

**Rapport**

**Ministerie van Economische Zaken**

**Onderzoek naar de ervaren knelpunten  
rondom visumverlening**

**Maandag 13 maart 2006**  
PO/BO/200509005

## Inhoudsopgave

<b>0</b>	<b>Management samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Achtergrond	7
1.2	Uw vraagstelling	7
1.3	Aanpak	8
1.4	Leeswijzer	8
<b>2</b>	<b>Ervaren knelpunten rondom zakenvisa</b>	<b>10</b>
2.1	Inleiding	10
2.2	Ervaren knelpunten rondom zakenvisa	10
2.3	Conclusies	14
<b>3</b>	<b>Formele Benchmark</b>	<b>15</b>
3.1	Inleiding	15
3.2	Inventarisatie formele situatie	16
3.2	Relevantie van wet- en regelgeving	18
3.3	Beleidsvrijheden bij visumverstrekking	19
3.4	Conclusies formele benchmark	22
<b>4</b>	<b>Feitelijke benchmark</b>	<b>24</b>
4.1	Inleiding	24
4.2	Methodische beperkingen van benchmark	24
4.3	Positiebepaling benchmark	25
4.4	Knelpunt: Duur van de aanvraag	26
4.5	Knelpunt: Transparantie	28
4.6	Knelpunt: Persoonlijk verschijnen	29
4.7	Knelpunt: Documenten	30
4.8	Knelpunt: Behandeling van zakenlieden	32

<b>5</b>	<b>Conclusies</b>	<b>34</b>
5.1	Inleiding	34
5.2	Conclusie samengevat	34
5.3	Integrale analyse ervaren knelpunten	36
	<b>Bijlage: projectorganisatie en betrokkenen</b>	<b>39</b>
	<b>Bijlage: aanvulling toeristenvisa China</b>	<b>42</b>

## 0 Management samenvatting

### Inleiding

Als open, internationaal gerichte economie heeft Nederland een sterk belang bij goed verlopende contacten met het buitenland. Een belangrijk onderdeel hiervan vormt de verstrekking van visa en verblijfsdocumenten. Adequate dienstverlening in de verstrekking hiervan vormt een belangrijke factor voor buitenlandse bedrijven om zich in Nederland te vestigen en al dan niet hier te blijven.

In de afgelopen jaren is regelmatig onvrede geuit over deze dienstverlening. In vergelijking met andere Europese landen zou Nederland minder soepel zijn met de verstrekking van visa en verblijfsdocumenten. Dit zou belemmerend werken voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven.

### Onderwerp van onderzoek

Atos Consulting heeft opdracht gekregen tot het inventariseren en analyseren van de ervaren knelpunten rondom de verstrekking van *zakelijke visa voor kortdurend verblijf door Schengenlanden*. Daarmee is gekozen voor een duidelijke afbakening van het vraagstuk. Dankzij deze afbakening is het voorliggende onderzoeksresultaat mogelijk geweest.

Desondanks moet erop worden gewezen dat de context waarbinnen zich onvrede voordoet, zich niet specifiek beperkt tot het onderwerp van onderzoek. Zo speelt bijvoorbeeld de verstrekking van verblijfsdocumenten een rol. Verblijfsdocumenten worden niet verstrekt door de consulaire posten, maar kunnen desondanks ook een bron tot onvrede vormen. Dit maakt de analyse van de geuite onvrede behoorlijk complex. Na afronding van het onderzoek zijn wij echter van mening dat - hoewel sterk afgebakend - het onderzoek een nuttige bijdrage heeft geleverd aan het inzicht in de verschillen van dienstverlening en de mate waarin dit een voedingsbodem heeft gevormd voor de aanwezige onvrede.

### Inventarisatie ervaren knelpunten

In het onderzoek is een brede inventarisatie uitgevoerd. Hiervoor zijn zowel de beschikbare media-uitingen als een vertegenwoordiging van het internationaal opererende zakenleven geraadpleegd. In de inventarisatie heeft de nadruk gelegen op het uitvragen van knelpunten. Daarbij is gepoogd om de geuite onvrede zoveel mogelijk terug te voeren op concrete praktijkvoorbeelden.

De inventarisatie van knelpunten heeft geleid tot een redelijk eenduidig beeld, zonder dat overigens sprake is van een overweldigend aantal praktijkvoorbeelden. De ervaren knelpunten hebben betrekking op de:

1. Lange doorlooptijd van de visumaanvraag.
2. Intransparantie over voorwaarden, procedures en doorlooptijd van een aanvraag;
3. Strikte toepassing van de eis om in persoon te verschijnen;
4. Eisen aan de te overleggen bewijsstukken (en de mogelijkheid om documenten aan te leveren);

## 5. Egalitaire behandeling van zakenrelaties en andere visumaanvragers;

Volgens gesprekspartners heeft Nederland bovendien last van een slecht imago als gevolg van bovengenoemde knelpunten.

De inventarisatie van knelpunten maakt duidelijk dat het aantal praktijkvoorbeelden beperkt is. Tot slot is opvallend dat de grotere ondernemingen minder geconfronteerd worden met knelpunten dan de middelgrote tot kleinere ondernemingen. Overigens hebben ook andere Schengenlanden te maken met ervaren knelpunten.

### Formele analyse

De Schengenregelgeving biedt een gemeenschappelijk kader voor visumverstrekking. Hoewel de doelstelling tot harmonisatie duidelijk aanwezig en deels ingevuld is, biedt de Europese regelgeving nog volop beleidsruimte voor nationale autoriteiten. In de formele analyse is onderzocht in hoeverre Nederland op eigen initiatief de beleidsruimte verder heeft ingeperkt in nationale wet- en regelgeving.

Na analyse wordt geconcludeerd dat Nederland in haar nationale wet- en regelgeving geen onnodige obstakels heeft opgeworpen rondom visumverstrekking. Bovendien wordt geconcludeerd dat Europese wet- en regelgeving slechts op hoofdlijnen ingaat op de uitvoeringspraktijk. Juist om deze reden zijn de gemeenschappelijke visuminstructies (GVI) tot stand gekomen. Met de GVI is de wijze van visumverstrekking verder geharmoniseerd en gestructureerd. De consulaire post behoudt hierbij de handelingsvrijheid om (binnen het gemeenschappelijk kader) maatwerk te leveren.

### Verschillen in visumverlening

Na de formele analyse is een benchmarkonderzoek uitgevoerd onder twintig consulaire posten. Het onderzoek heeft een duidelijk beeld opgeleverd van de werkwijze en organisatie van de Nederlandse posten in vergelijking met andere Schengenlanden. De benchmark toont aan dat er verschillen in dienstverlening aanwezig zijn tussen de verschillende consulaire posten.

De verschillen in dienstverlening zijn vooral terug te voeren op:

#### **1. De context van het land van aanvraag**

De context van het land van aanvraag blijkt de behandeling van visumaanvragen sterk te beïnvloeden. Bijvoorbeeld, de grootte van het land (en daarmee de afstand van de aanvrager tot de consulaire post), de politieke stabiliteit (en daarmee de fluctuatie in aanvragen en het belang van nationale veiligheid en illegale immigratie), de economische situatie (en daarmee het risico van illegale immigratie) en het economische belang van het land van aanvraag voor het betreffende Schengenland.

#### **2. De aanwezigheid en capaciteit van het Schengenland**

De grootte van het Schengenland, de locatiekeuze en de –inrichting en de beschikbare capaciteit versus de benodigde capaciteit stellen grenzen aan wat het Schengenland kan bieden aan de visumaanvrager. Hoewel beïnvloedbaar (want aanvullende investeringen zijn altijd mogelijk) blijkt dit een reële factor van betekenis in de aanwezigheid van uitvoeringsverschillen.

### 3. De discretionaire bevoegdheid van de post

Afgezien van de bovenstaande factoren blijkt uiteindelijk ook de discretionaire bevoegdheid van de post (en individuele medewerker) van invloed op de dienstverlening. Het formele kader en de uitwerking hiervan op het niveau van de consulaire post bieden voldoende vrijheden om verschillen in dienstverlening te bewerkstelligen. De variatie in bevindingen vanuit de feitelijke benchmark ondersteunen dit.

#### Positie Nederland in benchmark

Het onderzoek toont aan dat Nederland zich in de middenmoot bevindt rondom de zakelijke visumverlening voor kortdurend verblijf.

Vanuit het perspectief van de aanvrager steekt Nederland relatief gunstig af op 'doorlooptijd' (knelpunt 1) en de 'mogelijkheden om documenten aan te leveren' (knelpunt 4). Nederland is vergelijkbaar met andere Schengenlanden op de knelpunten 'transparantie' (knelpunt 2) en 'eisen aan te overleggen bewijsstukken' (knelpunt 4). Verder is Nederland enigszins strikter in de toepassing van 'de eis om in persoon te verschijnen' (knelpunt 3) en kent Nederland een meer 'egalitaire behandeling van zakenlieden' (knelpunt 5).

#### Integrale conclusie

Het onderzoek toont aan dat de zwaarte van de *ervaren* knelpunten niet aansluit bij de formele en feitelijke situatie rondom visumverlening voor kortdurend verblijf. Nederland valt niet uit de toon in vergelijking met de andere Schengenlanden.

In de beoordeling van de Nederlandse dienstverlening moet overigens worden gewezen op de verschillende belangen voor Nederland. Enerzijds is de economische aantrekkingskracht van Nederland van belang (verantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken). Daarvoor is een eenvoudige en toegankelijke visumverlening gewenst. Anderzijds is ook het verminderen van het risico op illegale immigratie en het bewaken van de nationale veiligheid van belang (verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie). Gezocht moet worden naar een balans tussen beiden.

Indien men op zoek gaat naar mogelijkheden ter verbetering van de Nederlandse positie ten opzichte van Schengenpartners, dient men zich te realiseren dat oplossingen niet gevonden moeten worden in het formele kader. Het huidige formele kader vormt namelijk geen belemmering.

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Als open, internationaal gerichte economie heeft Nederland een sterk belang bij goed verlopende contacten met het buitenland. Een belangrijk onderdeel hiervan vormt de verstrekking van visa en verblijfsdocumenten. Adequate dienstverlening in de verstrekking hiervan vormt een belangrijke factor voor buitenlandse bedrijven om zich in Nederland te vestigen en al dan niet hier te blijven.

In de afgelopen jaren is regelmatig onvrede geuit over deze dienstverlening. Deze onvrede is in verschillende onderzoeken en verschillende artikelen in landelijke dagbladen in de openbaarheid gebracht en zijn behandeld in de Dutch Trade Board. Een onderdeel van de onvrede betreft de verstrekking van visa door Nederland. In vergelijking met andere Europese landen zou Nederland minder soepel zijn met de verstrekking. Dit zou belemmerend werken voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven.

In reactie op deze klachten hebben de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de staatssecretaris van Economische Zaken de Tweede Kamer toegezegd de problematiek en oplossingsrichtingen te onderzoeken. Deze toezegging is in een brief aan de Tweede Kamer dd. 8 juli 2005 verwoord.

Het Ministerie van Economische Zaken heeft Atos Consulting opdracht gegeven tot het onderzoeken van de problematiek rondom de visumverstrekking<sup>1</sup>. Het voorliggende rapport geeft de resultaten weer van het onderzoek.

## 1.2 Uw vraagstelling

De onvrede van het bedrijfsleven over de visa verstrekking aan hun buitenlandse zakenpartners gaat, zoals gezegd, gepaard met het idee dat Nederland strikter is dan andere Schengenlanden. Om duidelijk te krijgen of hier sprake is van werkelijke problemen of sprake is van gepercipieerde ofwel imagoproblemen is de volgende vraagstelling geformuleerd:

*Maak inzichtelijk de wijze waarop en de voorwaarden waaronder verschillende landen visa verstrekken voor kortdurend verblijf.*

Met de keuze voor “visa voor kortdurend verblijf” is gekozen voor een duidelijk afgebakend en daarmee goed te onderzoeken onderwerp. Om onderzoekstechnische redenen is deze keuze verklaarbaar. Echter, de lezer dient zich te

---

<sup>1</sup> Onderzoek naar een ander onderdeel (de vergunningverlening) is reeds uitgebreid gedaan door de Algemene Rekenkamer. Aangezien het Ministerie van Justitie reeds stappen zet op dit terrein, is de onderzoeksopdracht beperkt tot visumverlening.

bedenken dat de oorspronkelijke problematiek breder ligt. Immers, klachten vanuit bedrijfsleven hebben niet alleen betrekking op visumverlening, maar ook op de verstrekking van verblijfsvergunningen en werkvergunningen.

## 1.3 Aanpak

De aanpak van het onderzoek is als volgt:

- Inventarisatie knelpunten
- Formele analyse
- Bepaling steekproef benchmark
- Feitelijke benchmark

### Inventarisatie knelpunten

Om de knelpunten die het bedrijfsleven ervaart ten aanzien van visumverlening te achterhalen, zijn verschillende bedrijven en instanties benaderd. Er zijn circa 40 gesprekken gevoerd met multinationals, het MKB en vertegenwoordigende organisatie als VNO-NCW en de Kamer van Koophandel (zie bijlage I). Op basis van deze gesprekken zijn een vijftal probleemcategorieën gerubriceerd. Deze probleemcategorieën bevatten de knelpunten die genoemd zijn door verscheidene gesprekspartners.

### Formele analyse

Vervolgens is aandacht besteed aan het formele kader van visumverstrekking (de formele benchmark). Hierbij is gekeken naar de Europese Schengen wet- en regelgeving voor visa, de regelgeving binnen de Benelux en de nationale regelgeving. Ook is de uitwerking van deze regelgeving op departementaal niveau en op niveau van de verschillende consulaire posten bestudeerd. De analyse van het formele kader geeft aan wat de beleidsruimte is voor de verschillende Schengenlanden.

### Bepaling steekproef benchmark

Op grond van de knelpunteninventarisatie zijn vervolgens vier landen van aanvraag geselecteerd voor de benchmark: China, India, Rusland en Saoedi-Arabië. In deze landen zijn zes Schengenposten benaderd voor deelname aan het onderzoek.

### Feitelijke benchmark

Specifiek voor de probleempunten is vervolgens een benchmark uitgevoerd onder verschillende posten in de probleemlanden. In totaal zijn 24 posten benaderd voor het onderzoek. Medewerking van de posten bestond uit het beantwoorden van een vragenlijst met een aantal kwalitatieve en kwantitatieve vragen en een telefonisch interview. Hiermee is inzicht verkregen in de praktijk van visumverstrekking.

## 1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft de probleemanalyse weer. In dit hoofdstuk worden de verschillende probleemcategorieën geschetst zoals wordt ervaren door het bedrijfsleven.



Hoofdstuk 3 schetst het formele kader van visa verstrekking. Het geeft per analyse niveau een overzicht van de belangrijkste bronnen en de relevantie hiervan. Ook worden de beleidsvrijheden gegeven voor de consulaire posten.

Hoofdstuk 4 heeft betrekking op de uitvoeringsbenchmark. Het geeft een analyse van de vragenlijsten en interviews met de posten.

De conclusie in hoofdstuk 5 geeft antwoord op uw vraagstelling.

In de bijlage vindt u een overzicht van de projectorganisatie en de benaderde bedrijven en instanties, en een korte beschrijving ten aanzien van de situatie rondom toeristenvisa in China.

## 2 Ervaren knelpunten rondom zakenvisa

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij in op de knelpunten die het bedrijfsleven ondervindt bij het aanvragen van visa. Het gaat daarbij primair om visa voor zakenrelaties van buiten het Schengengebied. Daarnaast besteden wij enige aandacht aan knelpunten die zich voordoen bij de verstrekking van visa aan Chinese toeristen die naar Nederland willen reizen.

Deze inventarisatie is gebaseerd op circa 40 gesprekken met vertegenwoordigers van bedrijven of organisaties die bepaalde bedrijven of sectoren vertegenwoordigen. Het betreft multinationals, het MKB en vertegenwoordigende organisaties als VNO-NCW, het NCH en de Kamer van Koophandel<sup>2</sup>. Tijdens de gesprekken is gevraagd of, en zo ja welke, knelpunten zich voordoen bij de verstrekking van zakenvisa. Tevens hebben wij hen gevraagd in welke landen deze problemen spelen.

Bij dit hoofdstuk is belangrijk om op te merken dat het gaat om de *ervaren* knelpunten rondom zakenvisa. Uit de benchmark over de uitvoeringspraktijk moet blijken of perceptie vanuit het bedrijfsleven overeenkomt met de formele en feitelijke situatie.

In de volgende paragraaf beschrijven wij de knelpunten waarvan het bedrijfsleven melding maakt. Deze knelpunten hebben wij gecategoriseerd in vijf groepen. Daarnaast besteden wij in deze paragraaf kort aandacht aan het imago van Nederland. Ter afsluiting geven wij in paragraaf drie onze conclusie ten aanzien van de inventarisatieronde.

### 2.2 Ervaren knelpunten rondom zakenvisa

Onze rondvraag over knelpunten bij de visumverstrekking leidt niet direct tot alarmerende reacties bij het merendeel van de gesprekspartners. Dit neemt niet weg dat men wel degelijk problemen ondervindt en dat irritaties optreden. De geïnventariseerde knelpunten hebben wij gerubriceerd in de volgende vijf categorieën:

1. Lange doorlooptijd van de visumaanvraag.
2. Intransparantie over voorwaarden, procedures en doorlooptijd van een aanvraag;
3. Strikte toepassing van de eis om in persoon te verschijnen;
4. Eisen aan de te overleggen bewijsstukken;
5. Egalitaire behandeling van zakenrelaties en andere visumaanvragers;

---

<sup>2</sup> Bijlage I biedt een overzicht van de gesprekspartners.

Naast bovengenoemde knelpunten is, volgens de gesprekspartners, sprake van een ongunstig imago van Nederland in vergelijking met de andere Schengenlanden: Nederland heeft buiten het Schengengebied het imago van een moeilijk toegankelijk, weinig gastvrij land. Dit imago is niet een concreet knelpunt in het proces van visumverstrekking, maar volgens gesprekspartners mogelijk wel de resultante van bovengenoemde knelpunten. In ieder geval geeft een aantal gesprekspartners aan dat Nederland alleen al vanwege dit imago economische schade kan oplopen, omdat zakenpartners af kunnen zien van zaken doen met in Nederland gevestigde organisaties.

In het vervolg van deze paragraaf lichten wij de *ervaren* knelpunten nader toe. Ter illustratie volgen in een tekstkader steeds enkele uitspraken van gesprekspartners.

### Lange doorlooptijd van de visumaanvraag

Het merendeel van de gesprekspartners ervaart de aanvraagtijd voor zakenvisa als problematisch. Het duurt te lang voordat een visum wordt verstrekt en over de te verwachten duur van de aanvraag wordt vaak niet gecommuniceerd. Juist zakenbezoeken worden op korte termijn gepland en dus is op korte termijn een visum nodig. De huidige wettelijke termijn van acht weken is te lang.

*“De duur van de aanvraag voor zakenvisa is het grootste probleem.”*

*“Een aanvraag voor een zakenvisum duurt lang, gemiddeld zo’n 3 tot 4 weken. Soms wel 2 tot 3 maanden.”*

*“Er worden misschien geen wettelijke termijnen overschreden maar voor zakendoen moet een visum snel geregeld worden.”*

Tabel 1 Citaten uit interviews

### Intransparantie

De gesprekspartners merken regelmatig op dat de informatievoorziening rondom het proces van visumverstrekking onduidelijk en onvolledig is. De informatie over de bij aanvraag te overleggen documenten is niet duidelijk of soms onvolledig. Ook horen wij herhaaldelijk dat geen inzicht wordt geboden in de verwachte doorlooptijd van een visumaanvraag. Daarnaast geven de gesprekspartners aan dat vaak niet helder is op welke gronden de uitgifte van het visum wordt geweigerd. Hierdoor krijgt de aanvrager niet de gelegenheid om te leren hoe het de volgende keer wel moet.

De onduidelijkheid over de visumverstrekking komt ook tot uiting in de opmerking van enkele gesprekspartners dat zij meer duidelijkheid wensen over de mogelijkheid om in plaats van een Schengenvisum een territoriaal beperkt visum aan te vragen. Een dergelijk visum kan echter niet worden aangevraagd. Uitgangspunt voor visumverlening door Schengenlidstaten is dat – wanneer iemand aan de voorwaarden voor visumverlening voldoet – het visum in principe geldig is voor het hele Schengenterritorium. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen wanneer een aanvrager niet aan de voorwaarden kan voldoen, maar sprake is van een dringend nationaal of humanitair belang, kan de consulaire post besluiten toch een territoriaal beperkt visum te verlenen. Niet de aanvrager maar de consulaire post neemt hierin het initiatief.

De ondoorzichtigheid wordt in sommige landen versterkt doordat de websites van de Nederlandse posten voor aanvullende toelichting doorverwijzen naar Nederlandstalige sites.

*“De website van de Nederlandse ambassade in Indonesië verwijst door naar de Nederlandse website van buitenlandse zaken.”*

*“De aanvraagprocedure is een groot zwart gat en je bent overgeleverd aan de grillen van het ministerie.”*

*“Andere landen lossen problemen op door visa af te geven voor slechts één land.”*

Tabel 2 Citaten uit inventarisatieronde

### Strikte toepassing van de eis om in persoon te verschijnen

Uit de gesprekken komt naar voren dat het bedrijfsleven bezwaren heeft tegen de strikte toepassing van de eis om in persoon te verschijnen bij aanvraag en afgifte van het visum. Volgens de gesprekspartners hanteren de posten van een aantal andere Schengenlanden deze eis minder stringent. Bij de ambassades van deze landen zijn aanvragen per post of koerier mogelijk. Nog afgezien van het logistieke aspect, zijn met name de kosten van de gedeerde productiviteit reden tot irritatie.

De Gemeenschappelijke Visuminstructies (GVI) laat ruimte voor posten om van de norm van persoonlijk verschijnen af te wijken. De GVI vermeldt de volgende mogelijke uitzonderingsgronden: de aanvrager staat goed bekend, bevindt zich op verre afstand van de post, er is geen twijfel omtrent de goede trouw. De ervaringen van de gesprekspartners wijzen erop dat de ambassades en consulaire posten kennelijk geen gebruik maken van de mogelijkheid af te wijken van de norm. In andere landen benutten de posten deze manoeuvreerruimte zo te horen wel.

*“Mensen moeten vaak honderden kilometers afleggen naar de post voor de aanvraag. Soms moet men zelfs een tweede keer langskomen voor de aanvraag.”*

*“Alle delegatieleden dienden persoonlijk van Kazan naar Moskou te reizen (ong. 750 km enkele reis) om de visaprocedure te doorlopen. Pas na 3 dagen konden onze klanten hun visa ophalen. De keuze was overnachten en 4 dagen niet werken of na 3 dagen nog eens de reis te ondernemen.”*

*“Enkele Belgische en Duitse ambassades accepteren bijvoorbeeld dat de aanvraag per post wordt gedaan of dat een koerier de documenten voor de aanvraag inlevert.”*

Tabel 3 Citaten uit inventarisatieronde

### Eisen aan de te overleggen bewijsstukken

De gesprekspartners geven aan dat zij de eisen aan de bewijsstukken wel erg ver vinden gaan. Een voorbeeld is de mate van detail die vereist is in het voorgestelde dagprogramma voor de uitgenodigde zakenrelatie. Vaak is het nog niet mogelijk om het bezoek volledig te plannen. Maar ook de eis om een bewijs van hotelreservering te overleggen, vinden de gesprekspartners niet reëel. Immers, omdat de visumverstrekking niet zeker is, lopen zij het risico kosten te moeten maken zonder dat sprake is van een werkelijke hotelovernachting.

Een ander knelpunt is dat bewijsstukken alleen persoonlijk mogen worden aangeleverd, of eventueel per brief. Zo mag de uitnodigingsbrief van een

Nederlandse organisatie aan de buitenlandse zakenrelatie alleen per post worden ingediend en niet of zelden per fax of email. Deze eis leidt in de ogen van de gesprekspartners tot onnodige vertraging bij de aanvraag van het visum.

*“De te verstrekken bewijsstukken geven onnodige bureaucratie.”*

*“Naast een reisplan en een garantstelling moet niet gevraagd worden naar nutteloze details. De documenten moeten bovendien per email of per fax kunnen worden verstuurd.”*

*“De uitnodiging per fax aan het consulaat werd niet geaccepteerd. Alleen een originele brief is in orde.”*

Tabel 4 Citaten uit interviews

### Egalitaire behandeling van zakenrelaties en andere visumaanvragers

De gesprekspartners verzochten herhaaldelijk dat de Nederlandse consulaire posten niet klantvriendelijk zijn. De posten maken bij de behandeling van aanvragen geen onderscheid tussen zakenrelaties, toeristen en gelukszoekers. Zakenrelaties moeten soms uren lang op de ambassade in de rij staan, gezamenlijk met allerlei andere visumaanvragers. Bij sommige ambassades van andere landen wordt voor de visumaanvraag een afspraak gepland en worden zo wachttijden voorkomen.

De Nederlandse posten werken vanuit een argwanende basishouding, aldus gesprekspartners. Het gevolg is dat zakenrelaties het gevoel krijgen dat zij niet te goeder trouw zijn en worden behandeld als een illegale migrant. Dit argwanende, maar ook arrogante vertrekpunt bij de visumaanvraag schiet menig zakenrelatie in het verkeerde keelgat. Ook in dit opzicht wijkt de werkwijze van de Nederlandse posten af van die van andere Schengenlanden. Daar wordt bijvoorbeeld onderscheid gemaakt binnen de groep zakenrelaties die visa komen aanvragen. Wanneer een aanvrager op een lijst van - door het nationale bedrijfsleven aangemerkte - bonafide organisaties staat, wordt in alle opzichten soepeler omgegaan met de eisen voor het visumverstrekkingproces.

*“De directeur-eigenaar moest persoonlijk uren in de rij staan om bij de Nederlandse ambassade een visum te bemachtigen. Zelfs een kopje koffie kon er niet af.”*

*“Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen zakenlieden en gelukszoekers of zwervers. Voor zakenlieden uit Aziatische landen is het belangrijk dat zij met respect worden behandeld en een andere behandeling krijgen.”*

Tabel 5 Citaten uit interviews

### Imago

Uit de gesprekken komt ten slotte naar voren dat de onvrede over de visumverstrekking in belangrijke mate ook een imagokwestie is. Nederland heeft het imago dat zij zich strikter aan de regels houdt dan noodzakelijk is. De algemene indruk is dat andere Schengenlanden soepeler omgaan met de regels en dat op lokaal niveau meer gebruik wordt gemaakt van de discretionaire bevoegdheden.

*“Nederlandse posten zijn lastig.”*

*“Nederland is vaak het liefste jongetje van de klas.”*

*“Nederland houdt zich te strikt aan de voorschriften”*

*“Nederland is ambtelijker dan andere landen. Zijn de belangen van andere landen groter?”*

*“Visumaanvraag voor Nederland duurt te lang, daarom reist men vaak via Italië, Duitsland of Spanje. Deze landen gaan soepeler om met de regels.”*

Tabel 6 Citaten uit interviews

## 2.3

### Conclusies

Voorjaar 2005 is in de media de indruk gegeven dat de visumverstrekking door Nederland problematisch verloopt. Onze inventarisatie toont aan dat inderdaad knelpunten worden ervaren, maar enige nuancering van de mediaberichten is wel op z'n plaats.

#### Aantal praktijkvoorbeelden is beperkt

De inventarisatie wijst uit dat een aantal bedrijven problemen ervaart bij de aanvraag van zakenvisa. Maar van een groot aantal concrete voorbeelden is geen sprake. Dit neemt niet weg dat in ieder geval breed het beeld bestaat dat Nederland voorzichtiger is met het verstrekken van visa dan andere Schengenlanden. Dit imago is mede het resultaat van irritaties over het proces van visumverstrekking. Alleen al vanwege het imago-beïnvloedende effect behoeven de knelpunten aandacht.

#### Drempel tot indienen van klachten

Uit de inventarisatie schetsen sommige gesprekspartners het beeld dat het aantal klachten beperkt zou zijn gebleven, omdat bedrijven terughoudend zijn met het indienen van concrete klachten. Bedrijven zouden vrezen dat een concrete klacht een schaduw werpt op toekomstige visumaanvragen. Overigens is niet sprake van concrete voorbeelden hiervan, maar is sprake van een “gevoel”. Indien dit gevoel inderdaad aanwezig is, kan dit betekenen dat de problemen zich in de praktijk vaker voordoen dan geïnterviewd.

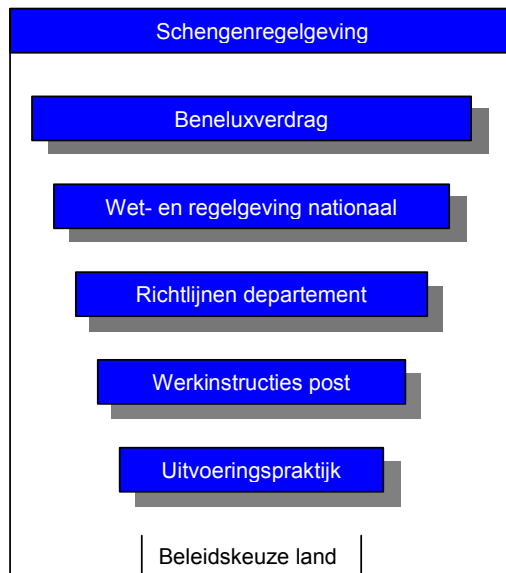
#### Onderscheid naar grootte van bedrijf

Verder constateren wij dat grote organisaties, en in het bijzonder multinationals, minder geconfronteerd worden met knelpunten rondom de visumverstrekking dan kleine organisaties. Hier zijn verscheidene factoren voor te geven: multinationals zijn goed op de hoogte van de aanvraagprocedure en onderhouden regelmatig contact met de ambassades. Ook wordt gespecialiseerde dienstverlening ingezet. Een andere reden kan zijn dat posten uitnodigingen van multinationals percipiëren als meer zekerheid dat de aanvrager aan de voorwaarden voor visumverlening voldoet. Het MKB ervaart, mede door bovengenoemde factoren, meer problemen.

## 3 Formele Benchmark

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de formele situatie geanalyseerd. De formele benchmark dient inzicht te bieden in enerzijds de beleidsvrijheid van elk Schengenland en anderzijds de wijze waarop Nederland hier invulling aan geeft. De formele situatie kan worden onderverdeeld in een aantal niveaus (zie figuur 3.1).



Figuur 1: Model benchmark formele situatie

De Schengenregelgeving geeft de reikwijdte aan waarbinnen de Schengenlanden moeten handelen. Binnen deze regelgeving mogen de landen hun nationale regelgeving aanscherpen. Nederland is bovendien verbonden aan het Benelux Unieverdrag. De regelgeving wordt vervolgens praktisch vertaald in richtlijnen en werkinstructies.

In paragraaf twee worden de geïnventariseerde relevante beleidsdocumenten toegelicht. In paragraaf drie wordt een eerste analyse gegeven van de beleidsdocumentatie. Paragraaf vier vat de mogelijke beleidsvrijheden samen voor de Schengenlanden in relatie tot de probleemanalyse. Tot slot worden in paragraaf vijf conclusies ten aanzien van de formele situatie gegeven.



## 3.2 Inventarisatie formele situatie

Vanuit een Nederlands perspectief zijn alle (mogelijk) relevante beleidsdocumenten geïnventariseerd en bestudeerd. In deze paragraaf worden de meest relevante documenten beschreven.

### 1. Europese regelgeving

Geïnventariseerd:

- Schengen Acquis, gepubliceerd in het publicatieblad van de Europese gemeenschap van 20 september 2000. (Openbaar)
- Schengen Uitvoerovereenkomst (Openbaar)
- Gemeenschappelijke visuminstructies (Tot versie 2003 openbaar, behalve een aantal vertrouwelijke bijlagen).
- Haags programma (Openbaar)
- Gemeenschappelijke akkoorden (Openbaar)
  - China, ADS, 20-3-2004
  - Rusland, visumovereenkomst (nog niet openbaar)
  - Binnenkort met Oekraïne

Het eerste Schengenakkoord is op 14 juni 1985 getekend tussen een aantal Schengenlanden. Vervolgens is er een overeenkomst uitgewerkt die op 19 juni 1990 in werking is getreden. De Schengen Uitvoerovereenkomst (SUO) is een aanvulling op het verdrag van Schengen en regelt de praktische implementatie, waarbij de grenzen vervagen, zoals afgesproken in het verdrag van Schengen. De SUO werd in werking gesteld op 26 maart 1995. Voor de toepassing van de SUO zijn gemeenschappelijke visuminstructies (GVI) opgesteld. Deze traden tegelijkertijd met de SUO in werking. De GVI zijn door de verschillende Schengenlanden vertaald in nationale instructies en hebben een bindende werking.

De genoemde Schengenovereenkomsten voorzien slechts in intergouvernementele *samenwerking*, maar zijn wel bindend. Gezien het algemene karakter laten deze overeenkomsten nog ruimte voor specifieke nationale invulling.

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zijn EU-kaders voor visumverlening tot stand gekomen. Schengen is geïncorporeerd in de Europese Unie. De besluiten die in het kader van Schengen tot stand zijn gekomen hebben een Europeesrechtelijke grondslag verkregen.

Het Haags programma schets het kader en de belangrijkste doelstellingen voor de komende vijf jaar voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht van de Europese Unie. In het Programma worden 10 doelstellingen uiteengezet. Een van de doelstellingen die direct betrekking heeft op visumverstrekking is: "Binnengrenzen, buitengrenzen en visa: een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen ontwikkelen om de Unie veiliger te maken"

Naast bovengenoemde verdragen en instructies zijn er ook gemeenschappelijke akkoorden. Zo heeft de Europese Unie met China een Approved Destination Status (ADS) contract. Chinese toeristen kunnen alleen reizen naar de landen met een ADS contract. Voor Rusland is er een visumfacilitatieovereenkomst gesloten eind 2005, maar deze is nog niet geratificeerd. Een vergelijkbare visumfacilitatieovereenkomst is ook in de maak voor Oekraïne.



## 2. Benelux verdragen

Geïntervieweerd:

- Benelux Unieverdrag (Openbaar)
- Benelux visuminstructies (Niet openbaar)
- Benelux jaarverslag 2004 (Openbaar)

In het Benelux Unieverdrag is opgenomen op welke terreinen de landen samenwerken. Eén van deze terreinen, visumverstrekking, is verder uitgewerkt in de Benelux visuminstructies. Dit zijn feitelijk de Gemeenschappelijke Visuminstructies met aanvullingen die specifiek betrekking hebben op de landen in de Benelux. Deze aanvullingen hebben een vertrouwelijk karakter. Daarnaast wordt in de verschillende jaarverslagen van de Benelux bijgehouden welke afspraken zijn gemaakt.

## 3. Nationale wet- en regelgeving

Geïntervieweerd:

- Soeverein besluit, 1813 (Openbaar)
- Vreemdelingenwet 2000 (Openbaar)
- Hoofdpijnennotitie visumwet, 5 maart 2001 (Openbaar)
- Aanvullingen hoofdpijnennotitie visumwet, 18 juli 2002 (Openbaar)
- Vreemdelingen circulaire 2000 (Openbaar)
- Algemene wet bestuursrecht (Openbaar)

Het nationale visumrecht is gebaseerd op het Soeverein Besluit van 1813. In de Vreemdelingenwet 2000 zijn alleen de bepalingen opgenomen die in aanmerking komt voor een verblijf van langer dan drie maanden, al dan niet na afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv).

Al enige tijd is visumwetgeving in de maak. De hoofdpijnennotitie visumwet beschrijft in hoofdpijnen wat hierin wordt opgenomen. De inwerkingtreding van de visumwetgeving wordt voorzien in 2007 en legt in feite juridisch de huidige procedure vast.

De Vreemdelingencirculaire 2000 is een aanvulling op de Vreemdelingenwet 2000. Het bevat beleidsregels en algemene aanvullingen op de Vreemdelingenwet 2000. Daarnaast bevat de Vreemdelingencirculaire 2000 ook de uitwerking van de voorwaarden waaronder wel of geen toegang wordt verleend en de gronden waarop verblijfstitels worden verleend, verlengd of ingetrokken.

Naast bovengenoemde wet- en regelgeving is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. De Awb vormt de wettelijke grondslag voor onder andere de duur van de aanvraag en het in beroep gaan bij weigering.

## 4. Richtlijnen

Geïntervieweerd:

- Handboek visumverstrekking, 10 juni 2005 (Niet openbaar)

Alle Nederlandse posten maken gebruik van het handboek visumverstrekking. Het handboek visumverstrekking gaat in op het proces van visumverstrekking en is richtinggevend, ondersteunend. Het handboek heeft geen bindend karakter.

## 5. Werkinstructies post

Geïnterviewd:

- Targeted mission on consulaire cooperation, New Delhi, 26-11-2004<sup>3</sup> (niet openbaar)
- Hoofdstuk VIII GVI: consulaire samenwerking ter plekke
- Handboek consulaire samenwerking (regio-specifiek, niet openbaar)

Elke consulaire post beschikt over werkinstructies. De werkinstructies verschillen per post. De werkinstructies zijn afgestemd op de plaatselijke situatie, waarbij onder andere de bezoeklocatie, capaciteit en de grootte van de post en de lokale gewoonten en administratie, van invloed zijn op de werkinstructies.

In het kader van consulaire samenwerking worden tussen de Schengenposten in verschillende landen afspraken gemaakt om de visumverlening te harmoniseren. Deze consulaire samenwerking is gericht op de evaluatie van het migratierisico en in het bijzonder op de vaststelling van gemeenschappelijke criteria voor de behandeling van visumaanvragen, de informatie-uitwisseling inzake falsificaten, mogelijke netwerken van illegale immigratie en weigering van kennelijk ongegronde of frauduleuze visumaanvragen.

De mate van consulaire samenwerking verschilt per land. Het kader van consulaire samenwerking is opgenomen in het handboek consulaire samenwerking en in hoofdstuk acht van de GVI. Ook wordt de consulaire samenwerking in sommige landen geëvalueerd door targeted missions vanuit de EU.

## 3.2 Relevantie van wet- en regelgeving

### Europese regelgeving

De Schengenregelgeving geeft de beleidsruimte aan voor de verschillende Schengenlanden. In de Gemeenschappelijke Visuminstructies is de Schengenregelgeving ten aanzien van visumverlening verder uitgewerkt.

De Gemeenschappelijke Visuminstructies vormen de basis voor de formele benchmark. Binnen de kaders van de GVI kunnen in principe nationale wet- en regelgeving, richtlijnen en werkinstructies van de verschillende Schengenlanden variëren.

### Benelux verdragen

België, Nederland en Luxemburg treden op een aantal terreinen als één entiteit op. Zo zijn er gezamenlijke afspraken over de erkenning van reisdocumenten en is een aantal nationale bepalingen voor de drie landen gelijk. Bijvoorbeeld, de voorlegplicht aan de nationale autoriteiten (bijlage 5a van de GVI) en de transitvisumplicht.

Een ander terrein betreft de vertegenwoordiging door derden. Wanneer een Benelux-staat over een diplomatieke of consulaire post beschikt, neemt zij

---

<sup>3</sup> Relevant voor posten New Delhi in benchmark.

ambtshalve de vertegenwoordiging van de overige Benelux-staten op zich<sup>4</sup>. Wanneer dit vanwege materiele onmogelijkheid niet kan, kan een beroep worden gedaan op posten van derden.

Het Benelux-verdrag is vooral gericht op het 'vooraf afstemmen' van de procedure van visumverstrekking. De Benelux-staten bepalen zelfstandig op welke terreinen zij onderling wensen af te stemmen. In de huidige situatie werkt het Benelux-verdrag vooral faciliterend en niet ruimtebeperkend. Wel vergen nationaal gewenste procedurele wijzigingen meer coördinatie binnen de Benelux.

### Nationale wet- en regelgeving

De gemeenschappelijke visuminstructies bieden veel ruimte voor nadere nationale visumwetgeving.

### Richtlijnen en werkinstructies

Het handboek visuminstructie beschrijft de handelingen voor een visumaanvraag. Het handboek is een geoperationaliseerde versie van de GVI, de Beneluxvisuminstructies en nationale aanvullingen. Per handeling staat vrij nauwkeurig aangegeven welke stappen moeten worden gevolgd.

Een belangrijk punt hierbij is dat de medewerkers van de consulaire post voldoende ruimte behouden (i.c. discretionaire bevoegdheid) voor afwijkende maatregelen en maatwerk. Door consulaire samenwerking trachten de posten deze praktijk zoveel mogelijk te harmoniseren. De GVI stelt geen minimale verplichtingen aan consulaire samenwerking (zie bijlage II).

De posten van Schengenlanden moeten zich wel houden aan de afspraken die in het kader van de consulaire samenwerking worden gemaakt. Of de posten alle afspraken nakomen is niet altijd controleerbaar. Dit kan echter tot uiting komen in het aantal aanvragen bij de desbetreffende post. De mate van consulaire samenwerking is vaak niet vastgelegd en verschilt per land. Deze mate van consulaire samenwerking moet blijken uit de benchmark van de uitvoeringspraktijk.

## 3.3 Beleidsvrijheden bij visumverstrekking

De Schengenovereenkomst en - meer specifiek - de GVI vormen het kader waarbinnen de visumverstrekking dient plaats te vinden. Het kader omvat een aantal verplichtingen maar geeft daarnaast ook aan waarin Schengenlanden zelfstandig keuzen kunnen maken.

In de bijlage zijn alle (rechtstreeks aan de GVI-tekst verbonden) punten opgenomen waar beleidsverschillen mogelijk zijn. In deze paragraaf worden de belangrijkste beleidsvrijheden vermeld.

### Voorlegplicht of consultatie

De selectie van landen van aanvraag waarbij de consulaire post verplicht is de visumaanvraag voor te leggen aan de centrale autoriteit of consultatie wordt

---

<sup>4</sup> Nederland vertegenwoordigt de visumafgifte voor België met 29 posten. België vertegenwoordigt Nederlandse visumafgifte met 10 posten (bijlage 18 van nieuwe GVI).

verplicht bij andere Schengenlanden, wordt bepaald door de individuele nationale autoriteit.

In de vertrouwelijke bijlagen van de GVI zijn de nationale selecties vastgelegd. Hoewel vertrouwelijk mag worden geconstateerd dat Nederland zich hierbij niet strenger opstelt dan de overige Schengen-landen.

#### Interpretatie van terminologie

De GVI biedt de mogelijkheid bepaalde termen verschillend te interpreteren. Zo kan worden afgeweken van een aantal grondbeginselen indien sprake is van humanitaire verplichtingen, nationaal belang, en/of internationale betrekkingen. De interpretatie van deze termen ligt bij de nationale autoriteiten en de posten zelf. Ook andere termen, zoals 'bonafide', zijn niet verder uitgewerkt in de GVI.

Lokale consulaire samenwerking is er op gericht om de praktijk te harmoniseren. Hierbij kan gedacht worden aan gemeenschappelijke lijsten van bonafide personen of bedrijven, hoewel lijsten niet uitputtend zijn. Tijdens bijeenkomsten tussen consulaire posten wordt relevante informatie uitgewisseld. Hierbij kan nogmaals worden opgemerkt dat de consulaire samenwerking verschilt per locatie.

#### Aantal en aard van documenten

Het aantal in te leveren exemplaren en de aard en aantal van de in te leveren documenten wordt bepaald door de consulaire posten van de verschillende landen. Wel is er in het kader van consulaire samenwerking een Schengenlijst met een aantal minimaal verplichte documenten.

Voor Nederland moet de aanvrager minimaal één aanvraagformulier inleveren. Naar Nederlands recht mogen meer exemplaren worden gevraagd.

#### Middelen van bestaan

De richtbedragen voor de middelen van bestaan, waarover een visumplichtige vreemdeling ten tijde van grensoverschrijding moet beschikken, is in EU-verband vastgelegd. Hier is sprake van beleidsvrijheid. De minimaal vereiste middelen van bestaan verschillen per Schengenstaat.

In bijlage 7 van de GVI worden richtbedragen genoemd van de verschillende Schengenlanden. Voor de te benchmarken landen zijn de richtbedragen: (GVI 2003)

▪ Nederland:	34 euro pppd
▪ België:	38 euro pppd (particulier verblijvend)
	50 euro pppd (hotel verblijvend)
▪ Duitsland:	25 euro pppd
▪ Frankrijk:	47,80 euro pppd
	23,90 euro pppd (op uitnodiging)
▪ Italië:	44,93 (6-10 dagen, voor 1 deelnemer, pppd)
▪ Denemarken:	300 DKK pppd

Tabel 7 Richtbedragen per Schengenland voor middelen van bestaan

Op Europees niveau is getracht de bedragen te harmoniseren. Hierover is echter geen overeenstemming bereikt. Een van de oorzaken hiervoor zijn de verschillen in prijsniveau tussen de Schengenlanden.

#### Persoonlijk verschijnen

Het persoonlijk verschijnen bij de post voor het aanvragen dan wel het afhalen van het visum kan verschillen. De GVI stelt dat persoonlijk verschijnen 'in beginsel'

moet worden verlangd. Hier is sprake van ruimte voor interpretatie aangezien de GVI niet ingaat op het aantal keer dat men moet verschijnen of het moment van verschijnen. Uit gesprekken met het Ministerie van Buitenlandse Zaken volgt dat de aanvrager minimaal één keer persoonlijk dient te verschijnen.

Er zijn wat afwijkmogelijkheden van deze norm, namelijk indien de (geografische) afstand tussen aanvrager en post groot is, én de aanvrager bonafide is, kan van de regel worden afgeweken. De nationale autoriteiten geven hier zelf een invulling aan.

Op gebied van persoonlijke verschijning wordt gesteld dat Nederland strikter is dan andere Schengenlanden. Dit geldt voornamelijk bij verstrekking van toeristenvisa. Nederland wijkt niet graag af van de norm van het persoonlijk verschijnen en interpreteert de mogelijkheid tot versoepeling letterlijk. Wanneer er sprake is van groepsreizen dient een bekende en betrouwbare organisatie in te staan voor de goede trouw van de aanvrager.

#### **Discretionaire bevoegdheid**

Het behandelen van de visumaanvraag betreft een discretionaire bevoegdheid. Hierbij is sprake van een lokale beoordeling van de visumaanvraag. Bijvoorbeeld, het inschatten van gevaar voor illegale immigratie berust bij de posten. Het aanwezig zijn van een discretionaire bevoegdheid biedt ruimte voor lokale (in tegenstelling tot landelijke) vrijheid.

#### **Vertegenwoordiging**

Een ander belangrijk onderdeel van visumverlening dat op Schengenniveau is geregeld is de vertegenwoordigingsregeling van posten. Wanneer een post hiervoor is gemachtigd mag een visum worden afgegeven door een hiervoor bevoegde staat. Een post mag een andere post vertegenwoordigen zelfs wanneer een post al vertegenwoordigd is in dat land. Voor de vertegenwoordiging van posten worden tussen Schengenlanden bilateraal afspraken gemaakt.

#### **Bezwaar en beroepsprocedure**

In geval van weigering van een visumaanvraag kan naar nationaal recht bezwaar worden aangetekend en in beroep worden gegaan. Ook hier is dus sprake van beleidsvrijheid. Dit kan ook gevolgen hebben voor het al dan niet toewijzen van visa. Als geen motivatie gegeven hoeft te worden en niet in beroep kan worden gegaan is het eenvoudiger om een visumaanvraag te weigeren.

In Nederland is het verplicht een motivatiegrond te geven bij weigering. De aanvrager wordt altijd schriftelijk op de hoogte gesteld. De weigeringsbeschikking is altijd in het Nederlands. Er mag een vertaling van de beschikking worden meegestuurd. De aanbiedingsbrief is in de taal van de aanvrager. Daarnaast is het mogelijk in beroep te gaan. In Nederland zijn er jaarlijks zo'n 5.400 aanvragers die in bezwaar zijn gegaan. Dit is zo'n 14% van de geweigerde aanvragen (vooral bij aanvraag toeristische visa).

#### **Samenwerking met bureaus**

De mate waarin posten werken met administratiebureaus, reisagentschappen en reisorganisatoren voor de aanvraag van visum kan verschillen per post. In het kader van consulaire samenwerking worden lijsten met betrouwbare administratiebureaus, reisagentschappen en reisorganisatoren opgesteld. Posten mogen zelf beslissen al dan niet met reisbureaus samen te werken (zie bijlage II).

### Tot slot

Tot slot kan worden opgemerkt dat indien de GVI niet ingaat op bepaalde punten, dit ook kan worden opgevat als beleidsvrijheid voor lidstaten.

## 3.4 Conclusies formele benchmark

### 3.4.1 Algemeen beeld formele situatie

De Schengenregelgeving biedt een gemeenschappelijk kader voor visumverstrekking. Hoewel de doelstelling tot harmonisatie duidelijk aanwezig en deels ingevuld is, biedt de Europese regelgeving nog volop beleidsruimte voor nationale autoriteiten. Deze beleidsruimte is echter gericht op de ruimte voor een afweging van het nationale belang. Deze komt tot uiting in de (vertrouwelijke) bijlagen rond voorlegplicht en consultatie.

De wet- en regelgeving gaat daarnaast op hoofdlijnen in op de uitvoeringspraktijk. Juist om deze reden zijn de gemeenschappelijke visuminstructies tot stand gekomen. Met de GVI is de wijze van visumverstrekking verder geharmoniseerd en gestructureerd. Daarbij blijft volop ruimte voor de 'discretionaire bevoegdheid' van de consulaire medewerker. De consulaire post heeft hierbij de handelingsvrijheid om (binnen het gemeenschappelijk kader) maatwerk te leveren. Deze discretionaire bevoegdheid zal altijd op gespannen voet staan met de wens tot gelijke behandeling.

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat Nederland in haar nationale wet- en regelgeving geen onnodige obstakels heeft opgeworpen bij visumverstrekking. Het onderzoek dient zich verder te richten op de wijze waarop de consulaire posten omgaan met de resterende beleidsvrijheden.

### 3.4.2 Formele situatie knelpunten

In deze paragraaf worden de ervaren knelpunten van paragraaf 1.2 in relatie gebracht met de formele situatie. Aangegeven wordt in hoeverre hier verschillen *mogen* bestaan met andere Schengenlanden. In de feitelijke benchmark wordt onderzocht in hoeverre verschillen zich ook in werkelijkheid voordoen.

#### Transparantie

De GVI geven geen instructies of richtlijnen over transparantie. De informatievoorziening kunnen nationale autoriteiten zelf invullen. Voor Nederland geldt dat de consulaire of diplomatieke posten zelf verantwoordelijk zijn voor de informatievoorziening. Een complicerende factor hierbij is dat voorleggen of consultatie vertrouwelijk is, en over de onderliggende redenen niet kan/mag worden geïnformeerd.

Conclusie: de informatievoorziening mag verschillen per Schengenland en zelfs per post.

#### Persoonlijk verschijnen

Persoonlijk verschijnen bij de consulaire post is de norm, zoals vermeld in de GVI.

Hier kan in een specifiek aantal gevallen van worden afgeweken.

Conclusie: Het aantal en moment (bij de aanvraag of bij afgifte) van persoonlijk verschijnen is niet geregeld. De mogelijkheid tot afwijking van persoonlijk verschijnen is niet in detail beschreven en geeft ruimte aan nationale of lokale invulling.

#### **Klantvriendelijkheid**

Vooral het feit dat posten geen onderscheid maken tussen zakenlieden en andere mensen wordt gezien als klantvriendelijk. De GVI laat ruimte vrij voor de nationaliteiten en posten voor de inrichting van de posten en de manier waarop omgegaan wordt met mensen.

Conclusie: de klantvriendelijkheid is niet geregeld op Europees niveau en laat ruimte voor nationale invulling. De klantvriendelijkheid heeft veelal te maken met de lokale omstandigheden.

#### **Aantal bewijsstukken**

De GVI geeft richtlijnen en noemt een aantal ondersteunende documenten. De vereiste documenten kunnen per post verschillen. Er wordt een overzicht van mogelijkheden gegeven in het (Nederlandse) handboek voor visumverstrekking. In het kader van consulaire samenwerking kan een lijst worden opgesteld met verplichte documenten. Op Schengenniveau is reeds een lijst met minimaal verplichte documenten vastgesteld.

Conclusie: aantal en aard van bewijsstukken is niet voorgeschreven. De mate van consulaire samenwerking heeft invloed op de harmonisatie van de bewijsstukken die nodig zijn.

#### **Duur van aanvraag**

De GVI vermeldt niets over de duur van de aanvraag. Hiervoor geeft de nationale regelgeving een invulling. De Awb stelt een termijn waarbinnen reguliere aanvragen voor verblijf moeten worden afgehandeld. In het algemeen moet dit gebeuren binnen een wettelijk voorgeschreven termijn.

Conclusie: Wanneer de wettelijk voorgeschreven termijn ontbreekt, zoals in het geval van visumverstrekking, noemt de Awb als redelijke termijn een termijn van acht weken.

Tot slot, het probleempunt rond het imago van Nederland is uiteraard niet in wet- en regelgeving te vatten.



## 4 Feitelijke benchmark

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de resultaten vanuit de feitelijke benchmark. De feitelijke benchmark heeft omvat:

- Analyse van beschikbare schriftelijke informatie;
- Scan van internetsites van ambassades en consulaire posten;
- Schriftelijke vragenronde per e-mail onder posten;
- Telefonische interviews met ambassades en consulaten.

De beschrijving van de uitvoeringspraktijk spitst zich toe op enerzijds de wijze van uitvoering en anderzijds de ervaren klachten. Hiervoor zijn in de vier landen van aanvraag (China, India, Rusland en Saoedi Arabië) in totaal 20 consulaire posten (van de maximaal 24 posten) onderzocht. In onderstaande tabel is de respons weergegeven:

Land van aanvraag	Schengenland					
	Nederland (NL)	België (BE)	Dene-Marken (DK)	Italië (IT)	Duitsland (DU)	Frankrijk (FR)
<b>China</b> Peking						
<b>India</b> New Delhi						Alleen interview
<b>Rusland</b> Moskou						
<b>Saoedi-Arabië</b> Riaad				Alleen enquête	Alleen enquête	

Tabel 8 Deelname aan feitelijke benchmark

In een aparte bijlage zijn de details van de benchmark opgenomen. In dit hoofdstuk worden de meest relevante gegevens en conclusies opgenomen.

In de tweede paragraaf worden enkele methodische beperkingen geplaatst bij het uitgevoerde benchmarkonderzoek. In de derde paragraaf wordt ingegaan op de positiebepaling van deelnemende Schengenlanden. In de daaropvolgende paragrafen wordt vervolgens ingegaan op de belangrijkste constatering per ervaren knelpunt.

### 4.2 Methodische beperkingen van benchmark

Bij het beoordelen van de benchmarkinformatie wijzen wij op de volgende kanttekeningen:

- De benchmarkinformatie is *op vrijwillige basis* door de consulaire posten verstrekt. Om de coöperatie aan het onderzoek te vergroten, is de enquête en



het interview laagdrempelig gehouden. Dat wil zeggen: relatief eenvoudig te beantwoorden vragen, een gering aantal open vragen en een beperkt benodigde tijdsinspanning. Dit heeft enerzijds de reikwijdte van de benchmark enigszins beperkt, maar anderzijds de bereidheid tot deelname aan de benchmark vergroot.

- De benchmark vraagt naar *organisatiespecifieke, niet openbare* informatie. De betrouwbaarheid van deze informatie is getoetst door a) de opgegeven informatie in de enquête te toetsen in het interview, en b) door de opgegeven informatie te vergelijken met andere Schengenposten. Een nadere verificatie ter plaatse (bij de bron) heeft niet plaatsgevonden.
- De benchmarkinformatie is verder ook gericht op het vaststellen van de dagelijkse praktijk (ist-situatie) en niet het formele kader (soll-situatie). Dit vraagt van de onderzochte consulaire post een *open en eerlijke* houding. In het onderzoek is dit gestimuleerd door a) te benadrukken dat het geen evaluatie is van de consulaire post zelf en b) door medewerkers verantwoordelijk voor visumverstrekking te benaderen.

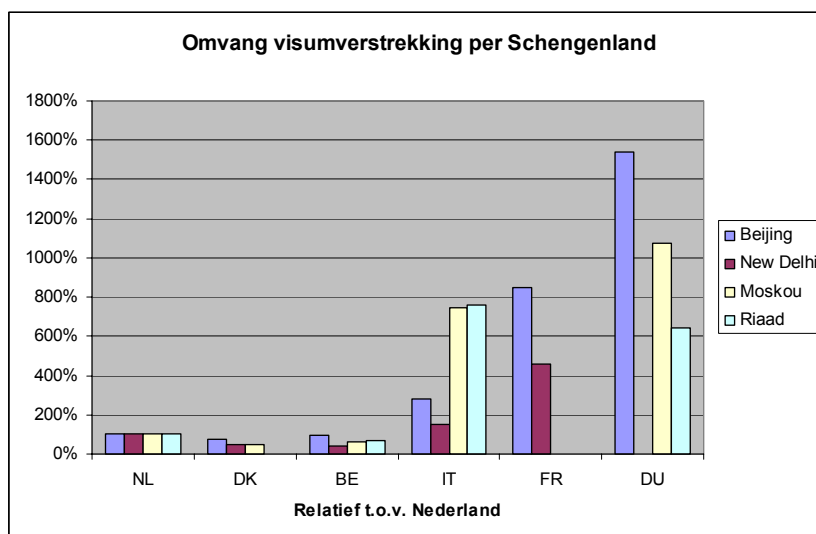
Gegeven de beperkingen van het benchmarkonderzoek zijn wij van mening dat de benchmark een goede vergelijkingsbasis biedt voor de werkwijze van de Nederlandse posten ten opzichte van de vijf andere Schengenlanden.

### 4.3 Positiebepaling benchmark

Nederland valt in de benchmark te typeren als de “grootste van de kleine”. In zowel aantal visa als in werkwijze is dit onderscheid te herkennen. In deze paragraaf wordt op een aantal punten het onderscheid geïllustreerd.

#### Omvang van visumverstrekking

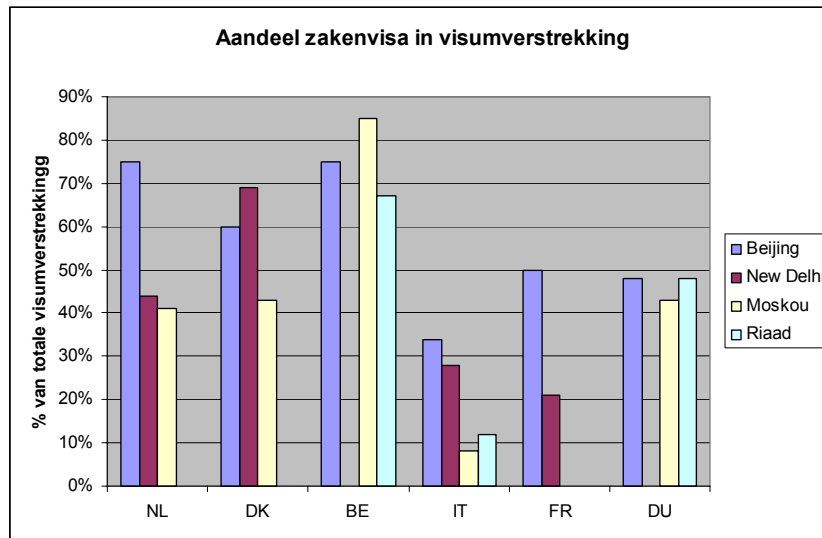
De Nederlandse consulaire post geeft circa 1,5 keer zoveel visa af als Denemarken en België, maar valt in het niet met productie van de grote landen.



Figuur 2 Omvang visumverstrekking per Schengenland (0 = geen nadere informatie bekend)

### Aandeel van zakenvisa

De Nederlandse consulaire post geeft (relatief) een vergelijkbaar aantal zakenvisa af als België en Denemarken. In vergelijking met de grote landen geeft Nederland relatief veel zakelijke visa af. Dit is terug te voeren op de grotere toestroom van toeristen naar de grote landen. Deze toestroom vertekent de verhouding zakenvisa-toeristenvisa.



Figuur 3 Aandeel zakenvisa in visumverstrekking (0=geen nadere informatie bekend)

### Organisatie

De omvang van de visumverstrekking door de Nederlandse consulaire post weerspiegelt ook de feitelijke organisatie. De grote landen beschikken over aanzienlijk ruimere faciliteiten met meer logistieke mogelijkheden voor aparte cliëntbehandeling. De grote landen hanteren daarnaast ook ruimere openingstijden voor het aanvragen van visa.

De kleinere landen hebben relatief beperkte faciliteiten en slechts beperkte mogelijkheden voor aparte cliëntbehandeling. Daarbij komt ook dat de bezetting in aantal fte geringer is. Onder andere in openingstijden scoort Nederland gemiddeld. Nederland zit met circa 4 uur open per dag in de middenmoot en doet in elk geval niet onder voor de kleine landen. De resterende tijd benutten de kleinere landen vooral voor het administratief verwerken van visa.

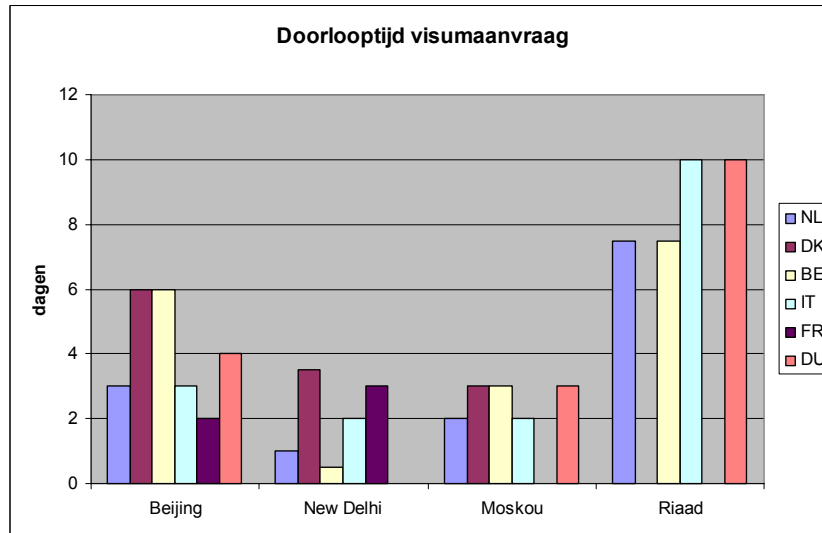
## 4.4

### Knelpunt: Duur van de aanvraag

De duur van een visumaanvraag wordt ervaren als knelpunt. De duur van een visumaanvraag is vaak te lang. Bovendien wordt de duur vaak niet duidelijk gecommuniceerd. Zakenreizen worden vaak kort van tevoren gepland en de doorlooptijd voor visa aanvragen zou daarom sneller moeten.

De duur van de aanvraag is in de benchmark op twee indicatoren getoetst: de doorlooptijd (vanaf indienen aanvraag tot ontvangen besluit) en de wachttijd ter plaatse. Daarnaast zijn specifieke kwalitatieve aspecten meegenomen in het onderzoek, zoals lokale faciliteiten en de organisatie van de consulaire post.

## Doorlooptijd



Figuur 4 Doorlooptijd gemiddeld per Schengenpost in Land van aanvraag (0=geen nadere informatie bekend)

De doorlooptijd van Nederland is gemiddeld ten opzichte van de benchmarklanden. Daarbij moet worden aangetekend dat het hier een gemiddelde doorlooptijd betreft. De doorlooptijd per casus kan hier soms sterk van afwijken. Dit heeft te maken met:

- De mate waarin een consulaire post specifieke voorzieningen/procedures heeft geschapen voor specifieke doelgroepen (vooral de 'bonafide' aanvrager). Hier wordt in paragraaf 4.8 nader op ingegaan.
- De noodzaak tot consultatie en de teruglegplicht. Met name Denemarken heeft hiermee te maken: bij afwijzing van een visum moet het dossier worden teruggelegd aan de Deense Immigratie Dienst.
- De benodigde tijd om de aanvraag compleet te krijgen en de informatie te toetsen.

Vooral de eerste twee oorzaken kunnen leiden tot sterke afwijkingen ten opzichte van de – hier beschreven – gemiddelde doorlooptijd.

## Wachttijd

De wachttijd betreft de tijd dat een aanvrager in de wachtruimte aanwezig en moet wachten alvorens de aanvrager aan de beurt is. Op grond van de benchmark is te concluderen dat de gemiddelde wachttijd in de wachtruimte van de Nederlandse consulaire posten niet sterk afwijkt van andere consulaire posten.

Hierbij passen echter enkele kanttekeningen:

- Een aantal consulaire posten (met name van de kleinere landen) zijn beperkt van omvang en biedt onvoldoende ruimte om alle aanvragers binnen te laten wachten. De wachttijd buiten de consulaire post is niet meegerekend.
- Een aantal consulaire posten werkt op afspraak. Dit vermindert de wachttijd aanzienlijk. Ook Nederland hanteert in een aantal landen het afsprakensysteem.

- In een beperkt aantal landen hebben een aantal grote Schengenlanden de frontoffice-taken (inname van aanvraag, controle op volledigheid en informatievoorziening) uitbesteed aan een marktpartij (o.a. VFS in China). Dit vermindert de druk op de consulaire post en maakt een snellere afhandeling bij de consulaire post mogelijk. Daarbij moet worden opgemerkt dat de wachttijd bij de marktpartij niet is gemeten en de aanvrager op twee adressen moet verschijnen.

### Conclusie

De Nederlandse consulaire posten scoren in algemene zin goed op de duur van de aanvraag. De faciliteiten en organisatie rondom visumbehandeling zijn niet afwijkend ten opzichte van andere landen.

In specifieke situaties kan de duur van de aanvraag echter behoorlijk afwijken van het gemiddelde. Deze afwijkingen zijn echter terug te voeren op specifieke lokale omstandigheden (beschikbare ruimte, faciliteiten) en de noodzaak tot het terugleggen van aanvragen. De invloed van specifieke procedures wordt in paragraaf 4.8 behandeld.

## 4.5 Knelpunt: Transparantie

Eén van de knelpunten die het bedrijfsleven ervaart, is de intransparantie over voorwaarden, procedures en doorlooptijd van een visumaanvraag. Zakenpartners worden niet voldoende en volledig geïnformeerd over de te volgen procedures wanneer zij een visum willen aanvragen.

De transparantie is in de benchmark getoetst op de beschikbaarheid van informatie voorafgaand aan de feitelijke indiening van de aanvraag.

### Beschikbaarheid informatie

De Nederlandse consulaire posten geven een vergelijkbare hoeveelheid informatie over de voorwaarden, procedures en doorlooptijd van een visumaanvraag.

Informatie voorafgaand aan eerste persoonlijke contact	Beijing						New Delhi				Moskou					Riaad			
	NL	DK	BE	IT	FR	DU	NL	DK	BE	IT	NL	DK	BE	IT	DU	NL	BE	IT	DU
Vereiste documenten	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Openings tijden	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Wachttijd				x							x			x	x				
Totale tijd van de doorlooptijd	x		x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x
Vereisten van visumaanvraag	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Kosten van de visum	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Mogelijkheid om in beroep te gaan			x	x							x	x		x	x				
Speciale behandeling voor zakenmensen	x			x	x	x					x			x			x		

Tabel 9 Informatie voorafgaand aan eerste persoonlijke contact

In de bovenstaande tabel is de Nederlandse consulaire post op een aantal informatiepunten vergeleken. De Nederlandse consulaire post stelt bovendien in de meeste gevallen – evenals de meeste consulaire posten – de informatie

beschikbaar in de taal van het land van aanvraag, het land van bestemming en in het engels. De informatie is benaderbaar via internet, via persoonlijke contacten, via informatie in de wachtruimte en via brochures.

### Conclusie

De Nederlandse consulaire posten zijn vergelijkbaar in de mate van transparantie. Daarbij kan worden opgemerkt dat in een aantal interviews ook door andere Schengenlanden is opgemerkt dat men te maken heeft met klachten over de mate van transparantie.

Kanttekening: Een van de aspecten waarop het visum wordt beoordeeld is die van 'nationale veiligheid'. Juist de belangen rondom nationale veiligheid leiden ertoe dat sommige aspecten van de visumprocedure niet bekend mogen worden gemaakt. Aangezien deze aspecten ook zichtbaar zijn in enerzijds de beoordeling en anderzijds de doorlooptijd, kan dit leiden tot de ervaren knelpunten.

## 4.6

### Knelpunt: Persoonlijk verschijnen

Het bedrijfsleven is van mening dat de Nederlandse posten erg strikt zijn in de eis van het in persoon verschijnen bij de visumaanvraag. Gedacht wordt dat Nederland strenger omgaat met de eis dan andere Schengenlanden.

Bij het knelpunt rondom het persoonlijk verschijnen zijn in de benchmark getoetst: het aantal keer persoonlijk verschijnen, de in de praktijk gehanteerde uitzonderingsgronden en de geboden mogelijkheden om het persoonlijk verschijnen te vergemakkelijken.

#### Geboden mogelijkheden voor persoonlijk verschijnen

De benchmark toont aan dat Nederland veelal de mogelijkheid biedt om op afspraak te verschijnen dan wel zich te laten vertegenwoordigen door een derde. Een aparte ontvangstbehandeling is veelal niet aan de orde. Nederland biedt daarmee vergelijkbare mogelijkheden als andere landen.

#### Uitzonderingsgronden

De benchmark geeft aan dat de mogelijkheid om af te zien van persoonlijk verschijnen niet is geharmoniseerd tussen de verschillende Schengenlanden. Er zijn verschillen tussen Schengenlanden, maar ook tussen de verschillende landen van aanvraag zichtbaar in de mate waarin het persoonlijk verschijnen wordt verplicht.

In de praktijk blijken alle consulaire posten gebruik te maken van de uitzonderingsmogelijkheden. Daarbij blijkt dat de Nederlandse consulaire posten in algemene zin een meer specifieke categorie-indeling hanteren in het afzien van persoonlijk verschijnen dan andere posten.

Daarnaast is zichtbaar dat de beschikbare capaciteit van de consulaire post een beperkende factor is in het persoonlijk verschijnen. Er zijn diverse consulaire posten waarbij het gebrek aan capaciteit (al dan niet direct) leidt tot een minder strict regime op dit punt. Een aansprekend voorbeeld is de consulaire post van Denemarken in Moskou, maar ook de grote landen hebben hiermee te maken.

Tot slot moet worden opgemerkt dat ook de discretionaire bevoegdheid van de post hierin een belangrijke rol heeft. Hoewel van een meer subjectief gehalte, wordt door verschillende geïnterviewden opgemerkt dat de Nederlandse consulaire post de eis tot persoonlijk verschijnen formeel juist, maar in vergelijking enigszins streng toepassen.

### Conclusie

In vergelijking is Nederland strikter in het handhaven van de eis tot persoonlijk verschijnen. De eis tot persoonlijk verschijnen wordt mede strikt toegepast om het risico van illegale immigratie te verminderen. Ter nuancering moet hierbij worden opgemerkt dat de Nederlandse post zich hiermee houdt aan de regelgeving. Andere posten zoeken meer de grenzen op van de regelgeving (of gaan daar overheen). Indien men persoonlijk moet verschijnen, biedt Nederland vergelijkbare faciliteiten. Het aantal keer persoonlijk verschijnen is verder vergelijkbaar.

## 4.7 Knelpunt: Documenten

Het bedrijfsleven geeft aan dat zij de eisen aan de bewijsstukken wel erg vinden gaan. Voor een zakenreis is bijvoorbeeld een gedetailleerd reisschema nodig. Dit is echter niet altijd voortijdig voorhanden.

In de benchmark zijn de bij aanvraag vereiste documenten en de wijze waarop documenten kunnen worden aangeleverd, getoetst.

### Aanleveren documenten

	Beijing					New Delhi				Moskou					Riaad				
	NL	DK	BE	IT	FR	DU	NL	DK	BE	IT	NL	DK	BE	IT	DU	NL	BE	IT	DU
Persoonlijk brengen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Koerier	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x		x	x	x	x
Post	x	x	x	x	x		x	x	x		x		x			x	x		
Email	x	x			x	x	x	x			x	x	x			x	x		x
Fax	x	x	x	x	x	x	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x
Derden	x	x				x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	

Tabel 10 De wijze waarop documenten kunnen worden aangeleverd bij de Schengenposten

Nederland biedt ruime mogelijkheden in de aanlevering van documenten. Andere landen beperken de mogelijkheden van aanlevering vanwege slechte ervaringen hiermee. Kanttekening hierbij is dat voor zowel Nederland als de overige landen het type document bepalend is in de wijze van aanlevering. Indien een origineel is benodigd, zal bijvoorbeeld aanlevering per fax of email niet toegestaan zijn.

### Vereiste documenten

Aangezien de aan te leveren documentatie mede afhangt van de casus is een benchmark op dit criterium lastig. Desondanks is in de benchmark gevraagd naar de 'regulier' aan te leveren documenten.

De benchmark toont aan dat er weliswaar verschillen zijn, maar dat deze geen eenduidig beeld te zien geven in positief of negatief opzicht ten aanzien van de benodigde documentatie. Als voorbeeld wordt voor China de checklist opgenomen:

	Consulaire posten in Peking					
	NL	DK	BE	IT	FR	DU
Aanvraagformulier	x	x	x	x	x	x
Pasfoto	x	x	x	x	x	x
Fotokopie van identiteitspagina's van paspoort	x	x	x	x	x	x
Officiële introductiebrief	x	x	x	x	x	x
Business licence	x	x	x	x	x	x
Wanneer bedrijf de kosten regelt: bewijs van voldoende middelen voor de reis						
Salaris strook	-	-	x	x	x	-
Bankbrief	x	x	x	-	x	x
Reischeques	-	-	-	-	x	-
Salaris certificaat					x	
Reisschema	x	-	x	x	-	-
Uitnodigingsbrief	x	x	x	x	x	x
Hotel reservering	x	-	x	x	x	x
De hele duur van de reis	x	-	x	x	x	-
Reservering ticket voor terugreis	x	x	x	x	x	x
Medische reisverzekering voor tenminste 30.000	x	x	x	x	x	x
Bedrijf correspondentie	x	-	-	x	x	x
Bewijs woonachtig te zijn in een regio.	-	x	-	x	x	x

Tabel 11 Overzicht van de vereiste documenten per consulaire post in Peking

In veel gevallen richt de consulaire samenwerking ter plaatse zich ook op de benodigde documentatie bij het indienen van de aanvraag. Zo werken de consulaire posten met (vrijwel) gelijke checklists. Opmerkelijk is bovendien dat voor een aantal grote landen de intake (en daarbij behorende verzameling van documenten) is uitbesteed aan een marktpartij.

Aan de hand van een casus is getoetst in hoeverre flexibel wordt omgegaan met een (per abuis) niet aangeleverd document. Uit de interviews blijkt dat Nederland in vergelijking redelijk flexibel is zonder af te zien van het alsnog aanleveren van een document

### Conclusie

In de mogelijkheden voor het aanleveren van documenten scoort Nederland goed. Nederland biedt ruime mogelijkheden. In de vereiste documentatie is Nederland vergelijkbaar met andere landen. Een mogelijke uitzondering hierop lijkt Denemarken te zijn. Dit land is relatief streng in de aanlevering van documentatie. Uit interviews blijkt dat Denemarken door een strengere dossierbeoordeling de daar tegenoverstaande soepelheid rondom het persoonlijk verschijnen compenseert.

## 4.8 Knelpunt: Behandeling van zakenlieden

De consulaire posten maken bij de behandeling van aanvragen geen onderscheid tussen zakenrelaties, toeristen en gelukszoekers. In bepaalde landen is het gebruikelijk om zakenlieden een exclusieve behandeling te geven. Ook is het bedrijfsleven van mening dat de consulaire posten een argwanende houding hebben.

In de benchmark is getoetst in hoeverre de consulaire post een aparte behandeling van zakenmensen hanteert. In de interviews is vervolgens getoetst in hoeverre deze bijzondere behandeling reikt.

### Behandeling zakenvisa

In de feitelijke benchmark is de behandelingswijze van zakenlieden getoetst. Deze behandeling blijkt op verschillende wijze te worden vormgegeven. De situatie in het land van aanvraag én de mogelijkheden van het Schengenland blijken hierin terug te herkennen. Omdat het te ver voert om alle verschillen te benoemen, is er voor gekozen om de behandeling per Schengenland in onderstaand kader te typeren.

Enkele typering van de behandeling van zakenmensen:

#### *Nederland*

De Nederlandse post hanteert veelal een lijst van bonafide organisaties. Aanvragers van deze organisaties hoeven niet in persoon te verschijnen. Daarnaast kan worden volstaan met een beperkter aantal documenten. De controle op de documenten is gelijk met andere aanvragers.

#### *Denemarken*

Er is geen aparte behandeling van zakenmensen.

#### *België*

Er is sprake van aparte dagen voor zakenmensen. Op speciaal verzoek is de post wel genegen om een speciale behandeling te geven. Dit verzoek kan komen van bekende nationale bedrijven of van de economische afdeling.

#### *Italië*

In een aantal landen van aanvraag heeft Italië speciale balies en voorzieningen voor zakenmensen. Verder wordt aangegeven dat belang wordt gehecht aan de bekendheid met het bedrijf. (Bijvoorbeeld als men lid is van de Italiaans-Chinese Chamber of Commerce.)

#### *Duitsland*

Zakenmensen worden over het algemeen niet apart behandeld. Er zijn geen aparte balie, wachtruimte, procedures. Als er echter haast geboden is, kan het proces worden versneld.

#### *Frankrijk*

Frankrijk heeft (in een aantal) landen voldoende faciliteiten om zakenmensen via aparte balies en aparte procedures te bedienen. Verdere typering is niet mogelijk bij gebrek aan interviews.

Tabel 12 Typering van behandeling zakenvisa

### Conclusie

In vergelijking met de meeste andere landen biedt Nederland een meer egalitaire behandeling. De bijzondere behandeling van zakenlieden is veelal beperkt tot het afzien van het persoonlijk verschijnen.

De grote landen kunnen specifieke voorzieningen (balies, procedures) bieden aan



zakenmensen. In de huidige situatie is de Nederlandse locatie hiervoor te kleinschalig. Een specifieke behandeling van de zakenvisa leidt tot suboptimalisatie in de toeristenvisa.

Een meer persoonlijke benadering, zoals in interviews met de Belgische posten aan de orde kwam, blijkt minder voor te komen bij de Nederlandse posten. Ter verklaring: de betreffende Belgische posten hebben vaak een kleine bezetting, waardoor sprake is van een combinatie van economische en consulaire taken in één functie.

## 5 Conclusies

### 5.1 Inleiding

Het onderzoek dient duidelijk te maken of sprake is van werkelijke problemen of dat sprake is van gepercipieerde ofwel imagoproblemen. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deze vraag. De centrale vraagstelling van het onderzoek is:

*Maak inzichtelijk de wijze waarop en de voorwaarden waaronder verschillende landen visa verstrekken voor kortdurend verblijf.*

In paragraaf twee wordt het resultaat van het onderzoek samenvattend weergegeven. In paragraaf drie wordt per ervaren knelpunt ingegaan op de formele en feitelijke bevindingen.

### 5.2 Conclusie samengevat

#### 5.2.1 Verschillen in dienstverlening

Het onderzoek heeft een duidelijk beeld opgeleverd van de werkwijze en organisatie van de Nederlandse posten in vergelijking met andere Schengenlanden. De benchmark toont aan dat er verschillen in dienstverlening aanwezig zijn tussen de verschillende consulaire posten.

De verschillen in dienstverlening zijn vooral terug te voeren op:

#### **De context van het land van aanvraag**

De context van het land blijkt de behandeling van visumaanvragen sterk te beïnvloeden. Bijvoorbeeld de grootte van het land (en daarmee de afstand van de aanvrager tot de consulaire post), de politieke stabiliteit (en daarmee de fluctuatie in aanvragen en het belang van nationale veiligheid en illegale immigratie), de economische situatie (en daarmee het risico van illegale immigratie) en het economische belang van het land van aanvraag voor het betreffende Schengenland.

#### **De aanwezigheid en capaciteit van het Schengenland**

De grootte van het Schengenland, de locatiekeuze en de –inrichting en de beschikbare capaciteit versus de benodigde capaciteit stellen grenzen aan wat het Schengenland kan bieden aan de visumaanvrager. Hoewel beïnvloedbaar (want aanvullende investeringen zijn altijd mogelijk) blijkt dit een reële factor van betekenis in het voorkomen van uitvoeringsverschillen.

#### **De discretionaire bevoegdheid van de post**

Afgezien van de bovenstaande factoren blijkt uiteindelijk ook de discretionaire

bevoegdheid van de post (en individuele medewerker) van invloed op de dienstverlening. Het formele kader en de uitwerking hiervan op het niveau van de consulaire post biedt voldoende vrijheden om verschillen in dienstverlening te bewerkstelligen. De variatie in bevindingen vanuit de feitelijke benchmark ondersteunen dit.

#### **Niet: het formele kader**

Op grond van de formele analyse kan daarentegen ook worden geconstateerd dat het formele kader van Nederland niet de veroorzaker is van verschillen in de uitvoering. Een belangrijke constatering aangezien daarmee duidelijk is dat wet- en regelgeving geen barrière vormt.

### 5.2.2

#### **Analyse van ervaren knelpunten**

Op grond van de inventarisatie van ervaren knelpunten en de daaropvolgende formele en feitelijke analyse valt de Nederlandse dienstverlening rondom zakelijke visumverstrekking niet uit de toon bij de andere benchmark-landen.

In de *duur van de aanvraag*, de *transparantie in dienstverlening* en *vereiste documentatie* heeft Nederland een vergelijkbare werkwijze en organisatie. Daarbij zijn weliswaar verschillen te constateren (zie ook hierboven) maar deze blijken geen grote drempel te vormen.

In de *behandeling van zakenlieden* en het *persoonlijk verschijnen* blijkt Nederland wel minder tegemoetkomend te zijn dan andere (vooral grotere) landen. Overigens blijkt Nederland hiermee conform de formele vereisten te handelen. Als reden hiervoor kan enerzijds worden vermeld dat de locatie slechts beperkte mogelijkheden biedt voor een speciale behandeling. Anderzijds kan worden vermeld dat Nederland zich strikt houdt aan de kaders die in de regelgeving worden gesteld mede gelet op het beperken van het risico van illegale immigratie.

De hierdoor opgeworpen drempel moet overigens ook in perspectief worden geplaatst. De volgende overwegingen geven wij mee:

- Het aantal geïnventariseerde klachten/ cases is beperkt.
- Een deel van de ervaren knelpunten blijkt terug te voeren op – voor elk Schengenland van toepassing zijnde – formele restricties<sup>5</sup>.
- De Nederlandse werkwijze blijkt op slechts enkele punten beduidend minder tegemoetkomend dan die van (vooral) grotere landen.
- Tot slot, een aantal gesprekspartners geeft aan dat zij ook met vergelijkbare klachten te maken hebben.

Samenvattend: de analyse van de formele en feitelijke situatie ondersteunt niet de ervaren zwaarte van de ervaren knelpunten.

---

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld het misverstand t.a.v. het aanvragen van een territoriaal beperkt visum.

## 5.3 Integrale analyse ervaren knelpunten

### 5.3.1 Duur van de aanvraag

#### *Inventarisatie*

Het merendeel van de gesprekspartners ervaart de aanvraagtijd voor zakenvisa als problematisch. Het duurt te lang voordat een visum wordt verstrekt en over de te verwachten duur van de aanvraag wordt vaak niet gecommuniceerd. Juist zakenbezoeken worden op korte termijn gepland en dus is op korte termijn een visum nodig. De huidige wettelijke termijn van acht weken is te lang.

#### *Formele analyse*

De GVI vermeldt niets over de duur van de aanvraag. Hiervoor geeft de nationale regelgeving een invulling. De Awb stelt een termijn waarbinnen reguliere aanvragen voor verblijf moeten worden afgehandeld. In het algemeen moet dit gebeuren binnen een wettelijk voorgeschreven termijn. Wanneer die wettelijk voorgeschreven termijn ontbreekt, zoals in het geval van visumverstrekking, noemt de Awb als redelijke termijn een termijn van acht weken.

#### *Benchmark*

De Nederlandse consulaire posten scoren in algemene zin goed op de duur van de aanvraag. De faciliteiten en organisatie rondom visumbehandeling zijn niet afwijkend ten opzichte van andere landen en vallen binnen het wettelijk kader.

In specifieke situaties kan de duur van de aanvraag echter behoorlijk afwijken van het gemiddelde. Deze afwijkingen zijn echter terug te voeren op specifieke lokale omstandigheden (beschikbare ruimte, faciliteiten) en de noodzaak tot het voorleggen van aanvragen aan de nationale dienst of andere Schengenlidstaten.

### 5.3.2 Transparantie

#### *Inventarisatie*

De gesprekspartners merken regelmatig op dat de informatievoorziening rondom het proces van visumverstrekking onduidelijk en onvolledig is. Dit betreft de te overleggen documenten, de verwachte doorlooptijd van een visumaanvraag, de gronden waarop de uitgifte van het visum wordt geweigerd en de mogelijkheid om al dan niet een territoriaal beperkt visum te verkrijgen.

#### *Formele analyse*

De GVI geven geen instructies of richtlijnen over transparantie. De informatievoorziening kunnen nationale autoriteiten zelf invullen. Voor Nederland geldt dat de consulaire of diplomatieke posten zelf verantwoordelijk zijn voor de informatievoorziening. Een complicerende factor hierbij is dat voorleggen of consultatie vertrouwelijk is, en over de onderliggende redenen niet kan/mag worden geïnformeerd.

#### *Benchmark*

De Nederlandse consulaire posten zijn vergelijkbaar in de mate van transparantie.

Alle landen verstrekken (via verschillende media) informatie over de meest relevante aspecten van visumverstrekking. Daarbij kan worden opgemerkt dat in een aantal interviews ook door andere Schengenlanden is opgemerkt dat men te maken heeft met klachten over de mate van transparantie.

### 5.3.3 Persoonlijk verschijnen

#### *Inventarisatie*

Uit de gesprekken komt naar voren dat het bedrijfsleven bezwaren heeft tegen de strikte toepassing van de eis om in persoon te verschijnen bij aanvraag en afgifte van het visum. De ervaringen van de gesprekspartners wijzen erop dat de ambassades en consulaire posten kennelijk geen gebruik maken van de mogelijkheid af te wijken van de norm. In andere landen benutten de posten deze manoeuvreerruimte zo te horen wel.

#### *Formele analyse*

Persoonlijk verschijnen bij de consulaire post is de norm, zoals vermeld in de GVI. Hier kan in een specifiek aantal gevallen van worden afgeweken. Het aantal en moment (bij de aanvraag of bij afgifte) van persoonlijk verschijnen is niet geregeld. De mogelijkheid tot afwijking van persoonlijk verschijnen is niet in detail beschreven en geeft ruimte aan nationale of lokale invulling.

#### *Benchmark*

In vergelijking met andere landen is Nederland strikter in het handhaven van de eis van persoonlijk verschijnen. De strikte toepassing van de eis tot persoonlijke verschijning is bedoeld om het risico van illegale immigratie te verminderen. Ter nuancering moet hierbij worden opgemerkt dat de Nederlandse post zich hiermee houdt aan de regelgeving. Andere posten zoeken meer de grenzen op van de regelgeving (of gaan daar overheen). Indien men persoonlijk moet verschijnen, biedt Nederland vergelijkbare faciliteiten. Het aantal keer persoonlijk verschijnen is verder vergelijkbaar.

### 5.3.4 Documenten

#### *Inventarisatie*

De gesprekspartners geven aan dat zij de eisen aan de bewijsstukken wel erg ver vinden gaan. Een ander knelpunt is dat bewijsstukken alleen persoonlijk mogen worden aangeleverd, of eventueel per brief. Zo mag de uitnodigingsbrief van een Nederlandse organisatie aan de buitenlandse zakenrelatie alleen per post worden ingediend en niet of zelden per fax of email. Deze eis leidt in de ogen van de gesprekspartners tot onnodige vertraging bij de aanvraag van het visum.

#### *Formele analyse*

De GVI geeft richtlijnen en geeft voorbeelden van ondersteunende documenten die gevraagd kunnen worden. De vereiste documenten kunnen per post verschillen. Er wordt een overzicht van mogelijkheden gegeven in het (Nederlandse) handboek voor visumverstrekking. In het kader van consulaire samenwerking kan een lijst worden opgesteld met verplichte documenten. Op Schengenniveau is reeds een lijst met minimaal verplichte documenten vastgesteld. De mate van consulaire samenwerking heeft invloed op de

harmonisatie van de bewijsstukken die nodig zijn.

#### **Benchmark**

In de mogelijkheden voor het aanleveren van documenten scoort Nederland goed. Nederland biedt ruime mogelijkheden. In de vereiste documentatie is Nederland vergelijkbaar met andere landen. Een mogelijke uitzondering hierop lijkt Denemarken te zijn. Dit land is relatief streng in de aanlevering van documentatie. Uit interviews blijkt dat Denemarken door een strengere dossierbeoordeling de daar tegenoverstaande soepelheid rondom het persoonlijk verschijnen compenseert.

### 5.3.5

#### **Behandeling van zakenlieden**

##### **Inventarisatie**

De gesprekspartners merken op dat de Nederlandse consulaire posten niet klantvriendelijk zijn. De posten maken bij de behandeling van aanvragen geen onderscheid tussen zakenrelaties, toeristen en gelukszoekers. Zakenrelaties moeten soms uren lang op de ambassade in de rij staan. Bij sommige ambassades van andere landen wordt voor de visumaanvraag een speciale behandeling geregeld.

##### **Formele analyse**

Vooraf het feit dat posten geen onderscheid maken tussen zakenlieden en andere mensen wordt gezien als klantvriendelijk. De GVI laat ruimte vrij voor de nationaliteiten en posten voor de inrichting van de posten en de manier waarop omgegaan wordt met mensen. De klantvriendelijkheid is niet geregeld op Europees niveau en laat ruimte voor nationale invulling.

##### **Benchmark**

In vergelijking met de meeste andere landen biedt Nederland een meer egalitaire behandeling. De bijzondere behandeling is veelal beperkt tot het afzien van het persoonlijk verschijnen.

De grote landen kunnen specifieke voorzieningen (balies, procedures) bieden aan zakenmensen. In de huidige situatie is de Nederlandse locatie hiervoor te kleinschalig. Een specifieke behandeling van de zakenvisa leidt tot suboptimalisatie in de toeristenvisa. Een meer persoonlijke benadering, zoals in interviews met de Belgische posten aan de orde kwam, blijkt minder voor te komen bij de Nederlandse posten.

## Bijlage: projectorganisatie en betrokkenen

### Begeleidingscommissie

	Instantie	Persoon
1	Ministerie van Economische Zaken	Dhr. B. van Bolhuis Dhr. H. Oldersma
2	Ministerie van Buitenlandse Zaken	Dhr. F. Geutjes Dhr. P.G. Lucas
3	Ministerie van Justitie	Dhr. R.G.P. Hendrix

### Projectteam Atos Consulting

	Instantie	Persoon
1	Atos Consulting	Mevr. M. Arents
2	Atos Consulting	Dhr. R. Schouten
3	Atos Consulting	Mevr. D. Mense

### Contactpersonen Schengenposten Nederland

	Instantie	Persoon
1	Schengenpost Nederland in China	Dhr. Van der Roest
2	Schengenpost Nederland in India	Mevr. W. van der Hoeven
3	Schengenpost Nederland in Rusland	Dhr. Van Doorn
4	Schengenpost Nederland in Saudi-Arabië	Mevr. Elhabziz

### Benaderde partijen bedrijfsleven

	Instantie	Persoon
1	VNO-NCW (Wergevers/ondernemings organisatie) VNO	Dhr. Poelhekke Mevr. Van de Bandt
2	Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen (NBTC)	Dhr. van Drien
3	Nederlands centrum voor Handelsbevordering (NCH)	Dhr. Vaandrager Dhr. Van Wisse
4	MKB Nederland (Midden en Klein Bedrijf)	Mevr. Olivier

	Bureau internationale handel	
5	Kamer van Koophandel Rotterdam	Dhr. van der Vis
6	Campina Internationaal	Mevr. Van Brussel
7	Shell	Wagon lits
8	Ombudsman	Mevr. Van t Twint
9	KvK Amsterdam	Dhr. Brouwer
10	Golf States Business Counsel	Dhr. J. Vaandrager
11	Colombia Coffee	Dhr. Bestebreurtje
12	City of Amsterdam	Dhr. Chi Walli Dhr. Van Wijk
13	NFIA	Dhr. Vacquier
15	West-Holland Foreign Investment Agency (WFIA)	Dhr. Van der Feer
16	Rotterdam Havenbedrijf	Dhr. Van de Braak
17	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam	Dhr. Van den Berg
18	Netherlands Turkey Business Association DHB Bank	Dhr. Risch
19	Coscon	Dhr. Molenaar Dhr. Buiten
20	FMO	Dhr. Swinkels
21	Ampek	Mevr. Overhaus
22	Immigration lawyers	Mevr. Schoe
23	Dutch Trade Board	Dhr. Bolhuis
24	Philips	Mevr. Koot
27	Unilever	Dhr. Metekohij
28	KLM	PM
29	Technip	Mevr. Hulshoff
30	ABN-AMRO	Mevr. Maas (KPMG)
31	JBM groep	Dhr. Singh
33	Develing International	Dhr. Develing
34	Veltman Export Consulting	Dhr. Veltman



35	Intercultura	Mevr. Groeneveld
26	Heiploeg Purchase dep.	Dhr. Pikkert
37	Platform Toerisme en Recreatie (samenwerking VNO NCW & MKB)	Dhr. Klaver
38	Algemeen Verbond Nederlands Reisondernemingen (ANVR)	Mevr. Engeman
39	Toerisme Recreatie Nederland	Mevr. De Wild

## Bijlage: aanvulling toeristenvisa China

### Toeristenvisa China

#### *Probleem*

De afgelopen jaren is er sprake geweest van negatieve publiciteit omtrent Nederlandse toeristenvisa.

Nederlandse ambassade Peking: Visumfraude (Trouw, 10-10-2003)

Nederlands visumbeleid: vol willekeur (Geledraak, 11-11-2004)

Verstrekken toeristische visa voorlopig stilgezet; NBTC pleit voor spoedige oplossing (Geledraak, 20-6-2005)

De heer Klawer heeft een inventarisatie gedaan naar de problemen omtrent visumverstrekking. De problemen komen van toeroperators in China. China heeft ongeveer 800 toeroperators, waarvan de heer Klawer er dertig heeft gesproken. Hieruit blijkt dat Nederland vaak niet het land is van het langste verblijf, waardoor Nederland niet veel visumaanvragen krijgt. Nederland ontvangt jaarlijks ongeveer 100.000 Chinezen, waarvan 10.000 met een Nederlands Schengenvisum.

De belangrijkste problemen die worden genoemd zijn de duur van de afhandeling en de transparantie van de posten. De posten zouden niet goed communiceren wat de procedure is. Ook bestaat het gevoel dat Nederland strikter met de regels omgaat dan andere landen.

#### *Toerisme*

Een Nederlands Schengenvisum wordt aangevraagd wanneer het hoofdreisdoel Nederland is en dus in Nederland het meeste aantal nachten verblijft. Wanneer dit hoofdreisdoel niet duidelijk is wordt gekeken naar het land van binnenkomst. Bij Chinese toeristenvisa is het belangrijk de volgende punten op te merken:

- 2/3 van de toeristen uit China reist met een zakenvisum. 1/3 deel reist met een toeristenvisum.
- 80-90% van de Chinese toeristen met ADS-visum verblijven tijdens hun trip niet het langst in Nederland en komen daarom niet in aanmerking voor een Nederlands Schengenvisum. Zij kunnen wel naar Nederland reizen.
- Door hun omvang liggen landen als Duitsland, Italië en Frankrijk meer voor de hand als land van aanvraag.

#### *Economisch belang*

Het economische belang van de Chinese toeristen is voorsnog niet zo groot. De volgende punten kenmerken het economische belang van de Chinese toeristen:

- Chinese toeristen komen hoofdzakelijk uit de stedelijke welvarende regio's Peking, Shanghai, Guangzhou.

- De groep reizigers bestaat uit een kleine groep die al langer met een zakenvisum reist en een groep die voor de eerste keer naar Europa reist.
- Het budget van deze groep is nog bescheiden met een bedrag van 1500 euro per persoon.
- Toeristisch imago van Nederland is goed.
- In 2004 bezochten 87.000 Chinezen Nederland (op basis van hotelboekingen). Hiervan hadden 57.000 Chinezen een zakelijk motief. In totaal hadden 24.000 Chinezen een toeristisch motief. Hiervan is het ADS deel niet bekend. Het budget van deze groep was niet hoog.

De groep Chinese toeristen is nog niet erg groot (24.000 op 10 miljoen buitenlandse toeristen). De verwachting is dat dit aantal wel sterk toe zal nemen in de komende jaren. Het economisch belang zal hiermee ook groter worden.

### *Illegale immigratie*

In juni 2005 bleek een deel van de Chinese toeristen met een Nederlands ADS visum niet teruggekeerd te zijn naar China. Nederland besloot hierop als enige Schengenland de uitgave van de Schengenvisa voor een periode van 2 weken stop te zetten.

Sinds juni 2005 heeft Duitsland haar procedures aangescherpt. Van de reizigers moet 25 % voor én na de groepsreis in persoon verschijnen. In Nederland hangt dit percentage af van het risicoprofiel van de groep. Gemiddeld ligt het percentage rond 10%.

Als maatregel tegen illegale immigratie vindt er maandelijks overleg plaats tussen de posten. Het doel hiervan is om de aanpak (van toepassing ADS verdrag) te harmoniseren. Zo worden gelijke criteria gebruikt voor de sanctionering van reisbureaus.

### *Conclusie*

Het ADS-verdrag tussen de Europese Unie en China is recent (1 september 2004) van kracht gegaan. Dit verdrag heeft nogal wat gevolgen voor de posten in China. In het kader van consulaire samenwerking proberen de posten de visumverstrekking op bepaalde punten te harmoniseren. Gezien het recente verdrag is dit nog niet voltooid.

Door de recente illegale immigratie en de fraude rondom de visumverstrekking in Peking is er veel negatieve publiciteit ontstaan. Het gevoel is dat er sprake is van een negatief imago probleem. Formeel gezien wijkt Nederland niet af van de andere Schengenlanden en is Nederland niet aantoonbaar strikter.