

**Terms of Reference**  
**Evaluatie consulaire dienstverlening**  
**en regulering personenverkeer**



DIRECTIE INTERNATIONAAL ONDERZOEK EN BELEIDSEVALUATIE (IOB)  
MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN  
AUGUSTUS 2017

## Inhoudsopgave

<b>Lijst van afkortingen .....</b>	<b>4</b>
<b>Introductie.....</b>	<b>5</b>
<b>1 Het Nederlandse beleidsterrein voor consulaire dienstverlening in vogelvlucht.....</b>	<b>6</b>
1.1 Consulaire dienstverlening aan Nederlandse burgers .....	6
1.2 Consulaire dienstverlening aan vreemdelingen en de rol van BZ in de vreemdelingenketen .....	8
1.3 Betrokken actoren.....	9
<b>2 Belangrijkste ontwikkelingen in context en beleid .....</b>	<b>9</b>
2.1 Context .....	10
2.2 Ontwikkelingen in beleid en uitvoering .....	11
2.3 Uitgaven, inkomsten en personeelsinzet .....	14
<b>3 Afbakening van het onderzoek .....</b>	<b>16</b>
3.1 Evaluatieperiode .....	16
3.2 Inhoudelijke afbakening.....	16
<b>4 Evaluatievragen.....</b>	<b>18</b>
<b>5 Onderzoeksopzet en methodologie .....</b>	<b>23</b>
5.1 Beleidsreconstructie (evaluatievragen 1-8) .....	23
5.1.1 Inhoud .....	23
5.1.2 Methoden.....	24
5.2 Doeltreffendheid (evaluatievragen 10-13) .....	25
5.2.1 Inhoud .....	25
5.2.2 Methoden.....	25
5.3 Doelmatigheid (evaluatievraag 9) .....	30
5.3.1 Inhoud .....	30
5.3.2 Methoden.....	31
5.4 Beperkingen .....	31
<b>6 Organisatie, producten en planning.....</b>	<b>32</b>

6.1 Organisatie .....	32
6.2 Producten.....	33
6.3 Planning.....	33
<b>Bijlage: Schematische beleidsreconstructie .....</b>	<b>35</b>

## Lijst van afkortingen

AAB	algemeen ambtsbericht
ANVR	Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen
BAO	Buitenlandse Zaken Analyse Omgeving
BC	Blue Carpet
BD	beleidsdoorlichting
BZ	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAT	Consulair Advies Team
Ca IKA	Centrale Autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden
CC	(24/7) Contact Center
CSO	Consulaire Service Organisatie
DG	Directoraat-Generaal
DGES	Directoraat-Generaal Europese Samenwerking
DSH	Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp
DCV	Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid
EASO	Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden
EDV	externe dienstverlener
EU	Europese Unie
HKOV	Haags Kinderontvoeringsverdrag (Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen)
IAB	individueel ambtsbericht
IKO	(Centrum) Internationale Kinderontvoering
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOB	directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
ISB	Inspectie Signalering Begeleiding
JCF	Joint Crisis Preparedness Framework Agreement
Kmar	Koninklijke Marechaussee
LOTS	Landsoverdracht inzake de Overdracht Tenuitvoerlegging van Strafvonnissen
MVV	Machtiging Voorlopig Verblijf
NFIA	Netherlands Foreign Investment Agency
NGO	non-gouvernementele organisatie
OC	Orange Carpet
OD	operationele doelstelling
PVEU	Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RSO	Regionale Service Organisatie
SBE	sub-begrotingseenheid
ToR	terms of reference
V&J	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
WETS	Wet Wederzijdse Erkenning en Tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke Sancties
WOTS	Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen

## Introductie

Deze evaluatie heeft betrekking op twee operationele doelstellingen van artikel 4 van de begroting van Buitenlandse Zaken (BZ): *Consulaire belangenbehartiging en het internationaal uitdragen van Nederlandse waarden en belangen*. Dit zijn de operationele doelstellingen (OD) 4.1, *Op basis van eigen verantwoordelijkheid consulaire dienstverlening bieden aan Nederlanders in het buitenland* en 4.2, *Samen met (keten)partners het personenverkeer reguleren*. Deze doelstellingen zijn voor het laatst geëvalueerd in de IOB-beleidsdoorlichting (BD) van 2011, *Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2011*. De resultaten van de huidige evaluatie vormen input voor de BD voor geheel begrotingsartikel 4, die in 2019 wordt verwacht.<sup>1</sup>

Het doel van deze evaluatie is tweeledig en komt ook terug in de afbakening, vraagstelling en opzet van dit onderzoek. Het *eerste doel* is gekoppeld aan de leerfunctie die evaluatieonderzoek vervult. Deze evaluatie bedient het betrokken Directoraat-Generaal Europese Samenwerking (DGES), de beleidsdirecties Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV) en Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH) en de regiodirecties, alsmede de posten en de *Regional Support Offices* (RSO's). Het *tweede doel* is gericht op de verantwoordingsfunctie van de minister aan de Tweede Kamer. In hoeverre heeft BZ de beleidsdoelstellingen betreffende artikel 4.1 en 4.2 gehaald?

Deze *Terms of Reference* (ToR) beschrijven de opzet van de evaluatie, die door IOB zal worden uitgevoerd. Verkennende interviews binnen BZ en een bureaustudie liggen ten grondslag aan deze ToR. Hoofdstuk 1 schetst een overzicht van het beleidsterrein in vogelvlucht. Hoofdstuk 2 gaat in op de veranderingen in de context en het Nederlandse beleid en geeft een overzicht van de financiële middelen. De afbakening wordt in hoofdstuk 3 beschreven en de evaluatievragen komen in hoofdstuk 4 aan de orde. Hoofdstuk 5 gaat in op de opzet en methoden van het onderzoek. Hoofdstuk 6 biedt inzicht in de organisatie en planning van het onderzoek.

---

<sup>1</sup> De andere bouwstenen voor de BD zijn: Evaluatie Nederland Gastland (artikel 4.5, verschijnt eind 2017), Beleidsdoorlichting Publieksdiplomatie 2010-2014 (artikel 4.4, verschenen februari 2017) en Beleidsdoorlichting Internationaal Cultuurbeleid 2009-2014 (artikel 4.3, verschenen mei 2016).

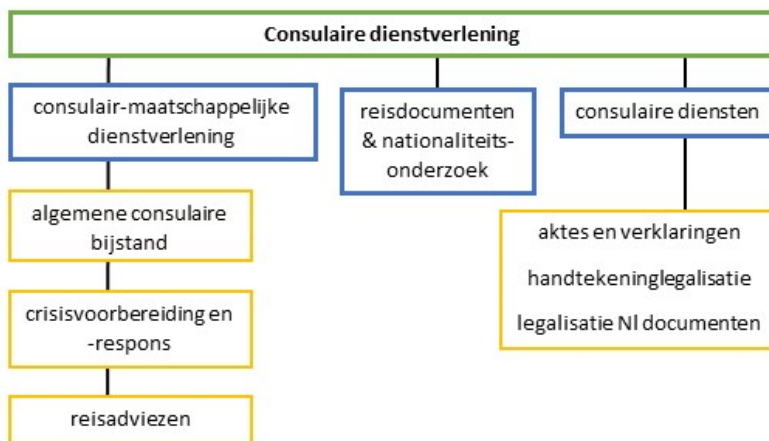
# 1 Het Nederlandse beleidsterrein voor consulaire dienstverlening in vogelvlucht

Het beleidsterrein consulaire dienstverlening en regulering personenverkeer (hierna aangeduid als ‘consulaire dienstverlening’) omvat een groot aantal deelterreinen. Deze hebben met elkaar gemeen dat zij de kerntaak van BZ vormen waarmee de Nederlandse en niet-Nederlandse burger in het buitenland (maar ook deels in Nederland) het meest direct in aanraking komt. De dienstverlening aan Nederlandse burgers valt onder artikel 4.1; die aan niet-Nederlanders valt onder artikel 4.2. Wat beide groepen betreft stelt BZ zich tot doel zorg te dragen voor ‘excellente dienstverlening’. Deze doelstelling, alsook de doelstellingen die voor elk individueel deelterrein geformuleerd zijn, worden in het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt. Hieronder beschrijven we eerst beknopt de inhoud van de verschillende deelterreinen en de rol van BZ op elk van deze terreinen.

## 1.1 Consulaire dienstverlening aan Nederlandse burgers

Artikel 4.1 omvat de bijstand aan Nederlandse burgers die in het buitenland problemen ondervinden of die anderszins consulaire assistentie behoeven, waarbij het ministerie van Buitenlandse Zaken uitgaat van een zekere eigen verantwoordelijkheid van de burger. De dienstverlening bestaat uit drie deelterreinen: (a) consulaire-maatschappelijke dienstverlening, (b) reisdocumenten en nationaliteitsonderzoek en (c) consulaire diensten. Elk van deze terreinen bestaat weer uit verschillende typen dienstverlening, zoals uit onderstaand schema en uit onderstaande beschrijving blijkt.

*Figuur 1 Schematische weergave van de deelterreinen onder artikel 4.1*



### a. Consulaire-maatschappelijke dienstverlening

Het deelterrein consulaire-maatschappelijke dienstverlening omvat een breed scala aan diensten, die aan Nederlanders in het buitenland (en soms ook in Nederland) geboden worden. Deels zijn deze diensten op individuele personen gericht, deels zijn het algemene diensten.

*Algemene consulaire bijstand* betreft het verlenen van financiële en niet-financiële bijstand aan Nederlanders in nood in het buitenland of in schrijnende gevallen, bijvoorbeeld bijstand bij ziekenhuisopname, overlijden, moord, vermissingen, kinderontvoeringen en huwelijksdwang. Daarnaast maakt consulaire bijstand aan Nederlanders in buitenlandse detentie onderdeel uit van consulaire-maatschappelijke dienstverlening. BZ is verantwoordelijk voor deze diensten.

*Crisisvoorbereiding en -respons* betreft het bijstaan van Nederlanders in crisissituaties en calamiteiten (zoals bij bus-, trein- of vliegtuigongelukken of tijdens natuurrampen of terroristische aanslagen) hetzij op nationaal niveau, hetzij in Europees verband. BZ is verantwoordelijk voor deze diensten, ook al is er een grote rol weggelegd voor de reisbranche, die in geval van evacuaties vaak de organisatie op zich neemt.

*Reisadviezen* geven informatie over de veiligheid voor Nederlanders in een land. Burgers kunnen een reisadvies raadplegen voordat ze op reis gaan of tijdens hun reis. Elk reisadvies heeft een classificatie die aangeeft hoe veilig een land of gebied volgens BZ is. BZ is verantwoordelijk voor de reisadviezen. Burgers en reisorganisaties blijven zelf vrij om te beslissen een reis al dan niet door te laten gaan.

#### *b. Reisdocumenten en nationaliteitsonderzoek*

Iedereen met de Nederlandse nationaliteit heeft volgens de Paspoortwet het recht op een Nederlands *reisdocument* (nationaal paspoort, identiteitskaart, zakenpaspoort, noodpaspoort). Daarnaast is in deze wet geregeld dat niet-Nederlanders een reisdocument als vreemdeling of vluchteling kunnen aanvragen. De verantwoordelijkheid voor reisdocumenten ligt op nationaal niveau bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). BZ is bevoegd voor de uitvoering van het beleid in het buitenland.

Bij een *nationaliteitsonderzoek* wordt onderzocht of iemand de Nederlandse nationaliteit bezit, hier recht op heeft of er aanspraak op kan maken. BZ trekt op basis van een nationaliteitsonderzoek een conclusie over het bezit van het Nederlanderschap en verstrekt op basis van deze conclusie een reisdocument (bijvoorbeeld bij verlies).

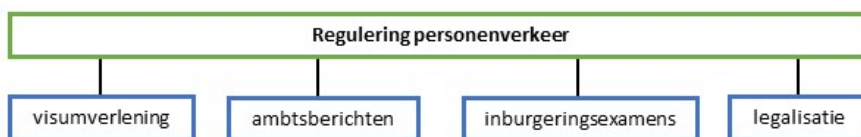
#### *c. Consulaire diensten*

*Consulaire diensten* gebruiken we in dit onderzoek als verzamelnaam voor de verscheidene notariële werkzaamheden die BZ op de posten en in Den Haag uitvoert. Legalisatie en verificatie vormen hier het grootste deel van. Legalisatie heeft tot doel vast te stellen dat een buitenlands brondocument is opgemaakt door de naar lokaal recht daartoe bevoegde instanties en dat het niet vals, vervalst of frauduleus verkregen is. Het gaat om geboorteakten, verklaringen van ongehuwd zijn, huwelijks-, scheidings- en overlijdensakten. Legalisatie betekent de bevestiging van de echtheid van de ondertekening en van de hoedanigheid van de ondertekenaar. Legalisatie biedt geen uitsluitend over de juistheid van de inhoud van het document. Daarvoor is verificatie nodig. In de afgelopen jaren heeft BZ het aantal ambassades waar legalisaties aangevraagd kunnen worden afgebouwd en is het ministerie gestopt met verificaties. Verantwoordelijkheid voor die laatste ligt nu bij de gemeenten.

## 1.2 Consulaire dienstverlening aan vreemdelingen en de rol van BZ in de vreemdelingenketen

Artikel 4.2 omvat vier deelterreinen, waaronder (a) visumverlening, (b) ambtsberichten en terugkeer, en (c) inburgeringsexamens. Ook legalisaties behoren hiertoe, maar aangezien de rol van BZ op dit terrein niet verschilt van die op het terrein van 4.1, worden legalisaties hier verder niet besproken. De onderstaande figuur biedt een schematische weergave van de deelterreinen onder artikel 4.2.

Figuur 2 Schematische weergave van de deelterreinen onder artikel 4.2



### a. Visumverlening

Wanneer iemand met een niet-Nederlandse visumplichtige nationaliteit korter dan 90 dagen in Nederland wil blijven, kan hij of zij een Schengenvisum (ook wel 'visum kort verblijf') aanvragen. BZ is verantwoordelijk voor het toekennen van Schengenvisa. De regels hieromtrent zijn vastgelegd in de EU-Visumcode.<sup>2</sup> Om de toegang tot Nederland voor bonafide reizigers te vergemakkelijken, heeft Nederland het zogenoemde Orange Carpet-beleid opgezet. Personen die langer dan 90 dagen in Nederland willen blijven, hebben een Machtiging Voorlopig Verblijf (MVV) nodig. MVV's kunnen op een ambassade of in Nederland worden aangevraagd. Met een MVV kan in Nederland een verblijfsvergunning worden aangevraagd. De beslissingsbevoegdheid over de toekenning van MVV's ligt bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

### b. Ambtsberichten en terugkeer

Op verzoek van het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) stelt BZ algemene en individuele ambtsberichten (AAB's en IAB's) op, op basis waarvan V&J mede het toelatings- en terugkeerbeleid baseert en de IND individuele beslissingen op asielaanvragen neemt. BZ heeft daarnaast een terugkeercoördinator, die terugkeerdiplomatie inbrengt in de bilaterale betrekkingen met terugkeerlanden en bemiddelt bij de terugkeer van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf.

### c. Inburgeringsexamen buitenland

Het inburgeringsexamen is bedoeld om nieuwkomers efficiënter en effectiever het integratieproces te laten doorlopen. Voor de uitvoering van de Wet inburgering in het buitenland zijn de ministers van SZW en BZ gezamenlijk verantwoordelijk. De rol van BZ beperkt zich tot het faciliteren van de examens op de posten en het innen van examengelden.

<sup>2</sup> Verordening (EG) Nr. 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode, *Publicatieblad van de Europese Unie* L 243/1 15.9.2009.



### 1.3 Doelgroep en betrokken actoren

Zoals uit de bovenstaande paragrafen blijkt, is er een grote verscheidenheid aan actoren die bij de uitvoering van het beleid betrokken zijn. De belangrijkste actoren zijn grofweg op drie manieren aan te duiden: als overheidsactoren, als EU-actoren, of als niet-statelijke actoren (non-gouvernementele organisaties (ngo's) of bedrijven). De connecties tussen deze actoren zijn vaak nauw en vaak is er sprake van sterke wederzijdse afhankelijkheden. Dit geldt zeker voor de betrokken overheidsorganen; denk aan de rol van BZK op het gebied van reisdocumenten en de rol van BZ in relatie tot de andere partners (e.g. V&J, de Kmar, de Nationale Politie) in de vreemdelingenketen. De afgelopen jaren is er gewerkt aan het opbouwen van relaties tussen BZ enerzijds en EU-organen en andere EU-lidstaten anderzijds, zoals op het gebied van crisisvoorbereiding en -respons (door een grotere rol voor de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDED)) en visumverlening (door visumvertegenwoordiging voor/door andere EU-lidstaten). Ten slotte spelen ngo's en bedrijven op verschillende terreinen een rol als klant of partner. Zo worden bezoeken aan gedetineerden vaak afgelegd door Reclassering Nederland (een van de subsidieontvangers op dit terrein), heeft het Centrum IKO een belangrijke rol op het terrein van kindervervoering en worden frontofficetaken (deels) overgenomen door Externe Dienstverleners (EDV's). Daarnaast zijn de reisadviezen van belang voor de reisbranche – zowel voor brancheorganisaties (o.a. ANVR) als voor individuele reisorganisaties (o.a. Corendon en TUI) – en de verzekeraars. Deze actoren spelen ook een rol wanneer er sprake is van evacuatie van Nederlandse reizigers. Organisaties als het Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) en het Nederlandse bedrijfsleven hebben belang bij een zo soepel mogelijk visumbeleid voor buitenlandse investeerders. Als laatste vormen de burgers, zowel de Nederlandse als niet-Nederlandse, een belangrijke groep binnen het consulaire veld, omdat zij de afnemers zijn van veel van de diensten.

## 2 Belangrijkste ontwikkelingen in context en beleid

Het beleidsterrein consulaire dienstverlening is vooral een uitvoerend terrein, waar per deelterrein specifiek beleid is geformuleerd. Daarnaast is er de afgelopen jaren een groter accent komen te liggen op beleidsvorming op de rol van de overheid als dienstverlener en de burger als klant. In de periode 2011-2017 is een veranderprogramma ontwikkeld en uitgevoerd, met een hoofddoelstelling gericht op het verlenen van 'excellente dienstverlening' en op het doorvoeren van tien miljoen euro bezuinigingen. In dit veranderprogramma zijn strategische keuzes gemaakt, die gebaseerd zijn op een analyse van waar BZ *meerwaarde* heeft en waar niet.

In dit hoofdstuk schetsen we eerst de contextuele ontwikkelingen die invloed hebben (gehad) op het beleidsterrein (paragraaf 2.1). Daarna gaan we in op de belangrijkste veranderingen in beleid en uitvoering die tussen 2011 en 2016 hebben plaatsgevonden en op de doelen die BZ zich (hiermee) gesteld heeft (paragraaf 2.2). Voor een schematische

reconstructie, zie het schema in de bijlage. Ten slotte komen in paragraaf 2.3 de uitgaven, inkomsten en personeelsinzet aan bod.

## 2.1 Context

Sinds het verschijnen van de vorige beleidsdoorlichting over consulaire dienstverlening in 2011 heeft een aantal maatschappelijke veranderingen hun uitwerking gehad op het terrein van consulaire dienstverlening. De belangrijkste noemen we hieronder.

Ten eerste heeft de toenemende digitalisering grote gevolgen gehad. Gebruik van internet, sociale media en mobiele telefonie is gemeengoed geworden. Was dit eerst vooral bij burgers het geval, de afgelopen tien jaar is ook de overheid steeds meer overgegaan op digitaal werken.<sup>3</sup> Gegevens van burgers worden digitaal bewaard en de communicatie tussen burger en overheid verloopt ook meer en meer digitaal. Burgers moeten worden beschouwd als 'klanten', die diensten afnemen bij de overheid. Veel overheidsinstanties hebben een *multikanaalstrategie* ontwikkeld, waarbij burgers via diverse kanalen (zoals internet, telefoon, e-mail, *social media* en aan de balie) met de overheid in contact kunnen komen. Het idee is dat door slim gebruik van digitale middelen de burger goed en snel bediend kan worden en de overheid tegelijkertijd efficiënter werkt.<sup>4</sup>

Ten tweede hebben het gebruik van sociale media en de snelle toegang tot en ruime beschikbaarheid van informatie de verhouding tussen overheid en burger veranderd. De burger verwacht snelle antwoorden en zoekt ook naar andere kanalen dan die van de overheid om problemen aan te pakken. Soms heeft de burger door snelle digitale toegang meer informatie of heeft hij die eerder dan de overheid.

Als derde contextuele verandering is er de groeiende mobiliteit en diversiteit van reizigers, die eerder het vliegtuig nemen en meer dan voorheen naar verre bestemmingen reizen. Niet altijd zijn ze goed voorbereid en in geval van nood verwachten ze dat de overheid direct assistentie biedt.

Ten vierde hebben de turbulente gebeurtenissen van de afgelopen jaren als de migratiecrisis met de stijgende druk op de buitengrenzen van de EU, de toegenomen terroristische dreiging in binnen- en buitenland,<sup>5</sup> de ramp met de MH17 en een aantal natuurrampen de zichtbaarheid en het belang van het consulaire werk van het ministerie van BZ meer onder de aandacht gebracht.

En ten slotte was er ook de nasleep van de wereldwijde economische crisis, die voor Nederland gevolgen had in de vorm van bezuinigingen op de overheidsuitgaven, waaronder die van het ministerie van Buitenlandse Zaken. BZ combineerde deze bezuinigingen met een

---

<sup>3</sup> *Strategische I-agenda Rijksdienst*, december 2016; TK, *Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid* (33326, no 5), oktober 2014.

