

# Toegangswaarde





Amsterdam, september 2018  
In opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken

## Toegangswaarde

De maatschappelijke kosten en baten van het Schengen-visumbeleid voor  
Nederland

Menno van Benthem  
Bert Tieben

A decorative horizontal line graphic consisting of several overlapping, jagged, light grey lines that create a wavy, abstract pattern across the width of the page.

seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

*SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.*

SEO-rapport nr. 2018-80

ISBN 978-90-6733-942-1

**Informatie & Disclaimer**

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

**Copyright © 2018 SEO Amsterdam.** Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via [secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl)

## Samenvatting

*Het visumbeleid heeft een toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie van meer dan 300 miljoen euro per jaar. Nederland krijgt de komende jaren te maken met een matige tot een enorme stijging van het aantal visumaanvragen. Dit rapport onderzoekt opties om het beslisproces voor toelating en de uitvoering van het visumbeleid te optimaliseren.*

### *Wat is de impact van het visumbeleid?*

Het visumbeleid gaat in de kern over twee zaken: wie is visumplichtig en onder welke voorwaarden wordt een visumaanvraag toegekend? Dit rapport onderzoekt de economische impact van het visumbeleid en maatregelen om de opbrengst van het visumbeleid te optimaliseren.

### *Groei in visumaanvragen zet door*

Het aantal visumaanvragen voor kort verblijf in Nederland is de afgelopen jaren sterk toegenomen tot 621 duizend in 2017. Dit is een stijging van 45 procent ten opzichte van 2011. De groei van het aantal visumaanvragen wordt grotendeels veroorzaakt door de toenemende welvaart in opkomende economieën. SEO verwacht dat het aantal visumaanvragen in 2020 is toegenomen tot 700 à 900 duizend en in 2025 tot 0,8 à 2 miljoen.

### *De baten van het visumbeleid zijn hoger dan de kosten*

Het visumbeleid heeft *directe* effecten: de kosten van intake en beoordeling van de visumaanvraag en de inkomsten uit het verstrekken van visa. Deze effecten houden elkaar bijna in evenwicht. Het visumbeleid heeft daarnaast *indirecte* effecten: bezoekers aan Nederland doen consumptieve bestedingen, zakelijke bezoekers dragen daarnaast bij aan de productiezijde van de Nederlandse economie. Het visumbeleid is ook een randvoorwaarde voor het functioneren van de interne markt. Deze effecten zijn baten van meer dan driehonderd miljoen euro per jaar. Het visumbeleid heeft ook *externe* effecten: bezoekers kunnen een dreiging vormen voor de nationale veiligheid, de openbare orde en de volksgezondheid. Ook kan het gaan om illegale migranten. Toerisme veroorzaakt schade en overlast, maar brengt ook culturele baten met zich mee.

### *Kosten en baten verschillen per aanvraagland en reisdoel*

De kosten en baten van visumbeleid zijn niet gelijk verdeeld over alle visumaanvragen. Door beter zicht te krijgen op de factoren die de kosten en baten van een visumaanvraag bepalen, kunnen de beschikbare middelen optimaal worden ingezet. Aanvraaglanden waar de inzet van extra middelen veel kan opleveren, doen jaarlijks een groot aantal aanvragen en laten een sterke groei zien van het aantal aanvragen. Bezoekers uit die landen hebben hoge verwachte baten en een laag risico op kosten. SEO identificeert op basis van deze criteria negen kansrijke aanvraaglanden waaronder India, Rusland, China en Indonesië. Bezoekers met een zakelijk reisdoel zorgen voor meer baten en minder overlast dan bezoekers met een toeristisch of ander reisdoel.

### *Impact op kosten en opbrengsten van diverse beleidsopties*

De verwachte stijging van het aantal visumaanvragen kan gevolgen hebben voor de uitvoering van het visumbeleid. In grote lijnen zijn er drie opties: de inzet van extra middelen, het verlagen van de inzet per aanvraag en het verlagen van het serviceniveau. Op basis van de kosten-batentabel kent de inzet van meer middelen meer voordelen dan de andere opties.



# Inhoud

<b>Samenvatting</b> .....	<b>i</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Visumbeleid in vogelvlucht</b> .....	<b>3</b>
2.1 Juridisch kader.....	3
2.2 Ontwikkeling visumaanvragen 2011-2017 .....	6
2.3 Organisatie visumaanvraagproces.....	9
<b>3 Effecten van het huidige visumbeleid</b> .....	<b>13</b>
3.1 Analyse kader .....	13
3.2 Directe effecten .....	14
3.3 Indirecte effecten.....	17
3.4 Externe effecten .....	20
3.5 Overzichtstabel effecten.....	22
<b>4 Differentiatie van het visumbeleid</b> .....	<b>25</b>
4.1 De optimale inzet van middelen.....	25
4.2 Differentiatie naar land van aanvraag .....	26
4.3 Differentiatie naar reisdoel.....	29
4.4 Combinatie van criteria .....	31
<b>5 Beleidsopties richting 2025</b> .....	<b>33</b>
5.1 Forecast aantal visumaanvragen 2025.....	33
5.2 Beleidsopties.....	36
<b>6 Conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>39</b>
<b>Literatuur</b> .....	<b>43</b>
<b>Bijlage A Visumaanvragen per aanvraagland in 2017</b> .....	<b>45</b>





# 1 Inleiding

*Wat zijn de kosten en opbrengsten voor Nederland van het huidige visumbeleid? Hoe kan het visumbeleid worden geoptimaliseerd? Dit rapport onderzoekt de economische impact van het visumbeleid.*

## Aanleiding

Wie in Amsterdam in de auto stapt, rijdt zonder enige grenscontrole naar Lissabon of naar Litouwen. Het vrije verkeer van personen, goederen en diensten binnen de Schengenzone is een bron van welvaart voor de deelnemende landen. Het reisgemak *binnen* de Schengenzone vraagt echter om strikte controle van de toegang *tot* de Schengenzone. Wanneer de toegangscontrole tot de Schengenzone niet langer geborgd is, komt het vrije verkeer al snel onder druk te staan. Toen grote aantallen Syriërs richting Duitsland trokken, leidde dit tot tijdelijke binnengrenscontroles tussen Duitsland en Oostenrijk. Ook de toestroom van Tunesiërs naar Italië leidde tot binnengrenscontroles, in dit geval tussen Italië en Frankrijk. Eén van de instrumenten om toelating tot de Schengenzone in goede banen te leiden, is de visumplicht.<sup>1</sup>

Waarom vragen vreemdelingen een visum aan? De redenen voor een bezoek aan Nederland zijn divers. Toerisme, zakenreizen en familiebezoek behoren allemaal tot de mogelijkheden. De komst naar Nederland van vreemdelingen met een visum heeft een economische en een sociale impact op de maatschappij. Economische effecten hebben bijvoorbeeld betrekking op de bestedingen van bezoekers (hotels, souvenirs etc.) en op hun bijdrage aan de Nederlandse bedrijvigheid, zoals extra investeringen en internationale handel. Sociale effecten kunnen betrekking hebben op de overlast die bezoekers veroorzaken en op de veiligheidsrisico's die het toelaten van bezoekers met zich meebrengt.

Het aantal visumaanvragen voor kort verblijf in Nederland vertoont de laatste jaren een stijgende trend. Dit resulteerde in 2017 in de verwerking van ruim 620.000 visumaanvragen voor kort verblijf. Prognoses laten zien dat deze groei de komende jaren doorzet. Het is dan ook van belang dat de organisatie die de visumaanvragen verwerkt, in staat is deze groei te accommoderen. Daarnaast biedt deze ontwikkeling mogelijk kansen. Waar levert de inzet van overheidsmiddelen het meest op?

## Onderzoeksvragen

Om inzicht te krijgen in de waarde van het visumbeleid voor Nederland en deze waarde vervolgens te kunnen maximaliseren, heeft het ministerie van Buitenlandse zaken de volgende vragen gesteld aan SEO Economisch Onderzoek:

1. Wat zijn de kosten en opbrengsten voor Nederland van het huidige visumbeleid?
2. a: Welke visumaanvraagsegmenten (zoals bezoekers met een specifieke nationaliteit en/of reisdoelen) hebben het meest positieve saldo van kosten en opbrengsten?  
b: Waar kan Nederland de inzet van middelen het best op richten?

Deze vragen worden beantwoord vanuit een economisch perspectief. De eventuele uitvoering van de onderzochte maatregelen vraagt een weging van economische en overige belangen die buiten

---

<sup>1</sup> Dit onderzoek richt zich uitsluitend op visa voor kort verblijf, gedefinieerd als een verblijf van maximaal 90 dagen gedurende een periode van 180 dagen.

de scope van dit rapport valt. Een eventuele wijziging van de uitvoering van het visumbeleid moet bovendien aan de eisen van het Schengen visumbeleid die op Europees niveau worden vastgesteld. Dit Europese kader is een gegeven voor dit rapport.

### **Methode**

Om de eerste vraag te kunnen beantwoorden, wordt een economische impactanalyse uitgevoerd. Daarbij worden alle effecten van het huidige visumbeleid in kaart gebracht en waar mogelijk gekwantificeerd. Dit is het bruto-effect van het visumbeleid. Om het netto-effect van het visumbeleid te kunnen vaststellen, wordt vervolgens een vergelijking gemaakt met een (denkbeeldige) situatie waarin een ander visumbeleid geldt.

Om de optimale inzet van middelen te kunnen bepalen (vraag 2), worden daarna de kosten en opbrengsten van het visumproces waar mogelijk uitgesplitst naar aanvraagland en reisdoel. Op die manier wordt duidelijk welke segmenten het hoogste maatschappelijke rendement opleveren.

Tot slot wordt een blik geworpen op de toekomst: hoe ontwikkelt het aantal visumaanvragen zich en hoe kan Nederland daar het best mee omgaan? Hiervoor worden enkele scenario's opgesteld en beleidsopties beoordeeld.

De inhoud van dit rapport is gebaseerd op literatuuronderzoek, data-analyse van openbare bronnen en het visaregistratiesysteem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, gesprekken met medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken en interviews met externe stakeholders.

### **Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 begint met een beschrijving van het visumproces vanuit juridisch en organisatorisch perspectief en zet de belangrijkste kengetallen op een rij. In hoofdstuk 3 worden alle economische effecten van het huidige visumbeleid geïnventariseerd. In hoofdstuk 4 wordt gezocht naar een optimale inzet van middelen in het visumproces. Hoofdstuk 5 stelt een prognose op voor het aantal visumaanvragen in 2025 en verkent een aantal beleidsopties om daarmee om te gaan. Hieruit wordt geconcludeerd wat de maatschappelijke waarde van het visumbeleid is voor Nederland. Hoofdstuk 6 besluit met een aantal conclusies en aanbevelingen.

## 2 Visumbeleid in vogelvlucht

*Het aantal door Nederland verwerkte visumaanvragen is in de periode 2011-2017 met 45 procent gestegen naar 621 duizend per jaar. Deze groei van het aantal verstrekte visa is sterker dan in andere Schengenlanden. Nederland is relatief aantrekkelijk als reisbestemming.*

### 2.1 Juridisch kader

De basis voor de visumplicht werd gelegd in 1813. Artikel 7 van het “Besluit afschaffing binnenlandse paspoorten en verdere reglementaire bepalingen ten aanzien van binnen- en buitenlandse paspoorten” bepaalt dat:

*“Vreemdelingen, hier te lande aankomende, zullen de paspoorten, waarvan zij houders zijn, onderwerpen aan het visa van den secretaris van staat, en niet weder kunnen vertrekken, dan na dat op dezelfde wijze zal zijn gekonstateerd, verwaarts zij voornemens zijn te reizen.”*

#### EU Visumcode

Het verdrag van Schengen verplaatste de grenscontrole van de Nederlandse grens naar de buitengrens van het Schengengebied. Daarmee werd de zeggenschap over de voorwaarden voor visumverstrekking verplaatst van nationale overheden naar de EU. Deze voorwaarden zijn vastgelegd in de EU Visumcode. Visaverlening binnen het koninkrijk is geregeld in de Rijkvisumwet. De beslissingsbevoegdheid over individuele visumaanvragen is bij de lidstaten gebleven. De belangrijkste punten uit de Visumcode zijn opgenomen in tekstbox 2.1.

#### Tekstbox 2.1 Kernpunten uit de EU Visumcode

- Een visum geeft recht op een verblijf van maximaal 90 dagen in een periode van 180 dagen.
- Een visum kan worden afgegeven voor één of meerdere bezoeken.
- Een lidstaat is verantwoordelijk voor visumverstrekking i) als het de enige bestemming is ii) als het de belangrijkste bestemming is qua lengte of doel iii) als er geen belangrijkste bestemming is vast te stellen en de lidstaat de eerste bestemming is.
- Een visumaanvrager moet persoonlijk aanwezig zijn voor het indienen van een aanvraag, maar lidstaten mogen deze verplichting in bepaalde gevallen kwijtschelden. Persoonlijke aanwezigheid is in ieder geval vereist wanneer vingerafdrukken moeten worden afgenomen.
- Een visumaanvrager moet zijn of haar aanvraagformulier, reisdocument en foto meenemen, vingerafdrukken laten afnemen, betalen voor het visum, eventueel een ziektekostenverzekering laten zien en ondersteunende documenten overleggen die aantonen:
  - Wat het reisdoel is;
  - Van welke accommodatie gebruikgemaakt wordt;
  - De capaciteit om in eigen onderhoud te kunnen voorzien;
  - De intentie om op tijd te vertrekken.
 Een lidstaat mag de verplichting tot ondersteunende documenten in bepaalde gevallen kwijtschelden.
- De visumaanvraag wordt afgewezen als:

- Iemand niet kan aantonen aan de voorwaarden te voldoen;
  - Een van de documenten vals is of redelijke twijfel oproept;
  - De persoon als een bedreiging wordt gezien van de openbare orde, de nationale veiligheid of de volksgezondheid.
- Schengenlanden werken zoveel mogelijk samen om de vastgestelde voorwaarden op gelijke wijze toe te passen.
  - De prijs van een visum is 60 euro. Er gelden vrijstellingen voor kinderen onder de zes jaar, scholieren, studenten, onderzoekers en jonge leden van NGO's. Voor de meeste landen waarmee een visumfacilitatie-overeenkomst is afgesloten, geldt een gereduceerd tarief van 35 euro, evenals voor kinderen tussen de 6 en 12 jaar.
  - Een externe dienstverlener mag een extra *service fee* in rekening brengen.<sup>2</sup> Deze mag maximaal de helft van de visumprijs bedragen.
  - De verwerking van de visumaanvraag moet in beginsel plaatsvinden binnen 15 dagen. Verlenging van de behandelperiode tot 30 dagen en in uitzonderlijke gevallen tot 60 dagen is mogelijk.
  - Lidstaten moeten voldoende gekwalificeerde staf inzetten om de kwaliteit van dienstverlening te garanderen.
  - Een lidstaat mag op basis van bilaterale afspraken de visumaanvraag afhandelen namens een andere lidstaat, de zogeheten "visumvertegenwoordiging".
  - Samenwerking tussen lidstaten is mogelijk door apparatuur, faciliteiten en staf te delen. Als 'last resort' kan een externe dienstverlener worden ingeschakeld voor de inname van aanvraagdocumenten, maar de beoordeling blijft de verantwoordelijkheid van de lidstaat.
  - Geaccrediteerde, commerciële tussenpersonen mogen visumaanvragen indienen namens anderen, met uitzondering van biometrische informatie.

Bron: Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), inclusief amendementen tot en met 2016.

### Aanpassingen

De Europese Commissie heeft onlangs een voorstel gedaan tot aanpassing van de Visumcode. De hoofdpunten van het voorstel zijn:

- Een verkorting van de maximale verwerkingsperiode van een aanvraag naar 10 dagen;
- De mogelijkheid om een visum 6 maanden van tevoren aan te vragen (i.p.v. 3 maanden);
- Een langere geldigheid van *multiple entry* visa;
- Een verhoging van de visumprijs naar 80 euro;
- Een studie naar de mogelijkheid van volledige digitalisering van het visumaanvraagproces;
- De inzet van externe dienstverleners voor het innemen van de visumaanvraag en retourneren van het visum wordt niet meer als 'last resort' genoemd. (Dit is in lijn met de uitvoeringspraktijk in het Schengengebied, waarbij op grote schaal van deze dienstverleners gebruik wordt gemaakt.);
- De uitvoering van een haalbaarheidsonderzoek naar de mogelijkheid om de visumsticker te vervangen door een elektronisch "e-visum";
- Een expliciete link tussen medewerking van derde landen aan de terugkeer van irreguliere migranten en het visumbeleid.

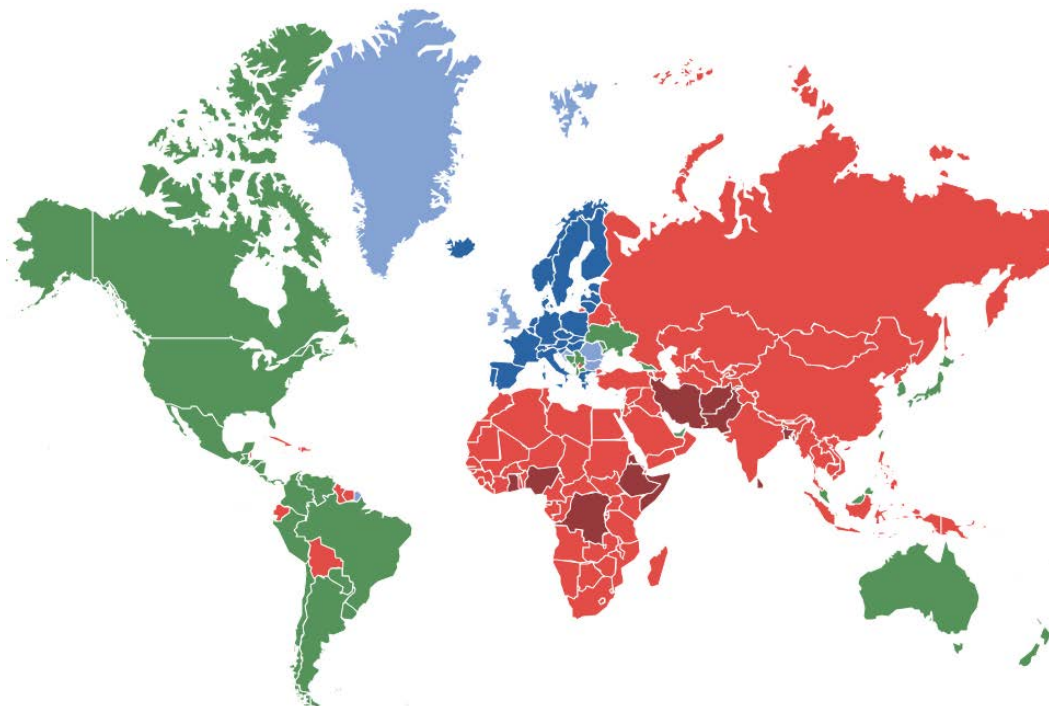
<sup>2</sup> Externe dienstverleners zijn internationaal opererende commerciële bedrijven die worden ingezet en aangestuurd door het ministerie van Buitenlandse Zaken, in het visumproces voor de inname van visumaanvragen en het uitreiken van de visa.

Een ander Commissievoorstel dat onlangs is aangenomen is de invoering van het European Travel Information and Authorisation System (ETIAS). Dit is een reisautorisatie die zal gaan gelden voor bezoekers uit visumvrije landen. Het doel van ETIAS is om de veiligheid te vergroten en illegale migratie te beperken door bepaalde controles uit te voeren op bezoekers uit visumvrije landen voordat zij aankomen in de Schengenzone.

### Visumplichtige landen

Niet elke potentiële bezoeker van het Schengengebied is visumplichtig. Burgers van het Schengen-gebied zijn per definitie vrijgesteld, maar ook veel andere landen zijn vrijgesteld van de visumplicht. De wenselijkheid van dergelijke vrijstellingen wordt van geval tot geval bekeken door de Europese Commissie.<sup>3</sup> Hierbij spelen verschillende criteria een rol: mogelijke economische baten, het risico op illegale immigratie, veiligheidsrisico's, de waarborging van mensenrechten in het betreffende land en regionale consistentie. Landen in Noord-Amerika, Oceanië en grote delen van Zuid-Amerika zijn op dit moment vrijgesteld van visumplicht. Landen in Afrika en de meeste landen in Azië zijn visumplichtig. Voor enkele landen, zoals Iran en Afghanistan, geldt een additionele visumplicht. Reizigers uit deze landen die in het Schengengebied slechts overstappen op een ander vliegtuig, hebben een luchthaventransitvisum (LTV) nodig. De huidige status per land is weergegeven in figuur 2.1.

**Figuur 2.1** Met name Aziatische en Afrikaanse landen zijn visumplichtig voor de Schengenzone.



Bron: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en)  
 Legenda:  
 donkerblauw = Schengenland  
 lichtblauw = EU-land buiten Schengengebied, visumvrij  
 groen = land vrijgesteld van visumplicht  
 lichtrood = visumplichtig land  
 donkerrood = visumplichtig land, inclusief luchthaventransitvisumplicht

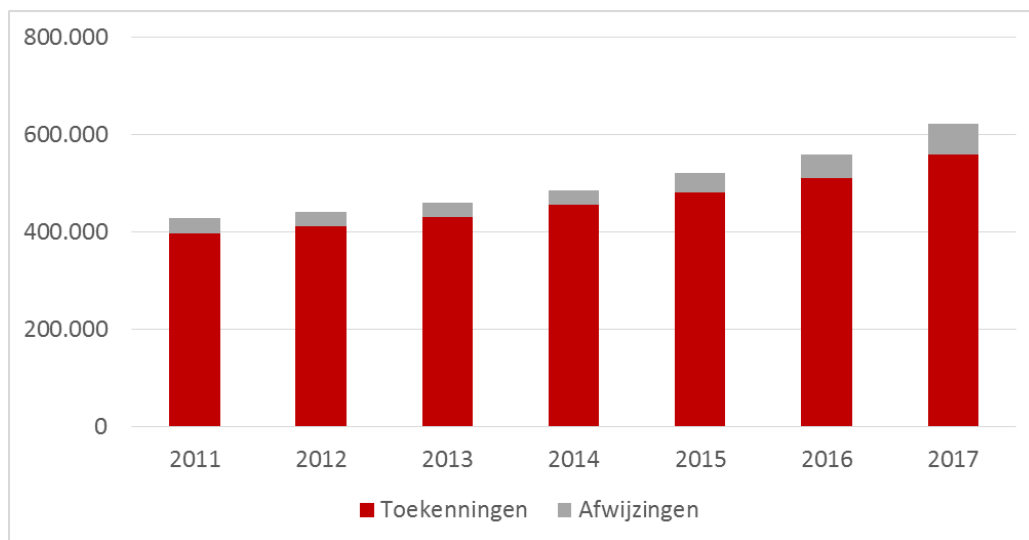
<sup>3</sup> De Europese Commissie kan een voorstel tot visumliberalisatie opstellen. Dit wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de Raad van Ministers en het Europees Parlement.

## 2.2 Ontwikkeling visumaanvragen 2011-2017

### Visumaanvragen Nederland

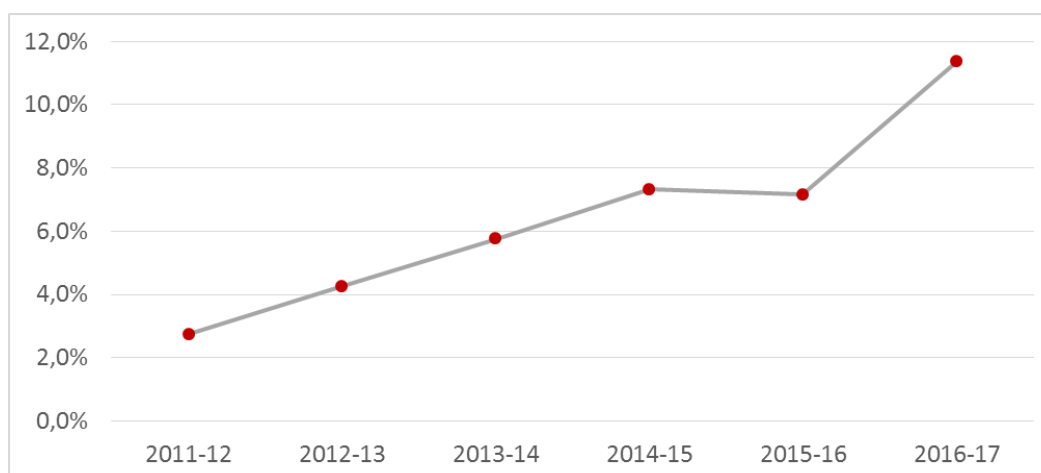
De Europese Commissie publiceert elk jaar statistieken over het aantal visumaanvragen en verwante cijfers.<sup>4</sup> Deze geven een duidelijk beeld van de ontwikkeling van het Nederlandse visumproces. Het aantal visumaanvragen is tussen 2011 en 2017 gestegen van 428.000 naar 621.000. Dat is een stijging van ruim 45 procent (figuur 2.2). De stijging van jaar tot jaar neemt ook toe. In 2012 was de stijging van het aantal aanvragen ten opzichte van het jaar ervoor nog 2,8 procent. In 2017 was de stijging ten opzichte van het jaar ervoor toegenomen tot 11,3 procent (figuur 2.3). Het deel van de aanvragen dat afgewezen wordt, steeg in dezelfde periode licht: van 7,4 procent in 2011 naar 10,1 procent in 2017. Het aantal verstrekte visa is daardoor met 45 procent gestegen in de periode 2011-2017.

**Figuur 2.2** Het aantal visumaanvragen steeg tussen 2011 en 2017 met 45 procent.



Bron: Visastatistieken Europese Commissie 2011-2017.

<sup>4</sup> Data van voor 2011 zijn niet gebruikt voor dit onderzoek, omdat deze gebaseerd zijn op een andere indeling van soorten visa.

**Figuur 2.3** Het aantal visumaanvragen stijgt (bijna) elk jaar sneller.

Bron: Visastatistieken Europese Commissie 2011-2017.

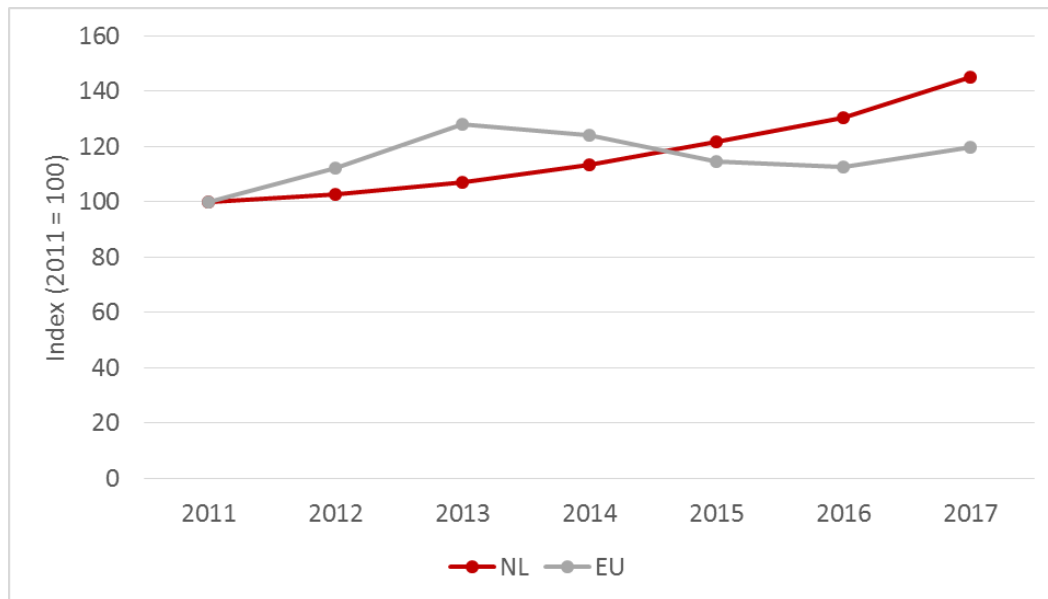
### Visumaanvragen Nederland in relatie tot de Schengenzone

De ontwikkeling van het aantal visumaanvragen voor de Schengenzone als geheel wijkt sterk af van de Nederlandse cijfers. Het aantal visumaanvragen piekte in 2013 op 17,3 miljoen. Daarna daalde het aantal aanvragen licht gedurende een aantal jaar, om in 2017 weer licht te stijgen naar 16,2 miljoen. De relatieve ontwikkeling van het aantal aanvragen voor Nederland en de EU is weergegeven in figuur 2.4, waarbij 2011 als basisjaar is gehanteerd.

De stijging van het aantal visumaanvragen voor Nederland kan dus niet verklaard worden door een algemene stijging van het aantal bezoeken aan de Schengenzone. Er lijkt eerder sprake te zijn van een verplaatsing van bezoeken: sommige landen ontvangen meer bezoekers, andere juist minder. De vijf grootste stijgers en dalers in absolute zin zijn weergegeven in tabel 2.1. Hieruit blijkt dat Nederland van alle Schengenlanden op Frankrijk na de grootste stijging heeft doorgemaakt in de periode 2013-2017. Andere landen, zoals Finland en Griekenland, zien juist een sterke daling van het aantal visumaanvragen.

Waarom de ontwikkeling per land zover uiteenloopt, is niet met zekerheid te zeggen. Waarschijnlijk speelt hier een combinatie van factoren. Ten eerste is er wereldwijd een structurele trend zichtbaar van toenemend toerisme. Deze is het sterkst in opkomende economieën buiten de Schengenzone. Alle Schengenlanden zien het aantal visumaanvragen hierdoor stijgen, maar sommige meer dan andere. Dit kan te maken hebben met hun relatieve aantrekkelijkheid als reisbestemming en met hun relatieve kwaliteit van dienstverlening en toegankelijkheid op het gebied van visumaanvragen. Zo kan het uitgebreide netwerk van Franse diplomatieke posten hebben bijgedragen aan de grote stijging van het aantal visumaanvragen voor Frankrijk. Ook kan een rol spelen dat sommige landen, zoals Nederland, relatief vaker een multiple entry visum verstrekt (zie figuur 2.5). Ten tweede kan de visumplicht voor specifieke landen recent zijn ingevoerd of afgeschaft. Zo is het aannemelijk dat de afschaffing van de visumplicht voor Oekraïners een groot effect heeft op het aantal visumaanvragen voor Polen. Ten derde spelen er zaken die specifiek zijn voor de bilaterale verhoudingen tussen landen. Zo zal Nederland bovenmatig profiteren van toenemend toerisme uit Indonesië en is de daling van het aantal visumaanvragen voor Finland grotendeels toe te schrijven aan ontwikkelingen in Rusland.

**Figuur 2.4** Het aantal visumaanvragen voor Nederland stijgt sneller dan voor de Schengenzone als geheel in de periode 2011-2017.



Bron: Visastatistieken Europese Commissie 2011-2017.

**Tabel 2.1** Nederland heeft op één na grootste stijging visumaanvragen van de Schengenzone.

Land	Verandering aantal visumaanvragen 2013-2017	Veranderingspercentage 2013-2017
<i>Grootste stijgers</i>		
1. Frankrijk	1.133.208	44 %
2. Nederland	162.607	35 %
3. Portugal	104.081	65 %
4. Zweden	47.804	24 %
5. Denemarken	47.348	45 %
<i>Grootste dalers</i>		
1. Finland	-742.441	-47 %
2. Griekenland	-501.820	-33 %
3. Spanje	-455.899	-22 %
4. Polen	-303.049	-27 %
5. Italië	-186.569	-9 %

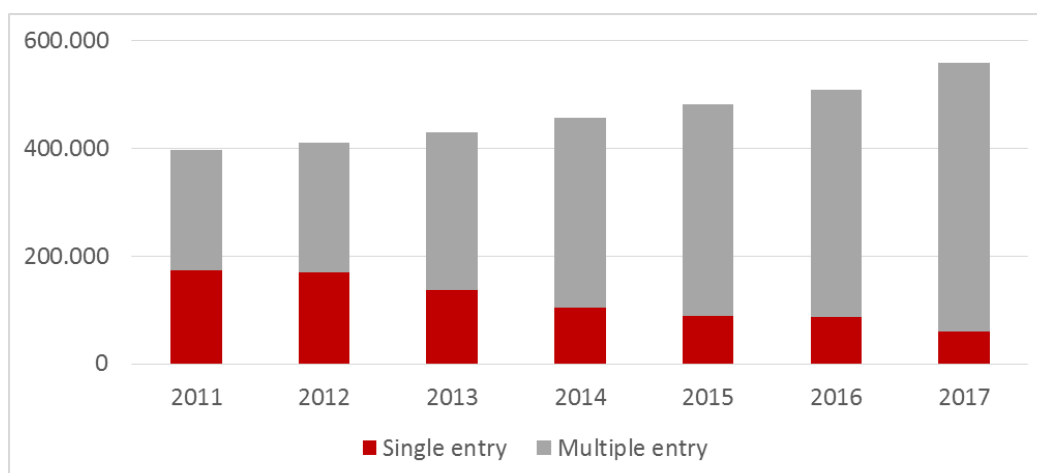
Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van visastatistieken Europese Commissie 2013-2017.

### Single en multiple entry

Het aantal door Nederland verstrekte visa kan worden uitgesplitst naar *single entry* en *multiple entry* visa. Het aandeel multiple entry visa is in de periode 2011-2017 gestegen van 57 naar 91 procent (figuur 2.5). Dit betekent in de praktijk dat het aantal bezoeken aan Nederland nog sneller is gestegen dan het aantal visumaanvragen.



**Figuur 2.5** Het aandeel multiple entry visa steeg in de periode 2011-2017 tot 91 procent.



Bron: Visastatistieken Europese Commissie 2011-2017.

Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal keren dat een bezitter van een multiple entry visum (MEV) Nederland daadwerkelijk bezoekt. Op basis van enquêtes onder MEV-houders (EC, 2013) schat de Europese Commissie het aantal bezoeken op één per jaar. Hiervan uitgaande is de bepalende variabele voor het aantal bezoekers de geldigheidsduur van het MEV. De EU-visumcode stelt een maximum aan de duur van vijf jaar. Daarbinnen zijn landen vrij om de geldigheid van een MEV zelf vast te stellen. De geldigheid van door Nederland behandelde visumaanvragen in 2017 is weergegeven in tabel 2.2. Ervan uitgaande dat deze verdeling door de jaren heen redelijk constant is, bezochten houders van een Nederlands visum Nederland in 2017 ruim 800.000 keer. Het totaal aantal bezoekers was uiteraard vele malen groter, omdat visumvrije bezoekers en bezoekers met een visum uit een ander Schengenland in deze berekening niet zijn meegenomen.

**Tabel 2.2** De meeste MEV's aangevraagd in 2017 zijn minder dan twee jaar geldig.

Geldigheid	# single entry visa 2017	# multiple entry visa 2017
1-30 dagen	4.161	1.697
31-90 dagen	58.902	172.737
91-180 dagen	4.709	86.487
181-365 dagen	1	52.611
1-2 jaar	0	143.078
2-3 jaar	0	37.038
3-4 jaar	0	23.150
4-5 jaar	0	37.185
<b>Totaal</b>	<b>67.773</b>	<b>553.983</b>

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van interne informatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

## 2.3 Organisatie visumaanvraagproces

De minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de inhoud en uitvoering van het Schengenvisumbeleid. Bij het uitvoeringsproces zijn verschillende partijen betrokken. In grote lijnen bestaat het visumaanvraagproces uit de volgende stappen:

1. Het *indienen* van een ingevuld aanvraagformulier met bijbehorende documenten door de visumaanvrager. Dit kan gebeuren bij het frontoffice van een consulaire post of bij een externe dienstverlener (indien deze lokaal actief is voor Nederland);
2. De *verwerking* van de aanvraag door de externe dienstverlener of het frontoffice. Medewerkers van het frontoffice zijn gestationeerd op de ambassades en consulaten van de visumplichtige landen. Zij zijn verantwoordelijk voor de intake van de aanvraagformulieren en bijbehorende documenten en voor de (eventuele) uitreiking van de visa. Naast de interne frontoffice-medewerkers is een groot aantal externe dienstverleners (EDV's) actief. Deze bureaus zijn gevestigd in visumplichtige landen en vergemakkelijken het indienen van een visumaanvraag. De aanvrager hoeft bijvoorbeeld minder ver te reizen om zijn aanvraag in te dienen. Het is dan ook aannemelijk dat EDV's hebben bijgedragen aan de stijging van het aantal visumaanvragen;
3. De *beoordeling* van de aanvraag door het backoffice. Medewerkers van het backoffice ontvangen de dossiers van het frontoffice en maken op grond van het dossier hun afweging. Oorspronkelijk zaten de medewerkers van het backoffice op dezelfde locaties als het frontoffice. Sinds 2013 zijn zij echter werkzaam in zeven Regionale Service Organisaties (RSO's).<sup>5</sup> Deze RSO's hebben elk een verzorgingsgebied van tussen de 12 en 36 landen. Op dit moment is er een volgende centralisatieslag gaande. De RSO's worden één voor één ondergebracht in de Centrale Service Organisatie (CSO) in Den Haag. Naar verwachting zullen in 2020 alle RSO's zijn opgegaan in het CSO. Het backoffice is verantwoordelijk voor de beoordeling van de visumaanvragen;
4. Eventuele "*voorlegging*" van een dossier aan de IND. In een aantal gevallen is ook de IND betrokken bij het beoordelen van een visumaanvraag. Van de mogelijkheid tot voorlegging wordt onder andere gebruikgemaakt als zaken aan de orde komen bij een visumaanvraag die RSO's op afstand zelf niet goed kunnen beoordelen. Een ander type voorlegging vindt plaats bij politiek of publicitair gevoelige aanvragen, zoals van hoge officials, potentiële haatpredikers, personen in het nieuws et cetera. Het derde type voorlegging vindt plaats als de aanvrager geregistreerd is in het Schengensignaleringsstelsel. In dat geval kijkt de IND of de reden van signalering een visumverstrekking in de weg staat. De voorleggingen betreffen slechts een klein deel van het totale aantal visumaanvragen; op jaarbasis gaat het om ongeveer 2.000 voorleggingen;
5. De *uitreiking* van het visum of *afwijzing* van de visumaanvraag. Het backoffice besluit, eventueel na voorlegging aan de IND, tot uitreiking of afwijzing en geeft dit besluit door aan het frontoffice;
6. Eventueel *bezwaar of beroep* tegen het besluit bij de IND. De IND behandelt de bezwaar- en beroepszaken namens het ministerie van Buitenlandse Zaken. Ook het aantal bezwaar- en beroepszaken is klein ten opzichte van het totaal aantal visumaanvragen, met ongeveer 9.000 zaken per jaar.

De Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV) voert daarnaast diverse taken uit om het primaire proces van visumaanvraagverwerking goed te laten functioneren. Zo is er een 24/7-Contactcenter gevestigd op het departement. Dit centrum is dag en nacht bereikbaar voor vragen van bezoekers aan Nederland die een visum hebben of willen aanvragen en andere consulaire vragen, bijvoorbeeld van Nederlanders in het buitenland. DCV houdt zich ook bezig met het maken, bijstellen en beïnvloeden van het visumbeleid en voert de regie over het uitvoerende proces.

<sup>5</sup> De zeven regio's zijn: West-Europa, Oost-Europa, Noordelijk Afrika, Zuidelijk Afrika, het Midden-Oosten, het Westelijk Halfrond (de Amerika's) en Zuid-Azië (inclusief Oceanië).

De stijging van het aantal visumaanvragen heeft gezorgd voor een toename van de hoeveelheid werk voor met name het frontoffice en het backoffice. Een groot deel van het frontoffice-werk is echter overgenomen door EDV's, waardoor de netto hoeveelheid werk voor het frontoffice is afgenomen. Voor het backoffice geldt dit niet. De samenvoeging van de individuele backoffices tot RSO's (en in de toekomst tot CSO) maakt het wel makkelijker voor medewerkers om taken van elkaar over te nemen en zo pieken in het aantal aanvragen op te vangen.

Het uitbesteden van het frontoffice-werk en het centraliseren van het backoffice-werk hebben beide gezorgd voor lagere kosten en een grotere efficiëntie. De keerzijde is dat door het oprichten van een frontoffice en backoffice het directe contact tussen medewerkers van het ministerie en de aanvrager van het visum beperkter is. Dit kan betekenen dat medewerkers minder informatie krijgen over de motieven en de betrouwbaarheid van de aanvrager. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een nieuwe werkwijze uitgerold om dit te ondervangen, het Informatie Ondersteund Beslissen.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Informatie Ondersteund Beslissen verwijst naar het betrekken van extra informatie om vast te stellen of een visumaanvraag aan de voorwaarden voldoet. Het ondersteunt de beslismedewerker met een alertering op zowel kansen als risico's. Hiermee kan het ministerie van Buitenlandse Zaken beter en sneller op kort verblijf visa beslissen. De gegevens van aanvrager / referent uit de visumaanvraag worden tegen informatie aangehouden die is opgenomen in een speciaal daarvoor ingerichte database, de Buitenlandse Zaken Analyse Omgeving (BAO). Op basis van de BAO-check krijgt de beslismedewerker teruggekoppeld of aanvraag extra snel kan worden afgehandeld of een intensieve behandeling nodig heeft.



## 3 Effecten van het huidige visumbeleid

*De uitvoeringskosten van het visumproces bedragen 37,5 miljoen euro en liggen daarmee 6,7 miljoen euro hoger dan de inkomsten. De toegevoegde waarde van de bestedingen van bezoekers met een Nederlands visum is naar schatting een kleine driehonderd miljoen euro per jaar. Bezoekers met een zakelijk motief bevorderen daarnaast de economische activiteit in ons land, een effect met een toegevoegde waarde van enkele tientallen miljoenen euro's.*

### 3.1 Analyse kader

#### Uitgangspunten

1. De inhoud van het visumbeleid bestaat in de kern uit een antwoord op twee vragen: wie is visumplichtig en wanneer wordt een visumaanvraag toegekend? Voor het huidige visumbeleid geldt op hoofdlijnen het volgende:
  - Burgers uit Schengenlanden en uit overige landen zonder visumplicht mogen vrij reizen binnen de Schengenzone;
  - Burgers van visumplichtige landen dienen een visumaanvraag in bij één Schengenland om toegang te krijgen tot de gehele Schengenzone;
  - Schengenlanden kennen een aanvraag toe (of wijzen een aanvraag af) op basis van criteria gezamenlijk vastgesteld door alle landen in de Schengenzone;
  - Een bezitter van een Schengenvisum mag vrij reizen binnen de gehele Schengenzone.
2. In de huidige analyse wordt alleen gekeken naar de effecten van het visumbeleid op de Nederlandse samenleving. Het verstrekken of weigeren van visa heeft uiteraard ook effecten op de visumplichtige landen zelf en op de andere Schengenlanden. Deze effecten blijven hier echter buiten beschouwing.
3. Bij het kwantificeren van de effecten wordt 2017 waar mogelijk als referentiejaar gehanteerd. Als voor 2017 geen cijfers beschikbaar zijn, wordt gebruikgemaakt van het meest recente jaar waarvoor cijfers beschikbaar zijn.

#### Counterfactual

Om het *netto* effect van het huidige visumbeleid te bepalen, moeten de effecten van het huidige beleid worden vergeleken met een alternatieve situatie waarin een ander visumbeleid van toepassing is: de counterfactual. Pas dan wordt duidelijk welk deel van de gerealiseerde effecten is toe te schrijven aan het huidige beleid. In dit hoofdstuk wordt in eerste instantie gekeken naar de *bruto* effecten van dit beleid. Dat wil zeggen dat de relevante gerealiseerde effecten die verband houden met het visumbeleid worden geïdentificeerd en waar mogelijk gekwantificeerd. Deze worden vervolgens kwalitatief vergeleken met de situatie van voor 1995, toen het Schengenverdrag in werking trad. Het visumbeleid werd toen niet op EU-niveau, maar op nationaal niveau vormgegeven. Elk land had een eigen visumprocedure, er was geen vrij verkeer binnen de Schengenzone en een bezoeker had voor elk land een ander visum nodig. In hoofdstuk 4 wordt op een andere manier naar de netto effecten van beleid gekeken. De effecten van verschillende beleidsopties binnen het overkoepelende Schengensysteem worden daar vergeleken.

Een voorbeeld kan het verschil tussen bruto- en netto-effecten verduidelijken. Onder het huidige visumbeleid bezoekt een  $x$ -aantal toeristen Nederland met een visum. Bij een alternatief visumbeleid is het aantal toeristen gelijk aan  $y$ . Het bruto-effect van het huidige visumbeleid is dan het bezoek van  $x$ -toeristen. Het netto-effect is gelijk aan het bezoek van  $(x-y)$  toeristen.

### Soorten effecten

Bij een economische impactanalyse worden doorgaans drie soorten effecten onderscheiden: directe, indirecte en externe effecten. Het nut van deze driedeling is het inzicht dat hiermee wordt verkregen in de manier waarop effecten ontstaan, wie de kosten draagt van een effect en wie de vruchten ervan plukt. Ook worden dubbelstellingen van effecten voorkomen.

*Directe effecten* zijn bij economische impactanalyses de effecten op de markt waar de primaire transactie of activiteit plaatsvindt. In het algemeen gaat het dan om de verkoop van bepaalde goederen of diensten aan een bepaalde doelgroep. In het geval van visumbeleid is dat de transactie waarbij de visumaanvrager de visumverstrekker betaalt en in ruil daarvoor een visum ontvangt.

*Indirecte effecten* ontstaan op andere markten dan de primaire markt. Hierbij gaat het om effecten die ‘doorgegeven’ worden vanuit de directe effecten. Als ontvangers van visa Nederland bezoeken, betekent dit bijvoorbeeld een omzetting voor de horeca. Deze omzetting is een *voormaats* indirect effect. Daarnaast kan er ook sprake zijn van *achternaartse* indirecte effecten. Wanneer het aantal visumaanvragen stijgt, zijn er meer werknemers nodig om deze aanvragen te verwerken. Deze werknemers zijn als het ware de toeleveranciers van de instantie die visumaanvragen verwerkt en hun arbeid is een input voor het visumproces. Extra werkgelegenheid is daarom een achterwaarts indirect effect van het visumbeleid op de arbeidsmarkt.

*Externe effecten* zijn effecten die niet via markten worden doorgegeven, maar buiten markten om optreden. Een bekend voorbeeld is milieuvervuiling. Dit vindt vaak plaats zonder dat de vervuiler ervoor betaalt en zonder dat degene die er schade van ondervindt (de burger) ervoor wordt gecompenseerd. In het geval van visumverstrekking kan het bijvoorbeeld gaan om overlast als gevolg van toerisme of om veiligheidsrisico's als gevolg van spionage. Omdat externe effecten niet op een markt worden verhandeld, zijn ze vaak lastig in geld uit te drukken. Om ze toch in euro's te kunnen uitdrukken, moet voor elk effect apart worden gezocht naar een alternatieve waarderingsgrondslag. Het ontbreken van een markt betekent dat externe effecten vaak groter of kleiner zijn dan maatschappelijk wenselijk is. De veroorzaker van een negatief extern effect hoeft namelijk niet te betalen voor de schade die hij teweegbrengt en de veroorzaker van een positief extern effect wordt niet beloond voor de gevolgen van zijn handelen.

## 3.2 Directe effecten

Zoals hierboven aangegeven, beperken de directe effecten zich in deze analyse tot de markt voor visumverstrekking. De opbrengsten op deze markt zijn gelijk aan de inkomsten voor het ministerie van Buitenlandse Zaken uit het verstrekken van visa. De kosten zijn gelijk aan de uitvoeringskosten voor het ministerie bij het visumaanvraagproces.

### Inkomsten en uitgaven

De uitgaven aan het visumaanvraagproces worden niet als zodanig geregistreerd binnen het ministerie. De uitgaven zijn daarom geschat op basis van een eenmalig intern onderzoek van het ministerie naar de uitgaven gedurende de periode 2012-2014. De resultaten van dat onderzoek zijn door SEO geëxtrapoleerd naar het referentiejaar 2017, waarbij zoveel mogelijk rekening is gehouden met de veranderingen die zich in de tussenliggende periode hebben voorgedaan. De inkomsten zijn berekend door het aantal in 2017 uitgereikte visa te vermenigvuldigen met de wettelijk vastgelegde prijzen.

De uitvoeringskosten van het visumproces bedragen 37,5 miljoen euro en liggen daarmee 6,7 miljoen euro hoger dan de inkomsten, die bijna 31 miljoen euro bedragen. De uitkomsten van de berekening zijn weergegeven in tabel 3.1. Onder de tabel is per post een korte toelichting gegeven op de berekeningen.

**Tabel 3.1** Het verwerken van visumaanvragen kost het ministerie van Buitenlandse Zaken netto 2,4 miljoen euro per jaar.

Type uitgaven / inkomsten	Aantal	Prijs (euro)	Totaalbedrag (euro)
1. Lokaal personeel	200	47.250	9.450.000
2. Uitgezonden personeel	70	157.500	11.025.000
3. DCV-staf	22,25	73.500	1.635.375
4. Stickerbeheer	1	73.500	73.500
5. IND	47,25		3.000.000
6. Overhead	340,5	17.650	6.009.825
7. 24/7 Contactcenter			1.000.000
8. NVIS-afschrijving (10 jaar)			1.000.000
9. NVIS-uitgaven (jaarlijks)			3.000.000
10. BVV			628.000
11. Kosten e-kassa			1.000.000
12. Overige visumkosten			1.662.500
13. Aftrekpost: kosten MVV			-2.000.000
<b>Totaal</b>			<b>37.484.200</b>
14. Inkomsten gewone visa	467.988*	60	28.079.305
15. Inkomsten facilitatievisa	76.315*	35	2.671.031
<b>Totaal</b>			<b>30.750.337</b>
<b>Saldo</b>			<b>-6.733.864</b>

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van interne stukken van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

\* Bij deze aantallen is rekening gehouden met het gegeven dat circa 14 procent van de visa gratis wordt verstrekt.

1. *Lokaal personeel*: de medewerkers die lokaal worden ingehuurd door een lokale post om te ondersteunen bij de visumafgifte. Het gaat hier voornamelijk om frontoffice-medewerkers. In 2014 waren dit 255 medewerkers die gemiddeld 45.000 euro kostten. Het aantal is naar beneden bijgesteld als gevolg van de reorganisaties. De kosten zijn gecorrigeerd voor inflatie.
2. *Uitgezonden personeel*: de RSO-medewerkers die de beoordeling van de visumaanvragen uitvoeren. In 2014 waren dit 56 medewerkers die gemiddeld 150.000 euro kostten. Het aantal is naar

boven bijgesteld als gevolg van het toegenomen aantal aanvragen. De kosten zijn gecorrigeerd voor inflatie.

3. *DCV-staf*: de beleidsafdeling van het ministerie. Het aantal medewerkers is constant verondersteld. De kosten zijn gecorrigeerd voor inflatie.
4. *Stickerbeheer*: het beheer van de visumstickers. Het aantal medewerkers is constant verondersteld. De kosten zijn gecorrigeerd voor inflatie.
5. *IND*: de werkzaamheden van de IND in verband met de voorleggingen en bezwaar en beroep. Het totaalbedrag was in 2014 niet gerelateerd aan het aantal medewerkers of anderszins verder uitgesplitst. Daarom is deze post constant verondersteld.
6. *Overhead*: dit betreft een allocatie per medewerker van algemene overheidskosten zoals huisvesting en kantoorbenodigdheden. De prijs is gebaseerd op de “Handleiding overheidstarieven 2018”.
7. *24/7 Contactcenter*: deze post is niet meegenomen in het onderzoek uit 2014. Het bedrag is gebaseerd op totale kosten van 4 miljoen euro, waarvan 25 procent toegerekend is aan de visumplichtigen.
8. *NVIS-afschrijving (10 jaar)*: de afschrijving van investeringen in het IT-systeem. Deze bedroegen eerder 2 miljoen euro per jaar. Die afschrijvingsperiode is inmiddels echter voorbij. De nieuwe investeringslasten zijn beduidend lager en geschat op 1 miljoen euro per jaar.
9. *NVIS-uitgaven (jaarlijks)*: de lopende uitgaven aan onderhoud en aanpassingen van IT-systemen. Deze zijn constant verondersteld ten opzichte van 2014.
10. *BVV*: de Basisvoorziening Vreemdelingen. Elke bezoeker van Nederland wordt in dit systeem geregistreerd. Visumplichtige bezoekers maken een relatief klein deel uit van de totale kosten. Deze zijn constant verondersteld ten opzichte van 2014.
11. *Kosten e-kassa*: de e-kassa is geïntroduceerd in 2015 en kost jaarlijks ongeveer 1 miljoen euro.
12. *Overige visumkosten*: een restpost voor overige kosten gerelateerd aan het visumproces. Ongeveer de helft hiervan betreft materiaalkosten. Deze post is met 25 procent verhoogd, gebaseerd op de stijging van het totaal aantal afgegeven visa.
13. *Aftrekpost: kosten MVV*: dit is een vergoeding die het ministerie ontvangt van de IND voor het werk dat wordt verricht aan Machtigingen Voorlopig Verblijf (MVV's). De kosten die hiervoor gemaakt worden maken onderdeel uit van de andere posten en zijn niet te isoleren. Omdat de vergoeding niet rechtstreeks gerelateerd is aan de kosten, is deze constant verondersteld.
14. *Inkomsten gewone visa*: het aantal aangevraagde visa in 2017, gecorrigeerd voor het aantal visa uit facilitatielanden.<sup>7</sup> Het precieze aantal is afkomstig uit de statistieken gepubliceerd door de Europese Commissie. Ongeveer 14 procent van de visa wordt gratis verstrekt.
15. *Inkomsten facilitatievisa*: het aantal aangevraagde facilitatievisa in 2017. Het precieze aantal is afkomstig uit de statistieken gepubliceerd door de Europese Commissie. Ongeveer 14 procent van de visa wordt gratis verstrekt.

Om het negatieve saldo van 6,7 miljoen euro op waarde te schatten, moet overigens rekening gehouden worden met het voorstel van de Europese Commissie om de vergoeding voor het afgeven van visa te verhogen naar 80 euro per visum (zie paragraaf 2.1). Deze prijsverhoging kan ervoor zorgen dat de opbrengsten van de visumverstrekking ongeveer kostendekkend zijn, rekening houdend met een beperkte stijging van de kosten.

<sup>7</sup> Medio 2018 zijn er facilitatie-overeenkomsten met de volgende landen: Albanië, Armenië, Azerbaidjan, Bosnië en Herzegovina, Kaapverdië, Georgië, Macedonië, Moldavië, Montenegro, Oekraïne, Rusland en Servië. Een deel van deze landen is inmiddels visumvrij.



### Vergelijking met de counterfactual

Het aantal visumaanvragen is bij het huidige visumbeleid waarschijnlijk kleiner dan in een pré-Schengensituatie, waar het visumbeleid en de toegang tot een land nationaal geregeld zijn. Visumplichtige bezoekers kunnen Nederland in de huidige situatie namelijk bezoeken met een visum van een ander Schengenland. Dit voorkomt dat bezoekers die meerdere Schengenlanden bezoeken, meerdere visumaanvragen moeten indienen.

Een groter aantal visumaanvragen zou extra kosten met zich meebrengen, maar ook extra opbrengsten. De opbrengsten van visumaanvragen zijn geheel variabel (d.w.z. geheel afhankelijk van het aantal visumaanvragen), terwijl de kosten voor een deel vast zijn (d.w.z. onafhankelijk van het aantal visumaanvragen, denk hierbij aan kosten voor IT en overhead). Op grond van tabel 3.1 kan niet met zekerheid vastgesteld worden hoe de verhouding vast-variabel ligt. Het is echter aannemelijk dat de extra kosten per extra visumaanvraag lager liggen dan de extra opbrengsten. Bij een groter aantal visumaanvragen kan er ook efficiënter gewerkt worden, waardoor de variabele kosten per eenheid zullen afnemen. In dat geval leidt een groter aantal visumaanvragen tot een positiever kosten-batensaldo.

## 3.3 Indirecte effecten

De indirecte effecten van het visumbeleid komen hoofdzakelijk voort uit de economische activiteiten van de mensen die Nederland bezoeken. Ten eerste doen bezoekers uitgaven in Nederland als consumenten, ten tweede leveren sommige bezoekers een bijdrage aan de productiezijde van de Nederlandse economie. Bij deze effecten gaat het zowel om visumplichtige bezoekers als om bezoekers die visumvrij mogen reizen. In welke categorie een bezoeker valt, wordt immers bepaald door het visumbeleid.

Daarnaast is het voeren van een gezamenlijk visumbeleid op EU-niveau een noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van de interne markt.

### Toeristische bestedingen

Het CBS publiceert jaarlijks cijfers over toeristische bestedingen in de Nederlandse economie. Cijfers over 2017 zijn op het moment van schrijven echter nog niet beschikbaar. In 2016 bedroegen de totale toeristische bestedingen 76 miljard euro, waarvan 21 miljard euro werd besteed door buitenlandse bezoekers.

De daadwerkelijke economische impact op Nederland betreft echter niet de totale bestedingen, maar slechts de toegevoegde waarde ervan. Wanneer een toerist bijvoorbeeld in een Nederlandse winkel een artikel koopt dat door de winkelier geïmporteerd is uit een ander land, komt een groot deel van de opbrengsten niet ten goede aan de Nederlandse economie, maar aan het exporterende land. Het CBS heeft de toegevoegde waarde van bestedingen in de toeristische sector voor 2016 vastgesteld op 32,7 procent.<sup>8</sup> Hiermee komt de toegevoegde waarde van alle toeristische bestedingen op 25 miljard euro en voor buitenlandse bezoekers op 7 miljard euro.

---

<sup>8</sup> Dit percentage vertoont een lichte stijging door de jaren heen. In 2012 was de toegevoegde waarde nog gelijk aan 29 procent. Daarna bedroeg de stijging gemiddeld bijna 1 procent per jaar.

Welk deel van deze 7 miljard euro afkomstig is van visumplichtige bezoekers, is niet precies bekend. Een gedegen inschatting van de totale bestedingen van visumplichtige bezoekers vereist een bottom-up benadering, waarbij voor elk type bezoeker apart bepaald wordt wat deze gemiddeld besteedt. Dit kan vervolgens geaggregeerd worden tot de totale bestedingen. Dergelijke data zijn echter niet beschikbaar. Daarom wordt in dit hoofdstuk een schatting gemaakt op basis van beschikbare, algemene kengetallen. Het resultaat hiervan is een inschatting van de orde van grootte. Dit is voldoende voor de doeleinden van dit hoofdstuk: het verkrijgen van een beeld van het belang van dit effect ten opzichte van de andere effecten. In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de verschillen *tussen* typen bezoekers en de lessen die hieruit getrokken kunnen worden voor het visumbeleid.

In paragraaf 2.2 werd het aantal bezoeken aan Nederland door visumplichtige bezoekers in 2017 geschat op 800.000. Het meest recente empirisch onderzoek naar bestedingen van buitenlandse bezoekers in Nederland werd uitgevoerd door NBTC Holland Marketing (NBTC, 2015) op basis van enquêtes. NBTC schatte de gemiddelde bestedingen van een buitenlandse bezoeker over 2014 op 726 euro per bezoek. De bestedingen van toeristen uit visumplichtige landen zijn gemiddeld beduidend groter dan die van toeristen uit niet-visumplichtige landen. Bezoekers uit de top-5 van visumplichtige landen (China, India, Indonesië, Rusland en Turkije) waren in 2017 samen goed voor 51 procent van het totaal aantal verstrekte visa. Bezoekers uit deze landen besteedden gemiddeld 1.228 euro per persoon per bezoek. Wanneer dit bedrag als gemiddelde wordt gebruikt voor alle visumplichtige bezoekers, komen de totale bestedingen over 2017 uit op 982 miljoen euro.

Tot slot moet nog rekening worden gehouden met het feit dat van de bestedingen niet het gehele bedrag meegeteld mag worden als effect op de Nederlandse economie. Ten eerste komt een deel van de bestedingen niet ten goede aan de Nederlandse economie omdat ze worden gedaan bij buitenlandse bedrijven. Dit is bijvoorbeeld het geval als een bezoeker met een buitenlandse vliegmaatschappij naar Nederland reist. Het NBTC (2015) schat dit effect op 8,4 procent van de totale bestedingen. Omdat visumplichtige landen relatief ver van Nederland vandaan liggen, is het effect voor deze landen naar verwachting groter. Hierover zijn echter geen cijfers beschikbaar. SEO rekent daarom met 10 procent van de totale bestedingen. Na doorvoering van deze correctie bedragen de totale bestedingen nog 884 miljoen euro. Hiermee is de schatting van de bestedingen compleet. Wanneer ook hier wordt uitgegaan van een toegevoegde waarde van 32,7 procent, was de totale toegevoegde waarde van de bestedingen door visumplichtige toeristen in 2017 gelijk aan 289 miljoen euro.

Hoewel deze schatting gebaseerd is op een aantal vereenvoudigingen en ruwe schattingen, kan op basis hiervan met een redelijk vertrouwen geconcludeerd worden dat de bijdrage van de visumplichtige bezoekers aan de Nederlandse economie via hun consumptieve bestedingen enkele honderden miljoenen euro's per jaar bedraagt.

### **Productieve activiteiten**

Bezoekers die met een zakelijk motief naar Nederland komen, kunnen een additioneel effect op de Nederlandse economie hebben. Hun bezoek kan namelijk leiden tot additionele handel tussen Nederland en hun land van herkomst. Dit kan op diverse manieren een positief effect hebben op de

Nederlandse economie: een toename van de export, een kostendaling van grondstoffen en/of half-fabricaten door goedkopere import, een verhoogd nut voor consumenten door een bredere keus aan producten als gevolg van import et cetera.

Dit effect is op basis van beschikbare informatie niet te kwantificeren. Dit vereist ofwel casus-specifiek onderzoek naar de gevolgen van zakelijke bezoeken ofwel een econometrische analyse van het verband tussen bezoeken vanuit een bepaald land en de internationale handel tussen Nederland en dat land.

In gevallen als deze wordt vaak de vuistregel gehanteerd dat voor dergelijke diffuse, afgeleide effecten de grootte van het afgeleide effect (productieve activiteit) tussen de nul en dertig procent bedraagt van het primaire effect (toeristische bestedingen). In dit geval zou het dan gaan om maximaal 2 miljard euro per jaar voor alle bezoekers en maximaal 100 miljoen euro per jaar voor de visumplichtige bezoekers. Hoewel dit een weinig betrouwbare schatting is, kan het een bruikbare benadering zijn wanneer beleidsbeslissingen genomen moeten worden op basis van kosten-baten-afwegingen.

### **Europese interne markt**

De kern van de interne markt wordt gevormd door de vier vrijheden: vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal binnen de EU. De interne markt trad officieel in werking op 1 januari 1993, hoewel het realiseren van de voorgenomen reikwijdte een nog altijd voortdurend proces is. Met name het vrije verkeer van diensten kent nog enkele belemmeringen (EC, 2015).

Voor het in stand houden van de interne markt is een gezamenlijk visumbeleid van de lidstaten in combinatie met bewaking van de EU-grenzen noodzakelijk. Dit is de enige manier om personen binnen de Unie vrij te laten reizen zonder dat ongewenste personen het grondgebied van lidstaten kunnen betreden. Wanneer een van beide elementen niet goed functioneert, zullen landen opnieuw binnengrenscontroles gaan instellen. Toen grote aantallen Syriërs richting Duitsland trokken, leidde dit bijvoorbeeld tot tijdelijke binnengrenscontroles tussen Duitsland en Oostenrijk. Ook de toestroom van Tunesiërs naar Italië leidde tot binnengrenscontroles, in dit geval tussen Italië en Frankrijk. Hierdoor wordt ook het vrije verkeer van goederen beperkt.

De baten van de interne markt zijn dus mede het gevolg van het huidige visumbeleid. Het CPB heeft in 2008 een schatting gemaakt van deze baten (Straathof et al., 2008). De Nederlandse economie is volgens deze schatting tot en met 2005 met 4-6 procent extra gegroeid als gevolg van de interne markt. Dit effect loopt in de toekomst verder op, mogelijk zelfs tot 17 procent. Kanttekening hierbij is dat dit effect is berekend vanaf 1958, toen de Europese Economische Gemeenschap werd opgericht met het Verdrag van Rome. De Europese Commissie schat de extra economische groei als gevolg van de interne markt voor de EU-15 in de periode 1993-2006 op 2,2 procent (Ilzkovitz et al., 2007).

### **Vergelijking met de counterfactual**

De bovengenoemde indirecte effecten zijn alle drie sterk afhankelijk van het gezamenlijke EU-visumbeleid. Doordat een bezoeker met één visum in de hele Schengenzone terecht kan, is het makkelijker geworden om meerdere landen te bezoeken. Ook voor inwoners van de Schengenzone

is het makkelijker geworden om zich binnen de Schengenzone te verplaatsen, omdat er geen grenscontroles meer zijn. Het visumbeleid vergroot dus zowel de consumptieve bestedingen als de bijdrage aan de productiezijde van de Nederlandse economie. Zoals eerder opgemerkt is het huidige visumbeleid een noodzakelijke (maar niet voldoende) voorwaarde voor de Europese interne markt. Deze baten zijn dus ook afwezig in de counterfactual.

### 3.4 Externe effecten

De belangrijkste externe effecten veroorzaakt door visumplichtige bezoekers zijn op te delen in vier hoofdcategorieën:

- Risico's voor de nationale veiligheid, openbare orde en volksgezondheid;
- Illegale migratie;
- Schade en overlast als gevolg van toerisme;
- Culturele baten.

Zoals aangegeven in paragraaf 3.1, bestaan voor externe effecten over het algemeen geen markten. Daarom zijn ze ook moeilijk te kwantificeren. Deze effecten worden daarom opgenomen als PM (*pro memorie*) posten in de effectentabel. Dit wil zeggen dat ze wel van belang zijn, maar niet kwantificeerbaar binnen de kaders van dit onderzoek.

#### **Nationale veiligheid, openbare orde en volksgezondheid**

De komst van (al dan niet visumplichtige) bezoekers naar Nederland kan een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Dit is bijvoorbeeld het geval als een bezoeker geheime inlichtingen verzamelt of terroristische motieven heeft voor zijn bezoek. Een persoon met dergelijke bedoelingen zal een dergelijk reismotief proberen te verhullen. Bij de toetsing van visumaanvragen wordt hierop getoetst door te kijken naar zaken als de aannemelijkheid van het reisdoel en de echtheid van de documenten. Op die gronden worden aanvragen afgewezen, maar in hoeveel gevallen daarmee een aantasting van de nationale veiligheid is voorkomen, is niet kwantificeerbaar. Cijfers over concrete gevallen waarin een waarschijnlijk veiligheidsrisico is geïdentificeerd of juist over het hoofd gezien, zijn strikt vertrouwelijk en waren dan ook niet beschikbaar voor dit onderzoek.

Visa kunnen ook geweigerd worden als een verstoring van de openbare orde dreigt. Dit kan onder meer het geval zijn als de komst van een bezoeker voor maatschappelijke onrust zorgt. In 2015 werden bijvoorbeeld de visa ingetrokken van drie salafistische imams die waren uitgenodigd om een lezing te geven in Nederland.<sup>9</sup>

Bezoekers kunnen ook een bedreiging vormen voor de volksgezondheid. Hierbij kan gedacht worden aan tropische ziektes die bezoekers met zich meedragen en mogelijk verspreiden onder inwoners van de EU.

#### **Illegale migratie**

Een andere mogelijkheid bij het toelaten van visumplichtige bezoekers is dat zij Nederland niet binnen de afgesproken termijn verlaten. Zij verdwijnen dan 'onder de radar' en bevinden zich als illegale migrant in Nederland. Er zijn enkele onderzoeken bekend naar de kosten van migratie en

---

<sup>9</sup> Kamerbrief 29 754 nr. 303.

asielzoekers, maar deze zijn voornamelijk gericht op andere aspecten van migratie. Sommige studies concentreren zich op de kosten van het asielaanvraagproces, andere op het beroep dat de migrant doet op sociale voorzieningen in Nederland. Het is echter de vraag welk deel van de bezoekers dat via deze route Nederland inkomt, daadwerkelijk asiel aanvraagt. Een migrant die geen asiel aanvraagt, ontvangt geen verblijfsstatus en maakt geen gebruik van sociale voorzieningen. Bestaande onderzoeken zijn dan ook niet geschikt om een kwantitatieve uitspraak te doen over de grootte van dit effect.

### **Schade en overlast toerisme**

Toerisme kan naast de hierboven beschreven positieve effecten ook diverse negatieve effecten hebben. De grootschalige aanwezigheid van toeristen kan de leefbaarheid voor de lokale bevolking verminderen door zaken als geluidsoverlast, een toename van criminaliteit en extreme drukte op toeristische locaties. Ook kan er verdringing optreden op de woningmarkt en in de detailhandel doordat aanbieders zich steeds meer richten op toeristen. Tot slot treedt er milieuschade op zoals een toename van (zwerf)afval, een lokale toename van fijnstofconcentraties en een mondiale stijging van de CO<sub>2</sub>-uitstoot (met name als gevolg van vliegreizen).

De omvang van deze effecten is sterk locatieafhankelijk. Zo is bekend dat het aantal inwoners van Venetië sinds de Tweede Wereldoorlog met 75 procent gedaald is.<sup>10</sup> In gebieden met relatief weinig toerisme zijn deze effecten daarentegen verwaarloosbaar. SEO (2017) onderzocht deze effecten voor de gemeente Amsterdam en concludeerde dat ze daar inderdaad optreden, maar vooral in specifieke buurten. Ook zijn deze effecten beperkt gecorreleerd met de recente toename van het aantal toeristen.

### **Culturele baten**

Bezoek aan Nederland brengt ook een breed spectrum aan culturele baten met zich mee. De mogelijkheid van interculturele uitwisseling, het wederzijds bekend raken met elkaars cultuur door persoonlijk contact tussen bewoners en bezoekers, het aanhalen van banden met familie in andere landen, de *branding* van Nederland en de export van Nederlandse normen en waarden zijn allemaal positieve gevolgen van bezoeken aan Nederland.

### **Vergelijking met de counterfactual**

Een aantal externe effecten is in omvang toegenomen als gevolg van het huidige visumbeleid. Een groter aantal bezoekers leidt tot meer schade en meer overlast, maar ook tot meer culturele baten. Voor andere externe effecten is dit moeilijker te zeggen.

Op het gebied van risico's voor de nationale veiligheid, openbare orde en volksgezondheid en de kans op illegale migratie is geen eenduidige relatie te leggen met het huidige visumbeleid. Enerzijds is Nederland meer afhankelijk geworden van andere landen bij het beoordelen van visumaanvragen. Wanneer deze landen dat niet goed doen (teveel aanvragen onterecht honoreren of teveel weigeren) heeft Nederland daar last van. Het is niet bekend hoe goed andere landen op dit gebied presteren. Het Schengen-visumbeleid betekent op zijn minst dat Nederland minder directe controle heeft over de risico's op het gebied van veiligheid, openbare orde en de volksgezondheid. Nederland kan een visum afgegeven door een ander Schengenland intrekken of een territoriale beperking

---

<sup>10</sup> <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/11/10/er-zijn-altijd-meer-toeristen-dan-inwoners-in-venetie-5226092-a1531258>.

opleggen, maar dat is een moeilijker proces dan weigering vooraf. Anderzijds is het aannemelijk dat de toegenomen samenwerking en informatie-uitwisseling tussen lidstaten op het gebied van veiligheid heeft geleid tot een betere beoordeling van de visumaanvragen. Al met al is het relatieve effect van het visumbeleid hier min of meer neutraal.

### 3.5 Overzichtstabel effecten

Dit hoofdstuk heeft de economische impact van visumverstrekking bepaald door alle directe, indirecte en externe effecten in kaart te brengen. Tabel 3.2 vat deze effecten samen. De directe effecten hebben betrekking op de kosten en opbrengsten van de visumverstrekking voor het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het saldo van deze kosten en opbrengsten is negatief met circa € 6,7 miljoen. Bij de voorziene verhoging van de kosten van visa zoals Europees afgesproken, zal dit negatieve saldo omslaan in een positief saldo (*ceteris paribus*). Ten opzichte van een nationaal visumbeleid zijn zowel de kosten als de opbrengsten lager.

De indirecte effecten hebben de belangrijkste economische impact. Deze impact loopt via de bestedingen van de bezoekers die ons land bezoeken. De toegevoegde waarde van deze bestedingen bedraagt ongeveer zeven miljard euro per jaar. Het aandeel van de bezoekers met een Nederlands visum is naar schatting een kleine driehonderd miljoen euro. Bezoekers met een zakelijk motief bevorderen daarnaast de economische activiteit in ons land. Dit effect bedraagt naar schatting maximaal twee miljard euro aan toegevoegde waarde, waarvan enkele tientallen miljoenen euro's toegeschreven kunnen worden aan bezoekers met een Nederlands visum. Verder is het huidige visumbeleid een noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van de Europese interne markt. Dit levert enkele procenten extra economische groei op.

De grootste onzekerheid zit aan de kant van de externe effecten. Deze studie identificeert vier effecten in deze categorie: risico's op het terrein van de nationale veiligheid, de openbare orde en de volksgezondheid, de kans op illegale migratie, schade en overlast als gevolg van toerisme en diverse culturele baten. Sommige van deze effecten worden versterkt door het huidige visumbeleid, voor andere effecten is de impact min of meer neutraal. De totale omvang van deze effecten valt niet te kwantificeren. Daarom zijn deze als PM-post opgenomen in Tabel 3.2.

Tabel 3.2 Effecten van het huidige visumbeleid

Type	Effect	Omvang (2017)	In vergelijking met de counterfactual...
<i>Direct</i>	Kosten visumproces	€ 37,5 miljoen	Zijn de uitvoeringskosten lager
	Inkomsten uit visumverstreking	€ 30,8 miljoen	Zijn de opbrengsten lager
<i>Indirect</i>	Toegevoegde waarde bestedingen	Totaal: € 7 miljard, Bezoekers met NL-visum: € 289 miljoen	Is de toegevoegde waarde groter
	Bijdrage productie	Totaal: < € 2 miljard, Bezoekers met NL-visum: < € 100 miljoen	Is de bijdrage aan de productie groter
	Voorwaarde interne markt	Enkele procenten economische groei	Is de economische groei hoger
<i>Extern</i>	Veiligheid, openbare orde, volksgezondheid	PM (negatief)	Is het effect neutraal
	Illegale migratie	PM (negatief)	Is het effect neutraal
	Schade en overlast toerisme	PM (negatief)	Is er meer schade en overlast
	Culturele baten	PM (positief)	Zijn er hogere culturele baten

Bron: SEO Economisch Onderzoek





## 4 Differentiatie van het visumbeleid

*Bij de verdeling van middelen voor het beslisproces voor visumverstrekking verdienen de volgende landen prioriteit: Turkije, India, Rusland, China, Indonesië, de Filipijnen, Thailand, Koeweit en Oman. Bezoekers met een zakelijk reisdoel zorgen voor meer baten en minder overlast dan bezoekers met een toeristisch of ander reisdoel. Van de bovengenoemde landen hebben China en India zowel relatief als absoluut de meeste zakelijke bezoekers.*

### 4.1 De optimale inzet van middelen

In het vorige hoofdstuk is gekeken naar de kosten en baten van het visumbeleid als geheel. Daarbij werd impliciet verondersteld dat de uitvoering van het visumbeleid in alle situaties gelijk is. In werkelijkheid hoeft dit niet zo te zijn. Binnen de randvoorwaarden van wettelijke verplichtingen en internationale samenwerkingsovereenkomsten heeft Nederland de ruimte om de behandeling van visumaanvragen te differentiëren. Sommige aanvragen kunnen bijvoorbeeld extra snel verwerkt worden, terwijl andere juist extra kritisch worden bekeken. Door een dergelijke differentiatie van de middelen voor de visumverstrekking verstandig toe te passen, worden de baten van visumverstrekking gemaximaliseerd en de negatieve effecten geminimaliseerd.

De mogelijkheden voor optimalisatie liggen in de praktijk vooral bij het aantrekken van bezoekers die baten genereren voor Nederland. Dit kan op veel verschillende manieren gebeuren, zoals:

- De doorlooptijd van een visumaanvraag kan worden verkort;
- De moeite die het kost om een visumaanvraag in te dienen kan worden verkleind, omdat er bijvoorbeeld minder documenten hoeven te worden overgelegd;
- De aanvrager kan worden ondersteund bij het indienen van zijn aanvraag;
- Het consulaat kan extra diensten aanbieden zoals een informatief gesprek met de lokale handelsattaché;
- Er kunnen promotiecampagnes worden georganiseerd om Nederland onder de aandacht te brengen.

Een voorbeeld van een succesvol initiatief op dit gebied is de “Orange Carpet Visa Facility”.<sup>11</sup> Op lokaal niveau worden bedrijven geselecteerd om deel te nemen aan het programma. Voor medewerkers van deze bedrijven wordt het aanvraagproces vereenvoudigd, zijn gunstige voorwaarden van toepassing en is extra dienstverlening mogelijk.

Bij het weren van bezoekers die voor netto maatschappelijke kosten zorgen, zijn de mogelijkheden voor differentiatie beperkt. Er wordt juist internationaal samengewerkt om waar mogelijk uniforme procedures te hanteren.

Als er van buitenaf geen beperking wordt opgelegd aan de inzet van middelen (mensen, geld, IT-systemen etc.), kan worden gezocht naar de optimale *hoeveelheid* middelen. Deze ligt op het punt waar de baten die de extra inzet van middelen opleveren, gelijk zijn aan de kosten die verbonden zijn aan de inzet van die middelen. Het beschikbare budget voor de verwerking van visumaanvragen is de afgelopen jaren echter verlaagd en groeit niet automatisch mee met het aantal aanvragen

<sup>11</sup> <https://www.netherlandsandyou.nl/travel-and-residence/visas-for-the-netherlands/orange-carpet-visa>

Daarom is bij het van belang te kijken naar slimme manieren om te differentiëren waar mogelijk, zoals het gericht faciliteren van bepaalde aanvraagsegmenten waar de opbrengsten het hoogst zijn. Uiteraard geldt daarbij dat de voorwaarden<sup>12</sup> voor het verkrijgen van een visum voor alle aanvragers hetzelfde blijven en dat voor alle aanvragen geldt dat het ministerie van Buitenlandse Zaken klantgericht en professioneel het proces uitvoert.

De allocatie van middelen kan op grond van verschillende criteria plaatsvinden. Dit hoofdstuk kijkt naar twee criteria voor differentiatie: het land waar de visumaanvraag plaatsvindt en het reisdoel van de aanvrager. Dit hoofdstuk is dan ook geen volledige analyse, maar slechts een eerste verkenning van de mogelijkheden om te differentiëren in de uitvoering van het visumbeleid.

## 4.2 Differentiatie naar land van aanvraag

Een voor de hand liggend criterium om visumbeleid te differentiëren is het land waar de visumaanvraag wordt gedaan. Dit komt bijna, maar niet helemaal, overeen met de nationaliteit van de aanvrager. Een visum mag bij elke Nederlandse visumpost worden aangevraagd. Als een aanvrager zich in een land bevindt waar hij geen staatsburger van is, of als zijn eigen land geen Nederlands consulaat heeft, zullen land van aanvraag en nationaliteit dus uiteenlopen.

Het nut van differentiatie in het beslisproces voor visumverstrekking is afhankelijk van het potentieel van het betreffende land. Dit potentieel hangt in grote lijnen af van vier factoren:

1. Het aantal visumaanvragen dat jaarlijks gedaan wordt in een aanvraagland;
2. De verwachte en/of potentiële stijging van het aantal visumaanvragen (in het eerste geval is reeds een stijgende trend zichtbaar; in het tweede geval niet, maar is er wel een grote bevolking die Nederland mogelijk zou willen en kunnen bezoeken);
3. De verwachte baten per bezoeker uit het land van aanvraag;
4. Het (gemiddelde) risico dat gepaard gaat met een bezoek van een visumaanvrager uit het aanvraagland.

### Ad 1: aantal aanvragen

In 2017 werden visumaanvragen voor Nederland gedaan vanuit 86 landen. Het aantal aanvragen was zeer ongelijk over deze landen verdeeld. De top-5 was goed voor 47,9 procent van de aanvragen, de top-10 voor 66,7 procent. Daarentegen bedroeg het aantal aanvragen uit de 25 'kleinste' landen minder dan 1 procent van het totaal. De complete lijst met visumaanvragen (en toekenningen) is opgenomen in bijlage A.

### Ad 2: stijging van het aantal aanvragen

Over de periode 2011-2017 steeg het aantal visumaanvragen van 428 duizend naar 621 duizend per jaar, een stijging van 45 procent (zie paragraaf 2.2). In tabel 4.1 is voor dezelfde periode weergegeven wat de stijging per land was. Wanneer deze tabel naast de tabel in bijlage A wordt gelegd, blijkt dat de uitkomsten sterk overeenkomen. De top-10 van beide tabellen is bijna gelijk. Alleen Zuid-Afrika, nummer 9 in de lijst van aanvraaglanden, is niet vertegenwoordigd in de tabel van snelste stijgers (Zuid-Afrika staat op een 22<sup>e</sup> plek met een stijging van 2.849 aanvragen, wat gelijk is aan 18,3 procent. Saoedi-Arabië heeft ondanks een beperkt aantal aanvragen in absolute zin (12 duizend in 2017) een sterke groei doorgemaakt de afgelopen jaren).

<sup>12</sup> Deze voorwaarden zijn toegelicht in tekstbox 2.1 in hoofdstuk 2.

**Tabel 4.1** Grootste aanvraaglanden maken ook de grootste stijging door (2011-2017).

Aanvraagland	Verandering aantal visumaanvragen 2011-2017	Veranderingspercentage 2011-2017
1. India	35.116	99,8%
2. Turkije	32.014	77,1%
3. Indonesië	18.743	97,4%
4. Filippijnen	16.406	80,0%
5. Verenigde Arabische Emiraten	13.208	276,3%
6. Rusland	11.072	20,3%
7. Iran	9.156	67,4%
8. Marokko	9.130	80,4%
9. China	8.806	21,3%
10. Saoedi-Arabië	7.847	171,7%

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van visastatistieken Europese Commissie 2011-2017.

Naast een groot aantal landen waar het aantal aanvragen is gestegen, is het aantal aanvragen in ongeveer twintig landen aanzienlijk gedaald. In landen als Georgië en Oekraïne komt dit doordat de visumplicht is afgeschaft. Voor andere landen, zoals Bangladesh en Sri Lanka, is de oorzaak van de daling onduidelijk.

### Ad 3: bestedingen

De verwachte baten van een bezoeker zijn zeer divers, zoals besproken in hoofdstuk 3. Voor een eerste indruk zijn de bestedingen per bezoeker een redelijke benadering van deze baten. Over de bestedingen per land van aanvraag is echter weinig bekend. Het enige bekende onderzoek naar dit onderwerp is van het NBTC (2015). De resultaten zijn opgenomen in tabel 4.2.

**Tabel 4.2** Consumptieve bestedingen van bezoekers aan Nederland (2012-2014).

Land	Bestedingen per bezoeker per dag	Bestedingen per bezoeker per verblijf	Bestedingen totaal (mln. euro)
België	€ 117	€ 320	€ 585
Duitsland	€ 112	€ 442	€ 1.723
Frankrijk	€ 227	€ 636	€ 461
Italië	€ 232	€ 911	€ 458
Spanje	€ 239	€ 891	€ 353
Verenigd Koninkrijk	€ 240	€ 668	€ 1.240
Scandinavië	€ 248	€ 716	€ 338
Rusland*	€ 255	€ 1.173	€ 230
Overig Europa	€ 252	€ 836	€ 1.107
Verenigde Staten	€ 343	€ 1.180	€ 1.170
Canada	€ 392	€ 1.396	€ 200
Brazilië	€ 298	€ 1.017	€ 141
Japan	€ 457	€ 1.323	€ 195
China* (incl. Hongkong)	€ 328	€ 1.256	€ 313
Overig intercontinentaal**	€ 382	€ 1.505	€ 1.597

Bron: NBTC (2015).

\* = visumplichtig.

\*\* = gedeeltelijk visumplichtig.

Op basis van deze tabel kunnen geen ‘harde’ conclusies worden getrokken. Wel zijn bepaalde patronen te herkennen. Landen in West-Europa en Scandinavië zijn verantwoordelijk voor de meeste bestedingen, maar de bestedingen per dag en per verblijf liggen relatief laag. Intercontinentale bezoekers besteden relatief veel per verblijf en per dag, maar de totale bestedingen in absolute zin zijn kleiner. Rusland neemt een middenpositie in tussen de twee groepen.

#### Ad 4: risico's

Er zijn meerdere indicatoren beschikbaar om de hoogte van de risico's in te schatten die verbonden zijn aan het toelaten van bezoekers. De eerste indicator is het percentage visumaanvragen dat wordt toegewezen. In bijlage A (tabel A.1) is voor elk aanvraagland het toekenningspercentage opgenomen. Tabel 4.3 geeft in grote lijnen de verdeling van de landen over de verschillende risicocategorieën. Hieruit blijkt dat de tien landen met de meeste aanvragen ook relatief hoge toelatingspercentages kennen.

**Tabel 4.3** Landen met veel aanvragen hebben ook hoge toewijzingspercentages.

Toewijzingspercentage	Aantal aanvraaglanden	Aantal aanvraaglanden in top-10
> 90%	28	7
80 – 90%	20	1
70 – 80%	15	2
60 – 70%	8	0
< 60%	15	0

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van visastatistieken Europese Commissie 2017.

Ook de reden van weigering wordt voor elke visumaanvraag geregistreerd. In 2017 werden ruim 64 duizend aanvragen geweigerd. Hiervoor zijn 62 verschillende redenen opgegeven. Tien van deze redenen kwamen meer dan duizend keer voor. Deze top-10 is weergegeven in tabel 4.4. Zeven van de tien weigeringsredenen zijn een gevolg van het niet-voldoen aan de formele eisen. Daarnaast komt het risico op migratie of fraude veel voor als weigeringsredenen.

**Tabel 4.4** De meeste aanvragen worden afgewezen omdat niet aan de formele eisen is voldaan of vanwege het migratierisico.

Weigeringsreden	Aantal weigeringen	Weigeringscategorie
1. Onvoldoende informatie verschaft	12.632	Niet aan formele eisen voldaan
2. Terugkeer niet aannemelijk	12.316	Migratierisico
3. Binding land van herkomst onvoldoende	12.040	Migratierisico
4. Hoofdverblijf in Nederland niet bewezen	5.861	Niet aan formele eisen voldaan
5. Twijfel echtheid documenten	4.423	Frauderisico
6. Onvoldoende financiële middelen betrokkene	3.805	Niet aan formele eisen voldaan
7. Nagelaten documenten te overleggen	2.816	Niet aan formele eisen voldaan
8. Hotelreservering vervallen	2.195	Niet aan formele eisen voldaan
9. Relatie referent niet aangetoond	1.932	Niet aan formele eisen voldaan
10. Doel vervallen	1.386	Niet aan formele eisen voldaan

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van interne informatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

### Selectie kansrijke landen

Op basis van bovenstaande criteria kan een selectie van kansrijke landen worden gemaakt, die in aanmerking komen voor extra stimuleringsmaatregelen. Aan dergelijke landen kunnen bijvoorbeeld de volgende eisen worden gesteld:

- Onderdeel van de top-20 van grootste aanvraaglanden;
- Minimaal 20 procent groei over de periode 2011-2017;
- Een toekenningpercentages van minimaal 90 procent.

Op basis van de gebruikte data zouden in dat geval de volgende negen landen aan deze vereisten voldoen: Turkije, India, Rusland, China, Indonesië, de Filipijnen, Thailand, Koeweit en Oman.

## 4.3 Differentiatie naar reisdoel

Een andere mogelijke grond voor differentiatie van het beslisproces voor visumverstrekking is het reisdoel van een bezoeker. Het door een visumaanvrager opgegeven reisdoel wordt bij elke visumaanvraag geregistreerd. Tabel 4.5 bevat de top-10 van geregistreerde reisdoelen voor 2017. Toerisme is met afstand het meest voorkomende doel, gevolgd door commerciële doeleinden en familiebezoek. Het NBTC (2015) hanteert een eenvoudiger indeling, bestaande uit vakantie, zakelijk en overig. Wanneer “toerisme” en “familiebezoek” beide worden gerekend tot vakantie en “commercieel” en “professionele redenen” beide tot zakelijk, komen de percentages redelijk overeen. Duidelijk is in ieder geval dat vakantie veruit de belangrijkste reden is voor een visumaanvraag, gevolgd door zakelijk bezoek.

Tabel 4.5 Bijna de helft van de visumaanvragen was in 2017 gerelateerd aan toerisme.

Reisdoel	# aanvragen	% van het totaal
1. Toerisme	293.974	47,3%
2. Commercieel	120.902	19,5%
3. Familiebezoek	111.734	18,0%
4. Professionele redenen	61.635	9,9%
5. Uitnodiging	16.508	2,7%
6. Cultureel/Uitwisseling	7.417	1,2%
7. Sportwedstrijd	4.882	0,8%
8. Officieel, politiek	2.728	0,4%
9. Bijzondere omstandigheden	782	0,1%
10. Doorreis / Transit	691	0,1%
<b>Totaal</b>	<b>621.253</b>	<b>100,0%</b>

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van interne informatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het NBTC heeft door middel van enquêtes ook inzicht verkregen in de bestedingen van bezoekers per reisdoel voor de periode 2012-2014. Deze zijn weergegeven in tabel 4.6. Door het grote aantal vakantiegangers zijn de totale bestedingen van deze groep het grootst. Zakelijke reizigers besteden het meest per verblijf en per dag. Overige bezoekers besteden minder dan zakelijke reizigers, maar meer dan vakantiegangers.

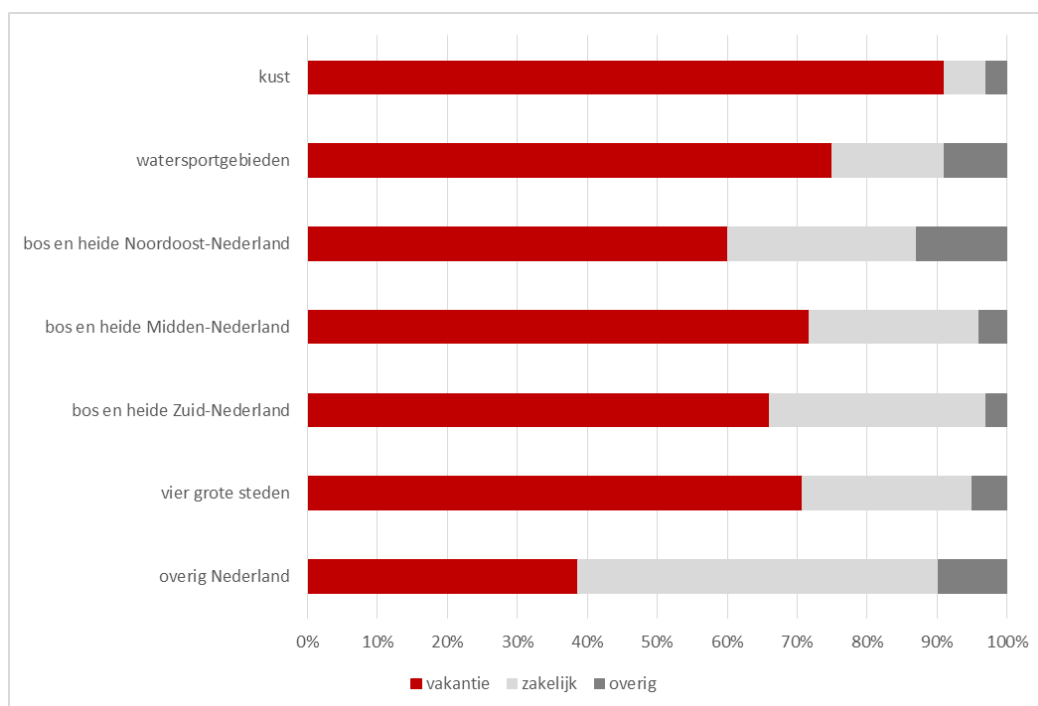
Tabel 4.6 Zakelijke reizigers besteden het meest per verblijf en per dag.

Reisdoel	Totale uitgaven (miljoen euro)	Uitgaven per verblijf (euro)	Uitgaven per dag (euro)
Vakantie	5.730	599	180
Zakelijk	3.685	1.035	307
Overig	695	868	195

Bron: NBTC (2015).

Een derde aspect gemeten door het NBTC is de regio binnen Nederland waar bezoekers met verschillende reisdoelen verblijven. Dit is bijvoorbeeld van belang voor het spreiden van bezoekers om de overlast van toerisme te beperken. Figuur 4.2 toont dat bezoekers met verschillende reisdoelen ongelijk verdeeld zijn over de regio's. Toeristen komen veel aan de kust en in de grote steden, terwijl zakelijke reizigers vaker in het bos, op de heide en in andere delen van Nederland te vinden zijn.

Figuur 4.2 Aan de kust zitten voornamelijk vakantiegangers; zakelijke reizigers domineren in "overig Nederland".



Bron: NBTC (2015).

Bovenstaande informatie kan gecombineerd worden met de effectentabel uit hoofdstuk 3 (tabel 3.2) om tot differentiatie van het beslisproces te komen. Dan wordt duidelijk dat zakelijke reizigers het meest in aanmerking komen voor beleid dat bezoek stimuleert, om de volgende redenen:

- Zakelijke reizigers besteden per bezoek aan Nederland het meest;
- Zakelijke reizigers dragen, naast hun consumptieve bestedingen, bij aan de productiezijde van de Nederlandse economie;
- Zakelijke reizigers veroorzaken minder overlast dan toeristen, mede dankzij een betere spreiding over het land;

- Er is geen informatie die erop wijst dat zakelijke reizigers op één van de andere effecten slechter scoren dan andere soorten bezoekers.

## 4.4 Combinatie van criteria

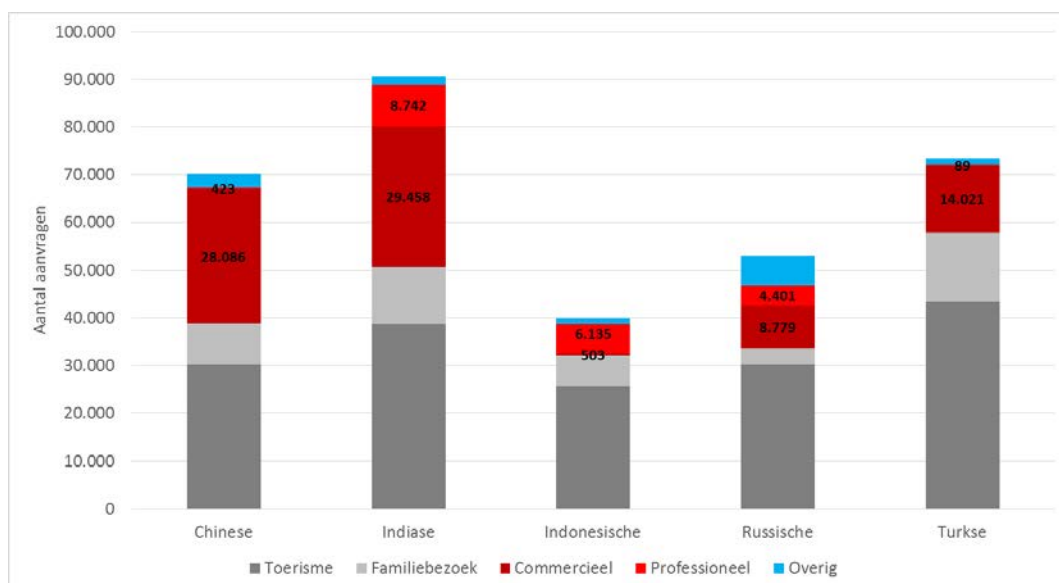
In de vorige paragrafen is vanuit twee afzonderlijke dimensies gekeken naar de mogelijkheden voor differentiatie van het beslisproces. Paragraaf 4.2 selecteerde negen aanvraaglanden met aantrekkelijke karakteristieken. Paragraaf 4.3 concludeerde dat bezoekers met een zakelijk reisdoel de doelgroep met de grootste maatschappelijke baten zijn. Hoewel dit enige aanknopingspunten biedt voor differentiatie van het beslisproces, is deze aanpak nog vrij grofmazig. Naarmate er meer criteria tegelijk worden gehanteerd, is de definitie van de doelgroep preciezer en kan de inzet van middelen beter geoptimaliseerd worden.

In deze paragraaf worden ter illustratie de criteria aanvraagland en reisdoel gecombineerd. Voor de top-5 van aanvraaglanden is het aantal aanvragers per reisdoel bepaald. Daaruit kan worden afgeleid uit welk land de grootste groep zakelijke bezoekers komt. Op grond van dergelijke informatie kan de inzet van middelen waar nodig worden bijgestuurd.

De data voor deze exercitie zijn afkomstig uit het visumregistratiesysteem van het ministerie van Buitenlandse Zaken en hebben betrekking op het jaar 2017. Het totaal aantal visumaanvragen in deze dataset wijkt af van de aantallen gerapporteerd door de Europese Commissie, omdat in één visumaanvraag meerdere reisdoelen genoemd kunnen worden.

De resultaten zijn weergegeven in figuur 4.3. De licht- en donkergrijze vlakken hebben betrekking op vakantiedoeleinden (toerisme en familiebezoek). De licht- en donkerrode vlakken betreffen zakelijke aanvragen (commercieel en professioneel). Overige reisdoelen zijn opgenomen in de lichtblauwe vlakken.

**Figuur 4.3** Vanuit India kwamen in 2017 de meeste zakelijke visumaanvragen.



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van interne informatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Zakelijke bezoekers uit China en India vormen zowel in absolute als in relatieve zin de grootste groep. In beide landen is ruim 40 procent van de aanvragen zakelijk. India telt ruim 38 duizend zakelijke aanvragen, China bijna 29 duizend. Het aandeel zakelijke aanvragen in Indonesië, Rusland en Turkije is aanzienlijk kleiner en ligt rond de 20 procent. Opvallend is verder dat India en Indonesië een groot aantal aanvragen hebben in de categorie “professioneel”, terwijl China en Turkije nauwelijks zulke aanvragen kennen. Wat de oorzaak is van dit verschil, vereist nader onderzoek. Turkije kent het grootste aantal aan vakantie gerelateerde aanvragen, vanuit Indonesië vinden relatief veel familiebezoeken plaats. Rusland scoort het hoogst in de categorie “overig”. Dit is het gevolg van het grote aantal Russen (ruim vierduizend) dat “op uitnodiging” naar Nederland komt. Ook de reden hiervan zou nader onderzocht kunnen worden.

Bovenstaande analyse kan op vele manieren worden uitgebreid. Het ministerie van Buitenlandse Zaken beschikt over veelsoortige data met betrekking tot de aanvragers van visa. Andere criteria die kunnen worden toegevoegd zijn bijvoorbeeld de leeftijd, het beroep, het geslacht, de burgerlijke staat en het type reisdocument van de aanvrager. Ook de aanvraaggeschiedenis is relevant: heeft deze aanvrager eerder een visum aangevraagd (mogelijk bij een ander Schengenland) en is de aanvraag toen toegekend of afgewezen?

Dergelijke analyses hebben daarnaast een breder toepassingsgebied dan alleen de allocatie van middelen. Ook bij de beoordeling van individuele aanvragen kunnen ze een rol spelen. Dit biedt mogelijkheden om in de toekomst zowel de kwaliteit als de efficiëntie van het beoordelingsproces te verhogen. Het ministerie heeft met Informatie Ondersteund Beslissen een op data-analyse gebaseerde werkwijze om beter en sneller op visumaanvragen te kunnen beslissen.



## 5 Beleidsopties richting 2025

*Nederland krijgt de komende jaren te maken met een matige tot een enorme stijging van het aantal visumaanvragen. Dit hoofdstuk bespreekt drie beleidsopties om met deze stijging om te gaan. Deze beleidsopties zijn vergeleken op basis van hun impact op de kosten en opbrengsten van het visumbeleid.*

### 5.1 Forecast aantal visumaanvragen 2025

Dit hoofdstuk besluit de analyse van het visumbeleid met een blik op de toekomst. Hiervoor is het allereerst van belang om zicht te hebben op de ontwikkeling van het aantal visumaanvragen. Deze paragraaf maakt een forecast van de ontwikkeling van het aantal visumaanvragen tussen 2018 en 2025.

Hierbij wordt het Europese visumbeleid in grote lijnen constant verondersteld. Dat wil zeggen dat de samenstelling van en de samenwerking binnen de Schengenzone ongewijzigd voortduurt. Ook worden er geen significante wijzigingen verondersteld op het gebied van de visumplicht. Landen die nu visumplichtig zijn worden dus verondersteld dat te blijven en landen zonder visumplicht krijgen geen visumplicht opgelegd.

Internationaal reisverkeer is sterk afhankelijk van de politieke situatie van het moment en is daarom zeer onzeker. Een enkele puntschatting van het aantal visumaanvragen in 2025 is daarom niet realistisch. In plaats daarvan wordt gewerkt met drie scenario's: laag, midden en hoog. Hiermee wordt een bandbreedte aangegeven waarbinnen het aantal visumaanvragen zich naar verwachting beweegt. Dit geeft de nodige houvast bij het ontwikkelen van beleid. Goed visumbeleid is op zijn minst robuust voor de geschetste ontwikkelingen binnen elk van de drie scenario's.

De belangrijkste input voor het opstellen van de scenario's is het gerealiseerde aantal visumaanvragen voor een bezoek aan Nederland in de jaren 2011 tot en met 2017. Deze variabele laat een duidelijke stijgende trend zien die kan worden doorgetrokken naar de toekomst (zie paragraaf 2.2).

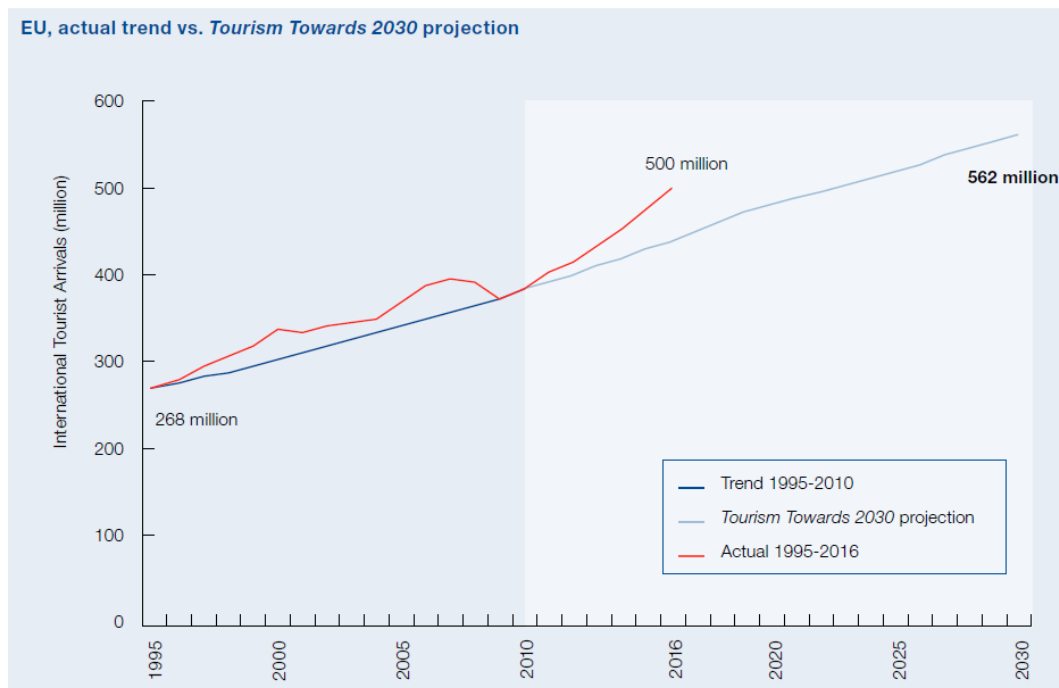
Daarnaast is een beschouwing van de fundamentele oorzaken van deze trend van belang. De voornaamste oorzaak van het stijgende aantal visumaanvragen is de toegenomen welvaart in opkomende economieën. De top-5 van visumaanvraaglanden bestaat dan ook niet voor niets uit drie BRIC-landen (Rusland, India en China) en twee MIST-landen (Indonesië en Turkije).<sup>13</sup> De groeiende economie van deze landen heeft een toename van het aantal zakenreizen tot gevolg en de opkomende middenklasse in deze landen besteedt zijn groeiende welvaart voor een steeds groter deel aan toerisme. Op de korte termijn is deze ontwikkeling gevoelig voor economische cycli en politieke crises, maar op de lange termijn lijkt deze ontwikkeling onomkeerbaar. Dit geeft het nodige vertrouwen dat het doortrekken van de trend uit het recente verleden naar de toekomst gerechtvaardigd is.

---

<sup>13</sup> BRIC verwijst naar Brazilië, Rusland, India en China. MIST verwijst naar Mexico, Indonesië, Zuid-Korea en Turkije. Beide acroniemen zijn in het leven geroepen als verzamelnaam voor groepen landen die gelijktijdig een sterke economische ontwikkeling doormaken.

Bestaande prognoses zijn een derde bron om uit te putten. De World Tourism Organisation van de Verenigde Naties (UNWTO) publiceert met enige regelmaat prognoses van de omvang van wereldwijd toerisme. In zijn meest recente publicatie (UNWTO, 2018) evalueert de UNWTO zijn eerdere voorspelling voor het internationaal toerisme richting 2030. Waar de UNWTO in 2010 een gestage groei tot 562 miljoen bezoeken in 2030 voorspelde, laat figuur 5.1 zien dat het aantal bezoeken sinds 2010 onafgebroken sneller stijgt dan de UNWTO-prognose. De European Travel Commission trekt in zijn meest recente publicatie vergelijkbare conclusies (ETC, 2018). De UNWTO en ETC doen geen specifieke voorspellingen voor Nederland. De kleinste prognose-eenheid waar Nederland onderdeel van uitmaakt is “West Europa”, een combinatie van de Benelux, Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk.

**Figuur 5.1** Wereldwijd toerisme neemt sinds 2010 sneller toe dan verwacht.



Bron: UNWTO (2018).

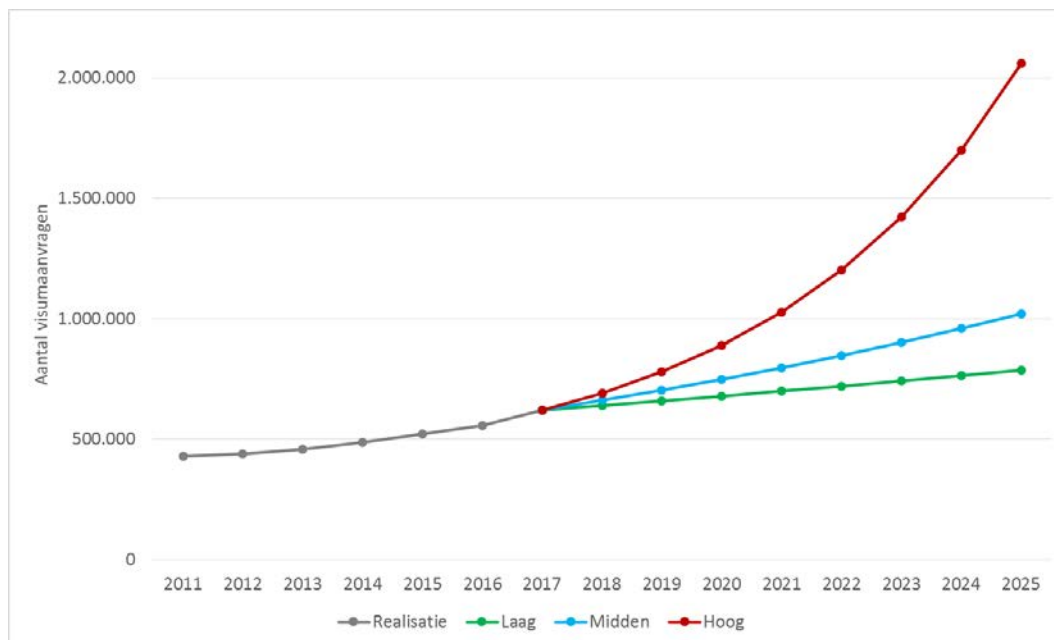
Op basis van bovenstaande overwegingen zijn de volgende drie scenario's opgesteld:

1. **Hoog:** in de periode 2011-2017 nam het aantal visumaanvragen elk jaar meer toe. Het stijgingspercentage lag elk jaar hoger dan het jaar ervoor. De enige uitzondering was 2016, maar dit werd gecompenseerd door een extra grote stijging in 2017. Scenario Hoog is gebaseerd op de aanname dat deze groei doorzet. In de periode 2011-2015 bedroeg de 'groei van de groei' elk jaar 1,5 procent. Gemiddeld over 2016 en 2017 was de jaarlijkse groei van de groei 1,3 procent. In scenario Hoog is de groei van de groei elk jaar 1,4 procent. De groei in 2018 is daarmee gelijk aan 11,3 procent, de groei in 2019 is gelijk aan 12,7 procent enzovoort. Dit scenario is het meest extreme van de drie en leidt tot een verdriedubbeling van het aantal visumaanvragen in 2025 (ruim twee miljoen). Hoewel dit niet het meest waarschijnlijke scenario lijkt, moet met de mogelijkheid rekening worden gehouden dat de groei van de afgelopen jaren zich ongewijzigd voortzet.

2. **Midden:** het scenario Midden is ook een extrapolatie van de groei in de periode 2011-2017. Hier wordt echter gekeken naar de gemiddelde jaarlijkse groei over de gehele periode. Deze was gelijk aan 6,4 procent per jaar. In dit scenario wordt dan ook verondersteld dat het aantal visumaanvragen elk jaar met 6,4 procent groeit. Deze gematigde groei leidt tot ruim één miljoen visumaanvragen in 2030. Het scenario Midden komt dan ook het dichtst in de buurt van een *business as usual* scenario. Wanneer bijvoorbeeld wordt verondersteld dat de hoge groei van de afgelopen jaren mede het gevolg was van het herstel van de economische crisis van 2008, en daarmee tijdelijk van aard, is dit een plausibel scenario.
3. **Laag:** in scenario Laag wordt rekening gehouden met een terugval van de groei ten opzichte van de afgelopen jaren. Deze terugval resulteert in een toename van het aantal aanvragen met drie procent per jaar. Dit percentage is afkomstig van de UNWTO-prognose uit 2010 en is gelijk aan de gewogen gemiddelde groei van het bezoek aan West-Europa vanuit Azië, Afrika en het Midden-Oosten (bij benadering gelijk aan de visumplichtige landen). Dit leidt tot bijna 800 duizend visumaanvragen in 2030. Deze schatting is dubbel conservatief, omdat het toerisme op dit moment wereldwijd sneller groeit dan voorspeld door de UNWTO en het aantal visumaanvragen voor Nederland sneller groeit dan gemiddeld in West-Europa. Wanneer er de komende jaren een wereldwijde economische recessie optreedt en/of de internationale politieke verhoudingen ernstig verslechteren, is dit scenario een waarschijnlijke uitkomst.

Figuur 5.2 toont de ontwikkeling van het aantal visumaanvragen in de drie scenario's. In 2020 neemt het aantal aanvragen in de scenario's Laag, Midden en Hoog toe tot 680 duizend, 750 duizend en 890 duizend. In 2025 is het aantal aanvragen verder gestegen tot respectievelijk 0,8 miljoen, één miljoen en twee miljoen.

**Figuur 5.2** Het aantal visumaanvragen stijgt naar 0,8 tot 2,0 miljoen in 2025.



Bron: SEO Economisch Onderzoek

## 5.2 Beleidsopties

Uitgaande van de forecast in de vorige paragraaf, krijgt Nederland de komende jaren te maken met een matige tot een enorme stijging van het aantal visumaanvragen. Wanneer daarnaast wordt verondersteld dat het gezamenlijke Europese visumbeleid in ongewijzigde vorm wordt gehandhaafd, is de vraag welke beleidsopties Nederland tot de beschikking heeft om met deze stijging om te gaan.

### Beleidsopties

In grote lijnen heeft de Nederlandse overheid drie ‘knoppen om aan te draaien’:

1. Het aantal medewerkers dat aanvragen beoordeelt (middelen);
2. De bestede tijd per beoordeling (kwaliteit);
3. De doorlooptijd van de aanvraagprocedure (service).

Een toename van het aantal visumaanvragen kan worden opgevangen door ofwel meer middelen in te zetten, ofwel door minder tijd te besteden aan een beoordeling, ofwel door aanvragers langer te laten wachten. Wanneer twee factoren constant worden gehouden, moet de derde per definitie veranderen. Uiteraard is het ook mogelijk om aan meerdere knoppen tegelijk te draaien.

De inzet van meer middelen heeft beperkte gevolgen. Het aantal medewerkers neemt toe, maar de werkprocessen en het kwaliteitsniveau blijven intact.

Het verlagen van de bestede tijd per beoordeling heeft potentieel grotere gevolgen. Bij een optimale beoordeling worden gewenste bezoekers toegelaten en ongewenste bezoekers afgewezen. Wanneer de kwaliteit van het beoordelingsproces afneemt, gaan er twee soorten fouten optreden. Ongewenste bezoekers worden onterecht toegelaten (*false positives*) en gewenste bezoekers worden onterecht afgewezen (*false negatives*). Dit is schematisch weergegeven in tabel 5.1.

Dit betekent bijvoorbeeld dat sommige zakelijke reizigers hun contacten in Nederland niet meer kunnen bezoeken en dat sommige bezoekers met kwalijke motieven niet worden geweerd. Omdat een ruime meerderheid van de visumaanvragen wordt toegewezen (90 procent in 2017), is de impact van de *false positives* het grootst. Als het aantal verkeerd beoordeelde aanvragen bijvoorbeeld stijgt van één naar twee procent, nemen de baten die gewenste bezoekers opleveren met ruim één procent af, terwijl de kosten als gevolg van ongewenste bezoekers verdubbelen.

Tabel 5.1 Een lagere beoordelingskwaliteit zorgt voor meer *false positives* en *false negatives*.

	Aanvraag toegekend	Aanvraag afgewezen
Bezoeker gewenst	Aanvraag terecht toegekend	False negative
Bezoeker ongewenst	False positive	Aanvraag terecht afgewezen

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Het vergroten van de doorlooptijd, of in bredere zin het verlagen van het serviceniveau, heeft in principe geen effect op de inzet van middelen of de kwaliteit van de beoordeling. Het effect zit hier voornamelijk in het verlagen van de relatieve aantrekkelijkheid van Nederland als reisbestemming. Bezoekers zullen zich in dat geval wenden tot de consulaten van andere landen. Een deel van de aanvragers zal Nederland alsnog bezoeken met een visum van een ander Schengenland, een ander

deel zal Nederland niet meer bezoeken. Het is aannemelijk dat met name de gewenste bezoekers (toeristen en zakelijke bezoekers) zullen uitwijken naar andere landen, omdat deze groep de meeste alternatieven heeft en de meeste waarde hecht aan een goede service. Ongewenste bezoekers (illegale migranten, bezoekers die een risico vormen voor de nationale veiligheid etc.) zullen zich waarschijnlijk niet laten afschrikken door een verlaagd serviceniveau.

### Kosten en baten beleidsopties

In tabel 5.2 zijn de drie beleidsopties afgezet tegen de in hoofdstuk 3 geïdentificeerde kosten en baten van het visumbeleid. Hiermee wordt een volledig overzicht verkregen van de relatieve gevolgen van de verschillende beleidsopties:

- De inzet van meer middelen (beleidsoptie 1) leidt tot hogere kosten, bij de andere beleidsopties blijven de kosten gelijk;
- De inkomsten nemen bij alle beleidsopties toe als gevolg van het grotere aantal visumaanvragen, maar bij beleidsoptie 3 is de toename kleiner omdat een deel van de aanvragers uitwijkt naar andere landen;
- De consumptieve bestedingen en de bijdrage aan de Nederlandse economie nemen ook toe voor alle beleidsopties, maar opnieuw het minst voor beleidsoptie 3;
- Het visumbeleid als voorwaarde voor de interne markt is ongewijzigd voor beleidsopties 1 en 3, maar beleidsoptie 2 kan het draagvlak verminderen doordat er meer ongewenste bezoekers worden toegelaten;
- De kans op bedreigingen van de nationale veiligheid en volksgezondheid, verstoring van de openbare orde en illegale migratie neemt toe bij beleidsoptie 2, omdat er meer ongewenste bezoekers worden toegelaten. Bij de andere beleidsopties blijft de kans gelijk;
- Een groter aantal bezoekers betekent meer schade en overlast als gevolg van toerisme, maar ook meer culturele baten. Bij beleidsoptie 3 zijn deze effecten iets kleiner, omdat het aantal bezoekers langzamer groeit.

Tabel 5.2 Effecten van de drie beleidsopties op de kosten en baten van het visumbeleid.

Kost / Baat	Beleideffect		
	1. Meer middelen	2. Snellere beoordeling	3. Langere doorlooptijd
Kosten visumproces	- (hogere kosten)	0	0
Inkomsten uit visumverstreking	++	++	+
Toegevoegde waarde bestedingen	++	++	+
Bijdrage productie	++	++	+
Voorwaarde interne markt	0	- (minder draagvlak)	0
Veiligheid, openbare orde, volksgezondheid	0	- (hoger risico)	0
Illegale migratie	0	- (hoger risico)	0
Schade en overlast toerisme	-- (hogere kosten)	-- (hogere kosten)	- (hogere kosten)
Culturele baten	++	++	+

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Een minteken duidt op een negatief effect, een plusteken op een positief effect en een nul op geen effect.

## Conclusie

Alle plussen en minnen bij elkaar optellend, heeft beleidsoptie 1 (meer middelen) meer voordelen dan de andere twee beleidsopties. Deze optie scoort goed op het vergroten van inkomsten, bestedingen, bedrijvigheid en culturele baten en heeft geen negatieve impact op de interne markt en de diverse risico's van visumverstrekking. De nadelen zijn een verhoging van de kosten van het visumproces en de overlast en schade van toerisme.

Beleidsoptie 2 (lagere kwaliteit) scoort even goed op het vergroten van inkomsten, bestedingen, bedrijvigheid en culturele baten, maar scoort met name slecht op het managen van de risico's die gepaard gaan met visumverstrekking.

Beleidsoptie 3 scoort slechter dan de andere twee opties op het vergroten van de inkomsten, bestedingen, bedrijvigheid, en culturele baten, maar vermijdt wel de nadelen van hogere kosten en risico's die de andere opties met zich meebrengen.

In hoofdstuk 3 bleek al dat de directe effecten (kosten en opbrengsten van het visumproces) relatief klein zijn ten opzichte van de indirecte effecten zoals consumptieve bestedingen. De externe effecten zijn niet te kwantificeren, maar ook deze lijken belangrijker dan de directe effecten. Wanneer dit wordt meegewogen, komt beleidsoptie 1 nog beter uit de bus.

Bij het resultaat van de kwalitatieve vergelijking zijn enkele nuanceringen op zijn plaats. Indien toch wordt ingezet op het sneller beoordelen van visumaanvragen (beleidsoptie 2) kan digitalisering daarbij een positieve rol spelen. Het in hoofdstuk 4 besproken project "Informatieondersteund Beslissen" kan helpen om de kwaliteit te handhaven bij een snellere beoordeling. Verdere digitalisering brengt echter ook risico's met zich mee, zoals de kans op identiteitsfraude. Een andere mogelijkheid is om behalve sneller ook strenger te gaan beoordelen. In dat geval neemt het aantal *false positives* minder toe, maar het aantal *false negatives* des te meer. Risico's op negatieve effecten worden dan verlaagd ten koste van de economische en culturele baten van bezoek.

In Nederland, met name in Amsterdam, ontstaat steeds meer weerstand tegen het grote aantal toeristen dat Nederland bezoekt.<sup>14</sup> Als op enig moment een maatschappelijke consensus ontstaat dat de baten van toerisme niet meer opwegen tegen de kosten, kan beleidsoptie 3 (lagere service) een meer aantrekkelijke optie worden. Deze enige optie kan helpen om het aantal toeristen enigszins te beperken.<sup>15</sup> Daarbij moet wel opgemerkt worden dat de meeste toeristen die Nederland bezoeken visumvrij reizen. Ook is het de vraag in hoeverre het op deze manier 'afschrikken' van toerisme acceptabel beleid is.

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld het artikel van F. Milikowski en S. Naafs "Oprollen die rotkoffertjes" in De Groene Amsterdammer van 23 mei 2017.

<sup>15</sup> Het ministerie van Buitenlandse Zaken kan de service niet onbeperkt verlagen. Het ministerie is via de Visumcode wettelijk gebonden aan een bepaalde behandeltermijn en te leveren kwaliteit.

## 6 Conclusies en aanbevelingen

*Het visumbeleid heeft een toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie van meer dan 300 miljoen euro per jaar. Nederland krijgt de komende jaren te maken met een matige tot een enorme stijging van het aantal visumaanvragen. Bij de allocatie van middelen in het beslisproces inzake toelating is differentiatie naar herkomstland en reisdoel mogelijk. Het rapport vergelijkt verder enkele opties om de uitvoering van het visumbeleid te optimaliseren.*

Het visumbeleid gaat in de kern over twee zaken: wie is visumplichtig en onder welke voorwaarden wordt een visumaanvraag toegekend? Het Nederlandse visumbeleid is geharmoniseerd binnen de Schengenzone. Personen met een Schengenvisum mogen vrij reizen binnen de Schengenzone. De voorwaarden waaronder een Schengenvisum wordt afgegeven zijn vastgelegd in de EU Visumcode.

### Het aantal visumaanvragen stijgt en blijft stijgen

Het aantal visumaanvragen voor kort verblijf in Nederland is de afgelopen jaren sterk toegenomen. In 2011 bedroeg het aantal aanvragen nog 428 duizend. In 2017 was dit toegenomen tot 621 duizend. Dat is een toename van 6,4 procent per jaar en een toename van 45 procent over de periode 2011-2017. Het aantal visumaanvragen voor Nederland groeit sneller dan het Schengenzone-gemiddelde. Het aantal aanvragen voor de Schengenzone als geheel groeide in de periode 2011-2017 met 20 procent.

De groei van het aantal visumaanvragen wordt grotendeels veroorzaakt door de toenemende welvaart in opkomende economieën. De groei is daardoor robuust en zal zich naar verwachting de komende jaren voortzetten. SEO verwacht dat het aantal visumaanvragen in 2020 is toegenomen tot 700 à 900 duizend en in 2025 tot 0,8 à 2 miljoen. De bovengrens van deze voorspelling doet zich voor als de groei van de afgelopen jaren zich ongewijzigd voortzet. Hoewel dit niet het meest waarschijnlijke scenario lijkt, moet het beleid rekening houden met de mogelijkheid van een sterke groei van het aantal visumaanvragen.

### Het visumbeleid heeft hoge baten, maar brengt ook kosten en risico's met zich mee

- Het visumbeleid heeft *directe* effecten: de kosten van intake en beoordeling van de visumaanvraag en de inkomsten uit het verstrekken van visa. Deze effecten houden elkaar bijna in evenwicht.
- Het visumbeleid heeft daarnaast *indirecte* effecten: bezoekers aan Nederland doen consumptieve bestedingen, zakelijke bezoekers dragen daarnaast bij aan de productiezijde van de Nederlandse economie. Het visumbeleid is ook een randvoorwaarde voor het functioneren van de interne markt. Deze effecten zijn baten van honderden miljoenen euro's per jaar.
- Het visumbeleid heeft ook *externe* effecten: bezoekers kunnen een dreiging vormen voor de nationale veiligheid, de openbare orde en de volksgezondheid. Ook kan het gaan om illegale migranten. Toerisme veroorzaakt schade en overlast, maar brengt ook culturele baten met zich mee.

Ten opzichte van een nationaal visumbeleid waarbij elk land zijn eigen grenzen bewaakt, scoort het huidige visumbeleid positief. De baten zijn hoger en de risico's min of meer gelijk. Bovenstaande is samengevat in tabel 6.1.

Tabel 6.1 Effecten van het huidige visumbeleid

Type	Effect	Omvang (2017)	In vergelijking met de counterfactual...
<i>Direct</i>	Kosten visumproces	€ 37,5 miljoen	Zijn de uitvoeringskosten lager
	Inkomsten uit visumverstrekking	€ 30,8 miljoen	Zijn de opbrengsten lager
<i>Indirect</i>	Toegevoegde waarde bestedingen	Totaal: € 7 miljard, Bezoekers met NL-visum: € 289 miljoen	Is de toegevoegde waarde groter
	Bijdrage productie	Totaal: < € 2 miljard, Bezoekers met NL-visum: < € 100 miljoen	Is de bijdrage aan de productie groter
	Voorwaarde interne markt	Enkele procenten economische groei	Is de economische groei hoger
<i>Extern</i>	Veiligheid, openbare orde, volksgezondheid	PM (negatief)	Is het effect neutraal
	Illegale migratie	PM (negatief)	Is het effect neutraal
	Schade en overlast toerisme	PM (negatief)	Is er meer schade en overlast
	Culturele baten	PM (positief)	Zijn er hogere culturele baten

Bron: SEO Economisch Onderzoek

### Kosten en baten verschillen per aanvraagland en reisdoel

De kosten en baten van visumbeleid zijn niet gelijk verdeeld over alle visumaanvragen. Door beter zicht te krijgen op de factoren die de kosten en baten van een visumaanvraag bepalen, kunnen de beschikbare middelen optimaal worden ingezet, de baten gemaximaliseerd en de kosten geminimaliseerd.

Aanvraaglanden waar de inzet van extra middelen veel kan opleveren, doen jaarlijks een groot aantal aanvragen en laten een sterke groei zien van het aantal aanvragen. Bezoekers uit die landen hebben hoge verwachte baten en een laag risico op kosten. SEO identificeert op basis van deze criteria negen kansrijke aanvraaglanden: Turkije, India, Rusland, China, Indonesië, de Filipijnen, Thailand, Koeweit en Oman. Bezoekers met een zakelijk reisdoel zorgen voor meer baten en minder overlast dan bezoekers met een toeristisch of ander reisdoel. Van de bovengenoemde landen hebben China en India zowel relatief als absoluut de meeste zakelijke bezoekers.

Met behulp van extra criteria en uitgebreidere data-analyses kan deze analyse sterk verbeterd worden.

### Impact op kosten en opbrengsten van diverse beleidsopties

De verwachte stijging van het aantal visumaanvragen kan gevolgen hebben voor de uitvoering van het visumbeleid. In grote lijnen zijn er drie beleidsopties: de inzet van extra middelen, het verlagen van de inzet per aanvraag en het verlagen van het serviceniveau. Op basis van de kosten-batentabel kent de inzet van meer middelen meer voordelen dan de andere beleidsopties. Tegenover een beperkte toename van de kosten bij deze beleidsoptie staat een grote toename van de directe, indirecte en externe baten. Het verlagen van de inzet per aanvraag kan als beleidsoptie ten koste van gaan van de kwaliteit en daarmee het risico van ongewenst bezoek vergroten. Het verlagen van het serviceniveau zal bezoekers doen uitwijken naar andere landen en zo de baten van het visumbeleid doen afnemen.



SEO heeft deze beoordeling van de ‘knoppen’ voor de uitvoering van het visumbeleid uitgevoerd op basis van economische criteria. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal bij eventuele besluitvorming over aanpassing van de uitvoering een bredere beoordeling maken op basis van economische en overige overwegingen.



## Literatuur

- European Commission (2013). *Study on the economic impact of short stay visa facilitation on the tourism industry and on the overall economies of EU Member States being part of the Schengen Area*.
- European Travel Commission (2018). *European Tourism – Trends & Prospects*. Quarterly report Q1/2018. ETC: Brussel.
- Ilzkovitz, F., Dierx, A., Kovacs, V. and Sousa, N. (2007). *Steps towards a deeper economic integration: the Internal Market in the 21st century - A contribution to the Single Market Review*. European Economy No. 271, European Commission, Brussels.
- NBTC (2015). *Onderzoek inkomend toerisme 2014. Een nadere blik op de buitenlandse bezoeker*.
- Straathof B., Linders G. J., Lejour, A. and Möhlmann, J. (2008). *The Internal Market and the Dutch Economy: Implications for trade and economic growth*. CPB Document No. 168, the Hague.
- UNWTO (2018). *European Union Tourism Trends*. UNWTO: Madrid. DOI: <https://doi.org/10.18111/9789284419470>.



## Bijlage A Visumaanvragen per aanvraagland in 2017

Tabel A.1 Visumaanvragen en toewijzingen per aanvraagland in 2017

	Land	Aantal visa aangevraagd	Cumulatief aan- deel (%)	Aantal visa toegekend	Visa toegekend (%)
1.	TURKEY	73.537	11,8%	66.529	90,5%
2.	INDIA	70.320	23,1%	64.816	92,2%
3.	RUSSIAN FEDERATION	65.718	33,7%	63.537	96,7%
4.	CHINA	50.137	41,8%	48.528	96,8%
5.	INDONESIA	37.988	47,9%	36.848	97,0%
6.	PHILIPPINES	36.908	53,8%	35.980	97,5%
7.	IRAN	22.741	57,5%	17.328	76,2%
8.	MOROCCO	20.484	60,8%	15.562	76,0%
9.	SOUTH AFRICA	18.386	63,8%	17.916	97,4%
10.	UNITED ARAB EMIRATES	17.989	66,7%	14.412	80,1%
11.	UNITED KINGDOM	17.819	69,5%	17.218	96,6%
12.	UKRAINE	17.765	72,4%	16.654	93,7%
13.	SURINAME	15.895	74,9%	14.900	93,7%
14.	THAILAND	13.345	77,1%	12.683	95,0%
15.	SAUDI ARABIA	12.416	79,1%	10.797	87,0%
16.	EGYPT	11.985	81,0%	7.794	65,0%
17.	PAKISTAN	11.293	82,8%	5.961	52,8%
18.	KUWAIT	10.020	84,4%	9.328	93,1%
19.	GHANA	9.388	86,0%	6.719	71,6%
20.	OMAN	8.477	87,3%	8.111	95,7%
21.	VIETNAM	7.717	88,6%	6.271	81,3%
22.	USA	7.246	89,7%	6.866	94,8%
23.	ALGERIA	5.668	90,6%	2.297	40,5%
24.	JORDAN	5.483	91,5%	4.192	76,5%
25.	QATAR	4.885	92,3%	3.972	81,3%
26.	LEBANON	4.679	93,1%	3.848	82,2%
27.	GEORGIA	4.348	93,8%	3.095	71,2%
28.	TUNISIA	4.182	94,4%	2.424	58,0%
29.	KENYA	3.454	95,0%	3.120	90,3%
30.	SINGAPORE	2.611	95,4%	2.533	97,0%
31.	DOMINICAN REPUBLIC	2.364	95,8%	1.443	61,0%
32.	MALI	2.096	96,1%	1.024	48,9%
33.	ETHIOPIA	1.944	96,4%	1.536	79,0%
34.	SENEGAL	1.919	96,7%	793	41,3%
35.	UGANDA	1.830	97,0%	1.179	64,4%
36.	CANADA	1.720	97,3%	1.611	93,7%
37.	IRAQ	1.507	97,6%	1.072	71,1%
38.	NEPAL	1.502	97,8%	723	48,1%

	Land	Aantal visa aangevraagd	Cumulatief aan- deel (%)	Aantal visa toegekend	Visa toegekend (%)
39.	IRELAND	1.291	98,0%	1.263	97,8%
40.	SUDAN	1.212	98,2%	830	68,5%
41.	TANZANIA	942	98,4%	825	87,6%
42.	MALAYSIA	920	98,5%	664	72,2%
43.	CUBA	896	98,6%	700	78,1%
44.	HONG KONG S.A.R.	848	98,8%	828	97,6%
45.	NETHERLANDS	793	98,9%	672	84,7%
46.	AUSTRALIA	773	99,0%	715	92,5%
47.	MOZAMBIQUE	747	99,2%	670	89,7%
48.	ZIMBABWE	724	99,3%	591	81,6%
49.	JAPAN	640	99,4%	573	89,5%
50.	PALESTINIAN AUTHORITY	560	99,5%	371	66,3%
51.	ANGOLA	511	99,5%	305	59,7%
52.	ROMANIA	446	99,6%	391	87,7%
53.	BENIN	338	99,7%	245	72,5%
54.	NEW ZEALAND	324	99,7%	298	92,0%
55.	ISRAEL	202	99,8%	158	78,2%
56.	SOUTH KOREA	195	99,8%	150	76,9%
57.	AFGHANISTAN	178	99,8%	159	89,3%
58.	BULGARIA	159	99,8%	134	84,3%
59.	MEXICO	140	99,9%	123	87,9%
60.	TAIWAN	140	99,9%	134	95,7%
61.	PERU	105	99,9%	90	85,7%
62.	BRAZIL	93	99,9%	69	74,2%
63.	FORMER YUGOSLAV RE- PUBLIC OF MACEDONIA	67	99,9%	55	82,1%
64.	BOSNIA AND HERZEGO- VINA	57	99,9%	49	86,0%
65.	TRINIDAD AND TOBAGO	53	99,9%	49	92,5%
66.	SERBIA	37	100,0%	22	59,5%
67.	ARGENTINA	35	100,0%	26	74,3%
68.	CYPRUS	33	100,0%	0	0,0%
69.	VENEZUELA	31	100,0%	14	45,2%
70.	CHILE	26	100,0%	23	88,5%
71.	COLOMBIA	23	100,0%	19	82,6%
72.	CONGO (DEMOCRATIC RE- PUBLIC)	23	100,0%	0	0,0%
73.	CROATIA	21	100,0%	19	90,5%
74.	SWEDEN	15	100,0%	10	66,7%
75.	COSTA RICA	14	100,0%	12	85,7%
76.	GREECE	11	100,0%	8	72,7%
77.	SRI LANKA	11	100,0%	4	36,4%
78.	HUNGARY	8	100,0%	5	62,5%
79.	KAZAKHSTAN	6	100,0%	6	100,0%
80.	RWANDA	5	100,0%	2	40,0%
81.	BANGLADESH	4	100,0%	4	100,0%
82.	BHUTAN	3	100,0%	2	66,7%
83.	CZECH REPUBLIC	2	100,0%	1	50,0%

	<b>Land</b>	<b>Aantal visa aangevraagd</b>	<b>Cumulatief aan- deel (%)</b>	<b>Aantal visa toegekend</b>	<b>Visa toegekend (%)</b>
84.	AZERBAIJAN	1	100,0%	1	100,0%
85.	GERMANY	1	100,0%	1	100,0%
86.	SLOVENIA	1	100,0%	0	0,0%
	<b>TOTAAL</b>	<b>621.431</b>		<b>550.910</b>	

Bron: Visastatistieken Europese Commissie 2017.



# seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . [www.seo.nl](http://www.seo.nl)