

Vergaderjaar 2010–2011

32 734

Modernisering Nederlandse diplomatie

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2011

Ik stuur uw Kamer hierbij een brief over de wijze waarop de regering invulling geeft aan de consulaire dienstverlening in het buitenland. Dit naar aanleiding van het verzoek van uw Kamer tijdens de behandeling van de begroting van Buitenlandse Zaken op 15 december jl. (Handelingen II 2010/11, nr. 35, blz. 41–79 en 83–112) en de brief over de modernisering van de Nederlandse diplomatie van 8 april jl. (kamerstuk 32 734, nr. 1).

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

Consulaire dienstverlening

In de loop van de jaren is een ruime consulaire praktijk gegroeid, die grotendeels in nauw overleg met uw Kamer tot stand is gekomen. In de brief over de modernisering van de Nederlandse diplomatie (32 734, nr.1 d.d. 8 april 2011) heb ik aangegeven dat de consulaire dienstverlening modern en – onder meer met behulp van elektronische dienstverlening – gemakkelijker uitvoerbaar moet worden. De crises en gebeurtenissen van het afgelopen jaar hebben duidelijk gemaakt hoe kwetsbaar Nederlanders in het buitenland vooral in extreme situaties kunnen zijn. Extreme situaties kunnen individuen betreffen (bijvoorbeeld mensen die het risico lopen ter dood te worden veroordeeld), maar ook groepen Nederlanders (zoals bij rampen). In de consulaire dienstverlening zal ik het accent meer op extreme situaties leggen.

Hier tegenover staat een versobering en stroomlijning van de consulaire dienstverlening waarbij geen sprake is van extreme nood. Een kleiner postennet heeft onvermijdelijk tot gevolg dat sommige Nederlanders verder zullen moeten reizen. Omdat de huidige leges van in het buitenland afgegeven reisdocumenten bij lange na niet kostendekkend zijn, zullen deze naar een kostendekkend niveau moeten worden opgetrokken. Ik ga in deze brief ook in op de mogelijkheden van het overdragen van consulaire taken aan de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO).

Deze brief dient in samenhang te worden gezien met de volgende brieven:

- De brief d.d. 11 april (32 500-V, nr.165) over de rechtsbijstand aan Nederlandse gedetineerden die in het buitenland ter dood veroordeeld zijn of die ter dood veroordeeld kunnen worden.
- De jaarlijkse rapportage over Nederlandse gedetineerden in het buitenland, die uw Kamer tevens toegaat (uitvoering van de motie Pechtold (32 500-V, nr.137)).
- De beleidsreactie op het rapport «Consulaire dienstverlening doorgelicht, 2007–2010» van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB). Ook de beleidsreactie gaat u tegelijk met deze brief toe.

Deze brief richt zich op de dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland, en niet op buitenlandse aanvragers van een visum voor Nederland.

1. Uitgangspunten

De regering hanteert de volgende uitgangspunten ten aanzien van de consulaire dienstverlening:

Eigen verantwoordelijkheid staat centraal

Verwacht mag worden dat personen die op reis gaan, zich goed voorbereiden, bijvoorbeeld door zich goed te informeren over de situatie op de plaats van bestemming, en door te zorgen voor een goede reis- en/of ziektekostenverzekering. Met reisadviezen draagt het ministerie van Buitenlandse Zaken bij aan actuele informatie over het land van bestemming. Maar de burger neemt uiteindelijk zelf een beslissing en draagt daarvoor ook zelf de verantwoordelijkheid. Als een Nederlander in het buitenland in de problemen komt, is de reiziger in de meeste gevallen in staat om zelf om met hulp van alarmdiensten en/of lokale overheden een oplossing te vinden. Slechts in een paar procent van de gevallen blijkt bijstand van de Nederlandse overheid nodig.

Dienstverlening in extreme noodsituaties

De overheid concentreert zich op die gevallen waarin er niet of nauwelijks derde partijen zijn die bijstand kunnen verlenen. In de praktijk gaat het om bijstand aan Nederlanders die zich in extreme noodsituaties bevinden of om het verlenen van bijstand in gevallen waarin alleen via overheidscontacten kan worden opgetreden. Het gaat dan onder meer om het evacueren van burgers als gevolg van geweld of natuurrampen of om het verlenen van bijstand aan Nederlandse gedetineerden in landen waarbij op grond van de Weense verdragen een consulaire of diplomatieke status vereist is om toegang te krijgen tot gevangenis.

Een beperkende factor is de soevereiniteit van het derde land waar de consulaire bijstand wordt verleend. Dit geldt a fortiori in het geval van bipatriden. Verder moet het fysiek en materieel mogelijk zijn om bijstand te verlenen, en zal steeds een afweging van proportionaliteit plaatsvinden. Ook het handelen van de burger zelf speelt een rol in de afweging. Als iemand niet ingaat op het dringend advies van de overheid om een bepaald land te verlaten, en er bewust voor kiest om in een zeer onveilige situatie te verblijven, dan kan niet langer bijstand van de overheid worden verlangd. Kortom, er bestaat geen ongeclausuleerde aanspraak op consulaire bijstand, ook niet in extreme noodsituaties.

Kostendekkendheid

Kosten voor evacuaties of voor begeleiding van gedetineerden kunnen nauwelijks op individuele burgers worden verhaald. Dat ligt anders bij bepaalde andere consulaire diensten die ambassades en consulaten verlenen, zoals het verstrekken van reisdocumenten of het legaliseren van documenten. Op dit moment geschiedt vooral de verstrekking van reisdocumenten in het buitenland tegen een tarief (ver) beneden de kostprijs. Zoals ik de brief over de modernisering van de Nederlandse diplomatie al aangaf, streef ik naar kostendekkende tarieven.

Europese samenwerking waar het kan

In het regeerakkoord staat dat de regering zich zal inzetten voor een steeds belangrijker wordende rol voor de EDEO op het punt van consulaire zaken en visa. Dat is en blijft een belangrijk uitgangspunt. Ik kom daar in deze brief op terug.

2. Consulaire bijstand

Op het gebied van de consulaire bijstand neem ik de volgende maatregelen:

Robuustere crisisrespons

De eerste maanden van dit jaar waren uitzonderlijk in de zin dat meerdere crises zich gelijktijdig voordeden en crises elkaar in snel tempo opvolgden. De overheid moet zich structureel zo gaan organiseren dat zij ook in uitzonderlijke situaties adequaat kan reageren. Daarom heb ik de volgende maatregelen genomen:

- Er zal extra worden geïnvesteerd in hoogwaardige en moderne communicatiemiddelen om de afhankelijkheid van lokale netwerken in het buitenland te verminderen.
- De opschalingscapaciteit binnen het ministerie wordt vergroot. Het is niet zinvol om een permanente crisisstructuur van grote omvang in stand te houden. Maar als het nodig is, moet snel kunnen worden opgeschaald. Daarom wordt het aantal leden van de zgn. SCOT-teams

(Snel-inzetbaar Consulaire Ondersteunings Team) de komende tijd met tientallen personen uitgebreid. Deze personen worden allemaal getraind. Naast operationeel inzetbare «scotters» heb ik ook een *pool* geformeerd van personen die de leiding van een post in het buitenland kunnen ondersteunen of zelfs kunnen overnemen als de omstandigheden daarom vragen.

- Het aantal crisisoefeningen op posten in het buitenland zal worden uitgebreid. De praktijk van de afgelopen maanden heeft uitgewezen dat posten die kort tevoren een crisisoefening hadden gedaan, aanmerkelijk beter voorbereid en georganiseerd waren dan posten waar een dergelijke oefening niet had plaatsgevonden.
- Communicatie met en het informeren van Nederlanders die zich in crisisgebieden bevinden, is vaak complex. Aan Nederlanders zal op korte termijn de mogelijkheid geboden worden om – vanzelfsprekend op basis van vrijwilligheid – gegevens over hun verblijf in het buitenland door te geven aan het ministerie. Met sms, e-mail of telefoon kan dan vervolgens als dat noodzakelijk is snel informatie over de actuele situatie worden doorgegeven. Ook zullen sociale media worden ingezet, onder meer voor het verspreiden van reisadviezen.
- In de communicatie met Nederlanders die zich in zeer onveilige gebieden bevinden, zal – indien daar aanleiding toe is – helder worden aangegeven wat de consequenties zijn van het niet opvolgen van adviezen van de overheid om een bepaald gebied te verlaten.

Een gedifferentieerde gedetineerdenbegeleiding

Er bevinden zich ongeveer 2400 Nederlanders in buitenlandse gevangnissen. Voor een uitgebreide toelichting verwijs ik u graag naar de brief die ik separaat aan uw Kamer zend over de uitvoering van de motie van het lid Pechtold (32500-V, nr.137).

- De mogelijkheden voor het verlenen van steun aan Nederlanders die een reële kans lopen om ter dood veroordeeld te worden, zijn inmiddels per 11 april 2011 verruimd. Ik verwijs hiervoor korthedshalve naar de brief die ik op 11 april jl. aan uw Kamer zond. Hierin wordt beschreven welke rechtsbijstand in het vervolg kan worden verleend aan Nederlandse gedetineerden die in het buitenland ter dood veroordeeld zijn of die ter dood veroordeeld zouden kunnen worden.
- De bezoekfrequentie is in overleg met uw Kamer in het verleden vastgesteld op een minimaal tweemaal per jaar. Dit is een uitgangspunt waarvan beredeneerd kan worden afgeweken. In de praktijk blijkt echter dat niet altijd goed verklaard kan worden waarom de ene gedetineerde twee keer wordt bezocht en de andere vaker. Ik ga daarom de posten op dit vlak scherper instrueren op basis van het *comply or explain*-principe. Zeker nu het postennet kleiner wordt, moet de beschikbare consulaire capaciteit zo efficiënt mogelijk worden ingezet. Daarbij komt dat het zonder goede reden afwijken van de norm afbreuk doet aan het vestigen van een helder verwachtingspatroon bij de burger.
Om de toegevoegde waarde van gedetineerdenbezoeken te verhogen, is het nuttig deze te concentreren in de periode net na de arrestatie en gedurende het proces. Ik wil daarom de norm van twee bezoeken per jaar in de tijd gezien flexibel kunnen uitvoeren. Binnenkort start een evaluatie naar de gedetineerdenbezoeken die momenteel door de Stichting Epafras en Reclassering Nederland worden afgelegd. Zodra deze evaluatie is afgerond wil ik bezien of de frequentie van bezoeken en de rolverdeling tussen de overheid en genoemde partijen moet worden aangepast.

- Momenteel ontvangen gedetineerden buiten Europa een gift van € 30 per maand. Aan deze maandelijksse gift kleven ook risico's. Aangenomen mag worden dat de gift niet altijd voor het beoogde doel wordt gebruikt. Ook lopen gedetineerden het risico dat zij worden beroofd door andere gedetineerden. In gevallen waarin er sprake is van misbruik of van een onaanvaardbaar risico, is het mogelijk de gift tijdelijk of definitief stop te zetten of deze om te zetten in een gift in natura.

3. Moderne en kostendekkende dienstverlening

Zoals ik al eerder aangaf kunnen bepaalde consulaire diensten zoals gedetineerdenbezoek of evacuatie bezwaarlijk kostendekkend gemaakt worden. Maar dat geldt zeker niet voor alle consulaire diensten. De leges voor bepaalde diensten zullen moeten worden verhoogd om deze dienstverlening in stand te kunnen houden. Met flankerende maatregelen zal worden getracht om de effecten hiervan te verzachten.

- De kosten voor het uitgeven van een reisdocument in het buitenland zijn aanmerkelijk hoger dan de leges die daarvoor worden geheven. Ik zal in overleg met mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een kostendekkend tarief voor in het buitenland af te geven reisdocumenten gaan invoeren. Er is inmiddels een onderzoek gestart naar de reële kosten die gemoeid zijn met het uitgeven van een reisdocument in het buitenland. Daarbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de systematiek van een soortgelijk onderzoek dat onlangs ten behoeve van de paspoortverstrekking in Nederland is uitgevoerd door de minister van BZK.
- Hier staat tegenover dat de regering heeft besloten om de geldigheidsduur van het paspoort te verlengen naar 10 jaar. Daarnaast neemt het aantal Nederlandse gemeenten toe waar niet-ingezetenen bij een bezoek aan Nederland terecht kunnen om een reisdocument aan te vragen. Op dit moment zijn dat de gemeenten Den Haag, Enschede, Echt-Susteren, Maastricht en Old-Ambt. In de toekomst wordt dit wellicht ook mogelijk op Schiphol. Ik zet mij er voor in om deze mogelijkheden uit te breiden.
- De consulaire dienstverlening moet moderner. Onderzocht wordt hoe meer gebruik gemaakt kan worden van digitale dienstverlening voor het aanbieden van consulaire diensten in het buitenland. Gedacht kan worden aan het online versturen van aanvraagformulieren voor paspoorten. Binnenkort start een haalbaarheidsonderzoek.
- De dienstverlening op grond van het Consulair Besluit zal worden ingeperkt. Op dit moment heeft een aantal posten de bevoegdheid geboorte- en overlijdensaktes op te maken, huwelijken te sluiten en notariële aktes op te maken (bijv. testamenten). Vroeger waren Nederlanders bij gebrek aan lokale mogelijkheden hiervoor overwegend aangewezen op Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland. Door een betere digitale dienstverlening en vanwege sterk verbeterde lokale wetgeving kunnen zij dergelijke handelingen tegenwoordig in de meeste gevallen lokaal regelen en/of vanuit het buitenland verantwoord voorbereiden. Deze vorm van consulaire dienstverlening zal daarom met de eerstvolgende wijziging van het Consulair Besluit (voorzien per 1 januari 2012) drastisch worden ingeperkt. Slechts in die landen waar Nederlanders niet kunnen terugvallen op de lokale autoriteiten, zullen deze diensten nog door de posten worden verleend. De mogelijkheid te huwen op een ambassade komt geheel te vervallen.

4. De organisatie van de consulaire dienstverlening

Ik heb een aantal maatregelen genomen om het belang en de effectiviteit van de consulaire dienstverlening ook in organisatorisch opzicht te waarborgen.

- Met ingang van 1 mei 2011 heb ik een directeur-generaal Consulaire Zaken en Bedrijfsvoering benoemd.
- De coherentie tussen de consulaire en politieke taken van het ministerie is verbeterd. Zo worden in politieke contacten de consulaire belangen structureel meegenomen. Andersom wordt in het consulaire palet van maatregelen de politieke dimensie betrokken.
- Om beter te kunnen vaststellen of gestelde doelen op consulaire terrein worden gehaald, worden momenteel indicatoren ontwikkeld.

5. Europese samenwerking

De regering streeft ernaar dat consulaire taken worden overgenomen door de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). De beweegredenen hiervoor zijn dat enerzijds de mogelijkheden voor de burger om consulaire bijstand te ontvangen kunnen worden vergemakkelijkt en soms zelfs kunnen worden vergroot, terwijl anderzijds een grotere efficiency kan worden bereikt.

Het spreekt vanzelf dat de ene consulaire taak gemakkelijker aan de EDEO kan worden overgedragen dan de andere. Het verstrekken van reisdocumenten bijvoorbeeld ligt niet voor de hand zolang het hier om reisdocumenten van nationale overheden gaat (met uitzondering van Europese noodpaspoorten). Maar op het terrein van de consulaire bijstand zie ik zeker mogelijkheden. Nu het Nederlandse postennet kleiner wordt, kan in landen waar ons land niet langer met een eigen post is vertegenwoordigd, een Europese vertegenwoordiging uitkomst bieden. Een consequentie is wel dat mensen meestal niet in de Nederlandse taal kunnen worden geholpen.

De regering werkt op dit punt nauw samen met de Benelux-partners. Intensivering van de consulaire samenwerking wordt ook genoemd in het memorandum over de EDEO dat de Benelux-landen aan de Raad van Ministers hebben aangeboden.

- De regering zal de voor 2013 voorziene eerste evaluatie van de EDEO aangrijpen om een voorstel in te brengen om bepaalde consulaire taken over te dragen aan de EDEO. Op dit moment bestaat daarvoor nog weinig steun bij andere Lidstaten. De komende tijd zal dan ook worden benut om actief steun te gaan verwerven bij onze partners voor dit streven.
- Daarop vooruitlopend wil de regering gaan overleggen met een aantal gelijkgezinde landen om al in kleiner verband tot een intensievere consulaire samenwerking te komen. Voor dergelijke samenwerking, die uiteraard buiten de EDEO om moet lopen, blijkt belangstelling te bestaan bij een aantal partners.
- Artikel 35 van het Verdrag van Lissabon stelt dat de EU-delegaties bijdragen aan de uitvoering van het recht van bescherming van de burgers van de Unie in derde landen. Het besluit tot oprichting van de EDEO stelt voorts dat de delegaties van de Unie de lidstaten op hun verzoek ondersteunen in hun diplomatieke betrekkingen en in hun taak de burgers van de Unie in derde landen consulaire bijstand te bieden. De regering zal de EDEO aanmoedigen optimaal gebruik te maken van deze mogelijkheden.
- Nederland is er niet voor dat nieuwe structuren of organisaties in Brussel in het leven worden geroepen die nieuwe administratieve en financiële lasten met zich meebrengen (zoals een najaar 2010

geopperd *clearing house* dat de indiening en inning van rekeningen van lidstaten zou moeten coördineren ten behoeve van onderlinge financiële compensatie bij dienstverlening aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers in crisissituaties).