<sup>4</sup> Pieterse, W., *Kanalen in balans*, juni 2008.

<sup>5</sup> Andrew Geddes & Peter Scholten, *The politics of migration and immigration in Europe*, 2016; Europese Unie, *De EU en de vluchtelingencrisis*, juli 2016.

moderniserings- en hervormingsprogramma. De Kamerbrief *Voor Nederland, wereldwijd – Samen werken aan toonaangevende diplomatie* (2013) schetst hoe de contouren van het nieuwe BZ, passend bij een veranderende wereld, eruit zien.<sup>6</sup> Het idee dat in deze Kamerbrief uiteengezet wordt is vernieuwing te combineren met besparingen, door keuzes te maken in wat wel en wat niet te doen, fors te bezuinigen en slimmer te werken met behulp van digitale middelen. Het consulaire werkveld wordt in deze Kamerbrief genoemd als belangrijk onderdeel van het ‘standaardpakket’ van de overheid, het zogenaamde visitekaartje voor een ‘modern’ en digitaal BZ.

## 2.2 Ontwikkelingen in beleid en uitvoering

Eerder al schetste de Kamerbrief *Consulaire Dienstverlening* uit 2011 de contouren van de veranderingen in beleid en uitvoering in het consulaire werkveld. Het document *Consulaire strategie* (2012) werkt deze contouren uit voor de periode 2013-2017, en deze contouren zijn tevens meegenomen in *Voor Nederland, wereldwijd*. In het *Plan van Aanpak Modernisering Diplomatie* (2013), de uitwerking van *Voor Nederland, wereldwijd*, wordt voor het consulaire werkveld de volgende doelstelling geformuleerd:

In 2017 is de consulaire diplomatie ingebed in het brede BZ-beleid waarbij gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden die Europese en internationale samenwerking bieden. De consulaire dienstverlening aan particulieren, bedrijven en overheidsinstanties is van excellent niveau, binnen de wettelijke kaders en overige overeengekomen normen; gewaardeerd door klanten; met 10 miljoen euro minder budget dan in 2013.

Uit gesprekken met BZ-medewerkers is gebleken dat de term ‘excellente dienstverlening’ gezien moet worden als een ‘inspiratieterm’, die niet als zodanig in meetbare indicatoren is uitgewerkt. Wel is het zo dat voor de deelterreinen die samen voor die excellente dienstverlening moeten zorgen succesindicatoren zijn opgesteld, die we in het onderzoek zullen gebruiken als toetsstenen (zie hoofdstuk 4).

Voor de beschrijving van de strategische keuzes die zijn gemaakt, hebben we gebruik gemaakt van het beleidsdocument *Operationalisering strategie Consulaire diplomatie: Missie, (hoofd)doelstellingen en veranderprojecten/trajecten* (2013). Hierin worden de doelstellingen, strategische keuzes en operationele doelstellingen voor alle verandertrajecten beschreven. Ook hebben we gebruik gemaakt van de *Tussenbalans* (2015), waarin DCV een beschrijving geeft van de stand van zaken van het veranderprogramma en van de *Eindbalans* (2017) en het *Programmaplan FOBO2020* (2017). Deze documenten laten zien dat de strategische keuzes dwarsdoorsnijdend van aard zijn en invloed gehad hebben op alle deelterreinen van het consulaire werkveld. De keuzes dienen de uiteindelijke doelstelling van het realiseren van een kwalitatief hoogwaardig, modern, efficiënt, effectief, kostendekkend en klantgericht proces en product. Hierbij heeft DCV als uitgangspunt genomen zich alleen nog te concentreren op die dienstverlening ‘waarvoor zij een

---

<sup>6</sup> Deze Kamerbrief is opgesteld naar aanleiding van het rapport *Modernisering van de diplomatie* van Arthur Docters van Leeuwen, op verzoek van toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Frans Timmermans.

aantoonbare meerwaarde heeft, gebaseerd op landenkennis, postennet en diplomatieke vaardigheden'.<sup>7</sup>

Hieronder lichten we de strategische keuzes kort toe.

#### *Consulaire diplomatie – de verbinding met andere beleidsterreinen*

Een centrale doelstelling die uit de bestudeerde documenten naar voren komt is dat het consulaire werkveld zich meer beleidsvormend zou moeten ontwikkelen en minder uitvoerend, onder andere op Europees visumterrein en op het gebied van crisisvoorbereiding en -respons, via fora zoals het *Global Consular Forum*<sup>8</sup> en door middel van het koppelen van het consulaire veld aan economische diplomatie en landenbeleid ('synergie'). De verbinding met andere onderdelen van het BZ-beleid kan op deze manier meer vorm krijgen en het consulaire terrein wordt dan een van de beleidsinstrumenten van het buitenlands beleid in plaats van een set relatief geïsoleerde diensten.

Om dit te kunnen doen, heeft DCV de afgelopen jaren veel uitvoerende taken of taken die (volgens DCV) niet tot de consulaire kerntaken behoren of waar DCV geen meerwaarde heeft, elders belegd. Zo is het opstellen van de ambtsberichten bij de regiodirecties belegd, de inname van visumaanvragen bij Externe DienstVerleners (EDV's), de verificatie van documenten bij gemeentes en een gedeelte van de gedetineerdenbezoeken bij vrijwilligers. Met deze keuzes worden meer uniforme en consequente processen beoogd en meer beschikbare tijd en menskracht vrijgemaakt voor het bovengenoemde beleidsvormende werk.

#### *Centralisatie*

In de gehele overheid is een trend te zien naar centralisatie en bundeling van activiteiten<sup>9</sup>, met als doel besparing en efficiëntie.<sup>10</sup> Ook de consulaire processen bij BZ zijn de afgelopen jaren voor een groot deel gecentraliseerd. Dit geldt voor de visumwerkzaamheden, waar de backofficetaken (het beslisproces) tussen 2014 en 2016 zijn belegd bij de Regionale Service Organisaties,<sup>11</sup> en voor de paspoortwerkzaamheden, waar het beslisproces is gecentraliseerd naar RSO WEU (bij BZ). Het doel is om in 2020 alle RSO's te hebben samengevoegd tot één grote Centrale Service Organisatie (CSO).

Er heeft ook een centralisatie plaatsgevonden van de balie-/telefoontaken van de wereldwijde consulaire dienstverlening. BZ beoogt te werken volgens een nieuw concept van dienstverlening, dat in 2020 volledig moet zijn ingericht ('Front Office Back Office 2020'). Dit concept houdt in dat de klant een 'grotere eigen verantwoordelijkheid heeft in de aanvraag van consulaire producten en diensten. Hij/zij doet dit zelf digitaal, of via een van de externe dienstverleners.' BZ stelt de klant centraal en heeft hiervoor een multikanaalstrategie ontwikkeld. Hierbij worden centraal via meerdere kanalen (telefoon, website, e-mail, app, ...)

---

<sup>7</sup> Operationalisering strategie consulaire diplomatie (2015)

<sup>8</sup> Nederland is medeoprichter van het Forum, dat dient als internationaal platform voor de uitwisseling van informatie over de inrichting/uitvoering van consulaire taken.

<sup>9</sup> Op een aantal terreinen is een trend te zien van decentralisatie; denk aan sociale zaken, waar voorheen landelijke taken (zoals jeugdzorg) nu bij de gemeentes worden belegd.

<sup>10</sup> Willem Pieterse, *Overheid 3.0*, 2017.

<sup>11</sup> Dit zijn: RSO West Europa (WEU), RSO Oost Europa (OEU), RSO Noord-Afrika (NAF), RSO Zuidelijk Afrika (ZAF), RSO Midden oosten (MIO), RSO Azië (AZI) en RSO Westelijk Halfmond (WHA).

diensten aangeboden. Het 24/7 Contact Center (CC) vormt sinds 2015 het frontoffice-CC voor eerstelijns consulaire vragen wereldwijd in het Nederlands, Engels, Frans en Spaans. Deze vragen komen telefonisch, via e-mail of Twitter bij het Contact Center binnen. Behalve centralisatie van de eerstelijns vragen via telefoon, e-mail en Twitter is er sinds het voorjaar 2017 ook een centraal ontwikkeld postenweb bestaande uit twee hoofdwebsites, ieder gericht op een geheel eigen doelgroep. Eén website is vertaald in twaalf talen, met informatie voor mensen die (willen) werken, reizen, leven, of zaken doen in het Koninkrijk der Nederlanden, [www.nederlandenu.nl](http://www.nederlandenu.nl). Daarnaast is er de website [www.nederlandwereldwijd.nl](http://www.nederlandwereldwijd.nl), vertaald in zes talen, die zich richt op Nederlanders die (willen) werken, reizen, zaken doen en leven in het buitenland. Op deze websites is nu ook de voor de betreffende doelgroep relevante informatie opgenomen van de Nederlandse ambassades.

### *Digitalisering*

Centralisatie hangt nauw samen met digitalisering. DCV heeft een groot deel van de consulaire werkprocessen (verder) gedigitaliseerd, waaronder die op het gebied van reisadviezen (ontwikkeling van een mobiele app), consulaire-maatschappelijke dienstverlening (24/7 Contact Center), het maken van afspraken voor het aanvragen van documenten en het volgen van deze afspraken (digitaal afspraken- en *track and trace*-systeem) en visumbeleid (database met informatie over aanvragers en *local intelligence*). Het doel hiervan is de toegankelijkheid van BZ en haar producten te vergroten voor de klant en te zorgen voor meer snelheid, efficiëntie en klantgemak. Het motto is 'digitaal tenzij... direct contact waar nodig'. De mogelijkheid om visa en reisdocumenten digitaal aan te vragen, gepland voor 2016, loopt achter op schema als gevolg van ICT-beperkingen en verouderde applicaties. Het realiseren hiervan is een belangrijke doelstelling in het FOBO 2020 programma.

### *Verwachtingenmanagement*

Consulaire dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland komt snel in het nieuws, met name bij gedetineerdenbegeleiding en overige individuele gevallen, bij grote rampen als MH17 en bij de reisadviezen. Er ligt dan een vergrootglas op het werk van BZ. Het consulaire werk is een 'visitekaartje' voor BZ naar de buitenwereld, dat goed ingezet kan worden als PR-instrument. De afgelopen jaren is er veel geïnvesteerd in het klantvriendelijk beschikbaar maken van consulaire producten en diensten, zoals via de reisadviesapp en het 24/7 Contact Center. Dit heeft als potentieel risico dat de burger in toenemende mate een beroep doet op de dienstverlening van BZ, terwijl de beschikbare dienstverleningscapaciteit hier niet op berekend is. De rechten en plichten van overheid en burger zijn immers niet precies afgebakend. De overheid heeft een zorgplicht, maar burgers moeten goed voorbereid op reis gaan en kunnen alleen in bepaalde gevallen rekenen op de steun van de overheid, aangezien ze in eerste instantie een eigen verantwoordelijkheid hebben. Het actief managen van verwachtingen van de burger is dan ook een belangrijk onderdeel van het consulaire werk.

