

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Directie Consulaire Zaken en
Visumbeleid
Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze Referentie

BZDOC-504293068-17

Datum 23 september 2020

Betreft Afwegingskader totstandkoming en aanpassing reisadviezen

Bijlage(n)

0

Geachte voorzitter,

Hiermee informeer ik u over de totstandkoming van reisadviezen in het algemeen, en gedurende de COVID-19 crisis in het bijzonder. Dit in reactie op de toezegging tijdens het Nota Overleg Consulaire Zaken op 29 juni jl. tot het verschaffen van helderheid over de afwegingen t.a.v. reisadviezen, alsmede en in reactie op motie 29 665, nr. 388 'Evaluatie Schipholbeleid' van de leden Kröger en Paternotte over het kader reisadviezen voor gebieden met een verhoogd risico op COVID-19 verspreiding.

Reisadviezen algemeen

Consulaire dienstverlening omvat enerzijds de dienstverlening aan Nederlanders die naar het buitenland reizen of daar langere tijd verblijven en anderzijds de dienstverlening aan niet-Nederlanders die naar Nederland willen komen. Uitgangspunt voor consulaire dienstverlening is de eigen rol en verantwoordelijkheid van de Nederlander die naar het buitenland gaat. De reisadviezen zijn een belangrijk onderdeel van de consulaire dienstverlening en informatievoorziening aan Nederlanders.

De reisadviezen hebben als doel Nederlanders te informeren over veiligheidsrisico's in het buitenland, zodat zij goed voorbereid op reis kunnen gaan en goed geïnformeerd en veilig in het buitenland kunnen verblijven. Daarnaast geven de reisadviezen Nederlanders een handelingsperspectief in geval van nood om hen zo goed mogelijk (op weg) te helpen wanneer er een probleem ontstaat bij een verblijf in het buitenland.

Door de informatie uit reisadviezen kunnen Nederlanders beter voorbereid op reis. Reisadviezen zijn niet dwingend of bindend, maar slechts een advies. Op reis gaan is een eigen verantwoordelijkheid en afweging van de Nederlandse reiziger. Het reisadvies wordt gepubliceerd via www.nederlandWereldWijd.nl, de BZ reis-app, en onder de aandacht gebracht via het 24/7 Consulaire Contact Center en radio- en tv campagnes. Zo stelt het ministerie van Buitenlandse Zaken de

reiziger in staat zich goed te laten informeren en een afweging te maken over reizen. Om de gebruiksvriendelijkheid van de reisadviezen te vergroten, is sinds 1 juli 2014 elk reisadvies voorzien van een kleurcode op een landkaart. Er zijn vier kleurcodes:

Onze Referentie

BZDOC-504293068-17

- *Groen*: geen bijzondere veiligheidsrisico's. In het land of gebied zijn de veiligheidsrisico's vergelijkbaar met wat u in Nederland gewend bent. Let op uzelf en uw eigendommen, net zoals u dat in Nederland doet. Soms moet u op bepaalde zaken extra letten.
- *Geel*: let op, veiligheidsrisico's. Er zijn in dit land of gebied veiligheidsrisico's die afwijken van wat u in Nederland gewend bent. Bereid u daarop voor en let extra op.
- *Oranje*: alleen noodzakelijke reizen. Door ernstige veiligheidsrisico's in dit land of gebied kunnen voor reizigers gevaarlijke situaties ontstaan. Het ministerie van Buitenlandse Zaken adviseert u alleen naar dit gebied te reizen als dat echt noodzakelijk is. Vakantie reizen zijn niet noodzakelijk. Wanneer u besluit toch af te reizen, bereid u dan zeer goed voor.
- *Rood*: niet reizen. Door zeer ernstige veiligheidsrisico's kan voor reizigers een levensbedreigende situatie ontstaan. Daarom adviseert het ministerie van Buitenlandse Zaken om niet naar dit gebied te reizen.

Kwaliteitseisen reisadviezen

Een belangrijk uitgangspunt is dat reisadviezen actueel, onafhankelijk en objectief moeten zijn. Hierbij staat de veiligheid van Nederlanders voorop en spelen politieke, economische of andere overwegingen geen rol. De adviezen komen tot stand op basis van de meest actuele informatie, waarbij het advies zo snel mogelijk wordt aangepast aan de actuele situatie, zonder dat dit ten koste gaat van de zorgvuldigheid. Het is essentieel dat slechts gecontroleerde objectieve informatie (informatie uit onafhankelijke bronnen) wordt gebruikt en op basis daarvan het reisadvies wordt gepubliceerd. Dit om de betrouwbaarheid en toegevoegde waarde van de reisadviezen zo goed mogelijk te garanderen.

De veiligheidssituatie in een land wordt beoordeeld op basis van informatie van ambassades en consulaten, lokale autoriteiten, inlichtingendiensten, andere Europese lidstaten. Daarnaast onderhouden we contact met beveiligingsafdelingen van internationaal opererende bedrijven en non-gouvernementele organisaties en bedrijven die gespecialiseerd zijn in veiligheidsanalyses.

Nederlandse ambassades maken in hun veiligheidsplannen een dreigingsanalyse van de lokale context. Hierbij wordt gekeken naar de weerbaarheid van de lokale autoriteiten, waaronder de capaciteit om te reageren op dreigingen, organisatiegraad en respons; het profiel van de Nederlandse gemeenschap en Nederlandse bezoekers; en de aanwezigheid van risicofactoren zoals politiek geweld en terrorisme, politieke- en sociale onrust, criminaliteit en natuurgeweld. Deze dreigingsanalyse, die jaarlijks wordt geactualiseerd, vormt een belangrijke bron voor de inschatting van de veiligheidssituatie voor Nederlanders, en daarmee voor de opstelling van de reisadviezen.

De inhoud van de reisadviezen is zo specifiek mogelijk voor het betreffende land of gebied, en sluit aan bij het overkoepelende doel van de reisadviezen: informatie verschaffen over veiligheidsrisico's en een handelingsperspectief bieden in geval van nood.

Daarnaast worden ook een aantal eisen aan de vormgeving van een reisadvies gesteld, om gebruikersvriendelijk te zijn. De reisadviezen bevatten –zoals hiervoor aangegeven- 4 kleurcodes waarop de veiligheidssituatie wordt afgebeeld; worden op B1-taalniveau geschreven om de leesbaarheid te bevorderen en de reisadviezen worden op basis van feedback van gebruikers vormgegeven zodat ze zijn afgestemd op de wensen van de klant. In onze communicatie wijzen we er op dat reizigers niet alleen naar de kleurcode van een land kijken, maar vooral naar de uitgebreide tekst van het reisadvies om zich goed op de hoogte te stellen.

Onze Referentie

BZDOC-504293068-17

Beoordelingskader

Bij het bepalen van de tekst en de uiteindelijke classificatie van een reisadvies wordt de bestaande veiligheidssituatie in Nederland als uitgangspunt genomen. De aanwezigheid van veiligheidsrisico's voor Nederlanders die ernstiger zijn dan in Nederland, worden meegenomen en bepalen de inhoud en de classificatie van een reisadvies.

Verschillende omstandigheden en gebeurtenissen kunnen aanleiding geven het reisadvies aan te passen. Bijvoorbeeld wanneer de veiligheidssituatie of – risico's voor Nederlanders in het buitenland (dreigen te) veranderen door een terroristische dreiging; als er een ontwrichting verwacht wordt van het openbare leven in dat land of gebied door politieke onrust of een natuurramp. Daarnaast worden andere factoren meegenomen zoals criminaliteit en openbare orde.

Welke kleurclassificatie een reisadvies krijgt is afhankelijk van de aard en de frequentie van de risico's die er in een land zijn, maar ook in welke mate deze zijn gericht op buitenlanders en Nederlanders specifiek.

Vergelijkbare risico's kunnen in landen tot verschillende classificaties (en bijbehorende kleurcodes) leiden. Dit heeft onder andere te maken met de weerbaarheid van de lokale autoriteiten: dat wil zeggen de mate waarop deze zijn voorbereid op of adequaat reageren op de aanwezige veiligheidsrisico's (bijv. natuurrampen of geweld). Ook kunnen factoren als de beschikbaarheid van vluchten naar het buitenland, beschikbaarheid van basisvoorzieningen zoals medische zorg en de logistieke situatie ter plekke een rol spelen in de inhoud en classificatie van een reisadvies. De uitkomst van de afweging tussen risico aan de ene kant, en weerbaarheid en andere mitigerende factoren aan de andere kant, vormt het uitgangspunt voor het reisadvies. Dit betekent bijvoorbeeld dat de gevolgen van een tyfoon in het ene land kunnen leiden tot een andere classificatie van het reisadvies dan de gevolgen van dezelfde tyfoon in een land waar de weerbaarheid en voorzieningen minder goed ontwikkeld zijn. Ook kan een combinatie van veiligheidsrisico's aanleiding vormen om reizen te ontraden.

Uitvoeringsaspecten

Gezien het belang van het tijdig informeren en updaten van de reisadviezen zijn er eerder al maatregelen getroffen om reisadviezen sneller aan te kunnen passen, waaronder de 24 uren inzetbaarheid van de medewerkers die reisadviezen maken. Hierdoor is het mogelijk dat, als daartoe aanleiding bestaat, reisadviezen 24 uur per dag en 7 dagen in de week aangepast kunnen worden. Om de snelheid te verbeteren zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de zorgvuldigheid wordt onmiddellijk een waarschuwing opgenomen in het reisadvies als er een ramp of crisis plaatsvindt. Tegelijkertijd wordt zorgvuldig onderzocht wat de (mogelijke)

impact van de ramp/crisis is voor de veiligheid van Nederlanders om op basis van die informatie het reisadvies zo nodig opnieuw aan te passen.

Onze Referentie

BZDOC-504293068-17

Bij de aanpassing van reisadviezen die een wijziging in de kleurclassificatie inhoudt, worden ook diverse belanghebbenden vooraf geïnformeerd. Daarbij gaat het om de autoriteiten van het betreffende land en indien relevant betrokken departementen voor wie de aanpassing gevolgen heeft. Bijvoorbeeld voor de openbare orde en veiligheid, transport en gezondheid. Ook is er contact met vertegenwoordigers van de reisbranche, verenigd in de ANVR.

Als zich geen incidenten of ontwikkelingen voordoen die nopen tot aanpassing van een reisadvies worden de twintig meest geraadpleegde reisadviezen in ieder geval één keer per maand herzien en indien nodig aangepast. Vóór de COVID crisis stonden o.a. Frankrijk, Spanje, Turkije en Thailand in die top 20. Voor de andere reisadviezen gebeurde dit minimaal één keer per zes maanden.

Reisadviezen tijdens de COVID-19 pandemie

Maart-juni 2020

De wereldwijde COVID pandemie heeft grote invloed op de reisadviezen. Vanaf maart jl. doen zich i.v.m. deze pandemie gezondheidsrisico's met bijbehorende reisbeperkingen voor die van invloed zijn op de veiligheid en gezondheid van Nederlandse reizigers en daarom opgenomen zijn in het reisadvies. Voor de communicatie is besloten vast te houden aan de bestaande kleuren van het reisadvies, waarbij de inhoud van het reisadvies is toegespitst op de COVID specifieke omstandigheden, maar veiligheidsrisico's onderdeel blijven:

- **Groen:** u kunt reizen. De lokale overheid treft geen maatregelen waar reizigers rekening mee moeten houden, ook als er sprake is van één of meerdere besmettingen.
- **Geel:** u kunt reizen – ook voor vakantie –, maar houd rekening met beperkende maatregelen. De lokale overheid heeft beperkende maatregelen in het openbare leven genomen waarmee reizigers in aanraking kunnen komen. Er zijn (mogelijk) gevallen van besmetting met het COVID-19 virus.
- **Oranje:** reis alleen als dat noodzakelijk is. Vakantiereizen en andere reizen die niet noodzakelijk zijn, worden afgeraden. De lokale overheid neemt maatregelen die het openbare leven aantasten en legt reisrestricties op, zoals gecontroleerde in- en uitreis van het gebied of verdergaande beperkingen, zoals grenssluiting. Het aantal besmettingen met COVID-19 virus is relatief hoog.
- **Rood:** niet reizen. De lokale overheid heeft ter plaatse verregaande maatregelen genomen zoals totale afsluiting van gebieden. Ook is er een groot aantal besmettingen met het COVID-19 virus.

Veel reisadviezen zijn in deze periode tot 17 maart aangepast op basis van deze criteria. Onder andere China, Italië en Spanje kregen een 'oranje' reisadvies, op basis van advies van het RIVM, gezien de oplopende besmettingsaantallen in die landen. Een aantal gebieden in deze landen kreeg i.v.m. een totale lockdown zelfs een rood reisadvies.

Zoals gecommuniceerd in de Kamerbrief 'Maatregelen consulaire dienstverlening t.a.v. COVID-19 uitbraak' (kenmerk 32734-45) is op basis van de toenemende wereldwijde restricties voor reizigers als gevolg van de verspreiding van het

COVID-19 virus en het op 16 maart jl. aangekondigde inreisverbod voor het Schengengebied, besloten op 17 maart jl. een wereldwijd 'oranje' reisadvies af te kondigen. Dit betekent dat alle niet-noodzakelijke reizen, inclusief vakantie reizen, naar het buitenland vanaf dat moment werden afgeraden. Landen die een rood reisadvies hadden i.v.m. de veiligheidssituatie hebben die classificatie behouden.

Onze Referentie

BZDOC-504293068-17

Juni 2020 tot heden

Het wereldwijde 'oranje' reisadvies gold van 17 maart tot 15 juni jl. Het kabinet besloot dat vanaf 15 juni ruimte kon worden gegeven aan toeristische reizen binnen EU/EFTA/VK en het Caribisch deel van het Koninkrijk. Om te beoordelen of reisadviezen van die landen afgeschaald konden worden naar een 'gele' classificatie worden sindsdien de volgende criteria gebruikt (die ook gelden voor een eventuele nieuwe opschaling):

1. Of Nederlandse toeristen welkom zijn in het betreffende land;
2. Of er quarantainemaatregelen zijn voor inreizende Nederlanders;
3. Of er vrij gereisd kan worden naar- en binnen het land;
4. Of de actuele COVID gezondheidssituatie veilig is of de gezondheidsrisico's voor Nederlandse reizigers op een aanvaardbaar niveau zijn in het land of delen er van. Deze laatste indicator wordt door het RIVM beoordeeld. Daarbij wordt o.a. gekeken naar het niveau van besmettingen en de trend daarin, het testbeleid, door de overheid genomen maatregelen en besmettingen onder Nederlandse reizigers die uit dat land/gebied terugkeren. Ook neemt het RIVM de data die verzameld wordt door het European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), mee in haar analyse. Het RIVM kijkt hierbij naar de incidentie: het aantal nieuwe besmettingen per 100.000 inwoners in de afgelopen 14 dagen. Ook is het aantal uitgevoerde testen per 100.000 inwoners per dag in de afgelopen 14 dagen in een land van belang. De bovengrens wordt bepaald door de incidentie en de situatie in Nederland, omdat het risico van die landen gerelateerd moet worden aan het risico in Nederland. Om een goede incidentie te kunnen bepalen is het nodig dat er voldoende getest wordt. De beoordeling door het RIVM of een land vanuit gezondheidsperspectief veilig of onveilig is, volgt uit een afweging van deze data en gegevens.

Vanaf 15 juni hebben de genoemde criteria voor een deel van de EU tot afschaling naar een 'geel' reisadvies geleid, waarbij duidelijk de waarschuwing is gecommuniceerd dat er risico's blijven bestaan in verband met de virusdynamiek die kunnen leiden tot het opnieuw aanpassen van een reisadvies.

Wanneer de besmettingen vervolgens in een land wederom oplopen, wordt mede op aangeleverd advies van het RIVM (met gebruikmaking van data van ECDC) besloten tot het opnieuw opschalen van een reisadvies naar 'oranje'. Dit is de afgelopen periode voor verschillende landen of delen van landen gebeurd.

Als er betrouwbare informatie beschikbaar is over de regionale situatie van gezondheidsrisico's is de inzet het reisadvies zoveel mogelijk regionaal aan te passen. Niet alle landen hebben echter betrouwbare regionale data ter beschikking. Als er sprake is van veel interregionaal verkeer, kan reden zijn om de andere omliggende regio's mee te nemen in de opschaling van een reisadvies.

Voordat een reisadvies aangepast wordt, wordt ook geconsulteerd met andere EU-lidstaten. Omdat reisadviezen een nationale competentie zijn maakt elke lidstaat

echter uiteindelijk zelf de afweging tot wijziging, ook aan de hand van de gezondheidssituatie in eigen land. Het kabinet is voorstander van een gecoördineerde aanpak in EU-verband en staat daarom positief ten opzicht van de initiatieven die daartoe op dit moment worden genomen. Daarbij acht het kabinet het van belang dat Lidstaten een nationale afweging kunnen blijven maken. De Commissie heeft een voorstel gedaan voor het versterken van de coördinatie van maatregelen in de EU om het verspreiden van het virus tegen te gaan. Hierover zal ik uw Kamer via gebruikelijke procedure nader informeren.

Onze Referentie

BZDOC-504293068-17

Reisadviezen en quarantaine

Voor reizigers die terugkeren uit landen of gebieden die een oranje reisadvies hebben in verband met de gezondheidssituatie geldt het dringende advies tot 10 dagen thuisquarantaine bij terugkeer in Nederland. Dit is expliciet in de betreffende reisadviezen opgenomen, op basis van aanwijzingen van het ministerie van VWS en het RIVM.

Tegelijkertijd is er een aantal landen binnen EU/EFTA/VK dat vanwege het besmettingsniveau in Nederland beperkende maatregelen invoert voor Nederlandse reizigers, zoals quarantaineverplichtingen bij aankomst. Als gevolg daarvan wordt het reisadvies ook aangescherpt naar de kleur 'oranje'. Immers, quarantaineverplichtingen bij aankomst in een land zijn niet te verenigen met toeristische doeleinden en om die reden worden reizigers geadviseerd alleen af te reizen als dat noodzakelijk is. Voor reizigers die terugkeren uit deze gebieden geldt géén advies tot quarantaine, omdat het reisadvies met kleurclassificatie 'oranje' niet is ingesteld vanwege de gezondheidssituatie ter plaatse. Ook dit wordt expliciet in het reisadvies opgenomen.

Landen buiten de EU

Voor de landen buiten de EU/EFTA/VK geldt vooralsnog een 'oranje' reisadvies. Het inreisverbod is weliswaar opgeheven ten aanzien van een aantal landen die op de EU 'veilige lijst' staan, en in deze landen wordt de gezondheidssituatie als veilig beoordeeld door de EU, maar voldoen (nog) niet aan de overige criteria, zoals quarantainemaatregelen voor Nederlanders of andere reisbeperkingen. Aangezien de COVID-19 pandemie voortduurt, en ook het aantal besmettingen in Nederland op dit moment toeneemt, ligt het overigens niet voor de hand de reisadviezen voor landen buiten de EU/EFTA/VK op korte termijn aan te passen naar een andere dan 'oranje' classificatie.

Toekomst van reisadviezen

De COVID crisis onderstreept het belang van en de vraag naar actuele en betrouwbare reisadviezen. Dit blijkt uit de toegenomen frequentie waarmee het reisadvies door Nederlandse reizigers wordt geraadpleegd. In de afgelopen 8 maanden is de website met daarop de reisadviezen ruim 71 miljoen keer geraadpleegd (in 2019 3,25 miljoen keer).

Het ministerie zet in op continue verbetering van de reisadviezen, en betreft hierin de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer uit het Verantwoordingsonderzoek 2019 (die werden opgesteld vóór de COVID crisis). BZ zal deze aanbevelingen gebruiken om het proces voor aanpassing van de reisadviezen verder te verbeteren en de afstemming op Europees niveau te versterken. Hierbij zal ook worden gezien hoe de uniformiteit en dossiervorming van de reisadviezen verder kan worden verbeterd, met oog voor de

vertrouwelijkheid van informatiebronnen en de verscheidenheid aan lokale omstandigheden. De lessen van de COVID crisis voor de reisadviezen zullen hierin ook worden meegenomen. In de Staat van het Consulaire 2021 zal worden gerapporteerd over de ontwikkelingen in beleid en uitvoering.

Onze Referentie

BZDOC-504293068-17

De minister van Buitenlandse Zaken,

Stef Blok