehad) of de ouders de nationaliteit van hebben (gehad). De wet geldt voor een beperkt aantal landen, zoals China, Marokko en Turkije. Onder bepaalde omstandigheden, bijvoorbeeld als men boven de 45 jaar is, kunnen zij aanspraak maken op een maandelijks uitkering. Voorwaarde is dat de hoofdaanvrager afstand doet van de Nederlandse nationaliteit.

<sup>146</sup> Ibidem.

Familieleden, zoals vrouw en kinderen, mogen de Nederlandse nationaliteit behouden. Remigranten kunnen van de Sociale Verzekeringsbank een eenmalige vergoeding krijgen voor hun verhuizing. Posten in Turkije en Marokko krijgen geregeld te maken met paspoortaanvragen van geremigreerde Nederlanders.

### 4.6.3 Vormgeving verantwoordelijkheden

#### Rolverdeling

De verantwoordelijkheid voor het nationaliteitsrecht is in de Rijkswet op het Nederlandschap geregeld en ligt dus op rijksniveau. De rechtbank in Den Haag stelt vast of iemand op grond van artikel 17 van deze wet het Nederlandschap bezit of bezat. De IND beslist over een naturalisatieverzoek. Het ministerie van Buitenlandse Zaken kan op basis van een nationaliteitonderzoek een conclusie trekken over het bezit van het Nederlandschap en op basis daarvan een reisdocument verstrekken. Daarnaast kan dit ministerie op basis van gelegaliseerde documenten een verklaring over bezit van het Nederlandschap afgeven en over een optieprocedure beslissen. In box 4.6 staat de rolverdeling tussen IND en Buitenlandse Zaken precies weergegeven.

**Box 4.6** Rolverdeling IND en Buitenlandse Zaken

	IND/Justitie	BZ/posten
Nationaliteit van rechtswege	Vaststellen bezit Nederlandschap	Aanvraag innemen Benodigde documenten verzamelen en onderzoeken Paspoort afgeven op basis van nationaliteitonderzoek Verklaring over bezit Nederlandschap op basis van nationaliteitonderzoek
Optie		Optieverzoek innemen Benodigde documenten verzamelen en onderzoeken Beslissen over optieverzoek
Naturalisatie	Beslissen over naturalisatie	Verzoek innemen (aanvraagformulier) Benodigde documenten verzamelen en onderzoeken Afnemen naturalisatietoets

#### Taken posten

Uit de matrix in box 4.6 zijn de verschillende bevoegdheden en taken van de posten per onderdeel af te lezen.

#### Nationaliteit van rechtswege

Uit postbezoeken en gesprekken op het ministerie komt naar voren dat een nationaliteitonderzoek doorgaans plaatsvindt bij een eerste aanvraag van een paspoort. De controleprocedure is vrij uitgebreid. Er moeten documenten als de geboorteakte, de huwelijksakte, de scheidingsakte of een verklaring van ongehuwd zijn worden overlegd. Welke precies, wordt per post bepaald. Bij een volgende aanvraag (verlenging paspoort) wordt door de posten wel nagegaan of de aanvrager intussen een andere nationaliteit heeft verkregen, maar hiervoor hoeft hij zelden aanvullende documenten te overleggen.

De post is bevoegd tot het verstrekken van een reisdocument op basis van conclusies die getrokken worden uit een nationaliteitonderzoek. Een reisdocument is echter geen bewijs van de Nederlandse nationaliteit.

### Optie

Optieaanvragen komen doorgaans ook aan de orde bij paspoortaanvragen. Ze worden behandeld door een uitgezonden medewerker. Dat doet hij aan de hand van een beslissboom. Om die te gebruiken heeft hij kennis nodig van de Rijkswet op het Nederlanderschap en doorgaans ook van het buitenlands persoons- en familierecht. De optie wordt volgens een vast format ingevuld. Bij vragen kan de post contact opnemen met de nationaliteitssectie van het ministerie. Indien die niet kan helpen, roept zij de hulp van de IND in, maar dat gebeurt sporadisch. De Chef de Poste heeft de formele beslissingsbevoegdheid over het wel of niet bevestigen van een optie. Wanneer een optie wordt bevestigd kan een paspoort worden verstrekt. Met het bevestigen verkrijgt de optant het Nederlanderschap. Bij een eerste bevestiging van een optie moet er nog overlegd worden met de nationaliteitssectie van het ministerie.

### Naturalisatie

Een naturalisatieaanvraag mag alleen worden ingediend in het land waar de aanvrager niet woonachtig is. Een Turkse vrouw mag bijvoorbeeld geen aanvraag indienen in Turkije. Een aanvraag mag alleen worden ingenomen als het inburgeringexamen voor naturalisatie succesvol is afgelegd.<sup>147</sup> Die toets kan ook in Nederland worden afgelegd. Wanneer de posten het inburgeringexamen voor naturalisatie afnemen moet daarvoor een koffer met benodigde apparatuur vanuit Den Haag komen. De Chef de Poste of het hoofd van de consulaire afdeling neemt vervolgens de toets af. Voorafgaand aan de aanvraag tot naturalisatie beslist de IND op basis van informatie en advies van de post of iemand daarvoor in aanmerking komt.<sup>148</sup>

| 102 |

Uit interviews bij de IND komt naar voren dat zowel bij naturalisaties als opties de vaststelling van het Nederlanderschap kan worden teruggedraaid wanneer de IND fraude ontdekt. Dat kan ook wanneer nieuwe feiten over de periode voor het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit boven water komen op basis waarvan destijds het Nederlanderschap niet verkregen had kunnen worden. Tips over mogelijke fraude komen onder andere via de politie, gemeenten en posten binnen.

#### 4.6.4 Financiën

Er is geen duidelijkheid over de uitgaven die gemoeid zijn met nationaliteitonderzoeken. Deels zijn ze verbonden met paspoortverstrekkingen. Bij de aanvraag van een eerste paspoort wordt immers een nationaliteitonderzoek gedaan.

Voor de optieverklaring, het inburgeringexamen voor naturalisatie en het naturalisatieverzoek betaalt een aanvrager leges. In tegenstelling tot leges voor andere consulaire handelingen worden deze niet door het ministerie van Buitenlandse Zaken maar door dat van Justitie vastgesteld. In tabel 4.14 staan de leges.

<sup>147</sup> In een aantal uitzonderingssituaties hoeft men geen of geen geheel examen af te leggen, bijvoorbeeld wanneer iemand een middelbare school opleiding heeft afgerond in Nederland.

<sup>148</sup> Folder IND *Hoe kunt u Nederlander worden?*

Tabel 4.14 Leges voor nationaliteitonderzoeken	
Optieverklaring	€ 148 (enkelvoudig) € 253 (gemeenschappelijk)
Inburgeringsexamen voor naturalisatie	€ 350 per persoon
Naturalisatieverzoek	Hoge tariefgroep: € 576 (enkelvoudig) € 719 (gemeenschappelijk) Lage tariefgroep: € 517 (enkelvoudig) € 669 (gemeenschappelijk)
DNA onderzoek inzake nationaliteitonderzoek	€ 450 (enkelvoudig) € 1150 (gemeenschappelijk)

Bron: HBBZ Naturalisatiegelden, optiegelden, Regeling naturalisatietoets en HBBZ nationaliteitsrecht

Voor enkelvoudige en gemeenschappelijke aanvragen gelden verschillende tarieven. Daarnaast bestaat er voor naturalisatieverzoeken een hoge en een lage tariefgroep. De lage is bedoeld voor asielzoekers en staatlozen, voor de overige aanvragers geldt de hoge.

De totale ontvangsten uit nationaliteitonderzoeken vallen onder de noemer ontvangsten consulaire handelingen. Zoals beschreven in paragraaf 4.2.5 zijn ze moeilijk uit de registratie van al deze handelingen te filteren. Uit een databestand van de ontvangsten uit consulaire handelingen per post in 2009 zijn ze handmatig geselecteerd. Uit deze grove selectie blijkt 13 procent van de ontvangsten uit consulaire handelingen te bestaan uit ontvangsten van optieverklaringen, naturalisatietoetsen en algemene nationaliteitonderzoeken. In tabel 4.15 is weergegeven welke bedragen er met deze schatting zijn gemoeid.

| 103 |

Tabel 4.15 Geschatte ontvangsten nationaliteitonderzoeken 2009	
Ontvangsten consulaire handelingen	€ 863.332
% nationaliteitonderzoeken	€ 112.233

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (financieel informatiesysteem Piramide), bewerking IOB

## 4.6.5 Doelmatigheid

### *Communicatie, afstemming en coördinatie*

Het doel van nationaliteitonderzoeken is vaststellen of iemand de Nederlandse nationaliteit bezit, of zou moeten bezitten. Ze worden doorgaans door een uitgezonden medewerker uitgevoerd, al dan niet met hulp van een lokale kracht. Voor de medewerkers is duidelijk hoe de taken zijn verdeeld en wie de beslisbevoegdheid heeft.

Een post kan vragen over nationaliteitskwesties aan de nationaliteitssectie van het ministerie stellen. Wanneer het ministerie geen antwoord weet, kan het de hulp inroepen van de IND. Het is onbekend hoe vaak de hulp van het ministerie of de IND wordt ingeroepen. Uit postbezoeken blijkt dat posten met weinig nationaliteitonderzoeken standaard optieverklaringen en andere nationaliteitonderzoeken terugleggen bij het ministerie. Dit omdat deze posten onvoldoende ervaring hebben om alle regels en wetten te doorzien.



Uit gesprekken met postmedewerkers is af te leiden dat ze niet altijd tevreden zijn over de antwoorden van het ministerie op hun vragen over nationaliteitonderzoek. Datzelfde beeld komt uit de tevredenheidsenquête van het ministerie uit 2009. De afhandelingstijd van hulpverzoeken kan sneller. Het ministerie heeft onvoldoende specialisten. Bovendien blijkt de regelgeving te technisch/juridisch te zijn. Postmedewerkers hebben behoefte aan Jip en Janneke taal en aan betere zoekfuncties.<sup>149</sup>

#### *Tijd/capaciteit*

Het tijds- en capaciteitsbeslag van dit beleidsonderdeel is onbekend. De personele inzet verschilt per post. Op posten in typische emigratielanden als Zuid-Afrika, Australië en Canada worden relatief veel onderzoeken uitgevoerd. De omvang van de inzet op deze posten is onbekend. Die hangt sterk af van het aantal onderzoeken en de ervaring van de medewerkers. De personele inzet op het ministerie bedraagt vier fte, twee ambtenaren met kennis van het internationaal privaatrecht en twee ambtenaren met ervaring in nationaliteitonderzoek. De vier hebben een dagtaak aan de hulpvragen.

Uit postbezoeken komt naar voren dat het uitvoeren van een nationaliteitonderzoek, en vooral opties, bij posten die hier weinig mee te maken krijgen onevenredig veel tijd kost. Omdat het aantal opties gering is en er sprake is van een concentratie op de 'emigratie posten' is de kennis op de overige posten gering. Dit komt de efficiëntie niet ten goede.

| 104 |

#### *Toerusting*

Door de vele wijzigingen in de Rijkswet op het Nederlanderschap is het moeilijker geworden om bij nationaliteitonderzoeken tot een juiste beslissing te komen. Oude wetsbepalingen blijven van kracht voor de periode waarop die betrekking hadden. De beoordeling van de aanvraag moet altijd geplaatst worden in de juiste tijdsperiode en op basis van de voor die periode relevante regelgeving worden beoordeeld.

Het aantal nationaliteitonderzoeken verschilt sterk per post. De bulk is geconcentreerd in de typische emigratielanden. De meeste posten krijgen nauwelijks verzoeken voor optieverklaringen en naturalisaties. Voor hen is de beoordeling extra moeilijk. Bovendien zitten er aan nationaliteitonderzoeken vaak complexe zaken vast. De wetgeving luistert nauw en voor een juist besluit is veel kennis ervan nodig. In box 4.7 wordt een voorbeeld gegeven.

<sup>149</sup> DPV-DCZ, juni 2009, *Tevredenheidsenquête*.

#### Box 4.7 Nationaliteitonderzoek in het kader van een paspoortaanvraag

Een Nederlandse man, noem hem *de heer Jansen*, is in Nederland getrouwd en krijgt een buitenechtelijk kind met een Française. Hij erkent het kind in Frankrijk. Op de geboorteakte van het kind komen zowel moeder als vader te staan en de ouders besluiten om het kind de naam van de vader te geven.

Enige tijd later vraagt de vader bij de Nederlandse ambassade in Parijs een paspoort voor het kind aan. Na een nationaliteitonderzoek besluit de ambassade dit verzoek te weigeren omdat het kind naar Nederlands recht niet wordt erkend. Op basis van het Burgerlijk Wetboek is de erkenning van een kind door een gehuwde man nietig indien deze op het tijdstip van de erkenning met een andere vrouw is gehuwd (BW1, Boek 1, Titel 11, Afdeling 3, artikel 204 lid 1 sub e). Het kind krijgt dus niet de Nederlandse nationaliteit, ook al is het geboren uit een Nederlandse vader, en daarmee ook geen Nederlands paspoort.

Wanneer het kind zich vervolgens in Nederland vestigt, wordt de Franse geboorteakte opgenomen in de Gemeentelijke Basisregistratie persoonsgegevens van een Nederlandse gemeente. Het kind wordt in Nederland geregistreerd met de achternaam *Jansen* en met een Nederlandse vader. Hoe groot is de kans dat vader (of kind) via de gemeente in Nederland alsnog een paspoort kan verkrijgen voor het kind?

| 105 |

Zoals beschreven in hoofdstuk 3, zet het ministerie op dit moment regionale support offices op. Postmedewerkers zien die als een kans om kennis over nationaliteitonderzoeken te bundelen. Ze kunnen de optieverklaringen en nationaliteitonderzoeken voor een regio uitvoeren en hebben hiervoor een aparte medewerker nodig, die getraind is in dergelijke onderzoeken. Een andere mogelijkheid voor kennisbundeling is volgens de posten centralisering in Den Haag. In dat scenario kan de post de aanvraag innemen en de documenten doorsturen. De aanvragen worden vervolgens door de sectie op het ministerie behandeld. Men kan hierbij de centrale kennisbank burgerzaken gebruiken. De post kan het contact met de lokale autoriteiten onderhouden over de uitvraag van documenten.

#### *Wettelijke termijnen*

Er is geen wettelijke termijn voor de afhandeling van bijvoorbeeld een optie. Voor een paspoortaanvraag bestaat die wel, maar een aanvraag wordt doorgaans pas officieel ingenomen als het nationaliteitonderzoek is afgerond en er dus duidelijkheid is of er überhaupt een paspoort kan worden aangevraagd.

#### *Maatregelen ter verbetering*

Bij de invoering van de vernieuwde optieprocedure in 2003 zijn workshops georganiseerd. Bovendien moeten postmedewerkers hun eerste optieaanvraag altijd voorleggen aan het ministerie. Uit het voorgaande blijkt echter dat met deze maatregelen de uitvoering van optieverzoeken, en andere nationaliteitonderzoeken, onvoldoende is gewaarborgd.

#### *Monitoring*

Er vindt geen monitoring van het beleid plaats. Het aantal nationaliteitonderzoeken wordt wel bijgehouden, maar dit overzicht gaat niet in op de kwaliteit. In de algemene tevreden-

heidsenquête van 2009 werd wel aandacht besteed aan de procedures rondom nationaliteitsonderzoeken. Het ministerie heeft ook geen indicatoren opgesteld voor de uitvoering van het beleid.

#### 4.6.6 Doeltreffendheid

##### Behaalde resultaten

Uit de onderstaande tabel blijken de aantallen nationaliteitsonderzoeken, opties en naturalisatieverzoeken tussen 2006 en 2008 te zijn gestegen. Ze zijn geschat op basis van een verantwoording van de posten aan de directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid. Een verklaring voor de toename ontbreekt.

	2006	2007	2008	2006-2008
Nationaliteitsonderzoeken (ongeveer)	1.000	1.250	1.500	+50%
Opties	330	350	430	+30%
Inburgeringexamens voor naturalisatie	-	35	61	
Naturalisatieverzoeken	72	88	100	+39%

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken

In 2009 behandelden de Nederlandse posten ongeveer 2.000 nationaliteitsonderzoeken, opties en naturalisatieverzoeken. In alle typen zit een stijgende lijn.

##### Klachten

Het aantal bezwaarschriften en beroepschriften is gering. Dit kan duiden op tevredenheid bij de gebruiker. Het kan ook zijn dat de bezwaar- en beroepsprocedure onduidelijk is. Tussen 2006 en 2008 kwamen jaarlijks tien tot elf bezwaar- en beroepschriften over optieprocedures binnen. In 2009 waren dat er slechts drie.

Het ministerie heeft geen indicatoren opgesteld om de uitvoering van het beleid te toetsen. De outputgegevens zijn deels geschat. Er is geen informatie over de uitgaven voor dit deel van het beleid. Een uitspraak over de doeltreffendheid ervan kan daarom niet worden gedaan.

#### 4.6.7 Samenvatting en conclusies

De posten doen drie soorten nationaliteitsonderzoeken. Ten eerste onderzoeken naar het feit of iemand de Nederlandse nationaliteit van rechtswege bezit; deze soort komt doorgaans aan de orde bij een paspoortaanvraag. Op basis ervan kan een post een paspoort verstrekken, maar niet officieel besluiten over iemands Nederlanderschap; dat is voorbehouden aan de rechtbank in Den Haag.

Ten tweede onderzoeken naar aanleiding van een optieaanvraag van oud-Nederlanders die hun Nederlandse nationaliteit terug willen hebben. Hierbij kan de post wel zelfstandig beslissen.

Ten derde nemen posten naturalisatieverzoeken in ontvangst. Daarover besluit de minister

van Justitie uiteindelijk.

De uitgaven aan nationaliteitonderzoeken kunnen moeilijk worden vastgesteld omdat ze deels worden geboekt op andere deelterreinen van de consulaire dienstverlening. De ontvangsten uit leges bedroegen in 2009 ruwweg 800.000 euro. Wat de output betreft, wordt geconstateerd dat in 2008 globaal 2.000 nationaliteitonderzoeken werden uitgevoerd. Tussen 2006 en 2008 groeide de vraag naar nationaliteitonderzoeken.

Over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid kunnen geen uitspraken worden gedaan omdat indicatoren ontbreken. Uit bezoeken aan posten en gesprekken met ketenpartners ontstaat de indruk dat de kwaliteit van de onderzoeken groter wordt bij een relatief hoog volume. Dat geldt bij uitstek bij de optieaanvragen van posten met een eigenstandige beslissingsbevoegdheid. Een groot aantal heeft er echter slechts sporadisch mee te maken, en bezit daardoor weinig kennis en routine.



5

# Consulaire dienstverlening aan vreemdelingen

## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de consulaire dienstverlening aan vreemdelingen behandeld die valt onder de operationele doelstelling 7.2. Per deelonderwerp volgen er een beleidsomschrijving en een omschrijving van de taakverdeling. Vervolgens wordt de input voor het beleid besproken in de vorm van financiële en personele inzet. Daarna wordt de output gepresenteerd. Dan volgt er per deelonderwerp een conclusie over de relatie tussen de input en de output en de effectiviteit van het beleid.

In paragraaf 5.2 komt het deelonderwerp visa aan de orde, inclusief machtigingen tot voorlopig verblijf, dan volgen in paragraaf 5.3 inburgeringsexamens, in paragraaf 5.4 documentlegalisaties en –verificaties, en in paragraaf 5.5 de ambtsberichten.

## 5.2 Visa

Wij WILLEM,

bij de gratie Gods, Prince van Oranje-Nassau, Souverein Vorst der Verëenigde Nederlanden, enz.,  
enz., enz.

In aanmerking nemende de noodzakelijkheid om, in een tijdstip, dat de Nederlanden wederom, zoo als van ouds, door den koophandel verlevendigd en door vele vreemdelingen bezocht zullen worden, vaste bepalingen te maken omtrent het werk der paspoorten, en willende, bij de regeling daarvan, eensdeels in acht nemen wat de veiligheid van den staat en de goede orde eischen, maar ook, aan den anderen kant, alles vermijden, wat eenigzins zweemt naar dien geest van kwelling en inquisitie, die de overheersching dezer laatste jaren gekenmerkt heeft;

Hebben Wij besloten en besluiten:

Artikel 7

Vreemdelingen, hier te lande aankomende, zullen de paspoorten, waarvan zij houders zijn, onderwerpen aan het visa van den secretaris van staat, en niet weder kunnen vertrekken, dan na dat op dezelfde wijze zal zijn gekonstateerd, werwaarts zij voornemens zijn te reizen.

(Soeverein Besluit van 1813, *Besluit afschaffing binnenlandse paspoorten en verdere reglementaire bepalingen ten aanzien van binnen- en buitenlandse paspoorten*, Staatsblad der Vereenigde Nederlanden, 1814, 4.)

| 109 |

### 5.2.1 Beleidsomschrijving

#### *Aanleiding en doel*

Mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit uit bepaalde landen<sup>150</sup> die Nederland voor een kort verblijf (maximaal 90 dagen) willen bezoeken hebben een visum nodig. Sinds 1995 bestaat er als gevolg van de Schengenovereenkomst een Schengenvisum, dat is een gemeenschappelijk visum van de Schengenlanden<sup>151</sup>. Voor de aanvraag ervan hebben deze landen gezamenlijk voorwaarden opgesteld.<sup>152</sup> Vreemdelingen kunnen er één aanvragen bij de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland (de posten). Algemeen geldt dat de

<sup>150</sup> Zie [www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl)

<sup>151</sup> België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, IJsland, Zweden en Zwitserland.

<sup>152</sup> [http://www.minbuza.nl/nl/Producten\\_en\\_Diensten/Burgerzaken/Visa/Alles\\_over\\_het\\_Schengenvisum](http://www.minbuza.nl/nl/Producten_en_Diensten/Burgerzaken/Visa/Alles_over_het_Schengenvisum)

posten namens de minister van Buitenlandse Zaken bevoegd zijn voor de afgifte van korte termijn visa.

Het doel van de visumplicht is tweeledig: de juiste mensen binnenlaten en voorkomen dat vreemdelingen, die een gevaar voor de veiligheid kunnen vormen vanwege criminaliteit of terrorisme en/of een risico vormen voor de politieke verhoudingen, illegaal het Schengengebied binnenkomen.<sup>153</sup>

Wanneer iemand met de niet-Nederlandse nationaliteit<sup>154</sup> langer dan 90 dagen in Nederland wil blijven, heeft hij een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) nodig. Die kan hij bij de posten aanvragen. Met een MVV kan hij naar Nederland reizen om daar een verblijfsvergunning aan te vragen. De posten nemen de aanvraag voor een MVV aan en reiken die na toekenning uit, maar de beslisbevoegdheid over de toekenning ervan ligt integraal bij de IND van het ministerie van Justitie.

Een MVV-procedure kan ook in Nederland worden gestart bij de IND door bijvoorbeeld de familieleden (referenten). Na onderzoek door de IND kan een vreemdeling dan de formele aanvraag indienen bij de ambassade.

### 5.2.2 Ontwikkeling in beleidsvorming en beleidsuitvoering

De afgelopen jaren is het visumverlening proces verder ontwikkeld. Nieuw zijn het Nieuw Visum Informatie Systeem (NVIS), het oranje en blauwe loperbeleid, de inschakeling van externe dienstverleners, de visumliberalisatie en de visumcode.

| 110 |

#### *NVIS en afgifte van visa met een langere geldigheidsduur*

Sinds 2007 beschikken de posten over het Nieuwe Visum Informatie Systeem, waar visumaanvragen worden ingevoerd. Het verschaft het ministerie en de posten inzicht in de visumhistorie van aanvragers en helpt vaststellen of een aanvrager bonafide is. Een vervolgaanvraag betekent dat de aanvrager niet eerder is achtergebleven in Nederland. Het ministerie moedigt de posten aan om bonafide reizigers sneller visa te geven met een langere geldigheidsduur en met meerdere mogelijkheden om Nederland respectievelijk het Schengengebied in en uit te reizen. Geleidelijk aan gebeurt dat ook.

#### *Oranje en blauwe loper beleid*

In 2006 liet het ministerie van Economische Zaken onderzoek doen naar knelpunten voor aanvragers van zakenvisa.<sup>155</sup> Daaruit kwam naar voren dat de posten daar verschillend mee omgaan, afhankelijk van de context van het land, waar een post zich bevindt, de politieke stabiliteit, de economische situatie en het economisch belang van de aanvrager. Het wordt dus niet veroorzaakt door het formele kader. De Nederlandse dienstverlening rond zakelijke visa verschilt niet veel van die van andere onderzochte landen. Alleen bleken Nederlandse posten minder tegemoetkomend in de behandeling van aanvragers en het persoonlijk verschijnen.<sup>156</sup> Naar aanleiding van dit onderzoek is het zogenoemde oranje loper beleid ingevoerd. Hiermee kunnen bonafide vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, weten-

<sup>153</sup> Algemene rekenkamer, *Visumverlening in Schengenverband*, TK 2003-2004, 23 oktober 2003, 29 260 nr. 2.

<sup>154</sup> Uitgezonderd de EU-staten en enkele andere landen.

<sup>155</sup> Atos Consultancy, 2006, *Onderzoek naar de ervaren knelpunten rondom visumverlening*.

<sup>156</sup> Ibidem.

schappelijke instellingen en dergelijke op eenvoudiger wijze uit de visumplichtige landen naar Nederlandse partners reizen, zonder voor elke aanvraag in persoon bij de Nederlandse vertegenwoordiging te moeten verschijnen. Het beleid wordt per post vastgesteld. Bedrijven en instellingen die als betrouwbaar te boek staan kunnen bijvoorbeeld bij de ambassade een contactpersoon aanmelden, die namens het bedrijf visa kan aanvragen voor medewerkers. Uit de postenenquête blijkt 52 procent van de geënquêteerde posten nu een oranje looper beleid te hebben. Naar analogie hiervan bestaat er ook een zogeheten blauwe looper beleid voor zeelieden.

#### *Afsprakensysteem en inschakeling van externe dienstverleners*

Uit operationele audits, die de Inspectie Bedrijfsvoering de afgelopen jaren uitvoerde, blijkt de toegang tot de ambassades, en dan vooral de consulaire afdelingen, voor visumaanvragers niet overal goed te zijn geregeld. De situaties verschilden van wachtrijen buiten de ambassade tot en met het heenzenden van aanvragers met de suggestie het een dag later nog eens te proberen. Ook de Nationale ombudsman heeft in het verleden kritiek geuit op dit punt. Naar aanleiding daarvan hebben veel posten de mogelijkheid gecreëerd om op afspraakbasis bij de ambassade terecht te kunnen. De invulling verschilt per post. Bij sommige kan er via een speciaal telefoonnummer een afspraak worden gemaakt, bij andere kan dat via het internet. Sommige posten schakelen een externe dienstverlener in die de visumaanvragen in ontvangst neemt.

| 111 |

#### *Visumliberalisatie*

Visumliberalisatie, een andere ontwikkeling, onthefte bepaalde nationaliteiten van de visumplicht. Per 18 december 2009 geldt de regeling voor aanvragers uit Servië, Montenegro en Macedonië. Dat heeft voor de posten Belgrado en Skopje tot een fte-vermindering geleid. Medio 2010 is de liberalisatie voor enkele landen in de Westelijke Balkan ingevoerd.

#### *Visumcode*

Tot april 2010 werden vier soorten visa onderscheiden: A-, B-, C- en D-visa. Het A-visum is bedoeld voor tussenlandingen en biedt vreemdelingen de kans zich tijdens een tussenlanding in de internationale transitzone van de luchthaven op te houden. Met een B-visum kunnen vreemdelingen via het Schengengebied naar een ander land reizen, maar de duur van iedere reis mag niet meer dan 5 dagen zijn. Het C-visum is voor kort verblijf in het Schengengebied. Het kan zowel voor één enkele reis als voor multiple-entry reizen worden afgegeven en de geldigheid kan variëren van één tot – in uitzonderlijke gevallen - vijf jaar. Het D-visum is een aan een MVV gekoppeld inreisvisum dat alleen geldig is voor Nederland. Met de invoering van een Europese visumcode in april 2010 zijn de B-visa vervallen. Daarnaast zijn de D-visa niet meer gebonden aan Nederland, zij bieden ook toegang tot de overige Schengenlanden. Meer informatie over de visumcode volgt in de volgende paragraaf (5.2.3).



Er worden nog geen biometrische gegevens opgenomen voor afgifte van visa. Invoering daarvan is gekoppeld aan de invoering van een Europees Visum Informatie Systeem (EUVIS), die in 2011 wordt verwacht.

### 5.2.3 Wettelijke kaders

Al in 1813 werd de visumverstreking vastgelegd in het zogenaamde Soeverein Besluit.<sup>157</sup> Daarin werd grote betekenis toegekend aan bevordering van de economische belangen ('den koophandel'). In dit besluit, geciteerd aan het begin van dit hoofdstuk, ligt nog steeds de rechtsbasis voor de regulering door visa van de toelating van niet-Nederlanders tot Nederland en, in het verlengde daarvan, tot de Schengenruimte. In latere wetgeving, en meer in het bijzonder de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO), de visumcode en het uitvoeringsinstrumentarium is de huidige afgifte van visa voor kort verblijf geregeld.

#### *Schengen Uitvoeringsovereenkomst en de Gemeenschappelijke visuminstructies*

Op 26 maart 1995 werd de Schengen Uitvoeringsovereenkomst in werking gesteld, met daarin de voorwaarden voor een kort verblijf visum. Gelijktijdig daarmee werden de Gemeenschappelijke visuminstructies (GVI) van kracht. Het zijn instructies aan de staten die partij zijn bij de Overeenkomst van Schengen van 1985. In de GVI staan de verschillende type visa beschreven.<sup>158</sup>

| 112 |

#### *Visumcode*

Met ingang van 5 april 2010 geldt de Verordening nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad (van 13 juli 2009) voor een visumcode in alle Schengenlanden. Zij vervangt eerdere regelgeving. De voornaamste wijziging is dat binnen 15 kalenderdagen na ontvangst van een visumaanvraag, een besluit moet zijn genomen. Die termijn kan – indien aanvullend onderzoek noodzakelijk is – worden verlengd tot 30 dagen, en in zeer uitzonderlijke gevallen tot 60.

De visumcode schrijft dwingend voor welke documenten moeten worden overlegd bij de indiening van een aanvraag. De Europese Commissie ziet toe op een juiste toepassing van de code.<sup>159</sup>

#### *Rijksvisumwet*

Na twee jaar van veelvuldig overleg met de regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba is de Rijksministerraad akkoord gegaan met de Rijksvisumwet en heeft zij op 9 juni 2010 een wetsvoorstel aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba. Dat was nodig vanwege de wijziging van de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk. In de wet staan de hoofdlijnen voor visumverlening binnen het Koninkrijk. Het Soeverein Besluit van 1813 wordt gemoderniseerd en de wijze van visumverlening geüniformeerd. Daaronder vallen regels over visumplicht, criteria voor visumverlening, beperkingen en voorschriften, bevoegdheid tot

<sup>157</sup> Soeverein Besluit van 1813, *Besluit afschaffing binnenlandse paspoorten en verdere reglementaire bepalingen ten aanzien van binnen- en buitenlandse paspoorten*, Staatsblad der Vereenigde Nederlanden, 1814, 4.

<sup>158</sup> Algemene rekenkamer, *Visumverlening in Schengenverband*, TK 2003-2004, 23 oktober 2003, 29 260 nr. 2.

<sup>159</sup> [http://www.minbuza.nl/ecer/Actueel/Nieuwsberichten/2010/04/Nieuwe\\_visumcode\\_in\\_werking\\_getreden](http://www.minbuza.nl/ecer/Actueel/Nieuwsberichten/2010/04/Nieuwe_visumcode_in_werking_getreden)

visumverlening en intrekking, wijziging en verlenging ervan. De landen en openbare lichamen binnen het Koninkrijk kunnen de bepalingen verder uitwerken. Dit voorstel is bedoeld voor het gehele Koninkrijk, maar het Nederlandse deel is aanmerkelijk minder flexibel als gevolg van de Schengenregelgeving.<sup>160</sup>

## 5.2.4 Vormgeving verantwoordelijkheden

### *Verdeling van interdepartementale verantwoordelijkheden*

Bij visumverlening zijn verschillende partijen betrokken: het ministerie van Buitenlandse Zaken, de IND, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Zeehavenpolitie. De ketenpartners dragen gezamenlijk zorg voor een goed verloop ervan en voor toezicht tijdens het verblijf en het vertrek.<sup>161</sup>

De verantwoordelijkheid voor de visumverlening aan vreemdelingen ligt bij Buitenlandse Zaken. Het ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor het vaststellen van de voorwaarden waaraan een vreemdeling moet voldoen om een verblijfsvergunning, en in het kader hiervan een MVV te krijgen. Verder behandelt Buitenlandse Zaken bezwaar- en beroepschriften over aanvragen van zakelijke of diplomatieke visa en de IND over aanvragen voor familiebezoek of vakantie.

### *Rol IND*

De visumdienst bij de IND valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse zaken. In 1977 gaf deze de visumdienst mandaat om namens hem visumaanvragen te onderzoeken en er besluiten over te nemen. Hoewel er geen voorziening is getroffen voor deze zogenoemde aanwijzingsbevoegdheid, blijft het ministerie bevoegd het mandaat ook zelf te hanteren. Voor de feitelijke gedragingen van personeel van de visumdienst bij de IND is de minister van Justitie verantwoordelijk.

De visumdienst behandelt aanvragen voor familiebezoek en vakantie en is verantwoordelijk voor beoordeling van en besluiten over MVV aanvragen. De behandeling van visumaanvragen voor familiebezoek en vakantie (kort verblijf) komt aan de orde wanneer posten die voorleggen aan de visumdienst. Die verifieert de positie van de aanvrager en zijn referent, en met behulp van vragenformulieren wordt hun financiële situatie vastgesteld. Omdat de visumdienst maar een beperkte kijkfunctie in NVIS heeft, moeten aanvragen die posten aan de visumdienst voorleggen worden omgezet naar de ICT toepassing van de visumdienst.

### *Rol Koninklijke Marechaussee (KMar) en Zeehavenpolitie*

De brigade grensbewaking van de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Zeehavenpolitie zijn belast met de toegangscontrole tot Nederland en - voor Schengenvisumhouders - tot het Schengengebied. In een beperkt aantal situaties kunnen vreemdelingen bij de KMar een visum aanvragen.

Uit gesprekken bij de KMar blijkt maar in een zeer klein aantal gevallen met een onjuist visum te worden gereisd en dat anders over de betreffende visumaanvraag besloten had

<sup>160</sup> Voorstel van Rijkswet, *Bepalingen omtrent de verlening van visa voor de toegang tot de landen van het Koninkrijk (Rijkvisumwet)*, TK 2009-2010, 15 juni 2010, 32 415 nr. 2.

<sup>161</sup> Algemene rekenkamer, *Visumverlening in Schengenverband*, TK 2003-2004, 23 oktober 2003, 29 260 nr. 2.

kunnen worden. Meestal komt dat omdat de motieven van de aanvrager zijn gewijzigd ten opzichte van het moment van de visumaanvraag. Met die 'kennis van vandaag' hadden posten waarschijnlijk een andere beslissing genomen. Het percentage visa dat aan de grens door de KMar wordt geweigerd lag in 2008 op 0,1 procent en in 2009 op 0,04 procent.<sup>162</sup> De KMar en de posten kunnen niet nagaan hoeveel van de verstrekte visa daadwerkelijk worden geconsumeerd. Evenmin worden de binnenkomst en de uitreis via een computer-toepassing vastgelegd of gevolgd. Omdat de KMar geen toegang heeft tot het NVIS systeem, kan zij bij twijfel de overwegingen van een post voor de visumverlening niet inzien.

### *Rolverdeling op de posten*

Een visumaanvraag voor kort verblijf wordt op de posten behandeld. De aanvrager dient in persoon te verschijnen. Zijn verzoek wordt verwerkt in NVIS, dat automatisch controleert of de aanvrager gesignaleerd staat, en of de aanvraag aan Binnenlandse Zaken moet worden gemeld. Tevens worden met behulp van NVIS visumaanvragen van aanvragers met bepaalde nationaliteiten aan (enkele van) de Schengenpartners voorgelegd. Uit postbezoeken blijkt dat iemand bij een eerste aanvraag doorgaans wordt ondervraagd over de beschikbaarheid van voldoende bestaansmiddelen, het doel van zijn bezoek aan Nederland, en dergelijke. Vervolgens beoordeelt de post de aanvraag inhoudelijk op basis van de reden van aanvraag, historische gegevens uit NVIS en dossiers op de post. Een post kan en mag veel aanvragen zelfstandig afhandelen.

| 114 |

In enkele gevallen, bijvoorbeeld als een aanvrager als gesignaleerd te boek staat, is het voorleggen van een visumaanvraag verplicht. Aan welke instantie de aanvraag moet worden voorgelegd verschilt per type signalering. Zoals gezegd, is bij bepaalde nationaliteiten consultatie van Schengenpartners verplicht, en kunnen Europese of andere visumsanctie bepalingen daartoe verplichten. Dat geldt ook als er instructies zijn van het ministerie, of het reisdocument van een aanvrager niet erkend is.

De post kan uit eigen initiatief, bijvoorbeeld bij twijfel over een terugkeergarantie, over de referent in Nederland of bij politieke gevoeligheden, een visumaanvraag voorleggen. Afhankelijk van de soort gaat die naar de visumdienst van de IND of het eigen ministerie. Dat laatste krijgt aanvragen voor bezoeken met een zakelijke of politieke context, aanvragen van inwoners van voormalige Sovjetrepublieken en van mensen op de visumsanctielijst. De visumdienst handelt privébezoeken, verzoeken van studenten/stagiaires, artiesten en overige aanvragen af.

### *Europese samenwerking*

Rond regelgeving voor visa werken Europese lidstaten sterk samen en dat heeft geresulteerd in een visumcode en in een beginnende samenwerking op ICT gebied. Er wordt gewerkt aan een Europees Visuminformatiesysteem (EUVIS). Voor verdergaande samenwerking zijn nog nauwelijks stappen gezet. Op kleine schaal nemen de Schengenpartners over en weer voor elkaar waar, maar dit gebeurt op bilaterale basis en vooral op posten met weinig visumaanvragen. Zo gaf Nederland in 2008 en 2009 gemiddeld 13.500 visa af voor andere Schengenpartners; dit was ongeveer 4 procent van alle door Nederland afgegeven visa. Een verdere stap in Europese samenwerking is een dialoog over gezamenlijke Schengen visumaanvraagkantoren, maar van voortgang daarbij is geen sprake.

<sup>162</sup> Opgave Koninklijke Marechaussee, brigade grensbewaking, 28 juni 2010.

## 5.2.5 Financiën

### *Uitgaven en ontvangsten*

Er worden ontvangsten verkregen door leges voor visa. Die stegen, door een tariefverhoging, vooral tussen 2006 en 2007. In 2006 bedroegen de leges 35 euro. Met de invoering van de nieuwe visumcode en de voorziene invoering van de biometrie, heeft de Europese Commissie, op initiatief van Frankrijk, de visumleges vastgesteld op 60 euro. Sinds 2010 geldt door toedoen van het Europese Parlement een apart tarief voor kinderen tussen de zes en twaalf jaar. Dat is lager omdat er van deze groep geen biometrische kenmerken worden opgenomen. De tarieven voor volwassenen bleven tussen 2007 en 2010 ongewijzigd. Volgens artikel 16, lid 3 van de visumcode worden de leges regelmatig herzien en weerspiegelen zij de administratieve kosten. Op Europees niveau is de prijs van een visum kostendekkend.

De ontvangsten van Buitenlandse Zaken uit visa worden gebruikt om personele en materiële kosten te betalen. De materiële uitgaven zijn voornamelijk de aanschaf van visumstickers. Die worden in grote hoeveelheden besteld, waardoor de uitgaven per jaar variëren. Ze bedragen jaarlijks gemiddeld 400.000 euro.

	2006	2007	2008	2009
Ontvangsten	€ 15.746.862	€ 25.504.042	€ 22.754.796	€ 22.050.186

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (financieel informatiesysteem Piramide)

## 5.2.6 Doelmatigheid

### *Communicatie, afstemming en coördinatie*

Net als bij reisdocumenten wordt bij de verstrekking van visa gewerkt met front office en back office medewerkers en een aparte beslisederwerker, en gebruiken zij de instructies uit het Handboek Bedrijfsvoering van het ministerie. Bij visumverlening overleggen verschillende partijen met elkaar; het ministerie, de visumdienst bij de IND en andere Europese lidstaten. Uit het tevredenheidsonderzoek<sup>163</sup> van het ministerie onder posten blijken postmedewerkers positief te zijn over de regelgeving voor visa voor kort verblijf en MVV's. De regelgeving is gemakkelijk te vinden en duidelijk, en de feedback van het ministerie komt snel en is qua inhoud geschikt. De snelheid en de inhoud van de feedback van de IND scoren minder. Enkele medewerkers geven aan dat door een betere afstemming met de visumdienst dubbelwerk kan worden voorkomen. De communicatie met de visumdienst is soms moeilijk omdat die geen vaste contactpersoon heeft.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken geeft in haar begrotingen aan dat het de dienstverlening en klantgerichtheid wil verbeteren door vaker met andere lidstaten samen te werken en in enkele locaties een proef met externe dienstverleners te doen.<sup>164</sup> De samenwerking

<sup>163</sup> DPV-DCZ, juni 2009, Tevredenheidsenquête.

<sup>164</sup> Begrotingen ministerie van Buitenlandse Zaken 2008 en 2009.

met andere lidstaten krijgt vorm door de nieuwe visumcode en doordat Schengenlanden nagenoeg dezelfde eisen aan hun visumaanvragen stellen. Dat vergroot de transparantie van het systeem. Wat aanvragers hiervan vinden is onbekend. De visumcode is pas recent ingevoerd.

Voor een betere klantgerichtheid werken veel posten met een afsprakensysteem, waarmee lange wachtlijnen worden vermeden. Daarnaast zijn enkele posten gestart met een externe dienstverlener.

#### *Tijd/capaciteit*

De consulaire afdelingen op de posten zijn gemiddeld 47 procent van hun tijd kwijt met visumverlening. Gemiddeld is er 2,2 fte op een post mee belast. Op het ministerie is de afdeling Visumverlening van de directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid verantwoordelijk voor het visumtraject. Er werken elf (beslis)medewerkers, die de aanvragen behandelen die aan het ministerie worden voorgelegd en vraagbaak zijn voor de posten. Daarnaast zijn binnen de afdeling Visumverlening zes medewerkers belast met beleidsvorming en twaalf met kwaliteitsbewaking en functioneel beheer van het NVIS-systeem.

Met de verwerking van persoons- en aanvraaggegevens in NVIS, inclusief het scannen van de pasfoto, is ongeveer vijf minuten gemoeid. Dat blijkt uit postbezoeken en gesprekken op het ministerie. Berekend over het aantal visumaanvragen komt dat neer op 16 fte per jaar. Tot op heden kan een aanvrager niet vooraf via een website de benodigde gegevens invullen. Andere landen, de Verenigde Staten voorop, zijn verder. Daar kan een aanvraag alleen nog via de website van het State Department.<sup>165</sup> De aanvrager kan dan met een print-out van de aanvraag, voorzien van een barcode, naar het betreffende consulaat gaan om de procedure verder te doorlopen.

Om verschillende redenen zal een webtoepassing zeker niet alle 16 fte's overbodig maken. Daarvoor zijn de visumaanvragen te veel over de posten verspreid. Medewerkers van de visumafdeling voeren vaak meerdere werkzaamheden tegelijk uit. Aanvragers zonder digitale toegang zouden moeten worden ondersteund, bijvoorbeeld door in de wachtruimte van ambassades een computer neer te zetten en de aanvrager zelf de invoer te laten doen en hen hier waar nodig bij te ondersteunen.

#### *Toerusting*

In de begroting van 2007 stond dat het NVIS systeem op de posten moest worden ingevoerd, zodat zij de beschikking krijgen over de historische gegevens van aanvragers. De invoering begon in de zomer van 2007 en werd in de zomer van 2008 afgerond. Door de invoering van de Europese visumcode is er echter behoefte aan een Europees elektronisch datasysteem voor visa. In de begroting van 2009 gaf het ministerie daarom aan dat NVIS op het Europese systeem EUVIS moet worden aangesloten. Die aansluiting was voorzien voor 2010, maar dat lukte niet. In de planning van de Europese Commissie gebeurt die invoering op zijn vroegst begin 2011.

**Wettelijke termijnen**

In de begroting van 2010 is voor het eerst een prestatie-indicator gepresenteerd voor het visumproces. Daarmee kan nog geen conclusie worden getrokken over de uitvoering van het proces in 2010, maar wel worden teruggekeken naar de uitvoering voor die tijd. De prestatie-indicator houdt in dat 90 procent van visumaanvragen voor kort verblijf binnen zeven weken (35 werkdagen) wordt afgehandeld. De afhandelingstijd, die mede de kwaliteit van de dienstverlening bepaalt, hangt af van de efficiëntie van het visumproces en de reacties van Schengenpartners, het ministerie of de visumdienst, als deze een aanvraag krijgen voorgelegd. Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland behandelen gemiddeld rond de 400.000 visumaanvragen per jaar. In tabel 5.2 wordt weergegeven hoeveel er worden behandeld, uitgesplitst naar het verloop van het proces en de gemiddelde behandelstijd.

**Tabel 5.2    Overzicht gemiddelde behandelstijden visa aanvragen kort verblijf 2008-2010**

Beoordeling door	2008	2009	2010 <sup>1</sup>	Gemiddelde behandelstijd 2008 (dagen)	Gemiddelde behandelstijd 2009 (dagen)	Gemiddelde behandelstijd 2010 (dagen) <sup>1</sup>	Gewogen gemiddelde 2008-15/05/2010
Posten	324.299	288.566	15.853	3,8	3,1	1,8	3,4
Posten na Schengen consultatie	58.643	59.441	2.210	18,5	15,9	10,0	17,1
Posten na DCM	2.365	2.157	80	19,7	16,1	6,3	16,2
Posten na DCM na Schengen consultatie.	2.238	1.613	64	29,1	27,9	13,1	26,5
Posten na visumdienst	3.808	2.571	25	94,5	57,4	19,2	79,3
Posten na visumdienst na Schengen consultatie	2.750	1.722	10	76,3	53,6	18,9	64,4
Overig	619	700	23	14,1	14,4	9,8	14,2

<sup>1</sup> Stand tot en met 15 mei 2010

Bron: Informatiesysteem Forrest and trees DCM

De posten behandelen de meeste visumaanvragen (gemiddeld 82 procent) zelfstandig. In 2008 en 2009 schommelde de gemiddelde behandelstijd rond de drie dagen, dus ruim binnen de gestelde termijn van zeven weken en de 15 kalenderdagen uit de visumcode. Over elke verlenging van de beslistermijn dient de aanvrager op de hoogte te worden gesteld.

Gemiddeld leggen de posten 16 procent van de aanvragen voor aan Schengenpartners. Hiermee neemt de gemiddelde behandelstijd toe tot 17 dagen, dat is ruim binnen de termijn van zeven weken van het ministerie maar overschrijdt de 15 kalenderdagen uit de visumcode. Slechts een heel klein deel leggen ze voor aan het ministerie van Buitenlandse Zaken of aan de visumdienst bij de IND. Bij het ministerie leidt dat tot een langere doorlooptijd, die wel binnen de zeven weken blijft maar niet voldoet aan de regels uit de visumcode. De behandeltermijn na voorlegging aan

de visumdienst bij de IND neemt exponentieel toe. In 2008 en 2009 duurde die gemiddeld 76 dagen. De eerste cijfers over 2010 laten een positiever beeld zien. Dat het zoveel tijd kost, komt doordat de dienst een referentienonderzoek moet uitvoeren en met een ander systeem werkt. De eerste ervaringen met de regels van de nieuwe visumcode leren dat altijd een beroep moet worden gedaan op de verlengingsmogelijkheid tot 30 dagen. De door het ministerie gehanteerde prestatie-indicator is ten opzichte van de visumcode te ruim geformuleerd.

#### *Maatregelen ter verbetering*

Zoals beschreven in paragraaf 5.2.2 zijn er de afgelopen jaren enkele verbeteringen doorgevoerd. Het NVIS systeem en het oranje- en blauwe loper beleid zijn ingevoerd. Het aanvraagstelsel is klantgericht gemaakt door een afsprakensysteem of de inzet van een externe dienstverlener. Dat laatste doen de posten in Turkije (zie box 5.1). Postmedewerkers in Istanbul en Ankara horen daar positieve geluiden van aanvragers over (zie ook box 5.1). Er is echter nog geen tevredenheidsonderzoek over beschikbaar. Uit de postenenquête voor deze beleidsdoorlichting komt naar voren dat 47 procent van de posten een afsprakensysteem voor de consulaire afdeling heeft, bij grotere posten ligt dit aandeel op 78 procent.

#### **Box 5.1** *Externe dienstverlener visa*

De posten in Ankara en Istanbul werken momenteel met een externe dienstverlener voor de inname en uitreiking van visumaanvragen (front office). Dezelfde dienstverlener werkt voor de Italiaanse posten in Turkije. Het doel van de uitbesteding is om inname van aanvragen en afgifte van visa te versnellen. De aanvrager betaalt hier 20 euro voor.

Aanvragers die daar geen gebruik van willen maken kunnen nog steeds op de post terecht, zonder afspraak, tussen half 9 en 5 en met de garantie dezelfde dag nog te worden geholpen.

Medewerkers van de externe dienstverlener nemen een aanvraag in en controleren of die aan de visumcode voldoet maar bekijken die niet inhoudelijk. Wanneer iemand voor de eerste keer een Schengenvisum aanvraagt regelen zij een afspraak bij het consulaat voor een interview. De posten krijgen vervolgens de aanvragen binnen en verwerken die in het back office. De paspoorten met al dan niet toegekende visa gaan terug naar de externe dienstverlener, die ze vervolgens uitreikt aan de aanvragers.

Een andere ontwikkeling is de visumliberalisatie. Zoals beschreven in paragraaf 5.2.1 is die onlangs in een aantal landen in de Westelijke Balkan ingevoerd. Voor een efficiëntere visumverlening zou visumliberalisatie voor meerdere nationaliteiten mogelijk moeten worden. Om te achterhalen voor welke nationaliteiten visumliberalisatie een mogelijkheid kan zijn, is gekeken naar de nationaliteiten, waarvoor de afwijzingspercentages lager liggen dan 1,5 procent. De uitkomst staat in tabel 5.3.

**Tabel 5.3 Nationaliteiten met zeer lage afwijzingspercentages**

Nationaliteit	Aantal aanvragen	Afwijzingspercentage	Aandeel visa t.o.v. totaal aantal visa
Russische	42.595	1,3%	11,7%
Zuidafrikaanse	14.728	0,5%	4,1%
Taiwanese	8.389	0,1%	2,3%
Burger van Bosnië-Herzegovina	6.824	0,7%	1,9%
Saoedische	2.610	0,2%	0,7%
Koeweitse	1.962	0,1%	0,5%
Burger van Trinidad & Tobago	1.501	0,4%	0,4%
Omanitische	1.118	0,1%	0,3%

Bron: informatiesysteem Forrest & Trees, DCM

De in de tabel genoemde nationaliteiten zijn samen goed voor 22 procent van alle visum-aanvragen. Afschaffing van de visumplicht voor hen kan alleen met instemming van alle Schengenlanden en indien er geen andere buitenlandspolitieke argumenten tegen pleiten.

### Monitoring

Het ministerie monitort het visumbeleid niet apart. Het neemt het wel mee in de evaluaties van de Inspectie Bedrijfsvoering. In 2010 heeft het ministerie voor het eerst een indicator opgesteld. In de voorgaande jaren werd in de begrotingen alleen over te realiseren prestaties gesproken.