Behalve dwarsdoorsnijdende veranderingen hebben ook op een aantal deelterreinen beleidsinhoudelijke veranderingen plaatsgevonden. We beschrijven ze in deze ToR niet uitgebreid, maar stippen alleen de essentie aan:

#### *Consulaire dienstverlening aan Nederlandse burgers (OD 4.1)*

- Het voor 1 mei 2018 omzetten van EU-Richtlijn 2015/637. De richtlijn werkt de verplichting uit, zoals vastgelegd in het Verdrag van Lissabon, om consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers in derde landen te bieden.
- Er is meer beleidsmatige aandacht voor kwesties in de gezins-, familie en persoonlijke sfeer, zoals huwelijksdwang. Daarnaast zijn er meer problemen met verwarde personen.
- BZ verleent sinds 2015 meer maatwerk voor gedetineerdenbegeleiding, door de vorm en mate van bijstand af te laten hangen van het type land waarin detentie plaats heeft en van de persoonlijke situatie van de gedetineerde.
- De geldigheid van het paspoort is sinds maart 2014 verlengd van vijf naar tien jaar. Er bestaat geen mogelijkheid meer om een paspoort aan te vragen op honoraire Consulaten-Generaal. Aanvraagmogelijkheden zijn geopend in enkele grensgemeentes en op Schiphol. Leges die voor reisdocumenten betaald moeten worden zijn verhoogd tot een kostendekkend niveau. Daarnaast is de toetsing van complexe aanvragen, klachten, bezwaar, beroep en ingewikkelde nationaliteitskwesties overgedragen aan BZK/Landelijke Taken van de Gemeente Den Haag.

#### *Consulaire dienstverlening aan vreemdelingen en rol van BZ in de vreemdelingenketen (OD 4.2)*

- De introductie van Informatie Ondersteund Beslissen (werknaam: 'behandelprofielen') bij de beoordeling van visumaanvragen voor kort verblijf. BZ heeft een database ingericht, de Buitenlandse Zaken Analyse Omgeving (BAO), met data uit de vreemdelingenketen (zoals bijvoorbeeld asielaanvragen en *overstay*). Met behulp van RSO's (dossierkennis) en posten ('*local intelligence*') wordt daar trendinformatie aan toegevoegd. De gegevens in de BAO worden periodiek gecontroleerd en ververs. Alle visumaanvragen worden aan de BAO getoetst, met als doel sneller te kunnen beslissen op bonafide aanvragen en extra alert te zijn op malafide aanvragen (*fast, intensive en regular track*).
- De verdere ontwikkeling van het zogenoemde Orange en Blue Carpet-beleid op de posten; meer posten hanteren dit beleid, waarbij bonafide reizigers (bedrijven, instellingen, bepaalde individuen en zeelieden) worden gefaciliteerd bij het sneller en makkelijker verkrijgen van een visum (*fast track visumbehandeling*).

### **2.3 Uitgaven, inkomsten en personeelsinzet**

Operationele doelstellingen 4.1 en 4.2 kennen relatief weinig programma-uitgaven. Het grootste deel van de uitgaven betreft materiële uitgaven aan consulaire informatiesystemen, die voor verschillende consulaire werkzaamheden worden gebruikt. Gemiddeld genomen maken de uitgaven van operationele doelstellingen 4.1 en 4.2 een derde uit van het totale begrotingsartikel 4. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de programma-uitgaven.

Tabel 1 Overzicht van de uitgaven in EUR voor operationele doelstellingen 4.1 en 4.2

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totaal
<b>4.1 Consulaire dienstverlening aan Nederlanders</b>							
Consulaire bijstand	1.632.283	381.126	645.502	421.616	236.131	244.767	3.561.424
Reisdocumenten	3.723.292	3.816.975	3.728.522	5.232.146	5.433.261	3.931.994	25.866.190
Gedetineerdenbegeleiding	1.348.888	1.843.914	1.804.518	1.701.761	2.241.779	2.072.706	11.013.567
Consulaire opleidingen	127.468	191.471	249.211	130.536	197.875	146.759	1.043.320
Consulaire informatiesystemen	5.884.352	4.916.662	8.136.992	2.504.171	6.863.226	6.981.481	35.286.883
<b>Subtotaal 4.1</b>	<b>12.716.282</b>	<b>11.150.148</b>	<b>14.564.746</b>	<b>9.990.229</b>	<b>14.972.272</b>	<b>13.377.707</b>	<b>76.771.384</b>
<b>4.2 Consulaire dienstverlening aan vreemdelingen</b>							
Ambtsberichtenonderzoek	104.584	216.204	246.802	126.371	40.555	19.783	754.299
Programma ondersteuning beleid asiel en migratie	86.341	19.950					106.291
Bijdrage aan Nationale en Internationale organisaties	793.727	873.839	853.760	817.857	849.047	840.692	5.028.921
Visumverlening	1.221.038	1.281.124	1.288.009	1.433.689	1.200.401	1.079.114	7.503.376
Legalisatie- en verificatiebeleid	149.525	48.774	6.600	7.160	81.454	66.366	359.879
Consulaire informatiesystemen vreemdelingenbeleid				4.021.961	3.908.910	5.652.537	13.583.409
<b>Subtotaal 4.2</b>	<b>2.355.215</b>	<b>2.439.891</b>	<b>2.395.171</b>	<b>6.407.039</b>	<b>6.080.367</b>	<b>7.658.493</b>	<b>27.336.174</b>
<b>Totaal 4.1 en 4.2</b>	<b>15.071.497</b>	<b>13.590.040</b>	<b>16.959.916</b>	<b>16.397.268</b>	<b>21.052.638</b>	<b>21.036.200</b>	<b>104.107.559</b>

Bron: Tableau.

De tabel laat zien dat van 2011-2016 in totaal ongeveer 104 miljoen euro is uitgegeven aan consulaire dienstverlening, waarvan 75% gericht op dienstverlening aan Nederlanders. Dit bedrag is exclusief personele kosten. Dit bedrag fluctueert door de tijd heen, maar gemiddeld genomen bedraagt het ongeveer 12,5 miljoen op jaarbasis. De uitgaven in 2014 zijn relatief laag (met 10 miljoen), in vergelijking met die in 2013 en 2015 (ongeveer 15 miljoen). Het grote verschil in deze uitgaven heeft voornamelijk te maken met de uitgaven aan consulaire informatiesystemen, namelijk 35 miljoen euro gedurende de evaluatieperiode. De tweede grootste uitgavenpost betreft de reisdocumenten met bijna 26 miljoen euro in totaal van 2011-2016.

De uitgaven gericht op de dienstverlening aan vreemdelingen bedragen in totaal 27 miljoen euro, oftewel 25% van de totale consulaire dienstverlening. De grootste uitgavenpost is het onderdeel consulaire informatiesystemen vreemdelingenbeleid vanaf 2014. De uitgaven op het programma ondersteuning beleid asiel en migratie zijn in 2013 overgeheveld naar de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp en vallen niet meer onder dit begrotingsartikel.

Uit de uitgaventabel kan niet worden afgelezen of er – conform de doelstelling – 10 miljoen euro is bezuinigd. Deze doelstelling is volgens DCV behaald, maar een deel van de

besparingen is geïnvesteerd in onder meer het ontwerpen en inrichten van het 24/7 Contact Center. Daarnaast komt een deel van de bezuinigingen voort uit een afname in de personeelskosten, die niet zijn meegenomen in bovenstaand overzicht. Het consulaire werk gaat gepaard met relatief veel personele inzet (691 fte in 2016<sup>12</sup>). Tussen 2011 en 2016 heeft een krimp plaatsgevonden van 70 fte's in het consulaire domein.<sup>13</sup>

De consulaire dienstverlening kent ook een inkomstenkant; denk bijvoorbeeld aan paspoortgelden en visumopbrengsten. Het was niet mogelijk deze inkomsten voldoende inzichtelijk te maken vóór aanlevering van deze ToR. Uiteraard zal de inkomstenkant in het evaluatierapport belicht worden.

De mate waarin de dienstverlening kostendekkend is, is onderwerp van deze evaluatie en komt aan de orde in hoofdstuk 5.

## 3 Afbakening van het onderzoek

### 3.1 Evaluatieperiode

De huidige evaluatie heeft betrekking op de periode 2011-2016, waarmee het onderzoek aansluit op dat van de vorige BD (2007-2010). 2017 nemen we mee voor zover er gegevens beschikbaar zijn.

### 3.2 Inhoudelijke afbakening

Uit de vorige hoofdstukken is gebleken dat de beleidsartikelen 4.1 en 4.2 een grote diversiteit aan deelterreinen omvatten, die vaak geen onderlinge relatie hebben en waarvoor de betrokkenheid en inzet van BZ varieert. In de afbakening laten we ons leiden door een aantal criteria, op basis waarvan sommige terreinen zich meer lenen voor een uitgebreide analyse dan andere. Deze criteria zijn:

- a) Op het deelterrein zijn sinds 2011 relatief veel veranderingen in beleid/uitvoering geweest, zowel procesmatig als inhoudelijk;
- b) het onderwerp heeft de belangstelling van BZ uit het oogpunt van leren; en
- c) het onderwerp lijkt evalueerbaar in de zin dat er voldoende materiaal bestaat/verzameld kan worden dat op een goede manier kan worden gebruikt.

#### a. Veranderingen in beleid/uitvoering

Hoofdstuk 2 noemde al dat het terrein consulaire dienstverlening aan veel verandering onderhevig is geweest sinds het verschijnen van de beleidsdoorlichting in 2011. De evaluatie

---

<sup>12</sup> DCV (2016), *Consulaire diplomatie: strategisch human resource management voor de consulaire functie 2015-2018*.

<sup>13</sup> DCV (2017), *Modernisering Consulaire Diplomatie; Rapportage 2013-2017 en plan 2017-2020*.



zal in elk geval die deelterreinen meenemen, die het meest door de strategische keuzes en inhoudelijke veranderingen zijn beïnvloed. Dit zijn:

- algemene consulaire bijstand (toename beleidsmatige aandacht voor *family issues*, met name huwelijksdwang; meer maatwerk gedetineerdenbegeleiding; aanpassing presentatie reisadviezen en invoering reisadviesapp; meer EU-samenwerking op het gebied van crisisvoorbereiding en –respons; invoering 24/7 CC, welke van toepassing is op het gehele terrein van consulaire dienstverlening);
- reisdocumenten (centralisatie, minder aanvraaglokaties, verhoging leges en verdubbeling geldigheidsduur); en
- visumverlening (regionalisering visum backoffice taken, inzet EDV's, introductie Informatie Ondersteund Beslissen, Orange en Blue Carpet, visumvertegenwoordiging door/voor andere EU-lidstaten).

