# Staat van het Consulaire

## editie 2022

# Inhoudsopgave


Afkortingenlijst ..... 3

1. Inleiding ..... 4

2. Nederlandse reizigers en Nederlanders in nood ..... 7

   2.1. Reisadviezen ..... 7

   2.2. Crisis- en calamiteitenrespons ..... 8

   2.3. Consulaire bijstand ..... 12

3. Nederlanders die buiten Nederland (gaan) wonen, werken of studeren ..... 14

   3.1. Project Loket Buitenland ..... 14

   3.2. Paspoorten en identiteitskaarten ..... 16

   3.3. Legalisaties ..... 18

   3.4. Nederlandse nationaliteit ..... 19

   3.5. Stemmen in het buitenland ..... 20

   3.6. DigiD ..... 20

4. Mensen die ons land willen bezoeken of zich hier willen vestigen ..... 21

   4.1. EU-inreisverbod, visumbeleid en afgifte Schengenvisa ..... 21

   4.2. Digitalisering van het visumproces en FOBO ..... 24

   4.3. EU-visumportaal ..... 24

   4.4. Visumliberalisatie, visumfacilitatie en terugkeerbeleid ..... 24

   4.5. Caribisch visumbeleid ..... 26

   4.6. Visa lang verblijf, machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) ..... 27

   4.7. Informatiebeveiliging en privacy ..... 28

Annex 1: Consulaire cijfers ..... 30

# Afkortingenlijst

| | |
|---|---|
| ABO | Aangewezen Bestuursorgaan |
| AP | Autoriteit Persoonsgegevens |
| AR | Algemene Rekenkamer |
| BNC | Beoordeling van Nieuwe Commissievoorstellen |
| BRP | Basisregistratie Personen |
| BZK | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| CoOL | Consular Online (online EU-platform) |
| CSO | Centrale Service Organisatie (consulaire backoffice) |
| DCC | Digital Corona Certificate |
| DCV | Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid |
| EER | Europese Economische Ruimte (EU + Liechtenstein, Noorwegen en IJsland) |
| EES | EU Entry & Exit System (nieuw in &-uitreissysteem) |
| ETIAS | European Travel Information and Authorization System (reisautorisaties voor niet-visumplichtige derdelanders) |
| FOBO | Consulaire Front- en Backoffice-programma |
| IND | Immigratie- en Naturalisatiedienst (J&V) |
| IOB | Informatie Ondersteund Beslissen (CSO) |
| IOM | Internationale Organisatie voor Migratie |
| J&V | Ministerie van Justitie en Veiligheid |
| KMar | Koninklijke Marechaussee (Defensie) |
| MVV | Machtiging tot voorlopig verblijf |
| NVIS | Nationaal Visum Informatiesysteem |
| NWW | Nederland Wereldwijd (dienstverleningsportaal voor burgers online en via contactcenter) |
| POK | Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag |
| RNI | Register Niet Ingezetenen (onderdeel van het BRP) |
| RvIG | Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (BZK) |
| RWN | Rijkswet op het Nederlanderschap |
| SIS | Schengen Information System |
| TEV | Toegang en Verblijf-procedure |
| UNHCR | United Nations High Commissioner for Refugees |
| VIS | Visa Information System |

# 1. Inleiding

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

Het ministerie biedt 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 van het ministerie van Buitenlandse Zaken een aantal jaren geleden heeft ingezet en die in het recente coalitieakkoord is bestendigd.[1] Voor deze 'multichannel' dienstverlening biedt Nederland Wereldwijd (NWW) de hierboven genoemde doelgroepen inmiddels een centrale, rijksbrede ingang bij de overheid.

Sinds 2018 zet het ministerie met de jaarlijkse 'Staat van het Consulaire' ook in op een actieve uitwisseling met het parlement en het publiek. Deze terugkerende brief behandelt de consulaire dienstverlening van het voorgaande jaar, de daarin geleerde lessen en de plannen en ambities voor de toekomst. In de eerste editie heeft het ministerie de beleidskaders en een alomvattend overzicht van de consulaire producten en diensten gepubliceerd.[2] De daaropvolgende edities gingen in op nieuwe en verdere ontwikkelingen in die dienstverlening, maar moesten ook deels ruimte maken voor opeenvolgende crises, zoals de coronapandemie en de veiligheidssituatie in Afghanistan en Oekraïne.[3]

Nu de impact van corona op het dagelijks leven kleiner wordt, kan er ook weer meer worden gereisd . Dat leidt tot meer hulpvragen van Nederlanders in het buitenland en meer aanvragen tot het reizen naar en verblijven in Nederland. Terwijl door corona de reisbewegingen minder waren, maar de hulpvragen complexer, bleek het belang van afstemming tussen en gezamenlijk optrekken met EU-partners evidenter te worden. Tegen de achtergrond van de oorlog in Oekraïne lijkt de bereidheid daartoe bij het merendeel van de lidstaten ook toe te nemen, hetgeen kansen en uitdagingen biedt voor verdere Europese samenwerking in consulaire dienstverlening.

In die constant veranderende omgeving is belangrijk om de verdere ontwikkeling van de consulaire diensten op koers te houden. Daartoe houdt het ministerie vast aan de hierboven genoemde multichannel dienstverlening (zie ook editie 2021)[4] en de volgende leidende principes.

---

[1] 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' – Tweede Kamer, 2021D50025, 15 december 2021.
[2] Tweede Kamer, Vergaderjaar 2018–2019, 35 000 V, Nr. 51.
[3] Tweede Kamer, Vergaderjaar 2020–2021, 35300 V, Nr. 69 en Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021–2022, 35 925 V, Nr. 50.
[4] Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021–2022, 35 925 V, Nr. 50.

*Doorontwikkeling dienstverlening vanuit perspectief burger*

Voortdurende verbetering en betere toegankelijkheid van de consulaire dienstverlening is een van de lijnen van het buitenlandbeleid van dit kabinet en de leidende ambitie van BZ. Het ministerie doet daaraan recht door de burger centraal te stellen, door in te zetten op het halen en verwerken van feedback bij klanten en instanties, door het leren en toepassen van lessen en door blijvend te investeren in modernisering, digitalisering en innovatie. BZ onderhoudt daartoe onder meer contact met partijen in de reiswereld, met uitvoeringsorganisaties die partner zijn van NWW en met belangenverenigingen van Nederlanders in het buitenland. BZ haalt ook signalen uit diverse vormen van gebruikers– en tevredenheidsonderzoek onder burgers.

De maatschappelijke en politieke discussies na het ongekende onrecht van de toeslagenaffaire zijn actueel en ook relevant voor consulaire dienstverlening. Het ministerie neemt actief deel aan de interdepartementale inventarisaties van mogelijke hardvochtigheden en knelpunten in beleid en uitvoering.[5] Het toetst op kwaliteit en toegankelijkheid en ziet zich gesterkt in zijn dienstverleningsconcept, met de ingezette ontwikkeling van de één loketfunctie via NWW en de modernisering en het maatwerk in de consulaire diensten.

*Eigen verantwoordelijkheid als startpunt*

De eigen verantwoordelijkheid van de reiziger blijft een leidend principe. De overheid biedt geen bijstand simpelweg omdat het dat kan, maar alleen daar waar de burger het zelf niet (meer) kan en de overheid een bijzonder handelingsperspectief en toegevoegde waarde heeft. Het moet in verhouding staan tot de nood van betrokkene en tot de reguliere bijstand waarin een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de burger.

Alle Nederlanders kunnen in gelijke mate een beroep doen op consulaire bijstand. Verschillende personen en situaties vragen echter veelal om een verschillende aanpak. Daarin spelen onder meer een rol de mate van afhankelijkheid van de overheid, omgevingsfactoren, de eigen rol in de toedracht en nationaliteit. Doel van de consulaire bijstand is om de burger –waar nodig èn mogelijk– te ondersteunen en weer zelfredzaam te maken.

*Verdergaande dienstverlening indien noodzakelijk èn haalbaar*

In het merendeel van de situaties voldoen de kaders voor reguliere dienstverlening om flexibel en op maat gesneden diensten te leveren. Alleen in die gevallen waar het noodzakelijk èn haalbaar is, biedt de overheid verdergaande diensten. Niettegenstaande de klantgerichtheid, zijn er grenzen aan de haalbaarheid van bepaalde dienstverlening. Die zijn gelegen in fysieke, capacitaire, technische of juridische uitvoerbaarheid, politieke wenselijkheid van optreden in het buitenland en de proportionaliteit van capaciteit en kosten van die inzet.

Zo heeft de politieke en mensenrechtensituatie in Syrië ertoe geleid dat Nederland in Syrië geen ambassade heeft en geen bijstand kan bieden. Ten tijde van de coronacrisis kon de overheid burgers uit sommige landen simpelweg niet evacueren, bijvoorbeeld doordat de lokale autoriteiten geen landingsrechten toekenden. En als een Nederlander in het buitenland vermist raakt, kan de Nederlandse overheid alleen via de lokale autoriteiten helpen – die hebben immers jurisdictie.

*Inzet in crisissituaties*

[5] Uitvoering van het tweede deel van de motie Marijnissen (Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 21) en het eerste deel van de motie Klaver c.s. (Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 16).

Haalbaarheid en proportionaliteit gelden ook voor de dienstverlening in crisissituaties. De crises in het buitenland die tot vertrek van Nederlanders of een evacuatie kunnen leiden verschillen van aard. Hierbij kan gedacht worden aan natuurrampen, oorlogshandelingen of politiek geweld. Daarnaast vinden deze crises plaats in verschillende contexten, bijvoorbeeld in een land waar de autoriteiten weinig of juist veel kunnen betekenen, waar evacuatie praktisch gezien wel of niet mogelijk is of waar al dan niet afspraken bestaan met andere landen. De inzet op massale repatriëring in de coronacrisis en vanuit Afghanistan, oversteeg de reguliere consulaire verantwoordelijkheden en is niet maatgevend.

Vanuit consulair oogpunt blijft BZ zich richten op vertrek van Nederlanders en mensen met een Nederlandse verblijfstatus uit een onveilige situatie. Het ministerie gaat uitsluitend over tot evacuatie als de situatie levensgevaarlijk is (of naar verwachting wordt), als er geen andere mogelijkheden meer zijn om het gebied te verlaten (met commercieel of eigen vervoer of met andere overheden) èn als de evacuatie praktisch haalbaar en veilig uitvoerbaar is.

Terwijl de consulaire dienst nog steeds leert van de recente crises en de geleerde lessen ook al weet toe te passen in de huidige context, blijft de focus primair op de klant en de dienstverlening. Die focus is bepalend voor de wijze waarop de overheid diensten aanbiedt en informatie aan de burger ontsluit. Niet de inrichting van de overheidsorganisaties, maar de situatie van de burger is leidend. Dat geldt voor de diensten die BZ zelf verleent en voor de diensten van andere overheidspartners aan burgers die in het buitenland (gaan) wonen, werken studeren. In dat kader heeft BZ de afgelopen 4,5 jaar samen met 12 uitvoeringsorganisaties in Project Loket Buitenland gewerkt aan het uitbouwen van NWW tot een rijksbrede ingang bij de overheid. Het perspectief van de burger die praktische informatie van de overheid nodig heeft en/of zaken met de overheid moet regelen stond en staat hierin centraal. In 2021 had NWW 102 miljoen bezoekers op de website en 1,2 miljoen directe klantcontacten.

In navolging van vorig jaar worden hieronder de ontwikkelingen en uitdagingen van de consulaire dienstverlening beschreven aan de hand van de relevante doelgroepen: Nederlandse reizigers en Nederlanders in nood,  Nederlanders die wonen, werken of studeren in het buitenland en mensen die naar Nederland (willen) komen.

# 2. Nederlandse reizigers en Nederlanders in nood

## 2.1. Reisadviezen

De reisadviezen zijn een belangrijk instrument voor de voorbereiding en zelfredzaamheid van een reiziger. Ze kunnen voorkomen dat een reiziger in nood komt en bieden handelingsperspectief als een reiziger alsnog in de problemen komt. Het reisadvies blijft evenwel een advies en leent zich niet om (juridische) consequenties aan te verbinden.

*Reisadviezen en Covid-19*

Tijdens de coronacrisis heeft BZ het voor de COVID-pandemie tot stand gekomen afwegingskader van de reisadviezen per Kamerbrief uitvoerig toegelicht.[6] Eind februari 2022 is die reisadviezensystematiek inhoudelijk herzien: de COVID-19 incidentie en de EU-veilige landenlijst zijn niet meer bepalend voor het reisadvies. Dit betekent dat reizen niet meer wordt ontraden op basis van de COVID-19-incidentie. De lokale COVID-19 situatie wordt nog wel meegewogen, maar is dus niet meer doorslaggevend voor de kleurcode. Alleen wanneer er sprake is van een zorgwekkende virusvariant, kan COVID-19 toch nog een bepalende factor zijn voor de risicoclassificatie. Deze herziening geeft de reiziger meer ruimte voor een eigen afweging en daarmee meer eigen verantwoordelijkheid.[7]

*Doorontwikkeling reisadviezen*

De reisadviezen krijgen een andere indeling met nieuwe rubrieken. Hierdoor wordt de informatie meer uniform weergegeven. Ook is er een nieuw tekstveld toegevoegd aan het begin van het reisadvies waarin de lezer in een oogopslag de inleidende tekst over de kleurcode, de betekenis ervan en een verwijzing naar de thematische rubrieken kan vinden. De nieuwe indeling van de site van Nederland Wereldwijd draagt bij aan het overzichtelijk weergeven van de rubrieken van het reisadvies. Deze nieuwe indeling plaatst de tekst van het reisadvies centraal in plaats van de kaart met de kleurcode.

Naast de doorontwikkeling van de reisadviezen op korte termijn, waarbij er blijvende aandacht zal zijn voor het belang van snelle publicatie van betrouwbare informatie in geval van een crisis of natuurramp, wordt er ook nagedacht over de reisadviezen van de toekomst. Reisadviezen kunnen bijvoorbeeld specifieker worden toegesneden op doelgroepen en reisdoel. Ook heeft BZ gesprekken met externe en interne stakeholders georganiseerd om een beter beeld te krijgen van wat men verwacht van de overheid in de reisadviezen.