## 5.2.7 Doeltreffendheid

### Behaalde resultaten

In tabel 5.4 staat een overzicht van het aantal visumaanvragen, met een uitsplitsing naar MVV aanvragen, het afwijzingspercentage van visumaanvragen, en het aantal dat aan de grens is verstrekt.

**Tabel 5.4 Aantal behandelde en percentage afgewezen visumaanvragen 2004-2009**

Jaar	Aantal visum aanvragen	% afwijzingen	Aantal MVV aanvragen	Totaal aantal aanvragen	% MVV t.o.v. totaal	Visa verstrekt aan de grens
2006	408.168	7,6%	31.248	439.416	7,1%	55.643
2007	429.125	7,5%	31.748	460.873	6,9%	65.584
2008	405.372	7,2%	38.531	443.903	8,6%	75.771
2009	363.525	7,2%	26.073	389.598	6,7%	-
2010*	117.956	5,6%	-	-	-	-

\*Stand per 15 mei 2010

Bron: NVIS en Trendrapportage visa kort verblijf, IND



Jaarlijks geven posten grofweg 400.000 visa en MVV's af. Tot en met 2007 nam het aantal aanvragen toe, daarna daalde het. Daarvoor bestaan drie oorzaken. Ten eerste de economische crisis, waardoor minder wordt gereisd. Ten tweede de geleidelijke afgifte van meer multiple-entry visa met een langere geldigheidsperiode. Ten slotte speelt de visumliberalisatie<sup>166</sup>, waartoe in 2009 is besloten, een rol. Door dat besluit is vermoedelijk een aantal reizen uitgesteld tot na het van kracht worden van die liberalisatie. De eerste cijfers over 2010 laten een lichte groei van het aantal zien (niet in de tabel). Dat kan het gevolg van een voorzichtige economische opleving zijn.

Het aantal MVV aanvragen bedraagt gemiddeld 7 procent van het totaal aantal aanvragen. In 2008 nam het sterk toe, ten opzichte van 2007 met 21 procent. In 2009 nam het aantal weer af, met 32 procent.

De KMar houdt alleen een overzicht bij van aan de Nederlandse buitengrenzen verstrekte visa, en niet van afwijzingen van aanvragen.<sup>167</sup> Het aantal aan de grens afgegeven visa nam toe tussen 2004 en 2008. Over 2009 en 2010 zijn geen cijfers beschikbaar. De aan de grens verstrekte visa zijn voor ongeveer 98 procent B-visa, afgegeven in het kader van het blauwe loperbeleid.

| 120 |

### Klachten

Uit de enquête onder posten komt naar voren dat een post gemiddeld op 0,01 procent van de visumaanvragen een klacht ontvangt over het visumverlening proces. Ze volgen niet alleen op afwijzingen. In box 5.2 staat een casus van een weigering aan de grens.

#### Box 5.2 Weigering aan de grens

Het beschikken over een geldig visum biedt geen garantie voor toelating tot het Schengengebied. Een onderdaan van Turkije beschikte over een geldig multiple-entry visum voor toerisme en familiebezoek, afgegeven door Frankrijk. Toen hij echter vanuit Istanbul op zakenreis naar Amsterdam wilde, werd hem de toegang geweigerd. Het argument luidde dat zijn visum niet voor dit doel was afgegeven.

Uit deze casus kan worden geconcludeerd dat er situaties zijn waarin vreemdelingen over meerdere geldige visa zouden moeten beschikken. Zowel de visumdienst bij de IND als het ministerie geven aan dat dit tegen de Schengenakkoorden ingaat. Eén geldig Schengenvisum is goed voor binnenkomst in het Schengengebied. Met het steeds meer verlenen van multiple-entry visa kan deze situatie vaker voorkomen. Hierop dienen zowel de visumverleners als de grensbewakers alert te zijn.

Zowel de visumverlening als de toelatingscontrole zijn mensenwerk. Hoewel de visumcode en de daaraan voorafgaande regelgeving duidelijk zijn, interpreteren behandelende of controlerende ambtenaren individuele gevallen soms toch nog verschillend.

<sup>166</sup> Visumliberalisatie per 18 december 2009 voor Servië, Macedonië en Montenegro. Naar verwachting zullen Bosnië Herzegovina en Albanië binnenkort volgen.

<sup>167</sup> IND, januari 2009, *Tendrapportage visa kort verblijf*.

*Bezwaar en beroep*

In tabel 5.5 wordt een overzicht van het aantal bezwaarschriften op visumaanvragen gegeven, respectievelijk bij de visumdienst, Buitenlandse Zaken en het totaal. Dat ligt rond de 6.000, dat is gemiddeld 1,5 procent van alle visumaanvragen. Het aandeel gegronde bezwaarschriften stijgt, zowel bij de visumdienst als bij het ministerie. Tussen 2005 en 2008 liep het op van 23 naar 30 procent.

Tabel 5.5 Aantal bezwaarschriften aan de hand van visumaanvragen 2005-2008					
		2005	2006	2007	2008
Visum dienst	Ontvangen bezwaarschriften	5.495	4.416	7.087	5.432
	Gegronde	1.271	932	1.878	1.662
	% gegronde van aantal ontvangen bezwaarschriften	23,1%	21,1%	26,5%	30,6%
BZ	Ontvangen bezwaarschriften	383	278	549	404
	Gegronde	26	37	81	69
	% gegronde van aantal ontvangen bezwaarschriften	6,8%	13,3%	14,8%	17,1%
Totaal	Ontvangen bezwaarschriften	5.878	4.694	7.636	5.836
	% van visa aanvragen	1,4%	1,1%	1,9%	1,6%
	Gegronde	1.297	969	1.959	1.731
	% gegronde van aantal visumaanvragen	0,3%	0,2%	0,5%	0,5%

Bron: Trendrapportage visa kortverblijf, IND. Zaakvolgsysteem Victory, Ministerie van Buitenlandse Zaken

De IND ontving in de doorgelichte periode jaarlijks gemiddeld 5.600 bezwaarschriften. Tussen 2005 en 2008 werd gemiddeld 25 procent gegronde verklaard. In 2008 lag dat percentage boven de 30 procent. Het aantal bezwaarschriften dat het ministerie ontving was veel kleiner, namelijk gemiddeld 400 per jaar, doordat aantal zakelijke visa dat wordt afgegeven lager is. Van deze bezwaarschriften werd gemiddeld 12 procent gegronde verklaard. Een verklaring voor het verschil in percentages gegronde verklaringen is dat de visumdienst bij de behandeling van bezwaarschriften vooral kijkt naar de juridische haalbaarheid van een afwijzing. Als zij die niet binnen een redelijke termijn juridisch hard kan maken, dan wordt die toegewezen. Op de posten worden aanvragen beoordeeld op basis van de vereisten uit de visumcode en een bepaald fingerspitzengefühl; men weigert de aanvraag bijvoorbeeld omdat de toelichting van de aanvrager inconsistent is. Indien een dergelijke weigering niet juridisch hard te maken is, is de kans groot dat een bezwaarschrift hiertegen gegronde wordt verklaard. Postmedewerkers blijken deze werkwijze van de visumdienst niet altijd te begrijpen.

Naast bezwaarschriften worden ook beroepprocedures gestart na een geweigerde visumaanvraag. In tabel 5.6 wordt een overzicht gegeven van het aantal, opgesplitst naar procedures bij de visumdienst en bij Buitenlandse Zaken.

Tussen 2005 en 2008 bleef het totaal aantal ontvangen beroepen per jaar vrijwel gelijk. Alleen in 2006 waren het er minder. Gemiddeld werd er jaarlijks op 0,15 procent van de visumaanvragen een beroep ingediend. Bij 0,03 procent van de aanvragen werd dat gegronde verklaard.

Tabel 5.6 Aantal beroepprocedures aan de hand van visumaanvragen 2005-2008					
		2005	2006	2007	2008
Visum dienst	Ontvangen beroepen	641	404	606	641
	Geground	115	42	122	129
	% geground van aantal ontvangen beroepen	17,94%	10,40%	20,13%	20,12%
BZ	Ontvangen beroepen	6	8	18	14
	Geground	2	2	4	1
totaal	Ontvangen beroepen	647	412	624	655
	% van visa aanvragen	0,16%	0,10%	0,15%	0,18%
	Geground	117	44	126	130
	% geground van aantal visumaanvragen	0,03%	0,01%	0,03%	0,04%

Bron: Trendrapportage visa kortverblijf, IND. Zaakvolgsysteem Victory, Ministerie van Buitenlandse Zaken

Net als bij bezwaarschriften onving de IND het grootste aantal beroepen, gemiddeld 573 per jaar. Hiervan werden er gemiddeld 102 geground verklaard, dat is 17 procent. Ook bij de beroepen steeg tussen 2005 en 2008 het percentage geground verklaringen. In 2008 lag het percentage op 20.

### 5.2.8 Indicatoren en te realiseren prestaties

Het ministerie hanteerde in 2010 de tijdigheid van de afhandeling van een visumaanvraag als indicator voor het beleid. In de jaren daarvoor ontbraken indicatoren, maar werden wel te realiseren prestaties benoemd. Een overzicht staat in tabel 5.7.

Tabel 5.7 Indicatoren en te realiseren prestaties	
Doorlopend	Het EU-visum-, asiel- en migratiebeleid is verder geharmoniseerd, met speciale aandacht voor de externe dimensie en de uitvoering van dit beleid en de samenwerking met derde landen
2007	Het nieuwe geautomatiseerde visuminformatiesysteem (NVIS) is geïmplementeerd
2008	Implementatie van een vervolgversie van het nieuwe geautomatiseerde visuminformatiesysteem (NVIS), waarin de functionaliteit voor het afnemen van biometrische kenmerken is verwerkt
2008 en 2009	Ondanks groei aantal visumaanvragen worden dienstverlening en klantgerichtheid verzekerd en waar mogelijk in toenemende samenwerking met andere lidstaten en op een aantal locaties bij wijze van proef samen te werken met externe dienstverleners
2009	Opstellen ontwerp-Rijkvisumwet
2009 en 2010	Het nieuwe geautomatiseerde visuminformatiesysteem (NVIS) is aangesloten op het nieuwe EU visuminformatiesysteem (EUVIS), zodat ook Nederland de beschikking heeft over visumaanvraaggegevens van andere Schengenpartners

2010	Percentage visumaanvragen kort verblijf dat binnen 7 weken wordt afgehandeld is 90 procent
	Dienstverlening en klantgerichtheid worden verzekerd en verbeterd, door in toenemende mate met andere Schengenpartners samen te werken op het gebied van visumvertegenwoordiging en d.m.v. Schengen aanvraagkantoren (2010)

Bron: *Memories van toelichting op de begrotingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2007 tot en met 2010*

Zoals hiervoor beschreven is het NVIS systeem inmiddels ingevoerd en laat de koppeling aan EUVIS op zich wachten. Er is een Rijksvisumwet opgesteld en de indicator uit 2010 wordt behaald. De door het ministerie gehanteerde prestatie-indicator loopt achter ten opzichte van de Europese visumcode en is te ruim geformuleerd.

Het zijn vooral de doelstellingen voor meer Europese samenwerking die nog niet zijn gehaald. Daar liggen mogelijkheden voor efficiencywinst die onderzoek verdienen. In nagenoeg alle landen van de wereld zijn posten van meerdere Schengenlanden gevestigd. Dit betekent dat in die landen op meerdere posten een Schengenvisum kan worden aangevraagd. Dat er efficiencywinst is te behalen met een gezamenlijk Schengen aanvraagkantoor in iedere hoofdstad is duidelijk. Toch zijn daar nog geen initiatieven voor ont-plooid. Uit interviews op het ministerie en uit postbezoeken komen twee oorzaken naar voren. Enerzijds willen de individuele Schengenlanden zelf over visumverlening beslissen omdat dat wordt gezien als instrument om de handel met het eigen land te faciliteren. Anderzijds zijn de prikkels om efficiënter te werken kennelijk onvoldoende. Tijdens postbezoeken zijn enkele vormen van beginnende – bilaterale - samenwerking waargenomen. De meest vergaande is het overnemen van elkaars visumwerkzaamheden, variërend van front office taken tot en met besluitvorming. Dat gebeurt vooralsnog alleen waar (zeer) weinig visumaanvragen op jaarbasis zijn. Een andere vorm is het gezamenlijk gebruik van externe dienstverleners. Daarmee kan worden bezuinigd op overheadkosten.

### 5.2.9 Samenvatting en conclusies

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de visumverlening aan vreemdelingen voor een kort verblijf tot Nederland. Justitie is bevoegd tot het verstrekken van MVV's. Buitenlandse Zaken heeft verder de visumdienst bij de IND gemandateerd om visumaanvragen te beoordelen en daarover te beslissen. Daarnaast spelen de KMar en de Zeehavenpolitie een rol. De afgelopen jaren heeft het visumbeleid verschillende veranderingen doorgemaakt. Een recente is de invoering van de visumcode, die bevat ook regelgeving over de verstrekking van zogenoemde Schengenvisa.

Op posten is men gemiddeld bijna de helft van de tijd bezig met visumverlening, en gemiddeld is 2,2 fte hiermee belast. Naast de personele inzet zijn er materiële uitgaven voor de aankoop van visumstickers. De leges die over een visum worden geheven worden in Schengenverband vastgesteld en behoren kostendekkend te zijn. Kosten, verband houdend met de invoering van biometrie, zijn niet in het tarief opgenomen.

Jaarlijks geven posten grofweg 400.000 visa en MVV's af. Dat aantal nam tot en met 2007 toe. Daarna daalde het door de economische crisis, de afgifte van multiple-entry visa en de voorgenomen visumliberalisatie die tot uitstel van reizen leidde. Gemiddeld wordt er over 1,5 procent van de aanvragen een bezwaarschrift ingediend, een kwart daarvan wordt uiteindelijk gehonoreerd. Het aandeel van de gehonoreerde bezwaren stijgt duidelijk. De meeste bezwaren hebben betrekking op familiebezoek of vakantieverblijf en komen bij de visumdienst van de IND binnen. Gemiddeld wordt er jaarlijks bij 0,15 procent van de visumaanvragen een beroep ingediend. Ook daarbij is een stijging zichtbaar in het aantal gegrond verklaarden tot 20 procent in 2008. Net als bij bezwaarschriften ontvangt de visumdienst het grootste deel van de beroepen.

Het ministerie heeft ten aanzien van bezwaren en beroepen geen doelstellingen geformuleerd.

De gemiddelde behandeltijd van de posten voldoet aan de voorschriften aan de visumcode. De behandeltijd wordt langer als aanvragen aan ketenpartners worden voorgelegd. Om aan de visumcode te voldoen zouden posten in dit geval een beroep moeten doen op de verlengingsmogelijkheid van de behandeltermijn uit die code. De door het ministerie gehanteerde prestatie-indicator voor 2010 loopt achter ten opzichte van de visumcode en is te ruim geformuleerd.

| 124 |

Geconcludeerd kan worden dat mogelijkheden voor meer doelmatigheid en doeltreffendheid liggen in een sterkere Europese samenwerking (gezamenlijk Schengenkantoor), in visumliberalisatie voor nationaliteiten met een bijzonder laag afwijzingspercentage en in de invoering van aanvraagmogelijkheden via het web.

## 5.3 Inburgeringsexamens in het buitenland

### 5.3.1 Beleidsomschrijving en wettelijk kader

In het kader van de op 15 maart 2006 in werking getreden Wet inburgering in het buitenland (Wib) moet een deel van de vreemdelingen die voor langere tijd naar Nederland willen komen en een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) nodig hebben, een basisexamen inburgering in het buitenland afleggen. Dat maakt deel uit van het vernieuwde inburgeringstelsel dat is vastgelegd in de Wet inburgering (Wi), die sinds 1 januari 2007 geldt. Het wordt afgelegd op Nederlandse posten in het buitenland. De consulaire afdeling is voor het afnemen van dat examen verantwoordelijk.

Het doel van de Wet inburgering is om nieuwkomers voor hun komst de Nederlandse taal op een basisniveau te laten spreken en hen kennis te laten maken met de Nederlandse samenleving.<sup>168</sup> De achterliggende gedachte is dat vreemdelingen dan het integratieproces efficiënter en effectiever doorlopen. Alleen wie slaagt, krijgt een MVV.

<sup>168</sup> Significant in opdracht van het WODC/ministerie van Justitie, januari 2008, *Kortetermijnevaluatie Wet Inburgering buitenland*.

### 5.3.2 Vormgeving verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheid voor het inburgeringstelsel, waarvan het basisexamen deel uitmaakt, ligt bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor de uitvoering van de Wet inburgering buitenland zijn de ministers van Binnen- en van Buitenlandse Zaken gezamenlijk verantwoordelijk. De rol van Buitenlandse Zaken ligt grotendeels in het faciliteren van de examens op de posten en het innen van de examengelden. Het ministerie heeft die rol vanwege zijn verantwoordelijkheid voor het postennetwerk en in het kader van de operationele doelstelling 7.2.

Het faciliteren van het inburgeringsexamen door de posten vormt een zeer beperkt onderdeel van het consulaire takenpakket. Er is een 'administratie organisatie inburgering' opgesteld, waarin het werkproces en de bevoegdheden staan beschreven. Het examen kan op 117 posten worden afgelegd. Dat gebeurt in een aparte ruimte en via een telefonische verbinding met een centrale in Amerika. Een postmedewerker kijkt of de verbinding werkt, controleert de identiteit van de kandidaat en geeft hem of haar instructies. Na het examen ontvangt de post de uitslag per e-mail. De examens mogen worden afgenomen door zowel lokaal als uitgezonden personeel; indien lokaal personeel het doet, houdt een uitgezonden medewerker toezicht. In praktijk betekent dit dat de uitgezonden medewerker de uitslag controleert en parafeert.

| 125 |

### 5.3.3 Financiële en personele inzet

#### *Uitgaven*

De kosten van het faciliteren van het inburgeringsexamen bestaan uit structurele en incidentele kosten. Ze zijn in kaart gebracht in een evaluatie van de Wet inburgering uit januari 2008. De totale kosten over de periode 2006 - 2008 staan in tabel 5.8.

#### *Incidentele kosten*

De incidentele kosten bestaan uit directe en indirecte kosten. Bij de directe gaat hem om alle kosten van de ontwikkelfase, die betrekking hebben op de Wet inburgering. Het gaat om de aanleg voor de ICT infrastructuur, de invoering van het examensysteem op de posten en van de biometrie.

Indirecte kosten, die deels toegekend kunnen worden aan de uitvoering van de wet, zijn communicatiekosten op posten ter introductie van het examen, opleidingskosten en bouwkosten voor examenruimtes op de posten.

#### *Structurele kosten*

Er zijn verschillende soorten structurele kosten. Om te beginnen de personele kosten van lokaal en uitgezonden personeel. Daarbij wordt uitgegaan van een tijdsbeslag van 90 minuten per examen. Dat gaat verhoogd worden naar 120 minuten.

Daarnaast maakt het ministerie structurele personeelskosten voor de ICT helpdesk en loonkosten van de verschillende bij dit onderdeel betrokken directies.

Onder directe materiële kosten worden de kosten voor ICT op de posten (onderhoud computers en systeem), het onderhoud van het examensysteem op de posten, het onderhoud van de biometrie en overige kosten voor vergaderingen en dergelijke verstaan.

Structurele indirecte kosten worden gemaakt voor huisvesting, opleidingskosten voor het ministerie en een monitor van de examens.

		Personeel	Direct	Indirect	Totaal
<b>2006</b>	Structureel	€ 802.000	€ 855.000	€ 25.000	€ 1.682.000
	Ontwikkel		€ 28.000	€ 148.000	€ 176.000
	Totaal	€ 802.000	€ 883.000	€ 173.000	€ 1.858.000
<b>2007</b>	Structureel	€ 821.000	€ 780.000	€ 25.000	€ 1.626.000
	Ontwikkel			€ 70.000	€ 70.000
	Totaal	€ 821.000	€ 780.000	€ 95.000	€ 1.696.000
<b>2008</b>	Structureel	€ 548.000	€ 774.000	€ 25.000	€ 1.347.000
	Ontwikkel		€ 338.000	€ 55.000	€ 393.000
	Totaal	€ 548.000	€ 1.112.000	€ 80.000	€ 1.740.000

Bron: Financiële aspecten Wet Inburgering, Ernst & Young

Uit de tabel blijken de totale kosten tussen 2006 en 2008 relatief stabiel te zijn gebleven.

| 126 |

### Ontvangsten

Een inburgeringexamen levert een post 350 euro per afgenomen examen op. De prijs is gebaseerd op de kosten voor de exploitatie van de inburgeringexamens (incl. risico-opslag van 73 euro) en het aantal dat wordt afgenomen. De investeringskosten zijn daarin niet meegenomen, omdat het volgens de wetgever onredelijk was die aan de kandidaten door te berekenen.<sup>169</sup>

Uit tabel 5.9 is af te lezen dat de ontvangsten tussen 2006 en 2009 sterk zijn gestegen. Dat is een gevolg van meer op de posten afgelegde examens.

	2006	2007	2008	2009
Ontvangsten	€ 1.363.074	€ 3.060.302	€ 2.809.148	€ 3.376.903

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (financieel registratiesysteem Piramide)

Ernst & Young deed in het kader van een evaluatie van de Wet inburgering onderzoek naar de kostprijs. De 350 euro bleek aan de hoge kant en meer dan kostendekkend te zijn. De reële kosten zijn door het achterblijvend aantal examens (zie paragraaf 5.3.5) weliswaar hoger dan voorspeld, namelijk 323 euro in plaats van 277 euro, maar door de risico-opslag van 73 euro liggen ze lager dan de examenprijs.<sup>170</sup>

<sup>169</sup> Ernst & Young, 2009, *Evaluatie Wet inburgering buitenland, Financiële aspecten*.

<sup>170</sup> Ibidem.

### 5.3.4 Doelmatigheid

#### *Communicatie, afstemming en coördinatie*

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft geen doel geformuleerd voor het faciliteren van inburgeringsexamens. De posten handelen ze grotendeels zelfstandig af. Uit observaties tijdens postbezoeken bleek dat de (lokale) postmedewerker de kandidaten uitvoerig instrueert en het examen volgens het protocol afwerkt. De posten kunnen de aantallen examens goed aan.

#### *Tijd/capaciteit*

Het lokale personeel voert het grootste deel van het werk uit, namelijk 65 minuten per examen. Uitgezonden personeel is 25 minuten per examen kwijt. Daarnaast is er input vanuit de ICT helpdesk en het ministerie. Met de beoogde uitbreiding van het examen met 30 minuten wordt het verschil tussen kostprijs en werkelijke kosten kleiner. Of de kostprijs dan dekkend blijft moet worden onderzocht.

#### *Toerusting*

Het tevredenheidsonderzoek van het ministerie<sup>171</sup> geeft inzicht in de tevredenheid over de toerusting van de post. De meeste ondervraagde postmedewerkers beoordelen de duidelijkheid en de vindbaarheid van de regelgeving over inburgeringsexamens als goed. Hetzelfde geldt voor de ondersteuning vanuit het ministerie, de opleidingen en de apparatuur. Verder komt uit onderzoek naar de werking, de resultaten en de eerste effecten van de Wet inburgering naar voren dat de examens maar een beperkte belasting zijn voor zowel uitgezonden als lokaal personeel. De tijd voor het afnemen ervan wordt aangemerkt als voldoende.<sup>172</sup> Dit beeld is bevestigd in interviews met postmedewerkers. Zij vinden de instructie over de afname van examens en de ondersteuning vanuit Nederland ruim voldoende.

| 127 |

#### *Wettelijke termijnen*

Er zijn geen wettelijke termijnen vastgesteld voor de afname van inburgeringsexamens.

#### *Maatregelen ter verbetering*

Het inburgeringsexamen in het buitenland werd in 2006 ingevoerd. Er zijn daarin tot nu toe geen verbeteringen aangebracht.

#### *Monitoring*

De afgelopen jaren onderzochten drie bureaus/instellingen, in opdracht van het toenmalige ministerie van VROM, de uitvoering van inburgeringsexamens in het buitenland.

<sup>171</sup> DPV-DCZ, juni 2009, Tevredenheidsenquête.

<sup>172</sup> Brink drs M. et al., 2009, *De Wet Inburgering Buitenland, een onderzoek naar de werking, de resultaten en de eerste effecten*. Regioplan Beleidsonderzoek.



### 5.3.5 Doeltreffendheid

#### Behaalde resultaten

Aanvankelijk werd uitgegaan van een aantal examens van 16.777 per jaar. Dat was afgeleid van het door het ministerie van Justitie geraamde aantal MVV's in 2005. In de schatting is het aantal aanvragers dat zakt en het examen voor de tweede keer moet afleggen verwerkt. Het aantal feitelijk afgenomen inburgeringsexamens bleef ver achter bij de raming, vooral in het eerste jaar. Toen werden er op de posten slechts 3.557 inburgeringsexamens afgelegd. Daarna steeg het aantal tot 9.435 in 2009. Posten in Turkije, Marokko en Indonesië namen de meeste af.

	2006	2007	2008	2009
Aantal examens	3.557	8.547	8.112	9.435

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken

#### Klachten

Uit een evaluatie van de Wet inburgering buitenland<sup>173</sup> als ook uit de IND monitor<sup>174</sup> komt naar voren dat zeer weinig examenkandidaten een klacht indienen (0,3 procent van alle kandidaten). Dat duidt erop dat het faciliteren van het inburgeringsexamen geen moeilijkheden oplevert.

Uit onderzoek van Regioplan uit 2009 naar de werking, resultaten en eerste effecten van de Wet inburgering blijken examenkandidaten de informatie over het examen en de oefenmaterialen die zij krijgen van de posten duidelijk te vinden. Zij zijn ook tevreden over de uitleg van de postmedewerkers over de gang van zaken rondom het examen.<sup>175</sup>

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft geen indicatoren opgesteld voor het beleidsonderdeel inburgeringsexamens in het buitenland. Het benoemt ook geen te realiseren prestaties. Hierdoor kunnen geen uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid ervan.

### 5.3.6 Samenvatting en conclusies

Het faciliteren van het inburgeringsexamen op de posten verloopt zonder grote problemen. De examenkandidaten hebben nauwelijks klachten over de instructie en ook postmedewerkers zijn tevreden. Zoals uit de evaluatie van Ernst & Young naar voren komt, is de kostprijs aan de hoge kant. Daarom kan die, als kostendekkendheid het criterium blijft, naar beneden worden bijgesteld. Met de beoogde uitbreiding van het examen met 30 minuten wordt het verschil tussen kostprijs en werkelijke kosten kleiner. Of de kostprijs dekkend is bij het nieuwe examen moet worden onderzocht.

<sup>173</sup> Lodder, mr. drs. G.G., 2009, *Juridische aspecten van de Wet Inburgering Buitenland*, Instituut voor Immigratierecht.

<sup>174</sup> IND Informatie- en Analyse Centrum (INDIAC), april 2008, *Monitor Inburgeringsexamen Buitenland*.

<sup>175</sup> Brink drs M. et al., 2009, *De Wet Inburgering Buitenland, een onderzoek naar de werking, de resultaten en de eerste effecten*. Regioplan Beleidsonderzoek.

## 5.4 Documentlegalisaties en verificaties

“Legalisatie kan slechts strekken tot bevestiging van de formele echtheid van een document, niet tot het bieden van uitsluitel omtrent de juistheid van de inhoud ervan”  
(Raad van State, 8 september 2004)

### 5.4.1 Beleidsomschrijving

Legalisatie heeft tot doel vast te stellen dat een buitenlands brondocument is opgemaakt door de naar lokaal recht daartoe bevoegde instanties en dat het niet vals, vervalst of frauduleus verkregen is. Het gaat om geboorteakten, verklaringen van ongehuwd zijn, huwelijksakten, scheidingsakten en overlijdensakten.<sup>176</sup> Zowel de Nederlandse autoriteiten als die van andere landen willen zekerheid over de status van elkaars documenten. Legalisatie betekent de bevestiging van de echtheid van de ondertekening, dan wel van een zegel of stempel, en van de hoedanigheid van de ondertekenaar.<sup>177</sup> Legalisatie biedt geen uitsluitel over de juistheid van de inhoud ervan. Daarvoor is verificatie nodig.<sup>178</sup> Het legalisatie- en verificatiebeleid dient bij te dragen aan het oplossen van documentfraude. Fraude kan tot economische schade leiden, individueel leed veroorzaken en het vertrouwen in de rechtsstaat aantasten.<sup>179</sup>

### 5.4.2 Ontwikkeling in beleidsvorming en beleidsuitvoering

| 129 |

#### *Afschaffen ‘probleemlandenbeleid’*

Tussen maart 1996 en november 2004 voerde Nederland een ‘probleemlandenbeleid’ waarbij documenten uit vijf landen, te weten Ghana, Nigeria, Pakistan, India en de Dominicaanse Republiek, voorafgaand aan legalisatie standaard werden geverifieerd. Het werd ingevoerd vanwege aanwijzingen dat in deze landen tussen de 35 en 50 procent van alle aangeboden akten vals waren.<sup>180</sup> Naar aanleiding van twee uitspraken van de Raad van State<sup>181</sup> werd het weer afgeschaft. Volgens Nederlands hoogste rechtscollège diende de beoordelende instantie uitdrukkelijk aan te geven dat een bepaald buitenlands document inhoudelijk moet worden onderzocht in het herkomstland. Een standaardverificatie was dus onrechtmatig.<sup>182</sup> Het legalisatie- en verificatiebeleid is om die reden in mei 2006 gewijzigd. Daardoor daalde het aantal verificatieonderzoeken van ongeveer 6.000 naar rond de 200 per jaar.

<sup>176</sup> Notitie van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Justitie, voor Vreemdelingenzaken en Integratie en voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 16 december 2005, *Legalisatie en verificatie; beleid ten aanzien van brondocumenten uit het buitenland ten behoeve van gebruik van bevoegde Nederlandse instanties*, p. 3.

<sup>177</sup> Circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen, alsmede de toepassing van DNA onderzoek in een aantal gevallen waarin bewijsstukken ontbreken. In werking getreden op 1 juli 2010.

<sup>178</sup> Ibidem.

<sup>179</sup> Ibidem, p. 13.

<sup>180</sup> a) Notitie van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Justitie, voor Vreemdelingenzaken en Integratie en voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 16 december 2005, *Legalisatie en verificatie; beleid ten aanzien van brondocumenten uit het buitenland ten behoeve van gebruik van bevoegde Nederlandse instanties*, p. 4 b) IND-werkinstructie, nr. 2006/15, *Legalisatie en verificatie van documenten*.

<sup>181</sup> Raad van State, 8 september 2004, zaaknr. 200304168/1 en 200303005/1.

<sup>182</sup> Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden, TK 2004-2005, 13 juli 2005, nr. 2066.

### Vragenformulier

Met het nieuwe beleid werd samen met de ketenpartners een vragenformulier ingevoerd om de beslissende instantie aanvullende informatie te geven over het document, de houder ervan en het beoogde gebruik in Nederland. Op basis daarvan kan die beoordelen of verificatie nodig is.

In juni 2008 evalueerde Regioplan, in opdracht van Buitenlandse Zaken, het nieuwe legalisatie- en verificatiebeleid. Daaruit bleek dat het vragenformulier zowel qua vorm als toepassing niet voldeed aan de eisen van beslissende instanties in Nederland en hen onvoldoende ondersteunde. Per 1 juli 2010 beschikt het ministerie over een nieuw vragenformulier. Het moet evenzeer de administratieve lasten van posten als de fraudekans verminderen. Dat gebeurt door digitale opslag en een unieke codering in het legalisatiestempel.

### Verheldering taken en verantwoordelijkheden

Uit de evaluatie van Regioplan kwam tevens naar voren dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden in het gehele legalisatie- en verificatieproces onvoldoende helder was voor de ketenpartners. De instructies waren te beperkt en de onderlinge communicatie schoot tekort.<sup>183</sup> Daarom paste Buitenlandse Zaken de werkinstructie over legalisatie aan en kreeg de consulaire ambtenaar opdracht zelf een document kritisch op verschijningsvorm en eventuele vervalsing te bekijken. Voor dat laatste verscheen nog eens een aparte uitleg, getiteld 'Fraude met documenten'.<sup>184</sup> In 2010 verscheen de werkinstructie 'Verificatie van buitenlandse openbare akten' op verzoek van Nederlandse bestuursorganen.

De gezamenlijke ketenpartners, zoals de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en de ministeries van Binnen- en Buitenlandse Zaken en Justitie, wilden voor alle ketenpartners in 2010 een 'Folder taken en verantwoordelijkheden' maken. Die moet verduidelijken wat een verificatieonderzoek precies inhoudt, wie welke taak heeft en waarom het van belang is dat beslissende instanties in Nederland om verificatie verzoeken bij het ministerie van Buitenlandse Zaken.<sup>185</sup>

### Fraudeapparatuur en fraudetraining

In zowel de evaluatie van Regioplan uit 2008 als het rapport 'Het topje van de Ijsberg? Advies over het tegengaan van identiteit- en documentfraude in de vreemdelingenketen' uit 2010 van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) luidde één van de conclusies dat een adequate eerstelijns controle noodzakelijk is om te voorkomen dat valse, vervalste of frauduleus verkregen documenten in het Nederlandse rechtsverkeer terechtkomen. Een groot deel van deze eerstelijns controle gebeurt aan de balies op de posten. Buitenlandse Zaken is één van de weinige spelers die kan bijdragen aan preventieve fraudebestrijding. De overige ketenpartners krijgen pas te maken met mogelijke fraude als een vreemdeling al in Nederland is.

Een andere conclusie was dat postmedewerkers vaak de kennis en expertise missen om frauduleuze documenten op te kunnen sporen, en dat ze nauwelijks over hulpmiddelen beschikken om documenten te onderzoeken op valsheid of vervalsing. En zijn die er wel,

<sup>183</sup> Regioplan Beleidsonderzoek, juni 2008, *Evaluatieonderzoek legalisatie- en verificatiebeleid*, p. 11.

<sup>184</sup> HBBZ, 23 februari 2010 (versie 1.0), *Fraude met documenten*.

<sup>185</sup> Blijkt uit een interview met DCM/RL.

dan kan de medewerker er niet altijd mee omgaan.

In navolging op de toezegging van de minister voor betere technische hulpmiddelen en meer training in documentherkenning en -vervalsing op posten,<sup>186</sup> startte in 2009 een proef met de uitrusting van de posten in Damascus, Teheran, Caïro en Santo Domingo met fraudeapparatuur en trainingen. Vervolgens kregen die in Beiroet, Addis Abeba, Nairobi, Moskou, Sint Petersburg en Colombo ze ook, en voor eind 2010 volgden Peking, Abuja, Dakar, Istanbul, Ankara en Bogota.<sup>187</sup>

### 5.4.3 Wettelijk kader

Het meest recente legalisatie- en verificatiebeleid van Nederland staat in een, op 1 juli 2010 in werking getreden, 'Cirulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken'. Die verving een circulaire uit 2006.

Verskillende landen, waaronder alle Europese lidstaten, zijn partij bij het 'Verdrag tot afschaffing van het vereiste van legalisatie voor buitenlandse openbare documenten' van 5 oktober 1961, ook bekend als Apostilleverdrag. Dat heeft de procedure voor een deel van het inkomende documentenverkeer vereenvoudigd. Het doorlopen van de legalisatieketen voor deze documenten is beperkt tot één legalisatie, de apostillestempel. Daarmee hoeft de ambassade of het consulaat van een land waar het document gebruikt gaat worden het document niet meer te legaliseren. De apostille wordt afgegeven door een daartoe aangewezen centrale autoriteit. In Nederland zijn dat de griffiers van de arrondissementsrechtbanken. In andere landen is het vaak de minister van Justitie of die van Buitenlandse Zaken.<sup>188</sup>

| 131 |

### 5.4.4 Vormgeving verantwoordelijkheden

#### *Ketenproces*

Bij het legalisatie- en verificatieproces zijn verschillende ministeries betrokken: Buitenlandse Zaken als vertegenwoordiger van de posten, Justitie vanwege de verantwoordelijkheid voor de burgerlijke stand en de IND, en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vanwege de verantwoordelijkheid voor de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens. Ze beslissen gezamenlijk over het te voeren beleid.

Legalisatie vindt plaats in een keten. Opeenvolgende autoriteiten legaliseren de handtekening van hun voorganger. Voor het bruikbaar maken van buitenlandse documenten voor de Nederlandse rechtsorde is de keten vaak als volgt opgebouwd: een buitenlandse autoriteit (ondertekenaar document), het ministerie van Buitenlandse Zaken van het betreffende land en dan het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken, in de praktijk veelal de voor het betreffende land bevoegde Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging. Als Buitenlandse Zaken een Nederlandse burger helpt, is de legalisatieketen als volgt: Nederlandse autoriteit (ondertekenaar document), Nederlandse ministerie van

<sup>186</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, TK 2008-2009, 17 maart 2009, 29 831 nr. 6, p. 3.

<sup>187</sup> Blijkt uit een interview met DCM/RL.

<sup>188</sup> [www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl)

Buitenlandse Zaken, ambassade of consulaat van het land waar het document gebruikt gaat worden. Het kan ook gaan om een Nederlandse burger die het ministerie om bemiddeling vraagt bij het opvragen en laten legaliseren van buitenlandse documenten.

### Rol posten

Zonder legalisatie door een post wordt een document normaal gesproken niet toegelaten tot het rechtsverkeer in Nederland. De post vervult daarmee, in het kader van operationele doelstelling 7.2, een belangrijke rol in de toelating- en naturalisatieprocedure van vreemdelingen in Nederland. Buitenlandse Zaken heeft, volgens operationele doelstelling 7.1, ook een belangrijke rol in professionele consulaire dienstverlening aan de Nederlandse burger. Het kan gaan om een burger die een document in het rechtsverkeer van een ander land wil gebruiken of die bemiddeling zoekt bij het opvragen en laten legaliseren van buitenlandse documenten.

Het initiatief voor een verificatieonderzoek ligt bij de instantie in Nederland waar een document wordt aangeboden, zoals de gemeente, de IND of bijvoorbeeld de Sociale Verzekeringsbank, de UWV of een gemeentelijke sociale dienst. Bij twijfel over de echtheid ervan of over de juistheid van de erin opgenomen gegevens kunnen zij het ministerie van Buitenlandse Zaken om een registercontrole en/of een veldonderzoek vragen. Het ministerie stuurt een verificatieaanvraag door naar de betreffende post, die de vraag weer uitzet bij de geëigende lokale instantie. In de praktijk zijn dat lokale autoriteiten, notarissen of lokale onderzoekers en vertrouwensadvocaten. Die instantie voert de registerraadpleging en/of het veldonderzoek uit. In geval van een lokale onderzoeker of vertrouwensadvocaat wordt dat buiten het (lokale) overheidscircuit om gedaan. Een onderzoek kan bestaan uit brondocumenten die geen betrekking hebben op iemands staat, zoals zijn doopbewijs, diploma's, of verklaringen van artsen, een adresonderzoek en/of een sociaal onderzoek inclusief een buurtonderzoek. Het ministerie van Buitenlandse Zaken houdt zowel contact met de betreffende post als met de beslissende instantie om op de voortgang van het veldonderzoek toe te zien en de resultaten ervan terug te koppelen. Als een post zelf de beslissende instantie is, zoals bij paspoort- en optieaanvragen, kan bij twijfel een medewerker of een vertrouwenspersoon verificatie doen. De documenthouder wordt dan over het onderzoek geïnformeerd.

| 132 |

Posten kunnen beleidsmatige vragen over legalisatie of verificatie voorleggen aan de directie Consulaire zaken en Migratiebeleid. Zo vroeg een post in 2009 advies over het legaliseren van Sharia huwelijksakten. Hieruit vloeide een instructie voort (zie box 5.3).

### Box 5.3 Legalisatie van Sharia huwelijksakten

Naar aanleiding van vragen van een post over de legalisatie van Sharia huwelijksakten – waarbij volgens de post vaak sprake is van polygamie – heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken een instructie opgesteld. 'Legalisatie van documenten die naar inhoud of strekking in strijd is met de goede zeden of de openbare orde, kan op basis van de bevoegdheid van een post conform het HBBZ worden geweigerd. Op het eerste gezicht lijkt een polygaam huwelijk strijdig te zijn met de Nederlandse openbare orde doch dit is niet per definitie zo (HBBZ, legalisatie van Sharia huwelijksakten).'  
Voorwaarde voor legalisatie van een Sharia huwelijk is dat het rechtsgeldig moet zijn

in het land van de huwelijksvoltrekking. Is dit niet het geval, dan wordt legalisatie geweigerd. Het huwelijk waarbij sprake is van één partner kan worden opgenomen in Nederland, mits er nog geen huwelijk ingeschreven staat in Nederland.

‘Indien voor de post vaststaat dat het huwelijk polygaam is en een eerder huwelijk al in Nederland staat geregistreerd, dan kan de huwelijksakte niet worden opgenomen in de GBA en kan de akte dientengevolge niet bestemd zijn voor gebruik in Nederland. Dit is een legitieme weigeringsgrond voor legalisatie (HBBZ, legalisatie van Sharia huwelijksakten).’

‘De post kan niet altijd nagaan wat de burgerlijke staat van de gehuwden was vóór het betreffende huwelijk en in die zin kan nooit worden uitgesloten dat de post onwetend een polygaam huwelijk legaliseert (HBBZ, legalisatie van Sharia huwelijksakten).’

Eventuele bijzondere omstandigheden kunnen via het vragenformulier aan de beslissende instanties in Nederland worden gemeld, waarna deze om verificatieonderzoek kunnen vragen.

### *Europese samenwerking*

Pogingen voor meer Europese samenwerking verlopen moeizaam. Doordat de ene lidstaat de legalisaties van buitenlandse documenten door de andere niet erkent, kunnen belemmeringen in het vrije verkeer van personen en goederen binnen de Europese Unie ontstaan. Om Europese samenwerking te bevorderen zou de Europese Commissie in oktober 2009 een groenboek voor legalisatiebeleid uitbrengen, maar anno 2010 was het nog niet verschenen. Uit interviews met beleidsmedewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken blijkt het onderwerp binnen de consulaire werkgroep van de Europese Commissie slechts zijdelings aandacht te krijgen. Het zou hen niet verbazen als het groenboek helemaal niet meer verschijnt. Documentlegalisaties is voor de nieuwe Europese Commissie, volgens een geïnterviewde, geen onderwerp ‘waarmee je kunt scoren’. Onlangs heeft Buitenlandse Zaken daarom naar samenwerking met België gekeken, en daaruit bleek het juridisch onmogelijk te zijn zelfs met België nauwer samen te werken. In België is, anders dan in Nederland, het legaliseren van documenten bij wet vastgelegd. Daarnaast mag een Belgische post op eigen initiatief, voorafgaand aan de legalisatie, een verificatieonderzoek uitvoeren. Dat is in Nederland sinds de uitspraak van de Raad van State in 2004 niet meer mogelijk.

| 133 |

### *Regionalisering*

De projectgroep regionalisering van het ministerie van Buitenlandse Zaken concludeert dat verificatieonderzoeken goed bij een regionale support office ondergebracht kunnen worden. In die constructie geeft een post een opdracht aan een lokale vertrouwenspersoon. Nadat deze de opdracht heeft uitgevoerd, voert het regionale support office een kwaliteits-toets uit voordat het rapport wordt opgestuurd naar Den Haag. Bij legalisatie ligt het zwaartepunt van de uitvoering bij het front office. Overheveling van de back office taken naar de regionale support offices brengt naar het oordeel van het ministerie onvoldoende schaalvoordelen met zich mee en is daarom niet opportuun.<sup>189</sup>

<sup>189</sup> Business Case Project Regionalisering, 10 juni 2010, *Op weg naar kleiner en beter*.

### 5.4.5 Financiën

Het legaliseren van documenten levert ontvangsten op voor posten en ministerie. Tabel 5.11 bevat daarvan een overzicht.

Tabel 5.11 Ontvangsten legalisaties				
	2006	2007	2008	2009
Ontvangsten legalisatierechten	€ 2.285.830	€2.940.830	€ 3.140.523	€ 2.911.936

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (financieel registratiesysteem Piramide)

De leges voor consulaire handelingen zijn in het Rijksbesluit op de consulaire tarieven vastgelegd. Hier ligt de Rijkswet op de consulaire tarieven van 18 april 2002 aan ten grondslag. Deze wet bepaalt (in artikel 2 lid 2) dat tarieven zoveel mogelijk worden vastgesteld op grond van de werkelijke kosten van de dienstverrichting. De huidige tarieven zijn al sinds 2004 niet meer gewijzigd. Gedurende de looptijd van het onderzoek heeft DCM besloten om een nieuwe tariefaanpassing voor te bereiden en is het onderzoek daarvoor van start gegaan. Dit onderzoek zal in het voorjaar van 2011 worden afgerond. De van kracht zijnde leges voor de meeste consulaire handelingen legaliseren en verifiëren zijn opgenomen in tabel 5.12.

| 134 |

Artikel 3 lid 3 van de Rijkswet stelt dat de vergoeding voor een consulaire dienst dient te worden verhoogd met de kosten die voortvloeien uit inschakeling van derden bij het verrichten van de dienst. De regelgeving van het ministerie bij inschakeling van een vertrouwenspersoon voor het verifiëren van een document of persoonsgegevens is echter op dit punt niet duidelijk, en toepassing vindt niet consequent plaats. Bij een correcte toepassing van artikel 3 dient het onderhavig tarief (€ 222,50) te worden gesplitst in een vast deel als vergoeding voor kosten van inzet van overheidspersoneel en een variabel deel als vergoeding voor kosten van het inhuren van een vertrouwenspersoon. Op deze wijze ontstaat eenzelfde constructie als bij het tarief voor het inhuren van een vertrouwenspersoon voor het verrichten van aanvullend veldonderzoek.

Tabel 5.12 Leges voor legaliseren en verifiëren		
Consulaire handeling	ministerie	posten
Documentlegalisatie	€ 10,00	€ 26,25
Bemiddelen bij het legaliseren	€ 36,25	
Bemiddelen bij het opvragen en legaliseren	€ 131,00	€ 129,25
verifiëren van document/ persoonsgegevens door consulaire ambtenaar		€ 52,50
Verifiëren van document/ persoonsgegevens door tussenkomst van een vertrouwenspersoon		€ 222,50
Bemiddelen bij verifiëren van een document/ persoonsgegevens door consulaire ambtenaar	€ 78,00	
Bemiddelen door tussenkomst van een vertrouwenspersoon	€ 248,00	

Bron: Handleiding consulaire tarieven legalisatie en verificatie, 8 maart 2006

### *Declaratie kosten verificaties*

Zoals eerder gemeld, zijn de beslissende instanties in Nederland niet verplicht om documenten te laten verifiëren. Wel mogen zij bij twijfel aan de juistheid ervan om verificatie verzoeken. Om gemeenten tegemoet te komen in de kosten voor verificatieonderzoek heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2007 een proef gehouden waarbij gemeenten de gemaakte kosten konden declareren bij het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten van dat ministerie. Daarvoor was 100.000 euro vrijgemaakt. Daarvan is amper gebruik gemaakt.<sup>190</sup>

## 5.4.6 Doelmatigheid

### *Communicatie, afstemming en coördinatie*

Bij de vaststelling of een buitenlands brondocument is opgemaakt door de naar lokaal recht daartoe bevoegde instanties en of het niet vals, vervalst of frauduleus verkregen is, zijn verschillende ministeries betrokken. Uit de evaluatie van Regioplan bleek er onduidelijkheid te bestaan over de verantwoordelijkheden en taken van iedere ketenpartner. De instructies en communicatie waren onvoldoende.

Posten kunnen vragen over legalisaties voorleggen aan het ministerie. De vragen kunnen leiden tot aanpassing van de werkinstructies in het Handboek Bedrijfsvoering (HBBZ). Uit het interne tevredenheidsonderzoek van het ministerie uit 2009 bleken postmedewerkers de regelgeving rondom het legalisatie- en verificatiebeleid duidelijk en gemakkelijk te vinden. Bij vragen reageerde het ministerie snel en inhoudelijk adequaat. Alleen weken schriftelijke en telefonische antwoorden soms van elkaar af.<sup>191</sup> De werkinstructies voor verificaties zijn beperkt. Zowel het HBBZ als de circulaire voor legalisaties en verificaties besteden maar beperkte aandacht aan verificatieonderzoeken.

| 135 |

### *Toerusting*

Het ministerie heeft in zijn begrotingen van 2007, 2008 en 2009 als te halen prestatie opgenomen 'de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland zijn in staat alle verzoeken tot legalisatie van buitenlandse brondocumenten te behandelen'. In de memories van toelichting van de begrotingen 2008 en 2009 is toegevoegd dat 'posten alle legalisatie- en verificatieverzoeken van buitenlandse brondocumenten correct en efficiënt behandelen'.<sup>192</sup>

Op basis van bezoeken aan posten is geconstateerd dat ze alle verzoeken die aan de gestelde eisen voldoen, kunnen behandelen. Zij kunnen volgens de geldende instructies voor het legaliseren van documenten, de naam en handtekening van de ondertekenaar, het stempel van het ministerie van Buitenlandse Zaken van het uitgevende land en de uiterlijke kenmerken van documenten beoordelen. Wanneer zij constateren dat er sprake is van een vals of vervalst document, wordt het teruggestuurd naar de bevoegde autoriteiten. Zij houden geen register bij van aangetroffen valse of vervalste documenten. Op één van de bezochte consulaire afdelingen werd geschat dat één op de honderd documenten vals of vervalst is. Het is niet bekend wat lokale overheden met teruggestuurde documenten doen.

<sup>190</sup> Telefonische navraag bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

<sup>191</sup> DPV-DCZ, juni 2009, Tevredenheidsenquête.

<sup>192</sup> Begrotingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2008 en 2009.



Uit de evaluatie van Regioplan en het onderzoek van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) bleek dat het ketenproces tekortkomingen kent waardoor het legalisatieproces minder efficiënt verloopt. Het ontbreekt bij veel medewerkers op de posten aan kennis en deskundigheid op dit terrein en posten hebben onvoldoende hulpmiddelen. Inmiddels kregen verschillende posten de beschikking over fraudeapparatuur. De posten hebben training gekregen in het gebruik van deze apparatuur. Op het ministerie in Den Haag wordt bij legalisatie van documenten gebruik gemaakt van het DISCS informatiesysteem. In de DISCS digitale database, die is ontwikkeld en wordt beheerd door de IND, zijn alle handtekeningen van tekenbevoegden opgenomen zodat de echtheid van de handtekening voor legalisatie snel kan worden beoordeeld.

#### *Tijd/capaciteit*

Op het ministerie van Buitenlandse Zaken houden zij zich bezig met het beleid voor legalisaties en verificaties en werken drie medewerkers in het back office. Uit de evaluatie van Regioplan blijkt het legaliseren van een document inclusief het invullen van het vragenformulier op de posten zestien tot zeventien minuten te kosten. Legalisaties die door het Consulair Diensten Centrum van Buitenlandse Zaken worden verricht, nemen gemiddeld een kwartier in beslag.<sup>193</sup>

Een verificatieonderzoek duurt gemiddeld drie tot vier maanden. Er zijn uitschieters van een paar dagen tot twee jaar. Er is geen inzicht in hoe vaak verificatie succesvol wordt uitgevoerd noch zijn er cijfers van het aantal onderzoeken dat onuitgevoerd bleef, bijvoorbeeld omdat lokale autoriteiten niet meewerkten. Evenmin is bekend hoe vaak verificatie de twijfel bij beslissende instanties bevestigde of ontkrachtte.<sup>194</sup>

| 136 |

#### *Wettelijke termijnen*

Aan de uitvoering van legalisatie- en verificatieonderzoeken zijn geen wettelijke termijnen gekoppeld.