#### b. Belangstelling van BZ

Tijdens het vooronderzoek zijn er gesprekken geweest met DCV-medewerkers en heeft er een brainstorm met het MT van DCV plaatsgevonden. Hieruit is de wens naar voren gekomen om aandacht te besteden aan de volgende deelterreinen: algemene consulaire bijstand, reisdocumenten, reisadviezen en visumverlening (in het bijzonder Informatie Ondersteund Beslissen) gedetineerdenbegeleiding (als onderdeel van consulaire maatschappelijke dienstverlening, maar alleen op basis van secundair materiaal), en het 24/7 CC, als instrument dat voor alle deelterreinen relevant is. Dit zijn de terreinen/instrumenten waar(mee) veel veranderingen zijn doorgevoerd. DCV is vooral geïnteresseerd in lessen die gebruikt kunnen worden bij de verdere centralisatie (één Centrale Service Organisatie) en digitalisering (Front Office Back Office 2020). Ook de ervaringen met het gebruik van Informatie Ondersteund Beslissen hebben de speciale aandacht van DCV, omdat dit een gehele nieuwe werkwijze is die nog aan het begin van ontwikkeling staat.

#### c. Evalueerbaarheid

Uit het vooronderzoek blijkt dat er veel primair materiaal beschikbaar is op alle terreinen, maar in mindere mate (bruikbare) evaluaties. Op de terreinen gedetineerdenbegeleiding, reisadviezen, reisdocumenten en visumverlening (het gebruik van behandelprofielen) zijn enkele bruikbare evaluaties aanwezig die een deel van het onderwerp bestrijken.<sup>14</sup>

Daarnaast registreert BZ sinds de oprichting van het 24/7 Contact Center systematisch informatie over de tevredenheid van de Nederlandse burger over de verleende consulaire diensten, waarvan IOB gebruik kan maken.

Op basis van bovenstaande criteria zal deze evaluatie de nadruk te leggen op de volgende onderwerpen: *consulaire maatschappelijke dienstverlening* (algemene consulaire bijstand, reisadviezen, crisisvoorbereiding en -respons en gedetineerdenbegeleiding), *reisdocumenten* en *visumverlening* (in het bijzonder Orange en Blue Carpet en Informatie Ondersteund Beslissen).

---

<sup>14</sup> Voor het beschikbaar materiaal op deze terreinen, zie hoofdstuk 5.2.

Concreet heeft deze afbakening de volgende consequentie. We nemen alle in hoofdstuk 1 besproken deelterreinen in de beleidsreconstructie mee, waarin we de beleidsintenties, de besluitvorming en de uitvoering van het beleid bespreken. Tevens bekijken we voor elk deelterrein welke resultaten op outputniveau behaald zijn. Waar relevant zetten we deze resultaten af tegen de beleidsaanbevelingen die in de vorige BD gedaan zijn. Specifieke vragen rondom het onderwerp doeltreffendheid worden alleen voor de terreinen consulaire maatschappelijke dienstverlening, reisdocumenten en visumverlening, voor het instrument 24/7 Contact Center en voor het thema verwachtingenmanagement gesteld. Doelmatigheid wordt beantwoord op het niveau van het beleidsterrein als geheel

## 4. Evaluatievragen

De centrale onderzoeksvraag van deze evaluatie luidt als volgt:

Hoe heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken in de periode 2011-2016 uitvoering gegeven aan het beleid op het gebied van consulaire dienstverlening (OD 4.1) en gereguleerd personenverkeer (OD 4.2), en hoe doeltreffend, doelmatig en relevant is dit geweest?

Voor de beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag worden onderstaande evaluatievragen gesteld. Hierbij is rekening gehouden met de vereisten voor evaluatievragen uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek met het oog op de geplande beleidsdoorlichting van artikel 4 in 2019.

Hoofdstuk 5 beschrijft *hoe* deze vragen beantwoord worden.

### **Motivering van het gevoerde beleid**

1. Waarom zou consulaire dienstverlening een overheidsaangelegenheid moeten zijn? En hoe wordt de rol van BZ hierin onderbouwd?
2. Wat zijn sinds 2011 de voornaamste externe ontwikkelingen geweest op het consulaire beleidsterrein?
3. Hoe heeft de Nederlandse overheid beleidsmatig op deze ontwikkelingen ingespeeld c.q. gereageerd?
4. Hoe hebben het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, Estland en mogelijk Canada op deze ontwikkelingen ingespeeld?

### **Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven**

5. Welke instrumenten zijn ingezet voor consulaire dienstverlening?
6. Op welke manier is de multikanaalstrategie vormgegeven?
7. Op welke manier is vormgegeven aan de synergie tussen consulaire dienstverlening en andere beleidsterreinen van het ministerie, zoals politieke en economische diplomatie?
8. Welke kosten (in de vorm van programma-uitgaven en fte's) zijn gemaakt en hoe is de onderbouwing van de omvang en de verdeling hiervan over de verschillende deelterreinen? Welke inkomsten zijn er binnengekomen?

### Doelmatigheid van het gevoerde beleid

9. Hoe doelmatig was de uitvoering van het beleid?

Met een focus op:

- de wijze waarop de bezuinigingsdoelstelling is gehaald;
- de doelmatigheid van het dienstverleningsproces in termen van kosten en bestede tijd;
- de interne procesgang rondom de reisadviezen; en
- de kostendekkendheid van de dienstverlening.

### Doeltreffendheid van het gevoerde beleid

10. Welke resultaten zijn er behaald op het terrein van consulaire dienstverlening?

11. In hoeverre waren de resultaten in lijn met de daarvoor gestelde doeleinden?

12. Wat zijn de factoren/omstandigheden die de mate van effectiviteit verklaren?

13. In hoeverre stelt de kwaliteit van rapportages en evaluaties DCV in staat het beleid bij te sturen?

Vraag 9 zal beantwoord worden op algemeen niveau; de vragen 10-13 zullen alleen beantwoord worden voor de deelterreinen consulaire-maatschappelijke dienstverlening, reisdocumenten en visumverlening. De overige vragen zullen voor alle deelterreinen beantwoord worden.

Behalve de centrale evaluatievragen zijn bij dit onderdeel ook de subvragen geformuleerd over de mate van doeltreffendheid per deelterrein en zijn er indicatoren geformuleerd, op basis waarvan de doeltreffendheid wordt getoetst. De indicatoren zijn afkomstig uit beleidsdocumenten, *business cases* of andere relevante BZ-documenten en gesprekken met medewerkers van DCV. De tabel hieronder vermeldt deze vragen en indicatoren en bevat tevens een beknopte beschrijving van de te gebruiken methoden.

Tabel 2 Subvragen, indicatoren en methoden voor doeltreffendheid per deelterrein

<b>Consulaire-maatschappelijke dienstverlening</b>	
<i>Algemene consulaire bijstand</i>	
Vraag	
a.	In hoeverre zijn de voorwaarden voor effectieve algemene consulaire bijstand gerealiseerd?
Indicatoren	
a.	Kwaliteit van COMMA (opleidingsmodule), kwaliteit van producten- en dienstencatalogus (PDC), helderheid taakomschrijving, ervaring met Kompas, samenwerking tussen post en departement, capaciteit posten.
Methoden	
a.	Documentonderzoek, interviews met gebruikers van COMMA en van de PDC, interviews op zowel posten (consulaire medewerkers) als departement (case managers, SCOT teams).
<i>Crisisvoorbereiding en -respons</i>	

#### Vraag

- a. In hoeverre heeft BZ het doel tot 'robuustere crisisrespons' te komen gerealiseerd?
- b. In hoeverre heeft BZ zich ingezet voor meer Europese samenwerking op het gebied van crisisvoorbereiding en -respons, en wat hebben gedane inspanningen opgeleverd?

#### Indicatoren

- a. Investerings in communicatiemiddelen om de afhankelijkheid van lokale netwerken in het buitenland te verminderen; opschalingscapaciteit binnen het ministerie; aantal crisisoefeningen op posten in het buitenland; mogelijkheid voor Nederlanders om gegevens over hun verblijf in het buitenland door te geven aan het ministerie; kennis bij Nederlanders in zeer onveilige gebieden over wat de consequenties zijn van het niet opvolgen van adviezen van de overheid om een bepaald gebied te verlaten.
- b. Het aantal projecten dat Nederland tijdens het voorzitterschap van de EU heeft geïnitieerd; de voortzetting van deze projecten na afloop van het voorzitterschap; de effecten van deze projecten in crisissituaties.

#### Methoden

- a. Documentonderzoek, klanttevredenheidsonderzoek over reisadviezen, interviews op het departement en de posten.
- b. Documentonderzoek, interviews op departement en de posten, in Brussel en met een selectie van andere EU-lidstaten.

#### *Reisadviezen*

##### Vragen

- a. In hoeverre heeft de 'make-over' van reisadviezen geleid tot betere toegankelijkheid van dit soort adviezen?
- b. In hoeverre worden reisadviezen door reizigers gebruikt en gewaardeerd?
- c. Hoe komen reisadviezen tot stand?

##### Indicatoren

- a. Het aandeel Nederlandse reizigers dat de reisadviezen via de verscheidene kanalen (website, reisadviesapp...) vindt en begrijpt (toegankelijkheid)
- b. Het aandeel Nederlandse reizigers dat de reisadviezen standaard meeneemt in hun reisvoorbereiding en opvolgt, gedifferentieerd naar classificatie landen.
- c. De procesgang en de timeline van de totstandkoming van reisadviezen en de betrokkenheid van diverse actoren daarin.

##### Methoden

- a. Bestaand materiaal zoals continu vakantieonderzoek, aangevuld met reisgedrag component van NBTC-NIPO Research, effectmeting publiekscampagne over reisadviezen, aangevuld met interviews op het departement en met de reisbranche.
- b. Zie a.
- c. Documentonderzoek; interviews met betrokken actoren.

#### *Gedetineerdenbegeleiding*

*NB: op basis van bestaand materiaal*

##### Vraag

- a. In hoeverre heeft de beleidsverandering in 2015 voor een meer doelmatige en tegelijkertijd kwalitatief goede gedetineerdenbegeleiding gezorgd?

#### Indicatoren

- a. Gedetineerden die aangeven consulaire bijstand te willen ontvangen, krijgen een basispakket van BZ; de inzet van BZ beperkt zich in 'niet-zorglanden' tot dit basispakket, dialoog met de autoriteiten, een persoonlijk bezoek en schriftelijke informatie over consulaire bijstand en overige instanties; BZ hanteert een lijst van landen die aan deze voorwaarden voldoen; in 'zorglanden' vinden vervolfbezoeken plaats indien de gedetineerde daar om vraagt en er is een maandelijkse gift (ter waarde) van 30 euro; jaarlijks stuurt BZ een brief over detentie-omstandigheden naar de Kamer.

#### Methoden

- a. Syntheseonderzoek, op basis van bestaand materiaal, eventueel aangevuld met interviews.

#### *Reisdocumenten*

#### Vragen

- a. In hoeverre heeft de vermindering en verschuiving van het aantal paspoortafgiftepunten invloed gehad op de klantgerichtheid van het afgifteproces?
- b. In hoeverre voldoet BZ met de informatievoorziening betreffende het paspoortproces/verlies Nederlandse nationaliteit aan de consulaire zorgplicht?

#### Indicatoren

- a. Aantal klachten, aantal afgegeven reisdocumenten op de Schipholbalie en in grensgemeenten, mate van klantvriendelijkheid aanvragen reisdocumenten. Aantal klachten, vormgeving van informatievoorziening over nationaliteitenkwesties.

#### Methoden

- a. Documentonderzoek, aangevuld met interviews, klanttevredenheidsonderzoek.
- b. Documentonderzoek, aangevuld met interviews, klanttevredenheidsonderzoek.

## **Visumverlening**

#### *Algemeen*

#### Vragen

- a. In hoeverre is E-dienstverlening ingevoerd en in hoeverre is hiermee de service aan burgers en bedrijven verbeterd?
- b. In hoeverre heeft de fragmentatie van taken tussen EDV's, posten en RSO's invloed op de behandeltijd en tevredenheid van aanvragers over de uitvoering van het visumbeleid?
- c. In hoeverre heeft Nederland gebruikgemaakt van de mogelijkheid tot (wederzijdse) visumvertegenwoordiging? En op welke manier heeft vertegenwoordiging de uitvoering van het beleid beïnvloed?

#### Indicatoren

- a. Mate van klantvriendelijkheid, uitgedrukt in bereikbaarheid, het aanbod van verscheidene vormen van e-dienstverlening.
- b. Behandeltijd van visumaanvragen; verloop in aantal klachten, bezwaar en beroep.
- c. Aantallen gevallen van visumvertegenwoordiging door en voor Nederland in derde landen; de mate waarin het Nederlandse beleid uitgevoerd wordt door vertegenwoordigende landen (bijvoorbeeld het OC-beleid).

#### Methoden

- a. Documentonderzoek, klanttevredenheidsonderzoek (aansluiten bij bestaand onderzoek door 247 Contact Center, eventueel aangevuld met extra vragen).

- b. Documentonderzoek.
- c. Documentonderzoek, interviews op departement, posten, vertegenwoordigende landen en landen die door Nederland vertegenwoordigd worden.

### *Orange Carpet*

#### Vragen

- a. In hoeverre is het Orange Carpet-beleid geliberaliseerd?
- b. In hoeverre heeft het Orange Carpet-beleid bijgedragen aan het faciliteren van frequente en bonafide reizigers?
- c. In hoeverre wordt het Orange Carpet-beleid uitgevoerd door posten van lidstaten die Nederland vertegenwoordigen?

#### Indicatoren

- a. Het aantal posten dat een OC-beleid heeft en de criteria die gebruikt worden voor de toepassing daarvan.
- b. Aantallen reizigers die op de OC-lijst staan; tevredenheid onder deze reizigers over de facilitatie/profiel die het OC-beleid zou moeten bieden.
- c. Aantal posten van lidstaten die Nederland vertegenwoordigen dat OC-lijst voor Nederland hanteert en de manier waarop dit gebeurt

#### Methoden

- a. Documentonderzoek, interviews op de posten en op het departement.
- b. Klanttevredenheidsonderzoek op de bezochte *casestudy*-posten, door middel van focusgroeponderzoek onder OC-bedrijven.
- c. Documentonderzoek, interviews met Nederlandse posten en met posten van lidstaten die Nederland vertegenwoordigen.

### *Informatie Ondersteund Beslissen*

#### Vragen

- a. In hoeverre zijn medewerkers op de posten en de RSO's toegerust om bij te dragen aan het signaleren van trends?
- b. In hoeverre dragen behandelprofielen bij aan betere en snellere besluitvorming?

#### Indicatoren

- a. Kennis en kunde van medewerkers; doorlooptijd van het opstellen van behandelprofielen; samenwerking tussen analyseafdeling en de werkvloer.
- b. Doorlooptijd van visumaanvragen; aantal hits op basis van de BAO; verschil tussen de situatie vóór invoering van de BAO en daarna.

#### Methoden

- a. Documentonderzoek, interviews op het departement, posten en RSO's.
- b. Documentonderzoek, interviews op het departement, posten en RSO's.

## **Het beleidsterrein in zijn geheel**

### *24/7 Contact Center*

#### Vragen

- a. In hoeverre is de dienstverlening die door het 24/7 CC geboden wordt klantgericht, bereikbaar en herkenbaar?

- b. In hoeverre heeft het 24/7 CC de posten ontlast?
- c. Wat is het effect van de introductie van het 24/7 CC geweest op de relatie tussen post en klant?

#### Indicatoren

- a. De tevredenheid onder klanten betreffende bejegening en beantwoording van vragen; het behalen van de doelstellingen op bereikbaarheid en doorlooptijd; de registratie en rapportage over verleende dienstverlening.
  - b. De werklust bij de posten die door het 24/7 CC bediend worden, uitgedrukt in aantal telefoontjes, vergelijking met situatie voor invoering 24/7 CC.
  - c. De veranderingen in consulaire klantcontacten die sinds de introductie van 24/7 CC hebben plaatsgevonden.
- 
- a. klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd door het 24/7 CC, eventueel aangevuld met eigen vragen.
  - b. Documentonderzoek, interviews op de posten.
  - c. Interviews op de posten en bij het 24/7 CC.

#### *Verwachtingenmanagement*

##### Vraag

- a. Hoe heeft BZ in de afgelopen jaren vormgegeven aan het begrip verwachtingenmanagement?
- b. Op welke manier worden verwachtingen van burgers door andere (EU-)landen gemanaged?

##### Indicatoren

- a. Het verschil tussen de bedoelingen van BZ enerzijds en de perceptie van de burger anderzijds; klachten van burgers over verleende dienstverlening.
- b. De informatievoorziening van de overheid aan de burger in andere landen.

##### Methoden

- a. Documentonderzoek, interviews op het departement en op de posten.
- b. Documentonderzoek, interviews met consulaire medewerkers in andere landen.

## 5. Onderzoekopzet en methodologie

### 5.1 Beleidsreconstructie (evaluatievragen 1-8)

#### 5.1.1 Inhoud

De beleidsreconstructie zoomt in op de beleidsintenties, de besluitvorming en de uitvoering betreffende het gehele beleidsterrein. De veranderingen in beleid en uitvoering, zoals beschreven in hoofdstuk 2, nemen hier een belangrijke plaats in. Dit geldt ook voor de contextuele aandrijvers van deze veranderingen. Ten slotte zullen we ook de financiële kant van het beleidsterrein (kosten en baten) bekijken. Met de beleidsreconstructie dekken we evaluatievragen 1 tot en met 8 af.

DCV heeft een groot deel van de consulaire werkprocessen (verder) gedigitaliseerd en gecentraliseerd, deels door de ontwikkeling van een multikanaalstrategie en de daarbij

horende introductie van het 24/7 CC. De beleidsreconstructie zal apart aandacht besteden aan de doelen achter de multikanaalstrategie, de gekozen kanalen en de koppeling van deze kanalen aan diensten en gebruikers. Een contextanalyse van de multikanaalstrategie maakt ook onderdeel uit van de beleidsreconstructie. Tot slot is er aandacht voor de vraag in hoeverre de data die het 24/7 CC genereert, gebruikt worden om (de verscheidene aspecten van) de dienstverlening te meten en in welke mate deze data worden gebruikt om de kanaal- en dienstverleningsstrategie bij te stellen.

Uit vooronderzoek blijkt dat de nationale wettelijke kaders waarin EU-lidstaten consulaire dienstverlening verlenen onderling erg verschillen. Mede hierdoor verschilt de manier waarop de lidstaten vorm geven aan de verschillende consulaire werkzaamheden. We zullen daarom in toevoeging op de beleidsreconstructie het consulaire dienstverleningsbeleid van een klein aantal andere EU-lidstaten bekijken (evaluatievraag 4). Op deze manier kunnen we inzicht bieden in de manier waarop andere lidstaten handen en voeten geven aan consulaire dienstverlening in een veranderende wereld. Dit kan van nut zijn voor de Nederlandse beleidsvorming. Op basis van documentonderzoek en gesprekken met medewerkers van DCV is er gekozen voor de volgende landen:

- **VK, het pragmatische land** – dient als voorbeeld voor Nederland en loopt wat betreft een aantal ontwikkelingen voor op Nederland, waaronder het gebruik van profilering. De pragmatische manier waarop het VK omgaat met haar burgers, is vergelijkbaar met de manier waarop Nederland dit doet.
- **Frankrijk, het sociale land** – doet veel voor de eigen burgers (betaalt bijvoorbeeld voor evacuaties) en wordt een grotere speler binnen de EU nu de rol van het VK verandert.
- **Duitsland, het georganiseerde land** – heeft consulaire wetten, is goed georganiseerd, maar nog op oude leest geschoeid. Is bezig met een inhaalslag op het terrein van digitalisering en crisisvoorbereiding en -respons.
- **Estland, het digitale land** – communiceert bijna uitsluitend digitaal met burgers, ook op consulair terrein. Kan als voorbeeld dienen voor Nederland wat betreft Front Office Back Office 2020.

We denken er nog over om Canada toe te voegen als niet-EU-land. Dit zou interessant kunnen zijn, omdat Canada ver is met digitalisering en omdat het, net als Nederland, een immigratieland is.

### 5.1.2 Methoden

De beleidsreconstructie zal gestoeld zijn op documentonderzoek, data-analyse en op interviews. Voor het *documentonderzoek* maken we grotendeels gebruik van nationale wet- en regelgeving, publieke en interne BZ-beleidsdocumenten, cijfermatige gegevens, inspectierapporten van de Inspectie Signalering Begeleiding (ISB), rapportages opgesteld door Consulaire Advies Teams (CAT's), communicatie tussen het departement en de posten uit Berichtenverkeer, communicatie binnen het ministerie uit het digitale archiefsysteem Sophia, Kamerstukken en rapportages. Voor inzicht in de middelen die met de uitvoering van het beleid op dit terrein gepaard gaan, maken we gebruik van cijfers uit interne BZ-systemen.



Gezien de ‘Europese oorsprong’ van een deel van het beleid en gezien de relevantie van Europese samenwerking op een aantal deelterreinen,<sup>15</sup> bestuderen we tevens EU wet- en regelgeving en documenten van (expertgroepen van) de Europese Commissie en (werkgroepen van) de Raad van Ministers van de Europese Unie.

Academische literatuur en andere externe studies (denk aan studies van andere vakdepartementen, onderzoeksinstituten of van ngo’s) zullen als aanvulling op deze primaire documenten fungeren.

Het analyseren van beschikbare gegevens over de mening van klanten ten aanzien van de dienstverlening (denk aan metingen van 24/7 CC) maken onderdeel uit van de *data-analyse*.

De beleidsreconstructie zal verder worden vormgegeven aan de hand van de resultaten van open en semigestructureerde *interviews* met medewerkers van BZ op het departement, op posten, bij RSO’s en bij EDV’s. Gezien de relevantie van besluitvorming op EU-niveau en Europese samenwerking zullen ook interviews plaatsvinden met onder andere medewerkers van de Europese Commissie en EDEO. Ook interviews bij andere vakdepartementen (in het bijzonder V&J) zijn voorzien, evenals gesprekken met andere stakeholders, zoals bedrijven en ngo’s. Voor de landenvergelijking plannen we gesprekken met ambtenaren uit de geselecteerde landen.

IOB voert de beleidsreconstructie zelf uit, met uitzondering van twee onderzoeken die worden uitbesteed aan externe deskundigen. Het ene onderzoek beoogt inzicht te geven in de vormgeving van de multikanaalstrategie en het andere onderzoek maakt een vergelijking tussen een selectie van (EU-)landen over consulaire dienstverlening. Voor beide onderzoeken zullen aparte onderzoeksvoorstellen worden opgesteld.

## 5.2 Doeltreffendheid (evaluatievragen 10-13)

### 5.2.1 Inhoud

Hoewel de evaluatie inzicht zal geven in de op alle deelterreinen behaalde resultaten op outputniveau, worden alleen in relatie tot consulaire dienstverlening, reisdocumenten en visumverlening vragen gesteld die meer inzicht moeten geven in de doeltreffendheid van het beleid. Met dit deelonderzoek worden evaluatievragen 10-13 en de specifieke vragen per deelterrein beantwoord.

### 5.2.2 Methoden

---

<sup>15</sup> Die Europese oorsprong geldt met name op het gebied van algemene consulaire bijstand (Richtlijn betreffende consulaire bescherming aan EU-burgers in derde landen) en visumverlening (EU Visumcode). Samenwerking vindt vooral plaats op het terrein van crisisvoorbereiding en -respons en visumverlening. Op de andere terreinen is er sprake van minder vergaande samenwerking.

### *Consulair-maatschappelijke dienstverlening (minus gedetineerdenbegeleiding), reisdocumenten en visumverlening*

Om het effect van de veranderingen op het gebied van consulair-maatschappelijke dienstverlening, reisdocumenten en visumverlening te onderzoeken, zal IOB grotendeels zelf primair materiaal verzamelen en analyseren. Dit zal gebeuren aan de hand van *casestudies* op een aantal posten en RSO's. Voor het Orange Carpet-beleid en consulair-maatschappelijke dienstverlening maken we gebruik van *klanttevredenheidsonderzoek*, deels op basis van bestaand onderzoek (o.a. 24/7 CC, reisadviezen), deels op basis van eigen onderzoek.

### *Casestudies*

Bij de selectie van de *casestudies* is gekeken naar welke posten zich in grote mate bezighouden met consulair-maatschappelijke dienstverlening, reisdocumenten en/of visumverlening en naar de aanwezigheid van voor het onderzoek interessante thema's op de posten. Hiervan hebben we ons een beeld gevormd op basis van data over het aantal visumaanvragen, paspoortaanvragen en visumweigeringen en door middel van gesprekken met medewerkers van DCV. De laatste gaven aan welke posten betreffende consulair-maatschappelijke dienstverlening, reisdocumenten en visumverlening en vanuit Europees perspectief interessant waren om van te leren. Dit resulteerde in totaal in elf posten, een te groot aantal vanuit organisatorisch en financieel perspectief. Van deze selectie posten hebben we alle jaarplannen bestudeerd voor wat betreft het consulaire deel, plus de ISB-rapporten voor zover deze aanwezig waren. Op basis hiervan hebben we een definitieve selectie gemaakt van de volgende posten. In de tabel zijn de aandachtspunten per onderwerp opgenomen die uit de jaarplannen en gesprekken met DCV naar voren zijn gekomen.

Tabel 3 Selectie van landen en posten

	Artikel 4.1			Artikel 4.2			
Land Post RSO	Algemene consulaire bijstand	Crisisvoorbereiding en - respons <sup>16</sup>	Afgegeven reisdocumenten 2016	Visumverlening algemeen			OC/BC
				EDV	EU	Visumaanvragen 2016	
Filipijnen <i>Manilla</i>  RSO AZI	<ul style="list-style-type: none"> <li>o hoge formatieve belasting consulaire dienstverlening;</li> <li>o druk op de capaciteit voor excellente dienstverlening.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o testcase voor het JCF<sup>17</sup>;</li> <li>o groot belang van goed werkende EU-samenwerking;</li> <li>o diverse triggers voor crises (politieke onrust, natuurrampen).</li> </ul>	517	1	Vertegenwoordiging voor Litouwen en Polen	29.535  1% afwijzingen	OC/BC
Turkije <i>Ankara en Istanbul CG)</i>  RSO OEU	<ul style="list-style-type: none"> <li>o consulaire, politiek-gevoelige zaken;</li> <li>o jaarlijks 1.5 miljoen NI toeristen;</li> <li>o veel aandacht voor reisadvies.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o groot belang van goed werkende EU-samenwerking.</li> </ul>	2.701 Ankara  1.623 Istanbul	8		20.614 Ankara  46.199 Istanbul  6% afwijzingen  NB:	OC

<sup>16</sup> Voor Nepal en Zuid-Soedan voeren we specifiek onderzoek uit naar evacuaties.

<sup>17</sup> *Joint Crisis Preparedness Framework Agreement*; overeenkomst aangenomen door de EU-lidstaten over hoe onderling samen te werken in crisissituaties in derde landen.

						<ul style="list-style-type: none"> <li>○ veiligheid (jihadisme);</li> <li>○ grote consulaire werkbelasting i.v.m. nareis asiel en situatie Syrië.</li> </ul>	
Nigeria <i>Lagos</i>  RSO NAF		testcase voor het JCF	165	-	Vertegenwoordiging door België (Abuja) en Frankrijk (Lagos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ geen inzicht door visumvertegenwoordiging.</li> </ul>	OC
Spanje <i>Madrid</i>  RSO WEU	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ verhoogde werklast door gesloten CG's;</li> <li>○ jaarlijks 2,5 mln NI toeristen ( veelal hoogseizoen gebonden);</li> <li>○ 150.000 Nlse ingezetenen.</li> </ul>		5.451	-	Vertegenwoordiging door Luxemburg	<p>n.v.t.</p> <p>NB: veiligheid/ (illegale) migratie</p>	n.v.t.
Egypte <i>Cairo</i>  RSO MIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Europese samenwerking voor kinderonvoering;</li> <li>○ veel aandacht voor reisadvies.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ inzet geweest van SCOT-team;</li> <li>○ groot belang van goede EU-samenwerking.</li> </ul>	740	1		<p>13.869</p> <p>18% afwijzingen</p>	

### Documentonderzoek

De doeltreffendheid van het beleid zal deels worden bestudeerd aan de hand van *documentonderzoek*. Hierbij zullen we BZ-interne documenten over de uitvoering van het beleid op de geselecteerde posten en RSO's bestuderen, waaronder DCV-rapporten, ISB-rapporten, CAT-rapportages, onderzoeksrapportages (zoals van de publiekscampagne over reisadviezen en vakantieonderzoek naar reisgedrag Nederlanders) en documentatie van de posten en bijbehorende RSO's zelf. Waar relevant nemen we ook documentatie van EDV's mee.

### Interviews

Daarnaast zullen we *semigestructureerde interviews* uitvoeren met medewerkers van het departement, de relevante posten en RSO's. Waar gewerkt wordt met EDV's, houden we ook daar interviews. Ook interviews met ambtenaren van de PVEU, de Europese Commissie en EDEO staan op de planning. Hetzelfde geldt voor gesprekken met andere belanghebbenden, zoals vakdepartementen, ketenpartners, agentschappen, bedrijven en ngo's. Op de posten en EDV's zullen we ook observaties uitvoeren, bijvoorbeeld door mee te kijken met het werk aan de front- en backoffices.

NB: Het onderwerp evacuaties, dat slechts op een aantal voor het onderzoek geselecteerde posten aan de orde is geweest, zal worden bestudeerd aan de hand van twee aparte cases, waar geen bezoeken voor worden gepland: Nepal en Zuid-Soedan. Hiervoor zal documentonderzoek worden uitgevoerd en zullen videoconferenties worden gehouden met de medewerkers die indertijd de evacuaties hebben gecoördineerd.

### Klanttevredenheidsonderzoek

Dit type onderzoek zal worden gebruikt voor het 24/7 Contact Center en voor het Orange Carpet-beleid.<sup>18</sup>

- a) Belangrijk onderdeel van de multikanaalstrategie is het 24/7 Contact Center, hét BZ-loket op het gebied van consulaire dienstverlening. Burgers met consulaire vragen (in het Nederlands, Engels, Spaans en Frans) komen sindsdien in eerste instantie bij het CC terecht en worden telefonisch of per email te woord gestaan door een callcentermedewerker.<sup>19</sup> Deze verschuiving van dienstverlening door de posten zelf naar dienstverlening vanuit Den Haag beoogt niet alleen effect te hebben op de werklast van de posten,<sup>20</sup> maar ook op de manier waarop de burger in contact staat met BZ. Voor de evaluatie is het interessant beide kanten te onderzoeken. De ervaringen van de burger zullen door middel van een klanttevredenheidsonderzoek worden geëvalueerd. Aangezien dit soort onderzoek al door het 24/7 CC uitgevoerd wordt, kiezen we ervoor

---

<sup>18</sup> Betreffende het onderwerp gedetineerdenbegeleiding voeren we een synthesestudie uit; crisisrespons nemen we niet mee gezien de gevoeligheid van het onderwerp; en betreffende het onderwerp behandelprofielen is het onmogelijk klanten te definiëren.

<sup>19</sup> Tenzij de burger een vraag heeft die niet in zijn of haar voorkeurstaal beantwoord kan worden; dit is het geval voor burgers die niet in het Nederlands, Engels, Frans of Spaans kunnen communiceren. In dit geval wordt alsnog de post ingeschakeld.

<sup>20</sup> Dit onderwerp zal met name aan de orde komen in interviews met medewerkers van de posten.

gebruik te maken van de door het CC verzamelde gegevens, eventueel aangevuld met eigen vragen.

- b) Het klanttevredenheidsonderzoek in relatie tot het Orange en Blue Carpet-beleid beoogt inzicht te verschaffen in de vraag hoe het OC/BC-beleid gewaardeerd wordt door bonafide reizigers. Heeft het beleid voor hen een verschil gemaakt? Is het voor bedrijven inderdaad eenvoudiger op en neer te reizen naar Nederland en voelen de bedrijven zich meer uitgenodigd om zaken te doen in Nederland, zoals het beleid beoogt? Op de *casestudy*-posten die we bezoeken willen we focusgroepbijeenkomsten organiseren met bonafide reizigers waarin we deze vragen ter discussie zullen stellen.

#### *Gedetineerdenbegeleiding*

Het deelonderzoek naar gedetineerdenbegeleiding is minder omvattend dan de hierboven genoemde studies. Het zal zich op bestaande monitoring- en evaluatiestudies baseren en hiervan een *synthesestudie* uitvoeren. De belangrijkste evaluatiebronnen die op dit moment bekend zijn, zijn de volgende: het rapport van de Algemene Rekenkamer over gedetineerdenbegeleiding in het buitenland,<sup>21</sup> en de 'inventarisatie' uitgevoerd door Femke Hofstee.<sup>22</sup> Tijdens de uitvoering van de case studies zal gebruik gemaakt worden van de gelegenheid om waar nodig bevindingen te toetsen in gesprekken met medewerkers op de posten, partnerorganisaties en op het departement.

### 5.3 Doelmatigheid (evaluatievraag 9)

#### 5.3.1 Inhoud

Het deelonderzoek over doelmatigheid zoomt bij het beantwoorden van de evaluatievraag in op de volgende vier punten:

- 1) De wijze waarop de bezuinigingsdoelstelling is gehaald.

In hoofdstuk 2.2 werd aangegeven dat er in de periode 2013-2015 tien miljoen euro op het consulaire terrein bezuinigd zou moeten worden. Documentatie geeft aan dat de doelstelling gehaald is. De wijze waarop dit is gebeurd, vormt onderdeel van dit onderzoek.

- 2) Doelmatigheid van het dienstverleningsproces.

Een vergelijking tussen de posten/RSO's ten aanzien van de kosten van het proces (uitgaven en FTE) versus de hoeveelheid geleverde diensten en producten (aantallen visa, reisdocumenten) moet inzicht geven in de doelmatigheid van de dienstverlening.

- 3) Interne procesgang reisadviezen.

Waar op de terreinen van visa en paspoorten gestandaardiseerde werkprocessen zijn ingericht, is dit minder het geval voor de reisadviezen. De adviezen liggen meer dan voorheen onder een vergrootglas; goedkeuring van het advies verloopt over veel schijven. Bestudering van de interne procesgang op het terrein van de reisadviezen kan inzicht geven in de vraag of de procesgang doelmatig is en of de tijdigheid van de adviezen gewaarborgd is.

---

<sup>21</sup> *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken*, mei 2017.

<sup>22</sup> *Detained abroad. Assisting Dutch nationals in foreign detention*, 2016.

#### 4) Kostendekkendheid van de dienstverlening.

De inkomsten op het consulaire terrein maken onderdeel uit van het onderzoek, met als doel een uitspraak te doen over de mate waarin consulaire dienstverlening kostendekkend is. Dit aspect heeft niet direct betrekking op de doelmatigheid van het beleid, maar dient wel bekeken te worden om de doelmatigheidsanalyse te completeren. Hierbij dient aangemerkt te worden dat BZ het vergroten van de kostendekkendheid van consulaire dienstverlening expliciet tot doel gesteld had.

### 5.3.2 Methoden

Om de evaluatievraag te beantwoorden, zal er een data-analyse plaatsvinden op basis van gegevens uit documentonderzoek en interviews. De data-analyse zal gebaseerd zijn op een vergelijking tussen posten van de kosten van het proces en de hoeveelheid geleverde producten/diensten. Het documentonderzoek draagt bij aan inzicht in de kostendekkendheid van de dienstverlening. Het onderzoek naar de interne procesgang van de reisadviezen zal vooral gebaseerd zijn op gesprekken met betrokkenen en op documentonderzoek. Het deelonderzoek over doelmatigheid zal worden uitbesteed aan een externe partij.

Belangrijke bronnen van dit onderzoeksonderdeel zijn interne BZ-beleidsdocumenten en administratieve systemen.

### 5.4 Beperkingen

Hoewel deze evaluatie de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid onderzoekt, heeft het ook te maken met beperkende factoren. Dit zijn achtereenvolgens a) de onvolledigheid van concrete beleidsdoelstellingen en succesindicatoren, b) de beperkte toegang tot de doelgroep, c) het recente karakter van sommige beleidsveranderingen, en d) de betrouwbaarheid van interviews.

- a) De beleidsdoelstellingen en indicatoren zijn niet altijd even concreet in beleidsdocumenten geformuleerd, waardoor het soms lastig is de doeltreffendheid van het beleid te evalueren. Dit geldt vooral voor de doeltreffendheid op outcomeniveau. Het gebrek aan indicatoren op outcomeniveau wordt deels ondervangen door het bestaan van indicatoren op een deel van het outputniveau (meer specifiek: door indicatoren op een aantal deelterreinen; zie hiervoor de tabel met subvragen en indicatoren in hoofdstuk 4). Aangezien de prestaties op de deelterreinen samen voor die 'excellente dienstverlening' moeten zorgen, hopen we toch iets te kunnen zeggen over de mate waarin het beleidsdoel op outcomeniveau behaald wordt. Tijdens het onderzoek zal blijken in hoeverre dit het geval is.
- b) Hoewel het onderzoek idealiter het effect van het beleid op het gedrag van de doelgroep – Nederlandse en niet-Nederlandse burgers – evalueert, is dit gezien de beperkte toegang tot deze doelgroep slechts beperkt mogelijk. Enerzijds is deze beperkte toegang het gevolg van de methodologische/praktische moeilijkheid om burgers bij het onderzoek te betrekken. Dit geldt bijvoorbeeld voor niet-Nederlandse burgers met

consulaire vragen die niet door het 24/7 CC, maar door een post, geassisteerd worden. Anderzijds is dit soort toegang vanwege ethische redenen niet altijd wenselijk; denk aan burgers die het slachtoffer geworden zijn van een ernstige crisis. We maken gebruik van de terreinen/kanalen waarvoor wel metingen zijn van het gedrag of de mate van tevredenheid van de klant (onder andere het reisadvies, de reisadviesapp en het 24/7 CC).

- c) Het hervormingsprogramma dat DCV in 2013 in gang gezet heeft, is nog gaande. Hoewel sommige beoogde veranderingen in beleid en uitvoering tijdens het onderzoek volledig geïmplementeerd (zullen) zijn, geldt dit niet voor alle veranderingen. In die laatste gevallen zal het niet mogelijk zijn de doeltreffendheid van het beleid te beoordelen. Hier ligt een procesevaluatie meer voor de hand.

Dit laatste geldt in het bijzonder voor het Informatie Ondersteund Beslissen. Er is nog weinig ervaring opgedaan met het opstellen van profielen, en het op basis van de BAO-check beslissen over visumaanvragen is gestart maar nog volop in ontwikkeling. Toch is het nuttig het Informatie Ondersteund Beslissen mee te nemen in het onderzoek naar doeltreffendheid, onder andere gezien de actualiteitswaarde en de mogelijkheid tot bijsturing van het beleid.

Ook de herinrichting van de front- en back offices (onder de noemer Front Office Back Office 2020) is nog gaande. De overdracht van taken van de RSO's naar één Centrale Service Organisatie in Den Haag zal pas na afsluiting van dit onderzoek afgehandeld zijn. Ook is er na afsluiting van dit onderzoek pas duidelijkheid over het aantal in te zetten frontofficemedewerkers met consulaire taken. Wat de veranderingen in relatie tot de front en back offices betreft kunnen we wel kijken naar de manier waarop het proces – in het bijzonder de overheveling van taken van posten naar RSO's – heeft plaatsgevonden. Lessen die hieruit kunnen worden getrokken zijn wellicht bruikbaar in het verdere centralisatie en digitaliseringsproces.

- d) Gezien de aard van de evaluatievragen zal dit onderzoek grotendeels op interviews gebaseerd zijn. De kritiek op interviews is vaak dat zij percepties bevatten die geen representatief beeld van de werkelijkheid geven. Om een zo representatief mogelijk beeld van de werkelijkheid te bereiken, zullen we waar mogelijk met relevante stakeholders trianguleren.

## 6. Organisatie, producten, planning en budget

### 6.1 Organisatie

De evaluatie zal worden uitgevoerd door Meie Kiel, Rafaëla Feddes en Josine Polak. Interne meelezers zijn Alexander Otgaar, Jesper Saman en Arjan Schuthof. De meelezersgroep zal voorgezeten worden door Wendy Asbeek Brusse.



In de externe referentiegroep zullen de volgende mensen zitting nemen: Henk van der Vegt en Hans Vos van DCV en de volgende externe experts: Tesseltje de Lange van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), Jan Melissen van Instituut Clingendael en Frank Oostdam van de Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen (ANVR). De referentiegroep adviseert de directeur van IOB over de kwaliteit van de ToR, tussentijdse rapportages en het eindrapport. Van de bijeenkomsten worden verslagen gemaakt.

Na het verwerken van de commentaren van de referentiegroep stelt de directeur van IOB het rapport vast. Zodra de beleidsreactie van de minister op het rapport gereed is, wordt deze tezamen met het IOB-eindrapport aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarmee is het rapport openbaar.

## 6.2 Producten

Het evaluatieproces resulteert in een eindrapport. Dit rapport, de beleidsreactie hierop en eventuele rapportages van deelstudies publiceert IOB op de eigen website ([www.iob-evaluatie.nl](http://www.iob-evaluatie.nl)). Alle producten worden geschreven in het Nederlands. Ten behoeve van lokale consulaire medewerkers zullen de belangrijkste bevindingen van het onderzoek tevens worden vertaald in het Engels en Frans.

## 6.3 Planning

De evaluatie start in juli 2017. Het vaststellen van het eindrapport door de directeur van IOB is voorzien in september 2018. De tabel hieronder geeft schematisch de planning van het onderzoek weer. De meelezers worden iedere zes weken bijgepraat over de stand van zaken.

Tabel 4 Planning

	2017						2018									
	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Bespreken concept-ToR																
Referentiegroep ToR																
Vaststelling ToR																
Contractering consultants multikanaalstrategie en doorlooptijd																
Contractering consultant landenvergelijkingsonderzoek en doorlooptijd																
Contractering consultant doelmatigheid en doorlooptijd																

Onderzoek en schrijven beleidsreconstructie																	
Interviews																	
Synthese gedetineerdenbegeleiding																	
Uitvoering casestudies																	
Referentiegroep opzet en contouren eindrapport																	
Schrijven conceptrapport																	
Referentiegroep conceptrapport																	
Eindrapport																	
Vaststellen eindrapport																	

## Bijlage: Schematische beleidsreconstructie