*Europese samenwerking*

Het belang van gelijkluidende reisadviezen binnen de EU lijkt in toenemende mate te worden erkend. Nederland pleit in EU-verband met regelmaat voor meer Europese samenwerking op dit terrein. De coronacrisis heeft al gezorgd voor meer afstemming over reisadviezen binnen de EU. In de huidige situatie met de oorlog in Oekraïne lijkt het belang om samen op te trekken nog evidenter te worden. Er bestaat ook al een zeker mate van samenwerking tussen de lidstaten ten tijde van crises. Zo vindt er dan bijvoorbeeld direct afstemming plaats over de inhoud van de reisadviezen. Dit gebeurt door de ambassades van de EU-lidstaten in de hoofdsteden op lokaal niveau, alsmede op centraal

[6] Tweede Kamer, Vergaderjaar 2020-2021, 35 570 V / 25 295, Nr. 5 (23 september 2020)

[7] Vgl. motie van Kamerlid Paternotte (D66) over de herijking van reisadviezen – Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021-2022, 21 501-31, Nr. 628.

niveau via Brusselse (digitale) coördinatiebijeenkomsten en een gezamenlijk online EU-platform (CoOL). De politieke verantwoordelijkheid voor de inhoud van de reisadviezen ligt echter nog altijd op nationaal niveau. In de toekomst zal Nederland aandacht blijven vragen voor meer eenheid in de reisadviezen van de lidstaten en met gelijkgestemde landen inzetten op concrete ontwikkeling daarvan, zonder de eindverantwoordelijkheid voor de totstandkoming te willen communautariseren.

*Informatieservice*

Via de informatieservice van Buitenlandse Zaken kunnen Nederlanders zich vrijwillig online registreren. Ze kunnen daarmee wijzigingen in het reisadvies ontvangen. De informatieservice biedt vervolgens ook de mogelijkheid voor de posten om direct met Nederlanders te communiceren. Alleen als Nederlanders zich aanmelden bij de informatieservice heeft BZ een beeld van welke Nederlanders in een bepaald land zitten, waar ze in dat land zijn en hoe BZ hen kan bereiken als dat nodig is. Hoewel een beperkt aantal mensen zich bij buitenlands verblijf registreert, wijst de praktijk uit dat het percentage substantieel toeneemt in geval van een (naderende) crisis en gerichte oproepen van de overheid in die situaties.

BZ kan Nederlanders niet verplichten hun verblijf in het buitenland te registreren. Vóór alles is het de eigen verantwoordelijkheid van reizigers om goed voorbereid en geïnformeerd op reis te gaan. Een verplichting biedt slechts beperkte winst ten opzichte van de huidige situatie, waarin mensen in de aanloop tot of bij de start van een crisis gericht worden opgeroepen zich te registreren. In beide gevallen is het concrete resultaat een onvolledige lijst. Een verplichting vergroot evenwel ook de kans op onzorgvuldigheden (bijvoorbeeld voortdurende registratie van mensen die intussen zijn vertrokken of overleden). Ook weet je bij verplichte registratie nog steeds niet of de persoon, wanneer er een daadwerkelijke crisis uitbreekt, echt een hulpvraag heeft. De overheid blijft dan ook – zowel in crisistijd, als daarbuiten – Nederlanders via de beschikbare kanalen oproepen zich aan te melden bij de informatieservice van Buitenlandse Zaken.

## 2.2. Crisis- en calamiteitenrespons

De werkzaamheden van BZ hebben ruim twee jaar in het teken gestaan van grote en complexe crises. Dit heeft veel van de organisatie en de mensen die erin werken gevraagd. Het is belangrijk om te komen tot een gezonde, robuuste en toekomstgerichte crisisorganisatie waarin de overheid burgers snel en efficiënt de hulp en informatie kan bieden die ze nodig hebben. Daartoe zijn de eerste stappen gezet met de versterking van de BZ-crisisorganisatie. Daarnaast moet het voor burgers helder zijn wat de consequenties kunnen zijn van hun eigen keuzes en wat zij in noodsituaties van de overheid kunnen verwachten.

### 2.2.1 Evacuatiebeleid

Elke crisissituatie is anders en de mogelijkheden tot inzet moeten per situatie worden afgewogen. Zo was de consulaire response in de coronacrisis en in Afghanistan uniek en niet maatgevend voor toekomstige crises. Zoals eerder uiteengezet kan BZ besluiten over te gaan tot evacuatie van mensen uit een crisisgebied als het echt niet anders kan en wanneer dat veilig genoeg uit te voeren is.

De Nederlandse overheid heeft geen wettelijke verplichting om Nederlanders bij crisis in het buitenland te evacueren en kan er in voorkomend geval besluiten niet tot evacuatie over te gaan. De overheid zal via de reisadviezen wijzen op toenemende onveiligheid en Nederlanders oproepen

het land op eigen gelegenheid te verlaten, zolang dat nog mogelijk is. Als wel wordt besloten tot een consulaire evacuatie komen in beginsel de volgende groepen hiervoor in aanmerking:

1. Personen met de Nederlandse nationaliteit.
2. Kerngezinsleden van Nederlanders met een andere nationaliteit: de partner (huwelijkspartner, geregistreerde partner, partner met wie een ongehuwde Nederlander een notariële akte heeft en gemeenschappelijke huishouding voert) en de afhankelijke kinderen (ook adoptie- en stiefkinderen) tot in principe de leeftijd van 18 jaar.
3. Personen die een vergunning hebben tot rechtmatig verblijf in Nederland of een geldige vergunning voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, St. Eustatius of Saba.
4. EU-burgers die niet door hun eigen overheid of in het kader van een internationaal samenwerkingsverband kunnen worden geëvacueerd.

De evacués worden afhankelijk van de omstandigheden en de mogelijkheden in beginsel overgebracht naar een nabije veilige plek (evacuatie) en waar nodig naar Nederland (repatriëring).

De overheid heeft een inspanningsverplichting om Nederlanders tijdig te informeren over de veiligheidssituatie in het buitenland en hen te adviseren. Dit gebeurt via de bestaande informatiediensten, zoals de reisadviezen op nederlandwereldwijd.nl en in de reisapp.

### 2.2.2 Evaluaties en geleerde lessen

Sinds de vorige Staat van het Consulaire is de onafhankelijke Commissie Ruys op verzoek van het kabinet gestart met een zelfstandig onderzoek naar de evacuatie uit Afghanistan[8] en heeft het externe bureau Crisisplan een eerste evaluatie uitgevoerd van het BZ optreden ten tijde van de Afghanistancrisis. Over de uitkomsten hiervan zal de Kamer separaat worden geïnformeerd. Vooruitlopend hierop is er intern gekeken welke lessen zijn geleerd en hoe deze kunnen worden toegepast in toekomstig consulair optreden. De conclusies hiervan zijn gedeeld met de Commissie Ruys.

*Beleid en scope*

Naast de gebruikelijke doelgroep van consulaire evacuaties (Nederlanders en ingezetenen van Nederland) was besloten ook andere doelgroepen vanuit Afghanistan over te brengen naar Nederland. Deze bredere aanpak in Afghanistan betekent niet dat in elke volgende, buitenlandse crisis dezelfde groepen in aanmerking komen voor evacuatie. De consulaire dienst blijft zijn reguliere beleidskaders toepassen. Dat betekent ook dat er buiten de eerder genoemde doelgroepen, geen andere personen als onderdeel van een consulaire evacuatie worden overgebracht. Mensen met een Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV) -niet zijnde een verblijfsvergunning- of lopende procedure om een MVV te krijgen, behoren niet tot die doelgroep. Indien een bepaalde situatie vraagt om uitzonderingen op dit beleid zal dit op ministerieel niveau worden vastgesteld.

*Geen eigen bijdrage, wel eigen risico*

Terwijl het reisadvies voor Afghanistan al een jaar negatief (rood) was, bleek in augustus 2021 dat er zich alsnog meer dan 1000 Nederlanders en Afghanen met een verblijfsrecht voor Nederland in Afghanistan bevonden.[9] Mede omdat zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid het

[8] Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021-2022, 27 925, Nr. 897.
[9] Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021-2022, 27 925, Nr. 860.

uitgangspunt vormen van het consulaire beleid, leidde dit tot de vraag of er een financiële bijdrage kon worden gevraagd voor het leveren van bijstand –zoals evacuatie– in een gebied waarvoor een negatief ( 'rood' ) reisadvies geldt.[10]

Uiteindelijk is na onderzoek besloten niet tot het vragen van een eigen financiële bijdragen over te gaan, vanwege de volgende juridische, praktische en beleidsmatige bezwaren:

- De reisadviezen zijn niet bindend en hieraan kunnen geen juridische en/of financiële consequenties worden verbonden.
- Het vragen om een bijdrage draagt niet bij aan de zelfredzaamheid en de eigen verantwoordelijkheid van de gemiddelde reiziger die buiten eigen schuld ergens vast komt te zitten.
- Het vaststellen of iemand doelbewust geen gebruik heeft gemaakt van eerdere vertrekmogelijkheden is praktisch onhaalbaar.
- Het vragen om een financiële bijdrage noopt tot het bepalen en vastleggen van de vorm en mate van dienstverlening (hier: evacuatie c.q. repatriëring) en bijbehorende tarieven in wetgeving. Formele consulaire wetgeving kan echter moeilijk rekening houden met de mate waarin en de wijze waarop het ministerie in verschillende landen en situaties consulaire bijstand kan uitvoeren. Ook leidt het tot onnodige juridisering van de consulaire dienstverlening met vraagstukken van toezicht, naleving en handhaafbaarheid.[11]
- De invordering van eigen bijdragen vergt een uitvoeringsorganisatie waar BZ zelf niet over beschikt. Het invorderen in het kader van de publiek–private samenwerking van bijzondere Bijstand Buitenland (BBB) heeft ook tot uitdagingen geleid.

Bij eventuele toekomstige operaties geldt het staande beleid ten aanzien van Nederlanders die zich –ondanks een rood reisadvies en herhaalde oproepen om het land te verlaten– toch nog in een onveilig gebied bevinden. Als wordt besloten hen te evacueren, worden zij in beginsel overgebracht naar een *first place of safety*, tenzij uit praktische overwegingen overbrenging naar Nederland de voorkeur krijgt. Vervoer naar Nederland of elders vanuit de *first place of safety* is vervolgens voor rekening van de Nederlander zelf. Ook wordt het eigen risico van het zich bevinden in rood gebied nog sterker in het reisadvies onder de aandacht gebracht, onder meer met de notie dat het ook kan betekenen dat de reiziger bij het uitbreken van een crisis en/of een plotsteling sterke verdere toename van de onveiligheid in het onveilige gebied zal moeten blijven en de Nederlandse overheid daar geen hulp kan verlenen.

*Crisisorganisatie*

Ter versterking van de crisisstructuur investeert BZ verder in het verbeteren en actualiseren van bestaande protocollen, infrastructuur en het opleiden en trainen van medewerkers. Hiertoe is ook extra personeel beschikbaar gemaakt. Ten tijde van een crisis spelen zij een sleutelrol bij het aansturen van de consulaire crisisorganisatie. Buiten de crisis richten zij zich op het verder ontwikkelen en verbeteren van de crisisstructuur. Dit onder andere door middel van het opleiden, trainen en oefenen van medewerkers, verstevigen van het netwerk, verwerken van geleerde lessen en het ontwikkelen van beleid.

*Snel Consulair Ondersteuningsteam (SCOT)*

[10] Vgl toezegging minister Buitenlandse Zaken – Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 32 734, nr. 52.

[11] Vgl. Reactie op het voorstel van D66 en GroenLinks inzake consulaire wetgeving –Tweede Kamer, Vergaderjaar 2020–2021, 35 570 V, Nr 10.

Het ministerie heeft ten tijde van de crisis in Afghanistan veelvuldig Snel Consulair Ondersteuningsteams (SCOT) ingezet. Deze teams bestaan uit medewerkers van het ministerie die naast hun regulier werkzaamheden snel kunnen worden ingezet voor consulaire dienstverlening in verschillende regio's van de wereld. De aanhoudende noodzaak tot inzet heeft de afgelopen jaren veel van hen gevraagd. Ten overstaan van die complexe en langlopende crisissituaties, bleek de bestaande SCOT-pool niet meer groot en flexibel genoeg. Er zijn daarom nieuwe SCOT'ers geworven. Aan de hand van geleerde lessen heeft bovendien een doorontwikkeling binnen het opleidings- en trainingsprogramma plaatsgevonden, zo worden er gezamenlijke trainingen met Defensie georganiseerd, en worden SCOT-ers beter uitgerust.

### 2.2.3 Actuele crisissituaties

*Afghanistan*

Na de acute evacuatie van Nederlanders en Afghanen uit Afghanistan in augustus 2021, blijft BZ zich inspannen voor de personen die in aanmerking komen om te worden overgebracht. Dit gaat om personen die vallen onder een van navolgende vier categorieën: 1) Nederlanders en personen met een Nederlandse verblijfsvergunning; 2) lokaal ambassadepersoneel; 3) tolken die voor militaire en politiemissies hebben gewerkt; 4) personen die onder de speciale voorziening ter uitvoering van de motie Belhaj (Kamerstuk 27 925, nr. 788) vallen. De consulaire verantwoordelijkheid ziet alleen op de overbrenging van de eerste categorie: Nederlanders, personen met een Nederlandse verblijfsvergunning en hun kerngezinsleden. Op peildatum juli 2022 betrof dat nog circa 110 personen. Het grootste obstakel voor deze groep is dat er een geldig paspoort nodig is voor vertrek.

Eind 2021 is de overbrenging van de vier categorieën (totaal nog circa 1000 personen) overgenomen door het Afghanistan Overbrengingsproject van BZ (AOP). Over het verdere verloop van de overbrenging is en wordt de Tweede Kamer separaat geïnformeerd.

*Ethiopië*

Naar aanleiding van de toenemende dreiging in Ethiopië, als gevolg van de opmars van de Tigrese rebellen beweging naar Addis Abeba heeft BZ in november 2021 Nederlanders actief opgeroepen het hele land direct te verlaten. Dit gebeurde via verscheidene kanalen, zoals social media, telefonisch, e-mail en via nederlandwereldwijd.nl. Het reisadvies is voor het hele land naar 'rood' gegaan. Voor die tijd was het land gedeeltelijk 'geel', 'oranje' en 'rood'. Daarmee werd met klem geadviseerd Ethiopië niet in te reizen en -voor wie er al was- het land zo spoedig mogelijk te verlaten. Een deel van de in Ethiopië aanwezige Nederlanders heeft het land met commerciële vluchten verlaten. De ambassade heeft in samenwerking met het departement en het ministerie van Defensie verschillende scenario's voorbereid, afhankelijk van de ontwikkelingen in de veiligheidssituatie. Toen de dreiging van een acute crisis in het land afnam is het reisadvies hierop weer aangepast.

*Oekraïne*

De crisisstructuur, verrijkt met nieuwe geleerde lessen, is in januari 2022 wederom geactiveerd vanwege de verslechterende situatie in Oekraïne. Hierbij speelde de tijdige informatievoorziening, via onder meer het reisadvies, richting Nederlanders een cruciale rol. Nederlanders die zich geregistreerd hadden bij het ministerie zijn verschillende keren geïnformeerd over wijzigingen in het veiligheidsbeeld. Ook is er een *Townhall meeting* georganiseerd in Kiev (en online) waarbij de ambassade informatie gaf over het veiligheidsbeeld en aangegeven dat dat er geen sprake zal zijn van een centraal georganiseerde evacuatie in het geval van escalatie, een boodschap die ook door

BZ is uitgedragen in het reisadvies. Door actief op te roepen niet naar Oekraïne te reizen en te adviseren het land te verlaten, heeft BZ geprobeerd ervoor te zorgen dat mensen niet in een situatie terecht kwamen waarin evacuatie nog de enige mogelijkheid was. Het vertrek van mensen met eigen vervoer die besloten te blijven totdat de situatie escaleerde op 24 februari jl. is wel gefaciliteerd via informatie over mogelijke routes en de drukte op die routes. En het inrichten van een pleisterplaats in Lviv door de ambassade

Om mensen te helpen met de voorbereiding voor een eventuele noodsituatie is ook een pagina gelanceerd op nederlandwereldwijd.nl. Hierin staat onder andere aangegeven welke voorraden mensen kunnen aanleggen. Verwijzing naar deze noodpagina is eveneens opgenomen in verschillende reisadviezen waar een gerede kans is dat een dergelijke noodsituatie ontstaat.

*Covid-19*

De acute coronacrisis lijkt voorbij, maar corona blijft onder ons. Het virus houdt zich niet aan grenzen. Dat betekent dat de mogelijkheid bestaat dat we in Nederland, Europa of in de rest van de wereld in de toekomst weer te maken kunnen krijgen met nieuwe oplevingen of een nieuwe zorgwekkende variant van het coronavirus. Het kabinet wil in de toekomst zo min mogelijk onderscheid tussen landen en gebieden maken, en zorgen dat maatregelen niet voortdurend wijzigen en dat reismaatregelen in Europees verband worden afgestemd. Om in de toekomst goed voorbereid te zijn op een eventuele opleving van het COVID-19 virus wordt er interdepartementaal gewerkt aan een sectorale lange termijn aanpak van COVID-19. BZ staat in nauw contact met de reisbranche voor het opstellen van een sectorplan voor de reissector waarin wordt ingegaan op preventie en interventie in verschillende scenario's.

## 2.3. Consulaire bijstand

Consulaire bijstand (of consulair-maatschappelijke dienstverlening) is de hulp die BZ op verzoek verleent in een situatie waarin een Nederlander (of iemand met vluchtelingenstatus in Nederland)[12] in het buitenland in nood verkeert en zelf geen hulp kan regelen. Het contact daarover is direct en exclusief met betrokkene zelf of met de formeel aangewezen contactpersoon van betrokkene. Hoewel alle Nederlanders in gelijke mate een beroep kunnen doen op consulaire bijstand, vragen verschillende personen en situaties veelal om een verschillende aanpak. Daarin spelen onder meer een rol het land waarin men zich bevindt, de mate van afhankelijkheid van de overheid, omgevingsfactoren en de eigen rol in de toedracht van de noodsituatie . Doel van de consulaire bijstand is om de persoon weer zelfredzaam te maken.

Met de sterke afname van reisbewegingen in de afgelopen twee jaren namen de aantallen hulpvragen om consulaire bijstand van Nederlanders op reis ook af. Door de reisbeperkingen en andere, lokale coronamaatregelen, waren die hulpvragen evenwel complexer van aard. Inmiddels lijken de consulaire gevallen weer terug bij hun gebruikelijke aard en omvang. De cijfers van de verschillende vormen van consulaire bijstand in het afgelopen jaar, waaronder gedetineerdenbegeleiding, kinderontvoering, huwelijksdwang en achterlating zijn terug te vinden in de annex.

*Personen met verward gedrag*

Een groep die door omstandigheden soms verminderd of niet zelfredzaam is, betreft mensen met zogenoemd 'verward gedrag'. Deze doelgroep wordt gebruikelijk gedefinieerd als 'mensen die de

[12] Iemand met een vluchtelingenstatus in Nederland kan geen beroep doen op de overheid van diens nationaliteit – iemand met een reguliere verblijfstatus kan dat wel.

grip op hun leven (dreigen te) verliezen, waardoor het risico aanwezig is dat zij zichzelf of anderen schade berokkenen'. Het gaat veelal om kwetsbare mensen die te kampen hebben met verschillende aandoeningen en beperkingen en/of ingrijpende gebeurtenissen op meerdere levensterreinen. In het algemeen geldt dat de lokale autoriteiten in het buitenland verantwoordelijk zijn voor de medische behandeling van psychiatrische patiënten of voor psychosociale zorg van verwarde personen, ook van personen met een buitenlandse, zoals Nederlandse, nationaliteit. Signalen, ook van andere (EU–) landen, wezen er de laatste jaren echter op dat deze groep vaak buiten de lokale reguliere hulpverlening viel of dat die hulpverlening in het buitenland te schaars was en veel tijd en werk vergde van de posten, terwijl de posten hen niet altijd konden helpen.

In augustus 2021 is een pilot van start gegaan met acht Nederlandse ambassades en consulaten–generaal, gericht op het verruimen van hun mogelijkheden om deze doelgroep gerichter bij te staan. Uit een tussentijdse evaluatie blijkt dat de verleende ondersteuning –altijd maatwerk– zich toespitst op het faciliteren van terugkeer naar Nederland. Tot nu toe is slechts in een bescheiden aantal gevallen gebruik gemaakt van de beschikbaar gestelde middelen. Voor veel gevallen in de doelgroep wordt uiteindelijk een alternatieve bron van financiering (zoals een familielid) gevonden.

De pilot is verlengd tot eind april 2023 om besluitvorming over eventuele bredere uitrol op een voldoende aantal praktijkvoorbeelden te kunnen baseren. De komende periode moet uitwijzen of de kleine reizigersaantallen (als gevolg van de coronacrisis en de reisbeperkingen) bepalend waren voor het beperkte aantal gevallen binnen de pilot. Daarnaast zal ook gekeken worden hoe de consulaire medewerkers op de posten gericht kunnen worden getraind, hoe opvang in Nederland kan aansluiten op de consulaire bijstand om herhaling te voorkomen en waar de expertise op deze problematiek in Nederland kan worden geborgd.

*Terugkeerders*

BZ draagt actief bij aan het verkrijgen van zicht en controle op terrorismeverdachten die vanuit een (voormalig) strijdgebied naar Nederland proberen terug te keren. In nauwe afstemming met de Nederlandse veiligheidsketen, coördineert het ministerie de contacten met de lokale autoriteiten en geeft het waar nodig een noodreisdocument af ten behoeve van terugkeer van betrokkene onder begeleiding van de KMar en vervolging in Nederland.

In juni 2021 en februari 2022 heeft de overheid een speciale operatie georganiseerd waarmee in totaal zes Nederlandse verdachten en veertien kinderen vanuit Syrië naar Nederland zijn overgebracht. Het ministerie van Buitenlandse zaken vervulde daarin, mede met het oog op zijn consulaire taken en verantwoordelijkheden, een belangrijke rol. Met de overbrenging naar Nederland beoogt het kabinet te voorkomen dat deze verdachten straffeloos blijven. Hiermee geeft het kabinet tevens uitvoering aan de motie Van der Werff (D66) en Koekkoek (VOLT) die de regering verzoekt om zich maximaal in te spannen om ervoor te zorgen dat uitgereisde terrorismeverdachten hun straf niet ontlopen.

# 3. Nederlanders die buiten Nederland (gaan) wonen, werken of studeren

Ruim 1 miljoen Nederlanders wonen, werken of studeren voor korte of lange tijd in het buitenland. Zij moeten vaak op afstand zaken met de Nederlandse overheid regelen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zet zich voortdurend in om deze overheidsbrede dienstverlening aan burgers in het buitenland te verbeteren en toegankelijker te maken, door deze in samenwerking met andere overheidsorganisaties centraal te ontsluiten via NWW, te moderniseren en waar mogelijk te digitaliseren. BZ geeft hiermee invulling aan één van de vijf lijnen van het buitenlandbeleid van het coalitieakkoord.[13]

## 3.1. Project Loket Buitenland

De ontwikkeling van de rijksbrede 1-loket functie van NWW is een uitvloeisel van Project Loket Buitenland, waar BZ de afgelopen 4,5 jaar samen met 12 uitvoeringsorganisaties aan heeft gewerkt, in opdracht van het vorige kabinet. Waar in de politieke opdracht de nadruk lag op de Nederlander in het buitenland, is dit in het project verbreed naar niet-Nederlanders die – bijvoorbeeld met een arbeidsverleden in Nederland – een relatie met de Nederlandse overheid hebben. Ook is mede op verzoek van belangenverenigingen van Nederlanders in het buitenland aandacht besteed aan burgers die voornemens zijn naar het buitenland te verhuizen of die zich voorbereiden op een terugkeer naar Nederland, omdat het vooraf regelen van zaken met de overheid later vaak problemen, tijd en moeite bespaart.

*Belangrijkste resultaten*

In de projectfase, die op 30 juni jl. werd afgerond, zijn onder andere de volgende resultaten behaald:

- *Dienstverlening gebundeld bij NWW:* burgers kunnen bij NWW inmiddels terecht voor informatie over zo'n 60 producten en diensten van BZ en de betrokken organisaties[14]; zo'n 40 hiervan werden nieuw toegevoegd, of herzien en uitgebreid. Alle diensten zijn in onderlinge samenhang gepresenteerd, vanuit het perspectief van de burger en veelal op basis van levensgebeurtenissen (verhuizen, studeren/stage, kind krijgen etc.). Voor vrijwel alle diensten zijn met behulp van diverse data en feedback van burgers ook al eerste verbeteringen doorgevoerd.
- *Enkele dienstverleningsprocessen verbeterd:* voor DigiD voor Nederlanders en EER-burgers in het buitenland is samen met Logius de mogelijkheid voor het verkrijgen van een DigiD-activeringscode via videobellen met NWW geïntroduceerd (zie paragraaf 3.5). Daarnaast is op NWW een applicatie van RvIG toegevoegd, waarmee digitaal een verhuizing in het buitenland kan worden doorgegeven. Ook de beoogde koppeling tussen paspoortaanvragen in het buitenland en de RNI (zie paragraaf 3.2) komt voort uit de samenwerking met RvIG.
- *Nieuwe, toekomstbestendige website opgeleverd:* de website van NWW is een belangrijke informatiebron voor burgers. Samen met de Dienst Publiek en Communicatie van het ministerie van Algemene Zaken is een geheel nieuwe website voor NWW ontwikkeld. De site, waarvan een Nederlandse en Engelse versie is opgeleverd, is gebaseerd op het prototype 1Overheid en gericht op praktische informatie en regelzaken met de overheid. Bij de ontwikkeling zijn diverse

[13] 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' – Tweede Kamer, 2021D50025, 15 december 2021.

[14] Belastingdienst, CAK, DUO, gemeente Den Haag, Logius, IND, RDW, RvIG, SVB, UWV, Dienst Publiek en Communicatie van het ministerie van AZ, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

gebruikersonderzoeken onder burgers uitgevoerd. De site is zo gebouwd dat deze eenvoudig is op te schalen en uit te breiden met nieuwe functionaliteiten.

- *Datagestuurd werken opgebouwd:* met behulp van data worden inzichten verkregen om dienstverlening te blijven verbeteren. In samenwerking met andere onderdelen van BZ heeft het project o.a. gezorgd voor de voor NWW benodigde data-infrastructuur, verbeterde logging van klantcontacten, kwaliteitsmonitoring op basis van KPIs en dashboards, reviews van dienstverlening en diverse onderzoeken onder burgers in het buitenland (zie ook hieronder).
- *Overheidsbrede samenwerking ingericht:* er is veel tijd geïnvesteerd in de samenwerking met betrokken uitvoeringsorganisaties, die bij hen tot meer aandacht voor de doelgroep van Nederlanders in het buitenland heeft geleid. Met ieder van deze organisaties zijn werkafspraken getekend, waarin gezamenlijke ambities rondom doorontwikkeling van dienstverlening na de projectfase zijn vastgelegd, evenals operationele afspraken rondom ieders diensten bij NWW.
- *Communicatie en naamsbekendheid NWW:* van november 2021 tot en met april 2022 is een internationale publiekscampagne "Alles op 1 plek" uitgevoerd, waarmee NWW als centrale ingang bij de overheid nader onder de aandacht van Nederlanders in het buitenland is gebracht.

*Bevindingen wereldwijd(e) onderzoek(en) naar dienstverlening*

Gedurende het project is op verschillende momenten wereldwijd onderzoek gedaan onder Nederlanders in het buitenland naar hun ervaringen met en wensen voor dienstverlening door de Nederlandse overheid als geheel. Hieronder enkele highlights uit het meest recente onderzoek:[15]

- Het algemene oordeel over de dienstverlening van de Nederlandse (rijks)overheid is in 4 jaar positiever geworden; van een 5,6 in 2018[16] naar een 6,3 in 2022. Een kwart van de respondenten geeft aan dat de dienstverlening verbeterd is. Die verbeteringen zitten vooral aan de informatiekant. Hoewel DigiD videobellen vaak als verbetering aan de transactiekant wordt genoemd, zitten aan de transactiekant meer algemeen nog de grootste uitdagingen. Afstand en tijd gecombineerd met bereikbaarheid en de verschijningsplicht zijn daarbij problemen die vaak genoemd worden. Paspoortdienstverlening wordt daarbij vaak specifiek genoemd.
- De coronapandemie lijkt van invloed op de uitkomsten. Bijna een kwart van de respondenten nam contact op naar aanleiding van corona. Tegelijkertijd was er minder vaak contact over de niet-corona onderwerpen, mogelijk omdat gebruik van dienstverlening werd uitgesteld. Op onderdelen zijn de oordelen over het contact soms verslechterd; mogelijk omdat de dienstverlening tijdens de crisis bij veel overheden noodgedwongen versoberd werd. Zonder corona was de dienstverlening mogelijk nog iets positiever beoordeeld. De crisis heeft echter ook duidelijk gemaakt dat aan de transactiekant nog veel te verbeteren valt.
- Ruim de helft van burgers in het buitenland is voorstander van om ook na corona (meer) digitaal contact te houden met de overheid. Als meest gewenste innovaties komen identificatie middels app of videobellen (37%) en één website om overheidszaken te regelen (36%) naar voren.
- NWW is bij iets meer dan de helft van de respondenten nog niet bekend en realiseert daarmee nog niet de volledige potentie als logische ingang tot dienstverlening vanuit het buitenland. Dit onderstreept het belang van de reeds beoogde herhaling van de bovengenoemde campagne.

[15] Eindrapport onderzoek CHOICE in opdracht van Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Project Loket Buitenland', juni 2022.

[16] Kamerstuk II 2018/2019, 32734, nr. 35.

*Enkele conclusies uit het project*

- De overheid is nog sterk verkokerd. Het doorbreken hiervan was en is niet altijd eenvoudig. Het continue centraal stellen van de burger in de dienstverlening brengt echter een gemeenschappelijk belang en doel en helpt bij het werken over organisatiegrenzen heen. De politieke opdracht gaf het project daarbij ook het benodigde mandaat.
- Vanaf het begin was duidelijk dat de ambitie verder reikt dan wat in de projectfase te realiseren was. Het project heeft een solide basis gelegd voor het werken als 1 loket, maar er valt nog veel te verbeteren, met name voor het afnemen van diensten. Verdere digitalisering vraagt daarbij ook om aanpassingen in de wettelijke, juridische kaders van dienstverlening.
- NWW sluit aan op de ontwikkelingen naar aanleiding van de rapporten Werk aan Uitvoering en de toeslagenaffaire om meer als één overheid en vanuit het perspectief van de burger te werken. Wat met Project Loket Buitenland is gerealiseerd voor burgers in het buitenland kan daarmee ook dienen als voorbeeld voor een 1Overheid voorziening voor alle burgers, ook in Nederland.

## 3.2. Paspoorten en identiteitskaarten

*Dienstverlening na wereldwijde coronacrisis*

Na de uitbraak van de coronapandemie is de reguliere dienstverlening op het gebied van reisdocumenten eerst wereldwijd tijdelijk afgeschaald en vervolgens kort daarna in stappen hervat. De nooddienstverlening op het gebied van reisdocumenten heeft altijd doorgang gevonden. Intussen is er vanaf halverwege 2021 wel een uitgestelde vraag ontstaan. Hierdoor was het aantal aanvragen per week in de tweede helft van 2021 hoger dan we normaal gesproken (zonder de coronapandemie) zouden hebben verwacht. Eind 2021 hadden de meeste posten de uitgestelde vraag ingelopen. In het eerste kwartaal van 2022 gold dit gelukkig ook voor Australië en Nieuw-Zeeland.

Eind 2021 was de prognose voor het jaar 2022 dat BZ per week gemiddeld 1055 aanvragen voor reisdocumenten zou ontvangen. Dit aantal is geleidelijk omhoog bijgesteld als gevolg van de vele consulaire spreekuren die de posten in verschillende regio's buiten de hoofdsteden in 2022 wereldwijd hebben georganiseerd. Vanaf april 2022 ontvangt de backoffice gemiddeld zo'n 1300 aanvragen per week. Het lijkt er dus op dat er opnieuw sprake is van een inhaaleffect van uitgestelde aanvragen: in het eerste kwartaal van 2022 is bijna een kwart meer aanvragen voor reisdocumenten ingediend ten opzichte van het vierde kwartaal van 2019. Ook Nederlandse gemeenten hebben een stijging van aanvragen gezien.

*NIK en vervallen van de alternatieve verschijningsplicht*

Op 2 augustus 2021 is het nieuwe model van de Nederlandse identiteitskaart (NIK) 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. De afname van vingerafdrukken heeft gevolgen voor de Nederlander in zowel het binnenland als het buitenland. Gedurende het aanvraagproces voor de nieuwe NIK moet minimaal eenmaal persoonlijk contact zijn tussen de aanvrager en gemachtigd personeel. Deze verschijningsplicht dient ter identificatie en voor het afnemen van vingerafdrukken, zoals ook voor een paspoort gebeurt. Hiermee is de alternatieve verschijningsplicht, die voorheen in specifieke gevallen kon worden toegepast bij het aanvragen van een NIK, vervallen. Personen die wegens ziekte of andere zwaarwegende omstandigheden niet in persoon op de ambassade of consulaat-generaal kunnen verschijnen, kunnen een aanvraag indienen tijdens een consulair spreekuur of verzoeken om een huisbezoek. Middels een mobiel vingerafdrukopname-apparaat (MVA) kunnen in deze gevallen de

vingerafdrukken ter plekke worden afgenomen. Mede door het opschalen van de dienstverlening na de COVID-crisis hebben er in de tweede helft van 2021 en in 2022 in toegenomen mate consulaire spreekuren plaatsgevonden. De publiekscommunicatie rondom de consulaire spreekuren is geïntensiveerd. Nederlanders zijn daardoor tijdiger en beter geïnformeerd over een consulair spreekuur in de buurt.

*Inzet externe dienstverleners*

Na de positief geëvalueerde pilot in Edinburgh (2018) heeft BZ de paspoortdienstverlening door externe dienstverleners (EDV's) verder uitgerold in Chicago (VS), Edmonton (Canada), Perth (Australië), Londen en Birmingham (VK).[17] Op basis van de daarmee opgedane ervaring, onderzoekt BZ waar het de dienstverlening via EDV's verder kan toepassen. Net als tijdens de pilot van 2018, waarderen Nederlanders in het buitenland deze dienstverlening 'dichter bij huis' positief, ook op de laatst uitgerolde locaties. De bevindingen van de centrale serviceorganisatie (CSO) ten aanzien van het proces zijn tot op heden ook positief: het inname- en identificatieproces bij de EDV verloopt veilig en professioneel. De kwaliteit en volledigheid van de aanvragen zijn vergelijkbaar met die van een beroepspost.

In 2014 hebben Nederlandse reisdocumenten voor volwassenen een geldigheidsduur gekregen van 10 jaar, waardoor er in de periode vanaf 2019 sprake is van een paspoortdip. Vanaf medio 2023 zal de vraag naar Nederlandse reisdocumenten weer toenemen, en daarmee ook de behoefte aan extra aanvraagmogelijkheden en aanvraaglocaties. Vanaf het najaar van 2022 is het ministerie van Buitenlandse Zaken daarom voornemens een aantal aanvullende locaties uit te rollen voor paspoortdienstverlening door externe dienstverleners, waarbij we ons voornamelijk richten op aanvraaglocaties met een volume van minimaal 1500 aanvragen per jaar met een aanzienlijke afstand tot de dichtstbijzijnde beroepspost. Tegelijkertijd zal het ministerie ook in een tweetal Europese hoofdsteden met grote aanvraagvolumes een paspoortbalie bij een EDV openen met verruimde openingstijden, ter aanvulling op de aanvraagmogelijkheid bij de ambassade. In Londen – waar de EDV ook tijdens de avonduren en in het weekend geopend is – blijkt hier veel vraag naar. Bovendien kan het de ambassade ontlasten in piekperioden wanneer de druk op het afsprakensysteem toeneemt en de infrastructurele capaciteit op de ambassade het niet toelaat meer afspraken in te plannen. Momenteel wordt er gekeken naar de mogelijkheden in Europa (Frankrijk en Spanje) en in Australië en Nieuw-Zeeland met als doel om in 2022 op ten minste twee van deze locaties een paspoort-EDV te openen.

*Modernisering en digitalisering*

Het ministerie van Buitenlandse Zaken zet zich in om de dienstverlening voor reisdocumenten en identiteitskaarten aan Nederlanders in het buitenland te blijven verbeteren. Zo wordt gewerkt aan het waar mogelijk digitaliseren van aanvragen voor reisdocumenten en identiteitskaarten, zodat Nederlanders vanuit huis hun aanvraagformulier kunnen invullen, digitaal aan kunnen leveren en online kunnen betalen. De invoering van dit digitale aanvraagproces gaat gefaseerd. Een belangrijke ontwikkeling is in het eerste kwartaal van 2022 wereldwijd geïmplementeerd: het is sindsdien mogelijk om het aanvraagformulier voor een reisdocument of identiteitskaart online in te vullen. Ook zal digitalisering worden doorgevoerd in verschillende taken van de backoffice die daardoor het proces efficiënter en sneller kan uitvoeren. Tevens wordt de burger actief op de hoogte gehouden van de voortgang van diens aanvraag. Het nieuwe digitale proces zal een aanzienlijke verbetering

[17] Kamerstuk II 2017/2018, 25764, nr. 10.

van de datakwaliteit opleveren, omdat verschillende systemen aan elkaar kunnen worden gekoppeld. Dit bevordert eenduidige data evenals de snelheid waarmee een aanvraag afgehandeld kan worden. Het digitaliseringsproces wordt gerealiseerd in samenhang met het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)/Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG).

Bij de timing van de implementatie van het digitaliseringsproces wordt zoveel als mogelijk aangesloten op de verschillende onderdelen van VRS. Voor niet-digivaardige burgers en/of locaties in de wereld waar internettoegang beperkt is, blijft het mogelijk om op reguliere wijze een reisdocument aan te vragen. Fysieke verschijning in persoon bij een diplomatieke vertegenwoordiging of een externe dienstverlener is noodzakelijk voor identiteitsvaststelling en afgifte van biometrie bij het indienen van een aanvraag voor een reisdocument of een identiteitskaart. Het ministerie van Buitenlandse Zaken beziet met het beleidsverantwoordelijke ministerie van BZK en de RvIG of het innemen van een aanvraag op afstand zonder fysieke verschijning in de toekomst mogelijk kan worden, zonder dat dit ten koste gaat van betrouwbaarheid en veiligheid. Hoewel het ministerie van BZK hiertoe nu geen concrete plannen heeft, is inmiddels een onderzoek gestart naar de (on)mogelijkheden en risico's van digitale identiteitsvaststelling en -verificatie en het afnemen van biometrie op afstand.

*Aangewezen bestuursorgaan voor de registratie van niet-ingezetenen in de BRP*

In 2022 is het ministerie van Buitenlandse Zaken Aangewezen Bestuursorgaan (ABO) geworden. Hiermee kan het ministerie voor de Nederlander in het buitenland een nieuwe dienst aanbieden. Wanneer de Nederlander in het buitenland een reisdocument aanvraagt, wordt de actualiteit van zijn of haar gegevens getoetst aan de gegevens in de Basisregistratie Personen (BRP). Wanneer die gegevens onvolledig of niet meer actueel zijn, worden deze gegevens automatisch geactualiseerd en zo nodig aangevuld bij de aanvraag van een nieuw reisdocument. Zowel pasgeborenen van Nederlandse nationaliteit als Nederlanders die woonachtig zijn in het buitenland, die nog niet voorkomen in de BRP kunnen direct worden ingeschreven in de BRP en van een BSN voorzien . Voorheen kon het actualiseren van de gegevens van deze doelgroep, inclusief vermelding van de nationaliteit, alleen via RNI-gemeenten in Nederland of bij hoge uitzondering via een andere ABO. Dit gold ook voor het verkrijgen van een BSN. Correcte registratie in de BRP inclusief vermelding van de Nederlandse nationaliteit – is een voorwaarde om een DigiD-aanvraag te kunnen indienen.

## 3.3. Legalisaties

Bij inschrijving in het BRP en/of bij een aanvraag voor verblijf van lange duur in Nederland kan het nodig zijn om een geboorte of huwelijk in het buitenland middels een akte/brondocument aan te tonen. Legalisatie is het geschikt maken van een dergelijk document voor gebruik in het rechtsverkeer van 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 2013 is het ministerie van Buitenlandse Zaken begonnen met het afbouwen van de controle op legalisatie van buitenlandse brondocumenten voor gebruik in Nederland. Legalisatie vindt plaats door een handmatige verificatie van de handtekening van de bevoegde afgevende instantie en uiterlijke kenmerken van het document. Deze handtekeningen en kenmerken zijn opgenomen in de applicatie DISCS welke voor iedere ketenpartner en gebruiker van gelegaliseerde documenten

toegankelijk is. Daarmee vervalt in feite de toegevoegde waarde van deze handeling op de ambassades. Om deze afbouw op te vangen voert ICTU[18] samen met de betrokken ketenpartners (IND, Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie Justitie en Veiligheid) een opdracht uit om tot een toekomstbestendig legalisatieproces te komen. De kern van die opdracht is dat de legalisatie van een brondocument, uitgevoerd in het land van herkomst, gecontroleerd wordt op echtheid door een expertteam in Nederland, om op die manier kennis en expertise te bundelen.

## 3.4. Nederlandse nationaliteit

*Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap*

Per 1 april 2022 zijn er verschillende wijzigingen doorgevoerd in de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN). In de wijzigingen is er o.a. een wettelijke procedure vastgelegd voor herkrijging van het Nederlanderschap door het indienen van een optieverklaring. Hierbij moet het gaan om verlies van het Nederlanderschap dat na 1 november 1993 (oprichting EU) automatisch plaatsvond en waardoor dus ook verlies van het burgerschap van de Unie plaatsvond. Dit automatisch verlies kon onder andere ontstaan door de vrijwillige verkrijging van een vreemde nationaliteit of wanneer een meerderjarige die naast het Nederlanderschap nog een andere nationaliteit heeft, langer dan 10 jaar buiten het Koninkrijk of de EU heeft gewoond. Met het indienen van een optieverklaring dient de aanvrager aan te tonen dat hij concrete, aantoonbare en onevenredige gevolgen heeft ondervonden door de aan het verlies van de aan het Unieburgerschap verbonden rechten die in de sfeer van het Unierecht liggen. Deze gevolgen kunnen onder meer betrekking hebben op het niet langer vrij kunnen reizen, verblijven of werken binnen de Europese Unie. Ook de omstandigheid dat de betrokkene buiten de EU geen consulaire bescherming meer van een EU-lidstaat krijgt zou een gevolg kunnen zijn. Er is sprake van onevenredige gevolgen als het verlies van deze Unierechten gevolgen heeft die de normale ontwikkeling van het gezins- en beroepsleven van de betrokkene (en in voorkomend geval van die van zijn gezinsleden) uit het oogpunt van het Unierecht aantasten op een wijze die onevenredig is aan de doelstelling die door middel van de verliesbepaling wordt nagestreefd door de nationale wetgever. Niet direct op het Unierecht betrekking hebbende omstandigheden, zoals het argument dat iemand zich nog steeds als Nederlander beschouwt of een sterke verbondenheid voelt met Nederland, blijven buiten beschouwing. Met de invoering van de wijzigingen is tevens de eerder genoemde 10-jaarstermijn verlengd naar 13 jaar.

Om de eenduidigheid van de beoordeling van een optieverklaring voor herkrijging van het Nederlanderschap te bevorderen, vraagt BZ daarbij altijd om een advies van de IND. Indien positief wordt geadviseerd vindt herkrijging van het Nederlanderschap met terugwerkende kracht tot en met het moment waarop het Nederlanderschap verloren ging plaats.

Naast deze specifieke wetswijziging is op nederlandwereldwijd.nl in samenwerking met de IND de informatie over het verkrijgen, verliezen en herkrijgen van de Nederlandse nationaliteit vanuit het buitenland herzien en uitgebreid.

[18] ICTU is een onpartijdige advies- en projectenorganisatie binnen de overheid voor uitdagingen en vraagstukken rondom digitalisering.

## 3.5. Stemmen in het buitenland

Wanneer er Tweede Kamerverkiezingen zijn in Nederland, speelt het ministerie van Buitenlandse Zaken een rol bij het faciliteren van het stemproces voor Nederlanders in het buitenland. Zo hebben tijdens de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 zo'n 63.000 Nederlandse kiezers in het buitenland 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. BZ speelt ook een actieve rol in de communicatie over het stemproces richting de kiezers in het buitenland. Dit gebeurt bijvoorbeeld via de website nederlandwereldwijd.nl en via de sociale mediakanalen van de ambassades in landen met grote Nederlandse gemeenschappen.

Op 5 juli 2022 is er wetgeving aangenomen die het mogelijk moet maken voor Nederlanders in het buitenland om ook te kunnen stemmen tijdens de Provinciale statenverkiezingen. BZ zal – mits deze wet– en regelgeving tijdig is aangepast en aanvullende uitvoerende wetgeving is aangenomen – ook voor deze verkiezingen, in maart 2023, bovenstaande rol vervullen.

## 3.6. DigiD

In 2021 is in aanvulling op de bestaande DigiD–balies in Nederland en bij sommige ambassades in het buitenland in het kader van Project Loket Buitenland gestart met het uitgeven van DigiD–activeringscodes via videobellen met een voorlichter van het contactcenter van Nederland Wereldwijd. Na een succesvolle pilot uitgevoerd in 2021, is dit inmiddels een structurele dienstverlening voor Nederlanders en EER–burgers in het buitenland. Door de coronacrisis was het vaak niet mogelijk voor mensen om naar een DigiD–balie te reizen, terwijl de vraag naar DigiD juist toenam, onder meer ten behoeve van het verkrijgen van het Digitale Corona Certificaat (DCC). Het videobellen voorziet in een enorme behoefte: er zijn tot juni 2022 ruim 15.000 mensen over de hele wereld (117 landen) van een DigiD voorzien, zonder daarvoor te hoeven reizen. Vanaf maart 2022 zijn de afspraakmogelijkheden verruimd van 1000 naar 2000 afspraakmogelijkheden per maand. De videobelbalie zal vooralsnog een aanvulling zijn op de bestaande DigiD–balies bij een aantal ambassades en bij grensgemeenten in Nederland, waaronder de Schipholbalie.

Het ministerie onderzoekt samen met partners hoe de opgedane ervaringen rondom DigiD–videobellen ook voor andere diensten gebruikt kunnen worden, bijvoorbeeld bij het vaststellen of personen nog in leven zijn.

# 4. Mensen die ons land willen bezoeken of zich hier willen vestigen

Dit hoofdstuk richt zich op de dienstverlening aan mensen die ons land willen bezoeken of zich hier willen vestigen. In het bijzonder wordt stilgestaan bij het visumbeleid tijdens de coronapandemie en de daarop volgende periode waarin er weer meer gereisd kan worden. Hierbij hebben we niet alleen te maken met de situatie in Nederland en de Schengenregio, maar ook met de (strikte) maatregelen die soms in derde landen nog van kracht zijn. Daarnaast wordt ingegaan op de recente moderniseringsprojecten en op de laatste ontwikkelingen in het kader van het Europees (Schengen)visumbeleid, het Caribisch visumbeleid en het afgiftebeleid voor Machtiging Voorlopig Verblijf (MVV).

## 4.1. EU-inreisverbod, visumbeleid en afgifte Schengenvisa

*Reisbeperkende maatregelen ter bestrijding van de coronapandemie*

Als gevolg van de coronapandemie is op 1 juli 2020 een Europees inreisverbod ingesteld waarbij een onderscheid werd gemaakt tussen reizigers uit veilige landen (op basis van de gezondheidssituatie en coronaontwikkelingen) en niet-veilige landen buiten het EU/Schengen gebied. Reizigers uit niet-veilige landen krijgen geen toegang tot het EU/Schengen gebied, tenzij zij onder een uitzonderingscategorie vallen. Op moment van schrijven is het Europees inreisverbod nog van kracht.

Na de ontdekking van de omikronvariant in Zuidelijk Afrika is op 26 november 2021 in Europees verband afgesproken om reismaatregelen te nemen die de komst van deze variant naar Europa zoveel mogelijk zou vertragen. EU-landen, waaronder Nederland, stelden een vliegverbod in voor zeven landen in Zuidelijk Afrika[19]. Op 20 december 2021 is in Europees verband besproken dat de vliegverboden konden worden opgeheven. Nederland deed dat op 23 december 2021 ook. De zeven landen bleven echter wel een zeer hoog risicogebied wat betekende dat het EU-inreisverbod ook gold voor gevaccineerde reizigers uit deze landen. Op 16 januari 2022 werden deze maatregelen versoepeld. Naast maatregelen voor reizigers uit deze specifieke landen voerde Nederland een wereldwijde testplicht in als gevolg van de omikronvariant. Op 23 maart 2022 is deze testplicht voor alle reizigers afgeschaft.

*Afgifte Schengenvisa in coronatijd en daarna*

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft per 1 juli 2021 het reguliere visumverleningsproces (gefaseerd) weer hervat. Daarbij diende het ministerie rekening te houden met zowel nationale maatregelen, als door lokale overheden in derde landen ingevoerde maatregelen. Deze maatregelen waren van invloed op de beschikbare personele en logistieke capaciteit (ook op die van de externe dienstverleners) en daarmee op de innamecapaciteit van visumaanvragen wereldwijd.

Dit leidde tot de situatie dat reizen naar EU weer tot de mogelijkheden behoorde, terwijl de behandelcapaciteit nog aan het opstarten was. Het visumafsprakensysteem kwam op meerdere locaties in derde landen onder druk te staan, waardoor het aantal in te nemen visumaanvragen op die locaties moest worden begrensd, met wachttijden tot gevolg. Naast de beperkte capaciteit ten tijde van het opstarten, stonden beperkingen van de IT-systemen ook in de weg van een soepele herstart. Regelmatige monitoring van de afsprakensystemen leidde tot opschaling van de

[19] Zuid-Afrika, Lesotho, Eswatini, Botswana, Namibië, Mozambique en Zimbabwe

innamecapaciteit waar mogelijk. Daarnaast bleef maatwerk te allen tijde mogelijk voor urgente en/of humanitaire visumaanvragen.

Nu de zwaarste periode van de pandemie achter de rug lijkt, zijn in de afgelopen periode beperkingen vanwege Covid in grote delen van de wereld verder versoepeld of afgeschaft en is het Nederlandse Schengenvisumproces stapsgewijs verder opengesteld.

Ook de externe dienstverlener is bezig om de personele capaciteit weer op te schalen, waarmee er ook weer meer mogelijkheden ontstaan voor een verhoogde inname van de aantallen visumaanvragen. In veel derde landen is een begrenzing van de innamecapaciteit inmiddels niet meer nodig. De druk op het afsprakensysteem is (net zoals dat ook voor andere Schengenlanden het geval is) op een aantal locaties echter nog onverminderd hoog. Om aan de aanvraagbehoefte tegemoet te komen, investeert BZ in optimalisatie van de IT-systemen en vindt regelmatig opschaling van de personele behandelcapaciteit plaats door werving van nieuwe medewerkers. De krapte in de arbeidsmarkt leidt op dat vlak tot uitdagingen. Door deze krappe arbeidsmarkt en technische uitdagingen met betrekking tot de visumapplicaties, blijft de druk op de centrale service organisatie (CSO) hoog.

Het streven is om de Schengenvisumdienstverlening in de tweede helft van 2022 op het oude, pre-Corona niveau te brengen, waarmee visumaanvragers in staat worden gesteld hun visumaanvraag weer binnen de geldende termijnen in te kunnen dienen.

*Externe dienstverleners*

De externe dienstverleners (VFS en TLS) hebben sterke financieel-economische gevolgen ondervonden van de coronacrisis. Als gevolg van de pandemie en de daarbij behorende maatregelen werden er wereldwijd nauwelijks visa aangevraagd. Tijdens de coronacrisis was de rol van de externe dienstverlener niettemin van groot belang, bijvoorbeeld aangezien dankzij hen het visumproces voor zeevarenden in de Filipijnen nagenoeg ongehinderd doorgang kon vinden. Momenteel zijn, met uitzondering van China, alle locaties van de externe dienstverleners weer open. Het streven is dat de Schengenvisumverlening eind dit jaar 80% bedraagt van de productie in het pre-Covid jaar 2019, waarmee visumaanvragers in staat worden gesteld hun visumaanvraag weer binnen de geldende termijn te kunnen indienen. Dit jaar zal BZ op enkele nieuwe locaties met externe dienstverleners gaan werken en de samenwerking met betrekking tot andere consulaire processen verbreden (bijv. inburgering en paspoorten).

*Visumvertegenwoordiging*

De sinds de aanvang van de coronapandemie opgeschorte wederzijdse visumvertegenwoordigings-afspraken met andere lidstaten zijn eind 2021 weer vrijwel geheel hervat. Voor het indienen van een Schengenvisumaanvraag in een land waar Nederland geen vertegenwoordiging heeft kan men zich dus weer wenden tot het consulaat van de Schengenlidstaat die Nederland voor Schengenvisa vertegenwoordigt. De publieksinformatie is op deze ontwikkeling aangepast.

*Informatie Ondersteund Beslissen (IOB)*

Het verstrekken van een visum vereist een grondige beoordeling op o.a. eventuele gevaren voor de openbare orde, veiligheid en vestiging. Om de visumaanvragen kwalitatief hoogwaardig te beoordelen, heeft Nederland het Informatie Ondersteund Beslissen (IOB) geïntroduceerd. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van data-analyse voor het signaleren van kansen, risico's, trends en patronen.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft naar aanleiding van de moties, voortvloeiend uit het rapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)[20], de IOB-werkwijze tegen het licht gehouden. Dit betreft 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 persoonsgegevens verwerkt ten behoeve van registratie in de basissystemen. Dit is voor het ministerie noodzakelijk voor het kunnen uitvoeren van haar taken. Over de aanpak en conclusies van dit onderzoek naar aanleiding van de moties zal uw Kamer na het zomerreces worden geïnformeerd, waarbij ook aandacht zal worden geschonken aan hardvochtigheden op de beleidsterreinen dan wel de uitvoeringspraktijk van het ministerie.

*Evaluatie van het Nederlandse Schengenvisumbeleid*

In het kader van Schengenevaluaties zou in september 2020 een evaluatie van het Nederlandse Schengenvisumbeleid door de Europese Commissie plaatsvinden. Tijdens de evaluatie beoordeelt de Europese Commissie of Nederland voldoet aan het Schengenacquis op het onderdeel Schengenvisumbeleid en hoe Nederland invulling geeft aan de opvolging van de aanbevelingen uit eerdere Schengenevaluaties van het Nederlandse visumbeleid. Door de coronapandemie kon deze evaluatie geen doorgang vinden en is deze nu eind juni 2022 uitgevoerd. De evaluatie vond plaats bij de consulaire service organisatie (CSO) in Den Haag en de visumafdeling van de Nederlandse ambassade in Riyad. Zodra de Commissie haar bevindingen heeft gepubliceerd zal uw Kamer daarover worden ingelicht.

*Programma Grenzen en Veiligheid*

In het domein van de migratie- en strafrechtketen staat de komende jaren de invoering van meerdere nieuwe Europese verordeningen en wijzigingen van bestaande verordeningen op de planning. Het interdepartementale programma Grenzen en Veiligheid is verantwoordelijk voor de correcte invoering hiervan. Het doel van deze nieuwe en gewijzigde verordeningen is illegale migratie beter te bestrijden, de veiligheid binnen het Schengengebied te vergroten en het grensproces beter te faciliteren.

Nieuwe systemen worden uitgerold voor de registratie van in- en uitreisnotities (EES), het aanvragen van reisautorisaties voor niet-visumplichtige derdelanders (ETIAS) en het ontsluiten van de gegevens in de verschillende veiligheid- en migratiedatabases (Interoperabiliteit). De bestaande systemen SIS (Schengen Information System) en VIS (Visa Information System) worden uitgebreid zodat toegang- en veiligheidsrisico's beter kunnen worden geregistreerd en gesignaleerd.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is één van de organisaties in de migratieketen waarop de Europese verordeningen voor Grenzen en Veiligheid impact hebben. Naast aanpassingen op het visumproces en de informatie- en gegevensuitwisseling, moeten ook technische wijzigingen plaats vinden.

Naar verwachting is in 2022 het aangepaste Schengeninformatie systeem operationeel. De planning voor de in gebruik name van het EES is momenteel onderwerp van gesprek. Diverse uitdagingen maken dat implementatie van het EES in 2022 niet meer waarschijnlijk is.

[20] Het tweede deel van de motie Marijnissen (Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 21) en het eerste deel van de motie Klaver c.s. (Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 16).

## 4.2. Digitalisering van het visumproces en FOBO

De modernisering van het consulaire Front- en Backoffice (FOBO)-programma dat nog tot 2023 doorloopt, heeft tot doel consulaire klanten moderne dienstverlening te bieden en de afhandeling van visumaanvragen nog efficiënter en effectiever te maken. Het afgelopen jaar is de versie 2.0 van het Kairos systeem in gebruik genomen, waarmee het Caribisch visumproces nu volledig digitaal kan worden uitgevoerd.

Al eerder is Kairos 1.0 in gebruik genomen, waarmee het aanvraagdossier voor een Schengenvisum digitaal beschikbaar kwam voor verwerking in de backoffice. Samen met Kairos 2.0 ligt daarmee ook de basis voor papierloze verwerking van de Schengenvisumaanvragen. In 2022 wordt hiervoor Kairos verder ontwikkeld. De doorontwikkeling van Kairos t.b.v. het Programma Grenzen en Veiligheid en andere Europese eisen zal in 2022 al worden voorbereid en in 2023 worden uitgevoerd.

## 4.3. EU-visumportaal

Verdere digitalisering van de visumprocedure past binnen het kabinetsbeleid en de consulaire toekomststrategie om dienstverlening toegankelijker te maken voor de aanvragers. Nederland steunt dan ook de EU-initiatieven voor verdere digitalisering en harmonisatie van visumprocedures.

De Europese Commissie heeft in de tweede helft van 2017 de opdracht gekregen om een voorstel uit te werken ten behoeve van verdere digitalisering van de visumprocedure. De herziene Visumcode en het pact inzake migratie en asiel vermeldden een vergelijkbare ambitie. De Commissie heeft hierop een voorstel gedaan tot wijziging van zes verordeningen en het Schengenakkoord. Dit voorstel voorziet in de vervanging van de fysieke visumsticker door een digitaal visum en in verplichte aansluiting op één gemeenschappelijk (te ontwikkelen) digitaal EU-visumaanvraagportaal voor alle lidstaten. De Commissie beoogt beide in 2026 te realiseren, waarna de lidstaten vijf jaar de tijd krijgen om over te stappen naar het gemeenschappelijke portaal.

Op basis van een eerste consultatie van de Commissie in aanloop naar dit voorstel is gebleken dat alle lidstaten voorstander zijn van een digitaal visum en positief staan tegenover de ontwikkeling van een EU-visumaanvraagportaal voor kort verblijf (Schengen) visa. De vraag of aansluiting op het EU-aanvraagportaal vrijwillig of verplicht zou moeten zijn, is vooralsnog onderwerp van onderhandeling. Hoewel de verwachting is dat een gemeenschappelijk EU-visumaanvraagportaal tot een kostenreductie leidt voor de deelnemende lidstaten, is dit ook een aspect dat nog nader uitgewerkt moet worden. Na de behandeling van het Commissievoorstel via het interdepartementale BNC-traject is het betreffende BNC-fiche inmiddels ter informatie naar het parlement gestuurd.

## 4.4. Visumliberalisatie, visumfacilitatie en terugkeerbeleid

*Noodremmechanisme bij visumliberalisatie*

De Europese Commissie ziet erop toe dat derde landen op de Westelijke Balkan en Oostelijke Partnerschapslanden met wie een visumliberalisatie overeenkomst is gesloten ook na afschaffing van de visumplicht aan de voorwaarden voor visumliberalisering blijven voldoen. De Commissie heeft op 4 augustus jl. het vierde rapport uitgebracht in het kader van het

opschortingsmechanisme voor visumvrijstelling.[21] Tevens heeft de Commissie een verslag uitgebracht waarin het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht als een effectief instrument wordt bestempeld om hervormingen in de betrokken landen aan te jagen. Middels een brief aan de Tweede Kamer[22] d.d. 6 mei jl. hebben de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid hun reactie op de twee rapporten gegeven.

*Opschorting visumvrijstellingsovereenkomst Vanuatu*

De zogeheten 'golden passport schemes' en 'citizen by investment'-programma's zijn al jaren onderwerp van discussie in diverse Brusselse gremia, ook in relatie tot visumvrije landen. Dergelijke paspoortverstrekking in combinatie met de Schengenvisumvrijstelling kan veiligheidsrisico's met zich meebrengen. Op 3 maart 2022 heeft de Raad van de EU besloten tot de gedeeltelijke opschorting van de kort verblijf visumvrijstelling voor alle houders van normale Vanuatuaanse paspoorten die zijn uitgegeven na de intrede van het 'citizen by investment' programma op 25 mei 2015. Deze opschorting is op 4 mei jl. ingegaan en van toepassing tot en met 3 februari 2023. De Raad kan deze verlengen indien er in de tussentijd geen oplossing is gevonden.

*Opschorting visumfacilitatieovereenkomsten Rusland en Belarus*

Sinds 1 juni 2007 is er een visumfacilitatieovereenkomst (VFA) van kracht tussen de EU en Rusland die ertoe strekt op basis van wederkerigheid de aanvraag van een visum kort verblijf voor burgers van de EU en Rusland te vergemakkelijken. Een gelijksoortige VFA is sinds 1 juli 2020 ook van kracht tussen de EU en Belarus.

Deze overeenkomsten voorzien echter ook in de mogelijkheid om tot een (gedeeltelijke) opschorting van de in de overeenkomsten opgenomen artikelen over te gaan. Naar aanleiding van de Russische aanvalsoorlog in Oekraïne heeft de Raad als onderdeel van een breder sanctiepakket besloten om delen van de VFA tussen de EU en Rusland op te schorten. De opschorting is een gerichte maatregel met consequenties voor specifieke categorieën visumaanvragers: in het bijzonder Russische overheidsfunctionarissen, parlementariërs, zakenlieden en diplomaten. Door het opschorten van bepaalde artikelen van de VFA wordt het visumproces voor deze categorieën visumaanvragers bemoeilijkt. Diplomatieke paspoorthouders zijn door de opschorting weer visumplichtig geworden.

Op 9 november 2021 heeft de Raad de VFA met Belarus gedeeltelijk opgeschort in reactie op het organiseren van vluchten en binnenlandse reizen voor de doorreis van irreguliere migranten naar de EU door het Belarussische regime. Deze opschorting is gelijksoortig aan de Russische opschorting maar beperkt zich tot Belarussische overheidsfunctionarissen en parlementariërs.

*Visumliberalisatie Qatar en Koeweit*

De Europese Commissie heeft op 27 april jl. voorgesteld om de visumplicht af te schaffen voor onderdanen van Qatar en Koeweit.[23] Als de lidstaten en het Europees Parlement daarmee instemmen, zullen Qatarezen en Koeweiti met een biometrisch paspoort geen visum meer hoeven

[21] Conform artikel 9, lid 2, van de Verordening (EU)2018/1806 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld.
[22] BZDOC-761483261-33. Kamerbrief reactie op rapporten visumliberalisatie en noodremmechanisme.
[23] Voorstel tot wijzigen Verordening (EU) 2018/1806 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (Koeweit, Qatar).

aan te vragen wanneer ze voor een verblijf van maximaal 90 dagen naar de EU willen reizen. Het compromisvoorstel van het Frans voorzitterschap is aangenomen in Coreper II op 29 juni.

Verder nam de Tweede Kamer op 22 juni jl. een motie van (Piri c.s.) aan waarin de regering wordt verzocht om een nieuwe afweging te maken over visumliberalisatie van Kosovo. Dit zal gebeuren op het moment dat de Europese Commissie een nieuwe update over Kosovo publiceert, deze wordt na het zomerreces verwacht, de Tweede Kamer zal hier vervolgens over geïnformeerd worden.

*Artikel 25bis Visumcode*

Jaarlijks brengt de Commissie de terugkeersamenwerking met derde landen in kaart. Artikel 25bis van de Visumcode biedt de mogelijkheid op EU-niveau positieve of negatieve visummaatregelen voor een derde land in te stellen op basis van de mate van terugkeersamenwerking met betrekking tot onderdanen van dat land die irregulier op EU-grondgebied verblijven.

Naar aanleiding van de eerste voorstellen van de Commissie voor visummaatregelen in het najaar van 2021[24] heeft de Raad negatieve visum maatregelen aangenomen tegen Gambia. Naar aanleiding van deze eerste ronde van maatregelen heeft Nederland met een aantal andere lidstaten enkele geleerde lessen geformuleerd met betrekking tot het proces voor de tweede ronde van maatregelen, welke door de Commissie en het Franse voorzitterschap grotendeels zijn overgenomen. In vervolg op het in december 2021 verschenen nieuwe rapport over terugkeersamenwerking komt de Commissie naar verwachting in de zomer met nieuwe voorstellen, waarbij de Commissie ook de actuele ontwikkelingen omtrent de terugkeersamenwerking met Gambia zal betrekken.

## 4.5. Caribisch visumbeleid

*Caribisch visumonderzoek*

De afgelopen periode is opvolging gegeven aan de aanbevelingen zoals geformuleerd in het rapport Van Zwol over visumverlening in de Caribische Koninkrijksdelen.[25] Zo stelt BZ een actieplan op voor het delen van data en informatiesystemen met relevante autoriteiten van de Caribische Koninkrijksdelen. Daarnaast is in samenwerking met onder andere de Nederlandse ambassade in Santo Domingo gewerkt aan verbetering van het visumaanvraagproces, om uitbuiting van sekswerkers in de Caribische Koninkrijksdelen tegen te gaan. Als onderdeel hiervan zijn de vragen in de interviews die de ambassade met deze kwetsbare groep houdt aangescherpt en wordt gewerkt aan het verbeteren van de voorlichting aan de aanvragers. Na de tijdelijke opschorting van de visumverlening aan sekswerkers medio 2019 is per 15 februari jl. de visumverlening hervat in overleg met de Caribische Koninkrijksdelen, behalve voor Sint Maarten. Verder wordt het 'Caribbean Carpet'-beleid – dat voorziet in visumfacilitatie voor personen van bedrijven of organisaties met een groot economisch belang – herzien op basis van input van de autoriteiten van de Caribische Koninkrijksdelen. Ook hebben het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Caribische Koninkrijksdelen, in lijn met het rapport, besloten om frequenter en op een meer structurele basis over het Caribisch visum, te overleggen.

*Harmonisering en vrijstellingen*

In 2021 en begin 2022 heeft BZ gewerkt aan verdere harmonisering van het Caribische visumbeleid. Sinds 15 januari 2022 is de visumplicht voor Oekraïense biometrische en Peruaanse reguliere

[24] Zie ook Staat van het Consulaire, editie 2020 – Tweede Kamer, Vergaderjaar 2019–2020, 35 300 V, Nr. 69
[25] Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021-2022, 2021D24351

paspoorthouders voor Sint Maarten afgeschaft, waarmee deze nationaliteiten visumvrij zijn geworden voor alle Caribische Koninkrijksdelen.[26] Daarnaast is in samenspraak met de autoriteiten van de Caribische Koninkrijksdelen besloten om de gedeeltelijke opschorting van het VFA met Rusland door te trekken naar het Caribisch visum, waardoor Russische diplomatieke paspoorthouders sinds 21 maart ook voor het Caribisch gebied weer visumplichtig zijn.[27]

## 4.6. Visa lang verblijf, machtiging tot voorlopig verblijf (MVV)

Een vreemdeling die een verblijf van langer dan drie maanden in Nederland beoogt, heeft een verblijfsvergunning nodig. Een voorwaarde voor een verblijfsvergunning is in de meeste gevallen de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv, inreisvisum), die onderdeel is van de Toegang en Verblijf (TEV) procedure. Het ministerie van Justitie en Veiligheid is beleidsverantwoordelijk voor de nationale wet- en regelgeving waarin deze procedure is verankerd. Uitvoeringsverantwoordelijk is de IND, die op de mvv-aanvraag beslist. Het ministerie van Buitenlandse Zaken speelt in het overgrote deel van de aanvragen alleen een rol bij het mvv-afgifteproces, nadat de IND de aanvraag heeft ingewilligd.

*Efficiënter aanvraag- en afgifteproces*

Het ministerie van Buitenlandse Zaken werkt momenteel aan modernisering van het mvv-aanvraag en -afgifteproces. In de vorige editie van de Staat van het Consulaire is reeds gerapporteerd over de verbeterde en duidelijkere aanvraagprocedure in het geval een aanvraag op de Nederlandse vertegenwoordiging wordt gestart. Ook richt BZ het mvv-afgifteproces in samenwerking met de IND en het ministerie van Justitie en Veiligheid efficiënter in, waarbij het ministerie in de toekomst zonder uitgebreide en dubbele administratieve handelingen meteen tot mvv-afgifte kan overgaan na een positieve beslissing door de IND. Mvv-afgifte wordt hiermee efficiënter, klantvriendelijker en de data-kwaliteit wordt hiermee verhoogd. De implementatie van dit nieuwe proces is uitgesteld naar het tweede kwartaal van 2023, omdat het samenhangt met de doorontwikkeling van Kairos.

Efficiëntie- en coulancemaatregelen blijven daarnaast inzetbaar in crisissituaties, zoals voor Oekraïense aanvragers die zich reeds in Nederland bevonden ten tijde van de Russische inval. Zij hoefden niet terug te reizen naar het land van herkomst of een buurland voor het ophalen van een mvv.

*Innovatieve methoden en samenwerking met externe partijen*

Voor de beoordeling van een mvv-aanvraag kan de IND aan Nederlandse vertegenwoordigingen vragen om een nader onderzoek te doen. In het kader van gezinsherenigingszaken (nareisasiel), is in 2021 voor deze nadere onderzoeken op pilotbasis een tweetal samenwerkingen met externe partijen tot stand gekomen: voor DNA-afname wordt op sommige plekken samengewerkt met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en voor identificerende interviews wordt de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) ingezet. Gelet op het positieve verloop van deze pilots, heeft de IND de samenwerking met IOM en UNHCR bestendigd. Het ministerie van Buitenlandse Zaken moedigt deze ontwikkelingen aan, omdat hiermee de procedures voor afgifte kunnen worden versneld.

De IND heeft op 19 mei jl. tijdelijke versnellingsmaatregelen aangekondigd voor de behandeling van nareisasielaanvragen.[28] Hierdoor zal er in een korte tijd een beslissing worden genomen op circa

[26] Staatscourant 2021, 50390
[27] Staatscourant 2022, 7968
[28] Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021–2022, 19 637, Nr. 2858

9000 lopende aanvragen, wat doorwerkt op de door het ministerie van Buitenlandse Zaken af te geven mvv's. Voor zowel ambassades en consulaten-generaal, als voor de Consulaire Service Organisatie in Den Haag, brengt dit een grote uitdaging met zich mee. Het ministerie verkent samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid en de IND hoe deze aanvragers met creatieve en innovatieve methoden zo spoedig en efficiënt mogelijk van een mvv kunnen worden voorzien. Zo verkennen we samen of een externe dienstverlener kan worden ingezet voor het mvv-proces.

*Basisexamens inburgering buitenland*

Turkse nieuwkomers zijn door de nieuwe Wet inburgering weer inburgeringsplichtig.[29] Dit werkt ook door op de basisexamens inburgering die op Nederlandse vertegenwoordigingen worden afgelegd ten behoeve van mvv-aanvragen. Om de verwachte aantallen Turkse examenkandidaten te kunnen bedienen, is sinds januari 2022 een samenwerking aangegaan met externe dienstverlener VFS Global in Ankara. Het is de eerste plek in de wereld waar Nederland samenwerkt met een externe dienstverlener voor het afnemen van inburgeringsexamens. Het is de wens van het ministerie van Buitenlandse Zaken om te verkennen in hoeverre een externe dienstverlener breder ingezet kan worden ten behoeve van de inburgeringsexamens voor vreemdelingen.

*Signalen van oneigenlijk gebruik*

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. Een duidelijk en recent voorbeeld hiervan zijn de signalen die zich voordeden bij de aanvragen van Aziatische specialiteitenkoks.[30] 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. Samen met de IND en de Nationale Politie werkt het ministerie van Buitenlandse Zaken momenteel aan een verbetertraject omtrent signalen van oneigenlijk gebruik bij reguliere migratie.

## 4.7. Informatiebeveiliging en privacy

*Onderzoek Autoriteit Persoonsgegevens*

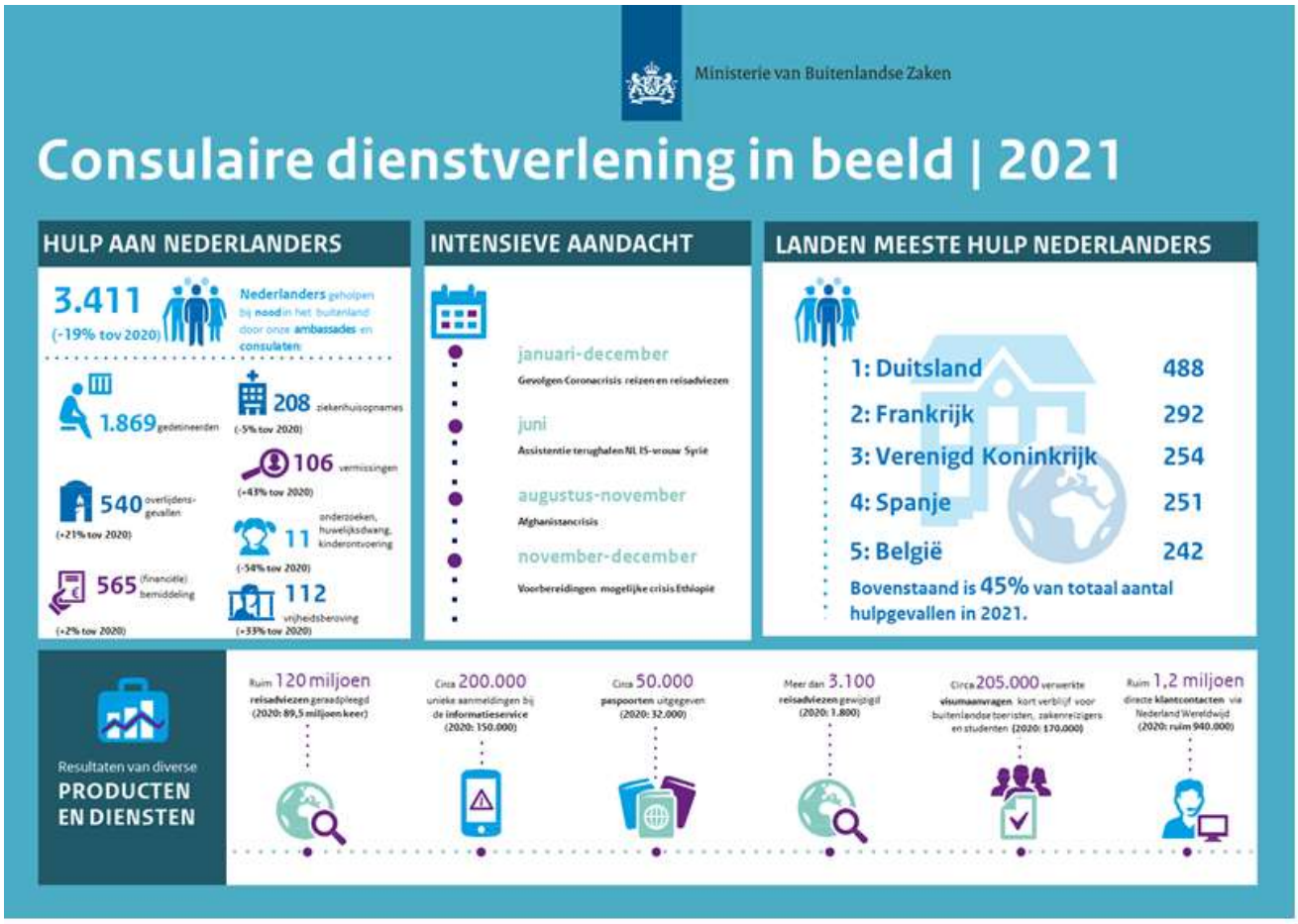
In juni 2019 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) voor het eerst een uitgebreid controlerend onderzoek gestart naar het Nationaal Visum Informatie Systeem (NVIS) en het visumproces bij BZ, waarbij o.a. de ambassade en EDV in Londen zijn bezocht, alsook de ambassade in Dublin en de CSO. Op 24 februari 2022 heeft BZ het definitieve onderzoeksrapport ontvangen met een boetebesluit waarin de AP concludeert dat BZ als verwerkingsverantwoordelijke voor het Schengenvisumproces betrokkenen ontoereikend informeert en de beveiliging van verwerking van de persoonsgegevens onvoldoende waarborgt. Voor deze overtredingen heeft de AP een bestuurlijke boete opgelegd van €565.000 en een last onder dwangsom voor het herstellen van de geconstateerde tekortkomingen.

BZ acht het van groot belang dat er op een goede, betrouwbare en veilige manier uitvoering wordt gegeven aan het visumproces. De bevindingen van de AP worden dan ook ter harte genomen bij de verbetering van onze systemen en procedures. Sinds de start van het onderzoek in 2019 zijn al veel verbeteringen doorgevoerd op de punten waar we door de AP op worden aangesproken, ook in navolging van de aanbevelingen van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (AR) en de VIS-

[29] Staat van het Consulaire, editie 2020 – Tweede Kamer, Vergaderjaar 2019–2020, 35 300 V, Nr. 69
[30] Idem

audit van 2021. Aan de verbetering over het correct informeren van de betrokkenen (de visumaanvragers) heeft BZ inmiddels voldaan. Op 24 maart jl. heeft de AP geconcludeerd dat de informatievoorziening van BZ inmiddels voldoet en BZ per die datum niet meer in gebreke is. De begunstigingstermijn voor het optimaliseren van de informatiebeveiliging eindigt op 24 oktober 2022. In de komende maanden wordt verder gewerkt aan een plan van aanpak waarmee om ook de resterende punten op te lossen.

## Annex 1: Consulaire cijfers



## Nederland Wereldwijd

| Jaaroverzicht | 2020 | 2021 |
|---|---|---|
| Ontvangen calls | 612.940 | 956.227* |
| Ontvangen email | 131.989 | 118.300 |
| WhatsApp gesprekken | 295.045 | 181.358 |
| Totaal aantal contacten | 1.039.974 | 1.255.885 |
| | | |
| KTO score | 8,5 | 9,0 |
| | | |
| **Top 5 onderwerpen** | **2020**** | **2021** |
| Corona gerelateerd | 26% | 39% |
| Reisadvies | 20% | 17% |
| Visa/verblijf | 19% | 15% |
| Andere/overige (BZ onderwerpen) | 14% | 13% |
| Reisdocumenten | 12% | 8% |
| Overige partner onderwerpen | 10% | 8% |

**: 688.637 rechtstreeks naar het contact center, 267.590 door de partner SOS*

***: Bevat data van mei 2020 t/m december 2020 i.v.m. een vernieuwde categorisering van de onderwerpen die in mei 2020 is ingegaan.*

## Downloads van de Reisapp per maand

| Maand | 2020 | 2021 |
|---|---|---|
| Januari | 11.361 | 19.308 |
| Februari | 21.067 | 19.229 |
| Maart | 71.606 | 28.276 |
| April | 21.444 | 33.736 |
| Mei | 33.379 | 158.164 |
| Juni | 145.776 | 207.162 |
| Juli | 159.984 | 578.574 |
| Augustus | 102.432 | 167.140 |
| September | 69.347 | 85.311 |
| Oktober | 52.655 | 75.375 |
| November | 29.750 | 74.381 |
| December | 27.900 | 110.238 |

| | | |
|---|---|---|
| **Totaal** | **746.701** | **1.556.894** |

## Downloads van de Reisapp per jaar

| Jaar | Aantal |
|---|---|
| 2015 | 36.733 |
| 2016 | 51.059 |
| 2017 | 56.125 |
| 2018 | 44.901 |
| 2019 | 76.778 |
| 2020 | 746.701 |
| 2021 | 1.556.894 |

## Aantal aangepaste reisadviezen

| Jaar | Aantal |
|---|---|
| 2015 | 804 |
| 2016 | 592 |
| 2017 | 546 |
| 2018 | 511 |
| 2019 | 628 |
| 2020 | 1.764 |
| 2021 | 3.100 |

## Aanmeldingen informatieservice

| Maand | 2020 | 2021 |
|---|---|---|
| Januari | 6.067 | 3.557 |
| Februari | 7.798 | 2.152 |
| Maart | 46.834 | 2.304 |
| April | 7.922 | 3.062 |
| Mei | 11.164 | 10.242 |
| Juni | 42.506 | 13.296 |
| Juli | 53.382 | 38.598 |
| Augustus | 25.037 | 13.073 |
| September | 11.197 | 6.306 |
| Oktober | 7.015 | 5.649 |
| November | 2.571 | 7.476 |
| December | 3.634 | 12.374 |
| | | |
| **Totaal** | **226.127** | **118.089** |

Deze aantallen zien toe op personen die zich hebben geregistreerd voor de informatieservice.

## Aantal aangevraagde reisdocumenten

| Soort | 2020 | 2021 | Groei | 2019 |
|---|---|---|---|---|
| **Totaal** | **33.340** | **52.410** | **57%** | **68.657** |
| Nationaal paspoort | 28.740 | 46.110 | 60% | 57.546 |
| Nederlandse identiteitskaart | 2.653 | 3.420 | 29% | 6.139 |
| Laissez-passer | 1.258 | 2.153 | 71% | 3.357 |
| Noodpaspoort | 16 | 13 | -19% | 23 |
| Zakenpaspoort | 673 | 714 | 6% | 1.592 |

## Behandelde consulaire verklaringen

| Soort | 2020 | 2021 | Groei | 2019 |
|---|---|---|---|---|
| **Totaal** | **6.567** | **6.365** | **-3%** | **11.387** |
| Consulair document | 1.405 | 885 | -37% | 1.944 |
| Verklaring huwelijksbevoegdheid | 395 | 252 | -36% | 1.108 |
| Verklaring kopie van origineel | 659 | 766 | 16% | 1.105 |
| Verklaring omtrent bezit van het Nederlanderschap | 361 | 21 | -94% | 1.118 |
| Verklaring omtrent burgerlijke staat | 540 | 337 | -38% | 957 |
| Verklaring van in leven zijn | 2.002 | 3.285 | 64% | 3.388 |
| Verklaring woonplaats | 537 | 324 | -40% | 981 |
| Visum ondersteuningsbrief | 668 | 495 | -26% | 786 |

## Aantal behandelde aanvragen visa kort verblijf (KVV)

| | 2020 | 2021 | Groei | 2019 |
|---|---|---|---|---|
| Aanvragen | 169.620 | 137.857 | -19% | 739.967 |
| Positief besluit | 137.353 | 115.266 | -16% | 630.568 |
| % positief | 81% | 84% | | 85% |

### Top 5 verblijfsdoelen KVV

| Soort aanvraag | 2020 | 2021 | Groei | 2019 |
|---|---|---|---|---|
| Toerisme | 64.863 | 24.811 | -62% | 372.503 |
| Professionele reden | 37.898 | 62.857 | 66% | 63.453 |
| Familiebezoek | 30.748 | 29.843 | -3% | 132.921 |
| Commercieel | 28.588 | 11.655 | -59% | 140.375 |
| Uitnodiging | 2.312 | 1.108 | -52% | 10.640 |

## Top 5 nationaliteiten KVV

| Nationaliteit | 2020 | 2021 | Groei | 20192 |
|---|---|---|---|---|
| Filipijnse | 29.625 | 37.609 | 27% | 54.257 |
| Turkse | 19.754 | 20.711 | 5% | 76.105 |
| Indiase | 22.440 | 13.555 | -40% | 121.482 |
| Russische | 14.669 | 10.154 | -31% | 48.531 |
| Indonesische | 12.099 | 5.159 | -57% | 48.289 |

## Aantal uitgegeven machtigingen tot voorlopig verblijf (MVV)

| | 2020 | 2021 | Groei | 2019 |
|---|---|---|---|---|
| Aanvragen | 39.647 | 65.835 | 66% | 61.042 |

## Aantal inburgeringsexamens buitenland

| Kandidaten | 2020 | 2021 | Groei | 2019 |
|---|---|---|---|---|
| Totaal | 5.878 | 6.693 | 14% | 7.612 |

## Top 5 nationaliteiten inburgering

| Nationaliteit | Aantal 2019 | Aantal 2020 | Aantal 2021 |
|---|---|---|---|
| Marokkaanse | 1.173 | 911 | 1.076 |
| Thaise | 337 | 314 | 265 |
| Filipijnse | 401 | 297 | 294 |
| Indonesische | 318 | 262 | 268 |
| Russische | 256 | 229 | 233 |

## Aantal examenonderdelen inburgering

| Examenonderdelen | Aantal 2020 | Aantal 2021 |
|---|---|---|
| Kennis van de Nederlandse Samenleving | 5.320 | 6.208 |
| Spreken | 6.304 | 7.727 |
| Lezen | 6.166 | 7.771 |
| **Totaal** | **17.790** | **21.706** |

## Consulaire bijstand – nieuwe hulpvragen in een jaar

| Categorie | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| (Financiële) bemiddeling | 246 | 240 | 320 | 319 | 327 | 389 | 551 | 433 |
| Overlijdensgevallen | 567 | 323 | 318 | 373 | 405 | 444 | 447 | 427 |
| Vrijheidsberoving | 5 | 13 | 29 | 44 | 24 | 32 | 84 | 66 |
| Gedetineerden | 1.370 | 1.420 | 1.384 | 1.365 | 1.481 | 1.416 | 1.528 | 1.153 |
| Kinderontvoeringen | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Onderzoek | 63 | 61 | 36 | 24 | 20 | 17 | 24 | 10 |
| Ziekenhuisopnames | 115 | 126 | 128 | 136 | 207 | 136 | 220 | 161 |
| Vermissingen | 32 | 44 | 33 | 30 | 58 | 69 | 74 | 85 |
| **Totaal** | **2.400** | **2.228** | **2.248** | **2.291** | **2.522** | **2.503** | **2.928** | **2.335** |

## Aantal Nederlandse gedetineerden op 1 januari opvolgend jaar

| | 2014 1 januari 2015 | 2015 1 januari 2016 | 2016 1 januari 2017 | 2017 1 januari 2018 | 2018 1 januari 2019 | 2019 1 januari 2020 | 2020 1 januari 2021 | 2021 1 januari 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Totaal | 2.242 | 2.266 | 2.033 | 1.997 | 1.917 | 1.741 | 1.741 | 1.613 |
| Vrouwen | 267 | 248 | 213 | 207 | 174 | 173 | 173 | 103 |
| Mannen | 1.962 | 2.001 | 1.820 | 1.790 | 1.743 | 1.564 | 1.564 | 1.504 |
| Onbekend | 13 | 17 | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 | 6 |
| Gedetineerd in landen basispakket[31] | 1535 | 1366 | 1352 | 1335 | 1381 | 1255 | 1113 | 1184 |

[31] Landen met 'basisbegeleiding' volgens subsidiekader Gedetineerdenbegeleiding buitenland 2020–2023, Stcrt. nr. 39859 van 18 juli 2019: Andorra; Australië; België; Bulgarije; Canada; Cyprus; Denemarken; Duitsland; Estland; Finland; Frankrijk; Griekenland; Hongarije; Ierland; Italië; IJsland; Japan; Kroatië; Letland; Liechtenstein; Litouwen; Luxemburg; Malta; Monaco; Nieuw Zeeland; Noorwegen; Oostenrijk; Polen; Portugal; Roemenië; San Marino; Singapore; Slovenië; Slowakije; Spanje; Tsjechië; Vaticaan–stad; Verenigd Koninkrijk; Zweden; Zwitserland.

## Detenties per land per peildatum 1 januari 2022

| Land | Totaal | Mannen | Vrouwen | Onbekend |
|---|---|---|---|---|
| Algeria | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Armenia | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Australia | 5 | 3 | 2 | 0 |
| Austria | 7 | 7 | 0 | 0 |
| Belarus | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Belgium | 137 | 134 | 3 | 0 |
| Benin | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Bolivia | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Bosnia and Herzegovina | 3 | 3 | 0 | 0 |
| Brazil | 19 | 19 | 0 | 0 |
| Bulgaria | 14 | 14 | 0 | 0 |
| Cape Verde | 3 | 3 | 0 | 0 |
| Chile | 6 | 6 | 0 | 0 |
| China | 11 | 11 | 0 | 0 |
| Colombia | 6 | 6 | 0 | 0 |
| Congo (Kinshasa), the Democratic Republic | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Costa Rica | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Croatia | 9 | 6 | 3 | 0 |
| Cuba | 6 | 5 | 1 | 0 |
| Czech Republic | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Denmark | 19 | 18 | 1 | 0 |
| Dominican Republic | 38 | 30 | 8 | 0 |
| Ecuador | 5 | 4 | 1 | 0 |
| Egypt | 8 | 6 | 2 | 0 |
| Ethiopia | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Finland | 12 | 12 | 0 | 0 |
| France | 146 | 136 | 10 | 0 |
| French Guyana | 15 | 9 | 6 | 0 |
| Georgia | 2 | 1 | 0 | 1 |
| Germany | 354 | 335 | 18 | 1 |
| Greece | 7 | 5 | 2 | 0 |
| Haïti | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Hungary | 28 | 27 | 1 | 0 |
| India | 11 | 10 | 1 | 0 |
| Indonesia | 7 | 5 | 2 | 0 |
| Iran | 4 | 4 | 0 | 0 |
| Iraq | 6 | 5 | 1 | 0 |
| Israël | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Italy | 20 | 19 | 1 | 0 |
| Japan | 9 | 8 | 1 | 0 |
| Jordan | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Kenya | 4 | 4 | 0 | 0 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Lebanon | 4 | 4 | 0 | 0 |
| Lithuania | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Luxembourg | 2 | 1 | 0 | 1 |
| Malawi | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Malta | 6 | 5 | 1 | 0 |
| Martinique | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Moldova | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Morocco | 32 | 32 | 0 | 0 |
| Mozambique | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Nepal | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Nigeria | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Norway | 18 | 15 | 3 | 0 |
| Pakistan | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Panama | 3 | 3 | 0 | 0 |
| Paraguay | 3 | 3 | 0 | 0 |
| Peru | 13 | 13 | 0 | 0 |
| Philippines | 6 | 6 | 0 | 0 |
| Poland | 11 | 10 | 1 | 0 |
| Portugal | 19 | 18 | 1 | 0 |
| Qatar | 3 | 3 | 0 | 0 |
| Romania | 8 | 7 | 1 | 0 |
| Russia | 3 | 3 | 0 | 0 |
| Senegal | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Serbia | 4 | 4 | 0 | 0 |
| Singapore | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Slovakia | 4 | 4 | 0 | 0 |
| Slovenia | 9 | 9 | 0 | 0 |
| Spain | 126 | 118 | 8 | 0 |
| Sudan | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Surinam | 12 | 11 | 1 | 0 |
| Sweden | 8 | 7 | 1 | 0 |
| Switzerland | 21 | 21 | 0 | 0 |
| Syria | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Tanzania | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Thailand | 17 | 15 | 2 | 0 |
| Togo | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Tunisia | 3 | 3 | 0 | 0 |
| Turkey | 79 | 67 | 12 | 0 |
| Ukraine | 3 | 3 | 0 | 0 |
| United Arab Emirates | 10 | 10 | 0 | 0 |
| United Kingdom | 179 | 171 | 5 | 3 |
| United States | 43 | 41 | 2 | 0 |
| Venezuela | 5 | 5 | 0 | 0 |
| Vietnam | 1 | 1 | 0 | 0 |
| **Totaal** | **1.613** | **1.504** | **103** | **6** |

### Toelichting op de cijfers betreffende Nederlandse gedetineerden in het buitenland

Een buitenlandse autoriteit informeert BZ alleen over de detentie van een Nederlander als de gedetineerde dat zelf wil. Als BZ een arrestatiemelding van een Nederlander ontvangt, dan vraagt BZ de gedetineerde of hij/zij consulaire bijstand wil ontvangen. Alleen als de gedetineerde positief reageert, kan BZ de Nederlander met zijn/haar persoonsgegevens als gedetineerde registreren en verwerken en consulaire bijstand verlenen. Het werkelijke totale aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland is hoger dan de hier gepresenteerde cijfers en is logischerwijs niet door BZ vast te stellen.

Voor de consulaire bijstand door BZ aan een in het buitenland gedetineerde Nederlander maakt het in beginsel niet uit met welke aanklacht de Nederlander is gearresteerd. Ook maakt het niet uit of de Nederlander in voorarrest zit of na veroordeling een gevangenisstraf uitzit en of de Nederlander onherroepelijk schuldig is bevonden of niet. BZ registreert persoonsgegevens van in het buitenland gedetineerde Nederlanders uit hoofde van het verlenen van consulaire bijstand. Vanwege de in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) verplichte doelbinding bij de verzameling van persoonsgegevens verzamelt BZ niet actief strafrechtelijke gegevens over de Nederlander, omdat die niet standaard noodzakelijk zijn voor het geven van consulaire bijstand. (N.B. consulaire bijstand is nimmer juridische bijstand.) Soms delen de lokale autoriteiten, de gedetineerde Nederlander zelf of zijn/haar contactpersoon in Nederland de grond voor verdenking/veroordeling met BZ. In zo'n geval neemt BZ die toegekomen informatie op in het persoonsdossier. BZ is daarmee van een deel van in het buitenland gedetineerde Nederlanders op de hoogte van de detentiegrond. Gelet op de bron en de herkomst is dit echter veelal 'zachte' informatie en geen 'harde' informatie, zoals op basis van een schriftelijk vonnis.

In het nota-overleg van de Tweede Kamer van 29 juni 2020 (kst-35300-V-72) heeft de toenmalige minister van BZ toegezegd *"te bezien of hij in de Staat van het Consulaire specifiek aandacht kan besteden aan de categorie gedetineerden die gevangen zitten vanwege de redenen die tijdens het nota-overleg zijn opgenoemd, zoals het uiten van een politieke opvatting, het publiceren van een artikel, et cetera, et cetera"*. Zoals hierboven toegelicht, beschikt BZ in beperkte mate over deze gegevens en dan meestal alleen in 'zachte' vorm. Autoriteiten die iemand om politieke motieven vastzetten, doen dit bovendien zelden (formeel) onder die noemer. De vermelding van het aantal gedetineerden in het buitenland aan wie BZ consulaire bijstand verleent en in welk land, is relevant voor deze brief. Omdat nagenoeg alle informatie over de achtergronden 'zacht' is, worden die niet (meer) in de cijferoverzichten in de annex van de Staat van het Consulaire vermeld.

## Subsidies aan organisaties t.b.v. gedetineerdenbegeleiding buitenland

| Kavel | Ontvanger | Subsidie 2020 | Subsidie 2021 |
|---|---|---|---|
| Resocialisatie | Bureau Buitenland Reclassering Nederland | € 625,000 | € 625,000 |
| Maatschappelijke/sociale zorg | Bureau Buitenland Reclassering Nederland | € 261,250 | € 261,250 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Geestelijke zorg | Stichting Epafras | € 213,750 | € 213,750 |
| Tijdschrift | Stichting Epafras | € 100,000 | € 100,000 |
| Aanvullende juridische ondersteuning – zorglanden | Stichting Dutch&Detained | € 143,500 | € 143,500 |
| Aanvullende juridische ondersteuning – niet-zorglanden | Stichting Lawyers Across Borders | € 206,500 | € 206,500 |