#### *Maatregelen*

Naar aanleiding van de eerder besproken uitspraak van de Raad van State uit 2004 en de evaluatie door Regioplan van 2008 zijn enkele veranderingen doorgevoerd. Er is een nieuw vragenformulier gekomen. Omdat dat pas in juli 2010 gebeurde, kan nog niet worden gezegd of het de administratieve lasten vermindert. In 2010 werd tevens een vernieuwde werkinstructie uitgebracht.

Het voornemen uit de begroting van 2007 om meer met ketenpartners samen te werken heeft geleid tot meer kennisoverdracht en harmonisering van informatiesystemen. Uit interviews komt naar voren dat verschillende posten in de afgelopen jaren meer contact hebben gekregen met de IND en/of Koninklijke Marechaussee (KMar). Dat gebeurde vooral door plaatsing van vakattachees op de posten. In Rabat verzorgde de KMar attaché in 2009 een training over documentherkenning.

#### *Monitoring*

In 2008 liet het ministerie door Regioplan onderzoek doen naar het in 2006 aangepaste legalisatie- en verificatiebeleid. Het monitort niet het doel van het tegengaan van fraude.

<sup>193</sup> Blijkt uit een interview met DCM/RL.

<sup>194</sup> Regioplan Beleidsonderzoek, juni 2008, *Evaluatieonderzoek legalisatie- en verificatiebeleid*, pp. 73, 75-78.

## 5.4.7 Doeltreffendheid

### Resultaten

Tussen 2006 en 2009 steeg het aantal legalisaties. In 2006 werden 125.005 documenten gelegaliseerd. In 2008 waren dat er 153.259, een stijging van 22 procent. Van het totale aantal legalisaties in 2007 werd 53 procent op het ministerie van Buitenlandse Zaken in Nederland verricht. In 2008 werd precies de helft van de legalisaties in Den Haag afgehandeld en de andere helft op de posten. In 2009 werd 54 procent op de posten gedaan. De stijging heeft wellicht te maken met de toename van het aantal vreemdelingen. Tussen 2007 en 2009 nam de immigratie toe met 25 procent.<sup>195</sup>

Het aantal uitgevoerde verificatieonderzoeken bedroeg in diezelfde periode gemiddeld 219 per jaar. Op het gemiddelde aantal legalisaties is dat heel weinig, minder dan 0,16 procent. In reactie op vragen uit de Tweede Kamer daarover antwoordde de minister van Buitenlandse Zaken dat een verificatieonderzoek een gemeente geld kost, en dat niet ieder verificatieonderzoek bruikbare resultaten oplevert, omdat het niet in ieder land even gemakkelijk is om onderzoek te doen. Hij wees er verder op dat 'de gemeenten slechts in zeer beperkte mate gebruik hebben gemaakt van de stimuleringsmaatregel voor verificatieonderzoek'. Vooralsnog zag hij geen aanleiding verdergaande maatregelen te nemen om het aantal aanvragen voor verificatieonderzoek te stimuleren.<sup>196</sup> Gemeenten en de IND beschikken overigens zelf over middelen om de juistheid van de inhoud van een document te beoordelen. Zo hebben ze een database waarin officiële brondocumenten op hun juistheid kunnen worden gecontroleerd. In hoeverre hiervan gebruik wordt gemaakt is onbekend.

| 137 |

	2006	2007	2008	2009
Aantal legalisaties	125.005	136.374	146.221	153.259
Aantal verificaties	263	206	191	214

Bron: Plv. DGRC overzicht consulaire taken 2008, DCM/RL

Cijfers over fraude met documenten ontbreken. Daardoor kunnen geen uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid van het beleid. De ACVZ pleit dan ook voor meer en concreter inzicht in aard en omvang van dit soort fraude. Bijna alle instanties beschouwen het onrechtmatige gebruik van authentieke documenten en overige authentieke identificerende gegevens, die op valse gronden zijn verkregen, als een groot probleem, onder meer

<sup>195</sup> Totaal immigratie naar geboorteland (incl. Nederland als geboorteland), leeftijd en geslacht. Stijging van 116.819 personen in 2007 naar 146.378 personen in 2009. Bron: CBS Statline.

<sup>196</sup> Verslag van een schriftelijk overleg, TK 2008-2009, vastgesteld 23 juli 2009, 29 831, nr. 7.

<sup>197</sup> De legalisatiecijfers van 2006 en 2007 zijn op basis van realisatie. Bij het legalisatiecijfer 2008 is het 4e kwartaal 2008 op basis van extrapolatie ingevuld. Het aantal legalisaties in het jaar 2009 is onbekend. De verificatiecijfers zijn op basis van aantal ontvangen verzoeken tot verificatie.

omdat het moeilijk is te signaleren.<sup>198</sup> Toch laten gemeenten en IND volgens de ACVZ nauwelijks nog buitenlandse brondocumenten op inhoudelijke juistheid controleren. Ze vinden het te ingewikkeld en te kostbaar. De ACVZ trekt daaruit de conclusie dat 'hierdoor het plegen van documentfraude feitelijk gefaciliteerd wordt'.<sup>199</sup> De zojuist genoemde verhouding tussen het aantal verificaties en legalisaties ondersteunt die conclusie.

### Klachten

In 2009 werden 113 klachten over legalisatie en verificatie van documenten geregistreerd. In 2007 waren dat er slechts 17, en in 2008 30. Een duidelijke verklaring voor de stijging ontbreekt. Geïnterviewde medewerkers op het ministerie denken dat zaken ten opzichte van drie jaar geleden 'eerder als klacht worden aangemerkt'. Uit postbezoeken blijkt dat de registratie van klachten op verschillende wijze gebeurt en vaak zelfs persoonsafhankelijk is. De conclusie is gerechtvaardigd dat geen sluitend beeld wordt gepresenteerd van deze klachten.

### 5.4.8 Indicatoren en te realiseren prestaties

Het ministerie van Buitenlandse Zaken stelde de afgelopen jaren enkele te behalen prestaties op. Ze staan in tabel 5.14.

Tabel 5.14 Te realiseren prestaties	
2007	Nederland zet in op intensievere samenwerking met EU partners teneinde de betrouwbaarheid van in Europa toegelaten buitenlandse brondocumenten te vergroten
2007, 2008, 2009	De samenwerking op het gebied van documentfraude en fraudebestrijding met de IND en KMAR wordt geïntensiveerd onder andere door kennisoverdracht en harmonisering van informatiesystemen De Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland zijn in staat alle verzoeken tot legalisatie van brondocumenten te behandelen
2010	Buitenlandse brondocumenten zullen op verzoek van de beschikkende instanties in Nederland ter verificatie worden doorgeleid aan de autoriteiten van het land waar het betreffende document is afgegeven
2010	Uitvoering van de verbetermaatregelen naar aanleiding van de evaluatie legalisatie- en verificatiebeleid

Bron: *Memories van toelichting op de begrotingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2007 tot en met 2010*

In de begroting van 2007 werd intensievere samenwerking met Europese partners om de vaststelling van de betrouwbaarheid van buitenlandse brondocumenten te verbeteren als uitgangspunt van het legalisatie- en verificatiebeleid genoemd. Zoals uiteengezet onder paragraaf 5.4.4, werd de Europese samenwerking nog niet geïntensiveerd. In de begrotingen van 2007, 2008 en 2009 nam het ministerie als te behalen resultaat op 'de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland zijn in staat alle verzoeken tot legalisatie van buitenlandse brondocumenten te behandelen'. In de memorie van toelichting van de begrotingen 2008 en 2009 werd aan deze indicator toegevoegd dat de posten

<sup>198</sup> ACVZ, 2010, *Het topje van de IJberg? Advies over het tegengaan van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen*, p. 75.

<sup>199</sup> *Ibidem*, p. 11.

‘alle verzoeken tot legalisatie en verificatie van buitenlandse brondocumenten op correcte en efficiënte wijze behandelen’. De tekortkomingen in het ketenproces die uit de evaluatie van Regioplan naar voren kwamen leidden tot een wijziging in het legalisatiebeleid per 1 juli 2010. Resultaten moeten nog uitwijzen of die aanscherping tot aanwijsbare verbeteringen leidt. Onderdeel ervan is intensiever samenwerken met de KMar en IND door kennisoverdracht en harmonisering van informatiesystemen. Dat gebeurt inmiddels door het delen van informatiesystemen en workshops van IND- of KMar-attachés.

#### 5.4.9 Samenvatting en conclusies

Beslissende instanties in Nederland hebben veel vrijheid om te bepalen of er twijfels bestaan over (de inhoud van) een document. Die vrijheid uit zich in een zeer terughoudend gebruik van het verificatie-instrument. Hoewel documentfraude volgens hen veel voorkomt, doen zij dat slechts bij 0,16 procent van de legalisaties. Een financiële stimulans voor gemeenten bracht daar geen verandering in. Gemeenten en IND beschikken zelf over middelen om de juistheid van de inhoud van een document te beoordelen.

Europese samenwerking bij legalisaties, het Apostilleverdrag (waar overigens meer landen dan alleen lidstaten bij zijn betrokken) uitgezonderd, is er niet. Enerzijds zijn er juridische belemmeringen voor meer samenwerking, anderzijds is het een onderwerp dat binnen Europa maar zijdelings aandacht krijgt.

| 139 |

De doelmatigheid in het ketenproces kan beter. Uit de evaluatie van het legalisatie- en verificatieproces uit 2008 als ook uit het advies van de ACVZ van 2010 blijkt de noodzaak van een verheldering van taken en verantwoordelijkheden en meer aandacht voor fraudebestrijding. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft recent maatregelen voor meer doelmatigheid doorgevoerd.

Uit het bovenstaande kan men concluderen dat de legitimiteit van documenten, die aan de legalisatieketen ontleend wordt, de fundamentele van een kaartenhuis heeft. Alleen als bij twijfel daadwerkelijk tot verificatie wordt overgegaan, kan met recht gesproken worden van een legalisatieketen.

De leges voor consulaire handelingen als legalisaties en verificatieonderzoeken moeten worden uitgesplitst in een vast en een variabel deel. Alleen dan kan worden voldaan aan het in de Rijkswet vastgelegde criterium van kostendeckendheid.

## 5.5 Ambtsberichten

### 5.5.1 Beleidsomschrijving

#### *Aanleiding en doel*

Nederland krijgt jaarlijks gemiddeld 13.400 asielaanvragen.<sup>200</sup> Om die te beoordelen is informatie nodig over het land van herkomst en de situatie waarin de asielzoeker daar verkeerde. De IND neemt de beslissing over individuele asielaanvragen op basis van ambtsberichten die worden geschreven door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het ambtsbericht geeft het gekwalificeerde oordeel van de minister van Buitenlandse Zaken over de ontwikkelingen in een bepaald land maar bevat geen conclusies over het vreemdelingenbeleid. Het ministerie van Justitie<sup>201</sup> gebruikt ambtsberichten als informatie voor de IND voor beslissingen over individuele asielaanvragen en voor het bepalen van het algemene beleid voor het betreffende land. Het verzoek voor het opstellen van een ambtsbericht komt doorgaans van de minister van Justitie.<sup>202</sup>

Er zijn drie typen ambtsberichten: een algemeen, een individueel en een thematisch ambtsbericht. Een algemeen ambtsbericht besteedt aandacht aan de politieke ontwikkelingen en de veiligheid- en mensenrechtensituatie in een land en aan de situatie van vluchtelingen in de regio. In een individueel ambtsbericht wordt antwoord gegeven op vragen die Justitie, in casu de IND, heeft gesteld over het vluchtverhaal van een individuele asielzoeker. Een thematisch ambtsbericht behandelt één bepaald onderwerp, bijvoorbeeld mensenhandel.

| 140 |

### 5.5.2 Ontwikkeling in beleidsvorming en beleidsuitvoering

Enkele instellingen onderzochten de kwaliteit van ambtsberichten. De Nationale ombudsman constateerde in 1997 dat de kwaliteit van de totstandkoming van individuele ambtsberichten kon worden verbeterd. In 2006/2007 verwees hij in een nieuw onderzoek naar onvrede over de kwaliteit ervan bij gebruikers, zoals asieladvocaten. Zij bevatten –aldus de Ombudsman – soms onvoldoende recente, onvolledige en onjuiste informatie. Bovendien kan een tegenpartij die niet weerleggen<sup>203</sup> omdat deze geen, onvoldoende of te laat inzage krijgt in de stukken. Een aanbeveling van de Ombudsman was om meer openheid over een onderzoek te geven, door bijvoorbeeld onderzoeksmemoranda te verstrekken aan beslismedewerkers van de IND<sup>204</sup>. In hun reactie op dit rapport geven de ministers van Buitenlandse Zaken en van Justitie aan dat het verstrekken van onderzoeksmemoranda aan beslismedewerkers ingaat tegen de ‘equality of arms’. Daarnaast brengt dit de bescherming van de identiteit van de vertrouwenspersoon in gevaar, terwijl het ministerie van Buitenlandse Zaken volledige bescherming van diens identiteit toezegt bij de aanvang van het onderzoek.

<sup>200</sup> Gemiddelde van de jaren 2006 tot en met 2009. Bron: CBS Statline.

<sup>201</sup> Met het aantreden van het kabinet Rutte, is de verantwoordelijkheid van het vreemdelingenbeleid in handen gelegd van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en meer in het bijzonder van de minister voor Immigratie en Asiel.

<sup>202</sup> ACVZ, 2006, *Transparant en Toetsbaar; een advies over landeninformatie in het vreemdelingenbeleid*.

<sup>203</sup> Asielzoeker, vertrouwensadvocaten, gemachtigden of betrokken organisaties.

<sup>204</sup> De Nationale Ombudsman, 27 september 2007, *De geloofwaardigheid van ambtsberichten; hoe asielverhalen worden bevestigd of ontkracht*.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) constateerde in 2006 ook knelpunten rondom de algemene ambtsberichten. Zij kwam met aanbevelingen over zowel de totstandkoming als de kwaliteit van de inhoud ervan. Zo zouden er openbare richtlijnen moeten komen voor werkprocessen, selectiecriteria van bronnen en de totstandkoming van een bericht. De Tijdelijke Commissie Ambtsberichten (Commissie Wijnholt) was al eerder met dezelfde aanbeveling gekomen.<sup>205</sup> De ACVZ bepleitte verder een snellere procedure voor de totstandkoming van berichten, de instelling van een externe evaluatiecommissie, het betrekken van maatschappelijke organisaties bij de opstelling ervan en het vermelden van tegenstrijdige feiten in een bericht. Voorts beval zij aan om te blijven werken aan een gemeenschappelijk Europees beleid voor het vervaardigen van landeninformatie. In de kabinetsreactie geeft de minister van Justitie aan een aantal aanbevelingen over te nemen, zoals het betrekken van NGO's bij het opstellen van de Terms-of-Reference (onderzoeksopdracht) en het openbaar maken van de werkinstructie en het sneller openbaar maken van het definitieve ambtsbericht. De aanbeveling van het inzichtelijk maken van tegenstrijdige informatie neemt het kabinet niet zonder meer over. Daarnaast is het kabinet geen voorstander van het instellen van een externe evaluatiecommissie omdat ambtsberichten geregeld getoetst worden door de Nederlandse rechter.

Naar aanleiding van deze onderzoeken organiseerde Buitenlandse Zaken in 2007 en 2008 expertmeetings met vertegenwoordigers van Justitie, de rechterlijke macht, de nationale Ombudsman, de asieladvocatuur en NGO's. Die leidden tot enkele aanpassingen, zoals de inbreng van maatschappelijke organisaties bij het opstellen van de onderzoeksopdracht, snellere beschikbaarheid van het individuele ambtsbericht voor advocaten en publicatie van zowel het ambtsbericht als de onderzoeksopdracht op de website van Buitenlandse Zaken.<sup>206</sup> Het ministerie wees de door sommige deelnemers bepleite inzage in de bronnen af vanwege de vertrouwelijkheid ervan.<sup>207</sup>

| 141 |

Na een discussie op de expertbijeenkomst van 2008 over vertrouwenspersonen lichtte het ministerie de posten door op aanwezigheid van voldoende kennis, een goed lokaal netwerk van de vertrouwensadvocaat, een goed functionerend aanspreekpunt bij de post zelf en ervaring met de begeleiding van het opstellen van ambtsberichten. Mede door de verminderde vraag kwam er een herziening van de procedure rondom individuele ambtsberichten. Ondanks de verminderde vraag werd deze categorie berichten niet afgeschaft omdat dat een verkeerd politiek signaal zou afgeven, namelijk een wegvallende schakel in het immigratie- en vreemdelingenbeleid. Bovendien wilde men in specifieke gevallen, met name op dossiers waar een vermoeden bestaat van oorlogsmisdaden (categorie 1F-onderzoeken) en bij mensenrechten(schendingen), het opstellen van individuele ambtsberichten kunnen laten plaatsvinden.

<sup>205</sup> In 1997 deed de Commissie Wijnholt aanbevelingen over de betrouwbaarheid en transparantie van ambtsberichten. Naar aanleiding van deze aanbevelingen is een aantal veranderingen doorgevoerd, maar niet alle aanbevelingen zijn opgevolgd.

<sup>206</sup> Verslag expertbijeenkomst ambtsberichten 2007.

<sup>207</sup> Verslag expertbijeenkomst ambtsberichten 2008.

### 5.5.3 Wettelijke kaders

#### *Vreemdelingenwet*

Voor ambtsberichten gelden enkele wettelijke kaders. Eén ervan is de Vreemdelingenwet uit 2000 (Vw 2000). Daarin staat dat uit een ambtsbericht duidelijk wordt of zich in een land of regio situaties voordoen die relevant zijn voor de beoordeling van verzoeken om bescherming. In artikel 29, eerste lid, van de Vreemdelingenwet staan zes gronden genoemd en het gaat erom of één daarvan de basis kan zijn voor verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.

#### *Jurisprudentie Raad van State*

Dan is er jurisprudentie over ambtsberichten. Een ambtsbericht moet worden aangemerkt als een deskundigenadvies, ex artikel 3:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), uitgebracht aan de minister van Justitie voor de uitoefening van zijn bevoegdheden. Volgens jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) dient een ambtsbericht op een onpartijdige, objectieve en inzichtelijke manier informatie te verschaffen, onder aanduiding van de bronnen waaraan deze is ontleend, voor zover dit mogelijk en verantwoord is. Als aan deze vereisten is voldaan, mag het bestuursorgaan uitgaan van de juistheid en volledigheid ervan, tenzij er aanknopingspunten zijn voor twijfel. In enkele uitspraken heeft de ABRvS ingevuld in welke gevallen er concrete aanknopingspunten zijn. Rapporten van Amnesty International, UNHCR, buitenlandse mensenrechtenorganisaties, en bijvoorbeeld ook het Britse ministerie van Binnenlandse Zaken, leveren die alleen op als zij onderbouwd zijn met authentieke documenten.

| 142 |

#### *Jurisprudentie Europees Hof voor de Rechten van de Mens*

In afwijking van deze uitspraken heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) jurisprudentie ontwikkeld die een andere status toekent aan het ambtsbericht. Het Hof betwijfelt of het toetsingskader van de ABRvS voor ambtsberichten voldoet aan de normen die het zelf hanteert. Terwijl de ABRvS vindt dat ambtsberichten voor juist moeten worden gehouden, tenzij er aanknopingspunten bestaan voor twijfel aan de juistheid of volledigheid ervan, oordeelde het Europese Hof in de 'zaak Said' tegen Nederland van 5 juli 2005 dat een ambtsbericht niet de doorslaggevende positie heeft die de ABRvS daaraan geeft. Het hecht evenzeer belang aan informatie uit andere bronnen zoals Amnesty International en het US State Department en concludeerde dat die informatie bij de beoordeling van de zaak had moeten worden betrokken. Daardoor achtte het Europese Hof, in dit geval, de informatie van Amnesty International en het US State Department in één concreet geval zelfs van doorslaggevende betekenis.<sup>208</sup>

### 5.5.4 Vormgeving verantwoordelijkheden

Ambtsberichten worden opgesteld in het kader van het vreemdelingenbeleid, waarvoor de minister van Justitie verantwoordelijk is. De rol van de minister van Buitenlandse zaken is die van onafhankelijke deskundige. Die rol is Buitenlandse Zaken toebedeeld omdat het verantwoordelijk is voor het postennetwerk en banden heeft met de verschillende regio's. Nederland legt deze taak van oudsher bij Buitenlandse Zaken om zo het vervaardigen van

<sup>208</sup> ACVZ, 2006, *Transparant en Toetsbaar; een advies over landeninformatie in het vreemdelingenbeleid*, blz 22.

een ambtsbericht te scheiden van besluiten over het vreemdelingenbeleid. Vooral de rechterlijke macht en asieladvocaten hechten daar waarde aan. In andere Europese landen is de verantwoordelijkheid voor zowel het vreemdelingenbeleid als ambtsberichten ondergebracht bij het ministerie dat het vreemdelingenbeleid onder zich heeft, meestal dat van Justitie. De afwijkende situatie in Nederland leidt in bilaterale contacten soms tot verwarring; voor andere landen is soms onduidelijk welke overheidsdienst in Nederland voor welk aspect verantwoordelijk is.<sup>209</sup>

### Programmering

De minister van Justitie bepaalt voor welke landen een ambtsbericht wordt opgesteld en maakt daarvoor een jaarplanning. Die bespreekt hij vervolgens met Buitenlandse Zaken. Hij bepaalt de behoefte aan de hand van ontwikkelingen in de herkomstlanden van asielzoekers, het aantal mensen uit dat land dat asiel aanvraagt en landen waarvoor speciaal beleid wordt gemaakt. Momenteel wordt het ambtsbericht voor drie grote herkomstlanden, Irak, Afghanistan en Somalië, voortdurend geactualiseerd. Dat betekent dat deze ambtsberichten twee keer per jaar worden gemaakt. Voorheen was dit aantal landen groter, omdat het aantal asielaanvragen gelijkmatiger over tien tot twaalf landen was verspreid. Daarnaast is er een constante update voor landen waar speciaal beleid voor wordt gevoerd, zoals momenteel Sudan. Dat komt echter steeds minder voor. Wanneer er behoefte is aan een ambtsbericht buiten de jaarplanning om, overlegt de minister van Justitie met Buitenlandse Zaken hoe dat in te passen.

| 143 |

### Taakverdeling

Binnen de IND coördineert het Bureau Land en Taal de inkomende verzoeken voor ambtsberichten. Verzoeken bestaan uit een set vragen die in het ambtsbericht moeten worden beantwoord. Het Bureau geeft Buitenlandse Zaken een officiële onderzoeksopdracht. Bij de opstelling gebruikt het de inbreng van maatschappelijke organisaties, zoals Vluchtelingenwerk. Voorheen werd ook Amnesty International geraadpleegd, maar Amnesty wilde dat niet langer omdat ze de beschikbare reactietijd van drie weken te kort vond en geen (indirecte) verantwoordelijkheid wil voor de totstandkoming van berichten. Vluchtelingenwerk herkent zich in deze bezwaren, maar verleent nog wel medewerking.<sup>210</sup>

De inbreng voor een ambtsbericht bestaat uit bureauonderzoek (oude ambtsberichten, kenniscentrum, intranet), gesprekken met het maatschappelijk middenveld, onderzoek door de Nederlandse ambassade en onderzoek door de opsteller in het betreffend land. Tijdens dit laatste onderdeel, dat ongeveer 20 procent van de werktijd in beslag neemt, spreekt hij met instellingen van de Verenigde Naties, ambassades van andere westerse landen, ngo's, de vertrouwensadvocaat en andere vertrouwensbronnen. Vervolgens stelt hij een concept op waarop hij commentaar krijgt van de regiocoördinatoren en betrokken directies van het ministerie van Buitenlandse Zaken, van betrokken ambassades en de IND. Tussen de ontvangst van de concept onderzoeksopdracht en de uiteindelijke oplevering van een ambtsbericht zitten vier tot zes maanden.<sup>211</sup>

<sup>209</sup> Ibidem.

<sup>210</sup> Ibidem.

<sup>211</sup> HBBZ werkinstructie 2010.



### 5.5.5 Europese samenwerking

De afgelopen jaren zijn enkele proeven gestart om knelpunten aan te pakken en in te spelen op Europese ontwikkelingen. In het verlengde van het door de Europese Unie in 2005 gestarte zogenaamde Haags programma voor migratiekwesties en praktische samenwerking tussen lidstaten, startte in 2007 een proef met landeninformatie. Nederland ondernam samen met België, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk een onderzoeksmissie naar Nigeria. De proef mislukte door verschil van inzicht in de onderzoeksmethodologie en verschillen in de vereisten, die de wetgeving van deze lidstaten stelt. Er was voornamelijk discussie over de tekst, met als vraag of er alleen een verslag van de missie moest komen of ook een syntheserapport van zoveel mogelijk bronnen, en over de openbaarheid van de bronnen. Een compromis bleek niet mogelijk en Nederland beschouwde het eindrapport als kwalitatief onvoldoende.

Niettemin worden er nu initiatieven ontplooid voor een Europees support office voor asiel en wordt gewerkt aan een handleiding voor onderzoeksmissies. Gezamenlijke Europese landenrapportages blijven een voornemen. Uit interviews met de IND en het ministerie van Buitenlandse Zaken blijkt dat dat voor de hand ligt voor landen waarover elke lidstaat voortdurend recente informatie nodig heeft, zoals Irak, Somalië en Afghanistan. Voor andere ligt dat minder voor de hand.

| 144 |

Met het oog op deze Europese ontwikkeling startte in september 2008 een proef met een nieuwe werkwijze voor ambtsberichten. Daarbij werd de taak van Buitenlandse Zaken beperkt tot het vertrouwelijk onderzoek in het herkomstland van de asielzoeker. Het Bureau Land en Taal van de IND werd verantwoordelijk voor informatievergaring uit openbare bronnen. Daarmee werd tegemoet gekomen aan de behoefte van het ministerie van Justitie aan een snellere en meer flexibele informatievoorziening. De Tweede Kamer nam in 2008 de ambtelijke aanbevelingen voor een dergelijke rolverdeling niet over. Momenteel werken het Bureau Land en Taal en het ministerie van Buitenlandse Zaken aan een vernieuwd voorstel.

### 5.5.6 Financiën

Het leeuwendeel van de uitgaven bestaat uit personele kosten. Het onderzoek voor een algemeen ambtsbericht (aab) en de vervaardiging ervan nemen ongeveer vier maanden in beslag. Aan dit onderzoek is 1 fte verbonden. Het onderzoek voor een individueel ambtsbericht (iab) en de vervaardiging ervan vergt per onderzoek een sterk wisselende inzet. Een individueel ambtsbericht vergt –aldus een grove schatting– ca 12 uur werk op het ministerie en ca acht uur op een post. Daar bovenop komen de kosten van de reistijd en het onderzoek door een vertrouwensadvocaat.

Van de personele kosten is een grove berekening gemaakt. Daarnaast zijn er materiële uitgaven voor reis- en verblijfskosten voor het veldonderzoek in het buitenland en de inhuur van een vertrouwensadvocaat.

Tabel 5.15 Personele en materiële uitgaven voor ambtsberichten 2006 - 2009					
	2006	2007	2008	2009	%-afname
Aantal iab's	291	250	132	71	-75,6
Uren per iab <sup>1</sup>	20	20	20	20	
Kosten / uur	63	65	67	70	
P-Kosten/iab	366.660	325.000	176.880	99.400	-72,9
Aantal aab's	31	26	26	28	-9,7
Uren per aab <sup>2</sup>	520	520	520	520	
Kosten / uur	63	65	67	70	
P-kosten/aab	1.015.560	878.800	905.840	1.019.200	+0,4
Totale P-kosten	1.382.220	1.203.800	1.082.720	1.118.600	-19,1
Materiële kosten	99.902	94.431	67.916	51.214	-48,7
Totale kosten ambtsberichten	1.482.122	1.298.231	1.150.363	1.169.814	-21,1

Bron: Berekening IOB o.b.v. verkregen schattingen omtrent aantal uren per ambtsbericht

- <sup>1</sup> Onder personele kosten bij IAB wordt verstaan de gemiddelde behandeling op het ministerie van ca 12 uur per iab en ca 8 uur op een post. Deze kosten kunnen als gevolg van grote variabiliteit hoger uitvallen. De kosten per uur zijn overgenomen uit de Handleidingen Overheidstarieven voor de jaren 2006 tot en met 2009.
- <sup>2</sup> Op basis van interviews wordt per algemeen ambtsbericht uitgegaan van 520 aanwezige uren. Dit is 4/12 van 1.559 aanwezige uren per jaar zoals beschreven in de Handleiding Overheidstarieven. De gebruikte tarieven zijn cfm deze handleidingen.

| 145 |

Tussen 2006 en 2009 namen de totale kosten af met 21 procent. De personele kosten van individuele ambtsberichten nemen af met 73%, die van de algemene ambtsberichten blijven nagenoeg gelijk. De daling van de materiële kosten is sterker, namelijk 48%. Dit komt omdat deze nauwer samenhangen met individuele ambtsberichten dan met algemene ambtsberichten.

## 5.5.7 Doelmatigheid

### *Communicatie, afstemming en coördinatie*

Het ministerie van Buitenlandse Zaken produceert ambtsberichten waarin het een oordeel geeft over ontwikkelingen in een bepaald land. De opdracht komt van de minister van Justitie. Het Bureau Land en Taal van de IND legt de precieze vraagstelling vast in een onderzoeksopdracht, die het afstemt met het ministerie van Buitenlandse Zaken. De productie van een ambtsbericht vindt zowel op het ministerie als op de post plaats. Het ministerie doet dossieronderzoek naar het specifieke land of de regio. Het laatste deel beslaat het veldonderzoek waarbij derden, zoals vertrouwensadvocaten, ingeschakeld kunnen worden.

### *Tijd/capaciteit*

Het onderzoek voor een algemeen ambtsbericht en de vervaardiging ervan nemen ongeveer vier maanden in beslag. Er is 1 fte aan verbonden. Een individueel ambtsbericht neemt minder tijd in beslag.

### *Toerusting*

Medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn doorgaans breed opgeleid en wisselen gedurende hun loopbaan geregeld van functie en beleidsveld. Hierdoor werken er op de afdeling van het ministerie die dossieronderzoek doet geen landenspecialisten. Die zijn er wel op het Bureau Land en Taal. Medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND geven aan dat het Bureau Land en Taal het dossieronderzoek efficiënter kan uitvoeren. De landenteams van het Bureau hebben steeds veel kennis over ‘hun’ land en de regio en verzamelen en analyseren informatie erover, onder andere uit openbare bronnen als rapporten van de VN, het US State Department, Human Rights Watch en Amnesty International. Omdat Bureau-medewerkers veel ervaring hebben met het beschrijven van bureauonderzoek, kan er tijdswinst zijn.<sup>212</sup>

Het probleem hierbij is dat de beslissende minister, die van Justitie, dan ook het onderzoek uitvoert, en daar heeft de rechterlijke macht bezwaar tegen. Mocht het Bureau het dossieronderzoek toch geheel of gedeeltelijk overnemen, dan is het wenselijk om het een meer onafhankelijke status te geven.

### *Wettelijke termijnen*

Er zijn geen wettelijke termijnen waarbinnen een ambtsbericht moet worden opgeleverd. Wel is er een jaarprogrammering voor de productie ervan. Uit gesprekken met het Bureau Land en Taal blijkt dat dit volgens afspraak wordt afgewerkt.

| 146 |

### *Maatregelen ter verbetering*

De afgelopen jaren is er veel overleg geweest met het speelveld. Na de onderzoeken van de ACVZ en de Ombudsman zijn in 2007 en 2008 expertmeetings georganiseerd die hebben geleid tot verbeteringen van de kwaliteit en de transparantie van ambtsberichten. Gebruikers van het ambtsbericht hebben nog steeds behoefte aan meer inzage in de gebruikte bronnen, maar aan deze behoefte kan het ministerie in verband met veiligheids-overwegingen niet tegemoet komen. Er blijft namelijk spanning tussen bronbescherming door het ministerie van Buitenlandse Zaken en de informatiebehoefte van asieladvocaten.

### *Monitoring*

Er bestaan geen effectindicatoren om de doeltreffendheid van ambtsberichten vast te stellen, noch wettelijke termijnen voor de productie ervan. Wel wordt per onderzoeksopdracht een termijn vastgesteld waarbinnen het moet worden geleverd. Of die wordt gehaald, wordt niet gemonitord, maar uit gesprekken op het ministerie en met de IND is niet gebleken dat de afgesproken termijnen worden overschreden. Er bestaan tevens afspraken over het aantal te produceren ambtsberichten. Zo werd in de begroting van het ministerie van 2007 een doelstelling van 30 à 35 algemene ambtsberichten genoemd.

<sup>212</sup> Zowel bij Buitenlandse Zaken als bij Bureau Land en taal worden de werkzaamheden op schaal 11 uitgevoerd.

### 5.5.8 Doeltreffendheid

#### *Behaalde resultaten*

Tussen 2006 en 2009 nam het aantal ambtsberichten af (zie 5.15). In 2006 werden er in totaal nog 322 ambtsberichten gemaakt, waarvan 291 individueel en 31 algemeen. In 2009 was dat aantal met 70 procent verminderd.

#### *Klachten*

De laatste jaren is er veel kritiek geweest op de kwaliteit van het ambtsbericht. De inmiddels doorgevoerde verbeteringen hebben veel kritiek weggenomen. Over het algemeen zijn de gebruikers ervan, zoals de IND en de rechterlijke macht, nu redelijk tevreden.

Europese samenwerking komt stroef van de grond. Een proef voor een Europees ambtsbericht liep vast op verschil van inzicht in de methodologische aanpak. Er worden nieuwe initiatieven ontplooid voor de totstandkoming van een Europees ambtsbericht.

### 5.5.9 Indicatoren en te realiseren prestaties

In de begrotingen van 2007, 2008 en 2009 van het ministerie van Buitenlandse Zaken werd een te behalen prestatie opgenomen over het uitbrengen van ambtsberichten. Deze luidde als volgt: 'Individuele en algemene ambtsberichten zijn, op aanvraag van de minister voor Veiligheid en Integratie<sup>213</sup>, zorgvuldig tot stand gekomen en binnen de afgesproken termijnen geleverd'. In de begroting van 2007 werd daarbij vermeld dat er dat jaar 30 à 35 algemene ambtsberichten zouden worden uitgebracht. Dat werden er, zoals hiervoor beschreven, 31. Of die binnen de afgesproken termijn werden opgeleverd is onbekend. Evenmin is bekend wanneer een ambtsbericht 'zorgvuldig tot stand is gekomen'.

| 147 |

### 5.5.10 Samenvatting en conclusies

Voor het vreemdelingenbeleid worden ambtsberichten geproduceerd die informatie bevatten voor de behandeling van individuele asielaanvragen en voor het bepalen van het algemene beleid voor het betreffende land. Er worden individuele, thematische en algemene ambtsberichten gemaakt. Door beleidsveranderingen worden nauwelijks meer individuele ambtsberichten geproduceerd.

Met het schrijven ervan is één fte vier maanden bezig. Door de sterke afname van het aantal individuele ambtsberichten daalde het aantal geproduceerde ambtsberichten tussen 2006 en 2008 met circa 70 procent.

Nadat er de afgelopen jaren is geïnvesteerd in kwaliteitsverbeteringen is men redelijk tevreden over de kwaliteit van de berichten. De discussie over de transparantie van bronnen blijft. In het gehele proces zijn nog verbeteringen mogelijk, vooral in de werkverdeling tussen het IND en Buitenlandse Zaken. Door de expertise bij Bureau Land en Taal van de IND kan de uitvoering van het dossieronderzoek, volgens zowel het ministerie als de IND, beter door de IND worden uitgevoerd. Het veldwerk kan wel bij het ministerie van Buitenlandse Zaken blijven. Het risico bij deze werkverdeling is echter dat de beslissende minister (Justitie) ook een deel van het onderzoek uitvoert.

<sup>213</sup> Nu de Minister van Veiligheid en Justitie.



6

# Verwachtingenmanagement

## 6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op verwachtingenmanagement. In de notitie 'Consulair in beweging' uit 2007 werd dat een van de oplossingsrichtingen voor het ministerie 'om de toenemende vraag naar consulaire dienstverlening kwalitatief goed te kunnen blijven beantwoorden'. In paragraaf 6.2 staat wat precies de aanleiding was om verwachtingenmanagement in te zetten, hoe dit beleidsinstrument is vormgegeven en uitgevoerd, en wat de effecten ervan zijn geweest. In paragraaf 6.3 wordt gekeken hoe het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn verantwoordelijkheid ziet en dit beleidsterrein heeft georganiseerd. In paragraaf 6.4 komen financiële aspecten aan de orde. In paragraaf 6.5 de doelmatigheid en doeltreffendheid. En in de conclusie, in paragraaf 6.6, wordt ingegaan op de toekomst van vormgeving van verwachtingenmanagement.

Het hoofdstuk is gebaseerd op dossierstudie (inclusief websites en van het ministerie ontvangen documenten), interviews met medewerkers op het ministerie en de posten, bestaand onderzoek evenals op de twee in hoofdstuk 1.3 genoemde enquêtes. Een voorbeeld is dat gebruikte onderzoeken vaak maar zeer ten dele betrekking hebben op consulaire dienstverlening en/of verwachtingenmanagement (zie ook de opmerkingen hierover in paragraaf 5.5.2).

## 6.2 Beleidsomschrijving

### 6.2.1 Aanleiding

Het ministerie ging verwachtingenmanagement inzetten toen het merkte dat afnemers van zijn consulaire diensten te hoge verwachtingen hadden. Het had de ernst van dit probleem niet precies onderzocht, noch op welke deelterreinen van de dienstverlening het speelde. De media en de Tweede Kamer toonden vooral aandacht voor gedetineerdenbegeleiding. De posten merkten dat Nederlanders zich onvoldoende de hoogte van straffen in het buitenland voor drugssmokkel realiseerden en dat teveel Nederlanders onvoldoende voorbereid op reis gingen. Gecombineerd met het feit dat gedupeerden steeds vaker de media en de Tweede Kamer gebruikten om druk uit te oefenen leidde dit tot een hogere werkdruk en negatieve beeldvorming van het ministerie.<sup>214</sup> In de notitie 'Consulair in beweging' staat de problematiek als volgt geformuleerd: 'Buitenlandse Zaken wordt aangesproken op wat er op consulaire gebied gedaan wordt, maar - vaker nog - op wat er naar bewering is nagelaten. Daarom is het ook als onderdeel van de communicatiestrategie van belang duidelijk aan te geven welke consulaire diensten onder welke omstandigheden en voorwaarden worden verleend.'<sup>215</sup>

Bij dat probleem spelen verschillende factoren. Vaak weten burgers onvoldoende wat het ministerie en de posten aan diensten leveren, onder welke omstandigheden en onder welke voorwaarden. De één weet nauwelijks wat een post kan doen in geval van arrestatie in het buitenland, een ander weet niet welke documenten hij bij zich moet hebben bij een

<sup>214</sup> Communicatie Consulaire zaken, 2007.

<sup>215</sup> DGRC, februari 2007, *Consulair in beweging*.

paspoortaanvraag. Tegelijk hebben burgers een normatief verwachtingenpatroon over wat het ministerie/een post voor een Nederlandse burger 'hoort' te doen. Beide factoren ondermijnen het draagvlak voor keuzes in het beleid en de uitvoering van consulaire dienstverlening. Zowel de noodzaak voor afnemers om verder te reizen door sluiting van posten vanwege de invoering van biometrie, als de richtlijn voor de frequentie van gedetineerdenbezoek, kunnen het draagvlak ondermijnen. Goede informatievoorziening en uitleg van het beleid zijn daarom cruciaal.

Een andere factor, die zowel de kennis als het draagvlak bij burger beïnvloedt, is de manier waarop ministerie en posten de dienstverlening uitvoeren en hoe consistent hun algemene boodschap is. De ministeriële bemoeienis in sommige gevallen van consulaire bijstand, zoals in de ontvoeringszaak Hafez, of de verschillen tussen posten in hun inzet voor gedetineerden verhogen de onduidelijkheid over de grenzen van de consulaire dienstverlening, ook al zijn ze gerechtvaardigd.

### 6.2.2 Doelstellingen van het beleid

Het beleid op het gebied van verwachtingenmanagement valt binnen de informatieplicht van de overheid zoals beschreven in artikel 110 van de Grondwet en in de Wet Openbaarheid van Bestuur. Die vormen ook het fundament voor de 'Uitgangspunten Overheidscommunicatie, een niet-wettelijk kader voor overheidscommunicatie'.<sup>216</sup>

| 150 |

De directe Consulaire Zaken en Migratiebeleid legt in haar beleidsdocumenten 'Communicatie Consulaire zaken 2007' en 'Communicatiestrategie Consulair 2008-2010' de nadruk op die deelterreinen van de consulaire dienstverlening waar te hoge verwachtingen de meeste gevolgen hebben voor de werkdruk: gedetineerdenbeleid en individuele bijstand aan Nederlanders. De doelgroep 'vreemdelingen', die diensten afnemen op de deelterreinen 7.2, wordt buiten beschouwing gelaten. De directie onderscheidt preventieve voorlichting en verwachtingenmanagement als middelen om de werkdruk op ministerie en posten te verminderen.

In dit kader zijn de communicatiedoelstellingen als volgt geformuleerd<sup>217</sup>:

1. 'Voorkomen dat Nederlanders in het buitenland in de problemen komen' (preventieve voorlichting);
2. 'Nederlanders een reëel beeld geven van wat zij wel en niet kunnen verwachten van Buitenlandse Zaken wanneer zij in het buitenland in de problemen komen' (verwachtingenmanagement).<sup>218</sup>

De communicatiedoelstellingen beperken zich, naast enkele deelterreinen van consulaire dienstverlening, tot onderwerpen die 'direct betrekking hebben op het Nederlandse

<sup>216</sup> Zie 'Uitgangspunten Overheidscommunicatie', 2004, een uitgave in de RVD Communicatiereeks van het Ministerie van Algemene Zaken.

<sup>217</sup> Communicatie Consulaire zaken 2007 en Communicatiestrategie consulair 2008-2010.

<sup>218</sup> Begrotingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2007 en 2008: 'De lijn van actieve voorlichting en communicatie op het terrein van consulaire dienstverlening wordt doorgetrokken. Centraal daarbij staat de vraag wat Nederlanders wel en niet mogen verwachten van het ministerie van Buitenlandse Zaken wanneer zij in het buitenland in de problemen raken.'

publiek'. Ze zijn in vier consulaire thema's uitgewerkt: Wijs op Reis (reisadviezen), Nederlandse gedetineerden en drugsmokkel; Nederlanders in het buitenland, en internationale kinderonvoeringen. De directe Consulaire Zaken en Migratiebeleid heeft ze als volgt in beleid vertaald:

- Proactief beleid op twee thema's, namelijk Nederlandse gedetineerden en drugsmokkel, en Wijs op Reis (reisadviezen en evacuaties);
- Projectmatige communicatie op het thema 'Nederlanders in het buitenland', dat wil zeggen als consulaire beleidswijzigingen of wijzigingen in de uitvoering zich voordoen, wordt beoordeeld of en hoe hierover moet worden gecommuniceerd (bijvoorbeeld bij de invoering van biometrie).

Het ministerie kanaliseert de reguliere informatievoorziening voor Nederlanders in het buitenland veelal via het postennetwerk. Hoewel enkele belangrijke deelterreinen van de consulaire dienstverlening in de communicatiedoelen zijn opgenomen, ontbreken de doelstellingen op andere. Dat leidt tot een onvolledig beeld van het verwachtingenmanagement. Terwijl er in beleid en uitvoering meer wordt gedaan dan in de doelstellingen duidelijk wordt, ontbreekt het zicht op de onderlinge samenhang in het beleid en op de afstemming tussen de daaruit voortvloeiende activiteiten.

## 6.3 Verantwoordelijkheden en organisatie van de uitvoering

### 6.3.1 Ratio van het beleid: de verantwoordelijkheid van het ministerie

Voor de onder operationele doelstelling 7.2 genoemde terreinen vervult het ministerie alleen een uitvoerende rol als ketenpartner. Voor de traditionele kerntaak 'de veiligheid en het welzijn van Nederlanders in het buitenland te waarborgen', operationele doelstelling 7.1, wordt de rol van het ministerie afgezet tegen de eigen verantwoordelijkheid van de burger en tegen de rol van particuliere organisaties.<sup>219</sup>

De discussie over de rol van de burger en particuliere organisaties speelt ook bij preventieve voorlichting en verwachtingenmanagement. Bij preventieve voorlichting informeert Buitenlandse Zaken Nederlanders over de veiligheidssituatie in het buitenland, inclusief onderwerpen als risico's van drugsmokkel, ter plaatse gehanteerde strafmaten en detentieomstandigheden. Het is aan de burger zelf zich goed te informeren over die aspecten en voldoende voorzorgsmaatregelen te nemen. Er ligt ook een taak voor andere ministeries, de reis- en verzekeringsbranche en andere particuliere organisaties. Verwachtingenmanagement hoort bij het werk van het ministerie. Daarnaast hebben burgers krachtens de bovengenoemde Uitgangspunten Overheidscommunicatie recht op

<sup>219</sup> Zie ook begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2007: 'Overigens zal in verband met de gestaag toenemende vraag naar consulaire dienstverlening en in het kader van de maatschappelijke discussie hierover steeds nadrukkelijker de grens van de verantwoordelijkheid van de overheid moeten worden gedefinieerd en afgestemd met particuliere organisaties.'



‘technisch en inhoudelijk voldoende toegankelijke, begrijpelijke en tijdige informatie’ over producten en diensten van het ministerie en de omstandigheden en voorwaarden waaronder ze geleverd worden.<sup>220</sup>

Op enkele deelgebieden, waar Buitenlandse Zaken alleen een uitvoerende taak heeft, zijn de betreffende regiehouders, zoals de ministeries van Justitie of van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verantwoordelijk voor het beleid. Op die gebieden heeft Buitenlandse Zaken dus weinig invloed op beleidswijzigingen, zoals de invoering van biometrie en daarmee verbonden langere reistijden voor de aanschaf van een reisdocument, maar loopt het wel een afbreukrisico als gevolg van beperktere dienstverlening. In het algemeen leveren de regiehouders het benodigde informatiemateriaal, zoals brochures en standaardteksten voor advertenties, en zijn er duidelijke afspraken over de woordvoering. Daarnaast moet het ministerie van Buitenlandse Zaken doorgaans het eigen personeel instrueren en soms extra communicatiemiddelen inzetten voor afnemers van de consulaire diensten.

Voor internationale kinderontvoering bestaat er een gedeelde verantwoordelijkheid met de Centrale Autoriteit. Het ministerie voert echter geen proactief beleid voor verwachtingenmanagement op dit deelterrein. Op de website staat geen uitleg over deze verdeling van taken en verantwoordelijkheden of over wat van het ministerie verwacht kan worden. Noch worden de complexe problemen toegelicht die een post doorgaans ondervindt bij de belangenbehartiging van een kind. De (preventieve) voorlichtingstaak bij kinderontvoering ligt volgens het ministerie bij de Centrale Autoriteit en de particuliere stichting Centrum Internationale Kinderontvoering. Wel communiceert het ministerie op dossiers via de media.

| 152 |

### 6.3.2 Taakverdeling en aansturingmechanismen

Verwachtingenmanagement is een taak van het ministerie en de posten. De rol van de posten daarin is niet vastgelegd en er is weinig aansturing vanuit het ministerie. Alleen wie de woordvoering/mediacontacten doet staat omschreven. De instructies ‘Omgaan met de Media’ en ‘Omgaan met de Media – Consulair’ zijn opgenomen in het Handboek Bedrijfsvoering (HBBZ). Onder het kopje ‘Gedetineerdenbegeleiding’ is daar een uitgebreide instructie opgenomen over informatieverstrekking aan gedetineerden.

De posten worden niet systematisch geconsulteerd bij de beleidsontwikkeling voor verwachtingenmanagement. Ook evalueert het ministerie de facilitering van de posten niet: van de in 2009 gehouden tevredenheidsenquête onder de posten maakte verwachtingenmanagement geen deel uit. In het klachtenregistratiesysteem, dat informatie kan opleveren over de kwaliteit van het werk van de posten en het ministerie, zijn verwachtingenmanagement, informatievoorziening en bejegening niet als aparte categorie opgenomen. Deze omissies wijzen op een beleidsmatige onderbelichting van dit onderwerp. Dat werd ook in paragraaf 6.2.2 geconstateerd.

In de praktijk hebben de posten verschillende informatietaken voor verwachtingenmanagement. Zij zijn er verantwoordelijk voor dat algemene en postspecifieke informatie over

<sup>220</sup> RVD, 2004, *Uitgangspunten Overheidscommunicatie*.

consulaire diensten, eventuele rampen en calamiteiten bij de doelgroepen terecht komt. Dat zijn Nederlanders woonachtig in het buitenland, Nederlanders die in het buitenland in de problemen komen en vreemdelingen. Daarnaast hebben ze een taak in de randvoorwaardelijke sfeer; zoals zorgen voor een klantvriendelijke bejegening van afnemers, een herkenbare presentatie zoals kleding bij rampen en een gepaste ontvangst. Zo hoort er een wachtruimte te zijn. Dit zijn aspecten die bijdragen aan de beeldvorming van het ministerie en het verwachtingenmanagement. De verantwoordelijkheid voor het verwachtingenmanagement in hun ressort brengt met zich mee dat posten hiervoor een coherent beleid opstellen en de kwaliteit van beleid en uitvoering regelmatig evalueren. Dat kan met een tevredenheidsonderzoek onder de doelgroepen in het ressort. Dit gebeurt momenteel nog niet systematisch.

Bij beleid en uitvoering van verwachtingenmanagement hebben de posten enige vrije ruimte. Dat betekent dat hun aanpak mede afhangt van persoonlijke belangstelling en beschikbare middelen. Onlangs is de informatievoorziening gestandaardiseerd en gecentraliseerd door het postenweb. Dat heeft die vrije ruimte wat verkleind. Toch levert de 'toevallige' aanwezigheid op de post van een personeelslid met interesse voor ICT discrepantie op in de kwaliteit van de websites van de posten.

De vrije ruimte van de posten kan van invloed zijn op verwachtingenmanagement. Een recent voorbeeld betrof de gedetineerdenbegeleiding, waarbij in een artikel in het NRC Handelsblad van juni 2010 werd gemeld dat de post in de Dominicaanse Republiek niet, en die in Peru wél de overheid van het betreffende land aanspreekt op mensonwaardige behandeling in de gevangenis. Of het artikel in dit specifieke geval klopte en in hoeverre dit met de grote media-aandacht voor de recente arrestatie van een Nederlander in Peru had te maken, is niet onderzocht. Het voorbeeld geeft wel aan dat die ruimte problemen kan opleveren voor verwachtingenmanagement. Dit geldt ook voor de wisselende inzet die posten, soms onder druk van de media, tonen rond bijvoorbeeld kinderonvoeringen. Dat hun doen en laten mediagevoelig kan zijn blijkt uit een bericht in de Telegraaf van april 2010 over visumverlening, met als eerste zin: 'Veel Nederlanders in het buitenland voelen zich als vuil behandeld door onze ambassade.' Aan de andere kant zorgde de aanwezigheid van de secretaris-generaal van het ministerie op de vliegtuigramp bij Tripoli in mei 2010 voor positieve media-aandacht. Het wisselende belang dat posten hechten aan reisadviezen kan leiden tot onvoldoende informatievoorziening. Dat gebeurde bij de recente overstromingsramp in Zuid-Frankrijk op het moment dat veel Nederlanders op het punt stonden daarheen af te reizen. Zoiets doet afbreuk aan de positionering van het ministerie als informatiebron voor veiligheid van Nederlanders in het buitenland.

Binnen het ministerie houden veel medewerkers zich bezig met deelaspecten van verwachtingenmanagement, zoals case managers en beleidsmedewerkers. Hun rol en taak in het verwachtingenmanagement worden echter niet expliciet gemaakt in de 'Communicatiestrategie Consulaire'.

