

Staat van het Consulaire 2020

Elk jaar verschijnt de Staat van het Consulaire: een verslag van de resultaten op het vlak van consulaire dienstverlening en visumbeleid en een beleidsmatige vooruitblik met accenten voor de komende periode. Deze editie is anders dan de eerdere edities van de Staat van het Consulaire. Dit komt omdat deze Staat van het Consulaire uitkomt in een periode waarin de uitvoering die het ministerie van Buitenlandse Zaken aan consulaire dienstverlening geeft, anders is dan wij vorig jaar hadden kunnen voorzien. Door de ontwikkelingen rondom COVID-19 is de afgelopen maanden alle inzet gericht op de veiligheid van Nederlanders wereldwijd, een hoeksteen van het consulaire beleid.

Wereldwijd zijn medio maart alle reisadviezen geïnclassificeerd als 'alleen noodzakelijke reizen' (oranje) of 'niet reizen' (rood). Daarna is onophoudelijk gewerkt aan het organiseren van de veilige thuiskomst van gestrande Nederlandse reizigers. In diezelfde periode is het innamebeleid voor aanvragen en afgifte van visa en reisdocumenten aangepast en is gewerkt aan een zorgvuldige vormgeving van de consulaire dienstverlening en de visumpraktijk van Nederland wereldwijd. Steeds stond daarbij als uitgangspunt centraal de wereldwijde inzet vanuit het ministerie en vanuit diplomatieke posten, 24 uur per dag 7 dagen per week gericht op de belangen van Nederland en Nederlanders wereldwijd. U bent over de stappen rondom de COVID-19-ontwikkelingen en de consulaire dienstverlening geïnformeerd in Kamerbrieven d.d. 16 maart, 23 maart, 27 maart, 7 april en 26 april.

Tegen de achtergrond van die COVID-19 ontwikkelingen geeft de Staat van het Consulaire editie 2020 een beknopt overzicht van de uitvoering van de consulaire dienstverlening in 2019 en geeft deze opvolging aan toezeggingen en verzoeken vanuit het parlement. Deze Staat van het Consulaire geeft ook een verdere appreciatie van het door de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken geïnitieerde landenvergelijkende onderzoek naar consulaire dienstverlening, beschrijft de stand van zaken van het project Eidos en van het onderzoek naar de detentieomstandigheden van gedetineerden in het buitenland. Tevens geeft de Staat een eerste terugblik op de consulaire aanpak tijdens de COVID-19 crisis, met daarin bijzondere aandacht voor de repatriëringsinzet voor gestrande Nederlandse reizigers wereldwijd als gevolg van COVID-19 gerelateerde maatregelen in het kader van het publiek-private convenant Bijzondere Bijstand Buitenland (BBB), de vervolgaanpak voor repatriëring en veiligheid van Nederlanders wereldwijd en geleerde lessen.

Daarnaast gaat deze Staat in op het belang van goede dienstverlening van de Nederlandse overheid als geheel aan Nederlanders in het buitenland, juist ook in deze COVID-19 crisis, en op de rol die project Loket Buitenland daarin kan vervullen. Tevens vindt u in de bijlage bij deze Kamerbrief de 'cijfers consulaire', een cijfermatig overzicht van de resultaten die in 2019 zijn geboekt op het gebied van consulaire dienstverlening.

Consulaire COVID-19 aanpak

Veiligheid van Nederlanders wereldwijd: repatriëring Nederlanders wereldwijd en het Convenant Bijzondere Bijstand Buitenland en vervolgaanpak

Toen in januari jl. in China COVID-19 uitbrak en maatregelen werden genomen door de Chinese overheid werd er voor een twintigtal Nederlanders die plotseling in Wuhan vast kwamen te zitten in samenwerking met Frankrijk, Duitsland en het VK repatriëring van overheidswege georganiseerd, mede gefaciliteerd door het ministerie van Defensie. In februari en maart 2020 werden in toenemende mate wereldwijd preventieve maatregelen genomen om verspreiding van COVID-19 tegen te gaan, waardoor een ongekend aantal Nederlandse reizigers wereldwijd buiten hun eigen schuld om in de problemen kwam. Nederlandse reizigers hebben een eigen verantwoordelijkheid om voor hun eigen reis voor onderdak en andere zaken te zorgen, waaronder ook het bekostigen van alternatieve reisprogramma's en transport als dat nodig blijkt. De uitzonderlijke COVID-19 situatie en de impact op de veiligheid van Nederlandse reizigers wereldwijd vroeg evenwel om uitzonderlijke maatregelen.

Gefaseerde aanpak

Bij de repatriëring en de aanpak op weg naar bijzondere bijstand is een gefaseerde aanpak gehanteerd. Bij de eerste ontwikkelingen is ervoor gekozen om de reisadviezen gaandeweg tekstueel scherper te stellen door toevoeging van de door lokale overheden genomen beperkende maatregelen (zoals bijvoorbeeld sluiting van musea en scholen). Door de daarna steeds meer genomen verregaande maatregelen (zoals bijvoorbeeld in- en uitreisbeperkingen van gebieden/land of aanzienlijk

oplopende besmettingen) is besloten ook de classificatie (steeds verdere aanscherpingen van de kleurcodering) aan te passen, op basis van speciale COVID-19 classificaties. Omdat de maatregelen elkaar in snel tempo opvolgden, is besloten landsgewijs Q&As in te richten met relevante recente informatie; in het reisadvies werd een link opgenomen naar die Q&A's. Op die manier is eraan bijgedragen dat minder reizigers naar het buitenland afreisden en het heeft eraan bijgedragen dat een deel van de mensen tijdig terugkeerden en gebruik maakten van de resterende commerciële mogelijkheden. Op die manier kon gaandeweg, en met oog voor de maatregelen naar aanleiding van COVID-19, een geleidelijke thuiskomst van Nederlandse reizigers plaatsvinden.

Bijzondere Bijstand Buitenland

Uiteindelijk zaten veel Nederlandse reiziger vast op grotere afstand, waardoor luchttransport de enige aangewezen mogelijkheid was. Tegelijkertijd waren er ook talrijke schepen (zowel passagiers als crew), mensen met eigen transport (auto's en campers), busreizigers die zich geconfronteerd wisten met reductie van reismogelijkheden, gesloten grenzen en het afnemen van openbaar leven en mogelijkheden tot (tijdelijke) huisvesting. Het ministerie van Buitenlandse Zaken ging daarom een bijzonder publiek-private samenwerkingsverband aan via het convenant Bijzondere Bijstand Buitenland.¹ Dit convenant is tot stand gekomen in hechte samenwerking met tal van private partijen, waaronder de reisbranche (vertegenwoordigd door de Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen), het Verbond van Verzekeraars, de gezamenlijke Nederlandse Alarmcentrales (ANWB, SOS International, Eurocross, Allianz Global Assistance), verschillende luchtvaartmaatschappijen (KLM, Transavia, TUI Nederland en Corendon), Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR) en het Calamiteitenfonds Reizen. Het convenant had als doel om – wanneer Nederlandse reizigers niet zelfstandig in staat waren om naar Nederland terug te keren – gezamenlijk hulp te bieden bij een veilige terugkeer naar Nederland van Nederlanders reizigers of – waar dat onverhoopt niet mogelijk was – in urgente gevallen tijdelijk te steunen om een veilig verblijf in het land in kwestie mogelijk te maken.

Op www.bijzonderebijstandbuitenland.nl werd daarvoor een centraal meldpunt opgericht, waar gestrande Nederlandse reizigers zichzelf konden registreren. Op basis van de door hen opgegeven informatie konden de gezamenlijke Nederlandse alarmcentrales vervolgens – samen met de betrokken luchtvaartmaatschappijen – aan de slag om een effectieve aanpak te coördineren om de wereldwijd gestrande Nederlandse reizigers zo snel en zo goed mogelijk te helpen terug te keren naar Nederland.

Daarbij gold het 'commercieel, tenzij'-principe als uitgangspunt: daar waar nog commerciële reismogelijkheden bestonden, werden Nederlandse reizigers over deze reismogelijkheden geïnformeerd en werd geen Nederlandse ('BBB') repatriërvlucht georganiseerd.

Wanneer het voor een gestrande Nederlander niet lukte om zichzelf online te registreren, kon daarvoor 24 uur per dag contact opgenomen worden met het klant contact center van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In plaats van de gebruikelijke 2.000 dagelijkse klantcontacten, schoot dit aantal omhoog naar 10.000 klantcontacten per dag. Naast verzoeken om hulp bij registratie, was er veel behoefte aan informatie over de reisbeperkingen en quarantainemaatregelen zoals door alle landen werden doorgevoerd en doorlopend aangescherpt. De social media-kanalen van het ministerie en de posten hebben een belangrijke rol gespeeld in het snel kunnen delen van de informatie over de beperkende maatregelen ter plaatse.

In het kader van het convenant zijn in totaal wereldwijd 54 exclusieve BBB repatriërvluchten uitgevoerd, waarmee circa 9500 Nederlanders naar huis zijn gebracht. Daarnaast namen reiswereld en vervoerders hun verantwoordelijkheid om velen veilig thuis te laten komen. Daarbij zijn vele duizenden Nederlanders veilig thuisgekomen door diplomatieke inzet van ambassades en consulaten wereldwijd, bijvoorbeeld in samenwerking met andere Europese partners, en het slim benutten van bestaande commerciële mogelijkheden. Hierbij werden – en worden ook nog steeds waar nodig – alle diplomatieke middelen ingezet om terugkeer van Nederlandse reizigers mogelijk te maken. De Rijksoverheid richtte daartoe een centrale 'desk' in om, daar waar luchtruimen werden gesloten, landingsrechten zeker te stellen ('flight coordinator'), waarbij het hele Nederlandse diplomatieke netwerk wereldwijd werd geïnstrueerd om zich – waar nodig op het hoogste niveau – diplomatiek in te zetten voor landingsrechten voor (semi)commerciële terugkeervluchten. Daarnaast werd door ambassades en consulaten wereldwijd een verscheidenheid aan praktische ondersteuning geboden aan gestrande Nederlandse reizigers om hen – waar nodig – bijvoorbeeld in staat te stellen bij internationale luchthavens te komen (bijvoorbeeld door het afgeven van een verklaring voor het reisdoel; in te zetten op een ontheffing van verkeersbeperkingen; et cetera). Ook werd consulaire bijstand verleend bij het

¹ Kamerbrief inzake het convenant "Bijzondere Bijstand Buitenland", 23 mrt jl. (Kamerstuk 32734 nr. 42)

vormgeven van voortgezet veilig verblijf, door gestrande Nederlandse reizigers bijvoorbeeld te ondersteunen bij het vinden van geschikt tijdelijk verblijf indien terugkeer nog niet aan de orde was. Dit betrof bijna altijd maatwerk.

Om de bovengenoemde repatriëringsinspanningen te kunnen financieren richtten de Rijksoverheid, de ANVR en het Verbond van Verzekeraars een bijzondere financiële voorziening in ter grootte van maximaal 10 miljoen euro om tijdelijk de kosten te kunnen dragen voor deze bijzondere bijstand buitenland. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een overeenkomst gesloten met Stichting Calamiteitenfonds Reizen voor het beheer van deze financiële voorziening. De stichting zorgt enerzijds voor de betaling aan luchtvaartmaatschappijen en reisorganisaties voor de repatriëringsvluchten en anderzijds voor het invorderen van de incasso bij de gerepatrieerde reizigers. Van Nederlandse en andere (met name EU-) reizigers die gebruik hebben gemaakt van de repatriëringsvluchten in het kader van bijzondere bijstand buitenland werd een eigen financiële bijdrage gevraagd (respectievelijk 300 euro en 900 euro, afhankelijk van de locatie). Deze eigen bijdrage is in lijn met het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van reizigers en was bedoeld om de kosten van deze aanpak zoveel mogelijk te mitigeren.

Europese samenwerking

De consulaire crisis zoals veroorzaakt door de COVID-19 pandemie werd ook gekenmerkt door een grote mate van Europese solidariteit. Nederland is voorstander van Europese samenwerking op het gebied van consulaire dienstverlening, zeker bij het gezamenlijk vormgeven van een consulaire crisisaanpak en/of evacuatie en samenwerking bij reisadviezen. Deze opstelling maakt deel uit van de actieve agenda die in Europees verband wordt uitgedragen en die erop is gericht concrete voortgang te bewerkstelligen voor Europese burgers.

Alle Nederlandse repatriëringsvluchten zijn middels het *Common Emergency Communication and Information System* (CECIS), het zogeheten *Consular Online platform* (COOL) en de Nederlandse ambassades en consulaten in het land van repatriëring aan EU-lidstaten kenbaar gemaakt en op Nederlandse vluchten is via die wegen een veilige terugkeer aangeboden aan gestrande EU-burgers in de desbetreffende landen. Nederland heeft op deze manier ruim 2000 EU-burgers naar huis gebracht. Vice versa konden vele duizenden Nederlanders middels repatriëringsvluchten van andere EU-lidstaten naar Nederland terugkeren. Met deze inzet komt Nederland, net als veel andere EU-lidstaten en aangesloten derde landen, in aanmerking voor cofinanciering van de vluchten door de EU onder het Europees Civiel Beschermingsmechanisme (UCPM).

Afronding convenant Bijzondere Bijstand Buitenland en vervolgaanpak repatriëring

Inmiddels is het grootste gedeelte van de gestrande Nederlandse reizigers teruggekeerd naar Nederland. Het samenwerkingsverband met ANVR, Verbond van Verzekeraars en alarmcentrales in het kader van het convenant werd op 20 mei 2020 afgerond. Dat betekent dat er geen vluchten meer worden georganiseerd in het kader van het convenant Bijzondere Bijstand Buitenland, maar betekent nadrukkelijk niet dat het ministerie van Buitenlandse Zaken zich niet meer inspant voor repatriëring van onverhoopt nog in het buitenland gestrande Nederlanders en/of dat Nederlanders die nog wel ergens ter wereld in de problemen zitten geen bijstand meer zouden krijgen. In de vervolgfase zijn er, met uitzondering van Marokko, geen landen meer waar zich grote aantallen gestrande reizigers bevinden, maar ligt de focus op het verlenen van consulaire bijstand en/of het bijdragen aan een veilige terugkeer naar Nederland van veel kleinere aantallen Nederlanders (enkele Nederlanders in een land in nood). Dit vraagt om een andere aanpak, waarbij Nederland onverkort inzet op EU-samenwerking. In veel gevallen zijn er in die landen immers naast (kleinere aantallen) Nederlanders ook nog gestrande EU-burgers van verschillende nationaliteiten. In nauwe coördinatie met de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) en andere EU-lidstaten wordt continu naar mogelijkheden gezocht om een veilige terugkeer naar Europa te organiseren.

Geleerde lessen

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft reeds een aantal geleerde lessen in kaart gebracht: ze zijn cruciaal voor het borgen van de veiligheid van Nederlanders wereldwijd. Daarnaast zal de aanpak in deze consulaire crisis uitvoeriger worden geanalyseerd door een onafhankelijke externe partij om zoveel mogelijk lessen te trekken uit de gekozen aanpak en zo de verlening van consulaire bijstand en Nederlandse consulaire crisisstructuur te blijven verbeteren voor Nederlanders wereldwijd. Op dit moment heeft het ministerie de volgende zaken geconstateerd naar aanleiding van de repatriëringsoperatie:

- Informatievoorziening door Buitenlandse Zaken speelt een belangrijke rol tijdens elke fase van een reis: tijdens de voorbereiding van de reiziger, door middel van reisadviezen, tijdens de reis (de eigen verantwoordelijkheid van de reiziger wordt onder de aandacht gebracht middels de “wijs op reis” campagne) en mogelijk als vangnet bij het beëindigen van de reis, indien consulaire bijstand of zelfs repatriëring aan de orde is. De kwaliteit van de dienstverlening tijdens elk van deze fases bepaalt hoe effectief de Nederlander in het buitenland wordt bijgestaan. De communicatiekanalen (telefonie, web-based, informatieservice, ReisApp) dienen 24 uur per dag bereikbaar en

inzetbaar te zijn. Gedurende de piekmomenten van de crisis bleven de systemen technisch gezien goed functioneren (geen uitval geconstateerd), wel zijn wachttijden tot grote hoogte opgelopen (in sommige gevallen meer dan 60 minuten). Een 'opschaalbare' capaciteit, bovenop de bestaande opschalingsmogelijkheden, is noodzakelijk.

- Bij het creëren van een vangnet is een goede voorbereiding onontbeerlijk. Dit betekent dat het ministerie een consulaire crisisstructuur heeft die indien nodig met een druk op de knop kan worden geactiveerd of opgeschaald. Zowel de draaiboeken, als de technische en personeelsmatige middelen dienen inzetbaar te zijn. Hieronder vallen bijvoorbeeld een website voor registratie van reizigers die op stand-by staat om te activeren indien nodig, een systeem om snel in kaart te brengen waar gestrande reizigers zich bevinden, open communicatielijnen met relevante spelers (vliegtuigmaatschappijen, reisorganisaties, et cetera) en coördinatieteams. Waar nodig dienen deze structuren ook parallel aan het reguliere consulaire werk inzetbaar te zijn over langere periodes.
- EU-samenwerking is van groot belang in een consulaire crisis. De waarde van deze samenwerking heeft zich op verschillende manieren bewezen. Ten eerste zijn veel Nederlanders gerepatriëerd door andere Europese lidstaten, en hebben eveneens veel Europeanen op een Nederlandse vlucht een weg naar huis weten te vinden. Ook op het diplomatieke vlak werpt Europese samenwerking haar vruchten af: via een gezamenlijke diplomatieke inzet heeft Nederland met andere lidstaten landingsrechten en andere hulp bij repatriëring verkregen. Nederland zal zich daarom ook in blijven zetten voor meer consulaire samenwerking op Europees niveau.
- Het ministerie biedt aan alle Nederlanders, waar nodig en mogelijk, consulaire bijstand. Om dit zo goed mogelijk te doen, is het belangrijk om te weten in welke situatie de Nederlander zich bevindt. De noden en behoeften van een gestrande reiziger zijn anders dan van een Nederlander die (semi-)permanent in het buitenland verblijft. Tijdens de pandemie werd aan Nederlandse reizigers het advies gegeven indien mogelijk via commerciële weg terug te keren naar Nederland; voor degenen voor wie dit niet mogelijk was, bood Nederland hulp via Bijzondere Bijstand Buitenland. Nederlanders die (semi-) permanent in het buitenland verblijven, werd geadviseerd de instructies van lokale overheden op te volgen. Deze laatste categorie kwam niet voor Bijzondere Bijstand Buitenland in aanmerking. Bij een volgende crisissituatie zal dit onderscheid dan ook nadrukkelijk aangebracht blijven worden.
- Publiek-private samenwerking tussen het ministerie en de reiswereld heeft tijdens de crisis haar grote waarde bewezen. Via het convenant Bijzondere Bijstand Buitenland werd een efficiënte taakspecialisatie in het leven geroepen: alarmcentrales stonden in contact met registranten, luchtvaartmaatschappijen organiseerden vluchten en het ministerie van Buitenlandse Zaken bood diplomatieke ondersteuning en, indien nodig, consulaire bijstand. Op die manier droeg elke organisatie bij al naar gelang haar expertise. Het is dan ook de intentie van mijn ministerie om te blijven werken met de private sector in dergelijke crisissituaties, en daarvoor de noodstructuren gereed te hebben.
- Financiële middelen voor consulaire bijstand zijn een belangrijke voorwaarde voor het slagen van een grote crisisoperatie. De investeringen van de afgelopen jaren, zoals in het 24/7 contactcentrum, betalen zich uit tijdens een crisis. Maar ook tijdens de crisis zijn adequate financiële middelen belangrijk: zonder de additionele 10 miljoen euro aan extra middelen (waarvan een derde uit de private sector) voor consulaire bijstand zou de repatriëring niet in deze vorm zijn gelukt.
- Het vaststellen van de eigen bijdrage van de repatriëring is een belangrijke exercitie. Nederland hecht grote waarde aan de eigen verantwoordelijkheid van de reiziger, dus het vragen van een eigen bijdrage om de repatriëring te financieren is logisch. Tegelijkertijd is het ook belangrijk om reizigers die op dat moment niet over voldoende middelen beschikken om de bijdrage te betalen, in staat te stellen terug te keren naar Nederland. Het model waarbij achteraf een bijdrage wordt geïnd, bleek daarom van grote waarde om deze twee doelstellingen met elkaar te verenigen.

Reisadviezen

Nadat COVID-19 zich wereldwijd verspreidde (inclusief bijbehorende maatregelen van overheden) zijn naast de geldende classificaties in de reisadviezen speciale COVID-19 classificaties vastgesteld. Deze classificaties kunnen overigens nooit lichter zijn dan de classificatie die vanwege de veiligheidssituatie aan een gebied/land is gegeven. De toepassing van deze COVID-19 classificatie heeft medio maart jl. geleid tot wereldwijd minimaal een oranje reisadvies (alleen niet-noodzakelijke reizen).

Triggers opschaling/afschaling reisadviezen

Een afschaling van de reisadviezen t.g.v. de COVID-19 crisis zal uitdrukkelijk rekening houden met de situatie in Nederland en ontwikkelingen binnen en buiten Europa zoals de interne Europese grenssluitingen en het inreisverbod voor burgers van buiten het Schengengebied. Binnen deze kaders wordt de mogelijkheid voor opschaling of afschaling van een reisadvies per land beoordeeld. Dit gebeurt op basis van de lokale omstandigheden, waaronder reisbeperkingen naar en in een land, de staat van

het openbare leven en toeristische faciliteiten. Daarbij zal steeds de inbreng betrokken worden van RIVM/VWS als het gaat om inschatting van de gezondheidssituatie/-maatregelen, waaronder de ziekenhuiscapaciteit, test- en opsporingscapaciteit. Daarnaast zal potentiële reizigers meegegeven worden dat in verband met de volatiele COVID-19 situatie er ook een risico is van eventueel nieuwe beperkende maatregelen die snel zouden kunnen worden ingevoerd.

Reisadviezen zijn en blijven maatwerk. Vergelijkbare gebeurtenissen (zoals bijvoorbeeld een tyfoon) leiden gezien de verschillende context (zoals bijvoorbeeld de organisatie en capaciteit van de lokale overheid) in verschillende landen tot andere risico's, en daarmee mogelijk een andere kleurkwalificatie. Op basis van de adviezen van de Algemene Rekenkamer² zal BZ bezien of de overwegingen voor aanpassingen van classificaties van de reisadviezen transparanter gemaakt kunnen worden. Verder zal het nieuwe beleid worden voortgezet om bij een beginnende crisis en/of calamiteit zo snel mogelijk procesinformatie in het reisadvies op te nemen met een handelingsperspectief voor de burger. Parallel wordt direct in overleg met de post en andere bronnen een gedegen kwalitatieve analyse van de situatie gemaakt op basis waarvan het reisadvies daarna inhoudelijk wordt aangepast.

Overige consulaire dienstverlening

Na de uitbraak van de COVID-19 pandemie is de reguliere consulaire dienstverlening grotendeels afgeschaald, zowel om de veiligheid van klanten en medewerkers te garanderen en om personele capaciteit vrij te maken voor de repatriëringsoperatie. Paspoort- en visumverlening werd slechts gedaan in bepaalde urgente gevallen, en andere producten zoals inburgeringsexamens, consulaire verklaringen en legalisatie werden niet meer verstrekt. Nu Nederland, en veel andere landen in de wereld, weer langzaam uit de lockdown-situatie komen, bekijkt ook het ministerie hoe en onder welke voorwaarden deze consulaire dienstverlening weer kan worden opgestart. Hierbij spelen verschillende overwegingen:

- De mate waarin grensoverschrijdend verkeer, zowel binnen en buiten de EU, weer mogelijk is. Visumverlening is bijv. alleen mogelijk binnen de kaders van het Nederlands beleid aan de grens met betrekking tot toegang tot Nederland, dat door het ministerie van Justitie en Veiligheid bepaald wordt. Daarnaast is coördinatie met EU-partners belangrijk: wij geven immers samen met hen visa af voor de gehele Schengenzone, dus het hervatten van de dienstverlening willen we zo veel mogelijk gezamenlijk met hen doen.
- De gezondheidssituatie in Nederland. Nu de anderhalvemetersamenleving langzaam tot het nieuwe normaal wordt, bekijkt het ministerie hoe hieraan vorm kan worden gegeven bij het werk op zowel het ministerie als op de posten. Het herstarten van de consulaire dienstverlening kan alleen als dit op een veilige manier gebeurt voor zowel klanten als medewerkers. Het ministerie volgt daarbij de richtlijnen van het RIVM evenals het rijksbrede protocol voor veilig werken van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- De gezondheids- en veiligheidssituatie in andere landen. De consulaire afdeling op posten kunnen alleen geopend worden als de gezondheids- en veiligheidssituatie ter plekke dat ook toestaat. Deze kan snel verbeteren maar ook verslechteren, wat ook gereflecteerd wordt in het afschalen of opschalen van het reisadvies, dus een flexibel beleid is hierbij onontbeerlijk.

Verwachtingen

In 2019 verwerkte het ministerie ongeveer 740.000 aanvragen voor visa voor kortverblijf, wat een stijging was van 8,8% t.o.v. 2018. Aan deze stijgende lijn komt door de COVID-19 pandemie een einde, daar het aantal visumaanvragen tussen medio maart en nu een fractie is van de normale volumes. Samen met de afschaling van de overige consulaire dienstverlening, zorgt dit fenomeen voor een daling in de verwachte consulaire inkomsten voor 2020. Ook op de externe dienstverleners bij welke klanten visumaanvragen kunnen indienen, heeft deze krimp in aantallen een groot effect. Of de aantallen visumaanvragen, en daarmee de consulaire inkomsten, zullen herstellen later in 2020 en in 2021 is op dit moment nog niet duidelijk.

² Algemene Rekenkamer, 'Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Buitenlandse zaken', 20 mei jl.

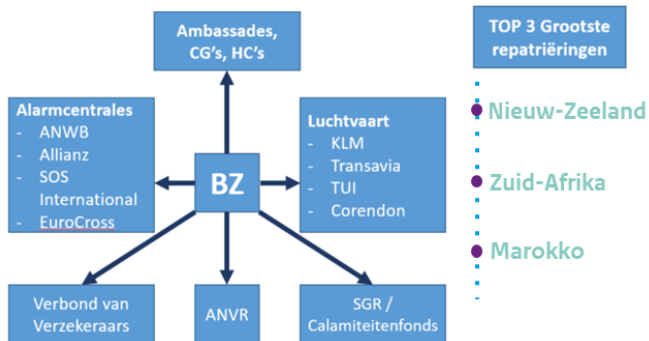
Consulaire dienstverlening: corona special

onderstaande cijfers gaan over de periode januari – mei 2020

HULP AAN NEDERLANDERS



Meer dan **200.000** Nederlanders geholpen met repatriëring door BZ, onze ambassades en consulaten, door reisorganisaties, luchtvaartmaatschappijen en alarmcentrales



TIJDLIJN CORONA CRISIS



- 1 februari**
15 Nederlanders uit Wuhan geëvacueerd
- 17 maart**
Algeheel reisadvies: reis niet naar het buitenland
- 18 maart**
Wereldwijde afschaling van o.m. visumverlening
- 25 maart**
Convenant terughalen gestrande Nederlanders
- maart-mei**
50 BBB-vluchten (met bijna 11.000 passagiers)



TOP 5 REISADVIEZEN



Meest geraadpleegd

- Italië**
1,7 miljoen keer geraadpleegd
- Spanje**
1,3 miljoen keer geraadpleegd
- Frankrijk**
700.000 keer geraadpleegd
- Duitsland**
575.000 keer geraadpleegd
- Oostenrijk**
465.000 keer geraadpleegd



Resultaten van diverse
**PRODUCTEN
EN DIENSTEN**

Ruim **21 miljoen** keer reisadviezen geraadpleegd (heel 2019: 3,25 miljoen keer)



Circa **23.500** unieke aanmeldingen bij de informatieservice (heel 2019: 55.000)



Circa **9.000** Nederlanders gerepatriëerd via bijzondere bijstand buitenland (BBB)



Circa **450** reisadviezen gewijzigd (heel 2019: ruim 600)



Circa **200.000** bezoekers aan website [bijstandbuitenland.nl](https://www.bijstandbuitenland.nl)



Circa **200.000** directe klantcontacten via 24/7 Contact Center (heel 2019: ruim 566.000)



Project Loket Buitenland

Tijdens de COVID-19 crisis krijgt het ministerie van Buitenlandse Zaken naast het contact met gestrande reizigers steeds vaker telefoontjes van in het buitenland woonachtige Nederlanders die zich zorgen maken over hun veiligheid of worden geconfronteerd met alle beperkingen als gevolg van de overheidsmaatregelen. Mensen hebben behoefte aan informatie, steun en perspectief. Ook als zij buiten Nederland verblijven. Dan is de kwetsbaarheid en afhankelijkheid van de overheid misschien zelfs wel groter. Des te belangrijker is het om voor deze groep een 24/7 contactpunt in Nederland te hebben, waar men terecht kan met vragen of naar de juiste plek binnen de juiste instantie wordt doorverwezen. De crisis onderstreept het belang om te werken aan een moderne dienstverlening van de Nederlandse overheid als geheel.

Project Loket Buitenland werkt voor deze doelgroep aan zo'n centraal burgerportaal voor alle relevante producten en diensten van de Nederlandse overheid, via de website Nederlandwereldwijd.nl en het daarmee verbonden 24/7 contactcenter. Hier kunnen burgers vanuit het buitenland al een tijd terecht met hun vragen over de dienstverlening van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit portaal wordt dit jaar en volgend jaar uitgebouwd met informatie over steeds meer producten en diensten. Sinds de eerste helft van dit jaar kan de burger hier ook terecht met zijn/haar vragen rond DigiD, het AOW-pensioen, de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) en daaraan gekoppeld het Burgerservicenummer (BSN), Europees erkende inlogmiddelen bij de overheid als alternatief voor DigiD (eIDAS) en stemmen vanuit het buitenland. Dit is het tweede jaar op rij dat concrete stappen zijn gezet om de dienstverlening vanuit de overheid steeds meer op één plek te combineren. Het is in het belang van al die Nederlanders in het buitenland om deze verbreding door te zetten. Om dienstverlening in samenhang aan te kunnen bieden. Om de signalen die we ontvangen om te zetten in concrete acties waar deze burgers beter mee geholpen zijn. Om gezamenlijk de verkokering in de overheid te doorbreken en als één overheid naar buiten te treden. En om snel stappen te zetten met verdere digitalisering van dienstverlening zodat burgers ook bediend kunnen worden als zij noodgedwongen aan huis gebonden zijn.

Project Loket Buitenland zet de burger centraal, door eindgebruikers te betrekken bij datgene wat wordt ontwikkeld en door tussentijds klanttevredenheid te meten. Ook zijn er frequente en goede contacten met belangenorganisaties van Nederlanders in het buitenland. Het jaarlijkse Global Forum Dutch Citizens – een klankbordbijeenkomst met belangenorganisaties, vertegenwoordigers van uw Kamer en projectpartners – zal dit najaar vanwege COVID-19 zeer waarschijnlijk in digitale vorm plaatsvinden.

Appreciatie van het Rand Europe rapport, het door de Tweede Kamer geïnitieerde landenvergelijkende onderzoek naar consulaire dienstverlening.

Consulaire dienstverlening is een van de kerntaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken en een van de bijzondere aandachtsgebieden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer. In opdracht van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken heeft RAND Europe een landenvergelijkende studie uitgevoerd om na te gaan hoe Nederland en andere landen³ hun consulaire diensten inrichten. Het rapport "Die Nederlanders kom je ook overal tegen" is op 21 november jl. aan de Kamer aangeboden, waarna de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken de minister van Buitenlandse Zaken om een reactie heeft gevraagd op het rapport, met name op hoofdstuk 4 "Inzichten uit het buitenland".

Uit het rapport en bespreking van dit rapport door de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken komt naar voren dat de Nederlandse consulaire dienstverlening stevig staat in vergelijking tot de consulaire dienstverlening van andere landen. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in het wijdvertakte Nederlandse postennetwerk en de laagdrempelige manier waarop burgers contact kunnen opnemen met het ministerie van Buitenlandse Zaken via het 24/7 contactcenter. Tussen de uitvoering die Nederland en andere landen geven aan consulaire dienstverlening zitten overeenkomsten, zoals het aanbieden van reisadviezen via de website en een app, training van personeel en inzet van lokaal personeel. Uit het onderzoek komt ook een aantal inzichten naar voren die stimuleren tot verdere gedachtenvorming en die behulpzaam zijn voor het vormgeven van het consulaire beleid.

³ Australië, Duitsland, Estland, Frankrijk, Ierland, Verenigd Koninkrijk en Verenigde Staten

Veelal onderschrijven deze inzichten de Nederlandse inzet, zoals het betrekken van Nederlanders in het buitenland bij het vormgeven van de consulaire dienstverlening en het Nederlandse model van consulaire dienstverlening. Andere inzichten, zoals het kwetsbaarheid beoordelingsmodel zoals toegepast door Australië en de bilaterale afspraken over gedetineerden zijn bruikbare inzichten die het ministerie betreft bij de verdere vormgeving van de consulaire dienstverlening. In het rapport worden de inzichten uitgesplitst naar inzichten met betrekking tot wettelijke en beleidskaders, organisatorische aspecten, reisadvies en reisdocumenten, bijstand aan staatsburgers in nood en overige dienstverlening. Hieronder zal achtereenvolgens op een aantal inzichten uit deze deelonderwerpen worden ingaan.

Inzichten met betrekking tot wettelijke en beleidskaders

Het recht van staten om consulaire bijstand te bieden aan hun burgers is vastgelegd in het Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer (1963), dat door de meeste landen is ondertekend. Staten staat hierbij vrij zelf te bepalen wanneer en in welke vorm consulaire bijstand wordt geboden. Een aantal landen, zoals Duitsland, Estland en de Verenigde Staten, heeft ervoor gekozen wettelijk vast te leggen wanneer hun burgers recht hebben op deze bijstand.

Andere landen waaronder het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Australië, en ook Nederland, hebben deze rechten niet wettelijk vastgelegd, en bepalen aan de hand van beleidskaders wanneer en in welke vorm consulaire bijstand geboden wordt. Het rapport noemt als argument hiervoor dat dit landen meer flexibiliteit biedt om de dienstverlening aan te passen aan de behoeften van hun burgers. Ik deel deze argumentatie. Het Nederlands model biedt als voordeel dat wij ons beleid snel kunnen aanpassen aan een veranderende situatie, zoals bijvoorbeeld tijdens de COVID-19 pandemie. Deze beleidswijzingen worden naar de burger snel kenbaar gemaakt via de website Nederlandwereldwijd.nl, waar de burger te allen tijde een actueel overzicht wordt geboden van de consulaire diensten die Nederland aanbiedt.

Inzichten met betrekking tot de organisatorische aspecten

Veel landen besteden, net als Nederland, speciale aandacht aan hun consulaire personeel en hun training. Genoemd worden verschillende soorten cursussen en rondreizende trainers en de rol van honorair consuls en lokaal personeel. De organisatie van de consulaire functie op het ministerie is in die zin niet anders dan die van andere landen. Ook Nederland hecht grote waarde aan de opleiding van consulaire personeel, die middels vele online en offline training verzorgd wordt, ook aan medewerkers die niet primair met het consulaire werk bezig zijn. Tevens werkt het ministerie veel met lokaal personeel, dat door hun kennis van het land waarin zij werken van grote waarde is.

In het rapport wordt terecht het feit genoemd dat de consulaire capaciteit van een land bepaald wordt door de grootte van haar postennet. Nederland, met een 140-tal ambassades en consulaten-generaal, is goed uitgerust om op veel plaatsen in de wereld consulaire bijstand te bieden. Ook vanuit het ministerie in Den Haag wordt consulaire bijstand geboden: het contactcentrum is 24/7 bereikbaar.

Inzichten met betrekking tot reisadvies en reisdocumenten

Op het gebied van reisadviezen geven de meeste landen die in het vergelijkende onderzoek zijn meegenomen via een centrale website reisadvies aan hun burgers. Zes van de acht landen in de vergelijking maken daarnaast gebruik van een mobiele applicatie om hun burgers te informeren. Via het ministerie van Buitenlandse Zaken (zowel de website als de app) kan eenvoudig gezocht worden naar nuttige reisinformatie per land. Ook is het makkelijk gemaakt om via de app contact op te nemen met het ministerie van Buitenlandse Zaken; dit kan per telefoon of via WhatsApp, email of Twitter. De app biedt ook de mogelijkheid om updates te ontvangen over landen en reisadviezen, en er is een functionaliteit om je aan te melden voor de Informatieservice Buitenlandse Zaken. Deze service informeert je vervolgens als er een wijziging is in de veiligheidssituatie in een land of in een specifiek gebied. In de app is ook algemene informatie opgenomen, zoals hoe te handelen in het buitenland bij overlijden of arrestatie. De app voorziet duidelijk in een behoefte, en hij wordt als zeer nuttig ervaren: de app is inmiddels meer dan 265.000 keer gedownload. De Algemene Rekenkamer onderstreept in zijn recente rapport⁴ het belang en de bekendheid van de reisadviezen.

De Reisapp BZ zal doorontwikkeld blijven worden, bijvoorbeeld door samenvoeging met de Douane app. Na deze samenvoeging wordt de burger nog beter geïnformeerd, zowel vóór vertrek, tijdens het verblijf en bij terugkomst.

⁴ Algemene Rekenkamer, 'Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Buitenlandse zaken', 20 mei jl.

Waar andere landen ervoor hebben gekozen om specifieke doelgroepen zoals ouderen of juist jongeren voor te lichten, kiest Nederland ervoor om in het reisadvies informatie voor iedereen te geven. Daarnaast worden campagnes gevoerd die specifiek op bepaalde doelgroepen gericht zijn, bijvoorbeeld via social media voor schoolverlaters en door de “Wijs op Reis” campagnes.

Samen met de Douane is het ministerie van Buitenlandse Zaken een publiekscampagne “Wijs op Reis” gestart. De campagne heeft als doel Nederlanders bewust te maken van het belang van een goede reisvoorbereiding, zodat ze kunnen genieten van een onbezorgde vakantie. BZ en de Douane hebben dezelfde doelgroep, de Nederlandse reiziger. Beide voeren al jarenlang bewustwordingscampagnes over reizen in het buitenland, met als doel te voorkomen dat reizigers in de problemen komen. Met het bundelen van deze krachten willen we onze boodschap versterken en de dienstverlening verbeteren. Zo wordt het de reiziger gemakkelijker gemaakt doordat al onze informatie voortaan op één website te vinden is: wijsopreis.nl.

Op de website wijsopreis.nl kunnen reizigers alle relevante informatie vinden van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Douane: van de reisadviezen tot informatie over wat wel of niet mee mag in de bagage terug naar huis. De campagne verscheen tot de uitbraak van de COVID-19 crisis o.a. op radio, tv en online. Deze middelen zijn vooraf getest onder het algemeen publiek.

Ten aanzien van reisdocumenten geeft het onderzoek aan dat een aantal landen de mogelijkheid biedt om online een nieuw paspoort aan te vragen. In het internationaal vergelijkend onderzoek dat de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Buitenlandse Zaken samen hebben laten uitvoeren, is om die reden expliciet aandacht gegeven aan de landen Estland en het VK. In bijvoorbeeld het VK is de verschijningsplicht bij het aanvragen van identiteitsdocumenten zoals paspoorten, grotendeels afgeschaft. In Nederland is dit, mede vanwege de opname van vingerafdrukken in paspoorten, op dit moment niet mogelijk. Het ministerie onderzoekt wel, in samenspraak met het ministerie van BZK, de mogelijkheden voor het flexibeler toepassen van de verschijningsplicht. Bijvoorbeeld door aanvragers in de gelegenheid te stellen om op een voor hun gelegen moment biometrie achter te laten op de post. In de brief waarmee minister Knops en ik het internationaal vergelijkend onderzoek aan de Kamer hebben aangeboden⁵ geven wij aan dat het ministerie van Buitenlandse Zaken werkt aan een gefaseerde en veilige digitalisering van het aanvraagproces, waarbij bezoek aan een aanvraagbalie nodig blijft voor de identiteitsvaststelling en afgifte van biometrie. Vorig jaar is een online paspoortaanvraagformulier ontwikkeld. Dit formulier wordt sinds 11 september 2019 getest voor paspoortaanvragen bij de Nederlandse ambassade in Bern.

Daarnaast is per november 2019 de paspoortdienstverlening via een externe dienstverlener uitgebreid naar de locatie Perth. De in april voorziene opening van de paspoortbalie bij de externe dienstverlener in Birmingham is door de COVID-19 crisis uitgesteld naar een later moment.⁶

Nederland zet daarnaast actief in op ‘mobiele brigades’, Wereldwijd zijn op locatie consulaire spreekuren georganiseerd om paspoortaanvragen in te nemen van Nederlanders in het buitenland. Mobiele apparatuur is bijvoorbeeld ingezet door CG Sydney in Perth, Brisbane, Melbourne, Brisbane en Adelaide; door CG Sao Paulo in Brasilia, Belem, Fortaleza, Recife en Holambra II; door ambassade Wellington in Auckland, Christchurch, Tauranga/Rotorua, Hamilton, Napier, Nelson en Invercargill; door ambassade Madrid op de Balearen, de Canarische eilanden, in Benidorm, Barcelona en Málaga. In de VS reisden CG San Francisco naar Denver en Phoenix en CG New York ging met mobiele apparatuur naar Boston en Pittsburgh. Door de COVID-19 crisis ligt deze dienstverlening stil, maar zodra de situatie het toelaat zullen ambassades en consulaten-generaal weer op locatie consulaire spreekuren organiseren.

Inzichten met betrekking tot de bijstand aan staatsburgers in nood

Het rapport benoemt voor dit onderdeel inzichten met betrekking tot samenwerkingsverbanden, kwetsbaarheidsbeoordelingen, crisisrespons, repatriëring en staatsburgers in gevangenschap in het buitenland.

Nederland maakt onderdeel uit van het bestaande kader van samenwerking op consulaire gebied tussen de EU-landen, waarbij – waar nodig en mogelijk – actief uitvoering wordt gegeven aan de afspraak dat we elkaars burgers helpen. Deze samenwerking

⁵ Kamerbrief inzake resultaten van onderzoeken naar innovaties in dienstverlening paspoorten, 10 december jl. (Kamerstuk 25764 nr. 125)

⁶ Kamerbrief inzake maatregelen consulaire dienstverlening t.a.v. COVID-19 uitbraak, 27 mrt jl. (Kamerstuk 32734 nr. 45)

wordt vooral lokaal en pragmatisch vormgegeven. De EU-coördinatie en solidariteit bij het repatriëren van (EU-)burgers tijdens de recente COVID-19 crisis is een mooi voorbeeld van een goede samenwerking.

Daarnaast werkt Nederland samen met tal van maatschappelijke organisaties die in samenwerking met, en aanvullend op het buitenlandse consulaire beleid, specifieke aandacht geven aan de behoeften van kwetsbare groepen. Zo verleent het ministerie reeds langjarig subsidie aan organisaties zoals Bureau Buitenland van Reclassering Nederland en Stichting Epafras voor activiteiten op het gebied van begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland en werkt het ministerie nauw samen met het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating (LKHA) voor een zorgvuldige begeleiding van slachtoffers van huwelijksdwang en achterlating. Ook specifieke partijen die zich inzetten voor deze thema's kunnen rekenen op steun en samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hierin loopt Nederland samen met enkele andere lidstaten voorop in de ontwikkelingen.

Bij consulaire maatschappelijke dienstverlening is de mate van kwetsbaarheid een factor die altijd een rol speelt bij de beoordeling van de benodigde hulp. Naast hantering van de algemene protocollen wordt vaak maatwerk toegepast. Het kwetsbaarheid beoordelingsmodel zoals de Australiërs hanteren, geeft op een gestructureerde wijze een twintigtal vragen (zoals: is de hulpvrager zwanger) weer, en hangt hier door middel van een weging een eindscore aan vast. Integratie van het model in de Nederlandse consulaire praktijk kan worden overwogen. De toegevoegde waarde zou dan kunnen liggen in het gelijk beoordelen van alle hulpvragen, het model levert inhoudelijk geen nieuwe gezichtspunten op.

De consulaire crisisorganisatie is recent door Nederland geüpdatet. Met het Snel Inzetbaar Consulair Ondersteuningsteam en herziene procedures is Nederland terdege voorbereid op crises. Eerder in deze Staat is de Covid-19 crisis en de inzet van de consulaire crisisorganisatie verder besproken.

Onder crisisrespons wordt in het rapport ook gerefereerd aan de hulp die landen geven aan slachtoffers van geweldsmisdrijven en gedwongen huwelijken. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft vorig jaar het initiatief genomen om het Landelijk Netwerk voor Huwelijksdwang en Achterlating in het leven te roepen, die elke melding van huwelijksdwang of achterlating in het buitenland zorgvuldig begeleidt, inclusief nazorg na terugkeer in Nederland. Slachtoffers van geweldsmisdrijven in het buitenland worden na terugkeer doorgeleid naar het Bureau Slachtofferhulp voor verdere ondersteuning.

Voor wat betreft (de financiering) van repatriëringen zijn er tussen de landen in het onderzoek slechts nuanceverschillen: waar de meeste landen (net als Nederland) de financiële verantwoordelijkheid successievelijk leggen bij de reiziger zelf, zijn verzekering, zijn familie of vrienden, zijn er enkelen die eerst uitgaan van institutionele bijstand, zoals Duitsland.

De consulaire bijstand aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland heeft Nederland in gedetailleerde kaders vastgelegd (zie o.a. de consulaire producten- en dienstencatalogus van de Staat van het Consulaire 2018, pagina 48 e.v.). Diverse zaken als informatievoorziening, persoonlijke bezoeken, resocialisatie en een maandelijks financiële gift maken onderdeel uit van de Nederlandse begeleiding van gedetineerden in het buitenland en wordt in de Nederlandse situatie voor een deel uitgevoerd door onafhankelijke organisaties op basis van subsidieverlening.

Net als andere landen heeft ook Nederland er soms mee te maken dat de wet- en regelgeving of de houding van een land van detentie een beperking oplevert bij toegang tot, en bijstand aan, een gedetineerde. Zo kan het beleid van het land van detentie ten aanzien van bipatriden met de nationaliteit van het land van detentie beperkingen opleveren voor de mogelijkheden tot ondersteuning. Verder noemt het rapport het voorbeeld van China waar vrijwilligers van niet-statelijke organisaties niet toegestaan wordt buitenlandse gedetineerden te bezoeken. Het rapport geeft aan dat Australië hiervoor een bilateraal verdrag met China heeft afgesloten; deze mogelijkheid kan Nederland wellicht ook onderzoeken.

Inzichten met betrekking tot de overige dienstverlening

Voor Franse staatsburgers in het buitenland geldt dat zij mogen stemmen voor volksvertegenwoordigers in de nationale Assemblée en al langer in de Senaat. Een parlementariër vertegenwoordigt een kiesdistrict dat bestaat uit een regio in het buitenland. Nederlanders in het buitenland kunnen stemmen voor de leden van de Tweede Kamer en de Nederlandse leden van het Europees Parlement. In het regeerakkoord is afgesproken dat Nederlanders in het buitenland hun kiesrecht ook in relatie tot de Eerste Kamer moeten kunnen uitoefenen. Dit voorjaar heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij het parlement een voorstel voor wijziging van de Grondwet aangehangig gemaakt om kiezers in het

buitenland invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer. De Tweede Kamer heeft inmiddels met dit voorstel voor Grondwetswijziging ingestemd.

Daarnaast kunnen Franse burgers in het buitenland eenmaal in de zes jaar deelnemen aan de verkiezingen voor het 'parlement voor Franse staatsburgers in het buitenland'. Deze vertegenwoordiging treedt op als raadgever van de Frans overheid inzake de consulaire dienstverlening. Net als Frankrijk betreft Nederland ook haar burgers in het buitenland bij het vormgeven van de consulaire dienstverlening. Dit gebeurt bijvoorbeeld via de internetconsultatie over consulaire dienstverlening, waarin burgers wordt gevraagd te reageren op een aantal vragen over consulaire onderwerpen. Daarnaast is vorig jaar de eerste versie van het 'Global Forum Dutch Citizens' georganiseerd, een klankbordbijeenkomst met belangenbehartigende organisaties van Nederlanders in het buitenland. Tijdens deze bijeenkomst, maar ook tussentijds, is er goed contact over knelpunten in de dienstverlening en verkrijgt het ministerie van Buitenlandse Zaken feedback over concrete producten en diensten.

Update over project Eidos, het project waarin de verwerking van visumaanvragen wordt gedigitaliseerd

Het project Eidos realiseert de vervanging van de huidige applicaties NVIS (het huidige visum informatiesysteem) en VISANA (het visum informatiesysteem voor het Caribisch gebied), waarmee Schengenvisa en Caribische visa worden verwerkt. Het nieuwe systeem heeft de naam Kairos. In oktober 2019 heeft het Bureau IT (BIT) van het ministerie van BZK een adviesrapport aangeboden over dit project. Hierin wordt geoordeeld dat het ontwerp van Kairos verder moet worden uitgewerkt en dat de testaanpak moet worden verbeterd om verzekerd te zijn van een tijdige en succesvolle ingebruikname.

Naar aanleiding van het BIT-adviesrapport van 24 oktober 2019 heeft een heroriëntering plaatsgevonden over de opzet en aanpak van het project Eidos. Dit heeft geleid tot aanpassingen in de organisatie van het project. De uitwisseling van gegevens met externe partijen is een essentieel onderdeel van de visumverwerking en besloten is om een apart bouwteam te belasten met de ontwikkeling hiervan. Voor dit team worden de benodigde specialisten aangetrokken, met name op gebied van applicatie architectuur, business analyse en informatieanalyse. Conform de aanbevelingen van het BIT wordt nu eerst het ontwerp verder afgerond en de testaanpak verbeterd. Ook conform het advies van het BIT is de planning hierop aangepast.

Kairos is een applicatie die uit meerdere componenten bestaat en die de huidige systemen NVIS en VISANA gaat vervangen. De applicatie wordt in 3 fases ontwikkeld. Kairos 1.0 is al in gebruik genomen. Hiermee wordt het papieren dossier gescand en digitaal beschikbaar gesteld aan de beslismedewerkers. De verwerking vindt verder nog plaats in de huidige systemen NVIS en VISANA. Kairos 2.0 is de versie waarmee VISANA wordt vervangen voor de verwerking van visumaanvragen voor de Caribische landen. Met deze versie gaan de komende maanden een aantal pilots worden uitgevoerd om vervolgens in het najaar van 2020 in gebruik te gaan nemen. Kairos 3.0 en de daarmee samenhangende componenten gaat NVIS vervangen voor de verwerking van Schengenvisa. Deze versie is medio 2021 klaar voor implementatie, mits de benodigde specialisten hiervoor tijdig kunnen worden aangetrokken en de COVID-19 crisis niet tot onvoorziene vertraging leidt.

Het onderzoek naar detentieomstandigheden van gedetineerden in het buitenland

In het Algemeen Overleg van de Tweede Kamer over consulaire dienstverlening van 2 december 2019 is aan de Tweede Kamer toegezegd om in deze Staat van het Consulaire te informeren over het onderzoek naar de detentieomstandigheden in het buitenland dat recentelijk in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken door een onafhankelijke deskundige werd uitgevoerd.

Sinds 2015 hanteert het ministerie van Buitenlandse Zaken bij de begeleiding aan Nederlanders in buitenlandse detentie een tweedeling in detentielanden. Op basis van onderzoek in 2014 introduceerde het ministerie in 2015 hiertoe een lijst van landen waar de autoriteiten zich hebben gecommitteerd aan een humaan en menswaardig gevangenisbeleid en waar sprake is van adequate detentie-omstandigheden conform internationale standaarden, afspraken en regels. Aan gedetineerden in de landen van deze lijst biedt het ministerie sinds 2015 een basispakket en in de andere landen een aanvullend pakket.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft het onderzoek naar detentieomstandigheden wereldwijd van 2014 in de afgelopen maanden laten herhalen. Het recente uitgevoerde onderzoek over 85 landen bouwt voort op de resultaten van het onderzoek in 2014 en heeft de ontwikkeling per land in de afgelopen vijf jaren beoordeeld. De belangrijkste vraag van het onderzoek was of de hogergenoemde lijst van landen met adequate detentieomstandigheden aanpassing behoeft. Het onderzoeksrapport verscheen in mei 2020 en vermeldt zeven aanbevelingen aan het ministerie op het gebied van de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland.

De komende maanden bestudeert het ministerie van Buitenlandse Zaken de aanbevelingen die zijn voortgekomen uit het onderzoek. Daarbij zal het ministerie onder meer moeten onderzoeken of de voorgestelde wijzigingen in de gedetineerdenbegeleiding binnen de bestaande organisatorische, personele en financiële capaciteit mogelijk en haalbaar zijn. Het ministerie zal de Tweede Kamer hierover vóór 2021 informeren. Daarbij zal dan tevens de impact aan de orde komen die de wereldwijde crisis door de COVID-19-pandemie heeft gehad op de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in 2020. Zo leidde de COVID-19-pandemie, en de maatregelen die veel landen tot beteugeling daarvan namen, er toe dat tijdelijk geen of minder persoonlijke bezoeken aan gedetineerden konden worden gebracht.



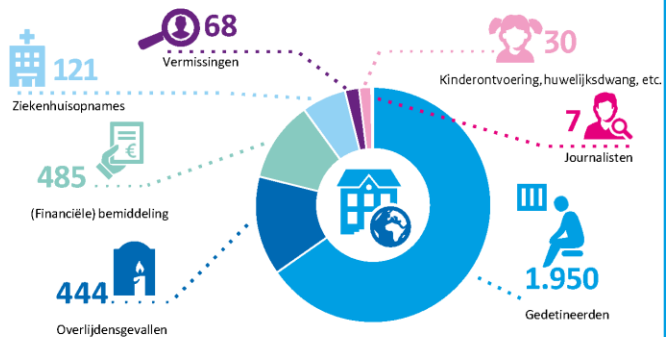
Consulaire dienstverlening in beeld | 2019

HULP AAN NEDERLANDERS

3.105
Nederlanders



Geholpen bij *noed* in het buitenland door onze ambassades en consulaten:



INTENSIEVE AANDACHT

Onder andere bij



- 21 april**
Terreuraanslagen Sri Lanka
- 23 mei**
Europese verkiezingen
- 7 juni t/m 7 juli**
WK voetbal voor vrouwen in Frankrijk
- 25 oktober**
Consulaire bijstand bij onrust in Ethiopië
- verspreid over 2019**
Paspoort EDV's in o.m. Perth en Edmonton
- verspreid over 2019**
Achter de schermen, o.m. in Turkije

FOCUS ONDERWERPEN



Met LKHA campagne huwelijksdwang en achterlating gevoerd

Aanvragen Nederlandse reisdocumenten bij een aantal externe dienstverleners en mobiele brigades



Presentatie van de 'Staat van het Consulaire 2019' en in ontvangstname Parlementaire Studie 'Je ziet die Nederlanders ook overal'

Nieuwe folder 'Gedetineerd in het buitenland'



Nieuwe visumcode afgestemd en ingevoerd

Verdere digitalisering voor efficiëntere dienstverlening



Bijeenkomst Global Forum of Dutch Citizens georganiseerd



Resultaten van diverse PRODUCTEN EN DIENSTEN

3,25 miljoen keer reisadviezen geraadpleegd



Circa 55.000 unieke aanmeldingen bij de informatieservice



Circa 270.000 actieve gebruikers van de reisapp



Circa 65.500 paspoorten uitgegeven



Circa 740.000 verwerkte visumaanvragen kort verblijf voor buitenlandse toeristen, zakenreizigers en studenten



Pilot Bern van digitaal aanvraagformulier reisdocumenten en digitale dossiers visumaanvragen



Circa 566.500 directe klantcontacten via 24/7 Contact Center en voorloper Loket Buitenland



Informatievoorziening

24/7 BZ ContactCenter

2019 jaaroverzicht				
Ontvangen calls	441.425	13% minder dan in 2018		
Ontvangen email	117.147	3,4% minder dan in 2018		
Whatsapp gesprekken	32.500	Vanaf half mei (start gebruik)		
Totaal aantal contacten	591.072			
Top 10 landen calls			target	
Rechtstreeks +31 247247247	24.402	Bereikbaarheid	92,5%	90%
Verenigd Koninkrijk	19.026			
Verenigde Staten	14.127			
India	10.135	KTO gemiddeld een 8,8		
Zuid-Afrika	8.679			
Turkije	8.439			
Spanje	6.913			
Canada	5.505			
Australië	4.864			
Frankrijk	3.837			
Top 5 onderwerpen				
Schengenvisum	29%			
Paspoort / ID-kaart	19%			
Overig	15%			
Machtiging Voorlopig Verblijf	11%			
Legalisatie	4%			

Reisadviezen

Aantal unieke bezoekers per maand in 2019

Januari 2019	457.759
Februari 2019	253.382
Maart 2019	179.844
April 2019	290.163
Mei 2019	245.601
Juni 2019	235.435
Juli 2019	299.636
Augustus 2019	309.154
September 2019	238.050
Oktober 2019	306.356
November 2019	261.954
December 2019	207.495
Totaal	3.284.829

Aantal unieke bezoekers per jaar

2014	633.353
2015	1.688.038
2016	2.428.464
2017	1.735.434
2018	2.342.167
2019	3.284.829

Aantal aangepaste reisadviezen

2014	507
2015	804
2016	592
2017	546
2018	511
2019	628

Reisapp

Aantal downloads van de Reisapp 2019 per maand

	Totaal
Januari	5.953
Februari	3.320
Maart	3.062
April	5.531
Mei	4.594
Juni	5.833
Juli	10.894
Augustus	9.999
September	6.565
Oktober	8.348
November	6.544
December	6.135
Totaal	76.778

Aantal downloads Reisapp 2015-2019

2015	36.733
2016	51.059
2017	56.125
2018	44.901
2019	76.778

Informatieservice

Aantal aanmeldingen informatieservice 2019 per maand

	Totaal
Januari	4.851
Februari	4.009
Maart	4.455
April	5.895
Mei	3.691
Juni	4.169
Juli	5.040
Augustus	4.487
September	3.855
Oktober	3.995
November	2.771
December	2.494
Totaal	49.712

Bijstand aan Nederlanders in nood

Consulaire bijstand

Categorie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
(Financiële) bemiddeling	284	337	246	240	320	319	327	389
Overlijdensgevallen	296	375	567	323	318	373	405	444
Vrijheidsberoving	13	11	5	13	29	44	24	32
Gedetineerden	1562	1526	1370	1420	1384	1365	1481	1416
Kinderontvoeringen	18	4	2	1				
Onderzoek	74	66	63	61	36	24	20	17
Ziekenhuisopnames	170	134	115	126	128	136	207	136
Vermissingen	26	44	32	44	33	30	58	69

Huwelijksdwang en achterlating

Meldingen

Meldingen worden gedaan door slachtoffers zelf of omstanders die weet hebben van een situatie van huwelijksdwang en/of achterlating. Meldingen komen niet alleen bij het ministerie van Buitenlandse Zaken binnen, maar kunnen ook via bijvoorbeeld hulpverlening (Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating (LKHA), VeiligThuis), politie (Landelijk Expertise Centrum Eergerelateerd Geweld) of organisaties uit het maatschappelijk middenveld met een signalerings- functie zoals bijvoorbeeld Femmes for Freedom. Het ministerie van Buitenlandse Zaken staat in nauw contact met al deze organisaties en zet zich actief in voor een integrale ketenaanpak van huwelijksdwang en achterlating.

Vaststelling huwelijksdwang en achterlating

Het ministerie van Buitenlandse Zaken en het LKHA bepalen vervolgens gezamenlijk aan de hand van een gedegen onderzoek of er sprake is van huwelijksdwang en/of achterlating in het buitenland, waarbij het slachtoffer de Nederlandse nationaliteit moet hebben, houder moet zijn van een Nederlands vluchtelingen- of vreemdelingenpaspoort of houder van een geldige Nederlandse verblijfsvergunning.

Hieronder volgen de jaarcijfers over het jaar 2019 voor de gevallen waarbij door BZ en het LKHA gezamenlijk huwelijksdwang en/of achterlating is vastgesteld.

- **Huwelijksdwang:**

- In 2019 werd in 3 gevallen huwelijksdwang vastgesteld.
- In 2018 werd in 6 gevallen huwelijksdwang vastgesteld.

Van de 3 gevallen van huwelijksdwang in 2019 zijn alle slachtoffers inmiddels terug in Nederland met ondersteuning van BZ en het LKHA. Een slachtoffer is teruggekeerd met ondersteuning van het ministerie van Buitenlandse Zaken en het LKHA. De andere twee kregen na interventie van het LKHA toestemming van ouders/familie om zelf terug te keren naar Nederland.

- **Achterlating:**

- In 2019 werd in 21 gevallen achterlating vastgesteld.
- In 2018 werd in 15 gevallen achterlating vastgesteld.
- Van de 21 gevallen waarbij werd vastgesteld dat er sprake was van achterlating, zijn 20 slachtoffers teruggekeerd met ondersteuning van het ministerie van Buitenlandse Zaken en het LKHA. Een slachtoffer kreeg na interventie van het LKHA toestemming van ouders/familie om zelf terug te keren naar Nederland.

Gedetineerdenbegeleiding buitenland

Totaal aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland 2011-2019, uitgesplitst naar verdiening

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (peildatum 1-1-2019)	Eind 2019 (peildatum 1-1-2020)
Totaal aantal Nederlandse gedetineerden op peildatum 1 april van het betreffende jaar:	2343	2532	2333	2242	2266	2033	1997	1917	1930	1741
Vrouwen	327	332	284	267	248	213	207	174	193	173
Mannen	2006	2194	2046	1962	2001	1820	1790	1743	1737	1564
Onbekend	10	6	3	13	17	0	0	0	0	4
Gedetineerd in Europa	1379	1518	1572	1400	1482	1322	1308	1300	1340	1211
Drugsdelict	1703	1658	1435	1354	1260	1151	1018	923	1081	938
Percentage drugsdelict	73%	65%	62%	58%	56%	57%	52%	48%	56%	54%

Gedetineerdenbegeleiding buitenland in jaar 2019⁷

Country	Mission	Totaal gedetineerd	Mannen	Vrouwen	Drugs gerelateerd
Algeria	Algiers	1	1	0	1
Argentina	Buenos Aires	1	0	1	1
Armenia	Tbilisi	2	2	0	1
Australia	Sydney	4	3	1	3
Austria	Vienna	15	13	2	4
Bangladesh	Dhaka	1	1	0	
Belarus	Warschau	1	1	0	1
Belgium	Brussels	91	86	5	23
Bolivia	Lima	2	2	0	
Bosnia and Herzegovina	Sarajevo	2	2	0	
Brazil	Brasilia	4	4	0	3
Brazil	Rio de Janeiro	4	4	0	3
Brazil	São Paulo	22	17	5	16
Bulgaria	Sofia	7	7	0	6
Cambodia	Bangkok	1	1	0	
Canada	Ottawa	4	2	0	

⁷ Bron: systeem Kompas, dat Engelse termen hanteert.

Canada	Toronto	1	0	1	1
Canada	Vancouver	4	4	0	
Cape Verde	Dakar	5	5	0	3
Chile	Santiago de Chile	9	7	2	3
China	Guangzhou	2	2	0	2
China	Hong Kong	2	1	1	
China	Peking	2	2	0	
China	Shanghai	5	3	2	
Colombia	Bogota	9	7	2	8
Costa Rica	San Jose	2	1	1	2
Croatia	Zagreb	9	9	0	2
Cuba	Havanna	5	4	1	2
Czech Republic	Praag	6	6	0	1
Denmark	Kopenhagen	14	14	0	10
Dominican Republic	Santo Domingo	56	43	13	51
Ecuador	Lima	2	1	1	2
Egypt	Kairo	10	9	1	8
Estonia	Tallinn	2	2	0	1
Finland	Helsinki	6	6	0	5
France	Paris	230	195	35	176
French Guiana	Cayenne	11	10	1	11
Gambia	Dakar	1	1	0	
Georgia	Tbilisi	1	1	0	1
Germany	Dusseldorf	368	341	27	170
Ghana	Accra	1	1	0	1
Greece	Athens	9	7	2	7
Haiti	Santo Domingo	1	0	1	
Hungary	Boedapest	14	13	1	10
Iceland	Oslo	4	1	3	3
India	Mumbai	3	3	0	1
India	New Delhi	4	3	1	2
Indonesia	Jakarta	5	5	0	3
Iran	Teheran	2	2	0	1
Iraq	Baghdad	2	1	1	
Iraq	Erbil	2	2	0	
Ireland	Dublin	1	1	0	1
Israel	Tel Aviv	1	1	0	1
Italy	Milaan	9	8	1	4
Italy	Rome	11	10	1	8
Japan	Tokio	9	8	1	8
Jordan	Amman	1	1	0	

Kenya	Nairobi	2	2	0	
Lebanon	Beirut	2	2	0	1
Luxembourg	Luxemburg	9	8	1	3
Malta	Valletta	6	5	1	3
Moldova	Bukarest	1	1	0	
Morocco	Rabat	35	35	0	16
Mozambique	Maputo	1	1	0	
Nepal	New Delhi	3	3	0	
New Zealand	Wellington	5	5	0	4
Nigeria	Lagos	1	1	0	1
Norway	Oslo	25	21	4	10
Panama	Panama	3	3	0	2
Paraguay	Buenos Aires	3	3	0	3
Peru	Lima	24	24	0	21
Philippines	Manilla	5	5	0	1
Poland	Warschau	7	6	1	4
Portugal	Lisbon	14	12	2	11
Qatar	Doha	1	1	0	
Romania	Bukarest	8	7	1	6
Russia	Moskou	2	2	0	1
Saudi Arabia	Riyad	1	1	0	
Senegal	Dakar	1	1	0	1
Serbia	Belgrado	3	2	1	1
Singapore	Singapore	1	1	0	
Slovakia	Bratislava	4	4	0	2
Slovenia	Ljubljana	3	3	0	
South Africa	Kaapstad	1	1	0	
South Africa	Pretoria	2	2	0	1
Spain	Madrid	159	147	12	85
Surinam	Paramaribo	22	16	6	10
Sweden	Stockholm	16	14	2	13
Switzerland	Bern	11	10	1	5
Syria	Damascus	1	0	1	
Tanzania	Dar es Salaam	1	0	0	
Thailand	Bangkok	18	15	3	7
Trinidad and Tobago	Port of Spain	8	4	4	6
Tunisia	Tunis	4	4	0	1
Turkey	Ankara	30	30	0	21
Turkey	Istanbul	46	38	8	37
Uganda	Kampala	1	1	0	1
Ukraine	Kiev	4	4	0	2

United Arab Emirates	Dubai	6	6	0	2
United Kingdom	London	169	160	9	65
United States	Chicago	5	5	0	
United States	Miami	21	20	1	7
United States	New York	20	19	1	11
United States	San Francisco	10	9	0	
United States	Washington	7	7	0	1
Venezuela	Caracas	4	4	0	1
Vietnam	Ho Chi Minh Stad	1	1	0	
Zimbabwe	Harare	1	1	0	
Totaal		1741	1564	173	938

Subsidieverlening gedetineerdenbegeleiding

Naast de personele en financiële inzet op gedetineerdenbegeleiding van en uitgevoerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken zelf, verleent het ministerie subsidie met het oog op financiering van activiteiten op het gebied van begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland die worden uitgevoerd door onafhankelijke organisaties. Deze gesubsidieerde activiteiten vormen financieel en inhoudelijk een kernonderdeel van de individuele gedetineerdenbegeleiding.

Op 31 december 2019 eindigde een driejarige subsidieperiode. Het subsidiekader voor een nieuwe subsidieperiode van vier jaar (2020-2023) werd op 18 juli 2019 gepubliceerd in de Staatscourant (nr. 39859, gedetineerdenbegeleiding buitenland 2020-2023'). Eerder dit jaar werd de Tweede Kamer separaat schriftelijk geïnformeerd over de subsidieverlening per 2020.⁸

In onderstaand overzicht staan de vier subsidiekavels, subsidieontvangende organisaties en subsidiebedragen vermeld.

Kavel	Ontvanger	Subsidie 2019	Subsidie 2020
Resocialisatie	Bureau Buitenland Reclassering Nederland	€625.000	€625.000
Maatschappelijke/sociale zorg	Bureau Buitenland Reclassering Nederland	€241.635	€261.250
Geestelijke zorg	Stichting Epafra	€250.000	€213.750
Tijdschrift	Stichting Epafra	€97.378	€100.000
Aanvullende juridische ondersteuning	Stichting PrisonLAW	€160.442 (1 ^e zes maanden 2019)	--
Aanvullende juridische ondersteuning	Stichting Dutch&Detained	€324.696	€143.500
Aanvullende juridische ondersteuning	Stichting Lawyers Across Borders	--	€206.500

⁸ Kamerbrief inzake subsidieverlening t.b.v. de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland, 2 maart jl. (Kamerstuk 30010, nr. 48)

Dienstverlening aan Nederlanders

Reisdocumenten

Aantal reisdocumenten afgegeven door Buitenlandse Zaken in 2019

Reisdocumenten	Aantal
Nationaal paspoort	57.546
Nederlandse Identiteitskaart	6.139
Diplomatieke/dienstpaspooten	2.205
Zakenpaspoort	1.592
Totaal	67.482

Dienstverlening aan niet-Nederlanders

Visa kort verblijf

In 2019 heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken ongeveer 740.000 visa kort verblijf aanvragen behandeld. Ten opzichte van 2018 betreft dit een stijging van 8,8 %. Van de 740.000 aanvragen werden ruim 640.000 aanvragen ingewilligd.

Verblijfsdoelen visumaanvragers 2019

De helft (50%) van de wereldwijde aanvragers had in 2019 een toeristisch verblijfsdoel. Met respectievelijk 19% en 18% volgen de verblijfsdoelen commercieel en familiebezoek. Daarna volgen de verblijfsdoelen professionele redenen (9%) en overig (4%).

KVV verblijfsdoel	Percentage
Toerisme	50%
Commercieel	19%
Familiebezoek	18%
Professionele redenen	9%
Overig	4%

Top 5 nationaliteiten visumaanvragers

Top 5 nationaliteiten 2019	Aantal
1. Indiase	121.482
2. Chinese	95.078
3. Turkse	76.105
4. Filipijnse	54.255
5. Russische	48.531

De grootste stijger in 2019 ten opzichte van 2018 op het gebied van aanvragen visum kort verblijf betreft – procentueel gezien – mensen met de Indiase nationaliteit. In 2018 vroegen 104.318 mensen met de Indiase nationaliteit een visum kort verblijf aan. Stijging t.o.v. 2018 bedraagt ruim 16%.

Weigeringspercentages van de top 5 nationaliteiten visumaanvragers

Top 5 nationaliteiten 2019	Weigeringspercentage
1. Indiase	8%
2. Chinese	2,8%
3. Turkse	14,6%
4. Filipijnse	5,1%
5. Russische	2,8%

Volume groei in 2019 en lagere aantallen in 2020 door COVID-19 crisis

Voor Nederland zijn in 2019 ongeveer 740.000 visumaanvragen voor kort verblijf ingediend, een stijging van 8,8 procent t.o.v. het voorgaande jaar. Door de COVID-19 crisis vallen de aantallen visumaanvragen voor 2020 veel lager uit. De verwachting is dat in de eerste jaren na 2020 de aantallen ook nog lager zullen zijn dan de aantallen in 2019.

Machtigingen tot voorlopig verblijf

In 2019 heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken ruim 61.000 machtigingen tot voorlopig verblijf (mvv) afgegeven. Dit is een stijging van ongeveer 6% ten opzichte van 2018, toen er meer dan 57.000 mvv's werden afgegeven. Deze stijging komt onder meer voort uit een toename van het aantal door de Immigratie- en Naturalisatiedienst ingewilligde mvv aanvragen in het kader van studie (inclusief uitwisseling) en arbeid.⁹

Inburgeringsexamens buitenland

In 2019 waren er 7.674 kandidaten die een of meerdere onderdelen van het basisexamen inburgering in het buitenland hebben afgelegd, een lichte stijging t.o.v. het voorgaande jaar (7.475 in 2018).¹⁰

Top 5 voorkomende nationaliteiten 2019	Aantal	Percentages
1. Marokkaanse	1.173	18 %
2. Filipijnse	401	6 %
3. Thaise	337	5 %
4. Indonesische	318	5 %
5. Braziliaanse	298	4 %

⁹ Bron: Rapportage Vreemdelingenketen, periode januari – december 2019 van het ministerie van Justitie en Veiligheid

¹⁰ Bron: Monitor basisexamen inburgering buitenland 2019 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid