Staat van het Consulaire

editie 2021

Inhoudsopgave

Inleiding: ons dienstverleningsconcept 3

Hoofdstuk 1 – Dienstverlening in crisestijden 5

Hoofdstuk 2 – Nederlandse reizigers en vakantiegangers 7

2.1 Inleiding 7

2.2 Corona en Reizen 7

Hoofdstuk 3 – Nederlanders in Nood 11

3.1 Inleiding 11

3.3 Inzet en Evacuaties Afghanistan 13

3.4 Kwetsbare burgers 14

3.5 Gedetineerden 17

3.6 Terugkeerders 18

Hoofdstuk 4 – Nederlanders die buiten Nederland (gaan) wonen, werken of studeren 19

4.1 Inleiding 19

4.2 Reis- en identiteitsdocumenten 19

4.3 Legalisatie, aktes en verklaringen 23

4.4 Nederlandse nationaliteit 24

4.5 DigiD 24

4.6 Stemmen in het buitenland 25

4.7 Project Loket Buitenland 25

Hoofstuk 5 – Mensen die ons land willen bezoeken of zich hier willen vestigen 26

5.1 Inleiding 26

5.2 Ontwikkelingen op het gebied van EU-inreisverbod, visumbeleid en afgifte Schengenvisa 26

5.3 Digitalisering van het visumproces en FOBO 31

5.4 EU-visumportaal 32

5.5 Koppeling visum- en terugkeerbeleid 32

5.6 Caribisch Visumbeleid 33

5.7 Visa lang verblijf, machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) 34

Inleiding: ons dienstverleningsconcept

Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) wil iedereen goede dienstverlening bieden. Of het nu gaat om Nederlandse reizigers en vakantiegangers, Nederlanders in nood, Nederlanders die buiten Nederland (gaan) wonen, werken of studeren, of om mensen die ons land willen bezoeken of zich hier willen vestigen.

Dienstverlening waarin mensen centraal staan, waarin wordt ingespeeld op de wensen van burgers die informatie en diensten bij voorkeur online afnemen en waarbij rekening wordt gehouden met mensen die behoefte hebben aan extra ondersteuning. Digitaal waar het kan, uitbesteed waar dat meerwaarde heeft en met direct contact waar gewenst of noodzakelijk. Dat is de koers die de Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV) een aantal jaren geleden heeft ingezet. Deze vertaalt zich in de praktijk in dienstverlening via verschillende, met elkaar samenhangende kanalen, onder de noemer Nederland Wereldwijd. Deze kanalen zijn: de website nederlandwereldwijd.nl en de Reisapp; het 24/7 Contactcenter voor persoonlijke ondersteuning via de telefoon, e-mail, WhatsApp en social media; en het wereldwijde netwerk van ambassades, consulaten en externe dienstverleners (EDV's).

Met de online dienstverlening wordt circa 80% van de burgers bereikt die hiermee goed uit de voeten kunnen. Met het directe persoonlijke contact – hoofdzakelijk via het 24/7 BZ Contactcenter maar ook via de posten en EDV's – ondersteunt het ministerie van Buitenlandse Zaken de mensen die hun weg niet goed weten te vinden in de hoeveelheid informatie en het moderne digitale landschap, of die heel specifieke vragen hebben. Aandacht, empathie en begrip voor de situatie van mensen die contact zoeken, in combinatie met informatie op maat en waar nodig gerichte doorverwijzing, zijn daarbij belangrijke ijkpunten. De posten en EDV's worden daarnaast ingezet voor diensten waarvoor mensen vooralsnog in persoon aan een balie moeten verschijnen, zoals paspoorten en visa. Zo wordt met dit 'multichannel' dienstverleningsconcept een balans gezocht tussen efficiënte, moderne en snelle vormen van dienstverlening en maatwerk waar dat nodig of gewenst is. Met als doel mensen zo optimaal mogelijk te bedienen.

Dat geldt voor de dienstverlening waar het ministerie van Buitenlandse Zaken zelf – met ketenpartners – verantwoordelijk voor is, zoals reisadviezen, hulp bij nood, reisdocumenten en visa. Maar in toenemende mate, als uitvloeisel van het Project Loket Buitenland[1], ook voor diensten van andere overheidsinstanties aan burgers die in het buitenland (gaan) wonen, werken of studeren. Denk aan DigiD, AOW, belastingzaken of een rijbewijs. Vaak is er bij verblijf in het buitenland sprake van andere aanvraagprocessen of voorwaarden dan in Nederland. Met 'Nederland Wereldwijd' wordt burgers de weg gewezen in het brede Nederlandse overheidslandschap, wordt de dienstverlening van verschillende partijen in samenhang aangeboden, en wordt voor de buitenlanddoelgroepen steeds meer de gewenste centrale ingang bij de overheid gecreëerd, in nauwe samenwerking met alle betrokken uitvoeringsorganisaties. Dat sluit ook naadloos aan bij de adviezen uit 'Werk aan Uitvoering', om naar burgers veel meer als één overheid te opereren. Daarbij wordt steeds meer datagestuurd gewerkt door bij de ontwikkeling van dienstverlening de 'klantvraag' goed te onderzoeken. Door vervolgens goed te monitoren wat er op de verschillende dienstverleningskanalen gebeurt, feedback te vragen en signalen die hieruit voortkomen te gebruiken om de dienstverlening steeds weer een stapje verder te brengen. Dat is een continue verbetercyclus, zowel voor

[1] De opdracht uit het Regeerakkoord Rutte III om voor Nederlanders in het buitenland één ingang bij de overheid te realiseren.

informatievoorziening als voor de wijze waarop mensen daadwerkelijk zaken met de overheid kunnen regelen.

Een deel van de doelgroepen die de Nederlandse overheid bedient, bevindt zich op afstand van Nederland en is gebaat bij meer mogelijkheden om digitaal of dichter bij huis hun zaken met de overheid te regelen. Hoewel het verkrijgen van een paspoort of een visum vooralsnog een bezoek aan een balie vereist, wordt het aanvraagproces hiervoor verder gedigitaliseerd en is het aantal aanvraaglocaties door inzet van externe dienstverleners steeds verder uitgebreid. De meeste consulaire verklaringen kunnen inmiddels digitaal worden aangevraagd en online worden betaald. Die modernisering en vernieuwing stond al hoog op de agenda. De coronacrisis heeft het belang hiervan onderstreept en tegelijkertijd nieuwe digitale deuren geopend. Zo loopt er momenteel een succesvolle pilot met het verstrekken van een DigiD–activeringscode via videobellen met het 24/7 Contactcenter. Als alternatief voor het tot voor kort vereiste bezoek aan een balie.

DCV zet met betrokken partners goede stappen vooruit en er worden mooie resultaten bereikt. Dat betekent niet dat alles goed gaat. Soms voelen burgers zich onvoldoende geholpen of wordt niet de dienstverlening geboden die DCV zou willen bieden. Dat is niet altijd te voorkomen. Verwachtingen zijn vaak hoog en de mogelijkheden door omstandigheden soms beperkt. Daar moeten we reëel over zijn. Of het nu gaat om een individuele burger, of om grote operaties in het kader van crises, zoals de Bijzondere Bijstand Buitenland (BBB): in dienstverlening worden ook fouten gemaakt. Wat van belang is, is niet alleen dat het ministerie van Buitenlandse Zaken en partners daar transparant over zijn, ook dat ervan geleerd wordt. Dat er lessen worden getrokken uit onderzoeken en evaluaties en daar opvolging aan wordt geven. Door beleid aan te passen, kaders aan te scherpen of processen anders in te richten. Kortom, door een lerende organisatie te zijn.

Er zijn voor Nederlanders, wereldwijd en voor buitenlanders die naar Nederland reizen. Dat zijn pijlers van het werk van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze Staat van het Consulaire schetst hoe hier voor de verschillende doelgroepen invulling aan wordt gegeven, hoe wordt ingespeeld op de actualiteit, en ook hoe die actualiteit – de aanhoudende coronapandemie en recenter de crisis in Afghanistan – het ministerie van Buitenlandse Zaken als organisatie voor enorme uitdagingen stelt.

Deze editie van de Staat van het Consulaire is ingedeeld in hoofdstukken voor de vier doelgroepen, voorafgegaan door een inleidend hoofdstuk over dienstverlening in tijden van crises:

- Hoofdstuk 1: Dienstverlening in crisestijden
- Hoofdstuk 2: Nederlandse reizigers en vakantiegangers
- Hoofdstuk 3: Nederlanders in nood
- Hoofdstuk 4: Nederlanders die buiten Nederland (gaan) wonen, werken of studeren
- Hoofdstuk 5: Mensen die ons land willen bezoeken of zich hier willen vestigen

Hoofdstuk 1 – Dienstverlening in crisestijden

Dienstverlening is continu in beweging. In respons op veranderende voorkeuren van mensen, voortschrijdende technische mogelijkheden en maatschappelijke ontwikkelingen. Daarbij horen ook aanpassingen in de infrastructuur die de uitvoering van de dienstverlening ondersteunen. Zo worden in oktober 2021 de informatiesystemen van het 24/7 Contactcenter vervangen. Daarnaast wordt gewerkt aan de verdere inrichting van de data-infrastructuur voor monitoring van de dienstverlening op alle kanalen, ten behoeve van resource planning, rapportage en doorontwikkeling. Ook wordt eind dit jaar een nieuwe versie van de website nederlandwereldwijd.nl opgeleverd. Deze is gebaseerd op het prototype 1Overheid van de Dienst Publiek en Communicatie (DPC, ministerie van Algemene Zaken) en maakt het in de toekomst mogelijk om naast informatie ook het afnemen van diensten bij verschillende overheidsorganisaties (transacties) centraal te ontsluiten. De website wordt technisch zo ingericht dat opschaling naar 1Overheid voor alle burgers, ook in Nederland, mogelijk is. Hierover en over de bredere ambities voor werken als één overheid staat DCV in nauw contact met zowel DPC (het ministerie van Algemene Zaken) als het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Dit zijn uitdagende trajecten om de dienstverlening toekomstbestendig te maken. De aanhoudende coronacrisis heeft grote gevolgen gehad – en nog steeds – voor de wereldwijde dienstverlening van de Nederlandse overheid als geheel en zeker ook voor het ministerie van Buitenlandse Zaken. De dienstverlening moest noodgedwongen aanzienlijk worden afgeschaald – inmiddels wordt deze weer opgeschaald. De aantallen klantcontacten zijn de afgelopen anderhalf jaar explosief gestegen, in het bijzonder over alles wat te maken heeft met reizen in coronatijd.

Het reizen tussen landen is vanwege COVID-19 steeds complexer geworden. Dat vraagt veel van de informatievoorziening, die veelvuldig moest worden aangepast door de veranderende coronasituatie, en aangepaste regelgeving in binnen- en buitenland rondom bijvoorbeeld inreisbeperkingen en quarantaineplicht. De toegenomen complexiteit raakt ook het hele apparaat daarachter dat de reisbewegingen van mensen faciliteert. Hieraan gekoppeld zijn er vragen over de eigen verantwoordelijkheid van de reiziger, het belang en de impact van de reisadviezen en wat dit betekent voor de dienstverlening die burgers mogen verwachten vanuit de overheid.

Dat multichannel dienstverlening juist in dit soort situaties meerwaarde biedt, wordt ook elders in het Rijk gezien. Zo werd het ministerie van Buitenlandse Zaken door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) gevraagd de informatievoorziening over het Digitale Corona Certificaat (DCC) voor reizen te verzorgen. Om de sterk verder toenemende klantvraagvolumes die hier het gevolg van zijn het hoofd te bieden, is een tijdelijke samenwerking gestart met SOS International, die hiervoor vanaf juli 2021 zo'n 200 fte inzet. Ook werd een tweede lijn ingericht voor vragen waarop niet meteen een antwoord beschikbaar was. Om toenemende schommelingen in vraagvolumes structureel het hoofd te kunnen bieden werd er recent een aanbesteding gestart voor de inhuur van extra helpdeskcapaciteit zodat er in de toekomst sneller en flexibeler kan worden op- en afgeschaald.

In augustus jl. kondigde zich een nieuwe crisis aan; de crisis in Afghanistan en de acute evacuatie van Nederlanders en Afghanen die daarvoor in aanmerking komen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken werkt daarbij nauw samen met andere ministeries. In dit grotere geheel speelt het ministerie

van Buitenlandse Zaken, naast betrokken ketenpartners, een belangrijke rol bij de organisatie van de evacuatie en repatriëring van Nederlanders en personen met een Nederlandse verblijfsvergunning.

Hoewel de coronapandemie en de Afghanistancrisis vooralsnog geen negatief effect laten zien op de klanttevredenheid over het 24/7 contactcenter – gemiddeld wordt de informatievoorziening het hele jaar door met een 8,5 gewaardeerd – was het een jaar met grote uitdagingen wat capaciteit en prioritering betreft. Ook omdat het reguliere werk gewoon doorliep. Mede vanwege de impact van de coronacrisis op de organisatie is besloten het Project Loket Buitenland een half jaar te verlengen, tot medio 2022. Deze verlenging geeft meer tijd voor kwaliteitsborging van de verbrede dienstverlening, voor de eerste doorontwikkeling en voor een zorgvuldige transitie van de projectorganisatie naar de lijn.

Hoofdstuk 2 – Nederlandse reizigers en vakantiegangers

2.1 Inleiding

De coronacrisis heeft een grote impact op de informatievoorziening aan Nederlandse reizigers en vakantiegangers. Er heeft een sterke toename van klantvragen rondom reizen, reisadviezen en reismaatregelen plaatsgevonden waarop DCV moest inspelen. De volumes stegen van zo'n 650.000 klantvragen in eerdere jaren naar bijna een miljoen in 2020 en bijna 600.000 in 2021 (t/m eind augustus). Ook het in 2019 gestarte WhatsApp kanaal bleek populair voor reisadviesvragen. Onzekerheid en complexiteit van het beleid en de maatregelen kenmerken de vragen. Naast de adviezen en ondersteuning van het ministerie van Buitenlandse Zaken blijft de eigen verantwoordelijkheid van de reiziger leidend. Deze risicoafweging en keuzes zijn ook bepalend voor de mate van ondersteuning die het ministerie van Buitenlandse Zaken kan bieden in bepaalde situaties. Dit uitgangspunt kan evenwel in crisistijden onder druk komen te staan, wat met name het geval was bij de evacuatie uit Afghanistan en in mindere mate bij de repatriëringsoperatie ten gevolge van COVID-19.

2.2 Corona en Reizen

Reisbeperkingen

Naarmate de pandemie vorderde en er nieuwe varianten van het Coronavirus opdoken, werden verdere maatregelen genomen om verspreiding tegen te gaan. Zo stelde Nederland, naast het EU-inreisverbod, voor een aantal virusvariantlanden een vliegverbod in en werd in december 2020 een testverplichting ingevoerd. Deze maatregelen hadden vergaande consequenties voor vele reizigers, waaronder terugkerende Nederlanders, mede omdat niet in elk land direct testcapaciteit beschikbaar was of onduidelijk was waar men een dergelijke test kon laten uitvoeren.

Dit leidde tot vele vragen bij het 24/7 contactcenter en inspanningen van het ministerie van Buitenlandse Zaken om testlocaties te identificeren en te communiceren aan de reiziger. Ook bleek een tweedelijnsdienstverlening nodig voor reizigers die eerder COVID-19 hadden gehad en positief bleven testen. Sommige Nederlanders strandden daardoor in het buitenland. Op basis van de signalen van het 24/7 contactcenter is voor deze groep vervolgens een uitzondering op de testverplichting gecreëerd. Tevens diende zich een groot aantal schrijnende gevallen aan, zoals het imminent overlijden van eerstegraads familieleden. Tot slot meldden zich patiënten die dringend een medische ingreep in Nederland moesten ondergaan. In deze bijzondere gevallen bestond geen mogelijkheid de uitslag van een PCR-test af te wachten en werd een uitzondering op de testverplichting verleend. Hiervoor is met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat afgesproken dat het ministerie van Buitenlandse Zaken de taak van het verzamelen en beoordelen van de aanvragen op zich zou nemen. Met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn kaders opgesteld over het al dan niet uitzonderen van schrijnende gevallen. Met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is besproken hoe de vervoerders hierover geïnformeerd worden.

Het 24/7 contactcenter stond en staat ook tijdens de coronacrisis 24 uur per dag, zeven dagen per week paraat en behandelde in 2020 bijna 1 miljoen klantvragen.

DCC, test-, herstel- en vaccinatiebewijzen bij inreis uit (zeer) hoogrisicolanden

Voor de Nederlandse reiziger gelden zowel maatregelen voor de reis naar het buitenland, alsmede bij terugkomst in Nederland. Voor reizen naar andere landen in de EU is het streven om mogelijkheden

om te reizen te verruimen, met inachtneming van de gezondheidsrisico's. Europese burgers kunnen sinds 1 juli jl. reizen met een coronabewijs, ook wel DCC (Digitaal Corona Certificaat) genoemd. De doelstelling van het DCC is het weer mogelijk maken van veilig en vrij reizen met zo min mogelijk belemmering van het vrije verkeer van personen. De invoering van het DCC alsmede de ontwikkelingen in de besmettingen en qua vaccinatie binnen Nederland en andere EU-landen hebben ertoe geleid dat de Nederlandse overheid vanaf 27 juli 2021 geen reizen meer ontraadt binnen de EU/EER[2] en het Caribische deel van het Koninkrijk. Dit wordt alleen nog gedaan voor landen met een nieuwe zorgwekkende variant. Alle oranje reisadviezen binnen de EU – die op basis van de epidemiologische situatie waren gegeven – zijn vanaf die datum veranderd naar een 'gele' classificatie. Voor de reisadviezen van landen buiten de EU volgt Nederland de zogenaamde Veilige Landenlijst, die tot stand komt in Brusselse besluitvorming. Landen en gebieden die op die lijst staan hebben een laag COVID-19-risico en krijgen daarmee een geel of groen reisadvies. Voor landen die niet op de lijst staan geldt de kleurcodering 'oranje', waarvoor het niet-noodzakelijke reizen criterium geldt.

Aan deze maatregelen voor reizen naar Nederland ligt de risicoclassificatie van het Rijksinstituut Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ten grondslag, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen veilige landen, hoog risicogebieden, zeer hoog risicogebieden en zeer hoog risicogebieden met een zorgwekkende virusvariant. Het ministerie van Buitenlandse Zaken werkt daarnaast samen met de andere betrokken ministeries aan een herziening van de kleurenclassificatie van de reisadviezen voor landen buiten de EU in het kader van een toekomstbestendig reisbeleid. Hierbij is van belang dat een nieuwe systematiek recht doet aan de huidige fase van de pandemie met als uitgangspunt om vrij reizen weer mogelijk te maken, maar wel op een veilige en verantwoorde manier.

Belang van reisadviezen

De huidige ontwikkelingen rond de coronapandemie hebben nog nadrukkelijker onderstreept dat reisadviezen niet meer weg te denken zijn als informatiebron voor de Nederlandse reiziger. Naast de enorme toename van het aantal telefoontjes, wordt dit geïllustreerd door het aantal raadplegingen van de reisadviezen in 2020 en 2021. Was dat in 2019 nog bijna 3,5 miljoen keer, in 2020 bedroeg dit alleen op de website al bijna 90 miljoen keer. In 2021 werden de reisadviezen op de website tot nu toe al 97 miljoen keer bekeken. Vanwege COVID-19 is reizen ingewikkelder en minder vanzelfsprekend. Daarom is het des te belangrijker dat de informatievoorziening hieromtrent duidelijk, accuraat en betrouwbaar is. Het afgelopen jaar heeft de continue wisselende situatie rond COVID-19 tot veel wijzigingen geleid omtrent in- en uitreisbeperkende maatregelen zoals vliegverboden en inreisverboden. In de reisadviezen is hierop steeds geanticipeerd met de vooraankondiging van nieuwe beperkingen bij terugkomst in Nederland, zoals de test- en quarantaineplicht, alsmede de publicatie van de meest actuele geldende maatregelen in het land van bestemming. Door de snelheid waarmee maatregelen elkaar opvolgden is het voorgekomen dat reisadviezen op onderdelen niet tijdig konden worden aangepast.

Samenwerking Douane – Wijs op reis campagne

In de afgelopen jaren is samengewerkt met de Douane van het ministerie van Financiën op het gebied van de voorlichting van reizigers. In 2021 is een gezamenlijke app genaamd 'Reisapp' gelanceerd waarin de informatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken over de individuele

[2] EU-landen + Andorra, IJsland, Liechtenstein, Monaco. Noorwegen, San Marino, Vaticaanstad en Zwitserland

reisadviezen per land en informatie van de Douane zijn gebundeld in één app, aangezien de doelgroep dezelfde is. De 'Reisapp' speelt een belangrijke rol in het alerteren van reizigers als reisadviezen veranderen. Het aantal actieve gebruikers van de app bedraagt op dit moment bijna 2 miljoen. De lancering van de gezamenlijke app zou worden begeleid door een gezamenlijke Wijs op Reis campagne, maar door de uitbraak van het coronavirus is deze campagne aangepast, omdat reizen werd afgeraden. In de komende tijd zal worden bekeken hoe aan deze campagne verder vorm gegeven kan worden.

Verbetering reisadviezen

In de afgelopen periode is specifiek gekeken naar mogelijkheden de reisadviezen verder te verbeteren in het licht van de (pré-corona) aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, naar aanleiding van het verantwoordingsonderzoek van 2019. Zo zullen de reisadviezen in de komende maanden een andere indeling krijgen met nieuwe rubrieken. Het doel is om de informatie meer uniform, met een logische opbouw en daardoor beter leesbaar weer te geven.

Hoewel kleurcodes de herkenbaarheid en presentatie van reisadviezen verbeteren en voor het publiek een belangrijke indicator zijn geworden bij beslissingen over reizen, blijft de geschreven tekst, waarin wordt ingegaan op de lokale situatie en landspecifieke risico's, leidend. Om het reisadvies overzichtelijker te maken voor de gebruiker, wordt een nieuw tekstveld geïntroduceerd waarin een inleidende tekst is opgenomen over de kleurcode en de betekenis ervan, en een verwijzing naar de thematische rubrieken waar de lezer meer informatie kan vinden. Op die manier wordt de lezer door het reisadvies heen geleid, waardoor de teksten een grotere rol krijgen. Volgens de planning zullen eind 2021 alle reisadviezen in het nieuwe format zijn gegoten.

Gezondheidsrisico's zijn en zullen onderdeel blijven van de risicoanalyse voor de reisadviezen. Wat betreft COVID-19 zal bekeken worden hoe de gerelateerde gezondheidsrisico's het best kunnen worden meegenomen in het reisadvies, zonder dat deze de doorslag geven bij de kleurclassificatie, mede gezien de vaccinatiegraad in Nederland.

In de Kamerbrief van 23 september 2020[3] is uitvoerig stilgestaan bij de totstandkoming en het afwegingskader van de reisadviezen en de snelheid waarmee procesinformatie in de reisadviezen wordt opgenomen in tijden van een ramp of crisis. Uitgelegd is hoe een risicoclassificatie tot stand komt en naar welke factoren wordt gekeken. Momenteel wordt bezien of dit afwegingskader verder kan worden aangescherpt ter bevordering van de uniformiteit van de reisadviezen bij de afwegingen over kleurclassificatie. Ook een nieuwe instructie voor ambassades, waarin helder uiteengezet wordt welke informatie zij behoren te leveren ten behoeve van een actueel advies, zal bijdragen aan de verbeterde kwaliteit. Verder is de dossiervorming en archivering verbeterd door het gebruik van een checklist.

In dit verband zal ook nogmaals scherp worden gekeken naar de eigen verantwoordelijkheid van de reiziger. Indien mensen willens en wetens afreizen naar landen waarvoor een negatief reisadvies geldt zou eventueel noodzakelijke repatriëring in noodsituaties niet zonder financiële gevolgen mogen blijven. Dat staat nu nog niet expliciet in de reisadviezen. De haalbaarheid om dit wel op te nemen zal bij de herziening van de reisadviezen worden onderzocht. In het kader van de repatriëringsoperatie voor COVID-19 is niettemin –in het kader van het convenant Bijzondere Bijstand Buitenland– een eigen bijdrage aan reizigers in rekening gebracht. In het geval van de Afghanistancrisis was dat vanwege de onder grote druk uitgevoerde evacuatie en de

[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 V, nr. 5

levensbedreigende situatie niet mogelijk. Omwille van het bestuursrechtelijke gelijkheidsbeginsel is deze lijn doorgetrokken naar personen die wel op de evacuatielijsten stonden, maar pas later zijn/worden gerepatrieerd (zie ook hoofdstuk 3).

In de komende periode zal nagedacht worden over de reisadviezen van de toekomst, waaronder het gebruik van bruikbare (big) data voor besluitvorming over reisadviezen en de mogelijkheden voor een meer gerichte doelgroepenbenadering. Zo wordt gekeken naar het verder personaliseren van reisadviezen voor verschillende doelgroepen (bijvoorbeeld vakantiereizigers, zakenreizigers, studenten, emigranten), waarbij de lessen van de eerder genoemde crises zullen worden meegenomen.

Hoofdstuk 3 – Nederlanders in Nood

3.1 Inleiding

Nederlanders in het buitenland komen soms helaas ook terecht in noodsituaties en kunnen dan een beroep doen op consulaire bijstand door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Bijvoorbeeld in geval van een beroving, vermissing, overlijden en ziekenhuisopname, maar ook detentie, moord , (kinder–)ontvoering, natuurrampen, conflictsituatie en pandemieën.

De situatie die vanaf maart 2020 ontstond door de coronapandemie was zonder enig precedent. Op consulair terrein heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken niet eerder een crisissituatie meegemaakt met een dergelijke wereldwijde omvang, waarbij zoveel Nederlanders in een kort tijdsbestek een beroep deden op consulaire bijstand. Dit hoofdstuk gaat voornamelijk in op de hulp die is verleend aan Nederlanders sinds het uitbreken van de coronapandemie, maar ook op de consulaire bijstand aan kwetsbare groepen en in het kader van de Afghanistancrisis, qua specifieke omstandigheid in combinatie met omvang en complexiteit eveneens zonder precedent.

3.2 Covid–19 en de repatriëringsoperatie

Bijzondere Bijstand Buitenland

De coronacrisis stelde het Ministerie voor stevige uitdagingen. Al snel werd duidelijk dat een repatriëring van Nederlanders van een dergelijke omvang niet door de overheid alleen kon worden gedaan. Daarom is een convenant gesloten met een aantal private partijen, waaronder de reisbranche (vertegenwoordigd door de Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen), het Verbond van Verzekeraars (VV), de gezamenlijke Nederlandse Alarmcentrales (ANWB, SOS International, Eurocross en Allianz Global Assistance), verschillende luchtvaartmaatschappijen (KLM, Transavia, TUI Nederland en Corendon), Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR) en het Calamiteitenfonds Reizen. Doel van het convenant was Nederlandse reizigers die niet zelfstandig in staat waren om naar Nederland terug te keren, gezamenlijk hulp te bieden voor een veilige terugkeer. Van de Nederlanders die gebruik maakten van de uitgevoerde vluchten werd een eigen financiële bijdrage gevraagd. Nederlandse reizigers die door omstandigheden niet konden terugkeren naar Nederland werden in urgente gevallen tijdelijk bijgestaan om een veilig verblijf in het betreffende land mogelijk te maken.

Evaluaties en onderzoeken

Ten tijde van deze Bijzondere Bijstand Buitenland (BBB) zijn de eerste geleerde lessen verzameld door middel van een interne evaluatie. Die lessen zijn gedeeld in de Staat van het Consulaire 2020. Daarin is ook toegezegd om in de Staat van het Consulaire 2021 nader in te gaan op de geleerde lessen. In het afgelopen jaar heeft de Algemene Rekenkamer zowel de repatriëring als de reisadviezen onderzocht in haar Verantwoordingsonderzoek 2020. Daarnaast heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken zelf een externe evaluatie laten uitvoeren door het COT Instituut voor Veiligheids– en Crisismanagement. Beide trajecten hadden als doelstelling om de geleerde lessen verder in kaart te brengen.

Verantwoordingsonderzoek Algemene Rekenkamer

De conclusie van de Algemene Rekenkamer luidt: “Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft, in samenwerking met partijen uit de reisbranche, snel en adequaat opgetreden bij de repatriëring”. De aanpak had op onderdelen beter gekund, maar gezien de onverwachte omstandigheden wordt dit de

betrokken partijen niet verweten. Voorts concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de afscherming van persoonsgegevens van reizigers in de systemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken niet voldoende was.[4]

De Algemene Rekenkamer deed drie aanbevelingen naar aanleiding van dit verantwoordingsonderzoek:

- Verwerk de ervaringen uit 2020 in het evacuatiebeleid en zorg dat medewerkers ermee bekend zijn.
- Evalueer daarbij het BBB-registratiesysteem en onderzoek of het haalbaar is een gesloten registratiesysteem te ontwikkelen waar betrokken partijen tegelijkertijd in kunnen werken.
- Onderzoek ook in hoeverre ambassades en consulaten beter en sneller bij centraal aangestuurde repatriëring kunnen worden betrokken.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft hier samengevat de volgende bestuurlijke reactie op gegeven:

- De lessen uit het onderzoek worden gebruikt om het evacuatiebeleid en de protocollen aan te scherpen. Ook worden hiervoor de lessen gebruikt uit de eerder uitgevoerde interne evaluatie en uit de externe evaluatie door het COT van het crisismanagement tijdens de BBB. Aandacht voor voorlichting en training van collega's maakt hiervan deel uit. Hier zijn stappen in gezet. Doordat er steeds meer capaciteit gevraagd wordt vanwege de complexiteit rond reizen tijdens corona en voortdurende acute crisiswerkzaamheden, is dit nog niet afgerond. Geleerde lessen vanuit de Afghanistancrisis en evacuaties uit Afghanistan zullen gebruikt worden voor het vervolgtraject.
- Op dit moment werkt het ministerie van Buitenlandse Zaken aan de implementatie van een nieuw, wereldwijd inzetbaar casemanagementsysteem. De lessen over de registratie tijdens de BBB worden hierin meegenomen. Bezien wordt of het in dit systeem mogelijk is om op één plek, veilig en conform alle eisen op bijvoorbeeld het vlak van privacy, gegevens uit te wisselen met geautoriseerde partners.
- Bij een crisis die zich internationaal voordoet, is de inzet van ambassades evident. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer tegemoet komen door ambassades en consulaten vanaf het begin beter te betrekken bij complexe crisisoperaties met een wereldwijd karakter. De voordelen van centrale regie, centralisatie van informatievoorziening en het opzetten van een centrale infrastructuur komen daarin sneller samen met het belang en de meerwaarde van het netwerk, de lokale kennis en het werk dat ter plaatse moet worden uitgevoerd door de ambassade. De dienstverlening kan via verschillende kanalen aangeboden worden door middel van een centrale structuur waarbij ter plekke maatwerk geboden kan worden.

Externe evaluatie door het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

Het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement heeft op verzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken een bronnenonderzoek uitgevoerd en interviews gehouden met personen die bij

[4] Algemene Rekenkamer, 'Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Buitenlandse zaken', 19 mei 2021.

BBB betrokken waren. De informatie die daaruit voortvloeide, is in zogenaamde 'lessensessies' met het COT besproken en diende als basis voor het eindrapport.

Het COT concludeerde dat het convenant in een succesvolle publiek–private samenwerking resulteerde. Door de gezamenlijke inzet en betrokkenheid is het volgens het COT mogelijk gebleken de complexe en omvangrijke opgave het hoofd te bieden. Daarbij is het COT met name opgevallen dat de betrokken partners over veel flexibiliteit en improvisatievermogen beschikten. Tot slot wijst het COT op de succesvolle inzet van de landenteams. Deze teams fungeerden als schakel tussen het postennet en het hoofdkwartier van het BBB–team op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hierdoor werd consulaire kracht gekoppeld aan diplomatieke kennis, een combinatie die volgens het COT complementair heeft gewerkt en in dergelijke crises weer toegepast zou moeten worden.

Het COT identificeert ook een drietal aandachtspunten waaruit lering getrokken kan worden. Het eerste aandachtspunt richt zich op het registratieproces. Toen de crisis begon was er geen centraal punt waar mensen zich konden registreren. Dit systeem moest in enkele dagen worden opgezet en kende de nodige problemen. Daardoor was veel handmatig werk nodig om een overzicht van de omvang en de voortgang van de operatie te verkrijgen. De Algemene Rekenkamer trok een vergelijkbare conclusie. Het ministerie van Buitenlandse Zaken (h)erkent deze les en werkt momenteel aan een nieuw casemanagement–systeem. Voor de Afghanistancrisis en evacuaties uit Afghanistan kon dit systeem nog niet ingezet worden. Om ervoor te zorgen dat het registratieproces zonder de eerdere problemen tijdens BBB kon plaatsvinden is daarom een speciale database in gebruik genomen voor het registreren van mensen.

Het tweede leerpunt dat het COT identificeert, richt zich op de gehanteerde convenantafspraken. Het COT stelt dat deze afspraken niet bij alle betrokkenen helder en volledig toepasbaar waren. Zo was het voor sommige partijen bijvoorbeeld niet duidelijk wanneer een vlucht doorgang kon vinden of in welke mate vluchten aangevuld konden worden met andere nationaliteiten. Ook leidde de betaling van vluchten tot diplomatiek ongemak als een ambassade als voorwaarde voor de hulp een betaalgarantie moest vragen aan het betreffende land.

Ten derde concludeert het COT dat de rolverdeling verduidelijkt kan worden, zowel binnen de overheid (tussen departement en post) als daarbuiten tussen de overheid en de private partners. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal deze aanbevelingen nader uitwerken.

3.3 Inzet en Evacuaties Afghanistan

Medio augustus 2021 escaleerde de veiligheidssituatie in Afghanistan in rap tempo en ontaardde in een crisis van ongekende omvang. De evacuatie van Nederlanders heeft zoals altijd zeer hoge prioriteit, in lijn met de consulaire verantwoordelijkheid van het kabinet. In dit geval werd ook besloten tot evacuatie van het lokale ambassadepersoneel, tolken die voor militaire en politiemissies hebben gewerkt en hun kerngezinsleden. Op basis van de begin augustus beschikbare informatie en op dat moment bestaande kaders werd uitgegaan van 250–300 personen die in de laatste fase nog uit Afghanistan geëvacueerd moesten worden. Uiteindelijk bleek het aantal te evacueren personen hoger te liggen. Met name het aantal Nederlanders dat in Afghanistan bleek te zijn ondanks het negatieve reisadvies, was hoger dan het aantal mensen dat bekend was bij de ambassade in Kaboel en geregistreerd stond bij het ministerie van Buitenlandse Zaken via de Informatieservice. Dat is het instrument van het ministerie van Buitenlandse Zaken waarmee Nederlanders, vrijwillig, online hun aanwezigheid in een bepaald land kunnen registreren.

In de week van 16 augustus waren eveneens lijnvluchten en commerciële charters geboekt voor tolken en lokale ambassademedewerkers, maar door de zeer snelle inname van Kaboel door de Taliban bleek het na 16 augustus niet meer mogelijk om daar gebruik van te maken. Vanaf dat moment heeft Nederland in nauwe samenwerking met partners een luchtbrug op Hamid Karzai International Airport (HKIA) opgezet. Er is sindsdien een onophoudelijke inzet gepleegd om de nog in Afghanistan verblijvende Nederlanders, de lokale ambassadestaf, de tolken, en andere mensen uit hoog risicogroepen conform de motie Belhaj c.s. (Kamerstuk 27925 nr. 788) in veiligheid te brengen. De inzet was erop gericht om – voor de noodgedwongen terugtrekking van Nederlands personeel op 26 augustus – zoveel mogelijk personen in acute en schrijnende situaties te evacueren en in veiligheid te brengen. Door de situatie in Kaboel en rondom de luchthaven heeft niet iedereen de luchthaven kunnen bereiken. Het ministerie van Buitenlandse Zaken blijft zich inspannen om degenen die daarvoor in aanmerking komen bijstand te verlenen, onder andere door de inzet van speciale consulaire teams in de regio. Sinds de evacuatie zijn middels meerdere vluchten, via Qatar en Pakistan, aanvullend enkele honderden Nederlanders en Afghanen met recht op verblijf uit Afghanistan overgebracht naar Nederland.

3.4 Kwetsbare burgers

Verwarde personen in het buitenland

Hulpverlening aan mensen die verward gedrag vertonen, krijgt sinds enkele jaren meer aandacht in de Nederlandse samenleving. In het buitenland zijn aandacht en voorzieningen voor deze doelgroep vaak nog minder goed ontwikkeld. Nederlandse burgers met verward gedrag krijgen in het buitenland dan ook niet altijd de zorg en ondersteuning van de lokale instanties die ze nodig hebben. Door deze soms beperkte lokale ondersteuning, melden personen met verward gedrag zich regelmatig bij een Nederlandse vertegenwoordiging. De mogelijkheden die de posten ter beschikking hebben om deze mensen te ondersteunen, waren echter beperkt.

In 2019 is een start gemaakt met onderzoek naar de mogelijkheden om mensen met verward gedrag in het buitenland beter te ondersteunen. In augustus dit jaar is op een negental vertegenwoordigingen een pilot van start gegaan, gericht op het verruimen van de handelingsruimte bij ondersteuning van de doelgroep. Zo kunnen middelen ingezet worden ter financiering van lokale hulp en in uitzonderlijke gevallen ook voor repatriëring. De doelgroep van de pilot is Nederlandse onderdanen die verward gedrag vertonen als gevolg van een aandoening, zoals een psychisch probleem, een verstandelijke beperking, dementie of verslaving. Mensen uit deze groep hebben vaker behoefte aan ondersteuning als zij geconfronteerd worden met 'levensproblemen' zoals financiële kwesties, dakloosheid of het verlies van dierbaren. Na deze pilot zal worden geëvalueerd of een dergelijk instrument effectief is en toegevoegde waarde heeft voor inzet op alle posten.

Sinds enkele maanden loopt er een pilot op een aantal posten om mensen met verward gedrag in het buitenland beter te ondersteunen.

In het komende jaar zal de mogelijkheid onderzocht worden om (m.b.v. instanties uit de geestelijke gezondheidszorg) een expertisecentrum in Nederland te realiseren dat ambassades en consulaten kan adviseren over hulpverlening aan personen met verward gedrag. Dit expertisecentrum zou ook kunnen ondersteunen bij het onderbrengen van personen bij een instantie zoals de GGZ of sociale dienst, bij terugkeer naar Nederland.

Slachtoffers van geweld in het buitenland

Als iemand slachtoffer wordt van geweld heeft dit vaak een grote impact. Voor personen die slachtoffer worden van geweld in het buitenland is die impact vaak nog groter door het verblijf in een vreemd land, vaak ook zonder aanwezigheid van naasten. Nederlanders die in het buitenland slachtoffer worden van geweld kunnen rekenen op consulaire bijstand. Deze consulaire bijstand komt in grote lijnen overeen met hulp die wordt geboden bij ziekenhuisopname of overlijden in het buitenland. Het ministerie van Buitenlandse Zaken kan contact leggen met de lokale autoriteiten en bemiddelen bij het inschakelen van de relevante instanties. Nieuw is dat met ingang van 1 mei 2021 het noodhulpfonds van het Fonds Slachtofferhulp is uitgebreid ten behoeve van nabestaanden van geweldsslachtoffers in landen buiten de Europese Unie. Voor deze uitbreiding ontvangt het Fonds Slachtofferhulp in 2021 en 2022 subsidie van het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Aanvragen voor een tegemoetkoming uit dit fonds kunnen worden ingediend via een tussenpersoon, zoals een medewerker van Slachtofferhulp Nederland of een advocaat. De subsidie wordt in beginsel verstrekt voor een duur van twee jaar en zal daarna worden geëvalueerd. Belanghebbenden vinden meer informatie op Rijksoverheid.nl.

Nabestaanden van geweldslachtoffers in landen buiten de EU kunnen nu ook een beroep doen op het noodhulpfonds van het Fonds Slachtofferhulp.

Slachtoffers van huwelijksdwang en achterlating

Ondanks de coronacrisis en het effect hiervan op internationale reizen, ging de hulp aan slachtoffers in het buitenland van huwelijksdwang en achterlating onverminderd door. Het ministerie van Buitenlandse Zaken werkt hierin nauw samen met het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating (LKHA). Slachtoffers die zich in het buitenland bevinden kunnen zich melden bij het 24/7 contactcenter, een ambassade of het LKHA. Op basis van amendement van het lid Koopmans c.s. 2019[5], heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken 100.000 euro beschikbaar gesteld voor het LKHA. Dit bedrag wordt ingezet voor onderzoek naar huwelijksdwang en achterlating in het buitenland, een campagne om bewustwording te vergroten en voor het noodfonds waarmee noodzakelijke kosten voor slachtoffers, zoals opvang in het buitenland, vergoed kunnen worden.

Huwelijksdwang:

In 2020 werden 6 meldingen huwelijksdwang ontvangen, waarvan in 2 gevallen huwelijksdwang werd vastgesteld. Bij 2 meldingen werd geen huwelijksdwang vastgesteld en 2 meldingen staan nog open. In 2019 werd in 3 gevallen huwelijksdwang vastgesteld.

Van de 2 gevallen van huwelijksdwang in 2020 zijn alle slachtoffers inmiddels terug in Nederland met ondersteuning van het ministerie van Buitenlandse Zaken en het LKHA.

Achterlating:

- In 2020 werd in 10 gevallen achterlating vastgesteld.
- In 2019 werd in 21 gevallen achterlating vastgesteld.
- Van de 10 gevallen waarbij werd vastgesteld dat er sprake was van achterlating, zijn 9 slachtoffers teruggekeerd met ondersteuning van het ministerie van Buitenlandse

[5] Kamerstuk 35 300-V nr.14, november 2019.

Rond de zomervakantie wordt jaarlijks een publiekscampagne gevoerd om slachtoffers, omstanders en professionals te attenderen op deze problematiek, het bewustzijn te vergroten en inzicht te geven in het handelingsperspectief. Deze campagne wordt interdepartementaal opgezet. In 2020 is geen campagne gevoerd vanwege de coronacrisis. In de zomer van 2021 is wel een publiekscampagne van start gegaan. De nadruk is daarin gelegd op het voorkomen van huwelijksdwang en achterlating, maar tevens op wat slachtoffers kunnen doen als zij zich al in het buitenland bevinden. Huwelijksdwang en achterlating raakt niet alleen het werk van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarom neemt het ministerie deel aan de rijksbrede aanpak van Schadelijke Traditionele Praktijken, gecoördineerd door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Ook onderhoudt het ministerie van Buitenlandse Zaken contact met een aantal *like-minded* landen over hun aanpak van huwelijksdwang en achterlating, zoals met het Verenigd Koninkrijk (VK). Niet alleen kan daardoor het beleid ten aanzien van huwelijksdwang en achterlating verder worden verbeterd, ook zijn er regelmatig zaken met een link naar een ander land, niet zelden het VK. Denk hierbij bijvoorbeeld aan Nederlandse slachtoffers met een Somalische achtergrond, die al jarenlang in het VK wonen.

In het notaoverleg Consulaire Zaken op 29 juni 2020 is toegezegd dat de minister van Buitenlandse Zaken in overleg zal gaan met de betrokken partijen om de kloof tussen het aantal potentiële gevallen en het aantal daadwerkelijke gevallen te verkleinen. Het belangrijkste uitgangspunt hierbij is dat slachtoffers beter bekend moeten zijn met de mogelijkheid zich bij een instantie als het LKHA, het 24/7 contactcenter of een ambassade te melden. Hieraan is aandacht besteed in de zomercampagne van 2021. De interdepartementale samenwerking bij de aanpak van Schadelijke Traditionele Praktijken wordt ook gevoed door kennis van betrokkenen. Zo hebben verschillende hulpverleners advies gegeven over de zomercampagne, met name over het bereiken van de doelgroepen. Op die manier kan de kloof verder verkleind worden.

In de zomercampagne is aandacht gegeven aan de mogelijkheid voor slachtoffers om zich te melden bij het LKHA, het 24/7 contact center of een ambassade.

Internationaal ontvoerde kinderen

Er is sprake van een internationale kinderontvoering als een kind (jonger dan zestien jaar), zonder toestemming van de personen of instanties die gezag hebben over het kind, is meegenomen naar, of wordt achtergehouden in, een ander land dan zijn of haar gewone verblijfplaats. Als het kind en/of een van de ouders de Nederlandse nationaliteit heeft, kan consulaire bijstand worden verleend. Wat die bijstand inhoudt, hangt af van de hulpvraag en van de mogelijkheden in het land waarnaar het kind is ontvoerd. Het ministerie van Buitenlandse Zaken werkt hierbij samen met de Centrale autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden van het ministerie van Justitie en Veiligheid ('Centrale autoriteit'). Ook staat het ministerie in contact met de gespecialiseerde organisatie Centrum Internationale Kinderontvoeringen ('Centrum IKO'), waar ouders terecht kunnen voor informatie over kinderontvoering.

Op verzoek van de Centrale autoriteit bemiddelt het ministerie van Buitenlandse Zaken in landen die niet zijn aangesloten bij het Haags Kinderontvoeringsverdrag 1980 over de terugkeer van ontvoerde

kinderen naar Nederland. Zo kan een ambassade officiële documenten, zoals Nederlandse juridische uitspraken, doorgeleiden aan de relevante lokale instanties. Het ministerie kan niet treden in een rechtsgang over kwesties van gezag, dat is aan de ouders zelf en aan de rechtsmacht van het land waarin het proces gevoerd wordt. Het ministerie heeft in principe ook geen rol bij een kinderontvoering naar een land dat is aangesloten bij het Haags Kinderontvoeringsverdrag 1980, tenzij de Centrale autoriteit hier om verzoekt.

Als de achtergebleven ouder met Nederlandse nationaliteit zelf in het buitenland acties start om zijn of haar kind legaal naar Nederland terug te halen en daarbij hulp vraagt aan de Nederlandse ambassade, dan kan de ambassade ondersteuning bieden. Zo kan de post informatie geven over lokale organisaties die behulpzaam kunnen zijn, waaronder informatie over familierechtadvocaten, indien de ouder een rechtszaak start. Het ministerie van Buitenlandse Zaken adviseert niet over specifieke advocaten, die keuze is geheel aan de ouder zelf.

3.5 Gedetineerden

Een bijzondere vorm van consulaire bijstand is de begeleiding van Nederlanders die zijn gedetineerd in het buitenland. Over de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland wordt jaarlijks in de Staat van het Consulaire gerapporteerd. Vorig jaar werd reeds melding gedaan van de impact van de coronacrisis op de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in 2020. Zo leidde de pandemie ertoe, alsook de maatregelen die veel landen ter beteugeling daarvan namen, dat tijdelijk minder of geen persoonlijke bezoeken aan gedetineerden konden worden gebracht. Maar ook dat er door reisbeperkingen minder nieuwe detenties in het buitenland zijn. Veel beperkende maatregelen golden wereldwijd het grootste deel van 2020. Lockdowns en andere maatregelen zetten zich voort in de eerste helft van 2021 en gelden in sommige landen tot op heden.

Nog steeds kan niet overal ter wereld naar gevangenissen worden gereisd om Nederlandse gedetineerden te bezoeken. Naast reisbeperkingen zijn in sommige landen gevangenissen ook tijdelijk gesloten geweest voor alle bezoekers en soms zelfs voor inkomende goederen inclusief post. In deze situatie lag de focus vooral op het krijgen van contact met de gedetineerden op andere manieren dan fysiek bezoek. In veel landen was contact mogelijk via telefoon, e–mail, schriftelijk of videobellen. Ook is soms versterkt ingezet op contact via het Nederlandse (familie–) thuisfront. De situatie ten aanzien van reizen en bezoeken in Europa en de Verenigde Staten is inmiddels sterk verbeterd. Echter, in veel andere landen gelden nog steeds coronamaatregelen en zijn contactmogelijkheden beperkt. In landen zonder beperkingen wordt de begeleiding op de reguliere manier weer actief opgepakt met onder meer persoonlijke bezoeken door de consulair medewerkers van het ministerie en de vrijwilligers van Bureau Buitenland van Reclassering Nederland en in enkele landen via de Stichting Epafras.

Het aantal gedetineerden in 2020 nam wereldwijd verder af ten opzichte van 2019 en voorgaande jaren. Mogelijk is deze daling mede veroorzaakt door de internationale reisbeperkingen in 2020, maar dat valt niet met zekerheid vast te stellen. De daling past namelijk ook in de algemeen dalende trend van het aantal gedetineerden in het buitenland sinds 2013. De gedetailleerde cijfers over gedetineerdenbegeleiding in 2020 staan vermeld in de annex, hieronder de belangrijkste over 2020.

Totaal aantal Nederlandse gedetineerden, per jaar

	2019	2020
Totaal	**1741**	**1528**
Vrouwen	173	114
Mannen	1564	1411
Onbekend	4	3
Gedetineerd in Europa	1211	1095
Drugsdelict	938	423
Percentage drugsdelict	54%	28%



Naast de personele en financiële inzet op gedetineerdenbegeleiding door het ministerie van Buitenlandse Zaken zelf, subsidieert het ministerie activiteiten op het gebied van begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland door onafhankelijke organisaties. Het huidige subsidiekader heeft een looptijd van vier jaar (2020–2023). De subsidies die worden verleend t.b.v. resocialisatie, psychosociale, maatschappelijke en geestelijke zorg staan hierin centraal. Andere subsidieonderdelen zijn aanvullende juridische ondersteuning en een tijdschrift voor Nederlandse gedetineerden in het buitenland. De subsidie ontvangende organisaties en de subsidiebedragen in 2020 staan vermeld in de annex.

3.6 Terugkeerders

Circa 120 Nederlandse uitreizigers zijn nog in Syrië, Irak of Turkije. Daarnaast verblijven in de regio nog bijna 200 minderjarigen met een Nederlandse link.[6]. De meesten van hen verblijven in Koerdische kampen in Noordoost Syrië. Niet allen zullen de Nederlandse nationaliteit hebben en/of naar Nederland willen komen. Het afgelopen jaar zijn er, net als in voorgaande jaren, slechts enkele mensen via omliggende landen uit Syrië naar Nederland teruggekeerd. Door intensieve afstemming met lokale autoriteiten in de regio en de Nederlandse veiligheidsketen, maakt de consulaire dienst mogelijk dat dit gecontroleerd en onder begeleiding geschiedt. Daarnaast heeft er in 2021 een speciale operatie plaatsgevonden waarmee een Nederlandse verdachte en haar twee kinderen, evenals een slachtoffer van internationale kinderontvoering, naar Nederland zijn overgebracht. Het ministerie van Buitenlandse zaken vervult daarin, mede met het oog op zijn consulaire taken, een essentiële rol. Toekomstige inzet voor deze groep is afhankelijk van juridische ontwikkelingen en politieke besluitvorming. Een besluit tot repatriatie wordt vooralsnog gekoppeld aan een uitspraak van de rechter en het risico op straffeloosheid.

[6] https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorisme/dreiging/uitreizigers-en-terugkeerders, oktober 2021.

Hoofdstuk 4 – Nederlanders die buiten Nederland (gaan) wonen, werken of studeren

4.1 Inleiding

Ruim 1 miljoen Nederlanders wonen, werken of studeren voor kortere of langere tijd in het buitenland. Zij moeten vaak op afstand zaken met de Nederlandse overheid regelen. Daarbij gaat het om diensten waar het ministerie van Buitenlandse Zaken zelf verantwoordelijk voor is, zoals reisdocumenten, legalisaties en verklaringen. Maar ook om diensten waar andere overheidsorganisaties verantwoordelijkheid voor dragen, zoals AOW, belastingzaken, een Burgerservicenummer of studiefinanciering.

DCV werkt met 12 overheidsorganisaties samen om dit geheel aan dienstverlening centraal te ontsluiten. Dit geldt niet alleen voor Nederlanders in het buitenland, maar ook voor niet-Nederlanders die, bijvoorbeeld door eerder verblijf in ons land, een relatie met de Nederlandse overheid hebben en daar rechten en plichten aan ontlenen.

Bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer van maart 2021 waren er signalen dat sommige Nederlanders in het buitenland misschien niet op tijd over een (nieuw) ID-bewijs konden beschikken. De mogelijkheden voor Nederlanders in het buitenland om hun stem uit te brengen werden daarom

Naast het afschalen en weer hervatten van dienstverlening als gevolg van corona, is in 2020 en 2021 verder gewerkt aan de modernisering en digitalisering van onder andere het reisdocumentenproces, consulaire verklaringen en de uitgifte van DigiD. Ook kreeg de verbreding van de dienstverlening in het kader van Project Loket Buitenland verder vorm.

4.2 Reis- en identiteitsdocumenten

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is de uitgevende organisatie voor de verstrekking van reisdocumenten aan Nederlanders in het buitenland. 2020 was een bijzonder jaar. Niet alleen vanwege de impact die de coronapandemie had op de dienstverlening, maar ook was dit het eerste volledige jaar onderhevig aan de 'paspoortdip', een periode waarin minder documenten aangevraagd worden, vanwege de verlenging van de geldigheidsduur van 5 naar 10 jaar. Het afgelopen jaar kende om die redenen flinke schommelingen in de aantallen aanvragen. Daarnaast werd de dienstverlening verder doorontwikkeld door middel van de introductie van de NIK met e-functionaliteit en de voorbereiding op de NIK met biometrische gegevens (vingerafdrukken). In het onderstaande wordt ingegaan op deze ontwikkelingen.

Dienstverlening reisdocumenten in coronatijd (afschalen, opschalen, nooddienstverlening)

Na de uitbraak van de coronapandemie is de reguliere dienstverlening op het gebied van reisdocumenten in maart 2020 wereldwijd tijdelijk afgeschaald. Concreet betekende dit dat de mogelijkheid voor Nederlanders in het buitenland om reisdocumenten aan te vragen – en vervolgens uitgereikt te krijgen – bij aanvang van de pandemie op veel plaatsen beperkt is geweest tot urgente gevallen (nooddienstverlening). Omdat verstrekking van reisdocumenten wordt geschaard onder vitale dienstverlening, is met ingang van 19 juni 2020 de reguliere dienstverlening voor verstrekking van reisdocumenten in het buitenland grotendeels hervat.

Het weer opstarten van de reguliere reisdocumentendienstverlening is naar wens verlopen, maar er waren wel enkele uitdagingen. Er is van alles ondernomen om de klant, naast de nooddienstverlening, zoveel mogelijk tijdig te kunnen bedienen. Zo was het op sommige posten lastig binnen een redelijke termijn een afspraak te maken om een aanvraag in te kunnen dienen. In die gevallen werd geïnventariseerd wat de oorzaak hiervan was en of het mogelijk was deze afspraakwachttijden te

verkorten. Ook deed zich een uitdaging voor rondom de verkiezingen voor de Tweede Kamer van maart 2021. Voor het uitbrengen van een stem voor deze verkiezingen was een kopie van een geldig ID-bewijs nodig. Omdat er signalen waren dat sommige Nederlanders in het buitenland misschien niet op tijd over een -nieuw- ID-bewijs konden beschikken, is de minister van BZK akkoord gegaan met de mogelijkheid dat Nederlanders in het buitenland hun stem in maart 2021 konden uitbrengen, gebruikmakend van een paspoort of Nederlandse identiteitskaart die maximaal 1 jaar was verlopen in combinatie met een Verklaring Bezit Nederlanderschap (VBN). Een VBN kan ook worden aangevraagd door Nederlanders die verlies van hun Nederlanderschap willen voorkomen. Zo'n VBN kan sinds kort na de uitbraak van de coronapandemie volledig digitaal worden aangevraagd. Hierdoor hoeven de aanvragers dus niet meer naar de posten te reizen en kunnen aanvragen ook doorgang vinden indien bijvoorbeeld een lockdown van kracht is.

Door de coronapandemie hebben het afgelopen jaar een aantal consulaire spreekuren helaas geen doorgang kunnen vinden. Bij een consulair spreekuur wordt middels het mobiel vingerafdrukopname apparaat (MVA) op een andere plaats dan waar de ambassade of het consulaat gevestigd is aanvragen voor paspoorten en identiteitskaarten ingenomen. Inmiddels wordt het MVA weer gebruikt op plaatsen waar consulaire spreekuren georganiseerd kunnen en mogen worden, rekening houdend met de lokale coronamaatregelen.

In 2019 begon de paspoortdip omstreeks maart – april. Door de coronapandemie zijn er in het jaar 2020 wereldwijd aanzienlijk minder aanvragen voor reisdocumenten ingediend dan waarop (zonder corona) was gerekend. In 2020 zijn door het ministerie van Buitenlandse Zaken ongeveer 33.000 aanvragen voor reisdocumenten behandeld ten opzichte van ongeveer 69.000 in het jaar 2019. Deels is dit verklaarbaar vanwege de zogenaamde paspoortdip. Een ander deel werd veroorzaakt doordat klanten door lokale coronareisbeperkingen en tijdelijke sluiting van posten niet altijd de mogelijkheid hadden om een nieuw reisdocument aan te vragen. Deze uitgestelde vraag noemen we de virtuele voorraad. Op basis van informatie van de posten en historische informatie is een schatting gemaakt van deze virtuele voorraad. Er heeft inmiddels een inhaalslag plaatsgevonden waardoor het aantal aanvragen per week in 2021 hoger is dan we (normaal gesproken, zonder corona) zouden hebben verwacht. Op dit moment kan de inname van reguliere aanvragen voor een paspoort of een identiteitskaart op sommige plekken nog enigszins beperkt worden door lokale coronamaatregelen die bijvoorbeeld het reizen naar een post bemoeilijken.

Nooddocumenten

De afgifte van noodreisdocumenten is nooit stilgelegd waardoor Nederlanders in geval van nood of hoge urgentie altijd het land van verblijf konden verlaten. Ook Nederlanders die nog een andere nationaliteit hebben (bipatride) en afhankelijk zijn van het tijdig vernieuwen van hun reisdocument voor het behoud van hun Nederlanderschap, konden met de verstrekking van een LP het verlies van het Nederlanderschap voorkomen. Tevens werd het mogelijk gemaakt om digitaal een Verklaring Bezit Nederlanderschap aan te vragen, waarmee verlies van het Nederlanderschap eveneens voorkomen kan worden.

Terugblik introductie Nederlandse identiteitskaart met inlogfunctie

Per 1 januari jl. is een vernieuwde Nederlandse identiteitskaart (e-NIK) geïntroduceerd. Deze vernieuwde identiteitskaart bevat een chip met een inlogfunctie, waarmee burgers via DigiD op hoog betrouwbaarheidsniveau kunnen inloggen bij de Nederlandse overheid, de zorg of pensioenfonds. Het inloggen met deze identiteitskaart geeft extra zekerheid en zorgt voor maximale bescherming van

persoonsgegevens. Om dit te waarborgen is het aanvraag- en uitgifteproces van de Nederlandse identiteitskaart aangepast. Naast het in persoon uitreiken van een Nederlandse identiteitskaart op een aanvraaglocatie, kon de NIK voorheen via aangetekende post verzonden worden. Het verzenden van een Nederlandse identiteitskaart verloopt nu via koeriersdiensten die aan de deur de identiteit controleren en de post overhandigen aan de geadresseerde. Zoals het voorheen niet in elk land mogelijk was om via aangetekende post te verzenden, geldt ook voor het verzenden met een koeriersdienst dat dit niet overal mogelijk is. In die landen dient men de identiteitskaart in persoon op te halen bij de aanvraaglocatie.

Vingerafdrukken op de NIK en het vervallen van de alternatieve verschijningsplicht

Op 2 augustus 2021 is het nieuwe model van de Nederlandse identiteitskaart geïntroduceerd. Deze nieuw vormgegeven kaart bevat een EU-vlag met de letters NL, een nieuw kinegram, twee vingerafdrukken van de kaarthouder en het BSN in een QR-code op de achterzijde van de kaart. Deze wijziging is ter uitvoering van de EU-verordening biometrie op identiteitskaarten en heeft als doel om zo identiteitskaarten binnen de Europese Unie te laten voldoen aan een aantal minimale veiligheidseisen. Deze aanpassingen betekenen een toename in handelingen bij de uitgevende instanties, namelijk het afnemen van twee vingerafdrukken. De vingerafdrukken mogen uitsluitend worden gebruikt om te verifiëren of een persoon bij het document hoort en als controle van de authenticiteit van het document. Het aanvragen van de nieuwe NIK heeft zodoende enkele gevolgen voor de Nederlander in zowel het binnenland als het buitenland.

Het online paspoortaanvraagformulier is in ontwikkeling en reeds beschikbaar voor de ambassades Bern, Tel Aviv en Buenos Aires.

Gedurende het aanvraagproces voor de nieuwe NIK moet minimaal eenmaal persoonlijk contact zijn tussen de aanvrager en voor het innemen van een aanvraag gemachtigd personeel. Deze verschijningsplicht dient ter identificatie en het afnemen van vingerafdrukken, zoals ook voor een paspoort gebeurt. Hiermee vervalt de alternatieve verschijningsplicht welke voorheen in specifieke gevallen toegepast kon worden bij het aanvragen van een NIK. Middels de alternatieve verschijningsplicht konden derden, zoals een arts, notaris of een lokale autoriteit, een verklaring aan de aanvrager afgeven, waarmee op alternatieve wijze en op afstand de identiteit van de aanvrager vastgesteld kon worden. Personen die wegens ziekte of andere zwaarwegende omstandigheden niet in persoon op de ambassade of consulaat-generaal kunnen verschijnen, kunnen nu een aanvraag indienen tijdens een consulair spreekuur of verzoeken om een huisbezoek. Middels een mobiel vingerafdrukopname-apparaat (MVA) worden dan de vingerafdrukken op locatie afgenomen.

Met het aanbieden van mogelijkheden om op een andere locatie dan een EDV, een ambassade of consulaat-generaal een aanvraag voor een paspoort of identiteitskaart in te dienen, zijn kosten gemoeid. Daarom wordt er een toeslag van €22,70 geheven voor deze dienstverlening. Door het introduceren van een toeslag kan het ministerie van Buitenlandse Zaken de consulaire spreekuren beter, doelgerichter en breder organiseren en een huisbezoek in geval van zwaarwegende redenen mogelijk maken.

Stand van zaken modernisering/digitalisering

Het kabinet zet zich in om de dienstverlening op het gebied van reis- en identiteitsdocumenten aan Nederlanders in het buitenland voortdurend te verbeteren, door deze dichterbij de klant te brengen en zoveel mogelijk te digitaliseren. Randvoorwaarden hierbij zijn veiligheid en betrouwbaarheid. Hieronder zijn de stappen weergegeven die het ministerie van Buitenlandse Zaken het afgelopen jaar heeft gezet op het vlak van digitalisering van het aanvraagproces en het uitbreiden van de

samenwerking met externe dienstverleners (EDV's). Ook voert het ministerie van Buitenlandse Zaken, samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, onderzoeken uit naar (mogelijke) innovaties voor het verbeteren van de dienstverlening van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. De Kamer is per brief[7] geïnformeerd over de vorderingen en concrete stappen die naar aanleiding van deze onderzoeken worden gezet. Het ministerie van Buitenlandse Zaken werkt aan een maximale digitalisering van aanvragen van reis- en identiteitsdocumenten. Hoewel een volledig digitaal aanvraagproces, zonder verschijning in persoon, op dit moment gezien de Europese wetgeving, betrouwbaarheid en veiligheid van de beschikbare techniek niet aan de orde is, zorgt de digitalisering van aanvragen nu reeds voor een betere dienstverlening aan de klant. Het is de bedoeling dat Nederlanders vanuit huis hun paspoortaanvraagformulier kunnen invullen, digitaal aanleveren met de gevraagde documenten en online kunnen betalen. De invoering van het digitaal aanvraagproces gaat gefaseerd. Het online aanvraagformulier is inmiddels ontwikkeld en de afgelopen periode getest bij de ambassade in Bern. Op basis van deze ervaringen is een volgende versie van het online aanvraagformulier ontwikkeld, dat beschikbaar is voor de ambassades in Bern, Tel Aviv en Buenos Aires. De inzet is om na het opdoen van bredere ervaringen op deze locaties over te gaan op wereldwijde uitrol van het online aanvraagformulier in het laatste kwartaal van 2021. Vervolgens zal het ministerie toewerken naar de mogelijkheid als klant dit aanvraagformulier ook digitaal te kunnen aanleveren.

Inzet externe dienstverleners (EDV's)

Naast digitalisering van het aanvraagproces, zet het ministerie van Buitenlandse Zaken zich in om Nederlanders in het buitenland dichter bij huis te helpen. Nederlanders in het buitenland kunnen hun paspoort of identiteitskaart aanvragen bij de consulaire afdeling van een ambassade of consulaat-generaal, of bij een aangewezen gemeente in Nederland, zoals een grensgemeente of bij de Schipholbalie van de gemeente Haarlemmermeer. Sinds mei 2021 is het voor Nederlanders in het Verenigd Koninkrijk mogelijk om bij een externe dienstverlener in Birmingham een aanvraag voor een paspoort of identiteitskaart in te dienen. In Q4 2021 wordt de EDV in Birmingham geëvalueerd voor wat betreft het paspoortproces. Daarnaast zal het ministerie van Buitenlandse Zaken bezien welke volgende locaties mogelijk zijn om deze dienstverlening verder uit te breiden vanaf 2022, waarbij met name gekeken zal worden naar locaties in landen waar sprake is van grote reisafstanden en een omvangrijke Nederlandse gemeenschap. De ervaring van de locatie Birmingham, waar relatief veel bewerkelijke en complexe paspoortaanvragen worden ingediend, zal worden meegewogen bij de keuze van nieuwe locaties waar het ministerie van Buitenlandse zaken deze dienstverlening verder zal uitrollen.

Nederlanders in het buitenland kunnen een paspoort- of identiteitskaartaanvraag ook indienen bij de locatie van een externe dienstverlener in Edinburgh, Londen, Chicago, Edmonton, Perth, en sinds mei 2021 ook in Birmingham.

Registratie Niet-ingezetenen (RNI)

Samen met het ministerie van BZK en de uitvoeringsorganisatie RvIG werkt het ministerie van Buitenlandse Zaken de aansluiting als Aangewezen Bestuursorgaan (ABO) verder uit. Dit met als doel dat vanaf begin 2022 de in het buitenland wonende Nederlandse burgers kunnen worden ingeschreven of wijzigingen kunnen worden doorgevoerd in de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) zodra men een reisdocument aanvraagt. Het RNI is onderdeel van de Basis Registratie Personen (BRP). Deze ontwikkeling heeft diverse voordelen voor de Nederlandse burger in het buitenland. Bij een herhaalaanvraag voor een reisdocument zal het minder vaak nodig zijn om eerder afgegeven

[7] Kamerstuk vergaderjaar 2020-2021, 25 764, nr. 129

ondersteunende documenten opnieuw te overleggen. Voor nog niet in de RNI ingeschreven Nederlanders geldt dat ze zich niet meer hoeven te melden bij een van de RNI-gemeenten in Nederland om bijvoorbeeld een BSN te verkrijgen, maar dat dit in het buitenland mogelijk wordt. Doordat de burger is ingeschreven in de BRP is tevens een DigiD aanvraag mogelijk. Met een DigiD code, een BSN-nummer en actuele gegevens die zijn opgenomen in de BRP wordt het voor deze doelgroep eenvoudiger om digitale overheidsdiensten af te nemen. Daarnaast zal in 2022 een onderzoek worden uitbesteed om beter in kaart te brengen waar Nederlanders in het buitenland zich bevinden en welke ondersteuning zij van de overheid verwachten.

4.3 Legalisatie, aktes en verklaringen

Consulaire verklaringen

Nederlanders in het buitenland kunnen om verschillende redenen een consulaire verklaring nodig hebben. Bijvoorbeeld voor het vernieuwen van een rijbewijs of op verzoek van een Nederlandse instantie of lokale autoriteiten in het buitenland. Met uitzondering van een verklaring van in leven zijn, waarvoor nog steeds een verschijningsplicht geldt, kunnen deze verklaringen zoals een verklaring van woonplaats, een verklaring van Nederlanderschap, een verklaring omtrent de burgerlijke staat of huwelijksbevoegdheid digitaal worden aangevraagd en sinds 2020 online worden betaald. Ook kunnen zogeheten visumondersteuningsbrieven worden aangevraagd waarmee in het buitenland verblijvende Nederlanders een visum of verblijfsvergunning kunnen aanvragen en zo hun verblijf aldaar kunnen verlengen. Grote pensioenorganisaties zoals SVB en ABP doen onderzoek naar de mogelijkheid om op afstand vast te stellen of hun cliënten nog in leven zijn waarmee op termijn de noodzaak van een verklaring van in leven zijn grotendeels zou komen te vervallen.

Sinds 2020 kunnen verklaringen zoals een verklaring van woonplaats, een verklaring van Nederlanderschap, een verklaring omtrent de burgerlijke staat of huwelijksbevoegdheid zowel digitaal worden aangevraagd als ook online

Akten van de burgerlijke stand

In twaalf landen hebben de Nederlandse ambassades nog een beperkte burgerlijke stand bevoegdheid en kunnen Nederlanders terecht voor het opmaken van geboorte- en overlijdensaktes. Ambassades en consulaten die nu geen burgerlijke standsbevoegdheid meer hebben, maar dat vóór 1 januari 2012 op grond van het Consulair Besluit van 1981 wel hadden, hebben nog wel de bevoegdheid kantmeldingen te plaatsen en uittreksels of afschriften te verstrekken van de bij die posten berustende aktes van de burgerlijke stand.

Legalisatie

Legalisatie is het geschikt maken van een document voor gebruik in een ander land. Het ministerie van Buitenlandse Zaken legaliseert zowel Nederlandse documenten voor gebruik in het buitenland als buitenlandse documenten voor gebruik in Nederland. In 2016 is het ministerie van Buitenlandse Zaken begonnen met het afbouwen van legalisatie van buitenlandse documenten voor gebruik in Nederland en heeft in ongeveer 40 landen legalisatie reeds stopgezet. Het voornemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken is om, in overleg met ketenpartners, ook in de resterende 28 landen legalisatie af te bouwen. Momenteel is het ministerie van Buitenlandse Zaken in gesprek met de ketenpartners hoe een goed alternatief opgezet kan worden voor legalisatie door het ministerie van Buitenlandse Zaken waarbij de authenticiteit van buitenlandse documenten gecontroleerd blijft worden. Legalisatie bevestigt alleen de authenticiteit van een buitenlands document en geeft geen oordeel of de inhoud van het document ook juist is.

4.4 Nederlandse nationaliteit

Optieprocedure Nederlandse nationaliteit

Personen die voor 1 januari 1985 geboren zijn uit een Nederlandse moeder en een niet-Nederlandse vader, of van wie dit voor een van de ouders het geval is, kunnen onder bepaalde voorwaarden de Nederlandse nationaliteit verkrijgen middels een optieverklaring. Op jaarbasis worden op de posten circa 700 optie-aanvragen ingenomen. Dit betekent dat een aanvrager een verklaring aflegt over zijn/haar Nederlandse afkomst. Daarvoor dient met verschillende documenten bewijs te worden geleverd, afhankelijk van iemands situatie. Na advies te hebben ingewonnen bij de IND, bevestigt de CSO in Den Haag deze verklaring. Daarna reikt de ambassade of het consulaat de bevestiging uit tijdens een ceremonie. Hierna is de aanvrager Nederlander. Momenteel wordt gewerkt aan een wettelijke optieregeling voor personen die na de inwerkingtreding van het Europese Verdrag van Maastricht het Nederlanderschap van rechtswege hebben verloren en daardoor tevens het EU-onderdaanschap zijn kwijtgeraakt.

Het inburgeringsexamen voor naturalisatie

Wie via naturalisatie Nederlander wil worden, moet onder andere zijn ingeburgerd. Dit wil zeggen dat de verzoeker voldoende kennis heeft van de Nederlandse taal en samenleving. Om dat aan te tonen moet een inburgeringsexamen worden behaald. Het inburgeringsdiploma is één van de voorwaarden voor het indienen van een naturalisatieverzoek. Het inburgeringsexamen voor naturalisatie kan zowel worden afgelegd op een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland, als bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) in Nederland. Voor examens die in het buitenland worden afgelegd, is het ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de examenafname. Hiervoor wordt samengewerkt met DUO van het ministerie van OCW. Het ministerie van SZW is beleidsmatig verantwoordelijk. Het uiteindelijke verzoek om naturalisatie wordt beoordeeld door de IND.

Naturalisatie

Wanneer is voldaan aan het inburgeringsvereiste, kan op de Nederlandse ambassade of consulaat een naturalisatieverzoek worden ingediend. De ambassade of het consulaat bekijkt in dat geval samen met de verzoeker of de persoon aan de voorwaarden voldoet. Zo nodig wordt hulp geboden bij het indienen van het verzoek en bij het aanleveren van ondersteunende documenten. Als de verzoeker voldoet aan de voorwaarden voor naturalisatie, stelt de ambassade of het consulaat een advies op voor de IND en stuurt dat samen met het verzoek om Naturalisatie tot Nederlander naar de IND. De ambassade of het consulaat geeft alleen een advies. De uiteindelijke beslissing bij naturalisatie wordt genomen door de IND.

Bij de DigiD-pilot hebben al ruim 2500 Nederlanders woonachtig in het buitenland, van Rusland tot India en van Zuid-Afrika tot Nicaragua, hun DigiD activeringscode ontvangen tijdens een videobelafspraak met het 24/7 Contactcenter

4.5 DigiD

Voor Nederlanders in het buitenland is het lastig om een DigiD activeringscode te verkrijgen. Zij moeten daarvoor reizen naar een van de 14 balies wereldwijd op ambassades, dan wel naar Aruba, Bonaire, Curaçao en St-Maarten, of naar een van de grensgemeenten in Nederland. Dat is in normale tijden al lastig, maar in coronatijd met vergaande reisbeperkingen des temeer. Hierdoor bleek het bestaande balie-uitgifte proces niet meer toereikend. In mei 2021 heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken daarom in samenwerking met Logius een kleinschalige pilot uitgevoerd met het verstrekken van de DigiD activeringscode tijdens een videobelafspraak met het 24/7 Contactcenter, waarbij een online identiteitsverificatie werd gedaan. Dit verliep dermate succesvol en blijkt zo

duidelijk in een behoefte te voorzien, dat de pilot in juli is verlengd, ook vanwege de invoering van het Digitale Corona Certificaat. Inmiddels zijn tot eind september ruim 2500 DigiD-activeringscodes via videobellen verstrekt. Het streven is deze dienstverlening begin 2022 structureel te gaan aanbieden voor de Nederlander die woonachtig is in het buitenland en de EER burger die reeds een relatie met de Nederlandse overheid heeft en in het buitenland woont.

4.6 Stemmen in het buitenland

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 wederom een rol gespeeld bij het faciliteren van het stemproces voor Nederlanders in het buitenland. Zo'n 63.000 Nederlandse kiezers in het buitenland hebben hun stem uitgebracht. Zij konden hun briefstem direct opsturen naar de Gemeente Den Haag, of afleveren bij een Nederlandse vertegenwoordiging waarna deze met de diplomatieke koerier werd opgestuurd naar Nederland. Bij de Tweede Kamerverkiezingen in maart jl. werd voor het eerst geen gebruik meer gemaakt van fysieke briefstembureaus op ambassades. Dit vanwege de COVID-19 situatie en gezien het beperkte aantal kiezers dat hier in normale tijden gebruik van maakt. Het Ministerie en het postennetwerk hebben eveneens een actieve rol gespeeld in de communicatie naar de kiezers in het buitenland over het stemproces.

4.7 Project Loket Buitenland

Ondanks de sterk toegenomen drukte in 2020 en 2021 is de verbreding van dienstverlening in het kader van Project Loket Buitenland voortgezet. Iedere paar maanden is er voor mensen die in het buitenland (gaan) wonen, werken of studeren informatie over producten en diensten van de betrokken uitvoeringsorganisaties aan de website toegevoegd en bij het contact center ondergebracht. Over de grenzen van organisaties heen en in samenhang, vanuit het perspectief van de burger en steeds meer op basis van levensgebeurtenissen. Zodat burgers weten wat zij met de overheid moeten regelen of waar zij aanspraak op kunnen maken. Inmiddels is over alle producten en diensten die binnen het bereik van het project vallen informatie beschikbaar. Dat wordt vervolgens, ook na afloop van het project medio 2022, verder doorontwikkeld en uitgebreid aan de hand van kwaliteitsmonitoring en feedback van burgers.

Ook de communicatie is en wordt verder geïntensiveerd. In oktober 2020 werd gestart met berichten via een nieuw Facebookaccount om de doelgroep in het buitenland bekender te maken met de rijksbrede reikwijdte van Nederland Wereldwijd. Recent is daar een Instagramaccount aan toegevoegd. Medio november start een internationale publiekscampagne om de bekendheid van Nederland Wereldwijd als centrale ingang bij de overheid verder te vergroten onder Nederlanders die in het buitenland (gaan) wonen, werken of studeren.

Hoofstuk 5 – Mensen die ons land willen bezoeken of zich hier willen vestigen

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de dienstverlening aan mensen die ons land willen bezoeken of zich hier willen vestigen. Dat zijn bijvoorbeeld visumplichtige derdelanders die voor kortere of langere duur naar Nederland willen komen. In het bijzonder wordt stilgestaan bij het visumbeleid in Coronatijd, alsmede de Nederlandse inzet met betrekking tot de bredere ontwikkelingen van het Europees (Schengen)visumbeleid. De Coronacrisis heeft de noodzaak voor de reeds in gang gezette modernisering en digitalisering van de dienstverlening versterkt. Dit geldt ook voor het visumproces. Daarom gaat dit hoofdstuk tevens in op de recente moderniseringsontwikkelingen en welke voordelen de klant daarvan heeft.

5.2 Ontwikkelingen op het gebied van EU-inreisverbod, visumbeleid en afgifte Schengenvisa

Inwerkingtreding nieuwe Visumcode

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is beleids- en uitvoeringsverantwoordelijk voor visa voor kort verblijf (een periode van maximaal 90 dagen binnen een periode van 180 dagen in het Schengengebied). De IND heeft een gemandateerde uitvoeringsrol voor de advisering op voorleggingszaken in eerste aanleg, het beslissen op visa bezwaarschriften en afhandelen van beroepszaken. De afgifte van visa voor kort verblijf is geregeld in de Visumcode (EU-verordening nr. 810/2009). Op 1 februari 2020 trad de nieuwe Visumcode in werking die een aantal belangrijke wijzigingen voor het Schengenvisumbeleid bevat. Deze wijzigingen werden vrijwel meteen ingehaald door de wereldwijde impact van de Coronacrisis op de visumafgifte ten gevolge van lockdowns binnen en buiten Europa, het EU-inreisverbod en vliegverboden, die in zekere mate tot op heden voortduren. Waar in de laatste jaren voorafgaand aan de Coronacrisis een structurele groei van 10% in het aantal Schengenvisumaanvragen zichtbaar was, maakte de Coronacrisis daar een abrupt einde aan. In 2019 werden ongeveer 740.000 Schengenvisa aangevraagd; in 2020 daalde dit aantal naar ongeveer 170.000 aanvragen (een daling van 77 %). De prognose voor 2021 is dat het aantal visumaanvragen maximaal 145.000 bedraagt.

EU-inreisverbod en grensbeleid

In maart 2020 werden de toegangsvoorwaarden voor personen die naar Nederland wilden reizen verscherpt. Dit betrof in eerste instantie een inperking van alle niet-noodzakelijke reizen van personen uit alle derde landen, met als doel de verspreiding van het COVID-19 virus tegen te gaan. Ook gold tot medio april 2020 een vliegverbod voor passagiersvluchten uit risicogebieden met een hoge besmettingsgraad. Op dat moment waren honderden burgers op internationale vluchten onderweg naar Nederland, voor doorreis naar andere landen. Doordat ook veel andere landen hun buitengrenzen sloten, strandden veel van deze personen op Schiphol. Omdat deze personen in principe Nederland niet binnen mochten, heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken ad hoc en in nauwe samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid en het IND-Grenskantoor, een protocol opgesteld om deze burgers onder voorwaarden binnen te kunnen laten. Daarbij werd ook een beroep gedaan op buitenlandse ambassades om – zo nodig – consulaire bijstand te verlenen aan hun eigen onderdanen.

Op 18 maart 2020 heeft Nederland een inreisbeperking ingesteld voor niet-noodzakelijke reizen van personen vanuit derde landen naar alle EU- en Schengenlidstaten en het Verenigd Koninkrijk (VK) om verspreiding van het COVID-19 virus tegen te gaan. Personen uit landen buiten de EU of

Schengenzone en het VK konden hierdoor niet naar Nederland reizen. Bij het instellen van dit inreisverbod is vanwege het maatschappelijk en economisch belang door de EU een lijst opgesteld met uitzonderingscategorieën voor reizigers die ondanks het EU-inreisverbod toch naar de EU of de Schengenlanden en het VK mogen reizen. Deze EU-lijst is opgesteld in de zoektocht naar een goede balans tussen de bestrijding van het coronavirus en het minimaliseren van de negatieve gevolgen van de EU-inreisbeperking. Het voorkomen van verspreiding van het COVID-19 virus staat hierbij voorop. De toepassing van het EU-inreisverbod en de lijst van uitzonderingscategorieën is aan de lidstaten.

Vanaf 1 juli 2020 werd een nieuw EU-inreisverbod van kracht waarbij een onderscheid is aangebracht tussen reizigers uit 'veilige landen' (op basis van de gezondheidssituatie en ontwikkelingen rondom Corona), en 'niet-veilige' landen buiten de EU. Voor de visumafgifte betekende dit dat Nederland in de door de EU als veilig aangemerkte landen weer visa kon verstrekken aan alle categorieën, maar in niet-veilige landen enkel binnen de uitzonderingscategorieën van het inreisverbod. Voor China geldt dat op Europees niveau is besloten het reciprociteitsprincipe toe te passen, ongeacht de gezondheidssituatie. Dat betekent dat reizigers uit China vooralsnog alleen welkom zijn voor essentiële reizen.

Ter aanvulling op de uitzonderingscategorieën van het EU-inreisverbod heeft Nederland enkele nationale uitzonderingscategorieën gecreëerd: een regeling voor langeafstandsrelaties met ingang van 27 juli 2020, topsporters per 14 september 2020, zakenreizigers die aantoonbaar een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie en samenleving per 16 september 2020, professionals in de culturele en creatieve sector, journalisten en onderzoekers met ingang van 16 oktober 2020 en later nog een uitbreidingsmogelijkheid voor familiebezoek. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft zich samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid (beleidsverantwoordelijk voor het inreisverbod) en andere ketenpartners binnen de Rijksoverheid ingezet voor duidelijke handelingskaders om op een efficiënte wijze aan dit beleid uitvoering te geven. Tegelijkertijd werden enkele uitzonderingscategorieën door het kabinet tussentijds opgeschort vanwege de ontdekking van nieuwe, besmettelijkere virusvarianten en als mitigerende maatregel ter voorkoming van de verspreiding daarvan.

Tot slot heeft Nederland op 1 juli 2021 de herziening van Raadsaanbeveling 2020/912 inzake de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing daarvan geïmplementeerd. Reizigers die volledig gevaccineerd zijn met een door de EMA/WHO erkend vaccin zijn inmiddels ook vrijgesteld van het EU-inreisverbod, behalve wanneer zij afkomstig zijn uit een zeer hoog risicogebied vanwege de aanwezigheid van een zorgwekkende virusvariant.

Aanvullende nationale inreismaatregelen

Na de ontdekking van nieuwe besmettelijke virusvarianten eind december 2020 werd een (nationaal) vlieg- en aanmeerverbod ingesteld voor het Verenigd Koninkrijk, gevolgd door een vliegverbod voor een aanvullend aantal landen op 23 januari 2021. Deze situatie duurde voor een groot aantal (met name Zuid-Amerikaanse landen) langer dan vooraf was voorzien, tot 1 juni 2021. De uitzonderingen op het vliegverbod waren beperkter dan de uitzonderingen op het EU-inreisverbod. Hoewel de visumafgifte door het ministerie van Buitenlandse Zaken niet werd stopgezet, betekende dit de facto dat mensen (ook wanneer zij in het bezit waren gesteld van een Schengenvisum of mvv) niet rechtstreeks naar Nederland konden reizen uit de betreffende landen. Hierdoor werd reizen naar Nederland veelal onmogelijk en verstreek geregeld de geldigheidsduur van verleende visa en mvv's.

Schengenvisumdienstverlening in coronatijd

Medio maart 2020 besloot de Nederlandse regering tot het instellen van een nationale lockdown. De wereldwijde – en lokale – ontwikkelingen rondom het Coronavirus noodzaakten het ministerie van Buitenlandse Zaken de consulaire dienstverlening en visumafgifte te beperken tot nooddienstverlening, waardoor bijna de gehele visumdienstverlening stil kwam te liggen. In eerste instantie betekende dit dat alleen nog visa werden afgegeven in geval van humanitaire of zwaarwegende persoonlijke, nationale of zakelijke belangen. In de periode vanaf 16 april 2020 werd het innamebeleid voor visumaanvragen gaandeweg verruimd naar alle uitzonderingscategorieën op het (EU)inreisverbod dat was ingesteld voor reizigers uit landen buiten de Europese Unie. De impact van de coronacrisis op het visumproces resulteerde in een daling van de consulaire inkomsten van circa €50m en 78% van de visuminkomsten. Ook bracht dit uitdagingen met zich mee ten aanzien van de personele inzet en capaciteit, met name toen de processen weer opgeschaald moesten worden.

Waar ketenpartners binnen de migratieketen in Nederland met name afhankelijk waren van nationale maatregelen en lockdowns, gold voor het ministerie van Buitenlandse Zaken dat met name de lokale situatie in derde landen bepalend was voor de mate van dienstverlening die geboden kon worden. De mate van dienstverlening tijdens de coronapandemie kan geclassificeerd worden in drie categorieën:

1) nooddienstverlening;
2) visumafgifte aan uitzonderingscategorieën van het inreisverbod;
3) gefaseerde hervatting van de (pre-Corona) reguliere visumdienstverlening, rekening houdend met een beperktere personele en logistieke capaciteit vanwege de 1,5 m richtlijn van het RIVM en rijksbrede protocollen.

In sommige landen verslechterde de situatie dusdanig dat de beschikbaarheid van basisbehoeften of medische zorg niet meer gegarandeerd konden worden en Rijksambtenaren en hun gezinsleden op de posten soms voor langere duur naar Nederland gerepatrieerd moesten worden. De gezondheids- en veiligheidsmaatregelen die lokale overheden invoerden, maken het niet altijd mogelijk om reguliere consulaire dienstverlening aan te bieden. Dit is maatwerk en sterk afhankelijk van de lokale situatie in een land. Ook nadat posten de reguliere dienstverlening hadden hervat, moesten zij bij latere golven soms opnieuw afschalen. Daarbij is relevant dat in het visumproces de fysieke aanwezigheid van de aanvrager vaak vereist is (bijv. voor registratie van biometrie of het uitreiken van een mvv), en het printen van de visumstickers alleen op de post kan plaatsvinden. De inzet blijft om de consulaire dienstverlening maximaal voort te zetten en waar mogelijk op te schalen om klanten in deze moeilijke tijd te bedienen.

Zeevarenden

Door de pandemie ontstonden ook problemen met betrekking tot bemanningswisselingen op zeeschepen, waaronder knelpunten in relatie tot visumafgifte voor aan- en afmonstering in Nederland. De Rijksoverheid heeft vanaf het begin van de pandemie veelvuldig overleg gevoerd met de maritieme sector om tot maatwerkoplossingen te komen. Conform de aanbeveling van de Europese Commissie zijn zeevarenden vanaf het begin uitgezonderd van het EU-inreisverbod. De zeehavens zijn in Nederland operationeel gebleven en het vrachtvervoer was niet aan restricties gebonden. Ook werden zeevarenden vrijgesteld van quarantainemaatregelen bij binnenkomst. Tegelijkertijd hadden de posten in de belangrijkste landen waar zeevarenden vandaan komen aanvankelijk slechts beperkte capaciteit om visa te verstrekken. Dit kwam vanaf juni 2020 goed op gang. De Visumcode biedt als terugvaloptie de mogelijkheid om een visum *on arrival*, aan de

grensdoorlaatpost te verstrekken. Derhalve zijn, op verzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken, de mogelijkheden voor de aanvraag van een visum *on arrival* (VOA) voor zeevarenden verruimd. De Koninklijke Marechaussee en de Zeehavenpolitie hebben hun capaciteit hiervoor tijdelijk uitgebreid. Zeevarenden kunnen sinds juli 2020 terecht bij vrijwel alle Nederlandse ambassades of consulaten, of bij de daarvoor aangewezen kantoren van de externe dienstverlener. Deze worden binnen de gebruikelijke termijnen verstrekt en met voorrang afgehandeld. Over het algemeen kan goed aan de huidige vraag naar visa worden voldaan. Zo nodig wordt maatwerk verricht en bemiddeld met een (snellere) afspraak. In de Filipijnen, één van de belangrijkste herkomstlanden van visumplichtige zeevarenden, is de capaciteit voor de inname van visumaanvragen bovendien met behulp van de externe dienstverlener maximaal opgeschaald tot ver boven het oude, pre-coronaniveau. Nederland benut de maximale ruimte van de herziene Visumcode om meervoudige visa met een ruimere afgifteduur te verstrekken aan zeevarenden, opdat ze kunnen aan- en afmonsteren in Schengen op één en hetzelfde visum.

Externe dienstverleners

De nieuwe Visumcode verruimt de mogelijkheid tot samenwerking met externe dienstverleners in het visumproces. Externe dienstverleners hebben een belangrijke rol gespeeld in de continuïteit van het Schengenvisumproces tijdens de pandemie. Naast de bekende websites nederlandwereldwijd.nl, nederlandenu.nl en rijksoverheid.nl bleken ook de websites van de externe dienstverleners VFS en TLS belangrijke kanalen om de buitenlandse visumaanvrager te informeren over de gevolgen voor het visumbeleid, grensbeleid en inreismogelijkheden. Sinds begin 2021 wordt de dienstverlening ook op enkele nieuwe EDV-locaties opgestart. De verdere uitrol op de overige voorgenomen locaties zal in de loop van 2022 kunnen plaatsvinden.

Visumvertegenwoordiging en harmonisatie

Hoewel de wederzijdse visumvertegenwoordigingsafspraken tussen de Schengenlidstaten sinds het begin van de pandemie zijn opgeschort, zet Nederland zich actief in om deze waar mogelijk te hervatten. Tevens zet Nederland zich in de EU in voor harmonisatie van hervatting van het visumproces en vraagt hier aandacht voor in diverse gremia zoals de Raadswerkgroep Visa en het Visumcomité.

Informatie Ondersteund Beslissen (IOB)

Met de visumverlening wordt het economisch belang van Nederland gediend. Tegelijkertijd vereist het verstrekken van een visum een grondige beoordeling op eventuele gevaren voor de openbare orde, veiligheid en vestiging. Om de (tot 2020) sterk toegenomen aantallen visumaanvragen kwalitatief hoogwaardig te beoordelen, heeft Nederland het Informatie Ondersteund Beslissen (IOB) geïntroduceerd. Deze werkwijze maakt gebruik van data-analyse voor het signaleren van kansen, risico's, trends en patronen. Dit heeft tot gevolg dat er efficiënter beslissingen kunnen worden genomen, maar ook dat daardoor de besluitvorming omtrent visumaanvragen objectiever wordt. Hierdoor worden tevens reizigers gefaciliteerd door een snellere behandeling waar dit mogelijk is en ligt de aandacht van de beslismedewerkers op aanvragen met een grotere complexiteit.

Bij de toepassing van het IOB wordt gebruikt gemaakt van een (relatief eenvoudig) algoritme. In het kader van het door de Algemene Rekenkamer (AR) uitgevoerde onderzoek[8] naar de praktijk van algoritmes als onderdeel van de dienstverlening naar burgers en bedrijven, is het IOB getoetst aan de hand van een door de AR ontwikkeld toetsingskader met elementen zoals privacy en ethiek. De

[8] https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/01/26/aandacht-voor-algoritmes

AR trekt de volgende conclusies in haar rapport: (i) binnen de rijksoverheid worden met name relatief eenvoudige algoritmes ingezet waarvan de effecten op de burgers beperkt zijn; (ii) de geïnventariseerde algoritmes zijn geen 'black box'; (iii) bij de ontwikkeling van algoritmes wordt veel aandacht besteed aan het beperken van de privacy risico's; (iv) de geïnventariseerde algoritmes nemen niet zelf besluiten, maar ondersteunen de uitvoerende functionarissen bij het maken van analyses en bij het nemen van besluiten. Deze bevindingen gelden onverkort voor het IOB. Buitenlandse Zaken herkent zich daarom in bovengenoemde conclusies, en ziet dit als bevestiging dat het IOB-proces nauwgezet is ingericht en inclusief waarborgen die zijn genomen om de zorgvuldigheid te garanderen.

Buitenlandse zaken heeft naar aanleiding van de uit het rapport 'Ongekend Onrecht'[9] van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag voortvloeiende moties[10] de IOB werkwijze tegen het licht gehouden. Het ministerie kent meerdere processen waarbij registraties worden verricht van afkomst, waaronder de aanvraag, verstrekking en weigering van reisdocumenten en Schengenvisa in het buitenland. Hier worden afkomst gerelateerde gegevens verwerkt ten behoeve van registratie in de basissystemen. Dit is voor het ministerie noodzakelijk voor het kunnen uitvoeren van haar taken.

Evaluatie van het Nederlandse Schengen visumbeleid

In het kader van Schengenevaluaties zou in september 2020 een evaluatie van het Nederlandse Schengenvisumbeleid door de Europese Commissie plaatsvinden. Tijdens de evaluatie wordt beoordeeld of Nederland voldoet aan het Schengenacquis op het onderdeel Schengenvisumbeleid. Daarbij wordt ook bezien of Nederland de aanbevelingen uit eerdere evaluaties van het Nederlandse visumbeleid (september 2019 in Rabat) heeft opgevolgd, zoals het nemen van maatregelen door Nederland om te voldoen aan de wettelijke termijn voor het indienen van een visumaanvraag. De coronapandemie heeft de opvolging van deze aanbeveling in 2020 aanzienlijk vertraagd. Andere aanbevelingen die ondanks COVID-19 wel konden worden opgepakt zijn in het visumproces geïmplementeerd.

Door de coronapandemie kon de evaluatie van het Nederlandse visumbeleid in 2020 geen doorgang vinden. De evaluatie is door de Commissie verplaatst naar een latere datum in het eerste kwartaal van 2022.

Programma Grenzen en Veiligheid

Hoewel visumafgifte sinds maart 2020 alsook de discussies rondom het EU-visumbeleid grotendeels in het teken stonden van de pandemie, zijn er ook andere belangrijke ontwikkelingen aan de gang. Zo heeft de Europese Commissie in mei 2018 een voorstel uitgebracht met als doel het Visum Informatiesysteem (VIS) te verbeteren. De veranderingen zijn nodig om beter op uitdagingen op het gebied van veiligheid en migratie te kunnen inspelen en de buitengrenzen van de EU beter te kunnen beveiligen. Dit wordt gedaan door onder meer automatische checks van alle EU-databases op het gebied van veiligheid en migratie; opname van informatie over visa lang verblijf en verblijfsvergunningen (waar nu alleen visa kort verblijf zijn opgenomen); verlaging van de leeftijd voor afname van vingerafdrukken van 12 jaar naar 6 jaar, en verbeterde toegang voor

[9] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 2

[10] Kamerstuk II 2020/21, 35510, nr. 21 en Kamerstuk II 2020/21, 35510, nr. 16

rechtshandhavingsinstanties en Europol. De verordening is in de zomer van 2021 gepubliceerd en zal eind 2023 in werking treden.

De uitvoer van de wijziging van het VIS is een onderdeel van het interdepartementale programma Grenzen en Veiligheid, belast met de coördinatie op de implementatie van meerdere Europese verordeningen. Met de implementatie van deze Europese verordeningen wordt nagestreefd dat illegale migratie beter bestreden kan worden, de veiligheid binnen het Schengengebied vergroot wordt en het grensproces beter wordt gefaciliteerd. De meeste passagiers die het Schengengebied in- en uitreizen zijn personen die als toerist naar de Europese Unie komen, of legaal komen studeren of werken of op andere wijze een positieve bijdrage leveren aan onze economie. De Europese Unie wil ervoor zorgen dat het voor dit soort personen zo gemakkelijk mogelijk wordt gemaakt om naar het Schengengebied te komen. Daarbij wordt er rekening mee gehouden dat niet iedereen van goede wil is; Europa heeft dit ondervonden in de vorm van terroristische aanslagen. Ook maken internationale criminele netwerken nog steeds misbruik van het vrij verkeer van personen, goederen en kapitaal binnen de Europese Unie. Ook deze bedreiging voor de veiligheid en rechtsorde in Europa dwingt tot slimmer grensbeheer en verbeterde wetshandhaving binnen het Schengengebied. De uitbreiding van informatietechnologie speelt daarbij een grote rol. Centrale Europese informatiesystemen zoals het nieuwe Entry Exit Systeem (EES), het European Travel Information and Authorization System (ETIAS), het gewijzigde Schengeninformatiesysteem en nieuwe mogelijkheden zoals het European Search Portal, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan bestrijding van illegale immigratie en grensoverschrijdende (migratiecriminaliteit) en terrorisme. In 2021 ligt de nadruk op de implementatiewerkzaamheden voor de aanpassingen aan het SIS en de realisatie van EES en ETIAS die in 2021, 2022 respectievelijk 2023 gereed moeten zijn.

5.3 Digitalisering van het visumproces en FOBO

De modernisering van het consulaire Front- en Backoffice (FOBO) programma dat nog tot 2022 doorloopt, heeft tot doel consulaire klanten moderne dienstverlening te bieden en de afhandeling van visumaanvragen nog efficiënter en effectiever te maken: digitaal (papierloos), data gestuurd, gestandaardiseerd (voorspelbaar) waar het kan, en op maat waar het nodig is. Het afgelopen jaar is de voortgang van het programma enigszins vertraagd door de uitbraak van COVID-19. Desalniettemin is er belangrijke voortgang geboekt. In het kader van verdere digitalisering van het visumproces ontwikkelt het project NOMAD de digitale aanvraagformulieren waarmee aanvragers een Schengenvisum of een Caribisch visum kunnen aanvragen. Deze digitale formulieren zijn inmiddels in gebruik en dit heeft geleid tot een belangrijke datakwaliteitsverbetering. Op dit moment moet de visumaanvrager deze digitale aanvraagformulieren nog wel printen. Zodra het nieuwe backoffice systeem volledig ontwikkeld is, kunnen deze formulieren ook digitaal worden doorgezet. Het project Kairos ontwikkelt het backofficesysteem voor de afhandeling van visumaanvragen (ter vervanging van de bestaande systemen NVIS en Visana) om een digitaal proces mogelijk te maken. Dit Kairos project bestaat uit 3 fasen. Kairos 1.0 maakt het nu reeds mogelijk om de documenten van een visumaanvraag digitaal naar de backoffice te sturen ter beoordeling. Ook is het al mogelijk aanvragen op basis van bepaalde kenmerken onder de medewerkers te verdelen. De verdere afhandeling van de aanvragen vindt in deze fase echter nog plaats in de bestaande systemen, NVIS en Visana. Kairos 2.0 is bedoeld om Caribische visumaanvragen af te handelen en komt ter vervanging van Visana. De pilot is inmiddels afgerond en Kairos 2.0 gaat in november van dit jaar in productie. Hiermee wordt het mogelijk het visumaanvraagformulier digitaal te verzenden van NOMAD naar Kairos 2.0, zonder dat overtypwerkzaamheden hoeven plaats te vinden en zonder dat de

Online aanvraagformulieren zijn in 2019 geïntroduceerd en worden doorontwikkeld om nog betere dienstverlening aan de klant te kunnen leveren.

aanvrager het formulier hoeft te printen. Tot slot wordt het met Kairos 3.0 mogelijk om Schengenvisumaanvragen grotendeels digitaal af te handelen; dit systeem komt ter vervanging van NVIS. Door diverse oorzaken, waaronder COVID-19, is de ontwikkeling iets vertraagd. Volgens de huidige planning gaat de eerste versie in het eerste kwartaal van 2022 in productie. Kairos 3.0 wordt ook geschikt gemaakt voor de ontwikkelingen vanuit Europa in het kader van het programma Grenzen en Veiligheid, met als eerste oplevering het Entry Exit Systeem (EES) per 1 mei 2022. Voorts zorgt het project DEX voor de gegevensuitwisseling tussen Kairos en de nationale en internationale ketenpartners. Hiermee wordt een snelle en betrouwbare gegevensuitwisseling gerealiseerd.

5.4 EU-visumportaal

Naast bovengenoemde digitaliseringsinitiatieven ontwikkelt de EU een digitaal aanvraagportaal voor Schengenvisa, waardoor in de toekomst het aanvraagproces voor alle Schengenlanden op dezelfde uniforme wijze kan worden ingediend. Dit aanvraagportaal voorziet in het online betalen van de leges, het uploaden van documenten, de mogelijkheid om de aanvraag te controleren op de frontoffice en biometrie te kunnen toevoegen. De visumaanvraag wordt vervolgens het eigen backofficesysteem van de betrokken lidstaat (voor Nederland is dat Kairos) afgehandeld. Bij een positief besluit ontvangt de aanvrager een e-visum (waarmee de visumsticker verdwijnt) en bij een negatief besluit een digitale weigering. Op dit moment is nog niet duidelijk wanneer dit EU-aanvraagportaal wordt opgeleverd en of lidstaten hier al dan niet op vrijwillige basis kunnen aansluiten, waarschijnlijk in 2025. Voor Nederland zou dit betekenen dat in aanvulling op het digitale NOMAD-aanvraagformulier, aanvragen tevens via het EU-aanvraagportaal gedaan kunnen worden, en het nieuwe backofficesysteem Kairos behouden blijft voor de afhandeling van visumaanvragen. Er hoeven dan (vanwege de invoering van een e-visum) geen visumstickers meer geprint te worden, waardoor de klant sneller over zijn visum kan beschikken en het ministerie van Buitenlandse Zaken minder beheerlast heeft.

5.5 Koppeling visum- en terugkeerbeleid

Nederland heeft in Europees verband gepleit voor het leggen van een koppeling tussen het visum- en het terugkeerbeleid en heeft zich ingezet om dit instrument in de herziene Visumcode op te nemen. Dit is nu verankerd in artikel 25bis van de Visumcode, dat de mogelijkheid biedt op EU-niveau positieve of negatieve visummaatregelen voor een derde land in te stellen. Er wordt een onderscheid aangebracht in de voorwaarden voor het verstrekken van visa tussen een derde land dat niet voldoende meewerkt aan het terugnemen van eigen onderdanen die irregulier op EU-grondgebied verblijven en een derde land dat wel meewerkt. Zo kan bij onvoldoende medewerking worden besloten om de beslistermijn te verlengen, geen meervoudige visa meer af te geven, verzwaring van de bewijslast en hogere visumleges te rekenen. Als blijkt dat een land wel naar tevredenheid aan terugname meewerkt, kan worden overgegaan tot een verlaging van de visumleges, verlichting van de bewijslast, een verkorting van de beslistermijn of een verlenging van de geldigheidsduur van visa voor meerdere binnenkomsten. Hierbij is van belang dat de Commissie de algemene betrekkingen van de EU met dat land meeweegt. Op 7 oktober 2021 heeft de Raad naar aanleiding van de eerste voorstellen van de Commissie, negatieve maatregelen aangenomen tegen Gambia. Dit betreft concreet de opschorting van vrijstelling om ondersteunende documenten aan te leveren voor bepaalde categorieën bonafide reizigers), de opschorting van de vrijstelling voor de betaling van visumleges voor diplomatieke paspoorthouders; de opschorting van de maximale

behandeltermijn van 15 dagen en de opschorting van de verplichting om meervoudige visa met een lange geldigheidsduur af te geven.

Noodremmechanisme bij visumliberalisatie

Het kabinet beschouwt visumliberalisatie als een effectief instrument om hervormingen aan te jagen of samenwerking op belangrijke gebieden te bewerkstelligen. Daarnaast versterkt visumliberalisatie de handels- en intermenselijke contacten. Visumliberalisatie is echter niet vrijblijvend. Randvoorwaarde is dat landen die in aanmerking willen komen voor visumliberalisatie aan alle strenge eisen voldoen en ook blijven voldoen. Ook is het noodzakelijk dat landen zich ervoor blijven inzetten dat ongewenste effecten, zoals (kansloos) asiel, irregulier verblijf en/of grensoverschrijdende criminaliteit, voortvarend worden tegengegaan. Daar hoort bij dat de Europese Commissie erop toeziet dat landen ook na afschaffing van de visumplicht aan de voorwaarden blijven voldoen.

In verordening nr. 2018/1806 is vastgelegd dat de Commissie daar tenminste jaarlijks verslag over dient uit te brengen aan het Europees Parlement en de Raad. Op 10 juli 2020 heeft de Europese Commissie het derde rapport uitgebracht in dit kader, dat ingaat op de vraag in hoeverre Albanië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië (Westelijke Balkan) en Georgië, Moldavië en Oekraïne (Oostelijk Partnerschap), nog steeds aan de vereisten voor visumliberalisering voldoen. De kabinetsappreciatie van dit rapport is op 23 februari 2021 met de Tweede Kamer gedeeld. Naar aanleiding van dit rapport heeft Nederland in Brussel aandacht gevraagd voor het aantal ongegronde asielaanvragen uit o.a. Georgië, Moldavië en Albanië. Voorts heeft Nederland opnieuw de ernst van de georganiseerde criminaliteit door personen uit Albanië benoemd en de Commissie gevraagd hier in toekomstige rapporten dieper op in te gaan. Het kabinet is evenwel tevreden over de medewerking van de Albanese autoriteiten en de bereidheid tot samenwerking op het gebied van de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Het kabinet zal de samenwerking met de Albanese autoriteiten op deze terreinen voortzetten en erop toezien dat Albanië aan de voorwaarden voor visumliberalisatie blijft voldoen. Inmiddels is alweer een vierde rapport verschenen, momenteel wordt in samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid een reactie daarop voorbereid.

5.6 Caribisch Visumbeleid

Caribisch visumonderzoek

In 2020 en 2021 heeft een onafhankelijk onderzoek plaatsgevonden naar de visumverlening in de Caribische delen van het Koninkrijk, op verzoek van de Rijksministerraad en in opdracht van de Minister van Buitenlandse Zaken. Het rapport brengt in kaart hoe binnen het Koninkrijk de bevoegdheden op het gebied van het Caribisch visum zijn verdeeld en waar knelpunten in het beleid en de uitvoering zitten. In dit kader doet het rapport aanbevelingen om tot betere samenwerking en uitvoering te komen, zoals het maken van aanvullende werkafspraken, het harmoniseren van processen en het koppelen van informatiesystemen. Dit rapport is op 18 juni 2021 gedeeld met de Tweede Kamer. De komende periode zal het ministerie van Buitenlandse Zaken samen met de Caribische Koninkrijksdelen en andere betrokken departementen invulling geven aan de aanbevelingen.

Visumplicht Venezuela

Sinds 15 januari 2021 is er een Caribische visumplicht ingevoerd voor Venezuela. Dit is gebeurd op verzoek van, en in nauwe samenwerking met, de Caribische Koninkrijksdelen. Deze visumplicht is onderdeel van een totaalpakket van onderling samenhangende en versterkende maatregelen om personenverkeer naar de Caribische Koninkrijksdelen vanuit Venezuela op verantwoorde wijze te laten plaatsvinden. Naar verwachting zal hiermee het aantal Caribische visumaanvragen (nu zo'n 8.000 per jaar) verdubbelen.

5.7 Visa lang verblijf, machtiging tot voorlopig verblijf (MVV)

MVV algemeen

Een vreemdeling van buiten de EU die langer dan drie maanden in Nederland wil blijven om te werken, te studeren of bij zijn familie te verblijven heeft een verblijfsvergunning nodig. De voorwaarden hiervoor zijn vastgelegd in nationale wet- en regelgeving waarvoor het ministerie van Justitie en Veiligheid beleidsverantwoordelijk, en de IND als beslissende instantie uitvoeringsverantwoordelijk is. Voor de meeste nationaliteiten geldt dat zij voor vertrek eerst een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv, inreisvisum) moeten aanvragen voordat zij naar Nederland kunnen reizen. De aanvraag voor een mvv en verblijfsvergunning zijn samengevoegd in één 'Toegang en Verblijf' (TEV) procedure. Na een positieve beslissing op een aanvraag door de IND kan de vreemdeling de MVV ophalen bij de consulaire afdeling van een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland. Verreweg de meeste aanvragen worden gestart door een referent in Nederland, waarbij geldt dat het ministerie van Buitenlandse Zaken alleen een rol heeft in het mvv-afgifteproces na een inwilliging door de IND.

In de coronaperiode heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken zich ingezet voor coulancemaatregelen voor mvv-aanvragers die door corona in de problemen kwamen met bijvoorbeeld het ophalen van hun mvv.

MVV in coronatijd

Ook voor deze doelgroep golden aanvankelijk inreisbeperkingen en ook de mvv-dienstverlening kwam onder grote druk te staan als gevolg van de pandemie. In het begin van de coronacrisis (medio maart 2020) is de consulaire dienstverlening – en daarmee ook mvv-afgifte op de posten – noodgedwongen stopgezet. Dat personen in het bezit van een geldige mvv uitgezonderd werden van het inreisverbod betekende niet automatisch dat het ministerie van Buitenlandse Zaken overal ter wereld in staat was mvv's te verstrekken. Waar ketenpartners (zoals de IND) in Nederland met name afhankelijk waren van de Nederlandse situatie en maatregelen, gold voor mvv-afgifte dat het ministerie van Buitenlandse Zaken vooral afhankelijk was van de lokale situatie, zoals lockdowns, binnenlandse reisbeperkingen, uitreis- of vliegverboden. In sommige landen waar de medische voorzieningen niet toereikend waren, werd uitgezonden personeel gerepatrieerd naar Nederland waardoor op diverse posten langere tijd slechts een minimumbezetting was voor nooddienstverlening. Daar waar backofficeprocessen (zoals de beoordeling van mvv-aanvragen) vanuit huis kunnen plaatsvinden, geldt dit niet voor frontofficeprocessen zoals de identificatie van aanvragers, registratie van biometrie en het printen en uitreiken van mvv's waarvoor persoonlijke verschijning vereist is. Bij het hervatten van mvv-afgifte op de posten moest ook rekening gehouden worden met de beschikbare capaciteit van ketenpartners bij aankomst van deze personen in Nederland, bijvoorbeeld in het kader van registratie of indien zij opvang nodig hebben. Dit betekende dat als de lokale omstandigheden

MVV-afgifte weer mogelijk maakten, het ministerie van Buitenlandse Zaken in sommige landen mvv-verstrekking pas kon hervatten toen ook andere relevante ketenpartners daarvoor gereed waren. Inmiddels is mvv-afgifte in 2021 weer op het pré-corona niveau.

Coulancemaatregelen

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft zich vanaf het begin van de pandemie ingespannen voor de totstandkoming van diverse coulancemaatregelen om mvv-aanvragers die vanwege corona in de problemen kwamen tegemoet te komen, in nauwe samenwerking met de IND en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Zo is de mvv-ophaaltermijn verlengd van drie maanden naar maximaal negen maanden na datum inwilliging als personen als gevolg van de pandemie niet tijdig hun mvv kunnen ophalen. Personen wiens mvv is verlopen omdat zij door uitreis- of vliegverboden niet tijdig konden uitreizen, konden binnen drie maanden kosteloos een nieuwe mvv ophalen bij de ambassade, zonder daarvoor een nieuwe aanvraagprocedure te hoeven doorlopen. Als een ambassade of consulaat-generaal gesloten was, konden mvv-aanvragers op verzoek ook terecht bij een andere Nederlandse ambassade of consulaat-generaal die wel geopend was, bijvoorbeeld in een buurland. Personen die rechtmatig in Nederland verbleven en door de pandemie niet (veilig) konden terugreizen naar hun land van herkomst om een mvv aan te vragen of op te halen, werd het onder voorwaarden toegestaan de mvv in Nederland aan te vragen, met vrijstelling van het inburgeringsexamen. Personen met een mvv-goedkeuring die legaal in Nederland verbleven op een visum kort verblijf of binnen de vrije termijn, werd het onder voorwaarden toegestaan meteen hun verblijfsvergunning op te halen bij de IND in Nederland; zij hoefden niet meer terug te reizen naar hun land van herkomst om de mvv op te halen.

Tot slot heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken zich ingezet voor een verdere uitbreiding van de uitzonderingscategorieën van het inreisverbod voor lang verblijf. Mensen in het bezit van een geldige mvv zijn uitgezonderd van het inreisverbod. Dit geldt voor alle verblijfsdoelen. Bepaalde nationaliteiten zijn echter vrijgesteld van het mvv-vereiste. Indien zij afkomstig zijn uit een land dat op de EU-veilige landenlijst staat, konden zij ook tijdens de pandemie zonder mvv inreizen. Maar als zij woonachtig zijn in een land waarop het EU-inreisverbod van kracht is, konden zij tot 15 mei 2021 alleen inreizen voor een beperkt aantal verblijfsdoelen. Vanaf 15 mei 2021 heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid het beleid aangepast en worden deze groepen aan elkaar gelijkgesteld. Iedere derdelander die voor lang verblijf naar Nederland wil komen, is inmiddels uitgezonderd van het inreisverbod, ongeacht het verblijfsdoel.

Efficiënter mvv-afgifteproces

Geheel bezijden de pandemie heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken onderzocht hoe het mvv-afgifteproces verder kan worden verbeterd. Nadat de mvv-aanvraag is goedgekeurd kan de mvv worden opgehaald bij een ambassade of consulaat-generaal in het land waar de aanvrager woont of bestendig verblijf heeft. De post controleert dan de identiteit van de aanvrager, registreert de biometrische gegevens en reikt daarna de mvv uit. Doordat de systemen van de IND en Buitenlandse Zaken momenteel niet voldoende op elkaar aansluiten, moet de klant aanvullende formulieren invullen en moet het ministerie van Buitenlandse Zaken de mvv-aanvraag dubbel registreren voordat die kan worden uitgereikt. Samen met de IND en het ministerie van Justitie en Veiligheid, heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken daarom onderzocht hoe het MVV-proces in de toekomst efficiënter kan worden ingericht. Door aanpassing van dit proces en een efficiëntere (digitale) informatie-uitwisseling kan het ministerie van Buitenlandse Zaken in de toekomst zonder uitgebreide administratieve handelingen meteen tot mvv-afgifte overgaan na een positieve beslissing door de

IND. De waarde van deze aanpassing is efficiency voor zowel de organisatie als de klant: door het wegvallen van de dubbele registratie wordt namelijk capaciteit vrijgespeeld in zowel de frontoffice als de backoffice, zonder dat dit meerwerk oplevert voor de IND. Voor de aanvrager betekent dit minder administratie en kortere doorlooptijden waardoor hij/zij sneller over een mvv kan beschikken. De mvv-aanvrager kan dan (veelal) op dezelfde dag dat hij zich op de ambassade meldt met de mvv-inwilliging, zijn mvv ophalen. Daarmee vervalt een extra reis naar de ambassade. Doordat de dubbele registratie vervalt en de ambassade bij het printen van de visumsticker de gegevens controleert die door de IND digitaal zijn klaargezet, verhoogt dit bovendien de datakwaliteit. De implementatie van dit nieuwe proces is voorzien in het derde kwartaal van 2022.

Efficiënter mvv-aanvraagproces op de posten

Een klein deel van de aanvragen voor lang verblijf wordt door de aanvrager zelf gestart op de ambassade, veelal als de aanvrager geen referent heeft in Nederland. Ook dan beslist de IND op de mvv-aanvraag. Ook voor deze procedure geldt dat aanvragen nu dubbel geregistreerd worden en sprake is van dubbele administratie. Bovendien is voor de klant niet altijd duidelijk welke informatie bedoeld is voor de ambassade, welke informatie hij moet sturen aan de IND en met welke organisatie hij moet communiceren over de status van zijn aanvraag. Dit proces is in 2021 gemoderniseerd en vereenvoudigd. Door betere publieksinformatie, administratieve lastenverlichting voor de klant en rechtstreekse klantcommunicatie tussen de klant en de IND, kan het proces nu efficiënter verlopen.

Inzet van innovatieve methoden, horen via videoconferentie

Voor de beoordeling van een mvv-aanvraag dient soms een (identificerend) interview met de mvv-aanvrager in het buitenland plaats te vinden, bijvoorbeeld in geval van twijfel aan het verblijfsdoel of niet gedocumenteerde nareizigers asiel, zoals personen die zich als familielid willen voegen bij een in Nederland toegelaten vluchteling. Deze interviews werden vaak afgenomen door een ambassademedewerker op basis van een door de IND opgestelde vragenlijst of door een tijdelijk uitgezonden IND-medewerker. Inmiddels vinden deze gehoren in toenemende mate plaats via videoconferentie, zodat de IND-medewerker die de aanvraag in behandeling heeft zelf – op afstand – het interview afneemt bij de vreemdeling op de ambassade, via een videoverbinding. De ervaring leert dat het de kwaliteit van de gehoren en de uiteindelijke beslissing ten goede komt wanneer de beslismedewerker zelf, op basis van het dossier en met in achtneming van de voorwaarden waar de aanvrager op basis van wet- en regelgeving aan dient te voldoen, gerichte vragen stelt die bijdragen aan een goed onderbouwde beslissing.

Inzet van en samenwerking met externe partijen

Door de pandemie zijn enkele contactprocessen die het ministerie van Buitenlandse Zaken uitvoert t.b.v. van de IND (zoals DNA-onderzoek of identificerende gehoren) geruime tijd stil komen te liggen. Daardoor zijn achterstanden ontstaan. Ook bleek dat personen soms vanwege reisbeperkingen de ambassades niet konden bereiken. Daarom is gekeken naar alternatieve oplossingen en is de IND een tijdelijke samenwerking aangegaan met de UNHCR voor het afnemen van (identificerende) gehoren via videoconferentie, op locaties dichter bij de klant. Dit biedt uitkomst voor vreemdelingen die in vluchtelingenkampen verblijven of moeilijk de ambassade kunnen bereiken. Voor nader onderzoek als DNA-afname is gekeken of een externe partij dit proces kan faciliteren in landen waar het postennet er minder of niet toe in staat is. Dit heeft geresulteerd in de start van een pilot waarbij de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) tijdelijk, in plaats van het ministerie van Buitenlandse Zaken, DNA afneemt in nareiszaken. Momenteel gebeurt dit in Griekenland, Soedan en Turkije. Wel blijft het ministerie betrokken in dit proces door het DNA-materiaal via diplomatieke

koerierszendingen naar de IND in Nederland te zenden. Een andere vorm van samenwerking met een externe partij is uitgerold in Beiroet. Toen de kanselarij in Beiroet op 4 augustus 2020 door een zware explosie ernstig beschadigd raakte, is het ambassadepersoneel voor het mvv-proces uitgeweken naar het kantoor van de externe dienstverlener VFS Global om zo de continuïteit van de dienstverlening te kunnen borgen.

Inburgeringsplicht Turkse nieuwkomers

Voor mvv-plichtige personen die bij hun partner of echtgenoot in Nederland willen wonen of die geestelijk bedienaar zijn, geldt het behalen van het basisexamen inburgering buitenland als één van de voorwaarden voor de mvv-aanvraag. Het basisexamen inburgering buitenland wordt tot op heden afgelegd op een Nederlandse ambassade of een consulaat-generaal.

Turkse gezinsmigranten zijn op basis van het Associatieverdrag tussen de EU en Turkije momenteel uitgezonderd van de inburgeringsplicht. Echter, naar aanleiding van een motie van de leden Paternotte en Heerma van 27 november 2018[11], worden met de invoering van de nieuwe Wet inburgering per 1 januari 2022 Turkse nieuwkomers weer inburgeringsplichtig. De herinvoering van de inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers werkt ook door op de vereisten van het basisexamen inburgering ten behoeve van een mvv-aanvraag. Met de invoering van de nieuwe Wet inburgering worden jaarlijks ca. 2.000 Turkse kandidaten voor het Wib-examen verwacht. In verhouding tot de aantallen Wib-kandidaten die de Nederlandse ambassade in Ankara in voorgaande jaren heeft bediend (gemiddeld 120 per jaar), betekent dit een forse toename. Om deze verwachte toename van Wib-kandidaten te kunnen bedienen, is samen met de ministeries van SZW en Justitie en Veiligheid onderzocht of dit proces kan worden uitbesteed aan een externe dienstverlener. Momenteel wordt toegewerkt naar een gedeeltelijke uitbesteding, waarbij het ministerie van Buitenlandse Zaken identificerend partner blijft, maar de examinering wordt uitbesteed aan VFS Global.

