

Vergaderjaar 2010–2011

32 734

Modernisering Nederlandse diplomatie

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2011

Hierbij bied ik u het rapport «Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007–2010»,¹ aan, dat is opgesteld door de Inspectie ontwikkelings samenwerking en beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken, evenals mijn beleidsreactie daarop.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door IOB op verzoek van de toenmalige plaatsvervangend directeur-generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken. Een belangrijke overweging daarbij was de wens om de conclusies van de doorlichting te kunnen betrekken bij de heroverweging en de bezuinigingen binnen de rijksoverheid.

Ik verwelkom het rapport om een aantal redenen. Ten eerste helpen de conclusies bij het maken van keuzes tegen de achtergrond van een krimpende rijksoverheid. Ten tweede zie ik het rapport als een aansporing om de bestaande processen doelmatiger en doeltreffender te maken.

Voor de hoofdlijnen van het consulaire beleid verwijs ik naar de brief over consulaire dienstverlening die ik separaat aan uw Kamer zond (kamerstuk 32 734, nr. 9). Ik laat daarom een algemene beschouwing in deze brief buiten beschouwing, en concentreer me op de belangrijkste bevindingen van het rapport.

Vraag naar consulaire diensten

IOB meldt dat de in 2007 voorziene stijging van het beroep op consulaire dienstverlening zich niet heeft voorgedaan, en dat eerder sprake was van een daling. Ik deel deze constatering. Dit komt deels door een afname in internationale reisbewegingen door de financiële crisis, maar ook door voortschrijdende visumliberalisatie in Schengenverband en een licht afnemend beroep op consulaire posten voor bijstand. Voor de komende jaren moet echter, gezien de wereldwijd aantrekkende economische groei, rekening worden gehouden met een toename in internationale reisbewegingen en dus met meer werk.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Europese samenwerking

IOB schrijft dat Europese samenwerking nauwelijks van de grond komt, met uitzondering van de terreinen van visa en evacuaties. Deze bevinding van IOB deel ik. Over de volle breedte van het consulaire werk kan meer Europees worden samengewerkt. Dit laatste zou bij voorkeur via de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) moeten plaatsvinden. De reden dat deze samenwerking slechts beperkt plaatsvindt, is dat veel, en met name de grotere, lidstaten vasthouden aan nationale uitvoering van de consulaire dienstverlening. Daarnaast valt consulaire dienstverlening vooralsnog niet onder de taken van de EDEO, en meent een aantal lidstaten dat de EDEO zich eerst op zijn kerntaken moet richten. Aan de andere kant is er ook een aantal lidstaten dat, mede vanwege de noodzaak tot bezuinigingen, voorstander is van Europese samenwerking op consulaire gebied. Zoals vastgelegd in het Regeerakkoord zet ik me in voor een groeiende rol van de EDEO op consulaire gebied. Ik richt me met name op 2013, wanneer gesproken zal kunnen worden over uitbreiding van de taken van de EDEO. Daarnaast neem ik initiatieven om met een beperkt aantal lidstaten pilots op te zetten om, vooralsnog buiten de EDEO om, consulaire dienstverlening in een aantal derde landen gezamenlijk uit te voeren.

Digitale dienstverlening

IOB constateert dat met een verdergaand gebruik van ICT bepaalde processen doelmatiger uitgevoerd kunnen worden. Ook deze constatering deel ik. Het ministerie heeft zich de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan de uitrol van het Nieuwe Visum Informatiesysteem (NVIS) en van het nieuwe automatiseringssysteem voor consulaire bijstand, Kompas. Nu wil ik me richten op het verder digitaliseren van deze processen, waaronder het aanvragen van visa, paspoorten en andere consulaire diensten.

Kwantificering van de resultaten

IOB stelt dat het lang niet altijd duidelijk is welke bijdragen de activiteiten leveren aan de doelstellingen van het beleid. Goede indicatoren voor geleverde prestaties ontbreken nogal eens. IOB heeft hier deels gelijk in. Het is niet altijd eenvoudig om te meten of doelstellingen bereikt worden. Het aantal klachten dat het ministerie ontvangt, vormt inderdaad niet de beste graadmeter voor de kwaliteit van de dienstverlening op reisdocumentengebied. Voor de belangrijkste consulaire processen worden daarom thans kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren ontwikkeld, waarmee managementinformatie beschikbaar komt waarmee de consulaire processen beter kunnen worden gestuurd.

Monitoring van de uitvoering van het beleid

IOB constateert dat van een systematische monitoring van de uitvoering van het beleid geen sprake is. Dat ben ik slechts deels met IOB eens. Missies van de Inspectie Buitenlandse Zaken, eigen ondersteunende missies van de directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid, managementinformatie en terugkoppeling van de behandeling van bezwaarschriften en klachten geven het ministerie een redelijk compleet beeld van wat er op de consulaire posten gebeurt. Niettemin wil ik de regionalisering van backoffice taken van de posten aangrijpen om aan de hand van een aantal nieuw op te stellen indicatoren een beter beeld te krijgen van de risico's waarmee het postennetwerk te maken krijgt in de consulaire processen. Ook de hierboven genoemde ontwikkelingen op het gebied van digitale dienstverlening en automatisering zullen het verkrijgen van managementinformatie vergemakkelijken. Het zal dan eenvoudiger zijn om de

uitvoering van het beleid te monitoren, zowel voor de nieuwe regionale steunpunten als voor het ministerie.

Gebruikmaking van bevoegdheden door de posten

IOB constateert dat het niet altijd duidelijk is voor posten waar de grenzen van hun verantwoordelijkheid liggen. Ook wordt geconstateerd dat posten hun beleidsvrijheid terughoudend gebruiken. Ik ben het eens met IOB dat in de regelgeving meer aandacht nodig is voor de ruimte die posten hebben bij hun beslissingen. Ik zal daarvoor zorgdragen. Indien de beslissingsruimte beter wordt omschreven en consulaire medewerkers getraind worden om doordacht gebruik te maken van deze beslissingsruimte, zal dit leiden tot een beter op de lokale omstandigheden en de geest van de regelgeving afgestemde besluitvorming. Bij gedetineerdenbegeleiding heeft al een aanscherping van de regelgeving plaatsgevonden over het aantal bezoeken per jaar aan gedetineerden.

Algemene consulaire bijstand

IOB constateert dat de resultaten die het ministerie op dit gebied nastreefde, grotendeels zijn bereikt. Zij wijst hierbij op het opgerichte Snel-inzetbaar Consulaire Ondersteuningsteam (SCOT) en naar het geregelde overleg met de reisbranche. Zij maakt met tevredenheid melding van het feit dat slechts ongeveer 2% van de hulpverzoeken van Nederlanders in het buitenland bij de posten terecht komt.

Gedetineerdenbegeleiding

IOB constateert dat het ministerie niet rechtstreeks toetst of de beide doelstellingen van het beleid (het bijdragen aan het welzijn van Nederlandse gedetineerden in buitenlandse gevangenissen en het bevorderen van een adequate rechtsgang) worden gehaald. Zij heeft de indruk dat posten soms terughoudend zijn in het aanspreken van lokale autoriteiten op misstanden of gelijke behandeling. Ook kan nog niet worden gemeten of de norm dat 90% van de gedetineerden tweemaal per jaar wordt bezocht, wordt gehaald.

Voor het antwoord op de vraag of de doelstellingen worden gemeten en worden gehaald, verwijs ik naar mijn eerdere opmerkingen. Ik ben het eens met de suggestie dat de aandacht voor gedetineerdenbegeleiding op het niveau van leiding van de post vergroot kan worden. Of de bezoekenorm in 90% van de gevallen wordt gehaald, zal straks beter kunnen worden vastgesteld met het nieuwe informatiesysteem Kompas.

