



De burger centraal? | IOB evaluatie | nr. 430 | De burger centraal? | IOB evaluatie | nr. 430 | De burger centraal? | IOB evaluatie | nr. 430 | De burger centraal? | IOB evaluatie | nr. 430 | De burger centraal? | IOB evaluatie | nr. 430

De burger centraal?

Consulaire dienstverlening in beweging 2011-2018

Hoofdbevindingen en aanbevelingen

Over deze evaluatie

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de consulaire-maatschappelijke dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland en voor de visumverlening aan vreemdelingen die naar Nederland willen komen. Deze beleids-terreinen zijn in de periode 2011-2018 volop in beweging geweest. Groeiende globalisering, voortschrijdende technologische ontwikkelingen, een toenemend complexe internationale context en bezuinigingen op het ministerie zetten druk op de consulaire dienstverlening wereldwijd. Tegelijkertijd beoogde het ministerie de consulaire dienstverlening efficiënter, effectiever en moderner te maken. Bij de veranderingen moest de burger – de Nederlander in het buitenland én de visumaanvrager die naar Nederland wilde komen – centraal staan.

Nu de veranderingen voor een groot deel zijn geïmplementeerd, is het tijd om de balans op te maken. Hoe is het beleid in de jaren 2011-2018 uitgevoerd en zijn de veranderingen op een goede manier gerealiseerd? Wat hebben de veranderingen betekend voor de burger? Deze vragen staan centraal in de IOB-evaluatie van de consulaire dienstverlening.

Dit document voorziet in de belangrijkste hoofdbevindingen en aanbevelingen, die voortkomen uit het onderzoek. Wil je meer lezen, pak dan het IOB-evaluatierapport: **De burger centraal? Consulaire dienstverlening in beweging 2011-2018.**

Hoofdbevindingen en aanbevelingen

Consulaire dienstverlening was in de periode 2011-2018 volop in beweging. Te midden van groeiende globalisering, voortschrijdende technologische ontwikkelingen, een toenemend complexe internationale context, inkrimping van het ambassadenetwerk én een bezuinigingsopdracht van tien miljoen euro op de consulaire dienstverlening, moest het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) zorg blijven dragen voor een solide consulaire inzet. De verantwoordelijke Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV) nam deze ontwikkelingen te baat om de consulaire dienstverlening efficiënter, effectiever en moderner te maken en keuzes te maken in wat wel en wat niet meer te doen. De burger moest centraal staan en zou zoveel mogelijk gediend worden door uitbesteding en digitalisering. Op bepaalde terreinen zou echter versoering van de dienstverlening plaatsvinden. Deze veranderingen hebben gevolgen gehad voor zowel de consulaire dienstverlening (aan Nederlanders in het buitenland) als de visumverlening (voor buitenlanders die naar Nederland willen komen).

Nu ze voor een groot deel zijn geïmplementeerd, is het tijd om de balans op te maken. Hoe is het beleid de afgelopen jaren uitgevoerd en zijn de veranderingen op een goede manier gerealiseerd? In deze evaluatie bekijkt IOB het beleid en de uitvoering op de volgende terreinen: algemene consulaire bijstand, gedetineerdenbegeleiding, reisadviezen, crisisvoorbereiding, reisdocumenten en visumverlening. De bevindingen op deze deelterreinen zijn op drie eerdere momenten met DCV gedeeld. De aandachtspunten die daarbij naar voren kwamen, heeft DCV grotendeels verwerkt in de beleidsbrief *De Staat van het Consulaire*, die de minister van BZ in december 2018 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.

De voorliggende hoofdbevindingen richten zich op de overkoepelende conclusies en lessen die uit de onderliggende onderzoeken te trekken zijn. Meer specifieke bevindingen op bovengenoemde deelterreinen worden in de desbetreffende hoofdstukken gepresenteerd.

Ambitie en daadkracht Sinds 2011 heeft BZ – met name DCV – zich als een ambitieuze en daadkrachtige organisatie laten zien. Het had een duidelijke langetermijnvisie: de consulaire dienstverlening moderner, effectiever en efficiënter maken. DCV werkte deze

visie uit in projecten op elk van de consulaire dienstverleningsterreinen en voerde deze grotendeels conform de planning uit. Tegelijkertijd realiseerde ze de opgelegde bezuinigingen.

Van ambitie, daadkracht en modernisering was bijvoorbeeld sprake ten aanzien van de consulaire informatie- en communicatiestrategie. DCV introduceerde het 24/7 BZ Contact Center, sinds 2016 het wereldwijde contactpunt voor burgers met vragen over de consulaire dienstverlening. Ook speelde DCV een grote rol bij de invulling van de online informatievoorziening, waarbij 240 ambassadewebsites in 2016 overgingen naar *nederlandwereldwijd.nl* en *netherlandsandyou.nl*. Verder kwam er een online afsprakensysteem voor diverse consulaire diensten, zoals paspoort- en visumaanvragen, en werd elektronisch betalen voor consulaire producten mogelijk. Ten slotte ontwikkelde DCV een Reisapp voor de reisadviezen van BZ, de Informatieservice voor o.a. Nederlanders in het buitenland en een paspoorttool voor aanvragers van reisdocumenten. Al deze projecten passen bij een tijd van voortgaande digitalisering en van organisaties die hun dienstverlening op meerdere manieren aanbieden. In *De Staat van het Consulaire* staat deze doorontwikkeling van de dienstverleningsstrategie onverminderd hoog op de beleidsagenda.

Ook de reorganisatie op het vlak van visa getuigt van ambitie, daadkracht en modernisering. Er was in toenemende mate sprake van uitbesteding van de dienstverlening aan commerciële dienstverleners, waardoor visumaanvragers op meer locaties terecht konden. Ook wordt het overgrote deel van de beslissingen op visumaanvragen sinds 2014 niet meer genomen op de ambassades, maar door regionale serviceorganisaties op zeven plekken in de wereld. Terwijl regionalisering (en vanaf 2018 gefaseerde centralisering) van het visum-beslisproces vooral de inrichting van de organisatie ‘te velde’ veranderde, begon DCV ook met het ontwikkelen van instrumenten om data-ondersteund beslissen op aanvragen mogelijk te maken. Met zowel de regionalisering en de beweging naar centralisering als het gebruik van data loopt Nederland binnen de EU voorop.

Een DCV-ambitie die niet is gerealiseerd betreft de mogelijkheid voor het digitaal aanvragen van visa en reisdocumenten. De belangrijkste oorzaak hiervoor is de wettelijke verschijningsplicht, maar ook de complexiteit van het implementeren van ICT-projecten speelde hier een rol. In *De Staat van het Consulaire* geeft DCV aan dat volledige digitalisering vanwege wettelijke grenzen ook voor de komende jaren niet mogelijk zal zijn. Hierin geeft de directie ook aan dat er wordt gekeken naar wat er op dit vlak wél kan.

De veranderingen in beleid en uitvoering vergden aanzienlijke investeringen. Tegelijkertijd moest ook tien miljoen euro worden bezuinigd in de periode 2013-2017. Eind 2018 was een totale besparing gerealiseerd van 10,8 miljoen euro, mede dankzij de regionalisering, de afbouw van het aantal locaties voor het aanvragen van een paspoort en het afstoten van taken naar andere directies of instanties.

Excellente dienstverlening Een van de hoofddoelstellingen van het consulaire dienstverleningsbeleid in 2011-2018 was het bieden van excellente dienstverlening aan Nederlanders en vreemdelingen in het buitenland. Dit speelde een positieve richtinggevende rol bij de beleidsvorming en implementatie van de veranderingen. Tegelijkertijd riep de doelstelling vragen op, zowel bij BZ-medewerkers als bij burgers.

Deels was niet vastgesteld wat de doelstelling precies betekende (zie onder Reflectie, monitoring en evaluatie). Deels hadden de vragen ook te maken met de ervaren spanning tussen de ambitie om excellente diensten te verlenen en tegelijkertijd ook een versobering van de dienstverlening door te voeren. Voor veel mensen gingen die twee niet goed samen. Immers, in de praktijk moesten Nederlanders in het buitenland vaker verder reizen voor het aanvragen van een reisdocument, konden zij voor legalisatie van buitenlandse documenten

vaak niet meer bij een ambassade terecht en vonden zij minder en soms onjuiste informatie op de website van de ambassade. Op ambassades steeg de werkdruk, waardoor medewerkers het gevoel hadden dat zij minder goede dienstverlening konden bieden.

In een eerdere fase van het onderzoek heeft IOB aanbevolen de term ‘excellente dienstverlening’ niet meer te gebruiken, en in plaats daarvan een doelstelling te formuleren die recht doet aan wat burgers van de consulaire dienstverlening mogen verwachten. In *De Staat van het Consulaire* is de doelstelling veranderd in het leveren van ‘goede wereldwijde dienstverlening’ en is een consulaire producten- en dienstencatalogus opgenomen waarin staat wat BZ aan Nederlanders en vreemdelingen kan leveren.

Soms te veel en te snelle veranderingen Op een aantal terreinen sloten de ambitieuze veranderingen niet goed op elkaar aan of gingen de veranderingen te snel, waardoor de dienstverlening onder druk kwam te staan.

Zo was de afbouw van het aantal aanvraaglocaties voor reisdocumenten al gaande zonder dat er voldoende alternatieven waren. Pas in 2016 voerde DCV een eerste pilot uit met een externe dienstverlener, het mobiele aanvraagstation werd beperkt gebruikt en volledige digitalisering bleek niet mogelijk. Op het terrein van de visa was de borging van de lokale kennis die nodig is voor een kwalitatief goede besluitvorming nog niet goed georganiseerd in de regionale besliscentra, terwijl de centralisering van het beslisproces – waarbij de beslissers op nog grotere afstand zitten – al in gang was gezet.

→ **Neem de tijd voor de consolidatie van grote veranderingen voordat een nieuwe verandering in gang wordt gezet (zie ook Reflectie, monitoring en evaluatie).**

Meer aandacht voor beleid, minder voor uitvoerende taken DCV is erin geslaagd een meer beleidsvormende directie te worden en op een aantal beleidsterreinen uitvoerende taken af te bouwen of volledig af te stoten.

Zo is er meer aandacht gekomen voor consulaire-maatschappelijke onderwerpen als huwelijksdwang en achterlating door een nieuw opgerichte eenheid binnen de directie. Ook was Nederland een van de voortrekkers van versterkte Europese consulaire samenwerking. Tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EU in 2016 zette het met name in op projecten om samenwerking op het terrein van crisisvoorbereiding en

familieproblematiek te verbeteren. Op het visumterrein leverde DCV een bijdrage aan het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, waarin is afgesproken dat predikers die oproepen tot haat en geweld een visum geweigerd wordt. Met het Orange Carpet-beleid, waarbij bonafide bedrijven en andere reizigers voor visumfacilitatie in aanmerking komen, werd vooral de link gezocht met economische diplomatie. Dit instrument werkt goed, maar kan verder worden uitgebouwd.

Tegenover de focus op beleidsvorming stond de afbouw, afstoting en uitbesteding van uitvoerende taken. Zo is legalisatie van buitenlandse documenten op de meeste ambassades niet meer mogelijk, zijn de gemeenten belast met verificaties, zijn de ambtsberichten op het terrein van asiel en migratie overgedragen aan een andere BZ-directie, en is de rol van ambassades ten aanzien van inburgering deels afgebouwd. Op het terrein van gedetineerdenbegeleiding leggen niet alleen ambassademedewerkers maar ook vrijwilligers bezoeken af en is de visuminname voor het grootste deel uitbesteed aan commerciële dienstverleners. Het afstoten van uitvoerende taken heeft de bezuinigingsdoelstelling dichterbij gebracht, maar heeft als keerzijde dat er minder direct zicht is op de uitvoeringspraktijk van een aantal deelterreinen en daarmee op de doeltreffendheid van het beleid.

→ Blijf aandacht houden voor een goede monitoring van de uitvoeringspraktijk van de consulaire dienstverlening.

Maatwerk en ruimte voor de uitvoerders Aangezien consulaire gevallen onderling verschillen, draait het in de consulaire dienstverlening om het bieden van maatwerk. In sommige gevallen was het moeilijk om maatwerk te leveren. In andere gevallen vond onder de noemer van maatwerk versoering van de dienstverlening plaats.

Op het vlak van de gedetineerdenbegeleiding is de doelstelling van DCV om meer maatwerk te leveren aan (kwetsbare) gedetineerden in ‘zorglanden’ – landen die niet voldoen aan bepaalde minimumvoorwaarden op het vlak van detentie en rechtsgang – niet gerealiseerd. Volgens het nieuwe beleid zouden ambassademedewerkers in zorglanden in principe twee tot vier bezoeken per gedetineerde per jaar moeten afleggen. Voor kwetsbare gedetineerden zou zo nodig extra bijstand mogelijk zijn. In de praktijk was hiervan ook al sprake voor de beleidswijziging. Bovendien was de werkdruk op de ambassades vergroot door de krimp van het ambassadenetwerk en de veranderingen op het consulaire terrein, waardoor medewerkers niet altijd tijd hadden om de benodigde

bezoeken af te leggen aan de (soms ver afgelegen) gevangenis. Ook in ‘niet-zorglanden’ was aandacht voor maatwerk niet gegarandeerd, omdat ambassades geen goed zicht meer hadden op de situatie van gedetineerden nu zij slechts eenmaal per detentie (in plaats van tweemaal per jaar) hoefden te worden bezocht. Bovendien lijkt de aanname dat de detentieomstandigheden van gedetineerden in niet-zorglanden altijd aan de internationale maatstaven voldoen niet voor alle niet-zorglanden gerechtvaardigd. De bredere inzet van vrijwilligersorganisaties heeft de bovengenoemde beperkingen enigszins opgevangen, al is hiermee, zoals hierboven beschreven, minder direct zicht meer op de situatie van gedetineerden.

Op het terrein van de consulaire bijstand in complexe consulaire gevallen, zoals bij verwarde personen, waren de mogelijkheden voor het bieden van maatwerk volgens ambassades beperkt. Soms waren de kaders te beperkt, soms ontbraken duidelijke kaders, soms ontbrak het aan instrumentarium om maatwerk te leveren, en soms ervoeren de ambassades te strakke regie vanuit DCV. DCV geeft in *De Staat van het Consulaire* aan dat de bijstand momenteel vaak onbevredigend is, doordat er voor deze specifieke categorie kwetsbare Nederlanders noch in het buitenland noch in Nederland voorzieningen zijn. DCV spreekt de intentie uit om in samenwerking met nationale en internationale partners tot een integrale aanpak te komen om complexe consulaire gevallen beter te ondersteunen.

→ Schep duidelijke en ruimhartige kaders voor consulaire bijstand, zorg voor voldoende instrumenten en geef posten voldoende vrijheid in de uitvoering.

Capaciteit: investeringen in opleiding, maar ook meer werkdruk DCV heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in de opleiding van de medewerkers om de consulaire dienstverlening te kunnen professionaliseren. De investeringen bestonden deels uit een e-learning module voor het consulaire-maatschappelijke werk en trainingen en oefeningen op het terrein van crisisvoorbereiding, voor zowel uitvoerend consulaire personeel als (plaatsvervangend) ambassadeurs. Daarnaast zijn er consulaire stages ingevoerd voor toekomstige diplomaten. Op het terrein van de reisdocumenten kregen beslismedewerkers in de gecentraliseerde setting structureel opleiding, waar dat eerder ad hoc gebeurde. Door gebrek aan capaciteit zijn deze opleidingen echter nog niet ten volle benut. Ook werden ze niet altijd gestructureerd ingevoerd en aangeboden.

Op het vlak van crisisvoorbereiding resulteerde het capaciteitsgebrek op het departement in een kleiner aantal crisisoefeningen voor ambassades dan gewenst. Werkdruk zorgde ervoor dat medewerkers op de ambassades niet altijd de tijd namen of kregen om de e-learning module te doorlopen. Deze werkdruk hing deels samen met de bezuinigingen op het postennet, waardoor het werk met minder medewerkers gedaan moest worden, en deels ook met het gelijktijdig doorvoeren van alle veranderingen. Ook DCV zelf besteedde minder aandacht aan interactie met de posten over Comma.

Op het terrein van visumverlening zorgde de nadruk op het behalen van de wettelijke doorlooptijden van een groeiend aantal visumaanvragen ervoor dat er minder ruimte was voor het afnemen van interviews of het doen van aanvullend onderzoek. Ook werd er niet op alle RSO's structureel tijd ingepland voor trainingen, bijvoorbeeld in het bepalen van de echtheid van documenten.

- **Ontwikkel een integraal opleidingspakket voor de verschillende consulaire functies en zorg ervoor dat medewerkers daadwerkelijk aan opleidingen kunnen deelnemen.**
- **Houd bij toekomstige hervormingen van de consulaire functie rekening met de krapte die medewerkers nu al ervaren.**

Reflectie, monitoring en evaluatie Een van de prioriteiten van de moderniseringsagenda was het verkrijgen van inzicht in de kwantiteit en kwaliteit van de dienstverlening, om zo beter te kunnen sturen. De eerste stappen op dit terrein zijn in de afgelopen jaren gezet, maar de rol van monitoring en evaluatie bleef beperkt. Veruit de meeste aandacht ging uit naar het (snel) implementeren van alle veranderingen, waardoor de voornemens tot het opstellen van kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) en andere monitoringsinstrumenten naar achteren werden geschoven. Structurele monitoring vond alleen plaats op de indicatoren die wettelijk waren voorgeschreven, zoals doorlooptijden voor de visa en beslistermijnen van de reisdocumenten. Op andere terreinen werden KPI's niet gemonitord, zoals bijvoorbeeld voor de tijdigheid van de reisadviezen, of waren ze afwezig. Ook de doelstelling om excellente dienstverlening te leveren was niet in KPI's vervat. Dit heeft reflectie op en monitoring van de uitvoering van de beleidsvoornemens bemoeilijkt.

Het hoge tempo van de veranderingen heeft er ook voor gezorgd dat er geen uitgebreide evaluaties zijn uitgevoerd van de grote verandertrajecten voordat nieuwe ontwikkelingen in gang werden gezet. Dit gold bijvoorbeeld voor de regionalisering van het visumproces; deze omvangrijke hervorming is niet eerst gedegen geëvalueerd voordat de centralisering, die voortborduurde op de regionalisering, werd gestart. IOB heeft de informatie- en communicatiestrategie van DCV laten evalueren, met de focus op het 24/7 Contact Center, terwijl DCV zelf al bezig was met de voorbereidingen voor het project 'Loket Buitenland'. Op afzonderlijke deelreinen werd wel (voorbereidend) onderzoek gedaan, zoals op het vlak van data-ondersteund beslissen en de reisadviezen.

- **Stel werkbare KPI's op voor de consulaire processen en ruim tijd in om grote verandertrajecten te evalueren.**
- **Zorg dat inzichten in de kwaliteit van de dienstverlening daadwerkelijk worden gebruikt om beleid eventueel bij te sturen of aan te passen.**

Verwachtingenmanagement Te midden van alle veranderingen op het consulaire terrein bleef het verwachtingenmanagement onderbelicht. In de communicatie van BZ is de consulaire dienstverlening vooral gebruikt als middel om het maatschappelijk draagvlak voor het werk van BZ te vergroten. Daarom lag de nadruk op wat het ministerie voor burgers kon betekenen. Over de grenzen van de dienstverlening en over wat burgers in noodgevallen moeten doen is wel informatie beschikbaar op nederlandwereldwijd.nl en in de Reisapp. *De Staat van het Consulaire* is een eerste stap in het verschaffen van een duidelijk en compleet beeld van de consulaire bijstand aan Nederlanders in het buitenland aan de hand van een producten- en dienstencatalogus. BZ beoogt deze informatie zo breed mogelijk onder de aandacht te brengen, zodat Nederlanders in het buitenland weten waar de eigen verantwoordelijkheid ligt en waar de overheid bijstand kan verlenen. Dit kan 'onnodige' hulpvragen – en daarmee onnodige druk – op BZ voorkomen.

- **Bouw voort op *De Staat van het Consulaire* en zet een communicatiestrategie op om Nederlanders duidelijk te maken waar de eigen verantwoordelijkheid in het buitenland ligt, waar de overheid hen ten dienste kan staan, en wat de grenzen zijn van de dienstverlening.**

De burger centraal? | IOB evaluatie | nr. 430 | De burger centraal? | IOB evaluatie | nr. 430 | De burger centraal? | IOB evaluatie | nr. 430 | De burger centraal? | IOB evaluatie | nr. 430 | De burger centraal? | IOB evaluatie | nr. 430

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)
www.iob-evaluatie.nl
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

Foto voorpagina: iStock

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | april 2019