Het ministerie verzorgt jaarlijks conferenties en cursussen voor Chefs de Poste en consulaire personeel. Ook kwam de DVD 'consulair klantcontact' met een interactief zelfstudiepakket gereed in 2007, bestemd voor medewerkers met veel klantcontacten en hun leidinggevend. Tevens is er in het kader van klantgericht werken een cursus 'Communicatie met slachtoffers en familie van slachtoffers' (Vertige) voor medewerkers op het ministerie en de posten. Voor informatie over de effecten daarvan wordt verwezen naar paragraaf 6.5.

## 6.4 Financiële inzet

### Uitgaven

Er is geen direct overzicht van wat de directies DCM en DVL en de posten uitgeven aan verwachtingenmanagement. Voor DCM en de posten zijn uit de bestaande overzichten de werkelijke uitgaven aan voorlichting niet te destilleren. Voor DVL kan dat wel (zie tabel 6.1).

Tabel 6.1 Uitgaven van DVL aan verwachtingenmanagement		
2007	2008	2009
€ 470.000	€ 210.000	€ 250.000

Bron: Buitenlandse Zaken

| 154 |

In 2007 besteedde DVL ongeveer 1,2 procent (470.000 euro) van zijn totale uitgaven<sup>221</sup> specifiek aan consulaire taken. In de jaren 2008 en 2009 was dat ongeveer 0,5 procent, respectievelijk 210.000 en 250.000 euro. Overigens is het laatste bedrag een raming. Het ging op aan voorlichtingsmiddelen voor gedetineerdenbegeleiding en de Wijs op Reis campagne. Andere uitgaven, bijvoorbeeld ten behoeve van de website, zijn hierbij inbegrepen.

## 6.5 Doelmatigheid en doeltreffendheid

De analyse van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het verwachtingenmanagement en de preventieve voorlichting is gebaseerd op de beleidsvoornemens uit twee beleidsdocumenten, die tijdens de periode van de beleidsdoorlichting zijn ontwikkeld en op informatie uit interviews. In 'Communicatie Consulaire Zaken 2007' en de 'Communicatiestrategie Consulair 2008-2010' worden gedetineerdenbegeleiding en algemene consulaire bijstand hoofdthema's voor verwachtingenmanagement genoemd. De overige consulaire deelterreinen worden gedekt door projectcommunicatie, woordvoering/ mediacontacten, de departementale website, het postenweb, het Consulair Diensten Centrum en informatievoorziening door de posten zelf. Zoals eerder vermeld, ontbreekt een beleidsdocument met een integrale visie op verwachtingenmanagement waar alle aspecten in hun samenhang worden beschreven. Ook ontbreekt een systematische verslaglegging van de beleidsuitvoering en de resultaten.

<sup>221</sup> Hierbij is de subsidie aan NCDO inbegrepen, die ruim 75% van het DVL budget bedraagt. Buiten deze subsidie zouden de percentages respectievelijk 5,5%, 2,3% en 2,1% bedragen.

## 6.5.1 Doelmatigheid

### *Communicatie, afstemming en coördinatie*

De taken van de posten op dit deel terrein zijn nergens vastgelegd en het ministerie biedt weinig aansturing. Alleen over woordvoering/mediacontacten bestaat duidelijkheid. De instructies 'Omgaan met de Media' en 'Omgaan met de Media – Consulair' zijn opgenomen in het Handboek Bedrijfsvoering (HBBZ), met daarin een uitgebreide instructie over informatieverstrekking aan gedetineerden. De posten worden niet geconsulteerd bij de beleidsontwikkeling. Ook wordt de facilitering van de posten door het ministerie niet geëvalueerd. In het klachtenregistratiesysteem zijn verwachtingenmanagement, informatievoorziening en bejegening geen aparte categorie. Die omissies wijzen op een, ook al in paragraaf 5.2.2 geconstateerde, beleidsmatige onderbelichting van dit onderwerp.

Behalve naar de media, bepalen posten grotendeels zelf hoe ze de verwachtingen van potentiële afnemers managen. Daarbij bestaan, zo bleek uit postbezoeken en de postenenquête, grote verschillen. Zo wordt persoonlijke en telefonische informatie voornamelijk in landen gegeven met weinig internetgebruikers. In landen met veel internetgebruikers kunnen afnemers zonder internet weer moeilijk aan informatie komen. Om het contact met Nederlanders in het ressort te vergemakkelijken, blijkt uit de enquête, heeft 79 procent van de responderende posten een registratiebestand, terwijl 47 procent ook contact houdt via de Nederlandse verenigingen. Gemiddeld schrijft iets minder dan de helft van de Nederlanders zich in een ressort in bij de post. Uit gesprekken op de posten blijken Nederlanders zich vooral in te schrijven wanneer er onrust in een land is en zij denken de ambassade nodig te kunnen hebben.

| 155 |

Wat betreft bejegening/klantgerichte dienstverlening levert de postenenquête de volgende resultaten op:

- Bij 61 procent van de geënuquêteerde posten zijn medewerkers getraind in klantvriendelijkheid.
- 47 procent van de posten heeft een afsprakensysteem voor de consulaire afdeling, bij grotere posten is dit 78 procent.
- Bij de helft van de posten met een afsprakensysteem kan binnen één tot drie dagen een afspraak via dit systeem gemaakt worden.
- Bij iets meer dan de helft van de posten kan de klant ook buiten het systeem geholpen worden aan de balie; bij 20 procent kan dat alleen in geval van nood.

### *Tijd/capaciteit*

De personele inzet op het ministerie voor voorlichting over consulaire zaken is niet precies aan te geven, omdat veel taken, denk aan digitale media en redactiewerk, onder de voorlichtingstaken voor het gehele ministerie vallen, en medewerkers meer dan consulair in hun takenpakket hebben. Grof geschat worden een senior communicatie adviseur en een beleidsmedewerker voor ieder een kwart fte op consulaire zaken ingezet. Daarnaast is er 1 fte woordvoering voor dit onderwerp. Beleidsmedewerkers van andere afdelingen zijn zijdelings bezig met de taak verwachtingenmanagement/beeldvorming/voorlichting. De tijdsbesteding verwachtingenmanagement wordt niet apart geregistreerd. Voor projectcom-

municatie (bijvoorbeeld biometrie, KOMPAS) huurt het ministerie externe deskundigen in. De tijdsbesteding is ook op de posten niet precies vast te stellen.

### Toerusting

Volgens de postenenquête gebruiken de meeste posten voor verwachtingenmanagement door het ministerie gefaciliteerde communicatiemiddelen, zoals websites, brochures en flyers. 98 procent van de respondenten gebruikt de website voor informatie over reisdocumenten en visa, en over algemene consulaire dienstverlening. Voor informatie over detentie en drugs gebruikt men vaker de brochures, waarschijnlijk omdat gedetineerden zelden internettoegang hebben. Weinig posten produceren zelf gedrukt informatiemateriaal, en als ze het doen is dat meestal ter informatie over reisdocumenten en visa (30 procent van de respondenten). 17 procent van de posten heeft een eigen nieuwsbrief, ook weer voor informatie over reisdocumenten en visa en algemene consulaire dienstverlening, en 16 procent zet wel eens een advertentie in lokale bladen.

### Gedetineerdenbegeleiding

Bij preventieve voorlichting en verwachtingenmanagement op dit dealerterrein gaat het om de (potentieel) gedetineerde zelf, de verwachtingen bij zijn directe omgeving zoals de partner en de door de contactpersoon vertegenwoordigde familieleden, het algemene publiek en de media. De beleidsvoornemens voor gedetineerdenbegeleiding zijn maar gedeeltelijk uitgevoerd. Tussen 2004 en 2007 zijn er enkele middelen voor ontwikkeld (zie hierna). Daarna is weinig proactief meer ingezet op preventie en verwachtingenmanagement, behalve via de media. De geïdentificeerde specifieke doelgroepen zijn niet proactief benaderd.

| 156 |

In de preventieve voorlichting aan het algemene publiek werd steeds benadrukt welke hulp in geval van nood een ambassade wel en niet kan aanbieden. De materialen geven een duidelijk en realistisch beeld van de omstandigheden in buitenlandse gevangenissen en de te verwachten strafmaat. Andere belangrijke aspecten ontbreken echter. Zo blijven de methodes die door drugsbazen worden gehanteerd om de autoriteiten te misleiden (zoals het inzetten van enkele drugskoeriers als lokaas zodat andere geen aandacht krijgen) onbelicht. De ingezette middelen zijn:

- Het lespakket 'Dat zal mij niet overkomen', bestaande uit een film, vier posters, en vijf beschreven lessen (2006). Via Postbus 51.
- Film 'Het IJzeren Paradijs', 26 minuten, vier talen (2005), voor bovenbouw VMBO en HAVO/VWO over risico's en gevolgen van drugs-smokkel; de film is deel van het lespakket en is verstuurd aan ongeveer 150 sociale en maatschappelijke instellingen.
- 'Drugs – Het goedkoopste ticket naar de hel!', folder (2005).
- [www.drugssmokkel.nl](http://www.drugssmokkel.nl) over wat het ministerie van Buitenlandse Zaken wel/niet kan doen, omstandigheden in de gevangenissen, strafmaat, ervaringsverhalen etc.
- De tv serie 'Vreemde Tralies', geproduceerd met de EO en in najaar 2007 uitgezonden. De uitzendingen trokken gemiddeld 300.000 kijkers.
- Een soortgelijke tv serie 'Gevangen in het Buitenland', uitgezonden bij SBS6. De serie trok gemiddeld 800.000 kijkers (2007).
- Het in diverse kamerstukken genoemde voorlichtingbezoek door de minister aan het VMBO Albeda College (januari 2008).

Andere geplande communicatieactiviteiten bleven onuitgewerkt, vooral die voor een gerichte benadering van specifieke risicogroepen<sup>222</sup>, zoals Nederlanders die in Nederland zijn gedetineerd en jongeren in grote steden. Dit kwam deels doordat de voorlichting verder niet proactief is opgepakt en deels doordat samenwerking met externe partners, zoals het ministerie van Justitie in de communicatie via detentiecentra, ontbrak. Gezien het aantal gedetineerden dat via die route opereert, viel het op dat er geen voorlichting was voorzien op de Nederlandse Antillen. Op dit moment is het lessenpakket 'Dat zal mij niet overkomen' niet meer verkrijgbaar en zijn geen vervangende middelen ontwikkeld. Uit interviews met het ministerie komt naar voren dat, gezien de onduidelijkheid in het toekomstige beleid voor gedetineerdenbegeleiding, er nog geen nieuw communicatiebeleid is voorbereid.

Voor gedetineerden zijn brochures ontwikkeld om hen inzicht te geven in de situatie waarin ze zijn beland:

- 'Gearresteerd in het buitenland' (2007).
- 'Gearresteerd in.....' (in verschillende landen, regelmatig herzien).

Terwijl de brochures nuttig en informatief zijn, blijkt uit gesprekken met gedetineerden dat ze op enkele punten verbeterd kunnen worden. Dat geldt voor het taalgebruik en links naar ngo websites en naar advocaten. Enkele brochures zijn gedateerd. De inhoud zou completer kunnen en er moet nog duidelijker en prominenter aangegeven worden wat de ambassade wel en niet kan doen.

| 157 |

Uit de enquête onder contactpersonen van gedetineerden blijkt dat zij summiere informatie ontvangen in de vorm van een brief van het ministerie, waaruit blijkt dat hun relatie is gedetineerd. Verdere informatie wordt alleen mondeling verstrekt door de case manager. Uiteraard kan men terecht op de website, maar zij ervaren het vinden van informatie als moeilijk.

De directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid organiseert bijeenkomsten met de media om hen te informeren over consulaire werk. Dat is voor gedetineerdenbegeleiding niet gebeurd. In dit kader zou periodiek een overzicht kunnen worden verschaft met gegevens over aantallen gedetineerden, inzet van personele en financiële middelen, resultaten, mogelijkheden en beperkingen, en het beleid voor gedetineerdenbegeleiding.

#### *Algemene consulaire bijstand*

Voor algemene consulaire bijstand zijn preventieve voorlichting en verwachtingenmanagement pijlers. Het beleid mondt uit in de jaarlijkse Wijs op Reis campagne en de reisadviezen. In de communicatie ligt de nadruk op preventie maar tevens wordt duidelijk gemaakt welke hulp de ambassade in gevallen van nood kan bieden.

De campagne Wijs op Reis werd in 2005 aangepast. De basis is om 'Wijs op Reis' op vijf publieke evenementen per jaar op verschillende plaatsen in Nederland onder de aandacht

<sup>222</sup> Geïdentificeerd in het onderzoek van Miedema, F. en Stoltz, S., januari 2008, *Vast(gelopen) in den vreemde. Een onderzoek naar het hoge aantal Nederlanders in buitenlandse detentie*, in opdracht van het WODC/ Ministerie van Justitie en aangehaald in de beleidsdocumenten *Communicatie Consulaire zaken 2007 en Communicatiestrategie consulaire 2008-2010*.

van de doelgroep te brengen. Dat werd aangevuld met een startmoment met de minister. Andere communicatie instrumenten waren online adverteren, gratis (foto)kaarten, public relations, de brochure en flyer 'Wijs op Reis' en de website. Daarnaast was het ministerie aanwezig op de jaarlijkse vakantiebeurs. De kernboodschap focuste vanaf 2005 op de kernactiviteiten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (veiligheid van Nederlanders in het buitenland) en op wat de posten in het buitenland voor de Nederlandse reiziger wel en niet kunnen betekenen. Voor informatie over de douane, gezondheid, etc. werd doorverwezen naar de geëigende instanties. De Wijs op Reis brochure werd in 2008/2009 herzien. Ook bracht het ministerie de brochures Vermist in het buitenland (2007) en Opgenomen in het buitenland (2008) uit.

Volgens een onderzoek uit 2007 onder 2.500 Nederlanders die minimaal eens per jaar op reis gaan, zocht 94 procent vooraf via internet informatie over het land van bestemming.<sup>223</sup> Of dit Nederlandse en/of buitenlandse websites betroffen, wordt niet aangeduid. Internet blijkt een belangrijk middel in de communicatie naar de doelgroep. De online Wijs op Reis campagne van 2009 trok 520.000 unieke bezoekers op een totaal van 18 miljoen deelnemers aan buitenlandse vakanties.<sup>224</sup> Vanaf 2010 wordt, behalve de Wijs op Reis checklist, alleen nog gebruik gemaakt van online media, inclusief web 2.0.

| 158 |

### *Overige deelterreinen consulaire dienstverlening*

Op de overige deelterreinen wordt geen specifiek beleid gevoerd. Onderwerpen die daar aan de orde komen worden opgepakt in projectcommunicatie, het mediabeleid en de uitgebreide informatie op de website van het ministerie, het postenweb en informatievoorziening door de posten zelf. Daarnaast worden via de posten relevante folders en brochures van het ministerie van Buitenlandse Zaken en andere ministeries verspreid.

Projectcommunicatie wordt ingezet bij nieuw beleid of als bestaand beleid of de uitvoering ingrijpend wordt aangepast. Voor de invoering van biometrie is een uitgebreide communicatiestrategie geformuleerd. Een groot deel van de activiteiten betrof interne communicatie, functionele en procescommunicatie. In het kader van verwachtingenmanagement werden de posten middelen aangeboden voor de externe communicatie met Nederlanders in het buitenland. Daaronder waren flyers, posters en brochures, baliemateriaal, banners op de website, basisteksten voor nieuwsbrieven, internet en advertenties. Tevens werd de taakverdeling rond woordvoering duidelijk beschreven en werd een zgn. Q&A (vraag en antwoord) gemaakt. Het is niet duidelijk of de posten de campagne volgens plan hebben uitgevoerd en of de campagne geëvalueerd is. In 2010 wordt KOMPAS ingevoerd, waarvoor eveneens een communicatieplan is gemaakt.

Het doel van de woordvoering en mediacontacten voor verwachtingenmanagement is om duidelijk te maken wat het ministerie en de posten wel en niet kunnen doen voor Nederlanders die in het buitenland in de problemen komen. Daarnaast zijn zij een "steuntje" voor de preventieve voorlichting. Daartoe worden contacten onderhouden met

<sup>223</sup> MeMo<sup>2</sup> in opdracht van Lindblom PR en het ministerie van Buitenlandse Zaken.

<sup>224</sup> CBS Continu Vakantie Onderzoek 2009.

de media (zie hieronder) en worden de mediacontacten in banen geleid door middel van instructies, zoals de 'Omgang met de Media – Consulair'. De belangrijkste is dat mediacontacten met de Nederlandse pers via het ministerie lopen. Indien feitelijke informatie beter ter plekke kan worden verstrekt kan hiervan in overleg worden afgeweken. Ook wordt de samenwerking met de posten verbeterd voor informatievoorziening naar de media door middel van bijdragen aan interne conferenties en wordt berichtgeving in de media gemonitord.

Van een in 2008 opgesteld mediabeleidsplan wordt in de praktijk weinig gebruik gemaakt. Het bestaat voor een deel uit verspreiding van persberichten, reageren op vragen van de media en controleren van stukken die in de media verschijnen. Verder noemt het de doelgroepen die specifiek bereikt moeten worden met de preventieve voorlichting en het verwachtingenmanagement op de twee prioritaire thema's. Zo levert DVL verhalen aan bij de media, waarin het werk van de posten positief wordt belicht. Bij communicatie over een calamiteit of ramp wordt zoveel mogelijk het bredere beeld van het ambassadeurwerk meegenomen. Uit mediaonderzoeken blijkt dat hiermee vooral het publiek van ondermeer de Telegraaf, het AD, Hart van Nederland, Spits en Metro.nl wordt bereikt. Een voorstel in Communicatiestrategie 2008-2010 van de directie Consulaire zaken en Migratiebeleid luidt: 'Om journalisten in te wijden in het brede terrein van consulaire dienstverlening is het ook mogelijk om een groep journalisten uit te nodigen op het departement. Tijdens een dergelijke, informele bijeenkomst wordt journalisten een 'kijkje achter de schermen' geboden. Het gaat nog een stap verder om een journalist uit te nodigen op een belangrijke consulaire post en hem/haar daar een paar dagen mee te laten lopen met een consulaire medewerker'. Dat laatste is niet uitgevoerd. Volgens DVL is er weinig belangstelling voor.

| 159 |

#### *Maatregelen ter verbetering*

Zoals beschreven in paragraaf 4.2, vinden er sinds 2005 halfjaarlijkse netwerkbijeenkomsten plaats met partners in de reis- en verzekeringsbranche, alarmcentrales en betrokken overheidsinstanties. Dit resulteerde in 2010 voor het eerst in een afspraak om samen de Wijs op Reis boodschap uit te dragen in de vorm van tien reistips die alle organisaties communiceren via het internet, inclusief een link naar de reisadviezen op de website van Buitenlandse Zaken.<sup>225</sup>

Vanaf augustus 2009 is een vernieuwd postenweb geïntroduceerd, waarbij de posten kunnen kiezen tussen drie varianten, oplopend van weinig tot arbeidsintensief onderhoud. Er is een grote gedeelde inhoud die centraal wordt bijgehouden door DCM (inhoud) in samenwerking met DVL (facilitering). Op twee na, hebben alle ambassades zich aan het postenweb geëngageerd, zodat er veel meer uniformiteit in vorm en inhoud is. Deze vernieuwing kan de werkdruk verminderen en de efficiency vergroten. De nieuwe sites zijn in de loop van 2010 gelanceerd. Aangezien het ministerie steeds meer steunt op de website als centrale bron van informatie voor burgers moet die optimaal functioneren, up to date, toegankelijk en gebruikersvriendelijk zijn. Dat is tot nu niet het geval. Zo blijkt uit postonderzoek dat afnemers moeite hebben om informatie te vinden en is voor de posten het URL gebruik onduidelijk.

<sup>225</sup> Zie paragraaf 4.2 algemene consulaire bijstand over reisadviezen.



Na de constatering door DCM dat Postbus 51 burgersvragen onvoldoende beantwoordde en omdat het ministerie die vragen beter wil stroomlijnen en klantvriendelijker wil beantwoorden, werd in november 2009 het Consulair Dienstencentrum geopend. Het is bedoeld als het enige aanspreekpunt voor consulaire contacten van burgers via baliebezoeken, telefoon, e-mail en brieven. Taken zijn:

- Beantwoorden van eerstelijns vragen van burgers en posten over het totale consulaire proces (pasporten, visa, legalisaties, naturalisatie, gedetineerdenbegeleiding, consulaire bijstand, etc.);
- inburgeringstelefoon, voorbereiding afname inburgeringsexamens;
- beantwoorden burgerbrieven.

### Monitoring

Op enkele losse memo's na, doet het ministerie weinig aan systematische rapportage over en monitoring van de uitvoering van het beleid. De activiteiten op het gebied van verwachtingenmanagement en preventieve voorlichting worden niet individueel gemonitord, niet kwantitatief door productie, distributie van middelen, bereik in de doelgroep en gebruik door de doelgroep te turven, en ook kwalitatief niet door de vraag te beantwoorden of de kwaliteit van het communicatiemiddel past bij de behoeften van de doelgroepen. Zo is het in het geval van gedetineerdenbeleid onduidelijk hoeveel lespakketten 'Dat zal mij niet overkomen' daadwerkelijk zijn verstuurd of gedownload, daadwerkelijk worden gebruikt op scholen en voldoen aan de verwachtingen van docenten. Hetzelfde geldt voor de monitoring van de voorlichting door de posten. Het ministerie biedt ondersteuning, maar er wordt niet gekeken of er gebruik van wordt gemaakt, bijvoorbeeld door de eerder genoemde tevredenheidsenquête. De inhoud van de websites van ambassades wordt evenmin structureel op juistheid en volledigheid gecontroleerd. Dankzij de invoering van het nieuwe postenweb zal dat laatste probleem gedeeltelijk verdwijnen. Een uitzondering op deze situatie is het onlangs opgerichte Consulair Dienstencentrum, dat vragen van burgers, doorgeleiding, etc. systematisch bijhoudt.

In de doorlichtingsperiode monitorde Publistat, in opdracht van het ministerie, landelijke dagbladen, de grootste regionale bladen, gratis bladen als Metro, Spits en De Pers, RTV nieuws en actualiteitenrubrieken. In de rapportage was consulaire dienstverlening als onderwerp goed onderscheiden.

In 2009 werd op een nieuwe monitor overgestapt, de Media Publieks Monitor (MPM), die zowel de media als de publieke opinie volgt en aangeeft in hoeverre de laatste door de eerste wordt beïnvloed. De MPM ging in mei 2009 van start en rapporteert op zes hoofdthema's:

1. Belangenbehartiging van Nederlanders in het buitenland
2. Europese integratie
3. Vrede in de wereld en veiligheid voor Nederland
4. Internationale handel
5. Mensenrechten
6. Ontwikkelingssamenwerking

De analyserende rapportage over 'Belangenbehartiging van Nederlanders in het buitenland', waar consulaire dienstverlening onder valt, is eerder samenvattend dan gedetailleerd, in tegenstelling tot de monitor die tot 2009 werd gebruikt. In de onderzoeksvraag zit een apart blok voor onderzoek onder het publiek naar verwachtingen en opinies ten aanzien van gedetineerdenbegeleiding en algemene bijstand, dat gemiddeld eens per kwartaal zal 'meelopen'. Tot nu toe gebeurt dit beperkt en werden alleen antwoorden op vragen over drugsmokkel teruggerapporteerd.

Er kan op verschillende manieren worden gekeken naar de zichtbaarheid van consulaire dienstverlening in de media, bijvoorbeeld vanuit de frequentie ten opzichte van andere onderwerpen van het ministerie of de teneur van de berichten. Over beide bestaat informatie. Deze komt echter uit verschillende onderzoeken en is daarom moeilijk vergelijkbaar. Een andere beperking is dat de mediaonderzoeken (Publistat en MPM) alleen enkele landelijke, regionale en gratis dagbladen, en de belangrijkste radio en TV programma's bijhouden. Andere bladen en programma's vallen erbuiten. Zo werd de TROS Vermist uitzending van 25 december 2009 over kinderontvoering in Egypte niet in de MPM rapportage vermeld. Hetzelfde geldt voor online nieuwssites, blogs en sociale netwerken, waarop tegenwoordig een groot deel van de nieuwsvoorziening en -bespreking plaatsvindt. Op basis van een mediaonderzoek uit september 2006 werd geconstateerd dat bijna een kwart van alle berichten over Buitenlandse Zaken in de media over consulaire dienstverlening gingen. De mediaraapportage over 2008 (uitgevoerd in opdracht van het ministerie) gaf aan dat consulaire zaken in nog slechts 12 procent van de berichtgeving zichtbaar waren. Een andere bron, een NIPO onderzoek van maart 2009 'Buitenlandbeleid van Nederland', meldde dat Nederlanders nieuws over 'belangenbehartiging van Nederlanders in het buitenland'<sup>226</sup> naar verhouding zeer weinig volgen. De Media Publieks Monitor, die DVL sinds 2009 laat uitvoeren, toont dat tussen mei 2009 en februari 2010 nog maar 3 procent van de berichtgeving over het ministerie de consulaire dienstverlening betref. De relatieve afname van media-aandacht (zo dit al geconcludeerd mag worden) zegt echter niets over de verwachtingen bij het Nederlandse publiek in het algemeen en bij afnemers van consulaire dienstverlening in het bijzonder.

In media-analyses wordt berichtgeving over consulaire dienstverlening in de Telegraaf vaak negatief genoemd, en die in de andere kranten neutraal of positief. Zij gaan minder in op sensationeel nieuws. Berichten over zaken als gedetineerden in het buitenland, kinderontvoeringen en andere bijstand aan Nederlanders in nood roepen in de media nog vaak een gevoelsmatige reactie op, waarbij snel en zonder veel onderzoek de kant van het 'slachtoffer' wordt gekozen. Zo waren de media verontwaardigd dat de ambassade niets kon doen in de zaak van de Nederlandse FARC strijder Tanya Niemeijer in Colombia, maar ook over het feit dat twee veroordeelde Nederlandse pedofielen in Brazilië een noodpaspoort ontvingen. De beoordeling van de inzet van het ministerie hangt sterk samen met een normatief verwachtingenpatroon. Zo zal een 'eigen schuld dikke bult' oordeel eerder ontstaan bij moord dan bij drugsmokkel. Zeker bij de laatste gevallen, en zij vormen de overgrote meerderheid van alle detentiegevallen, spelen – wellicht terecht, gezien de door de

<sup>226</sup> Waaronder in dit NIPO onderzoek werd begrepen: hulp aan Nederlanders in nood en de promotie van Nederland.

Verenigde Naties opgestelde minimale vereisten - ook normatieve oordelen mee over het recht op een menswaardig bestaan in de gevangenis en de daarmee verbonden verwachting dat het ministerie van Buitenlandse Zaken daar iets aan zal doen. Ambassades worden ook regelmatig positief beoordeeld, bijvoorbeeld als iemand op vrije voeten is gesteld, of een kind is teruggevonden, zoals met de documentairemaakster Van Dissel in Kenia, een meisje in Libië en twee kinderen in Syrië.

De weekrapporten van de MPM monitor (publieksvragen) laten over de eerste 12 weken van 2010 zien dat van de zes hoofdthema's van het ministerie van Buitenlandse Zaken 'Belangenbehartiging van Nederlanders in het buitenland' als laatste of één na laatste bij respondenten opkomt. Het Nederlands beleid wordt vervolgens neutraal tot gematigd positief beoordeeld. Onderwerpen die steevast het belangrijkste gevonden worden zijn 'Europese integratie' en 'Vrede in de wereld en veiligheid voor Nederland'. Ook Internationale handel, Mensenrechten, en Ontwikkelingssamenwerking hebben in de publieksbeleving een hoger belang.

Behalve deze algemene analyse onderzocht de MPM de publieke opinie over gedetineerdenbegeleiding en drugsmokkel. De kennis over de gevolgen van drugsmokkel werd getest met een vraag over de strafmaat in landen buiten Europa. Slechts 32 procent schatte de hoogte van de straf goed in. Of de overige 68 procent de straf te hoog of te laag schatte blijft onduidelijk in het ontvangen rapport. Voor gedetineerdenbegeleiding door de ambassade sluiten de verwachtingen van het publiek deels aan op wat de ambassade inderdaad kan doen, deels zijn ze te hoog gespannen. Men verwacht terecht veel van de ambassade op het gebied van:

- informeren van contactpersonen in Nederland;
- informatie geven over de rechtspraak in het land;
- bezoeken aan gedetineerden;
- bijwonen van rechtszittingen;
- zorgen dat men de straf in Nederland kan uitzitten; en
- bemiddelen bij het overmaken van geld.

Vooraf het zorgen voor toepassing van de Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen (WOTS) wordt te rooskleurig ingezien. Daarnaast denkt een kleiner deel van het publiek dat de ambassade een onderzoek kan instellen naar een misdrijf en een advocaat kan betalen. Van weer andere zaken verwacht men niet dat de ambassade die kan doen, maar die worden met minder overtuiging gebracht dan de zaken die een ambassade wel kan doen. Over het betalen van rekeningen voor bijvoorbeeld medicijnen of een retourticket is de verwachting van het publiek neutraal. Over het betalen van een borgsom is men licht negatief evenals over het verstrekken van een maandelijkse toelage van 30 euro. Het regelen van een betere verzorging, de gedetineerde uit de gevangenis halen of een lagere straf regelen ziet men in mindere mate als een competentie van de ambassade. Kortom correcte kennis van wat een ambassade kan doen is vrij stevig, correcte kennis van wat een ambassade niet kan doen is minder stevig, terwijl er ook nog een aantal onterechte verwachtingen bestaat.

De minister heeft al enkele malen in de media laten weten te willen bezuinigen op gedetineerdenbegeleiding. In het licht van de nog steeds bestaande gevoeligheid, zowel in de media als

bij het publiek, moet hij in dat geval bereid zijn tot een stevige inzet van preventieve voorlichting en van verwachtingenmanagement om acceptatie en draagvlak te creëren.

## 6.5.2 Doeltreffendheid

### *Resultaten*

Het is, gezien de mogelijke invloed van omgevingsfactoren, moeilijk te bepalen in hoeverre een bepaald resultaat is terug te voeren op het ingezette beleid. Het trekken van bruikbare conclusies hangt onder meer af van de gedetailleerdheid van onderzoek. Regelmatig onderzoek is ook nodig om te bepalen in hoeverre een probleem nog bestaat en/of de aard ervan is gewijzigd.

In het plan 'Communicatie Consulaire Zaken' uit 2007 en de 'Communicatiestrategie Consulair' uit 2008 werden de resultaten voornamelijk in termen van output beschreven, en niet van outcome. Daar waar dat wel gebeurt, zijn zij niet gekwantificeerd, waarschijnlijk vanwege het ontbreken van baseline informatie. Ook in memories van toelichting worden outcomes niet gekwantificeerd. Zo werd in die bij de begroting van 2010 de volgende outcome geformuleerd: 'Het Nederlandse publiek is geïnformeerd over consulaire dienstverlening door middel van de jaarlijkse Wijs op Reis campagne (voorbereiding), voorlichting over de risico's van drugsmokkel (preventie), deelname aan de Vakantiebeurs en voorlichting aan Nederlanders die naar het WK Voetbal gaan.'

| 163 |

### *Klachten en metingen*

Er is geen systematische effectmeting gedaan ten aanzien van consulaire dienstverlening. Ministeriebreed zijn enkele onderzoeken verricht naar de 'beleving van de burger' maar consulaire dienstverlening was daar steeds maar een klein onderdeel van. Bovendien ontbreekt specifieke informatie over kennis, houding, gedrag en zoekgedrag van diverse doelgroepen waarop het verwachtingenmanagement gericht is. De onderzoeken waarin 'consulaire zaken' wel een prominentere plaats innamen, de twee mediamonitoren (Publistat en later MPM), hebben als nadeel dat ze onderling niet gemakkelijk te vergelijken zijn en alleen uitspraken doen over de doelgroep 'media'. De publieksmonitor van MPM is nog onvoldoende benut: daar waar de MPM op twee onderdelen van het verwachtingenmanagement (algemene bijstand en gedetineerdenbijstand) informatie kan verstrekken over de publieke opinie, is dat slechts ten dele gedaan – alleen over gedetineerdenbegeleiding. Ook de mogelijkheid om het effect van verwachtingenmanagement te peilen met een klachtenregistratie, wordt onvoldoende benut, mede omdat het voor afnemers moeilijk is om informatie te vinden over klachtenprocedures.

De effectiviteit van verwachtingenmanagement zou vooral moeten worden gemeten bij de (potentiële) afnemers van consulaire dienstverlening, de media en de publieke opinie. Op basis van bestaand extern onderzoek, mediamonitoring en onderzoek verricht voor deze beleidsdoorlichting, kan daarover het volgende worden opgemerkt.

### *Nederlanders woonachtig in het buitenland*

Uit een onderzoek van Radio Nederland Wereldomroep (RNW) (zie bijlage 6) blijkt dat Nederlanders woonachtig in het buitenland de 'Dienstverlening aan Nederlandse burgers' belangrijk vinden (90 procent). Men vindt echter ook het 'Vertegenwoordigen van Nederland', 'Dienstverlening aan Nederlandse reizigers' en 'Ondersteunen van het Nederlandse bedrijfsleven' erg belangrijk (respectievelijk 87, 87 en 85 procent). De tevredenheid over de consulaire dienstverlening is uitgedrukt in een cijfer: 56 procent geeft een 8 of hoger, en 80 procent geeft een 6 of hoger voor de kwalificatie 'prettig en efficiënt'. Hoewel er niet specifiek naar de kwaliteit van de informatievoorziening is gevraagd, is het aannemelijk dat die de beoordeling van de dienstverlening in het algemeen niet veel zal ontlopen. Wel vindt 30 procent dat klantvriendelijkheid en efficiëntie van het personeel wisselen per land.

Te hoge verwachtingen van deze doelgroep betroffen volgens het RNW onderzoek vooral de dienstverlening voor nieuwe paspoorten. Het is een onderwerp dat in de media nog regelmatig terugkomt en uit de RNW enquête bleek dat men niet altijd tevreden is over de reistijd die samenhangt met het verminderen van het aantal paspoort uitgiftepunten. Dit leek eerder te komen door gebrek aan draagvlak voor deze beslissing onder de Nederlanders in het buitenland, dan door gebrek aan informatie.

### *Nederlandse burgers die reizen in het buitenland (en contactpersonen in Nederland)*

| 164 |

Voorjaar 2007 publiceerde het ministerie een onderzoek<sup>227</sup> over kennis en gedrag van Nederlanders die op vakantie gaan in het buitenland. De onderzoekers vroegen naar vakantiegedrag (informatie zoeken, reisvoorbereiding), of men zich bewust was van risico's, welke instanties men benaderde bij problemen in het buitenland en of het vermelden van veiligheidsrisico's op de website van het ministerie gewaardeerd zou worden. Dit summiere onderzoek ging niet in op specifieke verwachtingen over het ministerie en werd niet meer herhaald zodat de effecten van de Wijs op Reis campagne niet kwantitatief gemeten kunnen worden. Uit de verslagen van Postbus 51 blijkt dat de Wijs op Reis brochure op afstand de meest gevraagde brochure van het ministerie is, gemiddeld zo'n 3.500 per maand met pieken in juni. Website statistieken kunnen niet historisch vergeleken worden vanwege de recente vernieuwing van de website en het postenweb. Uit verschillende postbezoeken blijkt dat de informatie van de Wijs op Reis campagne de doelgroep niet altijd bereikt of in ieder geval het gedrag niet verandert: posten merken op dat er nog steeds hoge verwachtingen zijn ten aanzien van bijstand, zelfs als het gaat om het lenen of verschaffen van geld, dat men denkt voldoende voorbereid te zijn op de reis terwijl dat in werkelijkheid beter had gekund en dat men in het algemeen denkt recht te hebben op bijstand, terwijl de Wijs op Reis informatie duidelijk aangeeft dat dit niet zo is. Eén en ander pleit voor een betere feedback door de posten van de problematiek die men tegenkomt bij reizigers die om bijstand vragen en voor een evaluatie van aspecten van reisvoorbereiding door Nederlanders.

Voor gedetineerden en hun contactpersonen was het beleid gericht op preventie en het temperen van verwachtingen over wat een ambassade kan doen. In de onderzoeksperiode steeg het aantal gedetineerden, maar door gebrek aan onderzoek is onduidelijk waaraan dat ligt. Uit commentaar van bezochte gedetineerden blijkt dat ze weinig aandacht hadden voor

<sup>227</sup> MeMo<sup>2</sup> in opdracht van Lindblom PR en het ministerie van Buitenlandse Zaken.

informatie voorafgaand aan de reis naar het buitenland. Het 'staat te ver van het bed'. Men is dan ook slecht op de hoogte van de risico's en de strafmaat in het buitenland. Hoewel er middelen ter preventie zijn ingezet, zijn andere kanalen nodig om te zorgen dat de boodschap door de gewenste doelgroep wordt opgepakt. De website lijkt steeds meer als centrale informatieverstrekker te worden ingezet. Gezien de lage gevoeligheid bij specifieke doelgroepen voor preventieve voorlichting is dat een nogal passief middel. Uit verschillende gesprekken met gedetineerden wordt opgemaakt dat men de informatie over wat de ambassade wel en niet kan doen onduidelijk vindt en er daardoor te hoge verwachtingen ontstaan.

Uit de enquête onder contactpersonen van gedetineerden blijkt dat 66 procent verwachte begeleiding te ontvangen van het ministerie. Een hoog percentage daarvan, 48 procent, vindt dat de verwachtingen niet zijn uitgekomen. Daarbij gaat het meestal over zaken die wel binnen de mogelijkheden van de posten liggen, vooral adequate informatieverstrekking tijdens de detentie. Een enkele respondent verklaarde te hebben verwacht dat de ambassade zou toezien op een juiste rechtsgang, wat in de praktijk niet was gebeurd. Van de contactpersonen die door het ministerie van Buitenlandse Zaken op de hoogte werden gesteld van detentie van een relatie, was 51 procent tevreden over deze eerste benadering, eveneens 51 procent over de ontvangen informatie en 53 procent was tevreden over de informatievoorziening tijdens de detentie. Van de contactpersonen wist 62 procent niet waar zij een klacht over de gedetineerdenbegeleiding konden indienen.

| 165 |

#### *Klantgerichte benadering*

Getuige de enquête onder contactpersonen van gedetineerden en gesprekken met achterblijvende ouders na kinderontvoering, hechten zij groot belang aan een passende bejegening. Zij hopen op begrip voor de situatie en een proactievare informatievoorziening over de toestand van de gedetineerde, c.q. het ontvoerde kind, bijvoorbeeld over de gezondheid en het algemene welbevinden. Klachten over contact met het ministerie of de post gaan dan ook vaak over dit aspect.

## 6.6 Samenvatting en conclusies

De taak van verwachtingenmanagement is duidelijk maken wat het ministerie van Buitenlandse Zaken kan doen op het gebied van consulaire dienstverlening. Het idee, naar aanleiding van de beleidsnotitie 'Consulair in beweging' uit 2007, was dat dankzij preventieve voorlichting Nederlanders minder veiligheidsrisico's zouden nemen. Door verwachtingenmanagement zouden ze begrijpen dat de posten niet in staat waren alle problemen op te lossen. Deze combinatie zou de werkdruk verminderen. Dat deze verwachting niet is uitgekomen - het aantal gedetineerden, bijvoorbeeld, is toegenomen - is niet toe te schrijven aan het falen van het verwachtingenmanagement. Het beeld, dat uit deze doorlichting naar voren komt, is dat het ministerie in de aanloop naar 'Consulair in beweging' en naar aanleiding van publicaties in de media verwachtingenmanagement urgent nodig achtte en dienovereenkomstig actief werd. Hoewel verwachtingenmanagement daarmee binnen het ministerie definitief op de agenda kwam, is de toewijding na 2007 onvoldoende gebleven.

Het laat zich aanzien dat bij de onvermijdelijke ombuigingen in de nabije toekomst, verwachtingenmanagement a fortiori als flankerend beleid moet worden ingezet. Het ministerie heeft zich de afgelopen jaren daarin verbeterd, voornamelijk door het maken van verschillende middelen en de samenwerking met partners en de inzet op het gebied van woordvoering en perscontacten te verbeteren. De dienstverlening door de posten aan Nederlanders woonachtig in het buitenland wordt redelijk gewaardeerd. De output en effectiviteit van de inspanningen kunnen en moeten echter nog verder worden verhoogd. Daarvoor is een nieuwe impuls en een krachtigere centrale aansturing nodig, die moeten zorgen voor een groter gemeenschappelijk urgentiegevoel binnen het ministerie en de posten over de noodzaak van een geïntegreerd strategisch verwachtingenmanagement. Op een terrein waar normen, waarden en emotie een belangrijke rol spelen is dat ingewikkeld. Daarom is een toegespitste strategie nodig, gebaseerd op gedetailleerde kennis van het probleem en de doelgroepen, een langdurige gerichte inzet van middelen en menskracht, en betrokkenheid van alle actoren binnen het ministerie. Een eenzijdige preoccupatie met 'als je maar niet in de Telegraaf komt, dan heb je het goed gedaan' zoals soms op ambassades en het ministerie nog leeft, is duidelijk onvoldoende.

Om de bereikte beleidsverbeteringen te consolideren en het verwachtingenmanagement te versterken zijn de volgende punten van belang:

| 166 |

- Een duidelijkere centrale aansturing van verwachtingenmanagement:
  - De centrale aansturing moet binnen de directie Consulaire zaken en Migratiebeleid (DCM) duidelijker worden belegd, bij voorkeur bij de directeur.
  - Een geïntegreerde visie op en beleid voor verwachtingenmanagement die alle deelterreinen van consulaire dienstverlening, alle doelgroepen en alle actoren binnen DCM en de posten omvatten, neergelegd in een centraal beleidsdocument.
  - Faciliteren van een meer betrokken en proactieve beleidsadviesrol voor DVL, inclusief betrokkenheid en begeleiding bij incidenteel in te huren expertise (zoals bij projectcommunicatie).
  - Duidelijkere aansturing en monitoring van de posten (niet alleen op mediagebied), bijvoorbeeld door het vragen om een (eenvoudig) beleidsplan voor verwachtingenmanagement in het ressort en regelmatige evaluatie (bijvoorbeeld tevredenheidsenquête onder de doelgroepen in het ressort).
- Beter geïnformeerde beleidsvorming door:
  - Een duidelijkere probleemdefinitie gebaseerd op baseline onderzoek.
  - Evaluatieonderzoek en effectmeting.
  - Doorlopend onderzoek, intensiever gebruik van een media/publieksmonitor met eventuele uitbreiding naar andere RTV programma's en media en andere deelterreinen (bijvoorbeeld kinderontvoering, mening van het Nederlandse publiek over dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland); evalueren van de kwaliteit van MPM.
  - Beter benutten van het klachtensysteem door betere zichtbaarheid van de mogelijkheid een klacht in te dienen.
  - Betrokkenheid van de posten bij de beleidsontwikkeling.
- Adequate beleidsuitvoering door:
  - Ontwerpen en toepassen van een systematiek van monitoring van de uitvoering op de

doelmatigheid van de ingezette middelen, inclusief de websites, en rapportage van de resultaten.

- Opnemen van verwachtingenmanagement, informatievoorziening en bejegening in het klachtenregistratiesysteem en in de periodieke tevredenheidsenquête van DCM onder de posten.
- Systematischer, liefst gekwantificeerde, feedback van de posten aan DCM over de problemen waarvoor Nederlanders zich in de praktijk melden, zodat de prioriteit van boodschappen aan het publiek daarop gebaseerd en gespecificeerd kan worden, en bij woordvoering en perscontacten een duidelijker antwoord gegeven kan worden aan de media.
- Grotere focus op strategische inspanningen om bij specifieke doelgroepen veranderingen in kennis, houding en gedrag te bewerkstelligen, bijvoorbeeld op het deelterrein gedetineerdenbegeleiding.
- Daar waar verwachtingenmanagement wordt ingezet als flankerend beleid bij ombuigingen zal tijdelijk een hogere inzet van financiële en personele middelen nodig zijn.
- Daar waar de vrije ruimte leidt tot een sterk verschillende aanpak tussen de posten en dit een probleem oplevert voor verwachtingenmanagement (het uitzenden van een eenduidige boodschap over wat het ministerie wel en niet kan doen), wordt aanbevolen ofwel de vrijheid te heroverwegen ofwel de boodschap beter te stroomlijnen met die variërende praktijk. Dit laatste vergt een genuanceerdere boodschap en intensiever contact met de media (vaker verstrekken van achtergrondinformatie). Dit geldt bijvoorbeeld voor gedetineerdenbegeleiding en kinderontvoering.
- Specifieke aanbevelingen voor een aantal deelterreinen:
  - Gedetineerdenbegeleiding. De preventieve voorlichting kan worden geïntensifieerd en gericht worden ingezet, onder meer door het herzien of vervangen van de huidige middelen, het gebruik van kanalen waarlangs bepaalde doelgroepen proactiever kunnen worden bereikt, ook op de Nederlandse Antillen, en een nog duidelijker boodschap inclusief de meest recente inzichten over drugssmokkel; wat betreft verwachtingenmanagement kan nog beter worden aangegeven wat het ministerie wel en niet kan doen; wat betreft de bejegening en proactieve informatievoorziening tijdens detentie zijn verbeteringen mogelijk; periodieke achtergrondinformatie voor de media.
  - Algemene bijstand (Wijs op Reis). Indien het ministerie zich positioneert als informatiebron over de veiligheid van Nederlanders in het buitenland wordt aanbevolen de tijdigheid en kwaliteit van reisadviezen verder te verbeteren; overleg over stroomlijning van berichtgeving met de reisbranche voor zover mogelijk is ook van belang; onderzoek naar het gedrag van Nederlanders wat betreft reisvoorbereiding en informatie over zoekgedrag op dit punt.
  - Kinderontvoering. Verbeteren en uitbreiden van de informatie (onder andere op de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken), vooral op het gebied van verwachtingenmanagement; wat betreft de bejegening en proactieve informatievoorziening tijdens de ontvoering zijn nog verbeteringen mogelijk.
  - Reisdocumenten. Om beter geprepareerd te zijn op beleidswijzigingen geïnitieerd door 'regiehouders' (andere ministeries) zou het ministerie daar meer bij moeten worden betrokken om problemen in de sfeer van verwachtingenmanagement te voorkomen (bijvoorbeeld de gevolgen van de invoering van biometrie)
  - Meer aandacht voor de deelterreinen onder operationele doelstelling 7.2.



# Bijlagen

## Bijlage 1 Over IOB

### Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlands buitenlands beleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan.

De evaluaties stellen de minister en de staatssecretaris in staat aan het parlement verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan leren. Daarom wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsintenties als uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

| 169 |

### Aanpak en methodologie

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de eigen kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben.

### Programmering

De IOB evaluatieprogrammering is opgenomen in het overzicht van voorgenomen evaluaties dat, gerangschikt naar beleidsartikel, is opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Begroting van Buitenlandse Zaken.

### Een organisatie in ontwikkeling

Sinds de oprichting van IOB in 1977 hebben er grote verschuivingen plaatsgevonden in aanpak, aandachtsgebieden en verantwoordelijkheden. In de eerste jaren stonden de activiteiten van IOB in het teken van separate projectevaluaties ten behoeve van de minister voor ontwikkelingsamenwerking.

Vanaf circa 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en omvatten sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het parlement aangeboden en daarmee openbaar. In 1996 vond een herijking van het buitenlands beleid plaats en werd het ministerie van Buitenlandse Zaken gereorganiseerd. Tijdens deze herijking, waarbij de naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB, werd het werkterrein uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid. Voorts wordt de laatste jaren meer en meer samengewerkt met

evaluatiendiensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties. Tenslotte streeft IOB ook op methodologisch gebied naar verbreding. Daarbij komt een groter accent te liggen op de toepassing van statistische methoden van impactevaluatie.

## Bijlage 2 Samenstelling projectteam

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door onderzoekers van IOB, consultants van onderzoeks- en adviesbureau Aarts de Jong Wilms Goudriaan *Public Economics* bv (APE) en twee deskundigen voor de deelonderzoeken naar gedetineerdenbegeleiding en verwachtingenmanagement.

Het projectteam bestond uit de volgende leden:

### **IOB**

Frans van der Wel  
Barselina Veltman

Inspecteur IOB  
Onderzoeksmedewerker IOB

### **APE**

Peter Wilms  
Carlien Schrijvershof  
Reinier van Winden

Partner-directeur APE  
Medior consultant APE  
Consultant APE

### **Overig**

Femke Hofstee-van der Meulen  
Rinda Bosker

Prison Watch  
SPAN consultants

## Bijlage 3 Samenstelling meelezers- en referentiegroep

De beleidsdoorlichting is, zoals gebruikelijk voor IOB onderzoeken, begeleid door interne meelezers en een referentiegroep voor kwaliteitsbewaking. Deze voorzagen het onderzoeksteam van advies over de inhoud en de uitvoering van de beleidsdoorlichting, conceptrapportages en het eindrapport.

De referentiegroep bestond uit de volgende deskundigen op het gebied van consulaire zaken en beleidsonderzoek, van zowel binnen als buiten het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Drs. Peter le Poole	Hoofd DCM/Strategie en Ondersteuning, ministerie van Buitenlandse Zaken
---------------------	---

Dr. Frans Beijaard	Senior projectbegeleider Extern Wetenschappelijke Betrekkingen, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
--------------------	---

Mr. dr. Hans Sondaal	Vicevoorzitter van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ)
----------------------	---

De meelezers binnen IOB waren:

drs. Ted Kliet	Inspecteur IOB
drs. Rita Tesselaar	Inspecteur IOB

De bijeenkomsten van zowel de referentiegroep als de meelesgroep zijn voorgezeten door dr. Henri Jorritsma, plaatsvervangend directeur van IOB.

## Bijlage 4 Terms of Reference

### Inhoudsopgave

1. **Aanleiding en doelstelling van de beleidsdoorlichting**
2. **Beschrijving van het door te lichten beleidsterrein**
  - 2.1 Inleiding consulaire dienstverlening
  - 2.2 Beleidskader consulaire dienstverlening
  - 2.3 Doelstelling en beoogde effecten van 'Consulair in beweging'
    - 2.3.1 Operationele doelstellingen van het consulaire beleid
  - 2.4 Inputs voor de consulaire dienstverlening
3. **Afbakening en reikwijdte**
4. **Centrale doorlichtingvragen**
5. **Methoden en technieken van onderzoek**
  - 5.1 Inleiding
  - 5.2 Beleidsreconstructie
  - 5.3 Toetsing op doelmatigheid en doeltreffendheid
    - 5.3.1 Doelmatigheid
    - 5.3.2 Doeltreffendheid
  - 5.4 Verwachtingenmanagement/beeldvorming
  - 5.5 Gegevensverzameling
6. **Specifieke aandachtspunten en gegevensbronnen per onderdeel**
7. **Rol belanghebbenden**
8. **Organisatie van de doorlichting**
9. **Rapportage**
10. **Lijst van gesproken personen**
11. **Lijst van afkortingen**

## 1. Aanleiding en doelstelling van de beleidsdoorlichting

Deze beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd binnen het kader van de 'Regeling Periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006' (RPE) die geldt voor de gehele Rijksoverheid. Deze regeling schrijft voor dat beleidsonderdelen, zoals 'Consulaire dienstverlening', periodiek geëvalueerd worden.

In het S/DG-beraad van vrijdag 6 maart 2009 is op voorstel van plv. DGRC besloten de in de BZ-evaluatieprogrammering voor 2011 geplande beleidsdoorlichting 'Consulair in beweging' versneld uit te voeren om in 2010 over de uitkomst te kunnen beschikken. IOB is door plv. DGRC gevraagd de beleidsdoorlichting uit te voeren.