Signalen van oneigenlijk gebruik van de MVV-procedure – Aziatische koks

Bij het ophalen van de mvv bij een ambassade of consulaat-generaal kunnen zich signalen voordoen dat mogelijk oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van het verblijfsdoel waarvoor de aanvraag is ingewilligd. Dergelijke signalen kunnen aanleiding geven voor het ministerie van Buitenlandse Zaken om de IND te verzoeken tot heroverweging van de beslissing op de mvv-aanvraag. De IND heroverweegt de aanvraag en kan de aanvraag alsnog afwijzen. Als zich een trend van signalen lijkt te ontwikkelen ten aanzien van bepaalde verblijfsdoelen dan kan dit aanleiding zijn hierover interdepartementaal in gesprek te gaan. Een recent voorbeeld is de toelatingsregeling voor Aziatische specialiteitenkoks die op verzoek van de Kamer tot stand is gekomen[12][13]. De Nederlandse ambassades en consulaten-generaal, in samenwerking met de IND Immigration Liaison Officers, in met name China signaleren bij dit verblijfsdoel regelmatig oneigenlijk gebruik van de regeling. Er bestaan vermoedens van mensenhandel en mensensmokkel. Naast het op zaakniveau indienen van heroverwegingsverzoeken bij de IND, heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken op interdepartementaal niveau aandacht gevraagd voor deze signalen en om aanscherping van het

[11] Motie 25 000 XV, TK 2018-2019, nr. 23: hierin verzoeken de leden Paternotte en Heerma "om aan de hand van jurisprudentie en de praktijk in andere lidstaten te verkennen hoe het inburgeringsbeleid ook kan gelden voor individuele Turkse nieuwkomers te verkennen hoe het inburgeringsbeleid ook kan gelden voor individuele Turkse nieuwkomers, en hierover aan de Kamer te rapporteren".

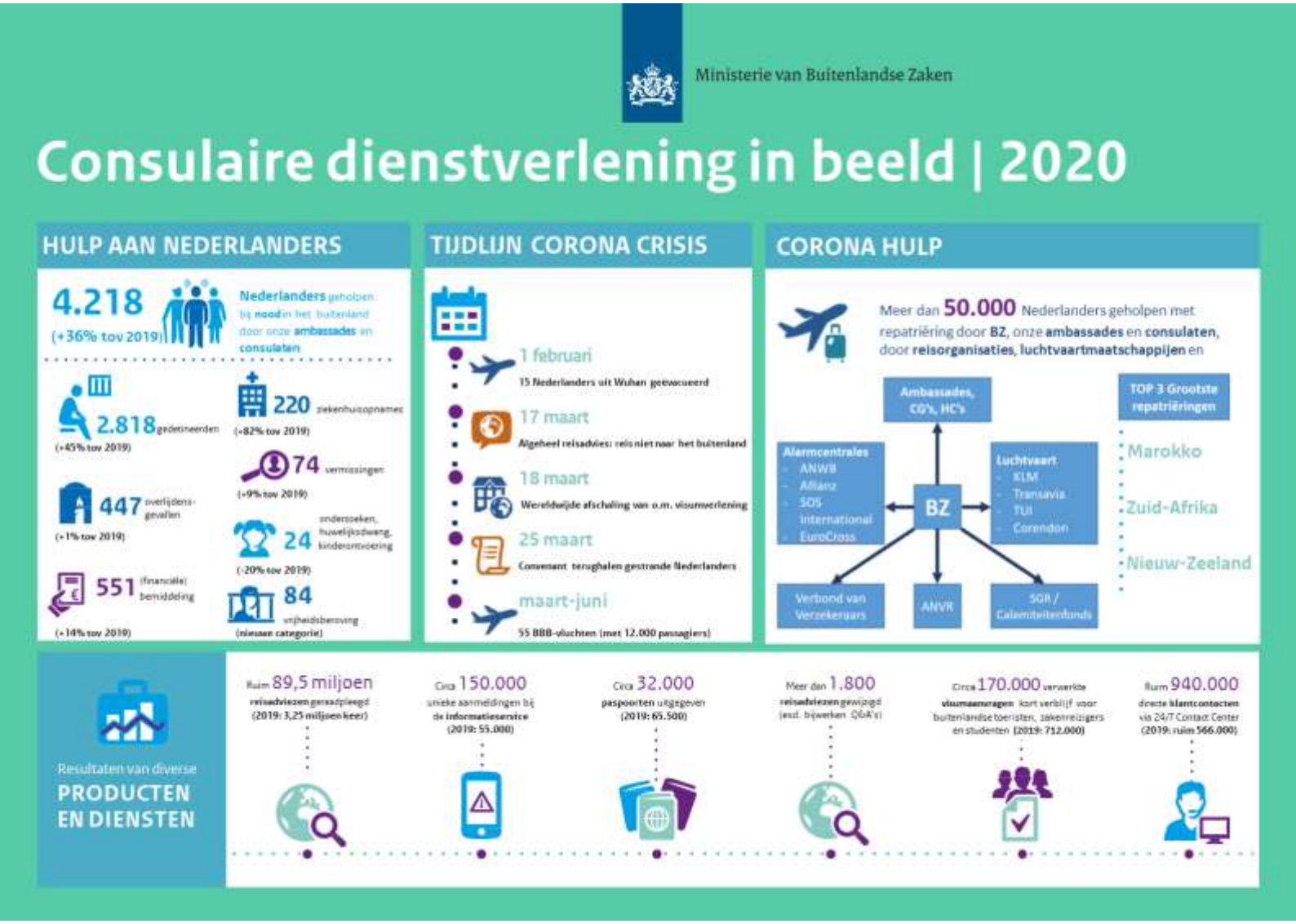
[12] Motie 29 407, TK 2013-2014, nr. 194: hierin verzoekt het lid Weyenberg om '' in overleg met de genoemde sectoren zo snel mogelijk tot afspraken te komen over maatwerk die passen binnen gedane toezeggingen in de Eerste Kamer, zodat duidelijk wordt hoe dat maatwerk eruitziet, en om daarbij onder andere te bekijken welke functieniveaus in aanmerking komen voor een tewerkstellingsvergunning' '.

[13] Motie 29 544, TK 2015-2016, nr. 731: hierin verzoeken de leden Weyenberg en Ziengs om '' zo snel mogelijk met de Aziatische horecasector afspraken te maken; daarbij de duur van de te verstrekken vergunningen voor verblijf en arbeid (GVVA) te verlengen naar tenminste twee jaar; bij het vaststellen van het maximum aantal te verstrekken vergunningen voor verblijf en arbeid (GVVA) rekening te houden met het feit dat nu ook Japanse chefs een dergelijke vergunning nodig hebben' '.

beleid. Mede naar aanleiding hiervan heeft de minister van SZW onlangs ingestemd met het vervallen van de regeling. Bezien wordt of de regeling in aangescherpte vorm weer kan herleven. De komende periode zetten IND en het ministerie van Buitenlandse Zaken zich in bredere zin in voor het verder optimaliseren van het proces rondom de signalen van oneigenlijk gebruik om dit zoveel mogelijk tegen te gaan.

Annex:

De consulaire cijfers



Het aantal gedetineerdendossiers betreft hetgeen dat in 2020 open heeft gestaan en is derhalve inclusief dossiers die in 2019 of eerder zijn geopend. Het aantal nieuw geopende dossiers in 2020 betrof 1528. Zie ook tabel ''Consulaire bijstand'' en tabel ''Totaal Nederlandse gedetineerden, per jaar''.

24/7 BZ ContactCenter



Jaaroverzicht	2019	2020
Ontvangen calls	441.425	612.940
Ontvangen email	117.147	131.989
WhatsApp gesprekken	32.500	295.045
Totaal aantal contacten	591.072	1.039.974
Bereikbaarheid	90%	72%
KTO score	8,8	8,5
Top 5 onderwerpen		
Inreizen	28%	
Nederlander op reis	18%	
Overig	13%	
Reisdocument	12%	
Machtiging Voorlopig Verblijf	9%	

Aantal geraadpleegde reisadviezen

Maand	2019	2020
Januari	457.759	1.224.797
Februari	253.382	1.983.875
Maart	179.844	9.237.565
April	290.163	3.644.345
Mei	245.601	6.147.703
Juni	235.435	10.503.226
Juli	299.636	15.385.040
Augustus	309.154	15.004.331
September	238.050	11.251.677
Oktober	306.356	8.280.362
November	261.954	3.705.852
December	207.495	3.287.297
Totaal	**3.284.829**	**89.656.064**

Aantal unieke bezoeken 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
2020	89.656.064

Aantal aangepaste reisadviezen

2014	507
2015	804
2016	592
2017	546
2018	511
2019	628
2020	1.764

Aantal downloads van de reisapp per maand

Maand	2019	2020
Januari	5.953	11.361
Februari	3.320	21.067
Maart	3.062	71.606
April	5.531	21.444
Mei	4.594	33.379
Juni	5.833	145.776
Juli	10.894	159.984
Augustus	9.999	102.432
September	6.565	69.347
Oktober	8.348	52.655
November	6.544	29.750
December	6.135	27.900
Totaal	**76.778**	**746.701**



Aantal downloads van de reisapp per jaar

2015	36.733
2016	51.059
2017	56.125
2018	44.901
2019	76.778
2020	746.701



Aantal aanmeldingen informatieservice per maand

Maand	2019	2020
Januari	4.851	6.067
Februari	4.009	7.798
Maart	4.455	46.834
April	5.895	7.922
Mei	3.691	11.164
Juni	4.169	42.506
Juli	5.040	53.382
Augustus	4.487	25.037
September	3.855	11.197
Oktober	3.995	7.015
November	2.771	2.571
December	2.494	3.634
Totaal	**49.712**	**225.127**



Consulaire bijstand

Categorie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(Financiële) bemiddeling	337	246	240	320	319	327	389	551
Overlijdensgevallen	375	567	323	318	373	405	444	447
Vrijheidsberoving	11	5	13	29	44	24	32	84
Gedetineerden	1526	1370	1420	1384	1365	1481	1416	2818
Kinderontvoeringen	4	2	1					
Onderzoek	66	63	61	36	24	20	17	24
Ziekenhuisopnames	134	115	126	128	136	207	136	220
Vermissingen	44	32	44	33	30	58	69	74
Totaal	**2.497**	**2.400**	**2.228**	**2.248**	**2.291**	**2.522**	**2.503**	**4.218**

Totaal aantal Nederlandse gedetineerden, per jaar

(peildatum 1 april)



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (peildatum 1-1-2020)	2020 (peildatum 1-1-2021)
Totaal	2532	2333	2242	2266	2033	1997	1917	1741	1741	1528
Vrouwen	332	284	267	248	213	207	174	173	173	114
Mannen	2194	2046	1962	2001	1820	1790	1743	1564	1564	1411
Onbekend	6	3	13	17	0	0	0	4	4	3
Gedetineerd in Europa	1518	1572	1400	1482	1322	1308	1300	1211	1227	1095
Drugsdelict	1658	1435	1354	1260	1151	1018	923	938	938	423
Percentage drugsdelict	65%	62%	58%	56%	57%	52%	48%	54%	54%	28%

Subsidie ontvangende organisaties Gedetineerden buitenland



Kavel	Ontvanger	Subsidie 2020
Resocialisatie	Bureau Buitenland Reclassering Nederland	€ 625.000
Maatschappelijke/ sociale zorg	Bureau Buitenland Reclassering Nederland	€ 261.250
Geestelijke zorg	Stichting Epafras	€ 213.750
Tijdschrift	Stichting Epafras	€ 100.000
Aanvullende juridische ondersteuning	Stichting Dutch&Detained	€ 143.500
Aanvullende juridische ondersteuning	Stichting Lawyers Across Borders	€ 206.500

Gedetineerdenbegeleiding buitenland in jaar 2020[14].

Land	Totaal	Mannen	Vrouwen	Onbekend	Drugsgerelateerd
Algeria	1	1	0	0	1
Armenia	2	2	0	0	0
Australia	4	2	2	0	3
Austria	4	4	0	0	0
Belarus	1	1	0	0	0
Belgium	114	107	5	2	4
Benin	1	1	0	0	0
Bolivia	2	2	0	0	0
Brazil	18	16	2	0	14
Bulgaria	9	9	0	0	4
Cambodia	1	1	0	0	0
Canada	3	2	1	0	1
Cape Verde	5	5	0	0	3
Central African Republic	1	1	0	0	0
Chile	8	7	1	0	4
China	14	13	1	0	4
Colombia	8	8	0	0	4
Costa Rica	1	1	0	0	1
Croatia	3	3	0	0	0
Cuba	6	5	1	0	2
Czech Republic	3	3	0	0	0
Denmark	19	19	0	0	1
Dominican Republic	48	40	8	0	38
Ecuador	2	1	1	0	1
Egypt	8	7	1	0	6
Ethiopia	1	0	1	0	0
Finland	13	13	0	0	2
France	153	143	10	0	73
French Guiana	3	2	1	0	0
Germany	347	329	18	0	30
Greece	9	7	2	0	4
Haiti	1	0	1	0	0
Hungary	16	15	1	0	10
India	10	9	1	0	3
Indonesia	6	5	1	0	3
Iran	3	3	0	0	1
Iraq	3	2	1	0	0
Israel	1	1	0	0	0
Italy	14	12	2	0	4

[14] Bron: KOMPAS, registratiesysteem in het Engels.

Japan	10	9	1	0	5
Jordan	2	1	1	0	0
Kazakhstan	1	1	0	0	0
Korea, South	1	1	0	0	0
Lebanon	3	3	0	0	1
Luxembourg	7	6	0	1	4
Malawi	1	1	0	0	0
Malta	7	6	1	0	2
Martinique	1	1	0	0	0
Mexico	1	1	0	0	0
Moldova	1	1	0	0	0
Morocco	31	31	0	0	12
Nepal	2	2	0	0	0
Nigeria	1	1	0	0	0
North Macedonia	1	1	0	0	0
Norway	25	20	5	0	3
Pakistan	1	1	0	0	0
Panama	3	3	0	0	2
Paraguay	3	3	0	0	2
Peru	14	14	0	0	10
Philippines	6	6	0	0	1
Poland	8	7	1	0	1
Portugal	14	13	1	0	4
Qatar	1	1	0	0	0
Romania	8	7	1	0	5
Russia	3	3	0	0	1
Senegal	2	2	0	0	0
Serbia	3	3	0	0	2
Singapore	1	1	0	0	1
Slovakia	4	4	0	0	1
Slovenia	3	3	0	0	0
Spain	144	131	13	0	45
Surinam	16	14	2	0	5
Sweden	15	14	1	0	9
Switzerland	19	19	0	0	3
Syria	2	1	1	0	0
Tanzania	1	1	0	0	0
Thailand	17	15	2	0	8
Tunisia	4	4	0	0	0
Turkey	70	58	12	0	40
Ukraine	3	3	0	0	0
United Arab Emirates	10	10	0	0	1
United Kingdom	137	129	8	0	19
United States	48	46	2	0	15
Venezuela	6	6	0	0	0
Vietnam	1	1	0	0	0
Totaal	**1528**	**1411**	**114**	**3**	**423**

Aantal behandelde aanvragen reisdocumenten

Soort	2019	2020	Groei
Totaal	**68.657**	**33.340**	**-51%**
Nationaal paspoort	57.546	28.740	-50%
Nederlandse identiteitskaart	6.139	2.653	-57%
Laissez-passer	3.357	1.258	-63%
Noodpaspoort	23	16	-30%
Zakenpaspoort	1.592	673	-58%



Aantal Consulaire Verklaringen

Soort	2019	2020	Groei
Totaal	**11.387**	**6.567**	**-42%**
Consulair document	1.944	1.405	-28%
Verklaring huwelijksbevoegdheid	1.108	395	-64%
Verklaring kopie van origineel	1.105	659	-40%
Verklaring omtrent bezit van het Nederlanderschap	1.118	361	-68%
Verklaring omtrent burgerlijke staat	957	540	-44%
Verklaring van in leven zijn	3.388	2.002	-41%
Verklaring woonplaats	981	537	-45%
Visum ondersteuningsbrief	786	668	-15%

Machtiging voorlopig verblijf

MVV uitgegeven



	2019	2020	Groei
Aanvragen	61.042	39.647	-35%

Visa kort verblijf



Behandelde aanvragen

	2019	2020	Groei
Aanvragen	739.967	169.620	-77%
Positief besluit	630.568	137.353	
% positief	85%	81%	

Top 5 verblijfsdoelen

Soort aanvraag	2019	2020	Groei
Toerisme	372.503	64.863	-83%
Professionele reden	63.453	37.898	-40%
Familiebezoek	132.921	30.748	-77%
Commercieel	140.375	28.588	-80%
Uitnodiging	10.640	2.312	-78%

Top 5 nationaliteiten 2020

Nationaliteit	2020	Groei
Filippijnse	29.625	-45%
Indiase	22.440	-82%
Turkse	19.754	-74%
Russische	14.669	-70%
Indonesische	12.099	-75%

Top 5 nationaliteiten 2019

Nationaliteit	2019
Indiase	121.482
Chinese	95.078
Turkse	76.105
Filipijnse	54.255
Russische	48.531

Voor China geldt dat op Europees niveau is besloten het reciprociteitsprincipe toe te passen, ongeacht de gezondheidssituatie. Dat betekent dat reizigers uit China vooralsnog alleen welkom zijn voor essentiële reizen. Dit verklaart de significante daling aan aanvragen uit China.

Inburgeringsexamens buitenland

Aantal kandidaten

Kandidaten	2019	2020	Groei
Totaal	7.612	5.878	-23%

Top 5 nationaliteiten

Nationaliteit	Aantal 2019	Aantal 2020
Marrokaanse	1.173	911
Thaise	337	314
Filipijnse	401	297
Indonesische	318	262
Russische	256	229

Aantal examenonderdelen

Examenonderdeel	Aantal 2020
Kennis van de Nederlandse Samenleving	5.320
Spreken	6.304
Lezen	6.166
Totaal	**17.790**