IOB raadt verder aan om de informatievoorziening aan contactpersonen te verbeteren, en om de afstemming met de Stichting Epafra en Reclassering Nederland te verbeteren. Ik begrijp dat contactpersonen goed op de hoogte willen worden gehouden en zal nagaan of reguliere informatieoverdracht gedurende de detentieperiode beter gestructureerd kan worden. De afstemming met Epafra en Reclassering Nederland is de afgelopen jaren duidelijk verbeterd, en wordt momenteel op mijn initiatief geëvalueerd. Ik ben niet overtuigd van het nut van individuele bezoekenplannen, zoals door IOB wordt gesuggereerd. Met circa 2400 gevangenen is dat nauwelijks goed uitvoerbaar, terwijl deze bezoekenplannen ook niet nodig zijn voor een optimale samenwerking.

Internationale kindervervoering

IOB stelt dat bij verzoeken tot teruggeleiding naar Nederland van het ontvoerde kind uit landen die niet zijn aangesloten bij het Haags Kinder-

ontvoeringsverdrag weinig resultaten worden geboekt. IOB adviseert werkzaamheden binnen een post eerder naar een hoger niveau te tillen en beter te communiceren met de partijen in Nederland. Het mag duidelijk zijn dat kinderontvoering een uiterst complexe en gevoelige materie betreft, waarbij de precieze inzet van het ministerie sterk afhangt van de specifieke omstandigheden. Inderdaad kunnen veel zaken niet worden opgelost, maar dat is inherent aan de problematiek, en niet te wijten aan de posten. Ik zal de aanbevelingen van IOB opvolgen, mede in overleg met het ministerie van Veiligheid en Justitie, dat beleidsverantwoordelijk is, en waarmee op dit terrein intensief wordt samengewerkt.

Reisdocumenten

IOB merkt op dat het afgifteproces van reisdocumenten in het buitenland sterk verliesgevend is, omdat vooral de personele kosten veel hoger liggen dan voor de in Nederland afgegeven reisdocumenten. IOB heeft hier gelijk in. Omdat het niet redelijk is dat de Nederlandse belastingbetaler betaalt voor in het buitenland afgegeven paspoorten, wil ik de prijs verhogen tot het kostendekkende niveau. Dat is bij andere consulaire handelingen vaak al het geval. Verlenging van de geldigheidsduur van het paspoort tot tien jaar kan de pijn van deze tariefverhoging verzachten.

IOB constateert ook dat niet is onderzocht in hoeverre invoering van de biometrie heeft geleid tot terugdringing van de identiteitsfraude. Deze vraag, die overigens niet gemakkelijk te beantwoorden zal zijn, ligt op het terrein van mijn collega voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, en zal ik met hem opnemen.

Nationaliteitsonderzoeken

IOB constateert dat de kennis die posten nodig hebben voor het uitvoeren van nationaliteitsonderzoeken niet altijd aanwezig is. Die constatering deel ik. Sommige nationaliteitsonderzoeken zijn zeer complex, en van posten met weinig consulaire medewerkers kan niet verwacht worden dat zij deze zelfstandig uitvoeren. De eerder genoemde regionalisering van backoffice taken van de posten zal het mogelijk maken om kennis meer te bundelen. De kleinere consulaire posten zullen dan geen nationaliteitsonderzoeken meer hoeven uit te voeren.

Visa

IOB werpt de vraag op of de visumplicht moet worden gehandhaafd voor nationaliteiten met een zeer laag afwijzingspercentage (minder dan 1,5%) of waarvan het land een BNP heeft dat hoger is dan dat van Nederland. Ik meen dat deze redenering te kort door de bocht is. De visumplicht heeft ook een preventieve werking (er zijn buitenlanders die een afwijzing verwachten en daarom geen aanvraag indienen), en een laag percentage zegt dus niet noodzakelijkerwijs iets over het rendement van de visumplicht. Ik verwacht wel dat met de voortschrijdende digitalisering aanvragen met een hoog risico beter inzichtelijk gemaakt kunnen worden met mogelijk een gerichtere inzet van personeel tot gevolg.

Het valt IOB op dat de percentages gegrondverklaringen in de bezwaarschriftenprocedure hoog en stijgende zijn. Ik ben het eens met IOB dat deze percentages aan de hoge kant zijn, en een nader onderzoek verdienen. Ik zal hierover overleg voeren met de IND. Daarbij wil ik ook meenemen de opmerking van IOB over het verschil in benadering tussen de IND juristen en BZ.

IOB merkt tenslotte op dat de in de Memorie van Toelichting 2010 gehanteerde indicator voor doorlooptijd (het percentage visa dat binnen zeven weken is afgegeven) achterloopt bij de EU Visumcode en bij de bestaande praktijk, en daarmee te ruim is geformuleerd. Inmiddels is de indicator in de Memorie van Toelichting van 2011 bijgesteld.

Inburgeringsexamens

IOB meent, onder verwijzing naar een onderzoek van Ernst & Young, dat het tarief voor inburgeringsexamens meer dan kostendekkend is en meent dat onderzocht moet worden of dat nog zo is, nu het examen is uitgebreid. Ik zal dit opnemen met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Legalisatie en verificatie

IOB stelt dat de legitimiteit van documenten die aan de legalisatieketen wordt ontleend, op zwakke fundamenteën is gebaseerd, gezien het zeer bescheiden aantal keren (0,16%) dat beslissende instanties in Nederland na legalisatie om verificatie van de inhoud van de documenten verzoeken. Ik deel deze mening niet. De verhouding tussen het aantal uitgevoerde legalisaties en verificaties is geen maatstaf voor de legitimiteit van uit het buitenland afkomstige documenten. Beslissende instanties beschikken over een aantal instrumenten om een oordeel te vormen over de juistheid van de inhoud van buitenlandse documenten, en verificatie is daar slechts één van. Posten wijzen de ketenpartners op bij hen bestaande twijfel over de inhoud van een document. Wel wil ik met de ketenpartners overleggen over meer managementinformatie op dit gebied (bijv. het aantal keren dat een uitgevoerde verificatie heeft geleid tot afwijzing van het buitenlandse document). Uit de in 2008 uitgevoerde evaluatie van het legalisatie- en verificatiebeleid is een aantal aanbevelingen voortgekomen voor maatregelen verspreid over de gehele legalisatieketen. Daaraan is de afgelopen jaren opvolging gegeven. Door BZ wordt daarbij vooral ingezet, zoals IOB ook vermeldt, op het beter herkennen op de posten van valse en vervalste documenten. Het daarbij gebruikte concept van kennisoverdracht aan baliemedewerkers en het verstrekken van hulpmiddelen voor documentonderzoek worden door IOB positief beoordeeld. Daarnaast wordt bezien in hoeverre het legalisatie- en verificatie-instrumentarium beter kan worden ingezet voor het voorkomen van fraude.

Ambtsberichten

IOB stelt dat verbeteringen in de taakverdeling tussen IND en BZ mogelijk zijn, in de zin dat dossieronderzoek bij ambtsberichten (niet het veldwerk) overgaat van BZ naar het Bureau Land en Taal van IND. Ik blijf alert op mogelijkheden om de samenwerking tussen IND en BZ verder te verbeteren.

Verwachtingenmanagement

IOB meent dat het ministerie de gewekte verwachtingen op dit punt uit 2007 niet geheel heeft waargemaakt. Verwachtingenmanagement vraagt, stelt zij, om meer persoonlijke en financiële inzet, een duidelijker aansturing, een eenduidiger boodschap en moet ondersteund worden door onderzoek en evaluaties. Zij formuleert een aantal aanbevelingen op dit terrein. Ik ben het eens met IOB dat het na vier jaar tijd is voor een nieuw plan. Dat komt er ook, al was het maar in de licht van de beleidsveranderingen die op stapel staan. De aanbevelingen van IOB zal ik in dit kader meenemen. Ook wil ik, net zoals IOB, een grotere aandacht binnen het ministerie voor inspanningen naar bepaalde doelgroepen toe. Ik wil in

kaart laten brengen welke dat moeten zijn en wat het ministerie bij deze doelgroepen precies wil bereiken. Verder bieden nieuwe communicatiemiddelen als sociale media interessante mogelijkheden om Nederlandse burgers in Nederland en in het buitenland te bereiken. Binnenkort gaat een pilot terzake van start. Ik wil dergelijke mogelijkheden in het eerder genoemde plan nader uitwerken.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal