



Ministry of Foreign Affairs of the  
Netherlands

# IOB Summary Report

## Review of Consular Services 2007-2010

Review of Consular Services 2007-2010 | IOB Report | no. 338 | Review of Consular Services 2007-2010 | IOB Report | no. 338 | Review of Consular



# *IOB Summary Report*

## **Review of Consular Services**

**2007-2010**

## Contents

Foreword	3
Summary of the Review of Consular Services 2007 – 2010	5
Résumé du rapport d’audit des services consulaires 2007 – 2010	19
Resumen del informe: Análisis de los servicios consulares 2007 – 2010	33

## Foreword

Consular services are as old as international relations. They are among the oldest responsibilities of the Ministry of Foreign Affairs and Dutch embassies and consulates abroad.

In mid-2009, the then acting head of the Directorate-General for Regional Policy and Consular Affairs, Jan Henneman, asked the Policy and Operations Evaluation Department (IOB) to conduct a policy review of the delivery of consular services and the results obtained. At the time, Mr Henneman said that he attached a great deal of value to the policy review, 'partly because consular services are a core Ministry responsibility and very close to the public (Dutch nationals and nationals of third countries) and partly because this would be the first policy review to deal with consular services both individually and as a whole.'

This policy review is focused on two operational objectives specified in the budget: objective 7.1 ('professional consular services') and objective 7.2 ('high-value contribution, as a partner in the immigration system, to make high-quality contributions to the implementation of Dutch aliens policy'). The consular services falling under objective 7.1 are provided mainly to Dutch nationals, and those falling under objective 7.2 are provided mainly to foreign nationals. Consular services include a wide range of tasks, including the issue of travel documents and visas, the legalisation of documents, assistance to prisoners, and assistance in dealing with requests to return abducted children.

| 3 |

This report examines the performance of consular tasks individually and as a whole. It also deals with the expectations of those who use consular services and the Ministry's management of their expectations. There is a gap between the growing demand for consular services and the Ministry's limited capacity to deliver them. To narrow that gap and increase the efficiency of consular services, the Ministry has drawn on various legal, technical, and operational resources. The general impression is that consular assistance may have shrunk in volume but has clearly grown in complexity – and that policy development has not always kept pace.

This policy review was conducted by a research team led by IOB inspector Frans van der Wel. The team's other members were principal consultant Peter Wilms (Aarts de Jong Wilms Goudriaan Public Economics BV – APE), Carlien Schrijvershof and Reinier van Winden (APE), Femke Hofstee-van der Meulen (Prisonwatch), Rinda Bosker (SPAN Consultants), and Barselina Veltman (IOB).

The policy review was supported by a peer group consisting of two external consultants and two representatives of the Ministry of Foreign Affairs. The external consultants were Dr Hans Sondaal (of the Advisory Committee on Migration Affairs) and Dr Frans Beijgaard (of the Research and Documentation Centre, Ministry of Justice). The Ministry representatives were Peter le Poole (of the Consular Affairs and Migration Policy Department) and – in rotation – Frederique de Man, Eddy Middeldorp and Joan Boer, acting as inspectors for the Ministry's Inspection and Evaluation Unit. I would like to thank the members of the peer group for

their valuable comments on the terms of reference and the draft sub-studies. For the IOB, Rita Tesselaar and Ted Kliest monitored the policy review. The peer group and the IOB monitoring team were both chaired by the IOB's deputy director, Henri Jorritsma.

The research team noted a great deal of commitment among staff at both the Ministry in the Hague and its missions. Almost all of them described the work they do and how they do it in an open and enthusiastic manner. The research team is very grateful to staff members for taking part in the interviews, completing the questionnaires, and providing information in other ways.

Finally, this policy review received much useful advice in its early stages from Koen van der Wolk, former deputy director of the Consular Affairs Department, who died on 19 August 2009. The research team will always remember his constructive approach and valuable contribution.

The IOB is responsible for the content of this report.

Dr Ruerd Ruben  
Director  
Policy and Operations Evaluation Department

# 1

## Summary and conclusions

The truth is rarely pure and never simple.  
(Oscar Wilde, 1895)

## 1.1 Introduction

This policy review discusses consular services provided by the Ministry of Foreign Affairs between 2007 and 2010. Consular services consist of a variety of tasks that – more than any other Ministry activity – bring people abroad into close contact with the Ministry.

Consular services are provided to Dutch and foreign nationals. The consular services provided to Dutch nationals fall under the operational objective ‘professional consular services’, as set out in article 7.1 of the Ministry’s budget. These services focus on the safety and welfare of Dutch nationals abroad. They include general and social consular assistance, the issue of travel documents, assistance to Dutch prisoners abroad, mediation in cases of international child abduction, the performance of nationality checks, mediation in cases of repatriation, the coordination of evacuations, and the drawing up of travel advice.

The consular services provided to foreign nationals fall under the operational objective ‘as a partner in the immigration system, to make high-quality contributions to the implementation of Dutch aliens policy’, in article 7.2 of the Ministry’s budget. The Ministry is not ultimately responsible for policy governing these tasks except in the case of short-stay visas.

Consular services to foreign nationals include the assessment of visa applications and issue of visas, the legalisation and verification of documents, the facilitation of the civic integration examination abroad, and the drawing up of general, thematic, and sometimes person-specific country reports.

| 6 |

Within the Ministry of Foreign Affairs, policy on consular services is developed by the Consular Affairs and Migration Policy Department (DCM), which also coordinates its delivery. Consular services are delivered by the Dutch missions abroad: embassies, consulates-general, and honorary consulates. The Consular Decree lays down the competences of the various missions abroad.

In this chapter, section 1.2 deals with trends in consular services; section 1.3 describes the policy review method; section 1.4 sets out the overall findings; and section 1.5 sets out the findings of each sub-study.

## 1.2 Trends in consular services

This policy review was largely prompted by the policy memorandum entitled ‘Consular Affairs on the Move’, drawn up in 2007.<sup>1</sup> The policy memorandum asks how the Ministry will respond in the near future if confronted by a growing gap between demand for consular services and lagging capacity. It outlines possible solutions for ensuring that the Ministry will be able to continue meeting demand for consular services while maintaining their quality.

<sup>1</sup> ‘Consular Affairs on the Move’, Directorate-General for Regional Policy and Consular Affairs (DGRC), February 2007

## I. Demand-side trends

### *An increasingly assertive public*

Dutch nationals, unlike German nationals for instance, are not entitled by law to consular assistance. Yet those who request it often have high expectations. They assert that, as taxpayers, they have a right to assistance from Dutch missions. They expect a high standard of service and an extensive and effective mission network.

### *Globalisation*

Thanks to ongoing globalisation, the number of people travelling internationally is constantly growing and more Dutch nationals are settling abroad. According to 'Consular Affairs on the Move', this is bound to lead to a rapid growth in requests for consular services.

### *Image*

The consular assistance provided is of a high quality, and it is generally timely and effective. But its image is affected more by incidents than its delivery as a whole. An incident to boost its image was the Secretary-General's visit to Libya immediately after the air disaster in 2010. An incident to harm its image would be one in which a prisoner had been mistreated and was not visited promptly by mission staff.

## II. Supply-side trends

### *Retreating government*

The array of consular tasks has gradually become more extensive and comprehensive. But where does government assistance end and individual personal responsibility begin? At policy level, personal responsibility has become an increasingly important principle. Government is retreating by leaving the delivery of some consular tasks to external partners, as in the case of assistance to prisoners and general consular assistance.

## III. Solutions to be initiated by the Ministry

### *Introduction of expectation management*

The policy memorandum 'Consular Affairs on the Move' calls the introduction of expectation management an essential part of the communications strategy. Government must do more to clearly specify the consular services it will provide and the circumstances and conditions in which it will do so.

### *Amendments to the statutory framework*

The amendment to the Aliens Act and its – initial – transfer of responsibility for issuing visas to the Minister of Security and Justice is an example of a solution that has led to greater clarity and efficiency. Other examples are the extension of the validity of passports to ten years and the possibility for Dutch nationals residing abroad to apply for passports at any Dutch embassy and many consulates around the world.



### *Europe and European cooperation*

Another solution to be initiated by the Ministry is closer European cooperation, as exemplified by (i) the Schengen Agreement, which sets out the requirements for aliens wishing to enter the Schengen area, and (ii) the arrangement whereby nationals of an EU member state with no mission in a particular country can request consular assistance from another EU member state that does have a mission in that country. In the latter case, the consular guidelines and regulations of the other member state are applicable.

### *ICT*

Yet another solution is greater use of information and communications technology (ICT). The targeted use of ICT is making consular services more efficient and user-friendly. Examples include the function enabling users to apply online for passports and visas and the introduction of risk profiling by the Royal Military and Border Police in the assessment of visas and the admission of visa holders to the Netherlands. The use of ICT also helps prevent passport fraud by providing travel documents with an electronic chip.

### *Professionalisation*

According to the policy memorandum, other solutions include improvements in the selection and training of consular staff, more intensive transfer of knowledge and experience, and a more flexible organisational structure.

A solution not mentioned in the memorandum is the regionalisation of back-office functions. By centralising administrative and consular activities at a number of regional support offices (RSOs), specialist knowledge will be clustered. Regionalisation does have implications for the operational management sections of missions, which may see their staff reduced.

## 1.3 Policy review method

Policy reviews are a form of synthesis study (see article 8 of the Order on Periodic Evaluations and Policy Information), which draws on as many existing evaluations as possible. However, relatively few evaluations of consular services are available, in either the whole field or individual areas. What is more, the Ministry has defined very few impact or output indicators. This policy review therefore employs four research methods: desk study, interviews, questionnaires, and case studies. The desk study serves as a basis. The research team tested the results of the desk study in 65 interviews with representatives of the Ministry of Foreign Affairs, other ministries and partner organisations, and with users of consular services. The questionnaires were completed by Dutch mission staff and the contacts of Dutch nationals imprisoned abroad. Finally, the research team visited eleven missions to conduct case studies and interviews with staff posted from The Hague, locally engaged staff, and in some cases Dutch prisoners.

## 1.4 Overall findings

The key objective of the policy review is to assess the efficiency and effectiveness of consular policy. The research brief contains two sets of questions on the efficiency and effectiveness of each consular task.

Below, we summarise the overall findings:

### Efficiency

The research brief contains seven questions about efficiency.

#### *a. How are consular activities communicated and coordinated (e.g. between missions and the Ministry)?*

Consular policy is delivered by the Dutch missions abroad. That policy is developed by the Consular Affairs and Migration Department (DCM) of the Ministry of Foreign Affairs, which also coordinates its delivery. In 2009, responsibility for consular policy shifted from the Director-General for Regional Policy and Consular Affairs (DGRC) to the Deputy Secretary-General.

At the missions, consular policy is actually delivered by two sections: operational management and consular affairs. Mission management teams largely limit their participation to authorising visa and passport applications. Owing to increased media attention to certain aspects of consular policy and accompanying risks to the organisation, the heads of mission have kept a closer eye on delivery. This is also the case at the Ministry in The Hague, even though consular policy has gradually become less prominent.

As to coordination, DCM's position within the Ministry is not the only relevant factor; also relevant is its position vis-à-vis the ministries with primary responsibility for various policy components like naturalisation, travel documents, and civic integration. These components fall under the responsibility of the Ministry of Security and Justice and the Ministry of the Interior and Kingdom Relations. The Ministry of Foreign Affairs is not always involved in the initial development of policy concerning these policy components. In the past, interministerial consultations sometimes depended too heavily on good relations between these ministries.

The sub-studies show that missions' operational management and consular affairs sections generally enjoy good relations with DCM's counterpart staff. The DCM case managers are each responsible for a fixed number of missions, which results in regular contact. Coordination is primarily aimed at exchanging information and often takes the form of an authorisation system, examples being the procedures for referring visa applications to Dutch authorities and for entering into loan agreements. The findings on nationality checks constitute an exception to this positive picture.

#### *b. Do staff know who is responsible for what?*

The sub-studies show that staff know which operations and authorisations they may perform but that they do not always know where the decision-making boundaries lie. Staff who deliver services have a limited amount of discretion when it comes to assessment,

decision-making, and the provision of services. In general, they use this discretion with restraint. An exception is assistance to prisoners, in which missions operate in various ways because the rules are unclear (especially with regard to visits to prisoners) and different missions have different priorities and capacities.

*c. Are the missions and DCM adequately equipped to deliver policy, and are the tools, including ICT tools, adequate for effective delivery?*

This brings us to the alleged gap between growing demand and lagging capacity, mentioned in the policy memorandum ‘Consular Affairs on the Move’. Thanks partly to external factors and partly to deliberate policy, demand for many consular services shrank between 2006 and 2009. Exceptions were mediation in cases of child abduction, the civic integration examination, and the legalisation of documents. Demand for these services expanded. This is shown in table 1.1, which draws on the sub-studies. Since the missions and the Ministry in The Hague have so far hardly felt the impact of the alleged gap, they have not yet had to take any hard decisions.

	2006	2007	2008	2009
Consular mediation	100	70	85	86
Changes to travel advice	100	143	141	86
Visits to prisoners (Ministry of Foreign Affairs)	100	100	88	85
Cases of child abduction to non-Convention countries	100	74	126	105
Passports	100	110	110	89
Nationality checks (estimate)	100	120	145	
Visa applications	100	105	99	89
Applications for authorisations for temporary stay (MVVs)	100	102	123	83
Civic integration examination	100	240	228	265
Legalisation	100	109	117	123
Verifications	100	78	73	81
Country reports	100	86	49	

*d. How much time/capacity (in FTEs) does delivery consume?*

This is difficult to answer because consular staff at almost all the missions perform tasks in several areas, from accommodation and finance to the visa process. The responses to the questionnaires, along with the existing evaluations, give an indication of the number of FTEs devoted to various consular tasks. On average, 47% of FTEs are devoted to visa applications, 25% to travel documents, 12% to assistance to prisoners, and 16% to general consular services.

*e. Can statutory obligations (such as time limits) be met with the resources available?*

Statutory time limits apply to the issue of travel documents and visas. The initial time limit for visas (seven weeks) was much longer than the actual average delivery time. The 2010 European Visa Code sets a standard time limit, which may be extended if necessary, of 15 days. With a few

exceptions, this time limit is always met. This is also true of the issue of travel documents, although the introduction of biometrics has made the processing time longer. Another statutory requirement is that some consular services, such as legalisation and verification checks, must be offered at cost price (see the Consular Fees Act of 18 April 2002). The initial draft survey of consular fees shows that these fees need to be reset. DCM has now embarked on this task.

### *f. Have measures been taken to improve efficiency? If so, what measures and with what results?*

The extensive use of ICT and the online transmission of applications for visas and passports can make these processes more efficient. ICT was mentioned in ‘Consular Affairs on the Move’ as a means of improving efficiency, but it has hardly done so to date. By introducing the New Visa Information System (NVIS), the computer-based system KOMPAS, and the Travel Document Application and Records Database (RAAS), the Ministry and its missions aim to get a more timely and reliable picture of policy delivery and its results. ICT applications can streamline work processes, making them more transparent and easier to understand. The planned extension of the validity of passports from five to ten years and the increasing issue – to bona fide applicants – of multi-year visas should be seen as improvements in efficiency. With a multi-year visa, an alien need not come to the mission every time he/she wants to visit the Netherlands.

| 11 | Further European cooperation, which ‘Consular Affairs on the Move’ mentions as a potential contribution to efficiency, has hardly got off the ground. In practice, cooperation means little more than information exchange on an ad hoc basis between a limited number of countries. Exceptions are in the areas of visas and evacuations.

### *g. How is policy delivery monitored?*

The Inspection and Evaluation Unit of the Ministry of Foreign Affairs (ISB) performs operational audits at Dutch missions abroad. An ISB team visits every mission every four years and draws up a report to the Secretary-General based on a uniform template, which includes consideration of the delivery of consular policy. In addition, DCM regularly sends consular advisory teams (CATs<sup>2</sup>) to the missions to provide advice and support. The Ministry does not monitor the impact of policy systematically.

## Effectiveness

The research brief contains two questions about effectiveness.

### *a. Can the results be quantified per policy component, and if so, what are the tasks and numbers?*

For most consular tasks, mission staff record the number of transactions: the numbers of civic integration examinations taken, country reports drawn up, prisoners visited, visas issued, passports issued, verification checks conducted, etc. But the contribution of all these transactions to achieving policy objectives is not always clear. Indicators of the desired impact are generally missing, and if they have been formulated, their connection to policy objectives is not always clear. One example is the policy objective on assistance to prisoners

<sup>2</sup> These teams were previously also known as visa advice teams (VATs) or passport advice teams (PATs), depending on their composition and the purpose of their visit.

that mission staff should visit every Dutch prisoner at least twice a year. Until now, the monitoring system has recorded only an average number of visits to each prisoner per year. It cannot ascertain whether every Dutch prisoner abroad has actually been visited twice a year.

Owing to the lack of explicit indicators, consular policy and its delivery remain strongly driven by incidents. The reporting, whether accurate or not, of consular assistance often leads to policy changes whose effectiveness is not systematically tested.

*b. What percentage of complaints were received, what sort of complaints were they, how were they handled, and with what result?*

The visits to the missions revealed wide variations in the definition, registration, and handling of complaints. Complaints are not always recorded. Missions will often try to resolve a complaint amicably before recording it. The percentage of complaints is therefore not a reliable indicator of satisfaction with services provided.

## 1.5 Findings of each sub-study

The names of the operational objectives – 7.1 ('professional consular services') and 7.2 ('as a partner in the immigration system, to make a high-quality contribution to the implementation of Dutch aliens policy'<sup>3</sup>) – indicate a distinction between the Ministry's individual responsibilities and the services it contributes as part of a policy chain. Objective 7.1 concerns the Ministry's own responsibilities, and objective 7.2 concerns its contribution to the policy chain. But this distinction is not always applicable. The Minister, for instance, is ultimately responsible for issuing visas (7.2).

| 12 |

### 1.5.1 Findings of each sub-study with regard to operational objective 7.1

#### *General consular assistance*

The underlying policy principle is individual responsibility. This means that individuals who request assistance should be helped to solve their problems themselves as far as possible and that the Ministry and its missions should provide assistance only in emergencies. Travel advice, for instance, should help the individual estimate the situation in a country he/she wishes to visit and thus reduce pressure on the local mission.

The policy review shows that missions deal annually with only around 2% of all requests for assistance from Dutch nationals abroad. Most of these requests are dealt with by non-governmental parties, such as emergency support centres – which accords with the general policy principle.

Requests for consular assistance to individuals shrank by 15% between 2006 and 2009, especially in 2006 and 2007, since when their number has remained fairly stable. The growth in requests predicted by 'Consular Affairs on the Move' has not materialised. This is

<sup>3</sup> Policy article 7 of the Ministry's budget deals with the welfare and safety of Dutch nationals abroad and the regulation of the movement of persons.

due partly to the economic crisis and partly to better preparation by travellers themselves, as observed by missions and emergency support centres. Since the impact of travel advice has not been assessed, its contribution to the decline cannot be ascertained.

While the Ministry and missions have worked increasingly with non-governmental parties in recent years, cooperation at European level, except in the case of evacuations, has been practically non-existent.

While general consular assistance emphasises the responsibility of the individual, the Ministry takes the initiative when Dutch nationals are caught up in emergencies abroad. It may then proceed to evacuate them.

In recent years, the Ministry has been largely successful in achieving its objectives with regard to general consular assistance. The Ministry has set up a Rapid Deployment Consular Support Team (SCOT) to be deployed in emergencies and established a consultative procedure with the travel industry. For some objectives, it is difficult to ascertain whether they have been achieved. Since the Ministry has not employed output indicators to gauge the performance of consular services or measured the impact of travel advice on the behaviour of travellers, the impact of policy in these areas cannot be accurately ascertained.

### *Assistance to prisoners*

The Ministry and its missions provide assistance to Dutch nationals imprisoned abroad, although they can derive no rights from such assistance. It keeps an eye on the application of existing local rules and the humane treatment of prisoners. But it does not directly monitor them. It seems that missions are sometimes reluctant to hold local authorities to account for abuses or unequal treatment, because they want to protect prisoners from reprisals by prison guards.

Central to policy in this area is the target frequency of visits: a mission representative should visit 90% of the prisoners at least twice a year. But the performance indicator for frequency of visits does not indicate adequately whether this actually takes place, and the monitoring system does not clarify whether the target is achieved in the case of individual prisoners. The visits are made by mission staff, Epafra volunteers, and volunteers from the Dutch Probation Service. These parties could coordinate their activities better.

The instructions for assistance to prisoners, which provide a good basis, are clearly described in the Operational Procedures Manual (HBBZ). Since countries vary, the same level of assistance cannot be provided everywhere. This gives the missions some leeway to adapt policy on assistance to prisoners to fit the local situation. The drawback is that policy then becomes more dependent on preferences, personal interests, and priorities within the mission.

The policy of giving pocket money to all prisoners outside Europe is based only on the geographical distance from the Netherlands and not on actual prison conditions. If the latter were the case, prisoners in some European countries would also receive pocket money, while those in Australia, for instance, would not.

### *International child abduction*

Every year, the Ministry records an average of 75 child abduction cases. Abductions to countries that have not ratified the Hague Convention on International Child Abduction are rarely resolved. This is due to the complex, sometimes political, nature of child abduction cases in non-Convention countries. They are usually abandoned because the abducted child reaches the age of majority. Since the instructions for dealing with requests for return are sketchy, the parties concerned, especially the contacts, lack a clear idea of the mission's role. Since the processing of dossiers by the operational management section often takes a long time, communications with the competent local authorities do not always proceed correctly or at the appropriate level. With the introduction of regional support offices and the accompanying reduction in the back-office activities of operational management sections, the research team expects child abduction cases to be dealt with faster at a higher level within missions.

The research team also discovered conflicting rules. A passport application on behalf of the abducted child by the parent from whom the child was abducted can be refused under the terms of the Passport Act because the parent who abducted the child will not consent to it. In such situations, the parent who abducted the child can delay the child's return to the Netherlands.

### *Travel documents*

The Passport Act makes the Ministry of Foreign Affairs responsible for issuing travel documents to Dutch nationals abroad. The European Regulation on Biometric Passports came into force during the period under review. Its purpose is to reduce identity fraud. But the extent of identity fraud is unknown, as is the potential capability of biometrics to help fight it. With the introduction of biometric features in travel documents, the number of missions competent to receive applications for travel documents and issue them has been reduced from 440 to 176. In addition, the processing times for travel documents have been extended, although they remain within the statutory time limits.

Between 2006 and 2009, the Ministry of Foreign Affairs spent an average of €10 million per year on providing travel documents, while receiving an average of €7.6 million in fees from travel document applicants. To cover its costs, the Ministry would have to double the fee for passports applied for abroad to €120 if the validity period of five years were retained. The coalition agreement includes a commitment to extend the validity of passports to ten years.

Since 2006, the number of Dutch passports issued abroad has fallen significantly. This downward trend will be strengthened by the reduction in the number of applications offices, a possible increase in the fees, and the extension of the period of validity of passports announced in the coalition agreement.

### *Nationality checks*

Dutch missions abroad conduct nationality checks to ascertain whether persons are legally entitled to Dutch nationality. When a person applies for a passport, the mission will usually check to ascertain whether the applicant is legally entitled to Dutch nationality. Following

such a check, the mission will decide whether to issue a passport. This is not a *decision* about the applicant's Dutch nationality.

A second type of check is conducted in the case of applications to acquire Dutch nationality by means of the option procedure. This procedure is intended for former Dutch nationals who have lost their Dutch nationality and want to get it back. The mission decides on whether to grant it.

Finally, the missions receive applications for naturalisation. The Minister of Security and Justice decides on the acquisition of Dutch nationality.

This policy review has shed little light on the cost of nationality checks, because some of the spending is recorded in budgets other than that of consular services. The fees for nationality checks make up around 13% of consular services revenue. In 2009, fees received were estimated at €0.8 million. Some 2,000 nationality checks are conducted per year. Judging from the 2006-2008 period, demand is growing.

Since indicators are lacking, no conclusions can be drawn about the efficiency or effectiveness of policy in this area. It is however clear that the knowledge required for nationality and related checks is limited. The available expertise in this area is expected to be clustered in the regional support offices (RSOs).

### 1.5.2 Findings of each sub-study with regard to operational objective 7.2

151

#### Visas

Visa policy has two objectives: (i) to offer aliens who have been invited to the Netherlands and require a business visa the opportunity to travel to the Netherlands and the Schengen area and (ii) to deny undesirable aliens the right to enter the Schengen area.

For invited business travellers, the Ministry has developed the orange carpet policy, which provides reliable representatives from businesses and academic institutions with the opportunity to make it easier for their partners from countries whose nationals require a visa to travel to the Netherlands without having to appear in person at the Dutch mission every time they want to do so. Each business and academic institution concerned designates a contact person. More multiple entry visas are gradually being issued, with longer periods of validity.

The Netherlands issues an average of 400,000 visas per year. Throughout the Schengen area, an average of 7% of visa applications are refused. Since 2007, the number of visa applications has fallen, partly owing to external circumstances, such as the economic crisis, and partly owing to policy developments such as visa liberalisation. The sub-study shows that 22% of visas are issued to nationals of countries for which the refusal rate is very low (less than 1.5%) or the nationals of countries with a GNP higher than that of the Netherlands. One might ask whether nationals of these countries should be required to apply for visas.

What is striking is the large proportion of cases that are upheld at the objection and review stages: 30% and 20% respectively. In recent years, these proportions have grown. Most objections and applications for review are addressed to the Immigration and Naturalisation Service (IND).



The average processing time at the missions falls within the time limits laid down in the European Visa Code. The Ministry's performance indicator for 2010 that 90% of visas should be issued within seven weeks of application is longer than the Visa Code time limit of 15 days, and it is too broadly formulated. Even so, some 93% of visas are issued within three to five days.

#### *Civic integration examination*

Under the Civic Integration Act, the Ministry of Foreign Affairs is responsible for facilitating the civic integration examination at the missions. During the period under review, the Minister for Housing, Communities and Integration drew up programmes and protocols for rolling out policy in this area.

The examination, which can be taken at 117 missions, is intended to show whether aliens who want to settle in the Netherlands have a basic command of the Dutch language. Only if they pass the examination will they be granted an authorisation for temporary stay (MVV).

The cost of the examination, which consists mainly of staff salaries, is amply offset by the revenue from the examination fees. Although the number of examinations taken has been far below the number predicted, it can be concluded that the examination fees charged more than cover the cost. When the examination is extended to 30 minutes, the difference between the cost price and the real cost will narrow. Whether those costs will be covered still has to be examined.

The Ministry has not defined any output indicators or targets with which to monitor the delivery of policy in this area. As a result, it is impossible to assess the results. It is however clear that hardly any complaints have been received from examination candidates and that they and the mission staff are largely satisfied with the examination procedure. On this basis, it can be concluded that the Ministry has directed the examination's delivery with success.

#### *The legalisation and verification of documents*

Source documents are indispensable for recording personal details. Authorities want to be certain that each other's documents are genuine. Legalisation is intended to establish that source documents from abroad were drawn up by the authorities competent to do so under local law and that these documents have not been forged or falsified. Legalisation does not assess whether a document has been obtained fraudulently, which could raise doubts about the veracity of the information it contains. But decision-making authorities in the Netherlands may ask for a verification check to examine the document's content. In practice, missions appear to be insufficiently equipped to do so. In 2009, the Ministry of Foreign Affairs started placing fraud detection equipment at missions and giving training courses in how to recognise document fraud. It is advisable that they should continue to do so.

Decision-making authorities in the Netherlands have a great deal of freedom in deciding whether the veracity of a document's content is in doubt. As a consequence, they tend to be reluctant to conduct verification checks. They subject only 0.16% of legalisations to a verification check, even though they regard document fraud as a widespread problem. A report by the Advisory Committee on Migration Affairs concludes that this in effect encourages document fraud. It is unknown whether municipalities and the IND draw on their own budgets in order to conduct verification checks.

From the above, it can be concluded that the legitimacy of documents, which is bestowed by the legalisation process, rests on weak foundations. The legalisation process will only work if, in cases of doubt, the content of documents is verified.

### *Country reports and person-specific reports*

Country reports and person-specific reports are drawn up at the request of the Minister of Security and Justice in order to assess asylum applications. In a country report, the Minister of Foreign Affairs draws up an assessment of developments in a particular country. For this purpose, the missions, sometimes assisted by designated lawyers, conduct confidential investigations, which they supplement with sources from the public domain. The IND uses country reports to help it decide on individual applications for asylum, and the Ministry of Justice requires them to determine asylum policy vis-à-vis various countries.

The principal statutory framework for country reports is the Aliens Act 2000, supplemented by national and European case law. Country reports must provide impartial, objective, and transparent information. In recent years, criticism has been expressed about the transparency of the sources used and the topicality of country reports. To respond to this criticism, the Ministry of Foreign Affairs now places new country reports directly on the internet. In recent years, the Ministry has invested in improving the quality of country reports, so the end users are now reasonably satisfied with them. But the transparency of sources remains controversial.

| 17 |

In recent years, there has been a decline in the number of country reports and person-specific reports, especially the latter, which are hardly produced any more. The Ministry has set the lower limit for producing person-specific reports at an average of 10 per year. If missions receive fewer requests to produce person-specific reports, they risk losing the skills and knowledge necessary for doing so.

European cooperation in this area is slow to get off the ground. An experiment involving several member states that began in 2007 came to a standstill owing to differences of opinion about the methodological approach. Nevertheless, initiatives are now being taken to set up a European support office for asylum issues, and work is under way to produce a European manual for investigative missions. In addition, there is a plan to produce joint EU reports for a limited number of countries.

There is room for improvement at every stage of the process, especially in the division of labour between the IND and the Ministry of Foreign Affairs.

### **1.5.3 Findings concerning expectation management**

Expectation management is intended to make it clear to the public what the Ministry of Foreign Affairs can and cannot do in the field of consular services. The Ministry emphasises those areas where overly high expectations have most impact on the workload: assistance to prisoners and individual assistance to Dutch nationals. The idea, according to the policy memorandum 'Consular Affairs on the Move' is that public information needs to persuade the public to take fewer safety risks and understand that missions cannot solve all their problems.

This policy review shows that, in the run-up to 'Consular Affairs on the Move' and following publications in the media, the Ministry was keen to start work on expectation management

as quickly as possible. Although it is now on the agenda, it has received less attention at the Ministry since 2007.

This policy review also shows that expectation management requires clearer central guidance. The Ministry of Foreign Affairs also needs to base policy development more strongly on research and evaluations. In addition, it needs to proclaim an unambiguous message about the consular tasks for which the Ministry and missions are responsible. Expectation management will become more important in the future if the planned spending cuts in consular policy lead to reductions in consular services.

# 2

## Résumé et conclusions

La vérité est rarement pure et jamais simple.  
(Oscar Wilde, 1895)

## 1.1 Introduction

Le présent audit porte sur les services consulaires du ministère des Affaires étrangères entre 2007 et 2010. Constituée d'une grande diversité de tâches, la fonction consulaire est l'une des missions premières du ministère et sa principale interface avec le public hors de nos frontières.

Les services consulaires sont fournis à des usagers de nationalité néerlandaise et à des étrangers. Dans le cas de citoyens néerlandais, le ministère a pour mission opérationnelle de leur offrir « des services consulaires professionnels » (article 7.1 du budget des Affaires étrangères) et de contribuer à leur sécurité et à leur bien-être à l'étranger. Cela recouvre l'assistance consulaire générale et l'aide consulaire sociale, la délivrance de documents de voyage, l'aide aux ressortissants néerlandais détenus à l'étranger, la médiation dans les cas d'enlèvement international d'enfants, la réalisation d'enquêtes de nationalité, la médiation en cas de rapatriement, la coordination des évacuations et les conseils aux voyageurs.

La prestation de services consulaires aux étrangers doit « apporter une contribution de qualité à la mise en œuvre de la politique d'immigration des Pays-Bas » (article 7.2 du budget des Affaires étrangères). Le ministère ne porte pas la responsabilité finale des activités que cela représente, sauf en ce qui concerne la politique des visas pour courts séjours.

Concrètement, cela recouvre le traitement des demandes et la délivrance de visas, la légalisation et la vérification de documents, l'organisation matérielle des examens civiques d'intégration ainsi que la rédaction de communiqués officiels généraux, thématiques et, sporadiquement, individuels.

Au sein du ministère des Affaires étrangères, c'est la direction Affaires consulaires et Politique de migration (DCM) qui est chargée d'élaborer les politiques et d'en coordonner la mise en œuvre par les représentations néerlandaises à l'étranger — ambassades, consulats généraux, consulats honoraires. Les compétences des différentes représentations sont définies dans le *Consulair Besluit* (décret consulaire).

Le présent chapitre traite dans un deuxième paragraphe de l'évolution des services consulaires avant de décrire la démarche choisie pour effectuer l'audit. Les quatrième et cinquième paragraphes indiquent respectivement les conclusions d'ordre général et les conclusions par domaine d'étude.

## 1.2 Évolution des services consulaires

L'audit a été décidé en partie suite à la publication en 2007 de la note *Consulair in beweging* (« Services consulaires en mouvement »),<sup>4</sup> qui, pronostiquant l'apparition au cours des prochaines années d'un déséquilibre important entre la demande croissante de services

<sup>4</sup> DGRC, février 2007, *Consulair in beweging*.

consulaires et l'insuffisance des capacités, donne des pistes permettant de répondre à cette situation en préservant la qualité des services fournis.

## I. Évolution de la demande

### *Un usager plus exigeant*

Contrairement à certains pays, tels que l'Allemagne, les Pays-Bas ne considèrent pas l'assistance consulaire comme un droit. Pourtant, le citoyen néerlandais qui la sollicite en attend souvent énormément. Il n'est pas rare qu'il revendique, en tant que contribuable, le droit à bénéficier de toute l'aide possible de la part de la représentation néerlandaise à laquelle il s'adresse. Il estime normal de pouvoir compter sur des services de qualité et un réseau consulaire fonctionnant correctement.

### *Mondialisation*

Avec la mondialisation, la circulation internationale des personnes s'intensifie et on peut s'attendre à une augmentation du nombre de Néerlandais partant s'installer à l'étranger. La note *Consulair in beweging* prévoit donc un accroissement rapide de la demande de services consulaires.

| 21 |

### *Image auprès du public*

Quelles que soient la qualité, la rapidité et l'efficacité des services consulaires, le public leur attribue une image davantage basée sur certains incidents que sur leur fonctionnement global. Cela peut se révéler positif, comme lors du déplacement du secrétaire général en Libye immédiatement après la catastrophe aérienne de 2010, ou négatif, par exemple dans le cas d'un détenu néerlandais victime de mauvais traitement dans une prison étrangère et qui ne reçoit pas en temps voulu la visite d'un agent consulaire.

## II. Évolution de l'offre

### *Désengagement des pouvoirs publics*

L'éventail des missions consulaires s'est progressivement développé et diversifié. Mais on peut se demander où finit le devoir d'assistance de l'État et où commence la responsabilité individuelle du citoyen à l'étranger. D'une manière générale, la politique suivie par les Pays-Bas accorde une place de plus en plus essentielle à la responsabilité des individus. Les pouvoirs publics choisissent par conséquent de se désengager d'une part de leurs responsabilités en déléguant certaines tâches à des intervenants externes, par exemple le suivi des détenus et l'assistance consulaire générale.

## III. Pistes à suivre au niveau ministériel

### *Introduction d'une gestion des attentes*

La note *Consulair in beweging* présente la gestion des attentes comme un élément indispensable d'une stratégie de communication. Les pouvoirs publics doivent indiquer de façon plus claire quels services consulaires ils sont à même de fournir, dans quelles circonstances et à quelles conditions.

### *Adaptation du cadre légal*

La modification de la loi sur les étrangers, qui prévoyait à l'origine de transférer vers le ministère de la Justice la compétence de délivrance des visas, est l'une des pistes à suivre pour parvenir à davantage de clarté et d'efficacité. On peut aussi mentionner l'allongement à dix ans de la durée de validité des passeports et la possibilité de demander un passeport à distance pour les non-résidents.

### *Europe et coopération européenne*

L'intensification de la coopération européenne constitue également une piste à suivre. Les accords de Schengen, qui fixent les critères d'admission des étrangers à l'intérieur de l'espace Schengen, sont un bon exemple de coopération, tout comme le règlement permettant à un ressortissant d'un État membre n'ayant pas de représentation dans un pays donné de bénéficier de l'assistance fournie par le poste consulaire d'un autre État membre. La réglementation consulaire qui s'applique dans ce cas est celle de l'État qui offre son aide.

### *Automatisation et numérisation*

Autre piste, la généralisation de l'utilisation des nouvelles technologies. Des applications informatiques mieux ciblées permettent d'améliorer l'efficacité des services et l'approche client. Pensons aux demandes en ligne de visas ou de passeports, ou encore à la création et à l'exploitation de profils de risque par la Maréchaussée pour le traitement des demandes de visas et l'admission de leurs titulaires sur le territoire néerlandais. L'introduction d'une puce sur les documents d'identité protège quant à elle le citoyen des tentatives de fraude.

| 22 |

### *Professionnalisation*

La note *Consulair in beweging* suggère d'améliorer la sélection et la formation des agents consulaires, de favoriser la transmission des connaissances et de l'expérience et d'augmenter la flexibilité de l'organisation.

On peut également penser à la régionalisation des missions d'arrière-guichet, que la note ne mentionne pas. En effet, la centralisation de la gestion et des activités consulaires dans un nombre restreint de Bureaux de soutien régionaux (RSO) permet de concentrer l'expertise. En conséquence, les services de gestion opérationnelle des postes peuvent réduire leurs effectifs et leur niveau de responsabilité.

## 1.3 Méthode de l'audit

Un audit est une étude de synthèse (article 8 du Règlement sur l'évaluation périodique des politiques et l'information stratégique) qui s'appuie autant que possible sur les évaluations déjà disponibles. La politique consulaire n'ayant été que très rarement évaluée, tant dans ses différents aspects que dans son intégralité, et le ministère n'ayant ainsi défini qu'un nombre très limité d'indicateurs de résultat et d'effet, le présent audit a été effectué en appliquant plusieurs méthodes : étude documentaire, entretiens, enquêtes et études de cas. L'étude documentaire constitue la base de l'évaluation. Les données qu'elle a fournies ont été vérifiées lors des soixante-cinq entretiens menés avec des représentants du ministère des Affaires étrangères, d'autres ministères, des organisations partenaires et des

usagers des services consulaires. Des enquêtes ont par ailleurs été réalisées auprès des postes et des personnes en contact avec des détenus néerlandais à l'étranger. Enfin, l'équipe s'est déplacée dans onze postes afin d'effectuer des études de dossiers et des entretiens avec le personnel local et expatrié ainsi que, dans quelques cas, avec des détenus néerlandais.

## 1.4 Conclusions générales

L'audit vise avant tout à mesurer l'efficacité et l'efficacités de la politique consulaire. Chaque activité consulaire est abordée suivant cette double grille d'analyse, constituée de questions prédéfinies.

Les principales conclusions sont résumées ci-dessous.

### Efficiences

La grille d'analyse comporte sept questions concernant l'efficacité.

#### *a. Quelles sont les modalités de communication et de coordination (par exemple entre les postes et le ministère) ?*

Appliquée par les postes néerlandais à l'étranger, la politique consulaire est élaborée par la direction Affaires consulaires et Politique de migration (DCM) du ministère des Affaires étrangères, qui est également chargée d'en coordonner la mise en œuvre. Depuis 2009, la responsabilité de la politique consulaire est confiée non plus au directeur général de la Politique par région et des Affaires consulaires, mais au secrétaire général adjoint.

Dans les postes, la mise en œuvre relève de la responsabilité des services Gestion opérationnelle et Affaires consulaires, en règle générale sans intervention du chef de poste, sauf pour l'autorisation nécessaire aux demandes de passeport et de visa. Toutefois, en raison de l'intérêt médiatique et donc du risque liés à certains aspects de la politique consulaire, il n'est pas rare que le chef de poste en supervise la mise en œuvre. La même évolution se retrouve au sein du ministère, malgré la diminution progressive de l'importance accordée au domaine consulaire.

La coordination s'effectue non seulement entre la DCM et le reste du ministère, mais aussi entre les différents ministères responsables de la politique en matière de naturalisation, de documents de voyages ou d'intégration, c'est-à-dire la Justice et l'Intérieur. Ces derniers n'associent pas toujours le ministère des Affaires étrangères à la définition des lignes directrices concernant ces domaines. Il est aussi à noter que la concertation interministérielle a parfois été trop tributaire de la qualité des relations entre les acteurs concernés.

L'évaluation montre que les contacts entre les services Gestion opérationnelle et Affaires consulaires des postes et leurs interlocuteurs à la DCM sont généralement satisfaisants. Afin de personnaliser les contacts, la DCM a désigné des chargés de dossier, qui assurent la communication avec un nombre donné de postes. La coordination consiste essentiellement à échanger des informations, dans certains cas en vue d'une autorisation, par exemple pour un visa ou un emprunt. Les enquêtes de nationalité constituent la seule ombre à ce tableau globalement positif.



*b. La répartition des compétences est-elle claire pour les agents concernés ?*

Les agents savent quels actes et quelles autorisations ils sont habilités à délivrer, mais ils n'ont pas toujours bien conscience des limites de leur pouvoir décisionnaire. L'agent exécutant dispose d'une certaine marge de liberté dans ses tâches d'évaluation, de décision et de prestation de services. D'une manière générale, il l'utilise avec modération, sauf dans le cas de l'assistance aux détenus pour laquelle l'imprécision de la réglementation (en particulier les normes de visite) et les différences de priorités et de capacités des postes entraînent des divergences d'approche.

*c. Le poste / la DCM dispose-t-il/elle de moyens (notamment TIC) suffisants et adaptés pour assurer la mise en œuvre ?*

Cette question recoupe l'hypothèse émise dans la note *Consulair in beweging* au sujet du déséquilibre entre demande croissante et insuffisance des capacités. À la suite d'évolutions spontanées et de choix politiques, la demande de services consulaires a diminué entre 2006 et 2009, excepté en ce qui concerne les enlèvements d'enfants, les examens civiques d'intégration et les légalisations de documents, dont le nombre a augmenté. Le tableau 1.1, basé sur les données des différentes sous-études, fait bien ressortir cette tendance qui, n'ayant pas encore été ressentie par les postes et le ministère, n'a pas eu de conséquence stratégique pour le moment.

	2006	2007	2008	2009
Médiation consulaire	100	70	85	86
Conseils aux voyageurs	100	143	141	86
Visites aux détenus	100	100	88	85
Enlèvements d'enfants dans des pays non parties à un traité	100	74	126	105
Passeports	100	110	110	89
Enquêtes de nationalité (estimation)	100	120	145	
Demandes de visa	100	105	99	89
Demandes d'autorisation de séjour provisoire (MVV)	100	102	123	83
Examens civiques d'intégration	100	240	228	265
Légalisations	100	109	117	123
Vérifications	100	78	73	81
Communiqués officiels	100	86	49	

*d. Combien de temps et de capacité (équivalents temps plein) la mise en œuvre mobilise-t-elle ?*

Il est difficile de répondre à cette question puisque, dans la plupart des postes, les agents consulaires assument plusieurs tâches à la fois, depuis la gestion des locaux jusqu'aux finances en passant par les procédures de visa. L'enquête et des études antérieures ont permis de déterminer les besoins moyens en équivalents temps plein pour certaines activités consulaires. 47 % des temps pleins sont ainsi mobilisés pour les demandes de visa, 25 % pour les documents de voyage, 12 % pour les détenus et 16 % pour l'assistance consulaire générale.

*e. Les moyens disponibles permettent-ils de satisfaire aux exigences légales, telles que la durée de traitement ?*

Le délai de délivrance des visas et des documents de voyage est fixé par la loi. D'abord établie à sept semaines, ce qui dépassait largement le délai réel, la durée d'obtention d'un visa en premier instance a été fixée à quinze jours dans le code des visas adopté par l'Union européenne en 2010. Ce délai est respecté à de très rares exceptions près. De même pour la durée maximale de délivrance des documents de voyage, malgré le temps supplémentaire nécessaire au traitement des données biométriques.

La prestation de services consulaires à un prix couvrant les frais réels, par exemple la légalisation ou la vérification de documents, est également une obligation légale (loi sur les tarifs consulaires du 18 avril 2002). Un bilan provisoire a souligné la nécessité de réviser les tarifs consulaires, tâche à laquelle la DCM s'est depuis attelée.

*f. Des mesures ont-elles été prises en vue d'améliorer l'efficacité ? Si tel est le cas, lesquelles et quels ont été les résultats ?*

Comme le souligne la note *Consulair in beweging*, l'efficacité des processus peut être améliorée grâce à une utilisation plus systématique des nouvelles technologies et aux demandes de visa et de passeport en ligne. Pourtant, ces mesures n'ont eu pour l'instant qu'un impact limité sur l'efficacité. L'introduction du nouveau système d'échange de données sur les visas (NVIS), du système d'automatisation KOMPAS et du poste de demande et de délivrance de documents de voyages (RAAS) montre la volonté du ministère et des postes d'améliorer la fiabilité et l'actualité des informations concernant l'activité consulaire et ses résultats. De telles applications permettent de parvenir à des processus plus clairs, plus rationnels et plus transparents. Autres exemples de mesures visant à améliorer l'efficacité, le projet d'allonger à dix ans la durée de validité des passeports et l'augmentation du nombre de visas pluriannuels délivrés aux demandeurs fiables, un tel visa évitant au titulaire de déposer une nouvelle demande auprès du poste avant chaque voyage aux Pays-Bas.

La coopération européenne, également préconisée dans la note *Consulair in beweging*, se met en place très péniblement. Concrètement, elle en reste au niveau de l'échange de données au coup par coup entre un nombre restreint de pays, excepté en matière de visas et d'évacuations.

*g. Comment le suivi de la mise en œuvre est-il assuré ?*

Tous les quatre ans, chaque poste à l'étranger fait l'objet d'un audit opérationnel réalisé par la direction Inspection et évaluation de la gestion (ISB) du ministère des Affaires étrangères. Établi suivant un modèle prédéfini, le rapport remis au secrétaire général rend notamment compte de la mise en œuvre de la politique consulaire. En complément, les équipes consulaires de conseil (CAT<sup>5</sup>) de la DCM se rendent régulièrement dans les postes pour leur apporter soutien et conseil. Le ministère ne pratique pas le suivi systématique des effets de la politique.

## Efficacité

La grille d'analyse comporte deux questions visant à évaluer l'efficacité.

<sup>5</sup> Parfois appelées équipes de conseil visas (VAT) ou équipes de conseil passeports (PAT) suivant l'objet de la mission.

*a. Est-il possible de quantifier les résultats obtenus dans chaque domaine consulaire et, si tel est le cas, quels types de services et quels indices chiffrés cela concerne-t-il ?*

Si les activités sont enregistrées pour la plupart des domaines consulaires (passages d'examen civique, rédaction de communiqués officiels, visites aux détenus, délivrance de visas, de passeports, vérifications, etc.), leur contribution aux objectifs de la politique consulaire n'est pas toujours évident. Il n'existe généralement pas d'indicateurs d'effet, et ceux qui sont utilisés n'ont pas forcément de lien direct avec les objectifs. La norme appliquée pour les visites aux détenus néerlandais à l'étranger, qui impose aux agents des postes au moins deux visites annuelles par détenu, constitue un bon exemple puisque le système de contrôle actuel ne fournit qu'une moyenne globale et ne permet donc pas de vérifier si chaque détenu a réellement bénéficié de deux visites au cours de l'année. De par cette absence d'indicateurs, la politique consulaire et sa mise en œuvre restent fortement liées au hasard des incidents. La tonalité des informations diffusées au sujet des services consulaires conduit régulièrement à modifier les politiques sans que l'efficacité des nouvelles mesures soit systématiquement évaluée.

*b. Quel est le taux de réclamations, de quel type de réclamations s'agissait-il, comment ont-elles été traitées et avec quel résultat ?*

L'enquête dans les postes a mis en lumière d'importantes disparités dans la définition, l'enregistrement et le traitement des réclamations. Celles-ci ne sont par exemple pas toujours enregistrées, les postes essayant parfois de régler le différend à l'amiable avant de procéder à son enregistrement. Le taux de réclamation ne représente donc pas un indicateur fiable pour évaluer la satisfaction des usagers.

| 26 |

## 1.5 Conclusions des sous-études

La formulation des objectifs opérationnels 7.1 (services consulaires professionnels) et 7.2 (apporter une contribution de qualité à la mise en œuvre de la politique d'immigration des Pays-Bas<sup>6</sup>) introduit une distinction entre la prestation de services dans le cadre d'une chaîne stratégique composée de différents acteurs (7.2) et la responsabilité propre du ministère des Affaires étrangères (7.1). Or cela n'est pas toujours valable dans la réalité. Le ministre des Affaires étrangères est ainsi responsable en dernière instance de la délivrance des visas, qui relève pourtant de l'objectif 7.2.

### 1.5.1 Conclusions par sous-étude se rapportant à l'objectif opérationnel 7.1

#### *Assistance consulaire générale*

La politique est basée sur le principe de la responsabilité individuelle du citoyen. Cela signifie que le poste commence par fournir à la personne qui sollicite son assistance les moyens dont elle a besoin pour régler ses problèmes elle-même. Le poste et le ministère n'interviennent donc qu'en cas d'urgence. Ainsi, les conseils aux voyageurs aident les

<sup>6</sup> L'article 7 du budget du ministère des Affaires étrangères concerne le bien-être et la sécurité des ressortissants néerlandais à l'étranger ainsi que la régulation de la circulation des personnes.

usagers à faire eux-même des choix judicieux qui n'alourdiront pas la charge de travail des postes.

L'audit montre que chaque année, les postes ne donnent suite qu'à environ 2 % de toutes les demandes d'assistance émanant de Néerlandais à l'étranger, la majeure partie étant prise en charge par des acteurs privés, tels que les centres d'appel d'urgence. Cela cadre avec la stratégie globale.

Le nombre de cas d'aide consulaire individuelle a diminué de 15 % entre 2006 et 2009, la baisse la plus importante se situant entre 2006 et 2007. On constate donc que, contrairement aux prévisions de la note *Consulair in beweging*, il n'y a pas eu d'augmentation de la demande, en partie du fait de la crise économique mais également grâce à une meilleure préparation des voyageurs, comme l'observent les postes et les centres d'appel d'urgence. En l'absence de mesures d'impact, il est impossible de déterminer le rôle des conseils aux voyageurs dans cette diminution.

Tandis que la collaboration avec les acteurs privés s'est intensifiée au cours des dernières années, on ne peut en dire autant de la coopération européenne, exception faite des opérations d'évacuation.

Lorsqu'un ressortissant néerlandais est impliqué dans une situation de crise, le principe de responsabilité individuelle n'est plus valable et le ministère doit prendre l'initiative, qui peut consister en une évacuation.

| 27 |

Les résultats visés par le ministère pour les dernières années en matière d'assistance consulaire générale ont été en grande partie atteints : une équipe de soutien consulaire d'intervention rapide (SCOT) a été créée afin de mieux gérer les situations de crise, et un cadre de concertation avec le secteur du tourisme a été mis en place. Certains résultats sont en revanche impossible à vérifier. Faute de mesure de l'impact des conseils aux voyageurs et d'utilisation d'un indicateur de qualité des services, l'effet de la politique ne peut être apprécié de façon précise et systématique.

### *Suivi des détenus*

Le ministère des Affaires étrangères assure le suivi des ressortissants néerlandais détenus à l'étranger, sans que cela n'ouvre aucun droit. Il s'assure notamment que les règles locales en la matière sont appliquées et que les conditions de détention sont acceptables. Toutefois, il ne vérifie pas directement si son intervention est suivie d'effet. Il semble que les postes soient parfois réticents à signaler les abus ou les inégalités de traitement aux autorités locales, dans le souci d'éviter toute retombée négative pour les détenus.

La norme appliquée pour les visites forme l'axe central de la politique de suivi des détenus : 90 % de ces derniers doivent recevoir la visite d'un représentant du poste au moins deux fois par an. L'indicateur utilisé pour mesurer la fréquence des visites est insuffisant, et le système de suivi ne permet pas de déterminer si la norme a été respectée pour chaque détenu. Les visites sont effectuées par les agents des postes, l'association Epafra et les bénévoles du service néerlandais d'aide post-pénale. Notons que la coordination entre ces trois instances pourrait être améliorée.

Le manuel de gestion du ministère des Affaires étrangères (HBBZ) donne des directives claires pour le suivi des détenus. Chaque pays ayant ses spécificités, les postes conservent une certaine liberté pour adapter leur suivi à la situation locale. Cela implique cependant que les priorités, intérêts individuels ou préférences du personnel du poste concerné exercent une influence sur le suivi des détenus.

Les Néerlandais détenus hors d'Europe reçoivent un soutien financier, non sur la base de leur réelle situation matérielle, mais en fonction de la distance séparant le pays de détention des Pays-Bas. Ce soutien pourrait être optimisé en tenant davantage compte de la réalité des conditions carcérales, ce qui conduirait probablement à verser cette allocation à certains détenus dans des pays européens plutôt que, par exemple, aux Néerlandais incarcérés dans des prisons australiennes.

#### *Enlèvements internationaux d'enfants*

On compte chaque année une moyenne de 75 enlèvements d'enfants. Les cas d'enlèvement vers des États qui n'ont pas ratifié la convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants sont rarement résolus, en raison de leur complexité et de leur caractère politique. Ces affaires sont généralement classées lorsque l'enfant concerné atteint la majorité. Les directives pour le traitement des demandes de retour d'enfants victimes d'enlèvements étant assez sommaires, le rôle du poste vis-à-vis des parties impliquées et surtout des personnes contact reste flou. La stagnation des dossiers au niveau des services de gestion opérationnelle contribue à perturber la communication avec les autorités locales, qui ne s'effectue pas avec l'interlocuteur ou le niveau adéquat. Selon les enquêteurs, la mise en place des Bureaux de soutien régionaux (RSO) et la réduction des activités d'arrière-guichet assurées par les services de gestion opérationnelle des postes devraient permettre une transmission plus rapide des dossiers d'enlèvement d'enfant à un niveau plus élevé de l'ambassade.

| 28 |

L'étude a en outre mis en évidence des contradictions dans la réglementation. La loi sur les passeports interdit en effet de délivrer un passeport au nom de l'enfant si celui-ci a été demandé par le parent résident aux Pays-Bas sans autorisation du parent responsable de l'enlèvement, lequel peut ainsi retarder le rapatriement de l'enfant.

#### *Documents de voyage*

La loi sur les passeports spécifie que le ministère des Affaires étrangères est responsable de la délivrance des documents de voyage aux ressortissants néerlandais à l'étranger. Durant la période étudiée pour l'audit, le règlement européen pour l'insertion d'éléments biométriques dans les passeports est entré en vigueur. Son objectif est de lutter contre la fraude, bien qu'aucune donnée précise ne permette de mesurer l'ampleur de ce type de fraude ni l'efficacité de la biométrie. L'introduction des documents de voyage biométriques a en tout cas fait passer de 440 à 176 le nombre de passeports délivrés à l'étranger. La durée de traitement des demandes a augmenté tout en restant inférieure aux délais légaux.

Pour la période 2006-2009, la délivrance des documents de voyage représente pour le ministère des Affaires étrangères 10 millions d'euros de dépenses et 7,6 millions d'euros de recettes annuelles. Pour couvrir les frais liés à la délivrance d'un passeport à l'étranger, il faudrait doubler le montant des droits fiscaux, qui atteindraient ainsi 120 euros pour une

validité de cinq ans. L'accord de coalition prévoit d'allonger cette dernière à dix ans. Le nombre de passeports délivrés à l'étranger a nettement baissé depuis 2006 et cette tendance devrait se prolonger grâce à la suppression de guichets, l'augmentation éventuelle des droits fiscaux et l'allongement de la durée de validité des passeports.

#### Enquêtes de nationalité

Les postes effectuent des enquêtes de nationalité afin de vérifier si une personne possède de droit la nationalité néerlandaise et si elle peut s'en prévaloir, notamment dans le cadre d'une demande de passeport. Il s'agit donc de contrôler que le demandeur a droit à un passeport, non de décider de son accession à la nationalité néerlandaise.

Les postes sont également chargés d'enquêter dans le cadre des demandes de réintégration introduites par des personnes ayant perdu la nationalité néerlandaise et souhaitant la recouvrer. Le poste décide si le demandeur peut réintégrer la nationalité néerlandaise.

Enfin, les postes recueillent les demandes de naturalisation qui sont ensuite traitées par le ministère de la Justice.

Le présent audit n'a pu fournir que peu de précisions concernant les frais associés aux enquêtes de nationalité, puisqu'ils sont en partie imputés à des budgets autres que celui des services consulaires. Les droits fiscaux perçus pour les enquêtes de nationalité sont inclus dans les recettes des actes consulaires, dont ils représentent environ 13 %, soit, pour 2009, 0,8 million d'euros. Chaque année, les postes effectuent au total 2 000 enquêtes de nationalité. On observe une augmentation des demandes sur la période 2006-2008.

En l'absence d'indicateurs, il est impossible d'évaluer l'efficacité et l'efficience des activités sur ce terrain. L'audit a par contre montré que les postes ne possèdent pas toujours les connaissances nécessaires pour les enquêtes de nationalité et les recherches afférentes. Il est prévu de les connaissances nécessaires pour les regrouper au sein des RSO l'expertise disponible dans ce domaine.

### 1.5.2 Conclusions par sous-étude se rapportant à l'objectif opérationnel 7.2

#### Visas

La politique en matière de visas sert un double objectif : (1) permettre aux étrangers invités aux Pays-Bas d'obtenir un visa d'affaires afin de circuler sur le territoire néerlandais et dans l'espace Schengen, et (2) interdire l'accès à l'espace Schengen aux étrangers indésirables.

Un dispositif spécial, le « *oranje loerbeleid* » (politique du tapis orange), a été élaboré pour faciliter l'entrée des étrangers soumis à l'obligation de visas devant se rendre aux Pays-Bas pour affaires, par exemple des représentants d'entreprises étrangères ou d'instituts scientifiques, sans qu'il leur soit nécessaire de se rendre en personne à la représentation néerlandaise pour effectuer chaque nouvelle demande de visa. Les entreprises et instituts étrangers doivent pour ce faire désigner une personne contact. Le visa à accès multiple est de plus en plus utilisé et sa durée de validité s'est allongée.

Les Pays-Bas délivrent en moyenne 400 000 visas par an avec un taux de refus de 7 % pour la zone Schengen. Le nombre de demandes de visas est en baisse depuis 2007. ce qui est à la fois dû à des facteurs extérieurs, tels que la crise économique, et à des évolutions politiques comme la libéralisation des visas. L'étude indique que 22 % des visas délivrés le sont à des ressortissants de pays pour lesquels le taux de refus est très bas (inférieur à 1,5 %) ou dont le

PNB est supérieur à celui des Pays-Bas. On peut par conséquent s'interroger sur la nécessité de maintenir l'obligation de visa pour les personnes possédant la nationalité de ces pays.

Notons par ailleurs le nombre remarquablement élevé de réclamations et de recours déclarés fondés, respectivement 30 et 20 %, un chiffre qui n'a cessé d'augmenter ces dernières années. La plupart des réclamations et des recours sont adressés à l'IND. La durée moyenne de traitement des demandes par les postes est conforme au délai de quinze jours calendaires fixé dans le code des visas, contrairement à l'indicateur de performance utilisé par le ministère pour 2010, qui vise le traitement de 90 % des demandes dans un délai de sept semaines. En réalité, près de 93 % des visas sont délivrés dans un délai d'entre trois et cinq jours.

#### *Examens civiques d'intégration*

Au titre de la loi sur l'intégration sociale, le ministère des Affaires étrangères a pour mission d'organiser le passage des examens civiques d'intégration dans les postes. Durant la période de l'audit, le ministère de l'Habitat, des Quartiers et de l'Intégration était responsable des programmes et des procédures de cet examen.

Proposé dans 117 postes, l'examen civique a pour but de déterminer le niveau de néerlandais des étrangers désirant séjourner de façon prolongée aux Pays-Bas. En cas de réussite, un autorisation de séjour provisoire (MVV) leur est accordée.

| 30 |

Les frais, essentiellement de personnel, liés au passage de l'examen sont largement couverts par les droits payés par les candidats. Bien que le nombre d'examens passés reste très inférieur aux prévisions, on peut affirmer que le tarif pratiqué engendre un gain financier par rapport au prix réel. Le projet d'allonger de trente minutes la durée de l'examen aura toutefois pour effet de réduire cet écart. Il faudra alors rechercher si les frais sont toujours couverts.

Le ministère n'ayant défini aucun indicateur ni objectif à atteindre dans ce domaine, il est par conséquent impossible de réaliser une évaluation de la mise en œuvre. On peut par contre souligner que l'organisation de l'examen ne fait pratiquement l'objet d'aucune plainte de la part des candidats, ceux-ci étant, de même que les agents consulaires, satisfaits de la procédure appliquée. Cela semble indiquer que le ministère s'acquitte correctement de sa responsabilité en matière d'examen civique.

#### *Légalisation de documents et vérification*

Les documents authentiques sont indispensables pour certifier l'identité d'une personne. Les autorités doivent pouvoir compter sur l'authenticité des documents délivrés par leurs homologues étrangères. C'est l'objet de la légalisation, qui permet de garantir qu'un acte étranger a été établi par les instances compétentes conformément au droit local et qu'il n'est ni faux ni falsifié. En revanche, la légalisation ne contrôle pas la véracité des données contenues dans le document. C'est pourquoi les autorités néerlandaises peuvent également demander aux postes de procéder à une vérification de ces renseignements. Dans la pratique, on constate que les postes ne disposent pas des moyens nécessaires à cette tâche. Le ministère des Affaires étrangères a commencé en 2009 à équiper les postes d'appareil de détection et à former le personnel à identifier la fraude documentaire. Il est vivement recommandé de poursuivre en ce sens.

Les différentes instances néerlandaises disposant d'une marge de liberté assez importante pour déterminer l'authenticité d'un document ou des données qu'il comporte, les demandes de vérification sont très rares. Seuls 0,16 % des actes légalisés sont soumis à une vérification, bien que les instances concernées considèrent la fraude comme un problème récurrent. La Commission consultative sur l'immigration et l'intégration signale dans un rapport que cette négligence favorise réellement la fraude. Aucune donnée n'indique que les communes et l'IND vérifient par leurs propres moyens la véracité des documents. On peut donc conclure que le processus actuel de légalisation ne fournit pas une base suffisante pour certifier l'authenticité d'un acte public. Le processus ne remplira sa fonction que lorsque toute suspicion de fraude donnera lieu à une vérification.

#### *Communiqués officiels*

Rédigés à la demande du ministre de la Justice pour les besoins de la politique d'asile, les communiqués officiels expriment le point de vue du ministre des Affaires étrangères concernant les évolutions dans un pays donné. À cet effet, les postes effectuent des recherches de manière confidentielle, éventuellement avec l'aide d'un avocat de confiance, dont ils confrontent les résultats avec les données des sources publiques. Ces communiqués sont nécessaires à l'IND pour statuer sur les demandes d'asile et au ministère de la Justice pour définir les orientations en matière d'asile suivant les pays.

| 31 | Ils sont élaborés dans le respect du cadre juridique tracé par la loi sur les étrangers de 2000 et la jurisprudence nationale et européenne, qui spécifient que les communiqués doivent être rédigés avec impartialité, objectivité et clarté. En réponse aux critiques au sujet de la transparence des sources utilisées et de l'actualité des informations fournies dans les communiqués officiels, le ministère des Affaires étrangères publie désormais immédiatement sur son site Internet tout nouveau communiqué. Si les efforts accomplis pour améliorer la qualité des communiqués ont passablement porté leurs fruits, la transparence des sources demeure une question délicate.

Au cours des dernières années, le nombre de communiqués a diminué, en particulier les communiqués individuels, qui ne sont pratiquement plus utilisés. Le ministère a fixé comme règle qu'un poste doit rédiger en moyenne dix communiqués individuels par an pour conserver sa compétence dans ce domaine, afin d'éviter les risques liés à l'insuffisance des connaissances et de l'expérience nécessaires.

La coopération européenne se met en place péniblement. Un projet pilote lancé en 2007 par plusieurs États membres a échoué en raison de divergences d'approche. D'autres initiatives sont actuellement engagées en vue de créer un bureau de soutien européen pour les questions d'asile et de rédiger un manuel européen pour les missions d'enquêtes. Les États membres envisagent également d'élaborer conjointement les rapports concernant certains pays.

L'ensemble du processus peut encore faire l'objet d'améliorations, notamment en ce qui concerne la répartition des tâches entre l'IND et le ministère des Affaires étrangères.

#### **1.5.3 Conclusions concernant la gestion des attentes**

La gestion des attentes a pour but d'informer précisément le public des limites des services consulaires assurés par le ministère des Affaires étrangères. Cela est particulièrement important pour les domaines où des attentes exagérées entraînent une augmentation de la



charge de travail, comme le suivi des détenus et l'aide consulaire individuelle. Suivant le principe évoqué par la note *Consulair in beweging*, il faut amener les ressortissants néerlandais à prendre moins de risques et à comprendre que les postes ne sont pas en mesure de régler tous leurs problèmes.

L'audit montre que le ministère, dans le prolongement de *Consulair in beweging* et de l'attention portée à ce sujet dans les médias, projetait de mettre en place le plus rapidement possible une stratégie de gestion des attentes. Bien que ce point reste inscrit à l'ordre du jour, la volonté du ministère est quelque peu retombée après 2007.

Il apparaît en outre que la gestion des attentes exige un mode de pilotage bien plus centralisé. Il serait par ailleurs souhaitable que le ministère des Affaires étrangères s'appuie davantage sur des études et des évaluations pour la définition de sa politique sur ce terrain. Enfin, le ministère doit indiquer clairement les missions et responsabilités qui lui reviennent et celles des postes en matière consulaire. L'importance de la gestion des attentes ne fera que croître avec la réorientation de la politique consulaire et la restriction des services consulaires.

# 3

## Resumen y conclusions

La verdad rara vez es pura, y nunca simple.  
(Oscar Wilde, 1895)

## 1.1 Introducción

Esta evaluación de la política pública trata de los servicios consulares prestados entre 2007 y 2010 por el Ministerio de Asuntos Exteriores. Los servicios consulares incluyen una gran variedad de actividades, que forman parte de la tarea fundamental del ministerio con la cual más frecuentemente entran en contacto directo los ciudadanos en el extranjero.

Los servicios consulares constan de servicios a holandeses y servicios a extranjeros. Los servicios a los holandeses tienen como objetivo operativo un “servicio consular profesional” (artículo 7.1, presupuesto político Asuntos Exteriores) y se centran en la seguridad y el bienestar de los holandeses en el extranjero. Incluyen la prestación de asistencia consular general y social, proporcionar documentos de viaje, ofrecer asistencia a los presos holandeses en el extranjero, mediar en casos de sustracción internacional de menores, realizar investigaciones sobre nacionalidad, ofrecer mediación en casos de repatriación, coordinar evacuaciones y redactar consejos de viaje.

Los servicios consulares para extranjeros tienen como objetivo operativo “contribuir con un nivel alto de calidad, como socio de la cadena, a la ejecución de la política holandesa de extranjería” (artículo 7.2, presupuesto político de Asuntos Exteriores). El Ministerio de Asuntos Exteriores no tiene la responsabilidad final de estas tareas, con excepción de la política de visados para estancias de corta duración.

Los servicios consulares a extranjeros incluyen la evaluación y entrega de solicitudes de visados, realizar legalizaciones y verificaciones de documentos, facilitar exámenes de integración social y realizar comunicaciones oficiales generales, temáticas y, en su caso, individuales.

Dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, la Dirección de Asuntos Consulares y Política de Migración (DCM) se encarga de formular la política y coordinar su ejecución. La ejecución también corresponde a las representaciones holandesas en el extranjero, esto es, las embajadas y los consulados (generales y honorarios). En el Decreto sobre Asuntos Consulares (*Consulair Besluit*) se han fijado las competencias de las representaciones correspondientes.

En el apartado 1.2 de este capítulo se tratarán los cambios experimentados por los servicios consulares, y el apartado 1.3 describirá el enfoque de la evaluación de la política pública. Las conclusiones generales están en el apartado 1.4, y las conclusiones de cada investigación parcial en el apartado 1.5.

## 1.2 Cambios experimentados por los servicios consulares

Un importante motivo para esta evaluación de la política pública fue la nota “Mundo consular en proceso de cambio” (*Consulair in beweging*) de 2007.<sup>7</sup> La nota incorpora la hipótesis de que los servicios consulares deberán enfrentarse en los próximos años a la tensión entre una demanda creciente y una capacidad rezagada. Se esbozan soluciones para poder responder a la demanda de servicios consulares sin perder calidad.

### I. Cambios en la demanda

#### *Los ciudadanos están más capacitados*

Al contrario de países como Alemania, en los Países Bajos no existe ningún derecho a la ayuda consular. Con todo, las expectativas de los holandeses que recurren a esa ayuda suelen ser muy altas. Es frecuente escuchar que el ciudadano, como contribuyente que es, tiene derecho a los esfuerzos de una representación holandesa. Por ello, espera un alto nivel de servicios y una red de misiones amplia y de buen funcionamiento.

#### *Globalización*

La creciente globalización hace que crezca constantemente el tráfico internacional de personas y que un mayor número de holandeses se establezcan en el extranjero. Según “Mundo consular en proceso de cambio”, esto conllevará también un aumento creciente de demanda de servicios consulares.

#### *Formación de imagen*

Aunque la ayuda consular sea buena, precisa y eficaz, la formación de imagen suele alimentarse más por los incidentes aislados que por la ejecución general de la misma. Un incidente positivo es la rápida visita del secretario general a Libia, inmediatamente después de un accidente aéreo en 2010. Por el contrario, existe la amenaza de que se forme una imagen negativa cuando se produce un incidente de maltrato a un preso y no recibe rápidamente la visita de un representante de la misión.

### II Cambios en la oferta

#### *Administración en retroceso*

El paquete de tareas consulares ha ido creciendo y ampliándose progresivamente. ¿Pero dónde termina la ayuda de la administración y comienza la propia responsabilidad del ciudadano individual en el extranjero? La responsabilidad propia es un punto de partida cada vez más prominente de la política. La administración retrocede, dejando la ejecución de las tareas consulares a socios externos, como la supervisión de presos y la asistencia consular general.

<sup>7</sup> Dirección General de Política Regional y Asuntos Consulares (DGRC), febrero de 2007, “Mundo consular en proceso de cambio” (*Consulair in beweging*).

### III. Vías de solución que debe iniciar el ministerio

#### *Introducción de la gestión de expectativas*

En la nota “Mundo consular en proceso de cambio” se menciona la introducción de la gestión de expectativas como una parte necesaria de la estrategia de comunicación. La administración debe indicar más claramente qué servicios consulares presta y bajo qué circunstancias y condiciones.

#### *Adaptación del marco legal*

La modificación de la Ley de Extranjería y la cesión que incluía inicialmente la citada ley de la competencia de concesión de visados al ministro de Justicia, es un ejemplo de un modo de solución que se traduce en una situación más clara y eficaz. Otros ejemplos son la ampliación a diez años del periodo de validez de los pasaportes y la posibilidad de que los no residentes soliciten un pasaporte en cualquier lugar, sin estar limitados a un municipio concreto.

#### *Europa y la cooperación europea*

Otro modo de solución es intensificar la cooperación europea. Un ejemplo es el Acuerdo de Schengen, que enumera las condiciones bajo las cuales pueden entrar los extranjeros en el espacio Schengen. Otro ejemplo es la norma de que los ciudadanos de un Estado miembro que no esté representado en un país determinado, puedan pedir ayuda consular de la representación de un Estado miembro con representación en el país en cuestión. En tal caso, se aplicarán las directrices y normas consulares de ese otro Estado miembro.

| 36 |

#### *Automatización/virtualización (digitalización)*

Otro modo de solución es un uso más intensivo de la tecnología. La eficacia del servicio y la orientación hacia el cliente mejoran con una aplicación más específica de las TIC. Pueden citarse como ejemplos la presentación a través de Internet de las peticiones de visado y pasaporte y la introducción y el uso de perfiles de riesgo por parte de la Real Policía Militar y de Aduanas a la hora de evaluar los visados y el acceso a los Países Bajos de las personas titulares de un visado. También ofrece protección al ciudadano frente al uso indebido de terceros de cualquier documento provisto de chip.

#### *Profesionalización*

Según la nota, otro modo de solución consiste en la mejora de la selección de empleados consulares y su formación, una mayor comunicación de conocimientos y experiencia y una flexibilización de la organización.

Un modo de solución que no menciona la nota es la regionalización de las tareas auxiliares (*back office*). La centralización de tareas de administración y consulares en varias oficinas regionales de apoyo (RSO) permite reunir en un solo lugar los conocimientos especializados. Naturalmente, la regionalización tiene consecuencias para los departamentos de gestión interna de las misiones en el extranjero: pueden reducirse sus dimensiones y ocuparse a un nivel inferior.

### 1.3 Enfoque de la evaluación de la política pública

Las evaluaciones de las políticas públicas son una forma de estudio de síntesis (artículo 8, Reglamento sobre estudios periódicos de evaluación e información política (*Regeling Periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie*)), que utiliza en lo posible las evaluaciones ya existentes. No obstante, para evaluar la política consular se dispone de relativamente pocas evaluaciones, tanto sobre el campo político integral como sobre temas parciales. El ministerio tampoco ha redactado prácticamente indicadores de output o de efectos. Por tanto, en esta evaluación de la política pública se utilizarán distintos métodos de investigación: estudios de despacho (teóricos), entrevistas, encuestas y estudios de caso. Servirá de base el estudio de despacho. Los resultados de ese estudio se contrastarán con un gran número (65) de entrevistas con representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, otros ministerios, organizaciones socias y clientes de la política consular. Se han colocado encuestas en las misiones holandesas y en las personas de contacto de los presos holandeses en el extranjero. También se han visitado once misiones para hacer estudios documentales y celebrar entrevistas con empleados expatriados y locales y, en algunos casos, con presos holandeses.

### 1.4 Conclusiones generales

El punto central de la evaluación de la política pública es la eficacia y la efectividad de la política consular. En la orden de investigación se recoge un conjunto fijo de preguntas por tarea consular para cada uno de estos objetivos. Seguidamente se resumen las conclusiones generales.

#### Eficacia

En la orden de investigación se incluyen siete preguntas sobre la eficacia.

#### *a. ¿Cómo se efectúan la comunicación, la armonización y la coordinación (por ejemplo, entre las misiones y el ministerio)?*

La ejecución de la política consular está en manos de las misiones holandesas en el extranjero. La Dirección de Asuntos Consulares y Política de Migración (DCM) del Ministerio de Asuntos Exteriores es responsable de la elaboración de las políticas y coordina su ejecución. En 2009, la responsabilidad por la política que recaía en el director general de Política Regional y Asuntos Consulares (DGRC) se desplazó al secretario general suplente. En las misiones, la ejecución real corresponde a los departamentos de gestión interna y asuntos consulares. La dirección de la misión no suele participar en estas tareas, si exceptuamos la autorización de solicitudes de visado y de pasaporte. Pero el Jefe de Misión suele vigilar el trabajo debido a la creciente atención que dedican los medios de comunicación a algunas secciones y al riesgo de que sufra daños la imagen del servicio. También sucede así dentro del ministerio, incluso aunque la política consular viene ocupando un lugar cada vez menos prominente.

Por lo que se refiere a la armonización y la coordinación, no solo es relevante el posicionamiento de la DCM dentro del ministerio, sino también con relación a los ministerios que tienen la responsabilidad principal sobre la política de naturalizaciones, documentos de viaje e integración social, por ejemplo. Estas competencias corresponden a los ministerios de justicia y de interior y relaciones del reino. El Ministerio de Interior no siempre está implicado en el inicio de la elaboración de las políticas para estos aspectos. En el pasado, las consultas interministeriales han dependido con demasiada frecuencia de las buenas relaciones mutuas.

Las investigaciones parciales han demostrado que, en general, los contactos entre los departamentos de gestión interna y de asuntos consulares de las misiones y los funcionarios correspondientes de la DCM se desarrollan con fluidez. Los gestores de caso (*case managers*: personas de contacto) de la DCM tienen un número fijo de misiones bajo su responsabilidad, lo que propicia el mantenimiento de contactos fijos y regulares. La coordinación está principalmente centrada en el intercambio de información y se lleva a cabo parcialmente en una columna de autorizaciones, por ejemplo al someter los visados a aprobación o cuando se celebra un contrato de préstamo. Las conclusiones sobre las investigaciones de nacionalidad constituyen una excepción a esta imagen positiva.

*b. ¿Conocen con claridad los empleados implicados cómo se regulan las competencias respectivas?*

| 38 |

De las investigaciones parciales se desprende que está suficientemente claro qué actos o, en su caso, qué autorizaciones, pueden llevar a cabo los empleados, pero no siempre se conoce dónde están los límites de la toma de decisiones. El funcionario encargado de ejecutar una tarea tiene una libertad limitada para evaluar, adoptar una decisión y prestar un servicio. En general, utiliza esa libertad con reservas. Una excepción es la política sobre los presos; en esta materia, las misiones operan en ocasiones de forma diferente debido a la poca claridad existente sobre la normativa (sobre todo las que regulan las visitas a los presos), la fijación de prioridades dentro de la misión y las diferencias de capacidad entre misiones.

*c. ¿Cuenta la misión o, en su caso, la DCM, con suficiente capacidad para ejecutar la porción de la política que le corresponde y existen suficientes recursos (de TIC) para la ejecución?*

La respuesta está relacionada con la tesis mencionada en la nota “Mundo consular en proceso de cambio” sobre la supuesta tensión entre la creciente demanda y la limitada capacidad de ejecución. Entre 2006 y 2009, disminuyó en muchos terrenos la demanda de servicios consulares, en parte por cambios autónomos y en parte por una política consciente. Las excepciones son los casos de sustracciones internacionales de menores, los exámenes de integración social y las legalizaciones: su número ha aumentado. Esto se desprende de los datos de la tabla 1.1, basados en varias investigaciones parciales. Como las misiones y el ministerio no han experimentado prácticamente hasta el momento presente la tensión mencionada, todavía no se han visto obligados a hacer elecciones comprometidas.

Tabla 1.1 Evolución de los servicios consulares dividida por secciones (en números índice, 2006=100)				
	2006	2007	2008	2009
Mediaciones consulares	100	70	85	86
Modificaciones de consejos de viaje	100	143	141	86
Visitas a presos (Asuntos Exteriores)	100	100	88	85
Casos de sustracción internacional de menores a países que no son parte del convenio	100	74	126	105
Pasaportes	100	110	110	89
Investigaciones de nacionalidad (cálculo)	100	120	145	
Peticiones de visado	100	105	99	89
Peticiones de permiso de residencia provisional (mvv)	100	102	123	83
Exámenes de integración social	100	240	228	265
Legalizaciones	100	109	117	123
Verificaciones	100	78	73	81
Comunicaciones oficiales	100	86	49	

d. *¿Cuánto tiempo/cuánta capacidad (en equivalentes de jornada completa o FTE) se ha necesitado para la ejecución?*

Es difícil responder a esta pregunta, dado que los empleados consulares en cuestión desempeñan más tareas prácticamente en todas las misiones, desde alojamiento y finanzas hasta participación en el proceso de concesión de visados. Partiendo de la encuesta y de una investigación anterior, se ha indicado el promedio de FTE para varias tareas consulares. Por término medio, el 47 por ciento se emplea en solicitudes de visado, el 25 por ciento para documentos de viaje, el 12 por ciento para presos y el 16 por ciento para servicios consulares generales.

e. *¿Se pueden cumplir las condiciones fijadas por la ley (como el plazo de entrega) con los recursos disponibles?*

La entrega de documentos de viaje y de visados está sujeta a plazos legales. El plazo para entregar los visados (en este caso, siete semanas) se fijó inicialmente en un plazo superior al plazo medio real de entrega. Con el código europeo sobre visados de 2010, el plazo quedó fijado en primera instancia en quince días. Este plazo se cumple salvo contadas excepciones. Lo mismo puede decirse de la expedición de documentos de viaje, aunque la introducción de la biometría ha aumentado el plazo de entrega.

Otra condición legal es ofrecer determinados servicios consulares de forma cubran sus propios gastos; nos referimos a investigaciones de legalización y verificación (Ley estatal sobre tarifas consulares (*Rijkswet op de consulaire tarieven*) del 18 de abril de 2002). Del primer borrador del inventario de las tarifas consulares se desprende que estas tarifas deben fijarse nuevamente. La DCM ya se está ocupando de esta cuestión.

f. *¿Se han adoptado medidas para mejorar la eficacia? En caso afirmativo, ¿cuáles y con qué resultado?*

Estos procesos pueden ser mucho más eficaces si se profundiza en el uso de las TIC y se presentan las solicitudes de visado y pasaporte por vía electrónica. Pero este modo de



solución mencionado en la nota “Mundo consular en proceso de cambio” ha mejorado muy poco la eficacia. Con la introducción del nuevo sistema de información sobre visados (NVIS), el sistema de automatización KOMPAS y la estación de solicitud y expedición de documentos de viaje (RAAS), el ministerio y las misiones quieren obtener información más actual y fiable sobre la ejecución de la política y los resultados (output) de la misma. Las aplicaciones de TIC pueden hacer que los procesos de trabajo se racionalicen, sean más transparentes y claros.

También deben considerarse mejoras de la eficacia el aumento previsto del periodo de validez de un pasaporte (de cinco años a diez años) y la emisión con mayor frecuencia de visados para varios años (para solicitantes de buena fe). Con un visado para varios años, un extranjero no necesita acudir a la misión para cada visita a los Países Bajos.

En “Mundo consular en proceso de cambio” también se menciona una mayor cooperación europea como contribución a la eficacia, pero prácticamente no ha habido avances en este terreno. La cooperación no implica en la práctica mucho más que intercambiar información ad hoc entre un número limitado de países. Encontramos excepciones en el campo de los visados y las evacuaciones.

#### *g. ¿De qué forma se supervisa la ejecución de la política?*

La Inspección de Gestión Interna de Asuntos Exteriores (ISB) realiza auditorías operacionales en las representaciones holandesas en el extranjero. Una representación de la citada inspección visita todas las misiones una vez cada cuatro años e informa al secretario general conforme a un guión fijo. La ejecución de la política consular es uno de los puntos fijos de estas auditorías. La DCM envía también regularmente Equipos de Asesoría Consular (CAT<sup>8</sup>) a las misiones para que las asesoren y apoyen. No existe una supervisión sistemática de los efectos de la política por parte del ministerio.

| 40 |

## **Eficiencia**

En la orden de investigación se incluyen dos preguntas sobre la eficiencia.

#### *a. ¿Pueden cuantificarse los resultados para cada aspecto de la política y, en caso afirmativo, de qué tipo de servicios y de qué cantidades estamos hablando?*

Para la mayoría de las tareas consulares se contabilizan los actos realizados (exámenes de integración social realizados, comunicaciones oficiales redactadas, presos visitados, visados y pasaportes entregados, verificaciones, etc.). Pero la contribución de cada uno de ellos a la consecución de los objetivos políticos no está siempre clara. Suelen faltar indicadores de los efectos deseados y, en los casos en que se han formulado, no siempre es clara su relación con esos objetivos. Un ejemplo es la norma establecida en la política sobre presos de que los empleados de la embajada visiten a cada holandés preso en el país en cuestión al menos dos veces al año. Hasta ahora, el sistema de supervisión únicamente prevé un número medio de visitas por preso al año y no puede comprobarse si todos los holandeses presos en el extranjero han recibido realmente dos visitas.

Como faltan indicadores fijos, la política consular y su ejecución están impulsadas por

<sup>8</sup> Estos equipos se conocían también anteriormente como equipos de asesoría sobre visados (VAT) o equipos de asesoría sobre pasaportes (PAT), dependiendo de la composición y el objeto de la visita del equipo asesor.

incidentes concretos. Muchas veces, noticias (correctas o incorrectas) sobre los servicios consulares son la causa de que se realicen adaptaciones de la política y, posteriormente, no se comprueba su efectividad.

*b. ¿Cuál es el porcentaje de quejas recibidas, de qué quejas se trata, cómo se gestionan y con qué resultado?*

Las visitas a las misiones han demostrado claramente que existen grandes diferencias en la definición, el registro y la tramitación de las quejas. No siempre son registradas y en ocasiones, la misión intenta solucionar amistosamente una queja antes de registrarla. Por tanto, el porcentaje de quejas no es un indicador fiable de la satisfacción por los servicios prestados.

## 1.5 Conclusiones de las investigaciones parciales

Al denominar los objetivos operativos (OO 7.1: servicios consulares profesionales; y OO 7.2: contribuir con un nivel alto de calidad, como socio de la cadena, a la ejecución de la política holandesa de extranjería<sup>9</sup>), se hace una distinción entre la prestación de servicios dentro de una cadena política y la responsabilidad propia. En el OO 7.1 se trata de la responsabilidad propia de Asuntos Exteriores y en el 7.2 de las aportaciones a la cadena. Pero esta distinción no es aplicable a todos los casos: el Ministro de Asuntos Exteriores es por ejemplo el responsable final de la expedición de visados (OO 7.2).

| 41 |

### 1.5.1 Conclusiones de las investigaciones parciales dentro del Objetivo Operativo 7.1.

#### *Asistencia consular general*

El punto de partida general de la política es la responsabilidad propia del ciudadano. En el ámbito de la ejecución, esto significa que se ayuda en lo posible a que una persona que pide ayuda solucione su propio problema y que el ministerio y las misiones sólo actúan en caso de necesidad. Los consejos de viaje deben ayudar, por ejemplo, a que el ciudadano estudie la situación actual en una zona que desea visitar, para disminuir de esa forma la presión sobre las misiones.

Esta evaluación de la política pública demuestra que las misiones sólo tramitan anualmente alrededor de un 2 por ciento de peticiones de ayuda de holandeses en el extranjero. La mayoría corre a cargo de partes privadas, como las centrales de alarma. Esto se ajusta al punto de partida general.

La asistencia consular individual bajó un 15 por ciento entre 2006 y 2009. La reducción se produjo sobre todo en 2006 y 2007; las cantidades se mantuvieron después relativamente estables. Así pues, no se ha producido el aumento de la demanda esperado en la nota "Mundo consular en proceso de cambio". Esto se debe en parte a la crisis económica y en parte a una mejor preparación del propio viajero, constatada por las centrales de alarma y las misiones. Teniendo en cuenta que no hay mediciones del impacto de los consejos de viaje, no puede comprobarse su contribución a ese descenso.

<sup>9</sup> El artículo 7 del presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores trata del bienestar y la seguridad de los holandeses en el extranjero y de la regulación del tráfico de personas.

Aunque en los últimos años se ha colaborado más intensamente con partes privadas, la cooperación es prácticamente inexistente en el ámbito europeo, con excepción de la cooperación europea en casos de evacuación.

Al contrario de la asistencia consular general, con un lugar prominente para la responsabilidad propia del ciudadano, el ministerio es quien toma la iniciativa cuando hay holandeses afectados por situaciones de crisis. En esos casos se puede proceder a la evacuación.

Los resultados pretendidos por el ministerio durante los últimos años en el campo de la asistencia consular general se han conseguido en su mayor parte. En este marco, se ha creado un Equipo de Apoyo Consular de Acción Rápida (SCOT) para situaciones de crisis y un marco de consultas con el sector de los viajes. No puede comprobarse si realmente se han conseguido algunos de los resultados pretendidos. Como no se han medido, por ejemplo, el uso de un indicador de resultados para la prestación adecuada de servicios y los efectos de los consejos de viaje sobre los viajeros no se puede constatar el efecto de la política en cada aspecto individual.

#### *Asistencia a los presos*

El Ministerio de Asuntos Exteriores se encarga de asistir a los holandeses presos en el extranjero, sin que las personas en cuestión puedan derivar ningún derecho al respecto. Vigila la aplicación de las normas vigentes localmente y la existencia de condiciones humanas dignas en los establecimientos penitenciarios. No obstante, no se comprueba directamente que se haga todo esto. Existe la impresión de que a veces las misiones son reticentes a la hora de pedir explicaciones a las autoridades locales sobre situaciones de abuso o trato desigual. Con esta actitud pretenden evitar que los presos sufran repercusiones de los guardias.

La norma de la visita ocupa un lugar central en la política: un representante de la misión debe visitar a menos dos veces al año al 90 por ciento de los presos. Pero el indicador de resultados de la frecuencia de las visitas no ofrece suficiente información sobre si estas visitas se han realizado o no, y el sistema de supervisión no deja claro si la norma se cumple en el nivel del preso individual. Las visitas corren a cargo de empleados de las misiones, de la fundación Epafra y de voluntarios de la fundación holandesa para la reinserción social (*Reclassering Nederland*). Todos ellos podrían estar mejor coordinados.

Las instrucciones para la asistencia a los presos se describen claramente en el Manual de Gestión Interna de Asuntos Exteriores (HBBZ) y ofrecen una buena base. No obstante, las diferencias existentes entre los países impiden que la asistencia sea igual en todos sitios. Esto da a las misiones cierta libertad de movimientos y una ocasión de armonizar su actuación a la situación local. La otra cara de la moneda es que la política depende de las preferencias, los intereses personales y las prioridades dentro de la misión.

En la política de entregar dinero para pequeños gastos a todos los presos holandeses fuera de Europa, al fijar la cantidad concreta sólo se mira la distancia geográfica a los Países Bajos y no las condiciones reales del encarcelamiento. Si se hiciera teniendo en cuenta esto último, algunos presos en determinados países europeos deberían recibir esa asignación para pequeños gastos, mientras que no lo recibirían los presos en un país como Australia.

### *Casos de sustracción internacional de menores*

Anualmente se producen unos 75 casos de sustracción internacional de menores. Las sustracciones a países que no han ratificado el Convenio de La Haya sobre Sustracción Internacional de Menores no suelen solucionarse. Esto tiene que ver con el carácter complejo y político de los casos de sustracción internacional de menores en países que no son parte del convenio. Normalmente, los casos prescriben porque el menor sustraído alcanza la mayoría de edad. Como las instrucciones para tramitar las peticiones de restitución son muy breves, las partes implicadas y, sobre todo, las personas de contacto tienen poca claridad sobre el papel de la misión. Como los expedientes pasan mucho tiempo en tramitación en el nivel de un departamento de gestión interna, no siempre se comunican de la forma correcta y al nivel correcto con las autoridades locales competentes. Con la introducción de las oficinas regionales de apoyo y la reducción consiguiente del volumen de tareas auxiliares (back office) de los departamentos de gestión interna de las misiones, los investigadores esperan que un caso de sustracción de menores se tramite con mayor rapidez en un nivel superior dentro de una embajada.

La investigación también ha constatado que existen algunos conflictos entre normas. Con la Ley de Pasaportes en la mano, puede denegarse una petición de pasaporte para el menor sustraído que ha sido presentada por el progenitor que no ha sustraído al menor, porque no se cuenta con el permiso del otro progenitor (el que ha sustraído al menor). En una situación de este tipo, el progenitor que ha sustraído al menor puede retrasar la restitución a los Países Bajos del menor sustraído.

| 43 |

### *Documentos de viaje*

La Ley de Pasaportes atribuye al Ministerio de Asuntos Exteriores la responsabilidad de expedir documentos de viaje a las personas con nacionalidad holandesa en el extranjero. En el periodo estudiado, ha entrado en vigor el reglamento europeo sobre biometría, que debe reducir los casos de fraude de identidad. El problema es que no existe una imagen clara de las dimensiones de este tipo de fraude, y tampoco de la posible contribución de la biometría en la lucha contra este fraude. Con la introducción de características biométricas en los documentos de viaje, se ha reducido de 440 a 176 el número de misiones en el extranjero que pueden recibir solicitudes de documentos de viaje y emitir este tipo de documentos. Los plazos de entrega de los documentos de viaje son ahora más largos, pero están dentro de los límites legales.

Los costes incurridos por el Ministerio de Asuntos Exteriores entre 2006 y 2009 en concepto de documentos de viaje ascendieron a una media de 10 millones de euros al año. La contraprestación recibida fue una media de 7,6 millones de euros al año. Las tasas para los pasaportes en el extranjero deberían multiplicarse por dos, hasta 120 euros, si queremos que el producto cubra sus costes (con un periodo de validez de cinco años). En el pacto de gobierno se incluye la intención de aumentar a diez años el periodo de validez del pasaporte.

Desde 2006 ha descendido claramente el número de pasaportes nacionales expedidos en el extranjero. La reducción del número de puntos de solicitud de documentos, un eventual aumento de las tasas y la prolongación del periodo de validez de los pasaportes anunciada en el pacto de gobierno de 2010 servirán para reforzar la tendencia a la baja.

### *Investigaciones de nacionalidad*

Las misiones holandesas en el extranjero realizan investigaciones de nacionalidad para averiguar si una persona tiene la nacionalidad holandesa de pleno derecho, si tiene derecho o si puede tener derecho a dicha nacionalidad. Cuando se solicita un pasaporte, es normal investigar si el solicitante posee la nacionalidad holandesa de pleno derecho. Según los resultados de la investigación, la misión decide si expide o no el pasaporte. No se trata de una decisión sobre la nacionalidad holandesa de una persona.

Un segundo tipo de investigación es el trámite de elección de nacionalidad. El trámite de elección de nacionalidad está dirigido a personas que tenían la nacionalidad holandesa, la han perdido y desean recuperarla. La misión decide sobre la concesión de la misma. Finalmente, la misión también recibe peticiones de naturalización. El Ministro de Justicia decide sobre la obtención de la nacionalidad holandesa.

Esta evaluación de la política pública no ha proporcionado claridad sobre los gastos que implican las investigaciones de nacionalidad, porque una parte se anota en partidas distintas de los servicios consulares. Los ingresos de las tasas por las investigaciones de nacionalidad forman parte de los ingresos de los actos consulares y suponen alrededor de un 13 por ciento de ellos. Para 2009, los ingresos se calcularon en 0,8 millones de euros. Mundialmente se realizan unas 2.000 investigaciones de nacionalidad al año. La demanda ha subido desde el periodo 2006 – 2008.

Como faltan indicadores, no podemos pronunciarnos sobre la eficiencia y la eficacia de la política. Sí que está claro que los conocimientos necesarios para las investigaciones de nacionalidad son limitados. Se espera que los conocimientos y experiencia práctica disponibles en este terreno se concentren en las oficinas regionales de apoyo.

| 44 |

## **1.5.2 Conclusiones de las investigaciones parciales dentro del Objetivo Operativo 7.2.**

### *Visados*

La política de visados tiene dos objetivos: (1) ofrecer a los extranjeros que han sido invitados y necesitan un visado de negocios la posibilidad de viajar a los Países Bajos y al espacio Schengen y (2) denegar a extranjeros no deseados el derecho a entrar en el espacio Schengen.

Para los viajeros de negocios que han sido invitados, se ha desarrollado la “Política Naranja de Entrada” (*oranje loperbeleid*). Este sistema ofrece a los representantes fiables del mundo empresarial, los centros de conocimiento y similares la posibilidad de viajar de forma sencilla a visitar a sus socios holandeses desde países con obligación de solicitar visado, sin que sea necesario comparecer en persona en la representación holandesa para cada solicitud. Para las empresas o entidades en cuestión se designa una persona de contacto. Cada vez se usa más la posibilidad de los visados de entrada múltiple, con un periodo de validez mayor.

Los Países Bajos expiden una media de 400.000 visados al año, con un porcentaje de denegación del 7 por ciento, que es la media dentro del espacio Schengen. Desde 2007 ha descendido el número de solicitudes de visado, en parte por circunstancias externas como la crisis económica, y en parte por cambios políticos como la liberalización del visado. La investigación demuestra que el 22 por ciento de los visados son expedidos a extranjeros con

nacionalidades para las cuales es muy bajo el porcentaje de denegaciones (< 1,5 por ciento) o a ciudadanos de países con un PNB superior al de los Países Bajos. Está justificada la pregunta de si debe mantenerse la obligación de visado para estas nacionalidades.

Es notable el alto porcentaje de declaraciones de admisibilidad en procedimientos de queja y recurso (respectivamente del 30 y el 20 por ciento). Los últimos años ha subido el porcentaje de ambos. La mayoría de las quejas y recursos los recibe el Servicio de Inmigración y Naturalización (IND).

El tiempo medio de tramitación de las misiones cumple las normas del código sobre visados. El indicador de resultados manejado por el ministerio para 2010, que habla de un 90 por ciento de visados que deben expedirse dentro del plazo de siete semanas, tiene un retraso respecto al código europeo sobre visados (quince días naturales) y fue formulado de forma demasiado amplia. Esto no es tan grave si pensamos que, en realidad, alrededor del 93 por ciento se expide entre tres y cinco días hábiles.

#### *Exámenes de integración social*

En el marco de la Ley de Integración (*Wet Inburgering*), el Ministerio de Asuntos Exteriores es responsable de facilitar el examen de integración social en las misiones. En el periodo estudiado, el ministro de la Vivienda, los Barrios y la Integración dirigía esta cuestión con los programas y protocolos redactados por su ministerio.

El examen puede realizarse en 117 misiones y debe servir para demostrar si los extranjeros que quiere venir a los Países Bajos por un largo periodo dominan el neerlandés a un nivel básico. Sólo si aprueban el examen pueden obtener un permiso de residencia provisional (MVV).

Los costes incurridos, sobre todo de personal, se cubren en gran medida con los ingresos de la matrícula del examen. Aunque el número de exámenes realizados es muy inferior al previsto, puede concluirse que el dinero de matrícula cobrado por los exámenes es más que suficiente para cubrir los costes. La diferencia entre el precio de coste y los costes reales será menor cuando se introduzca la planeada prolongación del examen con 30 minutos. Deberá investigarse si también en ese caso podrán cubrirse los costes.

El ministerio no ha ofrecido indicadores ni resultados que deben obtenerse, con los que supervisar la ejecución de la política. Esto es: no se puede comprobar. Sí está claro que prácticamente no se reciben quejas de los candidatos al examen y que los candidatos al examen y el personal consular están satisfechos sobre cómo transcurre el proceso. Partiendo de lo anterior podemos concluir que el ministerio está controlando correctamente el examen de integración social.

#### *Legalizaciones y verificaciones de documentos*

Los documentos originales son imprescindibles para comprobar los datos personales. Las autoridades quieren seguridad sobre el rango de los documentos mutuos. La legalización tiene por objeto comprobar que un documento original proveniente del extranjero ha sido redactado por las instancias competentes según el derecho local y que no se trata de un documento falso o falsificado. En la legalización no se evalúa si un documento ha sido obtenido fraudulentamente, con lo cual siguen existiendo dudas sobre la corrección de los

datos que incorpora el documento. Las instancias decisorias en los Países Bajos pueden pedir que se efectúe un control del contenido, esto es, una investigación de verificación. En la práctica, se ha demostrado que las misiones no están suficientemente capacitadas para realizar estas investigaciones. Asuntos Exteriores comenzó en 2009 a instalar aparatos detectores de fraude en las misiones y a ofrecer cursos para reconocer el fraude documental. Se recomienda seguir por ese camino.

Las instancias decisorias en los Países Bajos tienen mucha libertad para establecer si existen dudas sobre (el contenido de) un documento. Esto lleva a una gran reserva en el uso de las investigaciones de verificación. Sólo un 0,16 por ciento de las legalizaciones se someten a una investigación de verificación, aunque el fraude documental se considera un problema muy frecuente. La Comisión Asesora para Asuntos de Extranjería concluye en su informe que con ello se facilita la comisión de fraude documental. No se sabe si los ayuntamientos y el IND usan sus propios recursos para verificar la corrección de los documentos.

De lo anterior puede concluirse que la legitimidad de los documentos que se puede derivar de la cadena de legalización se apoya en unos cimientos débiles. Sólo si existe alguna duda y se procede realmente a la verificación, se puede hablar justamente de una cadena de legalización.

### *Comunicaciones oficiales*

Las comunicaciones oficiales se redactan a petición del Ministro de Justicia con el fin de poder evaluar las solicitudes de asilo. En una comunicación oficial, el Ministro de Asuntos Exteriores ofrece una opinión cualificada sobre la evolución en un país concreto. Para ello, las misiones realizan una investigación confidencial (para la que también pueden emplear abogados de confianza), que completan con fuentes de información públicas. El IND utiliza las comunicaciones para decidir sobre peticiones individuales de asilo, y justicia las necesita para fijar la política de asilo por país.

El principal marco legal es la Ley holandesa de Extranjería de 2000, y existe jurisprudencia nacional y europea sobre comunicaciones oficiales. Ambas fuentes establecen que las comunicaciones deben proporcionar información de forma imparcial, objetiva y comprensiva. Durante los últimos años, se han expresado críticas sobre la transparencia de las fuentes utilizadas y sobre la actualidad de las comunicaciones. Para responder a esta crítica, Asuntos Exteriores publica las comunicaciones oficiales en Internet. Después de las inversiones hechas en mejora de la calidad durante los últimos años, existe un grado razonable de satisfacción sobre las comunicaciones oficiales. No obstante, la discusión sobre la transparencia de las fuentes sigue siendo de actualidad.

El número de comunicaciones oficiales ha disminuido los últimos años, sobre todo el número de comunicaciones individuales, que prácticamente ya no se redactan. El ministerio ha puesto el límite para poder redactar comunicaciones oficiales en una media de 10 anuales. Si se piden a una misión menos comunicaciones individuales al año, se considera que los conocimientos y la rutina para redactarlas son insuficientes.

La cooperación europea no termina de funcionar como sería deseable. Una prueba iniciada en 2007 entre varios Estados miembros acabó en un punto muerto por las diferencias de opinión en el enfoque metodológico. No obstante, ahora se están adoptando iniciativas para crear una oficina europea de apoyo para cuestiones de asilo y se está trabajando en un manual europeo para misiones de investigación. Existe el propósito de redactar para

algunos países informes conjuntos de la UE.

El proceso en su totalidad es susceptible de mejora, sobre todo en la división del trabajo entre el IND y el Ministerio de Asuntos Exteriores.

### 1.5.3 Conclusiones sobre la gestión de expectativas

El objeto de la gestión de expectativas es dejar claro al ciudadano lo que puede hacer y lo que no puede hacer el Ministerio de Asuntos Exteriores en el campo de los servicios consulares. El ministerio hace además hincapié en esos aspectos donde unas expectativas demasiado altas tienen las mayores consecuencias para la presión de trabajo. Se trata de la política sobre los presos y de la asistencia individual a los holandeses. Desde la nota “Mundo consular en proceso de cambio”, la idea es que los ciudadanos asuman menos riesgos de seguridad gracias a la información y comprendan que las misiones no pueden solucionar todos los problemas.

Esta evaluación de la política pública ha demostrado que el ministerio quería dar forma lo antes posible a la gestión de las expectativas, durante el trayecto recorrido hasta la aparición de la nota y con motivo de las publicaciones en los medios de comunicación. Aunque ahora se ha incluido definitivamente esta cuestión en la agenda, el ministerio ha trabajado menos intensamente en este campo a partir de 2007.

| 47 | También se desprende de esta evaluación de la política pública que la gestión de expectativas pide una dirección central clara. Asimismo, Asuntos Exteriores debe basar más sólidamente la formación de las políticas en investigación y evaluaciones. El ministerio debe procurar además transmitir un mensaje unívoco sobre las tareas consulares y las responsabilidades del ministerio y las misiones. La gestión de expectativas todavía adquirirá más importancia en el futuro si los cambios previstos en la política consular conllevan una reducción de los servicios consulares.



Published by:

Ministry of Foreign Affairs  
P.O. Box 20061 | 2500 EA The Hague  
The Netherlands

[www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob)

© Ministry of Foreign Affairs | July 2011

11BUZ010475 | E | F | S