De basis van deze doorlichting wordt gevormd door de interne notitie 'Consulair in beweging' die in mei 2007 is vastgesteld door DGRC mede naar aanleiding van een onderzoek van de Algemene Rekenkamer<sup>228</sup>. In het document is het beleid op hoofdlijnen met betrekking tot consulaire dienstverlening vastgelegd. De beleidsdoorlichting zal dienen om tussentijds een balans op te kunnen maken van het beleid dat is beschreven in de notitie 'Consulair in beweging' en als input ten behoeve van ontwikkeling en/of bijstelling van het consulaire beleid.

Op basis van de resultaten van de doorlichting zullen aanbevelingen worden gedaan voor eventuele verbetering van het geformuleerde beleid en de uitvoering daarvan.

| 174 |

IOB is verantwoordelijk voor de uitvoering van de beleidsdoorlichting, waarvan het een deel zelf zal uitvoeren en een deel zal laten uitvoeren door externe partijen. De ToR voor de beleidsdoorlichting wordt ter goedkeuring aan plv. DGRC voorgelegd.

## 2. Beschrijving van het door te lichten beleidsterrein

### 2.1 Inleiding consulaire dienstverlening

Consulaire dienstverlening omvat een grote variëteit aan werkzaamheden van verschillende aard. Zij hebben met elkaar gemeen dat zij de kerntaak van BZ vormen waarmee de burger in het buitenland het meest direct in aanraking komt.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschillende onderdelen, zoals beschreven in de notitie 'Consulair in beweging'. Hierin is een onderscheid gemaakt tussen de diensten die aan Nederlanders en die aan vreemdelingen worden geleverd.

<sup>228</sup> *Gedetineerdenbegeleiding buitenland, TK 2004-2005, 30 010, nrs. 1-2, als vervolgonderzoek op Gedetineerdenzorg buitenland, TK 2000-2001, 27 430, nrs. 1-2.*

<b>Tabel 1 Consulaire taken<sup>229</sup> en aantallen<sup>230</sup> (2006-2008)</b>			
<b>Nederlanders</b>	<b>Aantal 2006</b>	<b>Aantal 2007</b>	<b>Aantal 2008</b>
A. Reisdocumenten	145.097	167.368	158.352
B. Bijstand algemeen	1.594	1.994	2.360
C. Bezoeken aan gedetineerden (BZ en partners)	14.369	15.752	14.207
D. Kinderontvoeringszaken (doorlopend)	30	42	48
E. Nationaliteitonderzoeken (schatting)	1.000	1.250	1.500
F. Personen geëvacueerd (uit Libanon)	553	0	0
G. Internationale rechtshulp- en uitleveringsverzoeken	483	369	467
H. Reisadviezen	doorlopend	doorlopend	doorlopend
<b>Vreemdelingen</b>	<b>Aantal 2006</b>	<b>Aantal 2007</b>	<b>Aantal 2008</b>
I. Visumaanvragen	431.173	460.998	443.909
J. Documentlegalisaties	125.005	136.374	146.221
K. Documentverificaties	263	206	191
L. Inburgeringexamens	3.300	8.500	8.100
M. Individuele ambtsberichten	291	250	132
N. Algemene ambtsberichten	31	26	26
O. Beroep-/bezwaarschriften	405	645	473

Voor een verdere beschrijving per onderdeel wordt verwezen naar deel 5 en 6 van deze ToR.

Binnen het ministerie worden de consulaire taken onder aansturing van plv. DGRC uitgevoerd door de Directie Consulaire Zaken (DCZ), de Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken (DPV) en het postennet. DCZ en DPV zullen in 2009 fuseren tot de nieuwe Directie Consulaire zaken en Migratiebeleid (DCM). Daarnaast werken deze directies en de posten op het gebied van consulaire zaken samen met de directies DVL, DJZ, ICT en HDIO.

## 2.2 Beleidskader consulaire dienstverlening

De consulaire taken zijn, behalve in de notitie ‘Consulair in beweging’ ook voor een deel vastgelegd in nationale wetten, zoals de Consulaire Wet (1871), het Consulair Besluit (1981) en in internationale verdragen zoals het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen (1963). Daarnaast zijn de consulaire taken voor een deel gebaseerd op de uitvoeringspraktijk en op al dan niet in samenspraak met de Kamer ontwikkeld beleid. Hierdoor is het beleid voor een deel incrementeel tot stand gekomen. In de praktijk komt consulaire dienstverlening vaak aan op maatwerk, zoals bij ontvoeringen en evacuaties, waarbij het niet mogelijk is om volledig aan de hand van ex ante opgestelde regels te werken.

<sup>229</sup> DGRC, februari 2007, *Consulair in beweging*.

<sup>230</sup> Overzicht DCM taken, 11 mei 2009.



Daarnaast is een aantal andere verdragen van belang:

Art 20 van het EG-verdrag is mede richtinggevend voor het Nederlandse consulaire beleid. Dit artikel luidt als volgt: "Iedere burger van de Unie geniet op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan hij onderdaan is, niet vertegenwoordigd is, de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat"<sup>231</sup>.

Het Schengenverdrag dat enerzijds het consulaire verkeer tussen de partners faciliteert, wat betreft personenverkeer (reisdocumenten) en anderzijds een gemeenschappelijk visumbeleid omvat.

## 2.3 Doelstelling en beoogde effecten van 'Consulair in beweging'

Volgens de notitie 'Consulair in beweging' zal de vraag naar consulaire dienstverlening en de maatschappelijke discussie hierover toenemen. Door onder meer het wegvallen van Europese grenzen, wordt verwacht dat steeds meer Nederlanders zullen reizen en zich in het buitenland zullen vestigen. Zij zullen hierdoor meer te maken krijgen met het consulaire beleid, waardoor eventueel nieuwe uitdagingen ook eerder naar voren zullen komen. Door deze ontwikkelingen zullen steeds nadrukkelijker de grenzen van de verantwoordelijkheden van de overheid aan de orde worden gesteld.

| 176 |

Doel van de notitie 'Consulair in beweging' is 'de kwaliteit van (...) consulaire dienstverlening bij een toenemend beroep daarop gewaarborgd (te laten) blijven'<sup>232</sup> en het dient als startpunt om te investeren in oplossingsrichtingen, mensen en middelen.

De notitie spreekt niet direct van inputs, outputs of outcome/effecten van het beschreven beleid, maar met het oog op de toenemende vraag naar consulaire dienstverlening geeft de notitie aan dat er aan een aantal oplossingsrichtingen wordt gewerkt, te weten: verdere ontwikkeling van het wettelijk kader (om grotere duidelijkheid, hogere efficiency en/of verlaging van de werklast te kunnen bereiken), invoering verwachtingenmanagement, intensievere Europese samenwerking, inspelen op technologische ontwikkelingen en voortdurende professionalisering.

Momenteel wordt er op een aantal posten een pilot regionalisering uitgevoerd. Hierbij bundelen posten in eenzelfde regio onder andere hun consulaire werkzaamheden in een Regional Support Office (RSO). Zo zal de post Lima als RSO fungeren en namens de posten La Paz en Quito de consulaire back-office functie voor visumverlening en paspoortaanvragen vervullen alsmede zorg dragen voor de gedetineerdenbegeleiding.

<sup>231</sup> Verdrag tot oprichting EG, artikel 20.

<sup>232</sup> DGRC, februari 2007, *Consulair in beweging*.

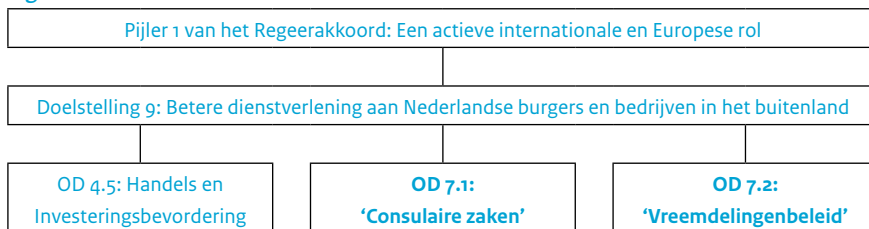
### 2.3.1 Operationele doelstellingen van het consulaire beleid

Het consulaire beleid is gestoeld op een aantal operationele doelstellingen die zijn terug te voeren op het Regeerakkoord van het kabinet Balkenende IV<sup>233</sup>. In het Regeerakkoord is de toon gezet met betrekking tot de prioriteiten van het huidige buitenlandse beleid van Nederland.

Pijler één van het akkoord ('Een actieve internationale en Europese rol') bepaalt in overwegende mate de beleidsagenda van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Binnen deze pijler zijn tien kabinetsdoelstellingen geformuleerd, waarvan doelstelling negen ('Betere dienstverlening aan Nederlandse burgers en bedrijven in het buitenland') gaat over het belang dat moet worden gehecht aan goede begeleiding, waar nodig, van burgers en bedrijven in het buitenland. Wat onder 'Betere dienstverlening' wordt verstaan, wordt niet duidelijk gemaakt in het Regeerakkoord.

Doelstelling negen van pijler één van het regeerakkoord omvat drie operationele doelstellingen (OD's); OD 4.5 ('Handels en investeringsbevordering'), en OD 7.1 ('Professionele consulaire dienstverlening'), hierna 'Consulaire zaken', en OD 7.2 ('Als ketenpartner kwalitatief hoogwaardige bijdragen leveren aan de uitvoering van het Nederlandse vreemdelingenbeleid'), hierna 'Vreemdelingenbeleid'. Schematisch ziet dat er als volgt uit:

**Figuur 1** *Beleidskader consulair beleid*



De vetgedrukte onderwerpen vormen het beleid dat is beschreven in 'Consulair in beweging'. De component OD 7.1 'Consulaire zaken' heeft als doel de veiligheid en het welzijn van Nederlanders in het buitenland te waarborgen. Dit terrein wordt beschouwd als één van de oudste kerntaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ten aanzien van component OD 7.2 levert het ministerie als ketenpartner op het punt van de regulering van het personenverkeer een bijdrage aan de uitvoering van het Nederlandse vreemdelingenbeleid, waarvoor in overwegende mate de regiefunctie berust bij het ministerie van Justitie.

Hoewel de operationele doelstelling 4.5 handelsbevordering buiten het bestek van deze doorlichting blijft, zal wel worden gekeken naar het zogenaamde 'oranje looper' (en 'blauwe looper' voor zeevaarders) beleid. Met dit beleid wordt de toegang van buitenlanders die een bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse economie, zoals geleerden of medewerkers van in Nederland werkzame multinationals, tot Nederland gefaciliteerd.

<sup>233</sup> Regeerakkoord CDA-PvdA-CU, 7 februari 2007, *Samen werken, samen leven*.

## 2.4 Inputs voor de consulaire dienstverlening

Het is niet eenvoudig om te bepalen hoeveel fte's voor consulaire dienstverlening worden ingezet, omdat het vaak één van de taken is waarmee de medewerkers op de posten zijn belast. De notitie 'Consulair in beweging' spreekt van een totaal van ongeveer 700 medewerkers bij zowel DCZ, DPV en de posten. Hierbij is de inzet van DVL, DJZ, ICT en HDIO en deeltijdbetrokkenheid op de posten niet meegerekend<sup>234</sup>.

Daarnaast geeft de notitie aan dat het consulaire werk door middel van leges voor visa, paspoorten en consulaire handelingen op jaarbasis ongeveer €30 miljoen genereert. Vooronderzoek van IOB geeft het volgende beeld gedurende de doorlichtingsperiode wat betreft de uitgaven en inkomsten van het ministerie specifiek met betrekking tot OD's 'Consulaire zaken' en 'Vreemdelingenbeleid'.

Tabel 2 Uitgaven en ontvangsten consulaire dienstverlening							
Bedragen X € 1000	Realisatie 2006 <sup>a</sup>	Begroting 2007 <sup>b</sup>	Realisatie 2007 <sup>c</sup>	Begroting 2008 <sup>d</sup>	Realisatie 2008 <sup>e</sup>	Begroting 2009 <sup>f</sup>	1e suppl. wet 2009 <sup>g</sup>
Uitgaven							
Artikel 7	104.127	106.053	111.681	87.419	189.450	189.503	228.056
Subart / OD 7.1	12.880	12.470	15.276	9.078	13.977	8.800	27.757
Subart / OD 7.2	91.247	93.583	96.405	78.341	175.473	180.703	200.299
Ontvangsten							
Artikel 7.10	28.191	26.543	41.127	28.101	38.955	36.640	37.690

a) Jaarverslag en slotwet BZ-2006, 2006-2007, 31031V, nrs 1-3

b) Begroting/MvT-2007, 2006-2007, 2006-2007, 30800V, nrs 1-2

c) Jaarverslag en slotwet BZ-2007, 2007-2008, 31444V, nrs 1-3, blz 87 (nr3)

d) Begroting/MvT-2008, 2007-2008, 31200V, nrs 1-2, blz 114

e) Jaarverslag en Slotwet BZ-2008, 2008-2009, 31200V, nr 3, blz 114

f) Begroting/MvT-2009, 2008-2009, 31700V, nrs 1-2, blz 110

g) VJN-mutatie eerste suppletoire wet BZ, volgens opgave FEZ dd.10 juni 2009

### 3. Afbakening en reikwijdte

De doorlichting zal het gehele palet van taken omvatten zoals beschreven in het beleidsdocument 'Consulair in beweging' en weergegeven in tabel 1. Het omvat derhalve de operationele doelstellingen 7.1 'Consulaire zaken' en 7.2. 'Vreemdelingenbeleid'. De operationele doelstelling 4.5, Handels- en Investeringsbevordering, valt buiten het bestek van deze doorlichting.

Omdat de notitie 'Consulair in beweging' als basis van de doorlichting dient, omvat de doorlichting de periode vanaf januari 2007, het jaar waarin 'Consulair in Beweging' is opgesteld, tot en met juli 2009. Belangrijke ontwikkelingen van vóór deze periode die van invloed zijn geweest op het door te lichten beleid zullen worden beschreven voor het totaalbeeld. Dit geldt tevens voor ontwikkelingen die op korte termijn van invloed zullen zijn, zoals de fusering van DCZ en DPV tot de nieuwe directie DCM. Ten behoeve van de beleidsreconstructie zullen ook rapporten en documentatie die vóór de evaluatieperiode zijn verschenen worden meegenomen, maar alleen voor zover die richtinggevend zijn geweest bij het formuleren van het door te lichten beleid.

Tijdens de beleidsdoorlichting zullen de bij de consulaire dienstverlening betrokken partnerorganisaties die door BZ worden gesubsidieerd, zoals Reclassering Nederland en de Stichting Epafra, benaderd worden. De activiteiten van deze organisaties zullen niet worden beoordeeld, maar wel worden beschreven ten bate van het totaalbeeld van in het bijzonder het onderwerp gedetineerdenbegeleiding.

| 179 |

Het beleid dat direct of indirect de ODA-gefinancierde aspecten van het Nederlandse asielbeleid en de internationale migratie betreft en is verwoord in de notitie "Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008", wordt buiten het bestek van deze beleidsdoorlichting gehouden. Dit beleid vormt geen onderdeel van de consulaire dienstverlening, zoals verwoord in de notitie 'Consulair in beweging'. Daarnaast geldt dat de asielproblematiek door de complexiteit en de omvang een eigen doorlichting rechtvaardigt. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Justitie hebben de Tweede Kamer gemeld dat een evaluatie van dit programma is voorzien voor 2011<sup>235</sup>.

De doorlichting zal het consulaire beleid in 'enge zin' bekijken, waarbij de Europese context hoofdzakelijk beschreven zal worden voor het totaalbeeld. Er zal dus niet worden nagegaan welke rol Nederland heeft gehad in de totstandkoming van de Europese afspraken of een vergelijking gemaakt worden met het beleid van een andere EU lidstaat. Wel zal bij de onderzoeken naar de verschillende consulaire taken in kaart worden gebracht in hoeverre de Nederlandse post betrokken is geweest bij consulaire diensten aan niet-Nederlandse EU-onderdanen.

<sup>235</sup> Beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling, juli 2008, p. 60.

## 4. Centrale doorlichtingvragen

Hoofddoel van deze doorlichting is na te gaan hoe het consulaire beleid, zoals beschreven in de notitie 'Consulair in beweging' tot stand is gekomen, is uitgevoerd en wat de resultaten zijn. De in de notitie gesignaleerde ontwikkelingen en uitdagingen, alsook de instrumenten die ingezet zijn om de uitdagingen aan te gaan zullen worden meegenomen in het onderzoek. Deze aandachtpunten zullen behandeld worden door middel van de volgende driedelige centrale vraag:

Hoe is het beleid zoals verwoord in 'Consulair in beweging' tot stand gekomen en hoe ziet het beleid eruit?

Hoe is het beleid uitgevoerd en wat zijn de resultaten?

Was het beleid doelmatig en doeltreffend?

Omdat dit een beleidsdoorlichting betreft die binnen de kaders van de 'Regeling Periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006' (RPE) wordt uitgevoerd, dient er aandacht besteed te worden aan de volgende aandachtspunten:

- a) Beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid;
- b) Beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid;
- c) Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen;
- d) Beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de (maatschappelijke) effecten daarvan;
- e) Beschrijving van de budgetten die zijn ingezet (hetgeen al deels in tabel 2 is gebeurd).

| 180 |

Deze vragen zijn vertaald in een aantal beschrijvende vragen ten behoeve van de beleidsreconstructie en een aantal vragen gericht op het toetsen van de doelmatigheid en doeltreffendheid. De vragen zijn uitgewerkt in deel 5 'Methoden en technieken voor de doorlichting'.

## 5. Methoden en technieken van onderzoek

### 5.1 Inleiding

De doorlichting zal bestaan uit een beleidsreconstructie en een toetsing van de uitvoering van beleid aan de hand van doelmatigheid- en doeltreffendheidcriteria die in paragraaf 5.3 wordt beschreven. Daarbij zal expliciet aandacht uitgaan naar verwachtingenmanagement en beeldvorming. De grote variëteit aan consulaire taken en de grote invloed van de uitvoeringspraktijk leiden ertoe dat het beleid niet op een gestandaardiseerde wijze doorgelicht kan worden. Het onderzoek naar de verschillende consulaire onderdelen (tabel hieronder), vereist maatwerk, dat hieronder verder wordt toegelicht.

Operationele doelstelling 7.1	Operationele doelstelling 7.2
A. Reisdocumenten	I. Visumaanvragen
B. Bijstand algemeen	J. Documentlegalisaties
C. Bezoeken aan gedetineerden (BZ en partners)	K. Documentverificaties
D. Kinderontvoeringszaken	L. Inburgeringexamens
E. Nationaliteitonderzoeken	M. Individuele ambtsberichten
F. Personen geëvacueerd	N. Algemene ambtsberichten
G. Internationale rechtshulp- en uitleveringsverzoeken	O. Beroep-/bezwaarschriften
H. Reisadviezen	

Bij deze opsomming wordt de volgende kanttkening geplaatst. De notitie 'Consulair in beweging' geeft beroep- en bezwaarschriften ('O') weer als een afzonderlijk onderdeel. Dit onderdeel zal echter worden behandeld bij het onderzoek naar de overige onderdelen van 'Consulair in beweging', omdat de beroep- en bezwaarschriften daarop betrekking hebben.

In 5.2 t/m 5.4 wordt ingegaan op de opzet van het onderzoek en de technieken voor gegevensverzameling. Deel 5.5 geeft vervolgens verdere details over de gegevensverzameling.

## 5.2 Beleidsreconstructie

De beleidsreconstructie richt zich op de centrale RPE aandachtspunten a tot en met c en e:

- a) Beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid;
- b) Beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid;
- c) Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen;
- e) Beschrijving van de budgetten die zijn ingezet.

Voor de onderdelen A tot en met N, zullen met het oog op de op te stellen beleidsreconstructie en in aanvulling op de centrale vragen de volgende beschrijvende vragen worden behandeld:

1. Op welke wijze is het beleid vormgegeven en wordt het beleid uitgevoerd?
2. Wie zijn betrokken bij het beleidsonderdeel, aantal posten, personele inzet?
3. Wat zijn de gehanteerde instrumenten voor onder meer klachtenregistratie en follow-up?
4. Wat zijn de mechanismen voor uitvoering van het beleid?
5. Op welke wijze wordt de uitvoering van het beleid aangestuurd?
6. Zijn aanbevelingen van eventueel eerder onderzoek uitgevoerd, zo ja op welke wijze en met welk resultaat?

De belangrijkste technieken voor gegevensverzameling zijn:

1. studie van dossiers en relevante documentatie met betrekking tot wetgeving, beleidsnotities, kamerstukken, interne memoranda, correspondentie met externe partijen, instructies en verslagen van consulaire conferenties.
2. studie van beschikbaar evaluatiemateriaal, zoals eerder uitgevoerde onderzoeken en evaluaties door zowel het ministerie (zoals ISB<sup>236</sup>) als externe partners;

<sup>236</sup> ISB voert regelmatig organisatiedoorlichtingen op verschillende posten uit.

3. interviews in Den Haag en een selectie van posten (zie 5.5).  
In deel 6 van de ToR wordt per onderdeel een overzicht van beschikbare documenten gegeven.

## 5.3 Toetsing op doelmatigheid en doeltreffendheid

Dit onderdeel van de beleidsdoorlichting richt zich op aandachtspunt d van de RPE:

d) Beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de (maatschappelijke) effecten daarvan

De onderdelen A tot en met N van 'Consulair in beweging' zullen hiervoor worden getoetst aan een aantal uitgangspunten, streefcijfers, criteria en indicatoren. Deze vloeien voort uit

- wet- en regelgeving en andere voor beleidsmatige stukken;
- een aantal doorsnijdende, voor het vaststellen van doelmatigheid van doeltreffendheid benoemde, aandachtspunten (zie 5.3.a en b). De reconstructie van het beleid kan resulteren in extra aandachtspunten en indicatoren die voor de uitvoering van beleid van belang zijn. Deze worden dan bij de doorlichting betrokken.

Voor informatie over aanvullende en/of specifieke aandachtspunten per onderdeel van beleid wordt verwezen naar het in bijlage 1 opgenomen overzicht.

| 182 |

### 5.3.1 Doelmatigheid

Het criterium doelmatigheid heeft in deze doorlichting voor de onderdelen A t/m N van beleid betrekking op communicatie, uitwisseling van gegevens en coördinatie tussen bij uitvoering betrokken partijen, de inzet en kwaliteit van personele middelen, het voorhanden hebben van voldoende (ICT-) hulpmiddelen, maatregelen om doelmatigheid te bevorderen en monitoring van uitvoering van beleid.

Voor de onderdelen A tot en met N zullen voor de bepaling van de mate van doelmatigheid in ieder geval de volgende vragen worden behandeld:

- Hoe vindt er communicatie, afstemming en coördinatie plaats (bijv. tussen posten en het departement)?
- Is bij betrokken medewerkers duidelijk hoe de respectieve bevoegdheden zijn geregeld?
- Is de post c.q. is DCM voldoende toegerust op uitvoering van het betreffende beleidsonderdeel, zijn de (ICT-) hulpmiddelen toereikend voor de uitvoering?
- Hoeveel tijd/capaciteit (fte's?) is gemoeid met de uitvoering van het beleidsonderdeel?
- Kan met de beschikbare middelen aan de wettelijke vastgestelde voorwaarden, zoals levertijd, voldaan worden?
- Zijn maatregelen genomen om de doelmatigheid te verbeteren? Zo ja, welke en met welk resultaat?
- Op welke wijze wordt de uitvoering van het beleid gemonitord?

Voor specifieke en aanvullende vragen per beleidsonderdeel wordt verwezen naar het overzicht van aandachtspunten in bijlage 1.

De belangrijkste technieken voor gegevensverzameling zijn:

- studie van beschikbare rapporten over de bedrijfsvoering op posten.

Gedurende de periode waarop de doorlichting betrekking heeft, heeft ISB enkele tientallen posten bezocht. Tijdens deze 'operational audits' werd veel aandacht geschonken aan het functioneren van onder andere de consulaire afdelingen van de posten en de inbedding van deze afdelingen in de desbetreffende posten. De ISB-rapporten verschaffen in beschrijvende vorm informatie over het functioneren van de consulaire afdelingen, de omvang daarvan, en adviezen voor verbeteringen. De langs deze weg verkregen informatie levert een bijdrage aan het beantwoorden van de RPE-vraag over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering;

- interviews, zowel in Den Haag als op een selectie van posten;
- enquêtes.

Voor verdere informatie over de beschikbare documentatie en aanvullende technieken voor gegevensverzameling per beleidsonderdeel zie deel 6.

### 5.3.2 Doeltreffendheid

Het criterium doeltreffendheid heeft betrekking op de vraag of beoogde effecten gerealiseerd zijn. Daarbij gaat het er om dat diensten zijn verleend die voldoen aan de gestelde eisen en waarover de afnemer tevreden is. Voor de verschillende op dienstverlening gerichte onderdelen van beleid zal daarom het onderzoek gericht zijn op het aantal en type gerealiseerde diensten en tevredenheid van afnemers. Het criterium tevredenheid is op zich niet een heel sterke indicator voor doeltreffendheid. Zo is het niet uit te sluiten dat een aanvrager van een visum een ander antwoord geeft op een tevredenheidvraag indien het visum wordt verleend dan wanneer het visumverzoek wordt afgewezen. Met het oog hierop zal ook de aard van klachten worden onderzocht.

| 183 |

De centrale vragen die met betrekking tot doeltreffendheid voor de onderdelen A tot en met N gesteld worden zijn:

Zijn de resultaten per beleidsonderdeel te kwantificeren en zo ja om welke type diensten en aantallen gaat het?

Wat is het percentage klachten dat werd ontvangen en om wat voor klachten ging het?

Hoe werden de klachten afgewikkeld en met welk resultaat?

Aanvullend zijn er per beleidsonderdeel specifieke vragen geformuleerd die zijn opgenomen in het in de bijlage opgenomen overzicht van aandachtspunten.

De technieken voor gegevensverzameling zijn:

- studie van beschikbare documentatie;
- interviews op het niveau van Den Haag en de posten;
- enquêtes.

Voor verdere informatie over de beschikbare documentatie en aanvullende technieken per beleidsonderdeel zie deel 6.



## 5.4 Verwachtingenmanagement/beeldvorming

Een specifiek aandachtspunt bij zowel de wijze van dienstverlening (doelmatigheid) als de realisatie van de resultaten (doeltreffendheid) is de bejegening van de aanvragers en de aansluiting bij de verwachtingen van uitvoerders en burgers ten aanzien van de gevraagde consulaire dienst (verwachtingenmanagement). Dit vormt een van de oplossingsrichtingen, zoals verwoord in de notitie 'Consulair in beweging' en komt ook terug in de eerste centrale vraag met betrekking tot doeltreffendheid.

Ten behoeve van deze beleidsdoorlichting zal worden onderzocht hoe de verwachtingen in verhouding staan tot de beleidsdoelen/criteria. Met andere woorden, zijn de verwachtingen te hoog, te laag of goed?

Voor dit deel zal een externe (media)consultant ingehuurd worden die een oordeel zal geven aan de hand van de volgende centrale vragen die betrekking hebben op alle beleidsonderdelen (A tot en met N):

1. Wat zijn de instructies wat betreft de communicatie met de aanvragers? Hoe worden de aanvragers bejegend?
2. Bestaat er voorlichtingsmateriaal (inclusief internet) en zo ja, is dat voldoende duidelijk en op de doelgroep toegespitst?

|184|

Daarnaast zijn er per beleidsonderdeel specifieke vragen geformuleerd die zijn opgenomen in het in de bijlage opgenomen overzicht van aandachtspunten.

Net als bij het onderzoek naar doeltreffendheid zal bij het onderzoek naar verwachtingenmanagement / beeldvorming gebruik gemaakt worden van enquêtes onder afnemers van consulaire dienstverlening.

## 5.5 Gegevensverzameling

Hieronder wordt aanvullende informatie gegeven over de in deel 5.2 /m 5.4 aangegeven gegevens verzameling.

### *Dossierstudie*

Door middel van dossierstudie zullen onder meer Tweede Kamerstukken, uitspraken van rechtbanken en de Ombudsman, en andere stukken die van invloed zijn geweest op de totstandkoming en de uitvoering van het consulaire beleid als onderzoeksmateriaal gebruikt worden.

Naar een aantal consulaire taken is al eerder onderzoek gedaan door interne en externe onderzoekers. Ten behoeve van deze doorlichting zal gebruik gemaakt worden van de resultaten die deze eerder verrichte onderzoeken hebben opgeleverd. Er wordt alleen indien nodig additioneel onderzoek naar deze onderwerpen gedaan.

### *Interviews*

De doorlichting heeft betrekking op een beleid met een breed palet aan taken waaronder routinematige werkzaamheden en (politiek-) gevoelige onderwerpen. De visie van de bij de

uitvoering van deze verantwoordelijkheden betrokken personen vormt een essentiële bron van informatie. Voor het onderzoek naar OD 7.1 ('Consulair beleid') zijn interviews voorzien met medewerkers van het ministerie, zoals plv. DGRC, DCZ, medewerkers van DCZ, een geselecteerd aantal posten en met externe partijen, zoals Reclassering Nederland en Stichting Epafra. Ten behoeve van OD 7.2 ('Vreemdelingenbeleid') zal onder meer gesproken worden met plv. DGRC, DPV, een geselecteerd aantal posten, alsmede met ketenpartners, zoals de IND/Justitie, de KMar, en de Nationale Ombudsman. Voor beide doelstellingen zal ook gesproken worden met vaste woordvoerders in de Tweede Kamer op deze terreinen.

#### *Oordeel afnemers van informatie*

Ten behoeve van de oordeelsvorming inzake de doelmatigheidsvragen op het terrein van de ambtsberichten zal het oordeel gevraagd worden van de vaste afnemers van ambtsberichten; zoals onder meer de ACVZ, een select aantal asieladvocaten, IND, rechters, Raad van State en, indien nodig, het Openbaar Ministerie.

#### *Enquêtes*

Door middel van enquêtes zal ten behoeve van het onderzoek naar doeltreffendheid en verwachtingenmanagement/beeldvorming de tevredenheid onder afnemers van consulaire dienstverlening worden onderzocht. Deze enquêtes zullen worden gehouden onder 1) Nederlanders die wonen in het ressort van de te bezoeken posten en 2) onder de contactpersonen in Nederland waarmee het ministerie werkt voor de begeleiding van gedetineerden in het buitenland.

Eenzelfde soort onderzoek zal worden uitgewerkt, gericht op de medewerkers van de posten.

Met behulp van een organisatie als NIPO, zullen de doelgroepen worden gevraagd naar hun ervaringen met de consulaire dienstverlening van de posten respectievelijk van het departement. Deze enquêtes kunnen eventueel met behulp van internet worden georganiseerd en de contactgegevens van de ondervragen afnemers zullen via de posten worden verzameld.

De eerstgenoemde enquête zal gaan over de tevredenheid met de consulaire dienstverlening door de post, waarbij onder meer tijdige informatievoorziening, tijdige paspoortverstrekking en aspecten van notariaat en burgerlijke stand aan de orde zullen worden gesteld. De tweede enquête, onder de contactpersonen, zal gaan over de mate van tevredenheid over de ontvangen bijstand, de informatievoorziening, de ontvangen voorlichting en de wijze waarop met vragen en opmerkingen door DCZ wordt omgegaan.

Een enquête onder de gedetineerden in het buitenland is nu niet opportuun aangezien een dergelijk onderzoek<sup>237</sup> nog recentelijk is uitgevoerd. De uitkomsten daarvan kunnen bij deze beleidsdoorlichting worden gebruikt.

<sup>237</sup> Miedema, F. en Stoltz, S., januari 2008, *Vast(gelopen) in den vreemde. Een onderzoek naar het hoge aantal Nederlanders in buitenlandse detentie*, in opdracht van het WODC/Ministerie van Justitie.

Enquête lijkt als instrument alleen bruikbaar onder Nederlanders die min of meer permanent in het ressort van een post leven, omdat de posten vaak over hun contactgegevens beschikken. Bovendien moeten enquêtes met voorzichtigheid worden toegepast met betrekking tot bijvoorbeeld het meten van de mate van tevredenheid van aanvragers van een visum. Het antwoord zou immers af kunnen hangen van het al dan niet verkrijgen van een visum. Een dergelijk onderzoek vergt daarom speciale aandacht voor de te stellen vragen, die meer het proces dan de uitkomst zullen moeten regarderden.

#### Postbezoeken

Een aantal posten zal worden bezocht voor meer diepgaand onderzoek naar beleid en uitvoering van beleid, waaronder het functioneren van EU-samenwerking en regionalisering, d.m.v. interviews met medewerkers en observaties. Dit onderdeel van het onderzoek zal dienen ter illustratie en verificatie van beleidsbrede bevindingen.

Bij de keuze van de te bezoeken posten is gekeken naar welke posten zich in grote mate bezighouden met één of meerdere onderdelen van het consulaire beleid. De keuze is vervolgens bepaald door de wens om zoveel mogelijk onderdelen bij de bezoeken mee te kunnen nemen. De volgende posten zullen worden bezocht:

Pretoria: relatief veel nationaliteitsonderzoeken (380 in 2007 en 252 van januari tot medio augustus 2008)<sup>238</sup>, paspoortafgifte (3.395 in 2007 en 2.444 van januari tot medio augustus 2008), visumaanvragen, exclusief MVV (10.564 in 2007 en 7.104 van januari tot medio augustus 2008) en algemeen consulaire bijstand.

Ankara: paspoorten, visa, inburgering, algemeen consulaire bijstand, groot aantal gedetineerden en nationaliteitsonderzoeken.

Londen: aangezien Groot-Brittannië een EU-partner is, maar geen Schengenland is hier sprake van een relatief groot aantal visumaanvragen, exclusief MVV (16.543 in 2007 en 3.179 tot april 2008) en paspoortafgifte (18.257 in 2007 en 3.700 tot april 2008) en ca. 118 gedetineerden.

Daarnaast nog twee posten (bijvoorbeeld icm ISB-bezoeken) om gericht onderzoek te kunnen doen m.b.t. algemeen consulaire bijstand.

| 186 |

## 6. Specifieke aandachtspunten en gegevensbronnen per onderdeel

Uitwerking van de doorlichting per beleidsonderdeel.

### A. Reisdocumenten

Reisdocumenten zijn Nederlandse identiteitskaarten (NIK), gewone paspoorten, dienstpaspooten, diplomatieke paspoorten, vreemdelingenpaspoorten, noodpaspoorten en zakenpaspoorten, die door ambassades en (honnoraire) consulaten (-generaal) kunnen worden afgegeven. In de paspoortwet is de afgifte van deze reisdocumenten geregeld. Deze wet stelt dat aan een rechtmatige aanvrager geen paspoort mag worden geweigerd en geeft per

<sup>238</sup> ISB-organisatiedoorlichting Ambassade Pretoria, 2008.

reisdocument specifieke criteria voor afgifte. Paspoortaanvragen moeten, aldus de wet, binnen vier weken zijn afgewikkeld. Dit betekent dat de aanvrager binnen deze periode zijn paspoort ontvangen moet hebben. Het is nog onduidelijk wat voor gevolgen nieuwe ontwikkelingen, die gedurende de doorlichtingperiode zijn gestart, zoals de invoering van biometrie, zullen hebben. Aanvullend op de beroeps(consulaire) posten zullen veertig honoraire posten worden uitgerust met de nieuwe techniek voor het afnemen van biometrische kenmerken. Door de posten zijn gedurende de doorlichtingperiode de volgende aantallen reisdocumenten verstrekt<sup>239</sup>:

	2006	2007	2008
Reisdocumenten	145.097	167.368	158.352

#### Aanvullende methoden en technieken

Met behulp van RAAS zal worden gemeten hoeveel tijd gemoeid is met de afgifte van reisdocumenten. Tevens zal er gebruik gemaakt worden van gegevens die VAT (Visum Adviesteam) en PAT (Paspoort adviesteam) missies hebben verzameld.

Reeds beschikbare informatiebronnen waarvan gebruikt zal worden gemaakt voor de beantwoording van de vragen zijn:

- ISB-rapporten, verschenen in de doorlichtingperiode
- Verslagen van de DCZ-adviesteams

| 187 |

## B. Algemene consulaire bijstand

Algemene consulaire bijstand omvat dienstverlening gericht op zaken zoals financiële bemiddeling, het verlenen van hulp aan slachtoffers van een misdrijf, assistentie bij het transport van stoffelijk overschot, assistentie bij repatriëring (waaronder van personen in geestelijke nood), assistentie en bemiddeling bij ziekte/ongeval, ziekenhuisopname en het leggen van de noodzakelijke contacten. Nederlanders die in het buitenland in de problemen geraken kunnen in de regel een beroep doen op consulaire bijstand. Houders van een vreemdelingen- of vluchtelingenpaspoort kunnen een beroep doen op beperkte Nederlandse consulaire bijstand. In landen waar Nederland geen vertegenwoordiging heeft, kan voor consulaire bijstand een beroep worden gedaan op een vertegenwoordiging van een ander EU-lid. Gedurende de doorlichtingperiode zijn de volgende aantallen van consulaire bijstand verleend<sup>240</sup>.

	2006	2007	2008
Bij ongeval en ziekte	604	345	376
Bij overlijden	437	425	490
Bij overlijden als gevolg van misdrijf	27	18	42
Na misdrijf	0 <sup>241</sup>	872	445
Welstand <sup>242</sup> en vermissing	526	334	445
Totaal	1594	1994	2360

<sup>239</sup> Opgave DCZ.

<sup>240</sup> Opgave DCZ/CU.

Reeds beschikbare informatiebronnen waarvan gebruikt zal worden gemaakt voor de beantwoording van de vragen zijn:

- a. ISB-rapporten, verschenen in de doorlichtingperiode
- b. Ramp in Zuid-Azië en Oost-Afrika'; Brief minister over het verlenen van consulaire bijstand ten behoeve van de Nederlanders die in het buitenland getroffen zijn door deze ramp (2005)
- c. 'Organisatie van de consulaire en economische dienstverlening', R. van Roeden en C. Lobbezoo, Den Haag, 3 december 2007
- d. ISB rapporten 2007 tot heden
- e. Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse zaken (HBBZ)
- f. Memorie van Toelichting op begrotingen 2007-2009
- g. Concept Memorie van Toelichting op begroting 2010
- h. Uitspraken Ombudsman
- i. Kamerstukken

### C. Algemene gedetineerdenbegeleiding en WOTS<sup>243</sup>

In beginsel krijgen alle in het buitenland gedetineerde Nederlanders consulaire begeleiding. Deze begeleiding bestaat uit een maandelijks gift van 30 euro en periodiek bezoek van een consulaire medewerker van de ambassade of het Consulaat Generaal. Daarnaast behoort financiële bemiddeling (het faciliteren van overboekingen door familie/vrienden aan gedetineerden) en de inschakeling van een vertrouwensadvocaat tot de mogelijkheden. Medewerkers van de post bezoeken gearresteerde Nederlanders zo snel mogelijk, nadat zij van hun arrestatie op de hoogte zijn gesteld. Bezoek aan een gedetineerde vindt ten minste twee keer per jaar plaats of vaker naargelang de noodzaak of behoefte daaraan. In 2007 is, ter opvolging van een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, een begin gemaakt met differentiatie van de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Doel is levering van maatwerk: monitoring op afstand voor gedetineerden die geen begeleiding nodig hebben en intensieve begeleiding voor de personen die dat wel nodig hebben vanwege bijvoorbeeld moeilijke detentieomstandigheden en/of grote afstand tot familie en vrienden. Ten behoeve van de gedetineerdenbegeleiding subsidieert BZ activiteiten en bezoeken door derde partijen gericht op reclassering en (taal)onderwijs (vanuit Reclassering Nederland) en geestelijke ondersteuning (door de Stichting Epafra). Momenteel zijn er circa 2.500 Nederlanders in het buitenland gedetineerd. Gedurende de doorlichtingperiode zijn de volgende aantallen bezoeken gebracht<sup>244</sup>:

	2006	2007	2008
Gedetineerdenbezoeken Posten	6.978	6.950	6.106
Gedetineerdenbezoeken Recl.NL	6.115	7.389	6.422
Gedetineerdenbezoeken Epafra	1.276	1.413	1.679

<sup>241</sup> Deze component is sinds 2007 in de DCZ-rapportage opgenomen.

<sup>242</sup> Bijvoorbeeld bewijs van 'in leven zijn' ten behoeve van pensioenfondsen.

<sup>243</sup> Wet Overbrenging Tenuitvoerlegging Strafvonnissen.

<sup>244</sup> Opgave DCZ.

## WOTS

De uitvoering van de Wet Overbrenging Tenuitvoerlegging Strafvonnissen (WOTS) is per land vastgelegd in bilaterale WOTS verdragen die in beginsel de executie van in het buitenland opgelegde straffen in Nederland regelt. Naast een aantal in de wet opgenomen voorwaarden, is ook een aantal criteria opgesteld waaraan de potentiële 'WOTS-er' moet voldoen om zijn (restant)-straf in Nederland uit te mogen zitten en is met een aantal landen afzonderlijke afspraken over de toepassing opgenomen in bilaterale WOTS verdragen. Beleidsmatig verantwoordelijk voor de uitvoering van de WOTS is het ministerie van Justitie. BZ heeft een verantwoordelijkheid voor onderlinge communicatie en besprekingen met de autoriteiten in het land van detentie.

Op het terrein van gedetineerdenbegeleiding is door zowel het WODC als andere onderzoekers evaluatieonderzoek verricht, onder andere naar de beweegredenen van gedetineerden. Indien nodig zal aanvullend onderzoek plaatsvinden op de posten die worden bezocht. Reeds beschikbare informatiebronnen waarvan gebruikt zal worden gemaakt voor de beantwoording van de vragen zijn:

- a. ISB-rapporten, verschenen in de doorlichtingperiode
- b. DZC-archief, kamerbrieven, antwoorden op Kamervragen, HBBZ, AR-rapporten, externe evaluaties
- c. 'Vast(gelopen) in den vreemde; Een onderzoek naar het hoge aantal Nederlanders in buitenlandse detentie', Ministerie van Justitie (januari 2008)
- d. 'Verslag van bevindingen en advies inzake het samenwerkingsmodel gevangeniswezen en reclassering', WODC (2005)
- e. 'Gedetineerdenbegeleiding Buitenland', Algemene Rekenkamer (2005)
- f. 'Gedetineerdenzorg buitenland'; Algemene Rekenkamer (2000)
- g. 'Reclassering die werkt', Jeugd & Reclassering
- h. '-De strafrechtelijke rechtshulpverlening van België, Duitsland en Frankrijk aan Nederland', WODC (2008)

| 189 |

## D. Kinderontvoeringszaken (en gijzelingen)

Het ministerie van Buitenlandse Zaken (DCZ) coördineert de internationale contacten die met de behandeling van ontvoeringszaken zijn gemoeid. Primair verantwoordelijk voor het beleid op het gebied van kinderonvoeringen is het ministerie van Justitie, en dan meer in het bijzonder de Centrale Autoriteit Kinderontvoering.

Nederland is partij bij de Haagse Conventie inzake Internationale kinderonvoeringen. Een kinderonvoering van of naar een ander land dat eveneens partij is bij dit verdrag, brengt in het bijzonder verplichtingen met zich mee op het terrein van informatievergaring en –overdracht. Ten behoeve van kinderonvoeringen naar landen die geen partij zijn bij het verdrag zijn geen verdragskaders beschikbaar. Hier komt het behandelen van een zaak, meer nog dat in situaties waarin wel verdragslanden zijn betrokken, primair aan op diplomatieke onderhandelingen. In het 'evaluatierapport betreffende de afloop van de kinderonvoeringszaak Hafez'<sup>245</sup> is een aantal (proces-)aanbevelingen gedaan met betrekking tot toekomstige kinderonvoeringszaken.

<sup>245</sup> Sondaal, mr. dr. H.H.M., oktober 2007, *Evaluatierapport betreffende de afloop van de kinderonvoeringszaak Hafez*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, vertrouwelijk rapport.

	2006	2007	2008
Kinderontvoeringszaken <sup>246</sup>	30	42	48

Voor de vragen ten aanzien van doelmatigheid en doeltreffend zal primair worden gevaren op het kompas van beschikbaar evaluatieonderzoek. Indien nodig zal additioneel onderzoek worden verricht.

Reeds beschikbare informatiebronnen waarvan gebruikt zal worden gemaakt voor de beantwoording van de vragen zijn:

ISB-rapporten, verschenen in de doorlichtingperiode

Taken en functies van de Centrale Autoriteit bij de uitvoering van het Haags

Kinderontvoeringsverdrag in Duitsland, Engeland&Wales, Frankrijk en Zweden, WODC (februari 2008)

Evaluatierapport betreffende de afloop van de kinderonvoeringszaak Hafez', mr. Dr. H.H.M. Sondaal, oktober 2007

Internationale kinderonvoering; Onderzoek naar de uitvoering van het Haags

Kinderontvoeringsverdrag vanuit Nederlands perspectief', WODC, cahier 2006-1

Internationale kinderonvoering'; Brief minister over de uitkomsten en aanbevelingen van de ad hoc werkgroep internationale kinderonvoering (april 2005)

Internationale kinderonvoering', Ministerie van Justitie (2004)

Het Haags Kinderontvoeringsverdrag', Stichting De Ombudsman

| 190 |

## E. Nationaliteitonderzoeken

Nationaliteitonderzoeken worden uitgevoerd voor de erkenning van kinderen en het al dan niet verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit. De Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN), alsmede de Wet op het Nederlanderschap en ingezetenschap, zijn richtinggevend voor het antwoord op de vraag of iemand wel of niet Nederlander is. De afgelopen jaren is een aantal wijzigingen doorgevoerd in de nationaliteitswetgeving (en paspoortwetgeving). Deze hadden enerzijds tot doel het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit aan striktere voorwaarden te koppelen en anderzijds de criteria waaronder het Nederlanderschap wordt verkregen duidelijker vast te leggen. De wijzigingen maken het bij nationaliteitonderzoeken moeilijk tot een juiste beslissing te komen. Alle oude wetsbepalingen blijven namelijk van kracht voor de periode waarop zij betrekking hadden. Beoordeling van de aanvraag van spijtoptanten, erkenningen en dergelijke moet daarom altijd in de juiste tijdsperiode geplaatst worden en op basis van de voor die periode relevante regelgeving worden beoordeeld. Vanwege het complexe karakter van nationaliteitonderzoeken zal externe expertise worden ingehuurd.

Gedurende de doorlichtingperiode zijn de volgende aantallen nationaliteitonderzoeken uitgevoerd:

	2006	2007	2008
Nationaliteitonderzoeken <sup>247</sup>	1000	1250	1500

<sup>246</sup> Opgave DCZ.

<sup>247</sup> Opgave DCZ.

Voor dit onderdeel zal expertise worden ingehuurd. Het is een complex onderwerp waarbij rekening moet worden gehouden met tal van wijzigingen die in de loop van de tijd in de wetgeving is aangebracht, maar waarbij de geschrapte bepalingen wel rechtsgeldig blijven voor de periode waarop zij betrekking hadden.

Reeds beschikbare informatiebronnen waarvan gebruikt zal worden gemaakt voor de beantwoording van de vragen zijn:

- ISB-rapporten, verschenen in de doorlichtingperiode
- Nederlanderschap in een onbegrensde wereld; advies over de meervoudige nationaliteit (okt. 2008, ACVZ)

## F. Evacuaties

Hoe en in het bijzonder wanneer een evacuatie wordt uitgevoerd is vastgelegd in het Civiel Evacuatie Plan (CEP). Het CEP beschrijft de aanloop naar en de uitvoering van een evacuatie. Naast het CEP bevindt er op de posten ook een Calamiteitenplan. Dit plan beschrijft de te treffen maatregelen bij een calamiteit, zoals het neerstorten van een vliegtuig of een terreuraanslag. Aangezien de omstandigheden bij noodsituaties niet goed voorspelbaar zijn, zijn de plannen bedoeld als een raamwerk dat voldoende flexibiliteit biedt om in te spelen op een zich voordoeende noodsituatie. Naast de plannen kunnen de posten ook gebruik maken van een Snel Consulaire Ondersteuningsteam (SCOT), bestaande uit speciaal daarvoor opgeleide BZ medewerkers die po korte termijn kunnen worden samengesteld en uitgezonden. Bij evacuaties wordt, als regel, samengewerkt met EU-partners.

De taken van de post in geval van evacuaties zijn het bijstaan van de Nederlandse gemeenschap, indien een situatie ontstaat die gevaar oplevert voor de veiligheid. Hierbij werkt BZ samen met het ministerie van Defensie dat het eventueel benodigde materieel kan leveren en de evacuatie (mede) kan uitvoeren.

Gedurende de doorlichtingperiode zijn de volgende aantallen Nederlanders uit het buitenland geëvacueerd:

	2006	2007	2008
Evacuaties <sup>248</sup>	553	39 <sup>249</sup>	0

De evacuatie uit 2006 heeft betrekking op Libanon. De evacuatie van 2007 heeft betrekking op Georgië, waarvan het transport als volgt was geregeld: 2 Nederlanders met vervoer van de Poolse Ambassade naar Jerevan, 4 Nederlanders met vervoer van de Italiaanse Ambassade naar Rome, 19 Nederlanders, 1 Slowaak en 4 Georgiërs met vervoer van de Nederlandse Ambassade naar Jerevan en 14 Nederlanders met vervoer van de Franse Ambassade naar Parijs.

Reeds beschikbare informatiebronnen waarvan gebruikt zal worden gemaakt voor de beantwoording van de vragen zijn:

- ISB-rapporten, verschenen in de doorlichtingperiode
- Het 'Libanon-evacuatie-dossier'.

<sup>248</sup> Opgave DCZ.

<sup>249</sup> Opgave HMA Tblisi.



## G. Internationale rechtshulp en uitleveringsverzoeken

De posten fungeerden samen met DCZ/CJ als schakel tussen de justitiële autoriteiten in Nederland en de justitiële autoriteiten in het buitenland. Inmiddels is deze taak overgegaan naar DJZ. De samenwerking geldt voor uitgaande (Nederlandse) rechtshulpverzoeken die zijn gericht aan de buitenlandse autoriteiten en voor inkomende rechtshulpverzoeken van het buitenland. Voor het vragen van rechtshulp door Nederland aan een ander land is in principe geen verdragsbasis vereist, hoewel de wettelijke bepalingen van het andere land voor een bepaalde vorm van rechtshulp het bestaan van een verdragsbasis kunnen vereisen. Omgekeerd geldt dat de Nederlandse wetgeving voor het uitvoeren van sommige vormen van buitenlandse rechtshulpverzoeken wél een verdragsbasis vereist, zoals een verzoek om uitlevering (aan het buitenland), of overname van een strafvonnis of een verzoek om rechtshulp waarin inzet van dwangmiddelen vereist is. Een rechtshulpverzoek waarin geen inzet van dwangmiddelen nodig is of verzoeken tot overname van strafvervolgging vereisen geen verdragsbasis, maar er bestaan in veel gevallen wel verdragen op deze terreinen. Deze verdragen zijn bedoeld om het verkeer te vergemakkelijken of de mogelijkheden te verruimen. Vaak wordt rechtshulp gevraagd of verleend op grond van een specifiek bilateraal of multilateraal rechtshulpverdrag, maar er zijn ook wereldwijde verdragen, zoals de in VN-verband tot stand gekomen drugsverdragen, die als basis voor uitlevering of overname van strafvervolgging kunnen dienen.

| 192 |

	2006	2007	2008
Intern. rechtshulp en uitleveringsverzoeken	483	369	467

Reeds beschikbare informatiebronnen waarvan gebruikt zal worden gemaakt voor de beantwoording van de vragen zijn:

- a. ISB-rapporten, verschenen in de doorlichtingperiode
- b. De Strafrechtelijke rechtshulpverlening van België, Duitsland en Frankrijk aan NL(WODC 2008).

## H. Reisadviezen

Indien de veiligheidssituatie in een bepaald gebied daartoe aanleiding geeft, verstrekt het ministerie van Buitenlandse Zaken een reisadvies. In het advies kan nagelezen worden wat de veiligheidssituatie in het betreffende gebied is en waar de reiziger rekening mee moet houden. Het reisadvies komt tot stand in overleg met de post(en) in het betreffende gebied, EU-partners en eventueel andere bevriende landen, DCZ/CM/RE, de regiodirectie, DVL en VDB. Het produceren van reisadviezen gebeurt doorlopend en daarom wordt een tabel met aantallen niet nuttig geacht.

## I. Visum en MVV aanvragen

Behoudens reizigers uit de landen waarmee visumvrijdom is overeengekomen (waaronder de Schengenlanden), moeten reizigers beschikken over een geldig visum of MVV wanneer zij het Schengegebied binnenkomen. Het ministerie van Justitie (IND) is verantwoordelijk voor het besluit een MVV af te geven en de afgifte zelf, terwijl het ministerie van Buitenlandse Zaken (DPV) verantwoordelijkheid is voor de afgifte van korte termijn visa, die worden verstrekt door de Nederlandse vertegenwoordigingen.

Op een twintigtal posten worden Regionale Support Offices (RSO) opgericht, waarmee aspecten van de consulaire dienstverlening (waaronder het visumtraject) regionaal kunnen worden gecoördineerd en afgewikkeld. Visumaanvragen zullen in de regel op de post (of het gemeenschappelijk front-office) worden ingenomen, maar de afwikkeling en besluitvorming vindt plaats op de RSO. Ondanks dat deze ontwikkeling nog niet is voltooid, speelde de voorbereiding ervan reeds in de doorlichtingperiode en zal het daarom ook aandacht krijgen. Overigens zal er bij dit onderdeel uiteraard niet alleen gekeken worden naar aanvragen, maar ook visum en MVV-verleningen.

Gedurende de doorlichtingperiode zijn de volgende aantallen visum en MVV aanvragen behandeld:

	2006	2007	2008
Visumaanvragen <sup>250</sup>	399.917	429.250	405.377
MVV's	31.256	31.748	38.532

| 193 |

### Aanvullende methode en technieken

Met behulp van NVIS zal worden gemeten hoeveel tijd gemoeid is met de afgifte van visa en MVV's.

Overige informatiebronnen waarvan gebruikt zal worden zijn:

- ISB-rapporten, verschenen in de doorlichtingperiode
- Verslagen van de DPV-adviesteams
- Onderzoek naar de ervaren knelpunten rondom visumverlening (min EZ – maart 2006).
- Advies ACVZ ontwerp visumwet (nov. 2005)
- Advies ACVZ 'MVV, weg ermee?' (september 2007)
- Advies ACVZ 'Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland' (mei 2008)
- visumverlening in Schengenverband (oktober 2003, AR)

## J EN K. Documentlegalisaties en -verificaties

Bij legalisatie wordt de formele echtheid (authenticiteit) van een buitenlands document bevestigd door na te gaan en te verklaren of deze door een bevoegde instantie is uitgegeven. Het biedt geen garantie ten aanzien van de inhoudelijke juistheid van een stuk. Bij verificatie wordt wel onderzoek gedaan naar de integriteit en echtheid van de inhoud.

Legalisatie en verificatie zijn ketenprocessen die beginnen op de post die de controle uitvoert in samenwerking met de lokale autoriteiten en eindigen bij beslissende Nederlandse instanties, zoals de IND en gemeenten, die om de legalisatie of verificatie hebben gevraagd.

<sup>250</sup> Opgave DPV.

Tussen maart 1996 en november 2004 voerde Nederland een ‘probleemlandenbeleid’ waarbij documenten uit een aantal landen standaard voorafgaand aan legalisatie werden geleverd. Dit beleid werd afgeschaft naar aanleiding van twee uitspraken van de Raad van State. Sinds mei 2006 bestaat er een nieuw beleid waarbij verificatie pas plaatsvindt wanneer een beslissende instantie in Nederland naar aanleiding van gegronde twijfel daarom verzoekt.

Gedurende de doorlichtingperiode zijn de volgende aantallen legalisaties en verificaties verricht<sup>251</sup>.

	2006	2007	2008
Documentenlegalisaties	125.005	139.374	149.221
Documentenverificaties	263	206	191

Aanvullende vraag:

Welk effect heeft het loslaten van de het probleemlanden beleid gehad?

Reeds beschikbare informatiebronnen waarvan gebruikt zal worden gemaakt voor de beantwoording van de vragen zijn:

- ISB-rapporten, verschenen in de doorlichtingperiode
- ‘Legalisatie van buitenlandse openbare akten op de posten; een werkinstructie’, DPV/DF (januari 2009)
- ‘Evaluatieonderzoek legalisatie- en verificatiebeleid’, Regioplan in opdracht van BZ (juni 2008)
- ‘Legalisatie en verificatie; Beleid ten aanzien van brondocumenten uit het buitenland ten behoeve van gebruik van bevoegde Nederlandse instanties’, Afd. Bestuursrechtspraak Raad van State (december 2005)
- ‘Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid, ACVZ (december 2002)

## L. Inburgeringsexamens

Op 15 maart 2006 trad de Wet inburgering buitenland in werking. Doel van deze wet en het daaruit voortvloeiende beleid is om nieuwkomers uit niet-westerse, MVV-plichtige landen zich in het land van herkomst voor te laten bereiden op hun komst naar Nederland door de Nederlandse taal te leren en kennis te maken met de Nederlandse samenleving. Zij worden getest door middel van een basisexamen dat telefonisch via een directe verbinding met een computer wordt afgenomen op een post. Alleen na een succesvolle afronding van het examen kunnen de nieuwkomers, indien zij ook aan de andere voorwaarden voldoen, een MVV krijgen. De invoering van het basisexamen inburgering in het buitenland maakt deel uit van het vernieuwde inburgeringstelsel, dat per 1 januari 2007 is neergelegd in de Wet Inburgering (WI). De inhoudelijke en eindverantwoordelijkheid voor het examen ligt bij het ministerie van Justitie.

<sup>251</sup> Opgave DPV. Het betreft hier zowel buitenlandse documenten voor gebruik in Nederland als Nederlandse documenten voor gebruik in het buitenland.

Gedurende de doorlichtingperiode zijn de volgende aantallen examens afgenomen<sup>252</sup>:

	2006	2007	2008
Inburgeringexamens	3.300	8.500	8.100

Reeds beschikbare informatiebronnen waarvan gebruikt zal worden gemaakt voor de beantwoording van de vragen zijn:

- a. ISB-rapporten, verschenen in de doorlichtingperiode
- b. 'onderzoek naar de werking, de resultaten en de eerste effecten van de Wet inburgering buitenland' (mei 2009)
- c. brief minister van Wonen, Wijken en Integratie, dd. mei 2009
- d. Een onderzoek naar de werking, de resultaten en de eerste effecten van de Wet Inburgering
- e. Rapport evaluatie Wet IB – financiële aspecten eindrapport
- f. juridische aspecten van de Wet IB
- g. 'Korte termijn evaluatie Wet inburgering buitenland', WODC (juni 2008)
- h. 'Advies conceptbesluit inburgering', ACVZ (november 2005)
- i. 'Juridische aspecten van gedwongen huwelijken', ACVZ (mei 2005)
- j. 'Advies conceptwetsvoorstel Wet inburgering', ACVZ (maart 2005)
- k. 'Advies wijziging Vb2000 – Wet Inburgering Buitenland, ACVZ (december 2004)
- l. 'Terugkeer: de internationale aspecten', advies ACVZ (mei 2004)
- m. 'Europeesrechtelijke grenzen aan inburgeringverplichtingen, WODC (november 2004)

| 195 |

### M en N. Algemene en individuele ambtsberichten

Algemene ambtsberichten (aab's) zijn beschrijvingen van de situatie in een bepaald land die veelal op verzoek van het ministerie van Justitie door DPV worden opgesteld en door onder meer de IND en leden van de Rechterlijke macht worden gebruikt als referentiemateriaal voor het asielbeleid. Bij uitzondering kan door DPV een 'eigen initiatief'-aab worden opgesteld. Ambtsberichten zijn door de Raad van State aangemerkt als 'deskundigenrapporten' en de inhoud moet boven elke twijfel verheven zijn en blijven. Naast de aab's worden door DPV ook individuele ambtsberichten opgesteld die betrekking hebben op één enkele persoon of situatie.

Het opstellen van (algemene) ambtsberichten verloopt volgens een vast stramien, waarbij de door het ministerie van Justitie opgestelde Terms of Reference leidend is. Daarnaast wordt gewerkt volgens een vaste procedure van checks and balances (waaronder meelezers van DPV).

Gedurende de doorlichtingperiode heeft DPV de volgende aantallen ambtsberichten opgesteld<sup>253</sup>:

	2006	2007	2008
Individuele ambtsberichten	291	250	132
Algemene ambtsberichten	31	26	26

<sup>252</sup> Opgave DPV.

<sup>253</sup> Opgave DPV.

Voor dit onderdeel zal een externe onderzoeker ingeschakeld worden om een kwaliteitsoordeel te geven. Vervolgens zal het oordeel gevraagd worden van de vaste afnemers van ambtsberichten; zoals een select aantal asieladvocaten, IND, rechters, Raad van State en, indien nodig, het Openbaar Ministerie.

Reeds beschikbare informatiebronnen waarvan gebruikt zal worden gemaakt voor de beantwoording van de vragen zijn:

- a. ISB-doorlichting DPV/AM
- b. Transparant en toetsbaar, een advies over landeninformatie in het vreemdelingenbeleid, (juli 2006, ACVZ)
- c. 'Internationale gezinsvorming begrenst? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijds bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland, WODC (Cahier 2009-4)
- d. 'Tegen de wil achtergebleven; een advies over in herkomstlanden achtergelaten vrouwen en kinderen', ACVZ (april 2005)

## 7. Rol belanghebbenden

| 196 |

De centrale belanghebbenden bij de doorlichting zijn de posten, DCZ en DPV. Het consulaire beleid wordt onder aansturing van plv. DGRC uitgevoerd door de directies DCZ en DPV, die medio 2009 zullen fuseren tot de Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid (DCM) en de posten.

Plv. DGRC stelt de ToR vast. De ToR en de uit de doorlichting voorkomende conceptrapporten worden voor commentaar aan deze belanghebbenden voorgelegd. Tijdens de doorlichting zal op basis van hierover te maken afspraken op gezette tijden met de verantwoordelijke beleidsdirectie de voortgang van de uitvoering van de doorlichting worden besproken.

Sommige consulaire zaken zijn van een gevoelige aard, zoals gedetineerdenbegeleiding en internationale ontvoering. Hoewel er voor de doorlichting contact met de betrokken personen zal worden gezocht, zal dit gebeuren in overleg met de contactpersonen op het ministerie en of de posten en zal de ingewonnen informatie alleen met de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkenen worden gebruikt voor het eindrapport. Hiermee zal de privacy van de betrokkenen beschermd worden en wordt voorkomen dat eventueel vertrouwelijke informatie publiek wordt gemaakt.

## 8. Organisatie van de doorlichting

IOB inspecteur Frans van der Wel is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze beleidsdoorlichting, daarin bijgestaan door onderzoeksmedewerker Reinier van Winden. Als interne meelezers treden inspecteurs Ted Kliest en Rita Tesselaar op.

Door middel van een aanbestedingsprocedure zal de volgende deskundigheid worden ingehuurd:

1. een 'hoofdconsultant' voor gemiddeld 4 dagen per week gedurende een periode van naar verwachting 11 maanden. Deze hoofdconsultant zal samen met en onder verantwoordelijkheid van de IOB-inspecteur de doorlichting managen en deelonderzoeken mede uitvoeren;
2. een media- en communicatiedeskundige voor een deelonderzoek met betrekking tot voorlichting en verwachtingenmanagement (naar verwachting 6 maanden, 4 dagen per week);
3. een deskundige op het gebied van nationaliteitswetgeving ten behoeve van de beleidsreconstructie op dat terrein (naar verwachting 3 maanden, 4 dagen per week);
4. een consultant die de deelstudie gedetineerdenbegeleiding/WOTS zal verrichten (3 maanden, 4 dagen per week) (\*)
5. een consultant die de oordeelvorming zal verrichten met betrekking tot de totstandkoming van de algemene ambtsberichten.

| 197 |

(\*) Wat betreft de gedetineerdenbegeleiding kan er gebruik gemaakt worden van een lopend onderzoek. De betrokken onderzoeker heeft al informatie beschikbaar die als input kan worden gebruikt en zij heeft tevens contact met gedetineerden en betrokkenen op de posten. Dit onderdeel zal, door toepassing van de percelenregeling, buiten de aanbesteding worden gehouden.

De beleidsdoorlichting zal, zoals gebruikelijk voor een IOB onderzoek, worden begeleid door een referentiegroep voor kwaliteitsbewaking. Deze zal gedurende het onderzoek advies geven over de uitvoering van beleidsdoorlichting, de conceptrapportages en het eindrapport zelf. De referentiegroep wordt voorgezeten door directeur IOB en zal bestaan uit de volgende interne en externe deskundigen op het gebied van consulaire zaken:

Interne leden:

- Vertegenwoordiger DCM (fusiedirectie van DCZ en DPV), dhr. drs. J. Peter le Poole
- Vertegenwoordiger ISB, contact via Inspecteur van dienst mw. drs. Frédérique M. de Man

Externe leden:

- Dhr. mr. dr. Hans H.M. Sondaal, vicevoorzitter van de Adviescommissie Vreemdelingen-zaken (ACVZ)
- Dhr. dr. Frans Beijaard, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Ministerie van Justitie.

## 9. Rapportage

De beleidsdoorlichting resulteert in een eindrapport dat wordt vastgesteld door directeur IOB.

Conform de regels van de RPE zal de beleidsdoorlichting, voorzien van een beleidsreactie van de minister van Buitenlandse Zaken, worden aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Daarna volgt de verspreiding van het rapport volgens de gebruikelijke procedure.

## 10. Lijst van gesproken personen

Naam	Functie
Aartsen, Wout	CFD
Beijaard, Frans	Researchmanager WODC
Carstens, André	Hoofd DCZ/CJ
Daalen, Monique van	Dir. DCZ
Doorn, Marcus van	Hoofd DCZ/CU
Henneman, Jan	Plv. DGRC
Herkens, Jelle Jan van	vml. medewerker post Miami
Man, Frédérique de	ISB
Marres, Pieter	vml. CdP Bangkok
Schaapveld, Han Maurits	Dir. DPV
Schröder, Matthijs	plv. hoofd DCZ/CJ
Schutter, Anneke	DCZ/CJ
Smit, Hans	DJZ/CR
Sondaal, Hans	vicevoorzitter ACVZ en vml. DGRC
Thewessen-Eeltink, Mieke	DJZ/BR
Wolk, Koen van der	Hoofd DCZ/CM
Zeeuw, Jaap van der	Hoofd DCZ/AM

## 11. Lijst van afkortingen

ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Aab	Algemeen Ambtsbericht
CEP	Civiel Evacuatie Plan
DCM	Directie Consulaire zaken en Migratiebeleid
DCZ	Directie Consulaire Zaken
DGRC	Directeur Generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken
DJZ	Directie Juridische Zaken
DPV	Directie Personenverkeer Migratie en Vreemdelingenzaken
DVL	Directie Communicatie en Voorlichting
EU	Europese Unie
HDIO	Hoofddirecteur Informatiseringontwikkeling
ICT	Informatie en Communicatietechnologie
IND	Immigratie en Naturalisatie Dienst
ISB	Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering
M	Ambtelijke afkorting voor de minster van Buitenlandse Zaken
MVV	Machtiging Voorlopig Verblijf
NVIS	Nieuw Visum Informatie Systeem
OD	Operationele Doelstelling
RAAS	Reisdocumenten aanvraag en archief station
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie
RSO	Regional Support Office
RWN	Rijkswet op het Nederlandschap
S	Secretaris-generaal
WI	Wet Inburgering
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WOTS	Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen



De genoemde formele 'indicatoren' zijn terug te vinden in MvT's van de respectieve begrotingen, relevante wetgeving en HBBZ. Het betreft 'indicatoren' die betrekking hebben op doelmatigheid en doeltreffendheid. Sommige kunnen ook worden bestempeld als uitgangspunten.

Deelonderzoek	Formele 'indicatoren' in wet of MvT	Methoden	Doelmatigheid
<b>A. Reisdocumenten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentage schriftelijke klachten bij afgifte reisdocumenten (max 0,34% in 2008)</li> <li>• percentage paspoorten dat binnen wettelijke termijn van 28 dagen is verstrekt (87%)</li> <li>• Percentage schriftelijk klachten bij afgifte reisdocumenten (0,034% in 2010)</li> <li>• introductie afname biometrische gegevens conform EU Commissie vastgestelde planning (2010).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dossierstudie</li> <li>• Literatuurstudie</li> <li>• Observatie</li> <li>• Interviews</li> </ul>	1. Kan aan de vraag naar reisdocumenten worden voldaan?
<b>B. Bijstand algemeen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BZ /posten is georganiseerd en voorbereid om in geval van grootschalige rampen of terroristische aanslagen adequate en efficiënte consulaire hulp te bieden aan NL-ers, met door inzet SCOT, het CTT en op crisis toegesneden programmatuur (2007).</li> <li>• handhaving van de paraatheid bij calamiteiten en crises in het buitenland, in samenwerking met EU- en andere partners (2009).</li> <li>• Uitrol KOMPAS (2010)</li> <li>• Met relevante partners invulling gegeven aan werkafspraken over de begeleiding en opvang van Nederlandse psychiatrische patiënten die in het buitenland in de problemen zijn gekomen. (2010)</li> <li>• Inzet op veiligheid en terugkeer van Nederlanders die in het buitenland gegijzeld of ontvoerd worden (2010).</li> <li>• notariële aktes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dossierstudie</li> <li>• Literatuurstudie</li> <li>• Interviews</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Is, gedurende de doorlichtingperiode, door een aanvrager van consulaire bijstand, een beroep gedaan op een vertegenwoordiging van een EU-lidstaat, en zo ja, hoe verliep dit?</li> <li>2. Kan aan het beroep op consulaire bijstand worden voldaan?</li> <li>3. Wordt, bij het opstellen van notariële aktes gekeken naar het zgn. Consulair besluit (absolute competentie?)</li> <li>4. Wat zijn de ervaringen met de SCOT-teams?</li> </ol>

Doeltreffendheid	Verwachtingenmanagement	Onderzoeksmateriaal
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wordt aan de in de MvT genoemde indicator (&lt;0,034% klachten) voldaan?</li> <li>2. Wordt aan de in de MvT genoemde indicator (verstrekking 87% paspoorten binnen 28 dagen)</li> <li>3. Ligt de implementatie van het 'biometrie' project op schema?</li> <li>4. Werkt biometrie cfm verwachting?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zijn de tijden waarop reisdocumenten kunnen worden aangevraagd duidelijk?</li> <li>2. Hoe worden de aanvragers bejegend, wat zijn de instructies wat betreft de communicatie met de aanvragers?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. ISB-rapporten, verschenen in de doorlichtingperiode</li> <li>b. Verslagen van de DCZ-adviesteams</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Worden de juiste aktes opgesteld, binnen de voorgeschreven periode?</li> <li>2. Ligt de implementatie van KOMPAS op schema?</li> <li>3. Hoeveel gijzelingszaken zijn succesvol afgewikkeld? Welke complicaties deden zich daarbij voor?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zijn de tijden waarop consulaire bijstand kan worden ingeroepen voldoende duidelijk?</li> <li>2. Is het voor zowel de post als aanvrager van bijstand voldoende duidelijk wat er aan bijstand verleend kan worden?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. ISB-rapporten, verschenen in de doorlichtingperiode</li> <li>b. Ramp in Zuid-Azië en Oost-Afrika'; Brief minister over het verlenen van consulaire bijstand ten behoeve van de Nederlanders die in het buitenland getroffen zijn door deze ramp (2005)</li> <li>c. 'Organisatie van de consulaire en economische dienstverlening', R. van Roeden en C. Lobbezoo, Den Haag, 3 december 2007</li> <li>d. ISB rapporten 2007 tot heden</li> <li>e. Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse zaken (HBBZ)</li> <li>f. Memorie van Toelichting op begrotingen 2007-2009</li> <li>g. Concept Memorie van Toelichting op begroting 2010</li> <li>h. HBBZ-Consulaire normen.</li> </ol>

<p><b>C. Gedetineerden- begeleiding en WOTS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maandelijkse gift van € 30,-</li> <li>• Herziane bezoekenorm is geïmplementeerd (2007)</li> <li>• Percentage gedetineerden dat minimaal twee keer per jaar is bezocht (min 90%, in 2008).</li> <li>• Uitwerking van de beleidsbrieven gedetineerdenbegeleiding buitenland. (2009)</li> <li>• uitvoering van het beleid op gebied van gedetineerdenbegeleiding buitenland, waarbij meer aandacht voor differentiatie bezoekfrequentie, zodat meer maatwerk kan worden geleverd.</li> <li>• WOTS-verdragen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dossierstudie</li> <li>• Literatuurstudie</li> <li>• Interviews</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Worden de gedetineerdenbezoeken goed en tijdig afgestemd met Reclassering NL en Epafras?</li> <li>2. Kunnen de posten aan de vraag naar gedetineerden begeleiding en de WOTS-verzoeken voldoen?</li> </ol>
<p><b>D. Kinderont- voeringen en gijzelingen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haagse Conventie inzake Kinderontvoeringen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dossierstudie</li> <li>• Literatuurstudie</li> <li>• Interviews</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zijn er instructies voor de afhandeling van kinderonvoeringszaken vastgelegd?</li> <li>2. Met wat voor onvoorziene omstandigheden bij de afhandeling kreeg men te maken, hoe werd daarmee omgegaan?</li> </ol>

<p>1. Is er sprake van een goede spreiding van bezoek door de verschillende organisaties?</p> <p>2. Worden de contactpersonen en andere achterblijvers in Nederland naar tevredenheid op de hoogte gehouden van de situatie van de gedetineerde in kwestie?</p> <p>3. Zijn alle giften binnen de gestelde termijnen betaald?</p> <p>4. Welke percentage gedetineerden wordt ten minste 2 keer per jaar bezocht?</p> <p>5. Hoeveel WOTS-zaken zijn succesvol afgewikkeld?</p>	<p>1. Worden de gedetineerden voldoende geïnformeerd over welke begeleiding zij precies kunnen verwachten?</p>	<p>a. Dossierstudie, DZC-archief, kamerbrieven, antwoorden op Kamervragen, HBBZ, AR-rapporten, externe evaluaties</p> <p>b. 'Vast(gelopen) in den vreemde; Een onderzoek naar het hoge aantal Nederlanders in buitenlandse detentie', Ministerie van Justitie (januari 2008)</p> <p>c. 'Verslag van bevindingen en advies inzake het samenwerkingsmodel gevangeniswezen en reclassering', WODC (2005)</p> <p>d. 'Gedetineerdenbegeleiding Buitenland', Algemene Rekenkamer (2005)</p> <p>e. 'Gedetineerdenzorg buitenland'; Algemene Rekenkamer (2000)</p> <p>'Reclassering die werkt', Jeugd &amp; Reclassering</p>
<p>1. Hoeveel zaken zijn met positief resultaat afgehandeld in de geest van het verdrag?</p>	<p>1. Wordt voldoende duidelijk gemaakt wat de betrokkenen kunnen verwachten van BZ?</p> <p>2. Hoe wordt er omgegaan met publiciteit/de pers?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DCZ-archief</li> <li>• Taken en functies van de Centrale Autoriteit bij de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag in Duitsland, Engeland&amp;Wales, Frankrijk en Zweden, WODC (februari 2008)</li> <li>• Evaluatierapport betreffende de afloop van de kinderonvoeringszaak Hafez', mr. Dr. H.H.M. Sondaal, oktober 2007</li> <li>• Internationale kinderonvoering; Onderzoek naar de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag vanuit Nederlands perspectief', WODC, cahier 2006-1</li> <li>• Internationale kinderonvoering'; Brief minister over de uitkomsten en aanbevelingen van de ad hoc werkgroep internationale kinderonvoering (april 2005)</li> <li>• Internationale kinderonvoering', Ministerie van Justitie (2004)</li> <li>• Het Haags Kinderontvoeringsverdrag', Stichting De Ombudsman</li> <li>• HBBZ</li> </ul>

<p><b>E. Nationaliteits onderzoek</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wet op het Nederlanderschap, m.n. de bepalingen voor toekenning Nederlandse nationaliteit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dossierstudie</li> <li>• Literatuur studie</li> <li>• Interviews</li> </ul>	
<p><b>F. Evacuaties</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De post staat de Nederlandse gemeenschap bij in situaties die gevaar opleveren voor de veiligheid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dossierstudie</li> <li>• Literatuur studie</li> <li>• Interviews</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Is de post voldoende toegerust een evacuatie te coördineren?</li> <li>2. Is er voldoende materieel en materiaal beschikbaar de evacuatie uit te voeren?</li> <li>3. Hoe vindt de internationale afstemming en communicatie plaats?</li> </ol>
<p><b>G. Internationale rechtshulp- en uitleverings- verzoeken</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dossierstudie</li> <li>• Literatuur studie</li> <li>• Interviews</li> </ul>	
<p><b>H. Reisadviezen</b></p>	<p>Het ministerie:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. verstrekt actuele reisadviezen over landen (gebieden) als de veiligheidssituatie daartoe aanleiding geeft</li> <li>2. zorgt ervoor dat deze reisadviezen zowel via internet als telefonisch voor iedereen beschikbaar zijn.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dossierstudie</li> <li>• Literatuur studie</li> <li>• Interviews</li> </ul>	

<p>1. Leiden nationaliteits-onderzoeken tot de juiste uitkomst?</p>	<p>1. Worden de aanvragers voldoende geïnformeerd, over o.a. de procedure?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DCZ-archief</li> <li>• Kamerbrieven</li> <li>• Antwoorden Kamervragen - wet- en regelgeving</li> <li>• HBBZ</li> <li>• Nederlanderschap in een onbegrensde wereld; advies over de meervoudige nationaliteit (oktober 2008, ACVZ)</li> </ul>
<p>1. Zijn alle evacués gedurende de doorlichtingperiode veilig geëvacueerd? Waar lagen complicaties?</p>	<p>1. Werden de evacués voldoende geïnformeerd over het belang en de uitvoering van de evacuatie? 2. Worden achterblijvers in Nederland voldoende op de hoogte gehouden bij een evacuatie? 3. Hoe wordt er omgegaan met publiciteit / de media?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ramp in Zuid-Azië en Oost-Afrika'; Brief minister over het verlenen van consulaire bijstand ten behoeve van de Nederlanders die in het buitenland getroffen zijn door deze ramp (2005)</li> <li>• Libanon-dossier</li> <li>• HBBZ</li> </ul>
<p>1. Hoeveel rechtshulp- en uitleveringsverzoeken zijn hebben daadwerkelijk tot de gevraagde hulp of uitlevering geleid?</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Antwoorden Kamervragen</li> <li>• HBBZ</li> <li>• 'De strafrechtelijke rechtshulpverlening van België, Duitsland en Frankrijk aan Nederland', WODC (2008)</li> </ul>
<p>1. Hoeveel reisadviezen zijn er opgesteld? 2. Hoe worden deze gewaardeerd door externe partijen? 3. Zijn reisadviezen beschikbaar voor de doelgroep?</p>	<p>1. Leveren de reisadviezen voldoende informatie om Nederlanders goed voor te bereiden op hun reis? 2. Hoe worden de reisadviezen beoordeeld door derde organisaties (SGR, reisbureau e.d.).</p>	

<b>I. Visum en MVV aanvragen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NVIS geïmplementeerd (2007).</li> <li>• EU-visum-, asiel en migratiebeleid, met speciale aandacht voor de externe dimensie van dit beleid en samenwerking derde landen (2007).</li> <li>• ondanks groei aantal visumaanvragen zullen dienstverlening en klantgerichtheid worden verzekerd/verbeterd door samenwerking met andere lidstaten (2008/9).</li> <li>• Percentage visumaanvragen kort verblijf dat binnen 7 weken wordt afgehandeld (90% in 2010)</li> <li>• opstellen ontwerp Rijksvisumwet (2010)</li> <li>• aansluiting NVIS op EUVIS (2010)</li> <li>• Dienstverlening en klantgerichtheid worden verzekerd en verbeterd, door in toenemende mate met andere Schengenpartners samen te werken op het gebied van visumvertegenwoordiging en dmv Schengen-aanvraagkantoren (2010)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dossierstudie</li> <li>• Literatuurstudie</li> <li>• Interviews</li> </ul>	
<b>J. en K. Legalisatie en verificatie<sup>254</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• posten zijn in staat alle verzoeken tot legalisatie te behandelen (2007).</li> <li>• Intensievere samenwerking met EU partners met het oog op vaststellen betrouwbaarheid buitenlandse brondocumenten te vergroten (2007).</li> <li>• samenwerking KMAR en IND is geïntensiveerd door kennisoverdracht en harmonisering informatiesystemen (2007/8 en 9).</li> <li>• posten zullen alle verzoeken tot legalisatie en verificatie van buitenlandse brondocumenten op correcte en efficiënte wijze behandelen.</li> <li>• succesvolle implementatie van het nieuw verificatie- en legalisatiebeleid (2008/9).</li> <li>• uitvoering van de verbetermaatregelen naar aanleiding van het WODC onderzoek ter zake legalisatie en verificatie beleid (2010).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dossierstudie</li> <li>• Literatuurstudie</li> <li>• Interviews</li> </ul>	

<sup>254</sup> Aanvullende beschrijvende vraag: welk effect heeft het loslaten van het 'problemlandenbeleid' gehad?

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Is NVIS al op alle posten geïmplementeerd en hoe verloopt de geplande aansluiting op EUVIS?</li> <li>2. Welke percentage visum-aanvragen is binnen 7 weken afgehandeld?</li> <li>3. Zijn alle EU afspraken in het beleid opgenomen?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zijn de tijden waarop visa en MVV-aanvragen kunnen worden aangevraagd duidelijk?</li> <li>2. Is het de aanvrager duidelijk aan welke voorwaarden hij/zij moet voldoen?</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderzoek naar de ervaren knelpunten rondom visumverlening (min EZ – maart 2006).</li> <li>• Advies ACVZ ontwerp visumwet (nov. 2005)</li> <li>• visumverlening in Schengenverband (oktober 2003, AR).</li> <li>• HBBZ</li> </ul>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wordt bij de afgifte/behandeling van de aanvragen aan de wettelijke voorwaarden voldaan?</li> <li>2. Zijn aanvragende organisaties (gemeenten e.d.) tevreden met de geleverde diensten?, met welk resultaat?</li> <li>3. In hoeverre zijn de verbetermaatregelen, aanbevolen door WODC, geïmplementeerd?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wordt de aanvrager voldoende duidelijk gemaakt welke dienst geleverd kan worden?</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘Legalisatie van buitenlandse openbare akten op de posten; een werkinstructie’, DPV/DF (januari 2009)</li> <li>• ‘Evaluatieonderzoek legalisatie- en verificatiebeleid’, Regioplan in opdracht van BZ (juni 2008)</li> <li>• ‘Legalisatie en verificatie; Beleid ten aanzien van brondocumenten uit het buitenland ten behoeve van gebruik van bevoegde Nederlandse instanties’, Afd. Bestuursrechtspraak Raad van State (december 2005)</li> <li>• ‘Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid, ACVZ (december 2002)</li> </ul>



<p><b>L. Inburgering buitenland</b></p>	<p>Het inburgeringexamen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dossierstudie</li> <li>• Literatuurstudie</li> <li>• Interviews</li> </ul>	
<p><b>M. en N. Algemene en individuele ambtsberichten</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afspraken met justitie ex ante over opleveringstermijnen.</li> <li>• In 2007 ca 35 aab.</li> <li>• iab en aab zullen zorgvuldig en binnen afgesproken termijn worden geleverd (2008/9).</li> <li>• iab en aab zullen zorgvuldig en binnen afgesproken termijn worden geleverd, met in het licht van het AO ambtsberichten van 30 september 2008 (2010).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dossierstudie</li> <li>• Literatuurstudie</li> <li>• Peer-review</li> <li>/ - Interview van gebruikers aab-informatie</li> </ul>	

<p>1. Vervullen de toegewezen posten de rol binnen het vreemdelingenbeleid naar behoren volgens de partners?</p>	<p>1. Zijn de tijden waarop het inburgeringsexamen kan worden afgelegd duidelijk? 3. Zijn de voorwaarden voor inburgering voldoende duidelijk?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘Korte termijn evaluatie Wet inburgering buitenland’, WODC (juni 2008)</li> <li>• ‘Advies concept-Besluit inburgering’, ACVZ (november 2005)</li> <li>• ‘Juridische aspecten van gedwongen huwelijken’, ACVZ (mei 2005)</li> <li>• ‘Advies conceptwetsvoorstel Wet inburgering’, ACVZ (maart 2005)</li> <li>• ‘Advies wijziging Vb2000 – Wet Inburgering Buitenland, ACVZ (december 2004)</li> <li>• ‘Terugkeer: de internationale aspecten’, advies ACVZ (mei 2004)</li> <li>• ‘Europeesrechtelijke grenzen aan inburgeringverplichtingen, WODC (november 2004)</li> </ul>
<p>1. Zijn de eindgebruikers van de ambtsberichten van mening dat het geleverde product conform de ToR is opgesteld? Voorziet het eindproduct in de informatiebehoefte? 2. Zijn er in 2007 daadwerkelijk circa 35 aab’s opgesteld en hoe staat dit in verhouding met de andere jaren? 3. Worden iab en aab opgeleverd volgens de afspraken van het AO van 30 september?</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparant en toetsbaar, een advies over landeninformatie in het vreemdelingenbeleid, (juli 2006, ACVZ)</li> <li>• ‘Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdeis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland, WODC (Cahier 2009-4)</li> <li>• ‘Tegen de wil achtergebleven; een advies over in herkomstlanden achtergelaten vrouwen en kinderen’, ACVZ (april 2005)</li> </ul>

## Bijlage 5 Lijst van geïnterviewde personen

### Ministerie van Buitenlandse Zaken

K. van der Wolk † Plaatsvervangend directeur van de directie Consulaire Zaken tevens hoofd van de afdeling Consulair Maatschappelijke Zaken

#### Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid (DCM)

P. Berk Casemanager Azië en Noord-Amerika DCM/CA  
Mw. I. Bezemer Senior medewerker DCM/RL  
Mw. L. de Boer Casemanager Europa DCM/CA  
A. Carstens Afdelingshoofd DCM/RL  
Mw. M. Diks Beleidsmedewerker DCM/CA  
M. van Doorn Controller DCM/CU  
C. Hersbach Coördinerend beleidsmedewerker reisadviezen en evacuaties DCM/CA  
  
Mw. W. van der Hoeven Adviseur unit kwaliteitsontwikkeling visumverlening DCM/VV  
B. Janse Clusterhoofd Consulair Diensten Centrum DCM/SO  
J. de Kubber Senior jurist bezwaar en beroep DCM/SO  
P. van der Laan Adviseur DCM/VV  
P. van der Lecq Beleidsmedewerker reisadviezen en evacuaties DCM/CA  
P. de Leeuw Communicatiemedewerker DCM/SO  
A. van Leeuwen Afdelingshoofd DCM/CA  
P. Lucas Coördinerend beleidsmedewerker DCM/RL  
Mw. C. Lugtenburg Financieel adviseur DCM/CU  
Mw. T. Martens Plv. afdelingshoofd DCM/CA  
P. van Oostveen Coördinator unit kwaliteitsontwikkeling visumverlening DCM/VV  
E. van Oudheusden Plv. regiocoördinator Europa, Midden Oosten en Azië / beleidsmedewerker DCM/AT  
  
H. Peters Directeur-benoemd  
Mw. A. Pfaff Casemanager Afrika DCM/CA  
P. Le Poole Afdelingshoofd DCM/SO  
R. Pruijms Senior beleidsmedewerker DCM/RL  
R. Quarles van Ufford Regiocoördinator Afrika en westelijk halfrond DCM/AT  
H. Schaapveld Directeur  
Mw. A. Schutter Senior beleidsmedewerker DCM/RL  
P. Thépass Beleidsmedewerker DCM/RL  
Mw. J. Verweij Medewerker reisadviezen en evacuaties DCM/CA  
H. Voerman Beleidsmedewerker DCM/CA  
H. Vos Afdelingshoofd DCM/VV  
Mw. M. van de Wiel Beleidsmedewerker bezwaar en beroep DCM/SO  
Mw. S. van 't Wout Clusterhoofd bezwaar en beroep DCM/SO  
F. Zaat Projectleider consulaire tarieven DCM/AT

A. van der Zee	Casemanager Midden-Oosten DCM/CA
J. van der Zeeuw	Afdelingshoofd DCM/AT

### Directie Juridische Zaken (DJZ)

Mw. A. Haitsma	Medewerker internationale rechtshulpverzoeken
Mw. M. Hector	Jurist internationaal recht
J. Hoogveld	Jurist Europees recht
Mw. A. Krois	Jurist internationale rechtshulpverzoeken
N. van der Laan	Administratief juridisch medewerker bestuursrecht
F. van Oosten	Jurist civiel recht
H. Smit	Plv. clusterhoofd civiel recht, jurist
Mw. M. Thewessen-Eeltink	Jurist bestuursrecht
Mw. H. de Weerd	Jurist bestuursrecht

### Directie Voorlichting en Communicatie (DVL)

Mw. I van Overveld	Afdelingshoofd algemeen beleid (DVL/AB)
G. Broekstra	Webcoördinator
C. Prommersberger	Persvoorlichter consulaire zaken

### Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering (ISB)

Mw. F. de Man	Inspecteur
E. Middeldorp	Inspecteur

| 211 |

### Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit (VCI)

W. de Boer	Centrale crisiscoördinator
------------	----------------------------

### Overigen

K. de Beer	Directeur-generaal taakstelling
Mw. M. van Daalen	Plaatsvervangend secretaris-generaal, voormalig directeur Consulaire Zaken
J. Henneman	Ambassadeur Tsjechische Republiek, voormalig plv. directeur-generaal regiobeleid en consulaire zaken (tot oktober 2009)
W. Aartsen	Centrale Facilitaire Dienst
P. Marres	Projectleider herinrichting informatievoorziening DDI, voormalig ambassadeur Bangkok (tot september 2008)
J. van Herksen	Voormalig consulaire medewerker consulaat-generaal Miami
M. Schröder	Voormalig plv. hoofd consulaire zaken DCZ/CJ (tot 2009)
H. Sondaal	Vice-voorzitter ACVZ, gepensioneerd directeur-generaal regiobeleid en consulaire zaken en voormalig ambassadeur
Mw. D. Bonis	Directeur DAF, voormalig ambassadeur Syrië
Mw. A. Cetinel	Lid SCOT team
D. Fengler	Plv. controller DSO/CU, voormalig hoofd consulaire zaken ambassade Venezuela
M. Thijsebaard	Consulaire medewerker ambassade Mexico

## KONINKRIJKSVERTEGENWOORDIGINGEN

### Ambassade Ankara

H. Corver	Hoofd bedrijfsvoering en consulaire zaken
JP. Dirkse	Chef de Poste
Mw. L. Hemmes	Hoofd visum afdeling
S. Janssen	Plv. hoofd politieke zaken
W. van Rossem	Hoofd economische afdeling

### Ambassade Cairo

G. Abdel Malak	Visummedewerker
M. Abdel Rahman	Visummedewerker
M. Anwar Rizkalla	Visummedewerker
Mw. S. Blankhart	Chef de Poste
Mw. B. Ghazal-van Dorrestein	Consulair medewerker
Mw. N. Farid	Consulair medewerker
P. van der Goes	Plv. beslismedewerker visa
O. Genee	Plv. Chef de Poste
K. van Lieshout	Beleidsmedewerker pers en politieke zaken
Mw. A. Manuputty	Hoofd visum afdeling
Mw. M. van 't Pad Bosch	Beleidsmedewerker public diplomacy
Mw. T. Rutten	Consulair medewerker
Mw. D. Schipper	Plv. hoofd bedrijfsvoering en consulaire zaken
D. Sol	Hoofd bedrijfsvoering en consulaire zaken

### Ambassade Madrid

B. Duys	Plv. hoofd consulaire zaken
J. Hendrichs	Hoofd bedrijfsvoering en consulaire zaken
Mw. M. Kroodisma	Consulair medewerker
Mw. I. Soffner	Consulair medewerker
P. van Wulfften Palthe	Chef de Poste

### Ambassade Parijs

Mw. A. Gerlach	Consulair medewerker
Mw. K. Graus	Plv. hoofd consulaire zaken
K. Kole	Plv. Chef de Poste
Mw. H. Kool	Consulair medewerker
Mw. M. Meis	Consulair medewerker
Mw. A. Neuman	Consulair medewerker
Mw. E. Roeland	Consulair medewerker
Mw. M. Start	Consulair medewerker
Mw. J. Sultan	Consulair medewerker
G. van de Wetering	Hoofd consulaire zaken

### Ambassade Pretoria

Mw. M. Botha	Consulair medewerker Regional Support Office
S. Craemer	Consulair medewerker
Mw. C. Goldschmeding	Consulair medewerker
T. van den Heuvel	Consulair medewerker Regional Support Office
Mw. S. Jansen	Consulair beslismedewerker
Mw. K. van der Kamp	Consulair medewerker
P. Mauritz	Hoofd consulaire zaken
P. Mollema	Plv. Chef de Poste
W. Schippers	Hoofd bedrijfsvoering / hoofd Regional Support Office
Mw. A. Steenberg	IND liaison officer
A. Vos	Consulair medewerker
R. de Vos	Chef de Poste
Mw. M. de Wet	Consulair medewerker

### Ambassade Rabat

A. van Aggelen	Chef de Poste
Mw. E. van de Bovenkamp	Voormalig consulair medewerker
Mw. S. Elhamri	Consulair medewerker
R. Mouwen	Hoofd consulaire zaken
M. Schröder	Plv. Chef de Poste
Mw. J. Thurkow	Hoofd visumafdeling

| 213 |

### Ambassade Tel Aviv

Mw. E. Baruch-den Duijf	Consulair medewerker
Mw. H. Bruins	Plv. beslismedewerker visa / archivaresse
R. Buffinga	Plv. Chef de Poste / hoofd politieke zaken
I. Cohen	Tweede ambassadesecretaris
M. den Hond	Chef de Poste
J. Lubbers	Hoofd bedrijfsvoering en consulaire zaken
Mw. A. Rotholz-van Beek	Consulair medewerker
Mw. K. Shkury-Zweers	Plv. hoofd bedrijfsvoering en consulaire zaken
J. van der Zande	Eerste ambassadesecretaris economische en politieke zaken

### Consulaat-generaal Istanbul

R. Bacanli	Consulair medewerker
Mw. G. Bas	Consulair medewerker
Mw. Y. Geelen	IND liaison officer
Mw. A. van Hoek	Consulair medewerker
O. Kervers	Chef de Poste
Mw. M. Lamaker	Consulair medewerker
Y. van der Wijngaart	Hoofd consulaire zaken

### Consulaat-generaal Kaapstad

Mw. M. van der Heijden	Officemanager
Mw. R. Maritz	Consulair medewerker
H. Möller	Medewerker bijzondere opdrachten, waarnemend consul
M. Moolman	Consulair medewerker
Mw. P. Schindeler	Hoofd consulaire zaken, beleidsmedewerker
Mw. I. Solinas	Consulair medewerker
D. de Waal	Chef de Poste

### Honorair consulaat La Nucía

E. Durieux	Honorair consul
Mw. P. Koeman	Consulair medewerker
Mw. M. Willemsen	Consulair medewerker

### Nederlandse vertegenwoordiging Ramallah

F. van Eijk	Hoofd bedrijfsvoering en consulaire zaken
Mw. R. Freij-Anbar	Consulair medewerker
Mw. J. Koning	Plv. hoofd bedrijfsvoering en consulaire zaken
J. Twiss Quarles van Ufford	Chef de Poste
A. van der Vorst	Plv. Chef de Poste

| 214 |

### Overigen

Mw. M. Baan	Consulair medewerker honorair consulaat Tenerife
Mw. J. Heynes	Hoofd visumafdeling Duitse ambassade Pretoria
Mw. B. Jünger	Derde secretaris juridische en consulaire zaken Duitse ambassade Tel Aviv
A. Jürgens	Hoofd consulaire zaken Duitse consulaat Tel Aviv
A. Kauke	Chef de Poste Duitse consulaat-generaal Kaapstad
Mw. M. van Leeuwen	Consulair medewerker honorair consulaat Palma de Mallorca
C. Scheibe	Hoofd consulaire zaken Duitse ambassade Pretoria
Mw. T. Schmechtolt	Uitgezonden consulaire medewerker Duitse ambassade Tel Aviv
S. Veeh	Derde ambassadesecretaris Duitse ambassade Tel Aviv
Mw. B. Voss	Hoofd juridische en consulaire zaken Duitse ambassade Tel Aviv





## Openbaar Ministerie

### *Arrondissementsparket Den Haag*

G. Franssen                      Officier van Justitie internationale rechtshulp Den Haag  
D. Lugtenberg                    Specialistisch parketsecretaris internationale rechtshulp  
Den Haag

### *Parket-generaal*

J. Eversdijk                        Beleidsmedewerker kinderontvoeringen parket-generaal  
Den Haag

## Overig<sup>255</sup>

N.N.                                 Twee gedetineerden in Marokko  
Twee gedetineerden in Spanje  
Vijf gedetineerden in Turkije  
N.N.                                 3 ouders van ontvoerd kind

## Reclassering Nederland

J. Peitsman                        Bezoekvrijwilliger Reclassering Nederland in Spanje  
Mw. L. Kleinveld                Bezoekvrijwilliger Reclassering Nederland in Marokko  
R. Streng                            Bureauhoofd Bureau Buitenland

## USAR

J. Bron                                Brandweer Den Haag operationeel USAR commandant Haïti

## Bijlage 6 Verantwoording gebruik enquêtes RNW en Universiteit van Tilburg

### 6.1 Enquête RNW

De enquête die Radio Nederland Wereldomroep heeft afgenomen is ingevuld door 975 Nederlanders die in 105 verschillende landen wonen. Bijna alle respondenten hebben contact gehad met ambassades of consulaten, meer dan 80 procent tenminste één tot vier maal. De meeste contacten lagen op het gebied van burgerzaken (visa, paspoorten of legalisatie van documenten).

De Wereldomroep heeft de enquête uitgevoerd naar aanleiding van berichten van luisteraars over paspoortkwesties, dubbele nationaliteiten, emigratie, remigratie of het (her) verkrijgen van het Nederlanderschap.

Voor deze beleidsdoorlichting is het bronbestand van de RNW opnieuw geanalyseerd. De onderdelen van de enquête die uiteindelijk gebruikt zijn voor de beleidsdoorlichting betreffen de tevredenheid van respondenten over de dienstverlening in het algemeen en afgezet tegen het onderwerp waar zij contact over hebben gehad. Alleen significante verschillen tussen groepen gebruikers worden in deze beleidsdoorlichting gebruikt.

| 217 |

### 6.2 Universiteit van Tilburg

In het kader van een promotieonderzoek aan de Universiteit van Tilburg over begeleiding aan Nederlanders in buitenlandse detentie is in 2008 een schriftelijke vragenlijst gestuurd naar alle Nederlanders in buitenlandse detentie. In totaal hebben 584 Nederlanders die gedetineerd waren in 54 landen deelgenomen aan het onderzoek. Met een totaal aantal gedetineerden op 1 april 2008 van 2.606 is dit een respons van 22,4 procent. Op 1 april 2008 was het aantal gedetineerden in deze 54 landen 2.415 en het totale aantal in de wereld was 2.606. Dit maakt dat de respons afkomstig is uit landen waar in totaal 93 procent van alle Nederlanders in buitenlandse detentie is gedetineerd. Er zijn slechts 12 landen in de wereld waar per land meer dan 3 Nederlanders gedetineerd waren op 1 april 2008 en waarvan geen respons is ontvangen.<sup>256</sup> Bij twee van deze landen (Cuba en Japan) was vooraf door de Nederlandse post aangegeven dat het niet mogelijk was om een vragenlijst aan de gedetineerden uit te reiken. Ook voor Marokko gold dit verbod, maar tijdens het IOB bezoek zijn de interviews alsnog afgenomen.

<sup>256</sup> Deze landen zijn: Bolivia (8), Cuba (12), Cyprus (8), Jamaica (6), Japan (28), Malta (4), Pakistan (4), Panama (16), Uruguay (4), Verenigde Arabische Emiraten (5), Zuid-Afrika (6), Zwitserland (14).

## Bijlage 7 Datatabellen van de enquêtes

### 7.1 Postenenquête

#### Responsverantwoording

De enquête is uitgezet onder 137 posten, hiervan hebben 95 posten gereageerd. Dit is een respons van 69 procent. De enquête is geanalyseerd met behulp van een statistisch programma. In deze bijlage worden alleen de tabellen getoond van vragen die door ten minste 75 procent van de respondenten zijn beantwoord. Daarnaast worden er enkele kruistabellen getoond. De verbanden die in deze tabellen worden getoond zijn significant met een betrouwbaarheidsniveau van 95 procent of hoger. Kruistabellen die niet aan dit criterium voldoen zijn niet in deze bijlage opgenomen.

#### Tabellen:

##### Uitgezonden ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van de consulaire functie

	Aantal	Fte
Minimum	1	1
Maximum	8	8
Gemiddeld	3	1,5

| 218 |

##### Lokale medewerkers die betrokken zijn bij de uitvoering van de consulaire functie

	Aantal	Fte
Minimum	1	1
Maximum	18	17,5
Gemiddeld	4	3

##### Gemiddelde tijdsbesteding per type consulaire werkzaamheden

	Fte	%
Gedetineerdenbegeleiding	0,6	12
Visa	0,7	48
Reisdocumenten	2,2	28
Algemeen maatschappelijke consulaire dienstverlening	1,1	19

**Gemiddeld aantal aangevraagde en afgegeven documenten**

	Aangevraagd	Afgegeven
Visa (abc)	2687	2622
Visa (Aruba en Nederlandse Antillen)	746	743
Visa namens andere Schengenpartners	130	108
Laissez passers	36	36
Paspoorten/identiteitskaarten	1200	1020
Overige reisdocumenten	128	104

**Aantal gedetineerden**

Minimum	0
Maximum	350
Gemiddeld	23

**Aantal gevangenen waar gedetineerden verblijven**

Minimum	0
Maximum	63
Gemiddeld	7

| 219 |

**Percentage gevangenen dat op meer dan 2 uur reisafstand van de post zit**

Minimum	0
Maximum	100
Gemiddeld	48

**Aantal WOTS of LOTS verzoeken**

Minimum	0
Maximum	22
Gemiddeld	4

**Aantal bezoekerwilligers (alleen van posten die gedetineerden hebben)**

Minimum	1
Maximum	27
Gemiddeld	7

**Aanwezigheid beleidskader gedetineerden naar aantal gedetineerden op meer dan 2 uur reisafstand**

	Geen	1 tot 10	10 tot 25	> 25	Totaal
Nee	67	25	20	20	44
Ja	33	75	80	80	56

**Hoe is op uw post de bezoeksregeling aan gedetineerden vormgegeven? (in procenten)**

2 keer per jaar (minstens)	23
4 keer per jaar	8
6 keer per jaar	3
Elke maand	7
Op specifieke situatie	45
N.v.t. geen gedetineerde	13
	100

**Wat betekent de inzet van bezoekvrijwilligers voor uw post (meerdere antwoorden mogelijk)**

Lastenvermindering voor de post m.b.t. afleggen van bezoeken aan gedetineerden	26
Verbetering van contact met gedetineerden	23
Mogelijkheid om departement beter in te lichten over situatie gedetineerden	22
Verbetering van detentieomstandigheden gedetineerden	5
Verbetering van contact met gevangenisautoriteiten	3
Geen verschil	8
Lastenvermeerdering vanwege coördinatie bezoekvrijwilligers	9
N.v.t. er zijn geen bezoekvrijwilligers verbonden aan mijn post	52

**Inburgeringsexamens**

Minimum	0
Maximum	1.392
Gemiddelde	86

**Slagingspercentage inburgering**

Minimum	5
Maximum	100
Gemiddeld geslaagd	88

**Aantal nationaliteitsonderzoeken, opties en adopties**

Minimum	0
Maximum	600
Gemiddelde	27

**Aantal legalisaties**

Minimum	0
Maximum	22.570
Gemiddelde	720

**Aantal verificaties**

Minimum	0
Maximum	60
Gemiddelde	4

**Aantal kinderontvoeringszaken**

Minimum	0
Maximum	15
Gemiddelde	<1

**Is het land waarin u bent geaccrediteerd verdragsland bij het Haagsch Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen?**

Nee	41
Ja	59

| 221 |

**Werkt uw post met een zogenoemde externe dienstverlener t.b.v. de visa aanvragen**

Nee	92
Ja	8

**Is er een 'orange carpet' beleid geformuleerd**

Nee	48
Ja	52

**Is er een 'blue carpet' beleid geformuleerd**

Nee	92
Ja	8

**Voorleggen visa aanvragen (gemiddelde in procenten van het aantal aanvragen)**

DCM	2,3
IND of de ILO op de post	3,1
Overige Schengenpartners	311

## Vormgeving beleid

**Aanwezigheid functieprofielen**

Voor alle medewerkers	97
Alleen voor het lokale personeel gedaan	3

**Gescheiden functies**

Front office en backoffice gescheiden en aparte beslismedewerker	80
Front office en backoffice gescheiden	19
Geen gescheiden functies	1

**Wordt lokaal personeel in de gelegenheid gesteld om cursussen te volgen? (in procenten)**

Nee	0
Ja	100

**Krijgen medewerkers van de front office van uw post training op het gebied van klantvriendelijkheid? (in procenten)**

	Kleine post ( < 2,0 fte)	Middelgrote post (2,0 - 6,0 fte)	Grote post ( >6,0 fte)	Totaal
Nee	59	34	26	39
Ja	41	67	74	61

| 222 |

**Samenwerking met andere afdelingen (in procenten)**

Politieke afdeling	45
Handels/EA-afdeling	47
LVN-afdeling	11
KLPD- en/of KMAR- en/of IND-attaché	20

**Vindt er overleg plaats met Nederlandse posten in de regio om ervaringen e.d. uit te wisselen? (in procenten)**

Nee	27
Ja	73

**Vindt er in uw ressort regelmatig overleg plaats tussen de HBV/CZ cq. HCZ-en van de EU-partners en /of Schengenpartners? (in procenten)**

Nee	11
Ja	89

**Beschikt uw post over een civiel evacuatieplan (in procenten)**

Nee	24
Ja	75

**Bestaat er op uw post een consulaire weekenddienst? (in procenten)**

Nee	1
Ja	99

**Wie vervullen de consulaire weekenddienst? (in procenten)**

Uitgezonden medewerkers	65
Lokale medewerkers	4
Uitgezonden en lokale medewerkers	32

**Contact Nederlanders in ressort (in procenten)**

Via zelfstandige Nederlandse verenigingen	47
Via een nieuwsbrief vanuit de ambassade	27
Via evenementen georganiseerd door de	91
Er wordt geen actief contact onderhouden	6
Anders	48

**Wordt er door uw post een bestand van geregistreerde Nederlanders bijgehouden? (in procenten)**

Nee	21
Ja	79

**Is er een afsprakensysteem voor de consulaire afdeling? (in procenten)**

Nee	52
Ja	48

**Welk voorlichtingsmateriaal is er aanwezig op de post? (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk)**

	Reisdocumenten en visa	Algemeen consulaire dienstverlening	Detentie	Drugs	Toerisme
Brochures / flyers verstrekt door BZ	74	76	68	53	52
Zelf geproduceerde brochures / flyers	29	13	5	0	3
Website ambassade	94	93	37	40	59
Nieuwsbrief ambassade	16	16	0	0	0
Advertenties / mededelingen in lokale bladen	14	3	0	0	2
Anders	15	11	12	5	16
Er is geen voorlichtingsmateriaal	0	2	19	30	19



*Klachten, beroep en bezwaar*

Is er op uw post een klachtenregister (in procenten)

Nee	21
Ja	79

Is er op uw post een bezwaar- en beroepregister (in procenten)

Nee	81
Ja	19

Klachten

% van de reisdocumentaanvragers dat een klacht indient	0,1
% van de visumaanvragers dat een klacht indient	0,8

## 7.2 Enquête contactpersonen gedetineerden

De enquête onder contactpersonen van gedetineerden is zowel digitaal als in hard copy verspreid. De totale respons is 20%, dit zijn 249 respondenten.

| 224 |

*Contact*

**3. Heeft uw relatie contact opgenomen met de Nederlandse ambassade/consulaat toen hij/zij werd gearresteerd/gedetineerd in het buitenland?**

	Aantallen	Percentages
Ja	128	53%
Nee	46	19%
Weet ik niet	68	28%
Totaal (N)	242	100%

**4. Door wie bent u op de hoogte gebracht van arrestatie/detentie van uw relatie in het buitenland?**

	Aantallen	Percentages
Door een medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag	65	28%
Door een medewerker van de ambassade/consulaat in het land van arrestatie/detentie	10	4%
Door mijn relatie zelf	63	27%
Een medewerker van de gevangenis/politie	27	12%
Door iemand anders	69	29%
Totaal (N)	234	100%

**5. Bent u tevreden over de manier waarop u door een medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken of de ambassade/consulaat op de hoogte bent gebracht van de arrestatie/detentie van uw relatie?**

	Aantallen	Percentages
Tevreden	59	51%
Neutraal	18	16%
Niet tevreden	34	29%
Geen mening	5	4%
Totaal (N)	116	100%

*Behoeftte aan informatie bij arrestatie/detentie*

**7. Toen u wist dat uw relatie in het buitenland was gearresteerd/getetineerd, had u behoefte aan informatie?**

	Aantallen	Percentages
Ja	232	96%
Nee	9	4%
Totaal (N)	241	100%

**8. Aan welke informatie had u op dat moment behoefte? (Meerdere antwoorden mogelijk)**

	Aantallen	Percentages of cases
Informatie over de persoonlijke situatie van mijn relatie	184	83%
Contactgegevens van plaats van arrestatie/detentie van mijn relatie	136	61%
De reden voor de arrestatie/detentie	140	63%
Informatie over wat het ministerie van Buitenlandse Zaken en de ambassade/consulaat wel en niet kan doen	156	70%
Informatie over de rechtsgang in land van detentie	137	62%
Contactgegevens van advocaten in land van detentie	83	37%
Contactgegevens van de Nederlandse ambassade/consulaat in land van detentie	102	46%
Informatie over praktische zaken (bevrozen schulden, opzeggen huur etc.)	89	40%
Informatie over organisaties die hulp kunnen bieden	124	56%
Anders	12	5%

**9. Heeft u informatie gekregen van het ministerie van Buitenlandse Zaken en/of de ambassade/consulaat**

	Aantallen	Percentages
Ja	175	73%
Nee	64	27%
Totaal (N)	239	100%

**10. Zo ja, welke informatie heeft u gekregen van het ministerie van Buitenlandse Zaken en/of de ambassade/consulaat? (meerdere antwoorden mogelijk)**

	Aantallen	Percentages
Informatie over de persoonlijke situatie van mijn relatie	86	51%
Contactgegevens van plaats van arrestatie/detentie van mijn relatie	103	61%
De reden voor de arrestatie/detentie	85	50%
Informatie over wat het ministerie van Buitenlandse Zaken en de ambassade/consulaat wel en niet kan doen	87	51%
Informatie over de rechtsgang in land van detentie	32	19%
Contactgegevens van advocaten in land van detentie	39	23%
Contactgegevens van de Nederlandse ambassade/consulaat in land van detentie	26	15%
Informatie over praktische zaken (bevrozen schulden, opzeggen huur etc.)	56	33%
Informatie over organisaties die hulp kunnen bieden	39	23%
Anders	6	4%

| 226 |

**11. Via wie/hoe heeft u deze informatie gekregen? (meerdere antwoorden mogelijk)**

	Aantallen	Percentages
Van een medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag	139	82%
Van een medewerker van de Nederlandse ambassade/consulaat in het land van detentie	20	12%
Via de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken	18	11%
Via de website van de Nederlandse ambassade/consulaat	8	5%
Van het boekje 'Gearresteerd in ...(land van detentie)...'	88	52%
Ander voorlichtingsmateriaal	13	8%

**12. Bent u tevreden over de informatie die u van het ministerie van Buitenlandse Zaken en/of de ambassade/consulaat heeft gekregen?**

	Aantallen	Percentages
Tevreden	89	51%
Neutraal	28	16%
Niet tevreden	52	30%
Geen mening	7	4%
Totaal (N)	176	100%

**14. Heeft u (ook) op een andere manier informatie gekregen?**

	Aantallen	Percentages
Ja	142	60%
Nee	96	40%
Totaal (N)	238	100%

**15. Zo ja, op welke manier? (Meerdere antwoorden mogelijk)**

	Aantallen	Percentages of cases
Via mijn relatie	89	64%
Van andere organisaties	30	22%
Via websites	33	24%
Anders	36	26%

*Informatie tijdens detentie*

**17. Wordt u regelmatig op de hoogte gehouden over de persoonlijke situatie van uw relatie tijdens de detentie in het buitenland?**

	Aantallen	Percentages
Ja	125	52%
Nee	117	48%
Totaal (N)	242	100%

| 227 |

**18a. Zo ja, van wie krijgt u informatie over de persoonlijke situatie van uw relatie? (Meerdere antwoorden mogelijk)**

	Aantallen	Percentages
Van mijn relatie zelf	72	73%
Van het ministerie van Buitenlandse Zaken	39	39%
Van de Nederlandse ambassade/consulaat	8	8%
Van een bezoeker/vrijwilliger van Reclassering Nederland	11	11%
Van Bureau Buitenland van Reclassering Nederland, Utrecht	15	15%
Van een pastorale gezant van stichting Epafra	13	13%
Van iemand anders	12	12%

**18b. Hoe tevreden bent u over het verkrijgen van informatie van mijn relatie zelf?**

	Aantallen	Percentages
Tevreden	72	63%
Neutraal	24	21%
Niet tevreden	16	14%
Geen mening	2	2%
Totaal (N)	114	100%

**18c. Hoe tevreden bent u over het verkrijgen van informatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken?**

	Aantallen	Percentages
Tevreden	39	53%
Neutraal	19	26%
Niet tevreden	12	16%
Geen mening	4	5%
Totaal (N)	74	100%

**18d. Hoe tevreden bent u over het verkrijgen van informatie van de Nederlandse ambassade/consulaat?**

	Aantallen	Percentages
Tevreden	8	24%
Neutraal	8	24%
Niet tevreden	8	24%
Geen mening	10	29%
Totaal (N)	34	100%

| 228 |

**18e. Hoe tevreden bent u over het verkrijgen van informatie van een bezoeker/vrijwilliger van Reclassering Nederland?**

	Aantallen	Percentages
Tevreden	11	34%
Neutraal	3	9%
Niet tevreden	6	19%
Geen mening	12	38%
Totaal (N)	32	100%

**18f. Hoe tevreden bent u over het verkrijgen van informatie van Bureau Buitenland van reclassering Nederland, Utrecht?**

	Aantallen	Percentages
Tevreden	15	42%
Neutraal	3	8%
Niet tevreden	9	25%
Geen mening	9	25%
Totaal (N)	36	100%

**18g. Hoe tevreden bent u over het verkrijgen van informatie van een pastorale gezant van stichting Epasfras?**

	Aantallen	Percentages
Tevreden	13	37%
Neutraal	5	14%
Niet tevreden	3	9%
Geen mening	14	40%
Totaal (N)	35	100%

**18h. Hoe tevreden bent u over het verkrijgen van informatie van iemand anders?**

	Aantallen	Percentages
Tevreden	12	41%
Neutraal	4	14%
Niet tevreden	4	14%
Geen mening	9	31%
Totaal (N)	29	100%

**20. Indien u geen informatie krijgt over de persoonlijke situatie van uw relatie? Waarom is dat?**

	Aantallen	Percentages
Ik wist niet dat ik informatie kon krijgen	39	34%
Ik heb geen behoefte aan informatie	4	3%
Anders	73	63%
Totaal (N)	116	100%

| 229 |

*Nederlandse gedetineerdenbegeleiding*

**21. Krijgt uw relatie begeleiding vanuit Nederland?**

	Aantallen	Percentages
Ja	124	52%
Nee	50	21%
Weet ik niet	63	27%
Totaal	237	100%

**22. Waaruit bestaat de begeleiding die uw relatie vanuit Nederland krijgt? (Meerdere antwoorden mogelijk)**

	Aantallen	Percentages of cases (%)
Een persoonlijk bezoek van de ambassade/consulaat direct na arrestatie/detentie	93	70%
Het geven van informatie over rechtsgang in het land van detentie	47	36%
Het bijwonen van de rechtszitting	18	14%
Het toezien op de juiste rechtsgang	8	6%
Het ontvangen van een lijst met contactgegevens van advocaten	12	9%
Erop toezien dat hij/zij niet slechter wordt behandeld dan andere gedetineerden	30	23%
Aandacht voor de medische gezondheid	36	27%
Het onderhouden van contact met de contactpersoon thuis	38	29%
Het geven van bemiddeling bij het overmaken van geld	38	29%
Het verstrekken van een maandelijks geldbedrag (buiten Europa)	44	33%
Het meenemen van praktische zaken	10	8%
Het geven van begeleiding bij de terugkeer procedure (bijvoorbeeld WOTS)	19	14%
Het verstrekken van een financiële lening bij noodgevallen	1	1%
Bezoek van een bezoeker/vrijwilliger van Reclustering Nederland	54	41%
Regelen van praktische zaken door Bureau Buitenland van Reclustering Nederland	16	12%
Volgen van een studie van 'Educatie Achter Buitenlandse Tralies'	17	13%
Vorbereiding terugkeer in de maatschappij	11	8%
Bezoek van een dominee/priester/imam van stichting Epasfras	41	31%
Ontvangen van tijdschrift 'Gezant uit Nederland' van stichting Epasfras	29	22%
Correspondentie	28	21%
Anders	12	9%

**23. Welke vormen van begeleiding stelt uw relatie het meest op prijs? (Meerdere antwoorden mogelijk)**

	Aantallen	Percentages of cases (%)
Een persoonlijk bezoek van de ambassade/consulaat direct na arrestatie/detentie	97	68%
Het geven van informatie over rechtsgang in het land van detentie	76	53%
Het bijwonen van de rechtszitting	51	36%
Het toezien op de juiste rechtsgang	81	57%
Het ontvangen van een lijst met contactgegevens van advocaten	25	17%
Erop toezien dat hij/zij niet slechter wordt behandeld dan andere gedetineerden	61	43%
Aandacht voor de medische gezondheid	70	49%
Het onderhouden van met de contactpersoon thuis	75	52%
Het geven van bemiddeling bij het overmaken van geld	52	36%
Het verstrekken van een maandelijks geldbedrag (buiten Europa)	45	31%
Het meenemen van praktische zaken	34	24%
Het geven van begeleiding bij de terugkeer procedure (bijvoorbeeld WOTS)	58	41%
Het verstrekken van een financiële lening bij noodgevallen	23	16%
Bezoek van een bezoeker/vrijwilliger van Reclassering Nederland	52	36%
Regelen van praktische zaken door Bureau Buitenland van Reclassering Nederland	41	29%
Volgen van een studie 'Educatie Achter Tralies '	37	26%
Vorbereiding terugkeer in de maatschappij	47	33%
Bezoek van een dominee/priester van stichting Epafra	38	27%
Ontvangen van tijdschrift 'Gezant uit Nederland' van stichting Epafra	35	24%
Correspondentie	43	30%
Weet ik niet	18	13%
Anders	7	5%



**24. Welke vormen van begeleiding aan uw relatie stelt u zelf het meeste op prijs? (Meerdere antwoorden mogelijk)**

	Aantallen	Percentages of cases (%)
Een persoonlijk bezoek van de ambassade/consulaat direct na arrestatie/detentie	96	70%
Het geven van informatie over rechtsgang in het land van detentie	94	68%
Het bijwonen van de rechtszitting	66	48%
Het toezien op de juiste rechtsgang	86	62%
Het ontvangen van een lijst met contactgegevens van advocaten	43	31%
Erop toezien dat hij/zij niet slechter wordt behandeld dan andere gedetineerden	87	63%
Aandacht voor de medische gezondheid	109	75%
Het onderhouden van met de contactpersoon thuis	95	69%
Het geven van bemiddeling bij het overmaken van geld	57	41%
Het verstrekken van een maandelijks geldbedrag (buiten Europa)	49	36%
Het meenemen van praktische zaken	51	37%
Het geven van begeleiding bij de terugkeer procedure (bijvoorbeeld WOTS)	75	54%
Het verstrekken van een financiële lening bij noodgevallen	46	33%
Bezoek van een bezoeker/vrijwilliger van Reclassering Nederland	70	51%
Regelen van praktische zaken door Bureau Buitenland van Reclassering Nederland	66	48%
Volgen van een studie 'Educatie Achter Tralies'	48	35%
Vorbereiding terugkeer in de maatschappij	68	49%
Bezoek van een dominee/priester van stichting Epafra	41	30%
Ontvangen van tijdschrift 'Gezant uit Nederland' van stichting Epafra	40	29%
Correspondentie	55	40%
Weet ik niet	8	6%
Anders	9	7%

| 232 |

**25. Bent u over het algemeen tevreden over de begeleiding die uw relatie ontvangt?**

	Aantallen	Percentages
Tevreden	43	31%
Neutraal	34	24%
Niet tevreden	44	32%
Geen mening	18	13%
Totaal (N)	139	100%

**27. Indien uw relatie geen begeleiding ontvangt, waarom is dat? (Meerdere antwoorden mogelijk)**

	Aantallen	Percentages
Mijn relatie wist niet dat hij/zij contact kon opnemen met de ambassade / consulaat	10	10%
Mijn relatie mocht geen contact opnemen met de ambassade / consulaat	5	5%
Mijn relatie wilde geen contact opnemen met de ambassade / consulaat	2	2%
Er is nog niemand van de ambassade / consulaat bij mijn relatie langs geweest	11	11%
Weet ik niet	58	57%
Anders	15	15%

**28. Welke vormen van begeleiding zou uw relatie het meest op prijs stellen? (Meerdere antwoorden mogelijk)**

	Aantallen	Percentages of cases (%)
Een persoonlijk bezoek van de ambassade/consulaat direct na arrestatie/ detentie	71	49%
Het geven van informatie over rechtsgang in het land van detentie	68	47%
Het bijwonen van de rechtszitting	46	32%
Het toezien op de juiste rechtsgang	78	54%
Het ontvangen van een lijst met contactgegevens van advocaten	43	30%
Erop toezien dat hij/zij niet slechter wordt behandeld dan andere gedetineerden	56	39%
Aandacht voor de medische gezondheid	79	55%
Het onderhouden van met de contactpersoon thuis	69	48%
Het geven van bemiddeling bij het overmaken van geld	41	28%
Het verstrekken van een maandelijks geldbedrag (buiten Europa)	40	28%
Het meenemen van praktische zaken	63	44%
Het geven van begeleiding bij de terugkeer procedure (bijvoorbeeld WOTS)	38	26%
Het verstrekken van een financiële lening bij noodgevallen	50	35%
Bezoek van een bezoeker/vrijwilliger van Reclassering Nederland	53	37%
Regelen van praktische zaken door Bureau Buitenland van Reclassering Nederland	45	31%
Volgen van een studie 'Educatie Achter Tralies'	66	46%
Vorbereiding terugkeer in de maatschappij	38	26%
Bezoek van een dominee/priester van stichting Epafra	30	21%
Ontvangen van tijdschrift 'Gezant uit Nederland' van stichting Epafra	37	26%
Correspondentie	22	15%
Weet ik niet	3	2%
Anders	5	3%

**29. Welke vormen van begeleiding aan uw relatie zou u zelf het meest op prijs stellen? (Meerdere antwoorden mogelijk)**

	Aantallen	Percentages of cases (%)
Een persoonlijk bezoek van de ambassade/consulaat direct na arrestatie/detentie	74	55%
Het geven van informatie over rechtsgang in het land van detentie	72	54%
Het bijwonen van de rechtszitting	57	43%
Het toezien op de juiste rechtsgang	83	62%
Het ontvangen van een lijst met contactgegevens van advocaten	47	35%
Erop toezien dat hij/zij niet slechter wordt behandeld dan andere gedetineerden	72	54%
Aandacht voor de medische gezondheid	92	69%
Het onderhouden van met de contactpersoon thuis	79	59%
Het geven van bemiddeling bij het overmaken van geld	44	33%
Het verstrekken van een maandelijks geldbedrag (buiten Europa)	37	28%
Het meenemen van praktische zaken	43	32%
Het geven van begeleiding bij de terugkeer procedure (bijvoorbeeld WOTS)	64	48%
Het verstrekken van een financiële lening bij noodgevallen	41	31%
Bezoek van een bezoeker/vrijwilliger van Reclassering Nederland	56	42%
Regelen van praktische zaken door Bureau Buitenland van Reclassering Nederland	52	39%
Volgen van een studie 'Educatie Achter Tralies '	40	30%
Vorbereiding terugkeer in de maatschappij	59	44%
Bezoek van een dominee/priester van stichting Epafra	31	23%
Ontvangen van tijdschrift 'Gezant uit Nederland' van stichting Epafra	26	19%
Correspondentie	35	26%
Weet ik niet	69	4%
Anders	9	7%

| 234 |

*Verwachtingen*

**Vraag 30. Had u verwacht begeleiding van het ministerie van Buitenlandse Zaken te ontvangen toen uw relatie werd gearresteerd / gedetineerd?**

	Aantallen	Percentages
Ja	157	66%
Nee	36	15%
Weet ik niet	45	19%
Totaal (N)	238	100%

**Vraag 31. Zijn uw verwachtingen uitgekomen?**

	Aantallen	Percentages
Ja	77	34%
Nee	111	48%
Weet ik niet	41	18%
Totaal (N)	229	100%

**Vraag 33. Had uw relatie verwacht begeleiding te ontvangen (van de Nederlandse ambassade / consulaat en / of van bezoekerwilligers van Reclassering Nederland en gezanten van Epafros) toen hij/zij werd gearresteerd / gedetineerd?**

	Aantallen	Percentages
Ja	104	45%
Nee	20	9%
Weet ik niet	106	46%
Totaal (N)	230	100%

**Vraag 34. Zijn de verwachtingen van uw relatie uitgekomen?**

	Aantallen	Percentages
Ja	49	23%
Nee	54	25%
Weet ik niet	114	53%
Totaal (N)	217	100%

### *Klachten*

**Vraag 36. Als u een klacht hebt over de begeleiding die u wel/niet uit Nederland heeft gekregen, weet u waar u die moet indienen?**

| 235 |

	Aantallen	Percentages
Ja	51	22%
Nee	145	62%
Weet ik niet	38	16%
Totaal (N)	234	100%

**Vraag 37. Als uw relatie een klacht heeft over de begeleiding die wel/niet uit Nederland is ontvangen, weet u waar hij/zij die moet indienen?**

	Aantallen	Percentages
Ja	35	15%
Nee	109	46%
Weet ik niet	92	39%
Totaal (N)	236	100%

**Vraag 38. Heeft u weleens een klacht ingediend?**

	Aantallen	Percentages
Ja	19	8%
Nee	218	92%
Totaal (N)	237	100%

**Vraag 39. Heeft uw relatie weleens een klacht ingediend?**

	Aantallen	Percentages
Ja	15	6%
Nee	120	51%
Weet ik niet	99	42%
Totaal (N)	234	10%

**Vraag 40. Binnen hoeveel tijd was de klacht afgehandeld?**

	Aantallen	Percentages
Binnen 4 weken	1	2%
Binnen 10 weken	1	2%
Langer dan 10 weken	2	4%
Weet ik niet	44	92%
Totaal (N)	48	100%

**Vraag 41. Is de klacht gegrond verklaard?**

	Aantallen	Percentages
Ja	5	9%
Nee	3	6%
Weet ik niet	45	85%
Totaal (N)	53	100%

| 236 |

**Vraag 42. Bent u tevreden over de manier waarop uw klacht in behandeling is genomen?**

	Aantallen	Percentages
Tevreden	4	9%
Neutraal	2	4%
Niet tevreden	9	19%
Weet ik (nog) niet	16	34%
Geen mening	47	34%
Totaal (N)	202	100%

*Persoonskenmerken***Vraag 47. Mijn relatie in buitenlandse detentie is mijn:**

	Aantallen	Percentages
Partner	37	16%
Ouder	20	8%
Kind	78	33%
Broer/zus	50	21%
Ander familielid	13	5%
Ex-partner	7	3%
Vriend/kennis	22	9%
Buurman/buurvrouw	1	
Anders	9	4%
Totaal	237	100%

**Vraag 48. De periode dat mijn relatie gedetineerd is:**

	Aantallen	Percentages
Minder dan 1 maand	2	1%
1 tot 3 maanden	3	1%
3 tot 6 maanden	10	4%
6 maanden tot 1 jaar	24	10%
1 tot 3 jaar	88	37%
3 tot 5 jaar	46	19%
5 jaar of langer	49	21%
Weet ik niet	15	6%
Totaal (N)	237	100%

*Mening over een aantal korte uitspraken over consulaire dienstverlening*

**Vraag 51. Ik word goed geïnformeerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken over mijn relatie in buitenlandse detentie.**

	Aantallen	Percentages
Helemaal oneens	58	25%
Oneens	52	22%
Neutraal	44	19%
Eens	46	20%
Helemaal eens	27	12%
NVT	5	2%
Totaal (N)	232	100%

| 237 |

**Vraag 52. Contact met het ministerie van Buitenlandse Zaken over mijn relatie in buitenlandse detentie geeft mij het gevoel dat ik er niet alleen voor sta.**

	Aantallen	Percentages
Helemaal oneens	54	23%
Oneens	29	13%
Neutraal	45	19%
Eens	56	24%
Helemaal eens	37	16%
NVT	11	5%
Totaal (N)	232	100%

**Vraag 53. Mijn relatie heeft ondersteuning nodig.**

	Aantallen	Percentages
Helemaal oneens	5	2%
Oneens	2	1%
Neutraal	18	8%
Eens	71	30%
Helemaal eens	122	52%
NVT	15	6%
Totaal (N)	233	100%

**Vraag 54. Begeleiding aan mijn relatie vanuit Nederland is van groot belang voor mijn relatie.**

	Aantallen	Percentages
Helemaal oneens	2	1%
Oneens	1	
Neutraal	15	6%
Eens	75	32%
Helemaal eens	124	53%
NVT	16	7%
Totaal (N)	233	100%

**Vraag 55. Ik ben tevreden over wat het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag, binnen zijn mogelijkheden, voor mij doet.**

	Aantallen	Percentages
Helemaal oneens	50	22%
Oneens	35	15%
Neutraal	50	22%
Eens	55	24%
Helemaal eens	33	14%
NVT	7	3%
Totaal (N)	230	100%

| 238 |

**Vraag 56. Ik ben tevreden over wat de Nederlandse ambassade / consulaat, binnen zijn mogelijkheden, voor mijn relatie in buitenlandse detentie doet.**

	Aantallen	Percentages
Helemaal oneens	35	15%
Oneens	31	13%
Neutraal	68	29%
Eens	48	21%
Helemaal eens	40	17%
NVT	11	5%
Totaal (N)	233	100%

## Bijlage 8 Vragenlijst posten

### Enquête consulaire dienstverlening Hoofd consulaire zaken

#### Waarom deze vragenlijst?

In opdracht van S en DGRC voert IOB een beleidsdoorlichting uit met betrekking tot de consulaire dienstverlening van Nederland. Meer in het bijzonder richt deze doorlichting zich op artikel 7.1 (professionele consulaire dienstverlening) en artikel 7.2 (BZ als ketenpartner in het vreemdelingenbeleid). Deze twee artikelen, ook wel operationele doelstellingen genaamd, hebben betrekking op een breed scala aan onderwerpen die met elkaar gemeen hebben dat het dienstverlening betreft aan de burger.

Ten behoeve van deze beleidsdoorlichting worden alle hoofden van consulaire afdelingen gevraagd een enquête in te vullen. De uitkomst van deze enquête zal als input dienen voor de rapportage.

#### Hoe werkt het?

De vragenlijst bestaat uit 23 vragen. U kunt de vragenlijst digitaal invullen.

| 239 |

#### Terugsturen

Wij verzoeken u de ingevulde vragenlijst uiterlijk 23 april terug te sturen via BZ berichtenverkeer naar email [IOB@minbuza.nl](mailto:IOB@minbuza.nl)

Alvast hartelijk dank voor uw medewerking!

Post:	
Tevens geaccrediteerd in:	
Medeverantwoordelijk voor de volgende EU- en Schengenpartners:	



## A. Kengetallen van de post

Ten behoeve van de beleidsdoorlichting wordt u gevraagd naar een aantal kengetallen. Kunt u in onderstaande schema's per onderwerp de gevraagde aantallen over het laatste kalenderjaar (2009) invullen? Wanneer dit jaar geen representatief beeld geeft van uw post, dan kunt u de gegevens over 2008 invullen.

### Vraag 1 Medewerkers

1		Aantal	Fte
a	Uitgezonden ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van de consulaire functie		
b	Lokale medewerkers die betrokken zijn bij de uitvoering van de consulaire functie		
c	Honoraire consulaten(-generaal) die in uw ressort zijn betrokken bij de uitoefening van de consulaire functie		

### Vraag 2 Tijdsbesteding

2		%	Fte
a	Gedetineerdenbegeleiding		
b	(Overige) algemeen maatschappelijke consulaire hulpverlening		
c	Visa		
d	Reisdocumenten		

| 240 |

### Vraag 3 Visa en reisdocumenten

3		Aangevraagd	Afgegeven
a	Visa (abc)		
b	Visa (Aruba en Nederlandse Antillen)		
c	Visa namens andere Schengenpartners		
d	Visa namens anderen		
e	Laissez passers		
f	Paspoorten/identiteitskaarten		
g	Overige reisdocumenten		

### Vraag 4 Gedetineerden

4		Aantal
a	Nederlandse c.q. Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse gedetineerden in het ressort van uw post	
b	Aantal gevangenisstraffen waar de gedetineerden verblijven	
c	Aantal gedetineerden in detentie op meer dan twee uur reisafstand van uw post	
d	Aantal behandelde WOTS of LOTS verzoeken	
e	Aantal bezoekvrijwilligers van Bureau Buitenland (Reclassering Nederland)	

**Vraag 5 Nationaliteitonderzoeken en akten**

5		Aantal
a	Nationaliteitonderzoeken, optieverzoeken en adopties	
b	Handelingen in de hoedanigheid van ambtenaar van de burgerlijke stand (excl. geboorteakten)	
c	Geboorteakten	
d	Handelingen in de hoedanigheid van notaris (excl. passeren van een akte van volmacht)	
e	Aantal gepasseerde akten van volmacht	

**Vraag 6 Overige onderwerpen**

6		Aantal
a	Kinderontvoeringszaken die zich afspelen in het ressort van uw post	
b	Legalisaties	
c	Verificaties	
d	Afgenomen inburgeringexamens	
e	Geslaagde kandidaten inburgeringexamen	

## B. Bedrijfsvoering

In dit blok worden vragen gesteld over de bedrijfsvoering binnen de consulaire dienst. Onderwerpen die aan de orde komen zijn de taakverdeling, werkprocessen en de verhouding tussen lokaal en uitgezonden personeel.

**Vraag 7 Functieprofielen**

a. Zijn er voor de verschillende consulaire medewerkers functieprofielen vastgesteld?

- Ja, voor alle medewerkers
- Ja, alleen voor uitgezonden medewerkers
- Ja, alleen voor lokale medewerkers
- Nee

b. Hoe vaak en wanneer/waarom worden deze functieprofielen geactualiseerd?

**Vraag 8 Beslisruimte**

Zijn de functies van de medewerkers gescheiden?

- Ja, front office en back-office is gescheiden en er is een aparte beslismedewerker
- Ja, front office en back-office is gescheiden
- Nee

**Vraag 9 Training en opleiding**

a. Wordt lokaal personeel in de gelegenheid gesteld om – indien zij dat wensen – cursussen te volgen?

- Ja
- Nee

b. Krijgen medewerkers van de front office van uw post training op het gebied van klantvriendelijkheid?

- Ja
- Nee

## C. Beleid en Organisatie

In dit blok gaan we in op het beleid dat gevoerd wordt en de organisatie op uw post.

**Vraag 10 Betrokkenheid andere afdelingen**

Welke andere afdelingen van uw post zijn betrokken bij de consulaire dienstverlening c.q. de consulaire processen? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

| 242 |

- Politieke afdeling
- Handels/EA-afdeling
- LNV-afdeling
- KLPD- en/of KMAR- en/of IND-attaché
- Geen
- Anders, namelijk

**Vraag 11 Overlegvormen binnen de ambassade**

Bestaat er binnen de ambassade een geïnstitutionaliseerd overleg tussen:

	ja	nee
De hoofden van de verschillende afdelingen	0	0
De consulaire afdeling en de politieke afdeling	0	0
De consulaire afdeling en de handels/EA-afdeling	0	0
De consulaire afdeling en de LNV-afdeling	0	0
De consulaire afdeling en de KLPD- en/of KMAR- en/of IND-attaché?	0	0

**Vraag 12 Overlegvormen met Nederlandse posten in de regio**

a. Vindt er overleg plaats met Nederlandse posten in de regio om ervaringen e.d. uit te wisselen?

- Ja
- Nee, ga verder met vraag 13

b. Zo ja, wat is de frequentie van dit overleg?

- Elke maand
- Elk kwartaal
- Elk jaar
- Nvt, het gaat om ad hoc overleggen

**Vraag 13 Overleg EU/Schengenpartners**

a. Vindt er in uw ressort regelmatig overleg plaats tussen de HBV/CZ cq. HCZ-en van de EU-partners en/of de Schengenpartners?

- Ja
- Nee, ga verder met vraag 14

b. Zo ja, wat is de frequentie van dit overleg?

- Elke maand
- Elk kwartaal
- Elk jaar
- Nvt, het gaat om ad hoc overleggen

**Vraag 14 Gedetineerdenbegeleiding**

a. Bestaat er op uw post een beleid(skader) t.b.v. gedetineerdenbegeleiding?

- Ja
- Nee

b. Hoe is op uw post de bezoekenregeling aan gedetineerden vormgegeven?

- Elke gedetineerde wordt 2 keer per jaar bezocht
- De bezoekfrequentie wordt afgestemd op de specifieke situatie van de gedetineerde
- Anders, namelijk iedere zes weken worden de gedetineerden bezocht

c. Indien aan uw post bezoekvrijwilligers van Bureau Buitenland (Reclassering Nederland) verbonden zijn, wat betekent dat voor uw post? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

- Lastenvermindering voor de post m.b.t. afleggen van bezoeken aan gedetineerden
- Verbetering van contact met gedetineerden
- Mogelijkheid om departement beter in te lichten over situatie gedetineerden
- Verbetering van detentieomstandigheden gedetineerden
- Verbetering van contact met gevangenis autoriteiten
- Geen verschil
- Lastenvermeerdering vanwege coördinatie bezoekvrijwilligers
- N.v.t. er zijn geen bezoekvrijwilligers verbonden aan mijn post

#### Vraag 15 Kinderontvoeringen

Is het land waarin u bent geaccrediteerd verdragsland bij het Haagsch Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen?

- Ja
- Nee

#### Vraag 16 Visa

a. Werkt uw post met een zogenoemde externe dienstverlener t.b.v. de visa aanvragen?

- Ja
- Nee

b. Is er een 'orange carpet' beleid geformuleerd?

- Ja
- Nee

c. Is er een 'blue carpet' beleid geformuleerd?

- Ja
- Nee

d. Worden visa aanvragen voorgelegd aan andere partijen, en zo ja hoe vaak is dat afgelopen jaar voorgekomen?

- Ja, aan DCM  keer
- Ja, aan de IND of de ILO op de post  keer
- Ja, aan overige Schengenpartners  keer
- Nee

**Vraag 17 Civiël evacuatieplan**

a. Beschikt uw post over een civiel evacuatieplan (CEP)?

- Ja
- Nee

b. In welk jaar is dit plan vastgesteld?

- 2010
- 2009
- 2008
- Eerder dan 2008

c. Is in dit CEP samenwerking met EU-partners geregeld?

- Ja
- Nee

d. Zijn er blokhoofden benoemd?

- Ja
- Nee

**Vraag 18 Consulaire weekenddienst**

a. Bestaat er op uw post een consulaire weekenddienst?

- Ja
- Nee, ga door met blok D

b. Wie vervullen de consulaire weekenddienst?

- Uitgezonden medewerkers
- Lokale medewerkers
- Uitgezonden en lokale medewerkers

## D. Voorlichting en Klantbejegening

Dit blok gaat over de contacten die er zijn met de 'klanten' van uw post. Onderwerpen als contact met Nederlanders in ressort, voorlichting en openingstijden komen aan bod.

### Vraag 19 Contact met Nederlanders in ressort

a. Hoe wordt er contact onderhouden met de NL-ers in uw ressort?

*(meerdere antwoorden mogelijk)*

- Via zelfstandige Nederlandse verenigingen
- Via een nieuwsbrief vanuit de ambassade
- Via evenementen georganiseerd door de ambassade (Koninginnedag etc.)
- Er wordt geen actief contact onderhouden met Nederlanders in het ressort
- Anders, namelijk

| 246 |

b. Wordt er door uw post een bestand van geregistreerde Nederlanders bijgehouden?

- Ja
- Nee → ga door naar vraag 20

c. Hoeveel % van de, naar uw inschatting, gevestigde NL-ers hebben zich naar bij uw post geregistreerd?

### Vraag 20 Voorlichting

Kunt u per categorie aangeven over welk voorlichtingsmateriaal u beschikt om informatie te verschaffen?

*(meerdere antwoorden mogelijk)*

a. Reisdocumenten en visa:

- Brochures / flyers verstrekt door BZ
- Zelf geproduceerde brochures / flyers
- Website ambassade
- Nieuwsbrief ambassade
- Advertenties / mededelingen in lokale bladen
- Er is geen voorlichtingsmateriaal
- Anders, namelijk

b. Algemene maatschappelijk consulaire dienstverlening

- Brochures / flyers verstrekt door BZ
- Zelf geproduceerde brochures / flyers
- Website ambassade
- Nieuwsbrief ambassade
- Advertenties / mededelingen in lokale bladen
- Er is geen voorlichtingsmateriaal
- Anders, namelijk

c. Detentieomstandigheden

- Brochures / flyers verstrekt door BZ
- Zelf geproduceerde brochures / flyers
- Website ambassade
- Nieuwsbrief ambassade
- Advertenties / mededelingen in lokale bladen
- Er is geen voorlichtingsmateriaal
- Anders, namelijk

d. Drugs

- Brochures / flyers verstrekt door BZ
- Zelf geproduceerde brochures / flyers
- Website ambassade
- Nieuwsbrief ambassade
- Advertenties / mededelingen in lokale bladen
- Er is geen voorlichtingsmateriaal
- Anders, namelijk



e. Toerisme

- Brochures / flyers verstrekt door BZ
- Zelf geproduceerde brochures / flyers
- Website ambassade
- Nieuwsbrief ambassade
- Advertenties / mededelingen in lokale bladen
- Er is geen voorlichtingsmateriaal
- Anders, namelijk

**Vraag 21 Bereikbaarheid**

a. Zijn de openingstijden van de balie toereikend?

- Ja
- Nee

b. Is er een afsprakensysteem voor de consulaire afdeling?

- Ja
- Nee → ga door naar vraag 22

c. Binnen welke termijn kan men doorgaans een afspraak maken?

- Binnen 1 dag
- Binnen 1-3 dagen
- Binnen een week
- Langer dan een week

d. Kunnen klanten buiten het afsprakensysteem om geholpen worden aan de balie?

- Ja, want er is geen afsprakensysteem
- Ja, doorgaans wel
- Ja, alleen in noodsituaties
- Nee

## E. Klachten, beroep en bezwaar

Dit blok gaat over klachten, beroep en bezwaar. Per onderwerp is uitgelegd wat er onder verstaan wordt.

### Vraag 22 Klachten

Een klacht heeft betrekking op feitelijke gedragingen van medewerkers van uw post en kan niet gaan over de uitkomst van een aanvraag. Dat staat vaak open voor bezwaar en beroep.

a. Wordt er op uw post een klachtenregister bijgehouden?

- Ja  
 Nee → ga door naar vraag 23

b. Kunt u aangeven hoeveel klachten u het afgelopen kalenderjaar heeft ontvangen?

Klachten m.b.t. visa	
Klachten m.b.t. reisdocumenten	
Klachten m.b.t. gedetineerdenbegeleiding / WOTS	
Klachten m.b.t. algemeen consulaire hulpverlening	

| 249 |

### Vraag 23 Bezwaar en beroep

Een bezwaarschrift kan worden ingediend indien een aanvrager (belanghebbende) niet heeft gekregen wat was aangevraagd. Bijvoorbeeld een geweigerd visum.

a. Wordt er op uw post een bezwaar- en beroepregister bijgehouden?

- Ja  
 Nee → ga door naar Blok F

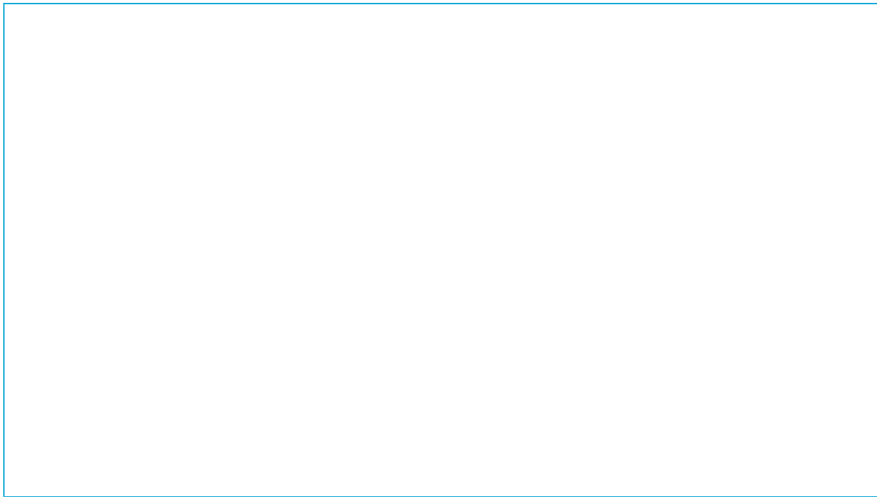
b. Kunt u aangeven hoeveel bezwaren en beroepen u het afgelopen kalenderjaar heeft ontvangen?

Bezwaren en beroepen m.b.t. visa	
Bezwaren en beroepen m.b.t. reisdocumenten	

## F. Afsluiting

Hiermee zijn we aan het eind gekomen van de vragenlijst.

Indien u naar aanleiding van deze enquête nog opmerkingen heeft, dan kunt u deze in het vak hieronder noteren.



**WIJ DANKEN U HARTELIJK VOOR UW MEDEWERKING!**

## Bijlage 9 Vragenlijst contactpersonen gedetineerden

In het kader van de beleidsdoorlichting heeft IOB in april 2010 alle 1.250 contactpersonen van Nederlandse gedetineerden in het buitenland aangeschreven.<sup>257</sup> Van 278 personen is een ingevulde vragenlijst ontvangen. Dit is een respons van 22%. Aangezien een deel van de contactpersonen in het buitenland woonachtig is en een, deels overlappend, deel de Nederlandse taal minder goed beheerst is er sprake van een redelijk goede respons.

< Onderzoeksnummer >

*Deze enquête is van de directie Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB). IOB is een onafhankelijke inspectie- en evaluatiedienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken. IOB doet op dit moment onderzoek naar de consulaire dienstverlening door het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag en ambassades en consulaten in de wereld. Begeleiding aan gedetineerden in het buitenland is een van de taken van het ministerie van Buitenlandse Zaken op consulaire gebied. U bent voor het ministerie van Buitenlandse Zaken contactpersoon van een Nederlandse gedetineerde in het buitenland. Graag horen wij uw persoonlijke mening over gedetineerdenbegeleiding en de communicatie met het ministerie.*

| 251 |

*Het invullen van de vragenlijst is VOLLEDIG ANONIEM en uw gegevens worden vertrouwelijk behandeld. Het invullen van de vragenlijst duurt ongeveer 15 minuten. Leest u de vragen goed door. Aangezien het niet bekend is of de Nederlandse gedetineerde uw partner / kind / familielid / vriend is wordt de verzamelterm 'relatie' gebruikt.*

---

### Aanwijzingen

Deze vragenlijst wordt geautomatiseerd verwerkt. Daarom is het belangrijk dat u de vragenlijst niet kreukt en dat u de vragenlijst invult met een zwarte of blauwe pen (geen rode pen of viltstift). Zet een duidelijk kruisje (X) in het hokje (☐) dat het best past bij uw mening. Als u per ongeluk het verkeerde vakje heeft aangekruist, moet u het goede vakje helemaal inkleuren (■). Open vragen dient u binnen het daarvoor bestemde kader in te vullen, dus graag niet buiten de lijntjes!

---

Alvast hartelijk dank voor uw medewerking!

<sup>257</sup> Niet alle gedetineerden wijzen een contactpersoon aan.

## Contact

**1. Mijn relatie (partner/kind/familielid/vriend ) is gearresteerd / gedetineerd in:**

*(Graag land invullen)*

**2. Mijn relatie is gearresteerd / gedetineerd sinds:**

*(Graag datum invullen, bijvoorbeeld mei 2008)*

**3. Heeft uw relatie contact opgenomen met de Nederlandse ambassade / consulaat toen hij/zij werd gearresteerd/gedetineerd in het buitenland?**

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

**4. Door wie bent u op de hoogte gebracht van de arrestatie/detentie van uw relatie in het buitenland?**

- Door een medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag
- Door een medewerker van de ambassade / consulaat in het land van arrestatie / detentie
- Door mijn relatie zelf GA NAAR VRAAG 7
- Door een medewerker van de gevangenis / politie GA NAAR VRAAG 7
- Door iemand anders GA NAAR VRAAG 7

**5. Bent u tevreden over de manier waarop u door een medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken of de ambassade / consulaat op de hoogte bent gebracht van de arrestatie/detentie van uw relatie?**

- Tevreden
- Neutraal
- Niet tevreden
- Geen mening

**6. Kunt u aangeven WAAROM u tevreden / neutraal / niet tevreden bent of geen mening heeft?**

## Behoeftte aan informatie bij arrestatie/detentie

**7. Toen u wist dat uw relatie in het buitenland was gearresteerd / gedetineerd had u behoefte aan informatie?**

- Ja
- Nee ..... GA NAAR VRAAG 9

**8. Aan welke informatie had u op dat moment behoefte?**

(meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- Informatie over de persoonlijke situatie van mijn relatie
- Contactgegevens van plaats van arrestatie / detentie van uw relatie
- De reden voor de arrestatie / detentie
- Informatie over wat het ministerie en de ambassade / consulaat wel en niet kan doen
- Informatie over rechtsgang in land van detentie
- Contactgegevens van advocaten in land van detentie
- Contactgegevens van de Nederlandse ambassade / consulaat in land van detentie
- Informatie over praktische zaken (bevrozen schulden, opzeggen huur etc)
- Informatie over organisaties die hulp kunnen bieden
- Anders

| 253 |

**9. Heeft u informatie gekregen van het ministerie van Buitenlandse Zaken en/of de ambassade / consulaat?**

- Ja
- Nee..... GA NAAR VRAAG 14

**10. Zo ja, welke informatie heeft u gekregen van het ministerie van Buitenlandse Zaken en /of de ambassade / consulaat? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)**

- Informatie over de persoonlijke situatie van mijn relatie
- Contactgegevens van plaats van arrestatie / detentie van uw relatie
- De reden voor de arrestatie / detentie
- Informatie over wat het ministerie van Buitenlandse Zaken en de ambassade / consulaat wel en niet kan doen
- Contactgegevens van advocaten in land van detentie
- Contactgegevens van de Nederlandse ambassade / consulaat in land van detentie
- Informatie over praktische zaken (bevrozen schulden, opzeggen huur etc)
- De reden voor de arrestatie / detentie
- Informatie over organisaties die hulp kunnen bieden
- Anders

**11. Via wie / hoe heeft u deze informatie gekregen? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)**

- Van een medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag
- Van een medewerker van de Nederlandse ambassade / consulaat in het land van detentie
- Via de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken
- Via de website van de Nederlandse ambassade / consulaat
- Van het boekje 'Gearresteerd in ....(land van detentie).....'
- Ander voorlichtingsmateriaal

**12. Bent u tevreden over de informatie die u van het ministerie van Buitenlandse Zaken en/of de ambassade / consulaat heeft gekregen?**

- Tevreden
- Neutraal
- Niet tevreden
- Geen mening

**13. Kunt u aangeven WAAROM u tevreden / neutraal / niet tevreden bent of geen mening heeft?**

**14. Heeft u (ook) op een andere manier informatie gekregen?**

- Ja
- Nee .....GA NAAR VRAAG 17

**15. Zo ja, op welke manier?**

- Via mijn relatie
- Van andere organisaties, namelijk: .....
- Via website(s) .....
- Anders
- Ik heb geen andere informatie gekregen

**16. Indien u geen informatie heeft gekregen van het ministerie van Buitenlandse Zaken en/of de ambassade / consulaat, waarom is dat? (Deze vraag alléén beantwoorden als u op vraag 9 'Nee' heeft geantwoord)**

- Ik wist niet dat ik informatie kon krijgen van het ministerie van Buitenlandse Zaken en/of de ambassade / consulaat
- Ik heb geen behoefte aan informatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken en/of de ambassade / consulaat
- Ik heb geen behoefte aan informatie
- Anders

### Informatie tijdens detentie

17. Wordt u regelmatig op de hoogte gehouden over de persoonlijke situatie van uw relatie tijdens de detentie in het buitenland?

- Ja  
 Nee..... GA NAAR VRAAG 20

18. Zo ja, van wie krijgt u informatie over de persoonlijke situatie van uw relatie en hoe tevreden bent u hierover?

	Tevreden	Neutraal	Niet tevreden	Geen mening
<input type="checkbox"/> Van mijn relatie zelf	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Van het Ministerie van Buitenlandse Zaken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Van de Nederlandse ambassade / consulaat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Van een bezoeker/vrijwilliger van Reclassering Nederland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Van Bureau Buitenland van Reclassering Nederland, Utrecht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Van een pastorale gezant van stichting Epafra	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Van iemand anders	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

| 255 |

19. Kunt u aangeven WAAROM u tevreden / neutraal / niet tevreden bent of geen mening heeft?

20. Indien u géén informatie krijgt over de persoonlijke situatie van uw relatie? Waarom is dat?

*(Deze vraag alléén beantwoorden als u op vraag 17 'Nee' heeft geantwoord) (Meerdere antwoorden zijn mogelijk)*

- Ik wist niet dat ik informatie kon krijgen  
 Ik heb geen behoefte aan informatie  
 Anders



## Nederlandse gedetineerdenbegeleiding

Nederlanders in buitenlandse detentie hebben geen recht op consulaire bijstand maar vaak wordt door de Nederlandse ambassade / consulaat begeleiding verleend. 'Bureau Buitenland' van Reclassering Nederland en Stichting Epafras ondersteunen het ministerie van Buitenlandse Zaken hierbij. 'Bureau Buitenland' coördineert een netwerk van vrijwilligers die regelmatig bezoeken afleggen aan Nederlanders in buitenlandse detentie. Stichting Epafras biedt geestelijke zorg via haar pastorale gezanten die jaarlijks Nederlanders in buitenlandse detentie bezoeken.

De begeleiding van de Nederlandse ambassade / consulaat en/of van bezoekvrijwilligers van Reclassering Nederland en gezanten van Epafras wordt in onderstaande vragen genoemd 'begeleiding vanuit Nederland'.

### 21. Krijgt uw relatie begeleiding vanuit Nederland?

- Ja
- Nee..... GA NAAR VRAAG 27
- Weet ik niet ..... GA NAAR VRAAG 27

### 22. Waaruit bestaat de begeleiding die uw relatie vanuit Nederland krijgt?

(meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- Een persoonlijk bezoek van de ambassade / consulaat direct na arrestatie / detentie
- Het geven van informatie over rechtsgang in het land van detentie
- Het bijwonen van de rechtszitting
- Het toezien op de juiste rechtsgang
- Het ontvangen van een lijst met contactgegevens van advocaten
- Erop toezien dat hij/zij niet slechter word behandeld dan andere gedetineerden
- Aandacht voor de medische gezondheid
- Het onderhouden van contact met de contactpersoon thuis
- Het geven van bemiddeling bij het overmaken van geld
- Het verstrekken van een maandelijks geldbedrag (buiten Europa)
- Het meenemen van praktische zaken
- Het geven van begeleiding bij de terugkeer procedure (bijvoorbeeld WOTS)
- Het verstrekken van een financiële lening bij noodgevallen
- Bezoek van een bezoekvrijwilliger van Reclassering Nederland
- Regelen van praktische zaken door Bureau Buitenland van Reclassering Nederland
- Volgen van een studie van 'Educatie Achter Buitenlandse Tralies'
- Voorbereiding terugkeer in de maatschappij
- Bezoek van een dominee/priester/imam van stichting Epafras
- Ontvangen van tijdschrift 'Gezant uit Nederland' van stichting Epafras
- Correspondentie
- Anders

### 23. Welke vormen van begeleiding stelt uw relatie het meest op prijs?

(meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- Een persoonlijk bezoek van de ambassade / consulaat direct na arrestatie / detentie
- Het geven van informatie over rechtsgang in het land van detentie

- Het bijwonen van de rechtszitting
- Het toezien op de juiste rechtsgang
- Het ontvangen van een lijst met contactgegevens van advocaten
- Erop toezien dat hij/zij niet slechter word behandeld dan andere gedetineerden
- Aandacht voor de medische gezondheid
- Het onderhouden van contact met de contactpersoon thuis
- Het geven van bemiddeling bij het overmaken van geld
- Het verstrekken van een maandelijks geldbedrag (buiten Europa)
- Het meenemen van praktische zaken
- Het geven van begeleiding bij de terugkeer procedure (bijvoorbeeld WOTS)
- Het verstrekken van een financiële lening bij noodgevallen
- Bezoek van een bezoekerwilliger van Reclassering Nederland
- Regelen van praktische zaken door Bureau Buitenland van Reclassering Nederland
- Volgen van een studie van 'Educatie Achter Buitenlandse Tralies'
- Voorbereiding terugkeer in de maatschappij
- Bezoek van een dominee/priester/imam van stichting Epafras
- Ontvangen van tijdschrift 'Gezant uit Nederland' van stichting Epafras
- Correspondentie
- Weet ik niet
- Anders

**24. Welke vormen van begeleiding aan uw relatie stelt u zelf het meest op prijs?**

*(meerdere antwoorden zijn mogelijk)*

- Een persoonlijk bezoek van de ambassade / consulaat direct na arrestatie / detentie
- Het geven van informatie over rechtsgang in het land van detentie
- Het bijwonen van de rechtszitting
- Het toezien op de juiste rechtsgang
- Het ontvangen van een lijst met contactgegevens van advocaten
- Erop toezien dat hij/zij niet slechter word behandeld dan andere gedetineerden
- Aandacht voor de medische gezondheid
- Het onderhouden van contact met de contactpersoon thuis
- Het geven van bemiddeling bij het overmaken van geld
- Het verstrekken van een maandelijks geldbedrag (buiten Europa)
- Het meenemen van praktische zaken
- Het geven van begeleiding bij de terugkeer procedure (bijvoorbeeld WOTS)
- Het verstrekken van een financiële lening bij noodgevallen
- Bezoek van een bezoekerwilliger van Reclassering Nederland
- Regelen van praktische zaken door Bureau Buitenland van Reclassering Nederland
- Volgen van een studie van 'Educatie Achter Buitenlandse Tralies'
- Voorbereiding terugkeer in de maatschappij
- Bezoek van een dominee/priester/imam van stichting Epafras
- Ontvangen van tijdschrift 'Gezant uit Nederland' van stichting Epafras
- Correspondentie
- Weet ik niet
- Anders

**25. Bent u over het algemeen tevreden over de begeleiding die uw relatie ontvangt?**

- Tevreden
- Neutraal
- Niet tevreden
- Geen mening

**26. Kunt u aangeven WAAROM u tevreden / neutraal / niet tevreden bent of geen mening heeft?**

GA NAAR VRAAG 30

**27. Indien uw relatie géén begeleiding ontvangt, waarom is dat?**

*(Deze vraag alléén beantwoorden als u op vraag 21 'Nee' heeft geantwoord) (Meerdere antwoorden zijn mogelijk)*

- Mijn relatie wist niet dat hij/zij contact kon opnemen met de ambassade / consulaat
- Mijn relatie mocht geen contact opnemen met de ambassade / consulaat
- Mijn relatie wilde geen contact opnemen met de ambassade / consulaat
- Er is nog niemand van de ambassade / consulaat bij mijn relatie langs geweest
- Mijn relatie heeft geen behoefte aan begeleiding
- Weet ik niet
- Anders

| 258 |

**28. Welke vormen van begeleiding zou uw relatie het meest op prijs stellen?**

*(meerdere antwoorden zijn mogelijk)*

- Een persoonlijk bezoek van de ambassade / consulaat direct na arrestatie / detentie
- Het geven van informatie over rechtsgang in het land van detentie
- Het bijwonen van de rechtszitting
- Het toezien op de juiste rechtsgang
- Het ontvangen van een lijst met contactgegevens van advocaten
- Erop toezien dat hij/zij niet slechter word behandeld dan andere gedetineerden
- Aandacht voor de medische gezondheid
- Het onderhouden van contact met de contactpersoon thuis
- Het geven van bemiddeling bij het overmaken van geld
- Het verstrekken van een maandelijks geldbedrag (buiten Europa)
- Het meenemen van praktische zaken
- Het geven van begeleiding bij de terugkeer procedure (bijvoorbeeld WOTS)
- Het verstrekken van een financiële lening bij noodgevallen
- Bezoek van een bezoekvrijwilliger van Reclassering Nederland
- Regelen van praktische zaken door Bureau Buitenland van Reclassering Nederland
- Volgen van een studie van 'Educatie Achter Buitenlandse Tralies'
- Voorbereiding terugkeer in de maatschappij
- Bezoek van een dominee/priester/imam van stichting Epafras
- Ontvangen van tijdschrift 'Gezant uit Nederland'
- Correspondentie

- Weet ik niet
- Mijn relatie heeft geen behoefte aan begeleiding
- Anders

**29. Welke vormen van begeleiding aan uw relatie zou u zelf het meest op prijs stellen?**

*(meerdere antwoorden zijn mogelijk)*

- Een persoonlijk bezoek van de ambassade / consulaat direct na arrestatie / detentie
- Het geven van informatie over rechtsgang in het land van detentie
- Het bijwonen van de rechtszitting
- Het toezien op de juiste rechtsgang
- Het ontvangen van een lijst met contactgegevens van advocaten
- Erop toezien dat hij/zij niet slechter word behandeld dan andere gedetineerden
- Aandacht voor de medische gezondheid
- Het onderhouden van contact met de contactpersoon thuis
- Het geven van bemiddeling bij het overmaken van geld
- Het verstrekken van een maandelijks geldbedrag (buiten Europa)
- Het meenemen van praktische zaken
- Het geven van begeleiding bij de terugkeer procedure (bijvoorbeeld WOTS)
- Het verstrekken van een financiële lening bij noodgevallen
- Bezoek van een bezoekvrijwilliger van Reclassering Nederland
- Regelen van praktische zaken door Bureau Buitenland van Reclassering Nederland
- Volgen van een studie van 'Educatie Achter Buitenlandse Tralies'
- Voorbereiding terugkeer in de maatschappij
- Bezoek van een dominee/priester/imam van stichting Epafra
- Ontvangen van tijdschrift 'Gezant uit Nederland'
- Correspondentie
- Weet ik niet
- Anders

## Verwachtingen

**30. Had u verwacht begeleiding van het ministerie van Buitenlandse Zaken te ontvangen toen uw relatie werd gearresteerd / gedetineerd?**

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

**31. Zijn uw verwachtingen uitgekomen?**

- Ja..... GA NAAR VRAAG 33
- Nee
- Weet ik niet

**32. Zo nee, welke verwachtingen zijn niet uitgekomen?**

**33. Had uw relatie verwacht begeleiding te ontvangen (van de Nederlandse ambassade / consulaat en / of van bezoekerwilligers van Reclassering Nederland en gezanten van Epafra) toen hij/zij werd gearresteerd / gedetineerd?**

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

**34. Zijn de verwachtingen van uw relatie uitgekomen?**

- Ja..... GA NAAR VRAAG 36
- Nee
- Weet ik niet

**35. Zo nee, welke verwachtingen zijn niet uitgekomen?**

| 260 |

## Klachten

**36. Als u een klacht hebt over de begeleiding die u wel/niet uit Nederland heeft gekregen, weet u waar u die moet indienen?**

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

**37. Als uw relatie een klacht heeft over de begeleiding die wel/niet uit Nederland is ontvangen, weet u waar hij/zij die moet indienen?**

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

**38. Heeft u weleens een klacht ingediend bij het ministerie van Buitenlandse Zaken?**

- Ja
- Nee

**39. Heeft uw relatie weleens een klacht ingediend bij het ministerie van Buitenlandse Zaken?**

- Ja
- Nee..... GA NAAR VRAAG 44
- Weet ik niet

**40. Zo ja, binnen hoeveel tijd is de klacht afgehandeld?**

- Binnen 4 weken
- Binnen 6 weken
- Binnen 10 weken
- Langer dan 10 weken
- Weet ik niet

**41. Is de klacht gegrond verklaard?**

- Ja
- Nee
- Weet ik (nog) niet

**42. Bent u tevreden over de manier waarop uw klacht in behandeling is genomen?**

- Tevreden
- Neutraal
- Niet tevreden
- Weet ik (nog) niet
- Geen mening

**43. Wat was de reden van de klacht?**

**Persoonskenmerken contactpersoon**

**44. Ik ben een:**

- Man
- Vrouw

**45. Mijn leeftijd is:**

*(Leeftijd invullen, bijvoorbeeld 33 jaar)*

**46. Ik ben geboren in:**

- |                                    |  |
|------------------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> Nederland | <input type="checkbox"/> De Nederlandse Antillen en Aruba      |
| <input type="checkbox"/> Turkije   | <input type="checkbox"/> Een ander Europees land dan Nederland |
| <input type="checkbox"/> Marokko   | <input type="checkbox"/> Een ander niet-Europees land          |
| <input type="checkbox"/> Suriname  | <input type="checkbox"/> Onbekend                              |

**47. Mijn relatie in buitenlandse detentie is mijn:**

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Partner          | <input type="checkbox"/> Ex-partner        |
| <input type="checkbox"/> Ouder            | <input type="checkbox"/> Vriend / kennis   |
| <input type="checkbox"/> Kind             | <input type="checkbox"/> Buurman/buurvrouw |
| <input type="checkbox"/> Broer/zus        | <input type="checkbox"/> Anders            |
| <input type="checkbox"/> Ander familielid |  |

**48. De periode dat mijn relatie gedetineerd is:**

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Minder dan 1 maand   | <input type="checkbox"/> 1 tot 3 jaar     |
| <input type="checkbox"/> 1 tot 3 maanden      | <input type="checkbox"/> 3 tot 5 jaar     |
| <input type="checkbox"/> 3 tot 6 maanden      | <input type="checkbox"/> 5 jaar of langer |
| <input type="checkbox"/> 6 maanden tot 1 jaar | <input type="checkbox"/> Weet ik niet     |

**49. Zit uw relatie in voorarrest?**

- Ja  
 Nee  
 Weet ik niet

**50. De periode dat mijn relatie (naar verwachting) nog in detentie moet zitten is:**

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Minder dan 1 maand   | <input type="checkbox"/> 1 tot 3 jaar     |
| <input type="checkbox"/> 1 tot 3 maanden      | <input type="checkbox"/> 3 tot 5 jaar     |
| <input type="checkbox"/> 3 tot 6 maanden      | <input type="checkbox"/> 5 jaar of langer |
| <input type="checkbox"/> 6 maanden tot 1 jaar | <input type="checkbox"/> Weet ik niet     |

### Uw mening over een aantal korte uitspraken over consulaire begeleiding

Nu volgt er een aantal stellingen over consulaire begeleiding. U mag per uitspraak één hokje aankruisen dat het best past bij uw mening. 'Niet van toepassing' invullen als de vraag niet geldt.

	helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Niet van toepassing
51. Ik word goed geïnformeerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken over mijn relatie in buitenlandse detentie.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
52. Contact met het ministerie van Buitenlandse Zaken over mijn relatie in buitenlandse detentie geeft mij het gevoel dat ik er niet alleen voor sta.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
53. Mijn relatie heeft ondersteuning nodig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
54. Begeleiding aan mijn relatie vanuit Nederland is van groot belang voor mijn relatie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
55. Ik ben tevreden over wat het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag, binnen zijn mogelijkheden, voor mij doet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
56. Ik ben tevreden over wat de Nederlandse ambassade / consulaat, binnen zijn mogelijkheden, voor mijn relatie in buitenlandse detentie doet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

57. Mocht u nog opmerkingen hebben dan kunt u deze in onderstaand kader noteren:



### Toelichting

Mocht u interesse hebben om deze vragenlijst telefonisch toe te lichten dan kunt u dat hier aangeven:

Voornaam:

Achternaam:

Telefoonnummer(s):

Tijdstip waarop u het beste bent te bereiken:

Graag de ingevulde vragenlijst in de envelop stoppen (postzegel is niet nodig) en sturen naar:

---

Directie Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)  
Antwoordnummer 10794  
2501 WB Den Haag

---

**Hartelijk dank voor uw tijd en medewerking!**

## Bijlage 10 Geraadpleegde bronnen

### Algemeen

Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv. (2008, oktober). *Tussenevaluatie beleidsdoorlichting*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Financiën. Den Haag.

Algemene wet bestuursrecht. (1992).

Bonger, J. (2007, maart). *Postennet in perspectief; onderzoek naar de doelmatigheid van de vertegenwoordigingen in het buitenland*. Den Haag. Inspectie der Rijksfinanciën.

Commissie evaluatie Awb III. (2007, februari). *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006*. Den Haag, Boom juridische uitgevers.

Consulair Besluit. (1981).

Consulaire Wet. (1871).

| 265 |

Gerechtshof 's-Gravenhage. (2006, 25 november). *Rechtszaak Van Dam tegen de Staat der Nederlanden*. LJN: AR7484, rolnummer 02/43.

Heijmans, M., Melissen, J. (2006). *Consulaire Zaken & Diplomatie; Buitenlandse Zaken met Binnenlandse Prioriteiten*. Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', Den Haag.

Inspectie der Rijksfinanciën. (2010, april). *Rapport brede heroverwegingen; internationale samenwerking*. Hoofdstuk 13.

Minister van Financiën. (2006). *Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie*.

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2010, juli). *Leren van evalueren; onderzoek naar het gebruik van evaluatieonderzoek bij het ministerie van Buitenlandse Zaken*. Den Haag.

Nationale Ombudsman. (2006, 20 maart). Rapportnummer 2006/0098.

Regerakkoord CDA-PvdA-CU. (2007, februari). *Samen werken, samen leven*.

Regerakkoord VVD-CDA. (2010, september). *Vrijheid en verantwoordelijkheid*.

Rijksbesluit op de consulaire tarieven. (2003).

Rijkswet op de consulaire tarieven. (2002).

## Bijlagen

Verdrag betreffende de Europese Unie. (1992).

Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. (1957).

VN-verdrag van Wenen inzake Consulaire betrekkingen. (1963).

VN-verdrag van Wenen inzake Diplomatieke Betrekkingen. (1961).

Yin, R.K. (1994). *Case study research: Design and Methods*. Thousand Oaks, CA. Sage Publications.

## Tweede Kamer

Slotwet en jaarverslag ministerie van Buitenlandse Zaken 2006. TK, vergaderjaar 2006-2007, 31 031 V nrs. 1-3.

Slotwet en jaarverslag ministerie van Buitenlandse Zaken 2007. TK, vergaderjaar 2007-2008, 31 444 V nrs. 1-3.

| 266 | Slotwet en jaarverslag ministerie van Buitenlandse Zaken 2008. TK, vergaderjaar 2008-2009, 31 924 V nrs. 1-3.

Slotwet en jaarverslag ministerie van Buitenlandse Zaken 2009. TK, vergaderjaar 2009-2010, 32 360 V nrs. 1-3.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2007. *Memorie van Toelichting*. TK, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 V nr. 2.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2008. *Memorie van Toelichting*. TK, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 V nr. 2.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2009. *Memorie van Toelichting*. TK, vergaderjaar 2008-2009, 31 700 V nr. 2.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2010. *Memorie van Toelichting*. TK, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 V nr. 2.

## Interne stukken ministerie van Buitenlandse Zaken

Business Case Project Regionalisering. (2010, juni). *Op weg naar kleiner en beter*.

Directie Consulaire Zaken. (2007). Jaarverslag 2006 en jaarplan 2007.

Directie Consulaire Zaken. (2008). Jaarverslag 2007 en jaarplan 2008.

Directie Consulaire Zaken. (2009). Jaarverslag 2008 en jaarplan 2009.

Directie Consulaire Zaken. (2010). *Consulaire BZ ontvangsten en uitgaven 2006-2009*.

Directie Consulaire Zaken. (2006-2009). Nieuwsbrieven *Consulair in beweging*.

Directie Consulaire Zaken & Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken. (2009, mei). *Plan van aanpak voor de oprichting van DCM*.

Directie Consulaire Zaken & Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken. (2009, juni). *Tevredenheidsenquête DPV-DCZ*.

Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid, afdeling Strategie en Ondersteuning. (2010). *Kwartaalrapportages*.

Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid, afdeling Strategie en Ondersteuning. (2010, januari). *Memo Tevredenheidsenquête DPV-DCZ*.

Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid, afdeling Strategie en Ondersteuning. (2010). *Overzicht bezwaar en beroep 2007-2009*.

| 267 |

Directoraat-generaal Regiobeleid en Consulaire zaken. (2007, februari). *Notitie Consulair in beweging*.

Directie Juridische Zaken. *Overzicht klachten en klaagschriften 2007-2009*.

Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken.

Hoofddirectie Personeel en Organisatie. *Overzicht aantallen medewerkers en fte consulaire dienstverlening*. Peildatum 31 december 2009.

Intern berichtenverkeer.

Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering. *Organisatieoorlichtingen 2007-2010*.

### Websites en overig

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie/Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv. (2010). *Analyses postenenquête*.

Websites van posten

[www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl)

## Algemene consulaire bijstand

Bureau Lindholm. (2007, november). *Verder, avontuurlijker, slecht voorbereid; trends van Nederlandse reizigers in media en onderzoek*. Besproken tijdens netwerkbijeenkomst 'Wijs op Reis', 22 november 2007.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2010, januari). *Evaluatie inzet USAR.NL in Haïti*.

Koeman, M. (2009). *Nederlanders willen meer service van ambassades*. Radio Nederland Wereldomroep internet, gepubliceerd 6 november 2009.

MeMo<sup>2</sup>. (mei 2007). *Rapportage Wijs op Reis; onderzoek naar de reisvoorbereiding van Nederlanders*. Amsterdam.

### Tweede Kamer

Bepalingen omtrent de tarieven voor de consulaire dienstverlening (Rijkswet op de consulaire tarieven). *Lijst van vragen en antwoorden*. TK, vergaderjaar 2003-2004, vastgesteld 31 maart 2004, 27 217 (R1659) nr. 8.

Rechtsbijstand. *Brief van de staatssecretaris van Justitie en de minister van Buitenlandse Zaken*. TK, vergaderjaar 2008-2009, 10 maart 2009, 31 753 nr. 11.

Rechtsbijstand. *Verslag van een schriftelijk overleg over rechtsbijstand*. TK vergaderjaar 2009-2010, vastgesteld 23 november 2009, 31 753 nr. 16.

Slotwet en jaarverslag ministerie van Buitenlandse Zaken 2006. *Verslag van een wetgevingsoverleg*. TK, vergaderjaar 2006-2007, vastgesteld 21 juni 2007, 31 031 V nr. 15.

Slotwet en jaarverslag ministerie van Buitenlandse Zaken 2007. *Lijst van vragen en antwoorden*. TK, vergaderjaar 2007-2008, vastgesteld 16 juni 2008, 31 444 V nr. 7.

Slotwet en jaarverslag ministerie van Buitenlandse Zaken 2008. *Verslag van een wetgevingsoverleg*. TK, vergaderjaar 2008-2009, vastgesteld 15 juni 2009, 31 924 V nr. 11.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2006. *Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden*. TK, vergaderjaar 2005-2006, vastgesteld 16 november 2005. 30 300 V nr. 19.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2007. *Motie van het lid Van Gennip*. TK, vergaderjaar 2006-2007, voorgesteld 8 november 2007, 31 200 V nr. 23.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2007. *Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden*. TK, vergaderjaar 2006-2007, vastgesteld 17 oktober 2006, 30 800 V nr. 7.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2009. *Brief van de minister van Buitenlandse Zaken*. TK, vergaderjaar 2008-2009, 28 mei 2009, 31 700 V nr. 102.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2010. *Brief van de minister van Buitenlandse Zaken*. TK, vergaderjaar 2009-2010, vastgesteld 4 november 2009, 32 123 V nr. 23.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2010. *Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden*. TK, vergaderjaar 2009-2010, vastgesteld 2 november 2009, 32 123 V nr. 8.

Veiligheidssituatie Ivoorkust. *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie*. TK, vergaderjaar 2004-2005, 7 januari 2005, 29 878 nr. 3.

#### *Interne stukken ministerie van Buitenlandse Zaken*

Cursusmateriaal *Consulair maatschappelijk overplaatsingsprogramma*, juli 2009.

Departementaal Handboek Crisisbeheersing, versie december 2007.

Directie Consulaire Zaken, afdeling consulair maatschappelijk. (2006, 21 november). Memo *Wijziging CEP/niet langer in rekening brengen kosten voor evacuatie*.

Directie Consulaire Zaken, afdeling consulair maatschappelijk. (2009, 21 september). Beleidsbericht en memo *Nieuwe opzet reisadvies voor landen, gebieden en eilandgroepen*.

Directie Voorlichting en Communicatie. (2005, 20 oktober). *Reisadviezen op internet; van advies naar informatie*.

Directoraat-generaal Regiobeleid en Consulaire zaken. (2003, 10 november). Memo aan alle CdP's *Uniformeren en professionaliseren reisadviezen*.

Directoraat-generaal Regiobeleid en Consulaire zaken. (2009, 5 november). Memo aan CdP Kaapstad *Kompas; implementatie op uw post*.

Directoraat-generaal Regiobeleid en Consulaire zaken. (2006, 3 mei). Memo *Uitbreiding lijst van landen met betrekking tot reisadviezen*.

Verslag ambtelijk overleg evacués Libanon, 18 juli 2006.

Verslag evaluatie evacuatie Libanon door posten in Nicosia, 19 oktober 2006.

Verslagen Netwerkbijeenkomsten 'Wijs op Reis', 2007-2009

### Overig

Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, 24 november 2009.

### Gedetineerdenbegeleiding

Algemene Rekenkamer. (2000). *Gedetineerdenzorg Buitenland*. TK, vergaderjaar 2000-2001, 27 september 2000, 27 430 nr. 2.

Algemene Rekenkamer. (2005). *Gedetineerdenbegeleiding buitenland*. Rapport 30 010, nr 1.

IOB Evaluatie. (2003). *Behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba*. n° 295.

Kalmthout, A.M. van, Hofstee-van der Meulen, F.B.A.M., Dünkel, F. (2007). *Foreigners in European prisons*. Nijmegen, Wolf Legal Publishers.

Kooten, H. van. (2005). *Ogen en oren; 30 jaar Bureau Buitenland & Buitenlandse Betrekkingen van Reclassering Nederland*.

Mantouvalou, K. (2009). *Consular Assistance and Trial Attendance; A Comparative Examination of the American, Australian, British, Dutch and German Ministries of Foreign Affairs*. Fair Trials International.

Miedema, F., Stoltz, S. (2008, januari). *Vast(gelopen) in den vreemde. Een onderzoek naar het hoge aantal Nederlanders in buitenlandse detentie*. ITS Radboud Universiteit Nijmegen in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/ministerie van Justitie.

Reclassering Nederland. (2009). *Jaarplan 2010*. Bureau Buitenland.

Reclassering Nederland. *Morse*. Tijdschrift voor alle bezoek- en correspondentievrijwilligers van Bureau Buitenland (meerdere uitgaven).

Reclassering Nederland. *Nazorg na een buitenlandse detentie*. Brochure (ongedateerd).

Reclassering Nederland. (2009). *Terugkeerbrochure; Informatie en tips voor gedetineerden in buitenlandse gevangnissen ter voorbereiding op hun terugkeer!* Bureau Buitenland.

Reclassering Nederland. (2007). *Vrijwilligersbrochure reclasseringsvrijwilliger in het buitenland van Bureau Buitenland*.

Rens, M. van. (2008). *Begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland; een recht, een gunst of iets er tussenin?* Scriptie. Universiteit van Tilburg.

Stichting Epafra. *Gezant uit Nederland*. (meerdere uitgaven)

Stichting Epafra. (2009). *Jaarverslag 2008*.

Stichting Epafra. (2008-2012). *Verba volant, scripta manent*. Algemeen beleidsplan.

Stichting Epafra. (2008). *Ver-reikend Omzien Naar Elkaar*. Pastoraal beleidsplan.

### *Tweede Kamer*

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. TK, vergaderjaar 1997-1998, 20 maart 1998, 25 203 nr. 4

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. TK, vergaderjaar 1997-1998, 7 april 1998, 25 203 nr. 5

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. TK, vergaderjaar 1998-1998, 27 november 1998, 25 203 nr. 9

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. TK, vergaderjaar 2001-2002, 18 oktober 2001, 25 203 nr. 15.

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. TK, vergaderjaar 2005-2006, 12 januari 2006, 30 010 nr. 5.

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. TK, vergaderjaar 2007-2008, 4 december 2007, 30 010 nr. 6.

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. TK, vergaderjaar 2008-2009, 9 april 2009, 30 010 nr. 15

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. TK, vergaderjaar 2008-2009, 29 april 2009, 30 010 nr. 16.

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken. TK, vergaderjaar 2000-2001, 6 juli 2001, BuZa 000370.

Motie van de leden Hoekema en Verhagen. TK, vergaderjaar 2000-2001, 2 november 2000, 27 400 V nr. 28.

Verslag van een Algemeen Overleg. TK, vergaderjaar 2008-2009, 5 november 2008, 30 010 nr. 11.



*Interne stukken ministerie van Buitenlandse Zaken*

Directie Consulaire Zaken. (2004). *Memo Richtlijnen beperkte consulaire bijstand.*

Directie Consulaire Zaken. (2009). *Kosten gedetineerdenbegeleiding.* Berekeningsdatum 6 maart 2009.

Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid. (2010). *Overzicht aantal gedetineerden per land met instroom en uitstroom 1988-2009.*

Directie Voorlichting en Communicatie. (2008). *Plan van aanpak drugssmokkel.*

*Gearresteerd in het buitenland.* (2007). Brochure.

*Gearresteerd in... (naam land).* (2007). Brochure.

*Het IJzeren Paradijs.* (2005). Documentaire van 26 minuten, beschikbaar in vier talen.

*In het buitenland veroordeeld. In Nederland de straf ondergaan.* (2006). Brochure.

*Dat zal mij niet overkomen.* (2006). Lessenpakket met vijf uitgewerkte lessen en posters.

Vertige Training en Advies. (april 2007). *Gedetineerdenbegeleiding.* Reader.

*Websites*

Bureau Buitenland van Reclassering Nederland: [www.reclassering.nl/buitenland](http://www.reclassering.nl/buitenland)

Fair Trials International: [www.fairtrials.net](http://www.fairtrials.net)

International Centre for Prison Studies: [www.prisonstudies.org](http://www.prisonstudies.org)

Prison Watch: [www.prisonwatch.org](http://www.prisonwatch.org)

Stichting Epafra: [www.epafra.nl](http://www.epafra.nl)

Wereldomroep: [www.rnw.nl](http://www.rnw.nl)

*Overig*

BBC News. (2010, 3 februari). *Britons warned over drugs abroad.*

De Volkskrant. (1998, 20 maart). *Buitenlandse Zaken moet meer zorg besteden aan gevangenen.*

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. (1950).

Intern IOB verslag themabijeenkomst gedetineerdenbegeleiding La Nucía, 13 april 2010.

Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. (1966).

Raad van Europa. Europese Gevangenisregels. (2006).

Raad van Europa. Verdrag inzake de Overbrenging van Gevonniste Personen. (1983).

Schriftelijke enquête onder alle Nederlanders in buitenlandse detentie in het kader van het promotieonderzoek van Femke Hofstee-van der Meulen aan de Universiteit van Tilburg (2008, zomer). De resultaten zijn nog niet gepubliceerd.

Schriftelijke enquête onder alle contactpersonen van Nederlanders in buitenlandse detentie (2010, voorjaar).

VN-verdrag Standaard Minimum Regels voor de Behandeling van Gedetineerden. (1955).

| 273 |

## Internationale kinderontvoeringszaken

Antokolskaia, Prof. mr. M.V., Ruitenbergh, mr. G.C.A.M. (2008, februari). *Taken en functies van de Centrale Autoriteit bij de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag in Duitsland, Engeland & Wales, Frankrijk en Zweden*. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum /Ministerie van Justitie.

Europese Verdrag betreffende de erkenning en ten uitvoerlegging van beslissingen inzake het gezag over kinderen, Luxemburg, 20 mei 1980 (in werking getreden op 1 september 1990).

Ministerie van Justitie. (2004). *Internationale kinderontvoering*.

Sondaal, mr. dr. H.H.M. (2007, oktober). *Evaluatierapport betreffende de afloop van de kinderontvoeringszaak Hafez*. Ministerie van Buitenlandse Zaken, vertrouwelijk rapport.

Stichting De Ombudsman. (2002). *Het Haags Kinderontvoeringsverdrag*.

Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van Kinderen, Haagse conferentie voor Internationaal Privaatrecht, 25 oktober 1980 (in werking getreden op 1 september 1990).

Verwers, C., Knaap van der, L.M. en Vervoorn, L. (2008, februari). *Internationale kinderontvoering; onderzoek naar de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringverdrag vanuit Nederlands perspectief*. Cahier 2006-1. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum/Ministerie van Justitie.

Wetboek van strafrecht. (1881).

### *Tweede Kamer*

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. TK, vergaderjaar 2004-2005, 5 april 2005, 30 072 nr. 1.

### *Interne stukken ministerie van Buitenlandse Zaken*

Archief Directie Consulaire Zaken, dossiers kinderontvoering.

### *Websites en overig*

Factsheets van het Centrum Internationale Kinderontvoering.

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-kinderontvoering/vraag-en-antwoord/wat-is-internationale-kinderontvoering.html>

## **Reisdocumenten**

Besluit Paspoortgelden. (2001).

Besluit van de minister van Buitenlandse Zaken over de afgifte door posten. (2009). Nr. DCZ 108/09.

Böhre, V. (2010, oktober). *Happy Landings? Het biometrische paspoort als zwarte doos*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, webpublicatie nr. 46.

EU-verordening. (2004). Nr. 2252/2004.

Koeman, M. (2009). *Nederlanders willen meer service van ambassades*. Radio Nederland Wereldomroep internet, gepubliceerd 6 november 2009.

Nationale Ombudsman. (2010, juli). *Paspoort buiten bereik? Rapport over het onderzoek uit eigen beweging naar gesignaleerde knelpunten in de uitvoering van de nieuwe Paspoortwet.*

Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland. (2001).

Paspoortuitvoeringsregeling Nederland. (2001).

Paspoortwet. (2010).

### *Tweede Kamer*

Brief staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. TK, vergaderjaar 2007-2008, 19 augustus 2008, 25 764 nr. 40.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2007. *Memorie van Toelichting.* TK, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 VII nr. 2.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2008. *Memorie van Toelichting.* TK, vergaderjaar 2006-2007, 31 200 VII nr. 2.

| 275 |

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Financiën voor het jaar 2007. TK, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 IXB.

Vragen gesteld door de leden der Kamer. TK, vergaderjaar 2009-2010, 16 maart 2010, vraagnummer 2010Z04738.

### *Interne stukken ministerie van Buitenlandse Zaken*

Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid. (2010). *Opgave afgifte reisdocumenten.*

Reisdocumenten Aanvraag en Afgifte Station (RAAS) infrastructuur. (2010). *Verantwoording cumulatief 2007-2009.*

### *Websites*

Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten: [www.bprbzk.nl](http://www.bprbzk.nl)

International Civil Aviation Organization: [www.mrtd.icao.int](http://www.mrtd.icao.int)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)

Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken: [www.nvnb.nl](http://www.nvnb.nl)

Paspoortinformatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:  
[www.paspoortinformatie.nl](http://www.paspoortinformatie.nl)

### Overig

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2005). *Factsheet*.

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2009). *Nieuw reisdocument nodig?*

### Nationaliteitonderzoeken

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. (2008, april). *Verkenning meervoudige nationaliteit; de feiten op een rij*. Den Haag.

Rijkswet op het Nederlanderschap (1985).

Folder IND. (2010). *Hoe kunt u Nederlander worden?*

### Visa

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. (2005, november). *Advies ontwerp visumwet*. Den Haag.

Algemene Rekenkamer. (2003). *Visumverlening in Schengenverband*. TK 2003-2004, 23 oktober 2003, 29 260 nr. 2

Atos Consultancy. (2006, maart). *Onderzoek naar de ervaren knelpunten rondom visumverlening*. In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.

EU-visumcode. (2009).

Immigratie- en Naturalisatiedienst. (2009, januari). *Tendrapportage visa kort verblijf*.

Soeverein Besluit van 1813. *Besluit afschaffing binnenlandse paspoorten en verdere reglementaire bepalingen ten aanzien van binnen- en buitenlandse paspoorten*. Staatsblad der Vereenigde Nederlanden 1814, 4.

Voorstel van Rijkswet. (2010). *Bepalingen omtrent de verlening van visa voor de toegang tot de landen van het Koninkrijk (Rijkswisumwet)*, TK 2009-2010, 15 juni 2010, 32 415 nr. 2.

## Inburgeringsexamens in het buitenland

Brink drs M. et al. (2009). *De Wet Inburgering Buitenland; een onderzoek naar de werking, de resultaten en de eerste effecten*. Regioplan Beleidsonderzoek. Amsterdam. In opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ernst & Young. (2009). *Evaluatie Wet inburgering buitenland, Financiële aspecten*. Den Haag.

Lodder, mr. drs. G.G. (2009). *Juridische aspecten van de Wet Inburgering Buitenland*. Instituut voor Immigratierecht. Leiden.

Immigratie- en Naturalisatiedienst Informatie- en Analyse Centrum. (2008, april). *Monitor Inburgeringsexamen Buitenland*.

Wilkinson, C., Goedvolk, M., Dieten, S. van, Significant (2008, januari). *Kortetermijnevaluatie Wet Inburgering buitenland*. Barneveld. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum/Ministerie van Justitie.

| 277 |

## Documentlegalisaties en verificaties

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. (2010). *Het topje van de IJlberg? Advies over het tengaan van van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen*. Den Haag.

Leer, R. van, Tromp, E., Waveren, B. van. Regioplan Beleidsonderzoek. (2008, juni). *Evaluatieonderzoek legalisatie- en verificatiebeleid*. Amsterdam.

### Tweede Kamer

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer. TK, 2008-2009, 17 maart 2009, 29 831 nr. 6.

Directoraat-generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken. Directie Migratiebeleid, Toezicht, Regulier en Nationaliteit. Ministerie van Justitie. *Kabinetsreactie op aanbevelingen van de ACVZ om identiteits- en documentfraude tegen te gaan*. (2010, 7 juli 2010). Kenmerk 5641391/DMB/10.

Verslag van een schriftelijk overleg. TK, vergaderjaar 2008-2009, vastgesteld 23 juli 2009, 29 831, nr. 7.

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden. TK, vergaderjaar 2004-2005, 13 juli 2005, nr. 2066.

### Websites

Centraal Bureau voor de Statistiek: [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)

### Overig

Besluit van 3 april 2006, nr. DJZ/BR/0251-2006 (Staatscourant 10 mei 2006, nr. 91, p. 11).

Circulaire Legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen, alsmede de toepassing van DNA-onderzoek in een aantal gevallen waarin bewijsstukken ontbreken, 15 mei 2006.

Circulaire inzake de legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen, datum inwerkingtreding 1 juli 2010.

| 278 |

Immigratie- en Naturalisatiedienst. (2006). *Legalisatie en verificatie van documenten*. Werkinstructie, nr. 2006/15.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Personenverkeer Migratie en Vreemdelingenzaken. (2009, 20 januari). *Legalisatie van buitenlandse openbare akten op de posten; een werkinstructie*.

Notitie van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Justitie, voor Vreemdelingenzaken en Integratie en voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. (2005, 16 december). *Legalisatie en verificatie; beleid ten aanzien van brondocumenten uit het buitenland ten behoeve van gebruik van bevoegde Nederlandse instanties*. Kenmerk DF-667-05.

Raad van State. (2004, 8 september). Zaaknr. 200304168/1 en 200303005/1.

### Ambtsberichten

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. (2006). *[Transparant en Toetsbaar; een advies over landeninformatie in het vreemdelingenbeleid.]* Den Haag.

Nationale Ombudsman. (2007, 27 september 2007). *De geloofwaardigheid van ambtsberichten; hoe asielverhalen worden bevestigd of ontkracht*.

Verslagen expertbijeenkomsten ambtsberichten 2007 en 2008.

## Verwachtingenmanagement (zie eveneens bronnen van voorgaande paragrafen)

Binnema, H., Bodewes, K. en Verhue D. (2008, maart). *Het buitenlandbeleid van Nederland; beleving prioriteiten en tevredenheid*. Veldkamp. Amsterdam.

Binnema, H., Bodewes, K. en Verhue D. (2009, maart). *Het buitenlandbeleid van Nederland; beleving prioriteiten en tevredenheid*. Tweede meting. Projectnummer P5083. Veldkamp. Amsterdam.

Hessing, E. (2007, augustus). *BZ en de Burger; een spiegelonderzoek over buitenlandse politiek*. TNS NIPO in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Amsterdam.

Nationale Ombudsman 2005-2010, diverse klachtenrapportages.

Neve, R.J.M., van Ooyen-Houben, M.M.J., Snippe, J., Bieleman, B. (2005). *Samenspannen tegen XTC; tussentijdse evaluatie van de XTC-Nota*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/ministerie van Justitie.

## Tweede Kamer

| 279 |

Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. TK, vergaderjaar 2006-2007, 6 februari 2007, 30 800 VII nr. 37.

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. TK, vergaderjaar 2008-2009, 28 mei 2009, 31 700 V nr. 102.

## Interne stukken ministerie van Buitenlandse zaken

Ambassadeursconferentie Buitenlandse Zaken. (2010, januari). Verslag thematische brainstormsessie *Integrale verantwoordelijkheid van de CdP voor consulaire dienstverlening*.

Directie Consulaire Zaken. (2006). Notitie Doelstelling Nieuwsbrief Consulair in Beweging.

Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid. (2010, januari). Evaluatie Vakantiebeurs.

Directie Voorlichting en Communicatie. (ongedateerd). Mediaplan Wijs op Reis.

Directie Voorlichting en Communicatie. (ongedateerd, ws 2005/2006). Notitie *Reisadviezen op Internet*.

Directie Voorlichting en Communicatie. (2003, september). Notitie *Conclusies en vervolgstappen naar aanleiding van inventarisatieronde Wijs op Reis platform*.

Directie Voorlichting en Communicatie. (2006). *Communicatieplan consulair 2007*.



Directie Voorlichting en Communicatie. (2007). *Communicatiestrategie consulaire 2008-2010*.

Directie Voorlichting en Communicatie. (2007). *Rapportage mediaonderzoek derde kwartaal 2007*.

Directie Voorlichting en Communicatie. (2007, december). Memo evaluatie Vreemde tralies en gevangenen in het buitenland.

Directie Voorlichting en Communicatie. (2007, december). Memo aan het Albeda College.

Directie Voorlichting en Communicatie. (2008). *Rapportages mediaonderzoek eerste, tweede en derde kwartaal en jaaroverzicht 2008*.

Directie Voorlichting en Communicatie. (2008). *Communicatieplan biometrie*.

Directie Voorlichting en Communicatie. (2008, april). Memo aan de posten betreffende Vreemde Tralies.

Directie Voorlichting en Communicatie. (2008, april). Memo Wijs op Reis publieksevent.

| 280 |

Directie Voorlichting en Communicatie. (2008, juni). Terugkoppeling Wijs op Reis Publieksevent aan partners.

Directie Voorlichting en Communicatie. (2009). *Jaarplan 2010*.

Directie Voorlichting en Communicatie. (2009, versies juni en augustus). *Actieplan consulaire zaken planning en budget*.

Directie Voorlichting en Communicatie. (2009, september). Evaluatie online campagne en middelen Wijs op Reis.

Media/Publieks Monitor. (2009, augustus). Vragenlijst.

Media/Publieks Monitor. (23 december 2009 – 17 april 2010). Weekrapporten, 17 stuks.

Postbus 51. Maandrapportages 2007, 2008 en 2009.

Verslagen netwerkbijeenkomsten Wijs op Reis.

#### *Instructies en cursusmateriaal*

*Communicatie en Consulaire zaken*. (2008, april). Powerpoint presentatie tijdens een conferentie consulaire maatschappelijke zaken.

*Cursus consulaire maatschappelijk*. (doorlopend). Powerpoint presentatie overplaatsingsprogramma.

*Een vernieuwd Postenweb.* (2008, november). Powerpoint presentatie.

*Resultaten online webonderzoek PostenWeb.* (2009, februari). Powerpoint presentatie.

Schrijfwijzer

Tips omgaan met de media

Tips omgaan met de media consulair

Vertige Training en Advies. (datum onbekend). Training communicatie met slachtoffers en familie.

#### *Gedrukt voorlichtingsmateriaal*

Drugs. Het goedkoopste ticket naar de hel! (2005)

Opgenomen in het buitenland. (2008).

Rijkswet op het Nederlanderschap. (2003).

Vermist in het buitenland. (2007).

Wat te doen als een dierbare is overleden in het buitenland (2003)

Wijs op Reis brochure (2008/2009)

#### *Websites*

Immigratie- en Naturalisatiedienst: [www.ind.nl](http://www.ind.nl)

Nationale Ombudsman: [www.ombudsman.nl](http://www.ombudsman.nl)

Postbus 51: [www.postbus51.nl](http://www.postbus51.nl)

[www.drugsmokkel.nl](http://www.drugsmokkel.nl)

[www.kinderontvoering.nl](http://www.kinderontvoering.nl)

[www.wijsopreis.nl](http://www.wijsopreis.nl)

Evaluatiestudies uitgebracht door de Inspectie  
Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) 2005-2010  
Evaluatiestudies uitgebracht vóór 2005 zijn te vinden op de IOB-website:  
[www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob)

**299 2005 Een uitgebreid Europebeleid**

Evaluatie van het Nederlands beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie 1997-2003

*isbn 90-5328-347-1*

**300 2005 Aid for Trade?**

An Evaluation of Trade-Related Technical Assistance

*isbn 90-5328-349-8*

**301 2006 Van Projecthulp naar Sectorsteun**

Evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005

*isbn 90-5328-351-x*

**301 2006 From Project Aid towards Sector Support**

An evaluation of the sector-wide approach in Dutch bilateral aid 1998-2005

*isbn 90-5146-000-7*

**302 2006 Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de externe betrekkingen**

*isbn 90-5328-350-1*

**303 2006 Dutch Humanitarian Assistance An Evaluation**

*isbn 90-5328-352-8*

**304 2007 Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid**

**1992-2005**

*isbn 978-90-5328-353-0*

**304 2007 Evaluation of the Netherlands' Research Policy 1992-2005**

(Summary)

*isbn 978-90-5328-353-0*

**305 2007 Impact Evaluation: Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region, Tanzania 1990-2006**

*isbn 978-90-5328-354-7*

**306 2007 Chatting and Playing Chess with Policymakers**

Influencing policy via the Dutch Co-Financing Programme

*isbn 978-90-5328-355-4*

**307 2008 Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids 2004-2006**

*isbn 978-90-5328-358-5*

**308 2008 Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006**

Evaluatie van de bilaterale samenwerking

*isbn 978-90-5328-359-5*

**308 2008 Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006**

Evaluatie van de bilaterale samenwerking (Samenvatting)

*isbn 978-90-5328-359-5*

**309 2008 Het Vakbondsmedefinancieringsprogramma**

Een evaluatie van steun gericht op versterking van vakbonden en vakbonds- en arbeidsrechten

**309 2008 The Netherlands Trade Union Co-Financing Programme**

An evaluation of support for trade unions and trade union and labour rights (Summary)

*isbn 978-90-5328-357-8*

**309 2008 El Programa de Cofinanciamiento Sindical**

Una evaluación del apoyo orientado al fortalecimiento de sindicatos y de derechos sindicales y laborales (Resumen)

*isbn 978-90-5328-357-8*

**310 2008 Clean and sustainable?**

An evaluation of the contribution of the Clean Development Mechanism to sustainable development in host countries

*isbn 978-90-5328-356-1*

**311 2008 Impact Evaluation: Primary Education in Uganda**

*isbn 978-90-5328-361-5*

**312 2008 Impact Evaluation: Primary Education in Zambia**

*isbn 978-90-5328-360-8*

**313 2008 Xplore-programma**

*isbn 978-90-5328-362-2*

**314 2008 Primus inter pares**

Een evaluatie van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004

*isbn 978-90-5328-364-6*

**315 2008 Impact Evaluation: Support to Rural Water Supply and Sanitation in Dhamar and Hodeidah Governorates, Republic of Yemen**

*isbn 978-90-5328-364-6*

**316 2008 Be our guests**

Beleidsdoorlichting Nederland als gastland van internationale organisaties en Samenvatting

*isbn 978-90-5328-370-7*

**316 2008 Be our guests**

Policy review on hosting international organisations in the Netherlands and Summary

*isbn 978-90-5328-371-4*

**316 2008 Be our guests**

Examen de la politique mené par les Pays-Bas en tant qu'État hôte des organisations internationales

(Sommaire)

*isbn 978-90-5328-372-1*

**317 2008 Sectorsteun in milieu en water**

*isbn 978-90-5328-369-1*

**318 2008 Samenwerking met Clingendael**

Evaluatie van de subsidieovereenkomst tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en Instituut Clingendael

*isbn 978-90-5328-365-7*

**319 2008 Meer dan een dak**

Evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding

*isbn 978-90-5328-365-3*

**320 2008 Het tropisch regenwoud in het OS-beleid 1999-2005**

*isbn 978-90-5328-374-8*

**321 2009 Maatgesneden Monitoring ‘Het verhaal achter de cijfers’**

Beperkte beleidsdoorlichting

Medefinancieringsstelsel 2007-2010

*isbn 978-90-5328-374-5*

**322 2009 Draagvlakonderzoek Evalueerbaarheid en resultaten**

*isbn 978-90-5328-375-2*

**323 2009 Preparing the ground for a safer world**

Evaluation of the Dutch efforts to control landmines and explosive remnants of war  
1996-2006

*isbn 978-90-5328-377-6*

**324 2009 Investing in infrastructure**

Evaluation of the LDC Infrastructure Fund

*isbn 978-90-5328-378-3*

**325 2009 Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid**

*isbn 978-90-5328-379-0*

**326 2009 Evaluatie van de Atlantische Commissie 2006-2009**

*isbn 978-90-5328-380-6*

**327 2010 Impact Evaluation: Drinking water supply and sanitation programme supported by the Netherlands in Fayoum Governate, Arab Republic of Egypt, 1990-2009**

*isbn 978-90-5328-381-3*

**328 2010 Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008**

*Isbn 978-90-5328-384-4*

**329 2010 Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008**

*isbn 978-90-5328-385-1*

**330 2010 Evaluatie van de activiteiten van de Medefinancieringsorganisaties in Nicaragua**

*isbn 978-90-5328-386-8*

**331 2011 Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)**

*isbn 978-90-5328-387-5*

**332 2011 Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of PSO**

*isbn 978-90-5328-388-2*

**333 2011 Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008**

*isbn 978-90-5328-390-5*

**334 2011 Aiding the Peace. A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010**

*isbn 978-90-5328-389-9*

**335 2011 Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA)**

*isbn 978-90-5328-391-2*

**336 2011 Facilitating Resourcefulness. Evaluation of the Dutch support to Capacity**

**Development**

*isbn 978-90-5328-392-9*

**337 2011 Evaluación de las actividades de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento activas en Nicaragua**

**338 2011 Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2010**

*isbn 978-90-5328-400-1*

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag  
[www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl) | [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

Fotoverantwoording

Foto omslag voorzijde: wapenschild Consulaat-Generaal der Nederlanden.

Foto omslag achterzijde: kanselarij HMA Praag.

Foto's blz. 14, 28 en 40: Soeverein Besluit van 12 december 1813, Considerans van het "Besluit afschaffing binnenlandse paspoorten en verdere reglementaire bepalingen ten aanzien van het binnen- en buitenlandse paspoorten". Vindplaats Nationaal Archief; Algemene Staatssecretarie en Kabinet des Konings met daarbij gedeponeerde archieven.

Foto blz. 48: Nieuw aangemaakte paspoorten, gereed voor verzending naar ambassades.

Foto blz. 108: Visumstickers op voorraad, ministerie van Buitenlandse Zaken.

Foto blz. 148: "Jail".

Foto omslag voorzijde: Nico Commijs | vijfkeerblauw

Foto omslag achterzijde: Marek Fiser | HMA Praag

Foto's blz 14, 28, 40, 48 en 108: Frans van der Wel | IOB

Foto's blz 148: Jiri Búller | Hollandse-Hoogte

Opmaak | Vijfkeerblauw.nl

Redactie | Jos van Beurden, [www.josvanbeurden.nl](http://www.josvanbeurden.nl)

Druk | Drukkerij van Deventer

ISBN: 978-90-5328-400-1

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | april 2011

Consulaire dienstverlening is een kerntaak van het ministerie van Buitenlandse Zaken, die zeer dicht bij de burger staat. Met deze beleidsdoorklichting wordt inzicht gegeven in de beleidsvorming en -uitvoering van de consulaire dienstverlening en de bereikte resultaten.

Het betreft hier de operationele doelstellingen: 'professionele consulaire dienstverlening' en het 'als ketenpartner kwalitatief hoogwaardige bijdragen leveren aan de uitvoering van het Nederlandse vreemdelingenbeleid'.

Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2010 | IOB Rapport | nr. 338 | Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2010 | IOB Rapport | nr. 338 |

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Postbus 20061 | 2500 EA Den Haag  
[www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl) | [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)  
© Ministerie van Buitenlandse Zaken | april 2011

11BUZ010374 | N

