

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2024

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2023

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken (hierna: de commissie BZ) heeft in de procedurevergadering van 11 mei 2023 verzocht om een reactie per brief op de visumproblematiek, zoals recent beschreven door de NRC en zoals eerder aangekaart in het zwartboek dat de fracties van PvdA en CU hadden opgesteld.

Hierbij bied ik mijn reactie aan op dit verzoek, dat is vervat in de brief van de commissie van 11 mei 2023, gerappelleerd bij brief van 14 september 2023.

Het verzoek betreft de volgende onderwerpen:

1. het risico op discriminatie bij het gebruik van een algoritme in het proces van de beoordeling van visumaanvragen;
2. signalen over problemen in dit proces, zoals lange wachttijden, slechte bereikbaarheid en veel klachten van visumaanvragers;
3. de consequenties van het niet meer gebruiken van het algoritme bij de beoordeling van visumaanvragen en
4. waarom ik niet eerder ben ingegaan op onder meer de signalen over verdere problematiek met visumaanvragen, zoals wachttijden en klachten.

Ad. 1.

Op 1 mei 2023 hebben de Leden Dekker-Abdulaziz en Podt (beiden D66) vragen gesteld over de uitvoering van het visumbeleid door het ministerie (2023Z07756), onder andere wat betreft de mogelijke discriminatie als gevolg van het gebruik van een algoritme bij de beoordeling van visumaanvragen.

Deze vragen zijn beantwoord in de Kamerbrief van 7 juni 2023 (Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 2842). Daarin is onder andere aangegeven dat het door het ministerie gebruikte Informatie Ondersteund

Beslissen (IOB) ertoe dient om zo zorgvuldig, objectief en efficiënt mogelijk aanvragen voor kort verblijf visa (de zogeheten «Schengenvisa») te behandelen. Het daarbij toegepaste algoritme is niet zelflerend, doch werkt op basis van een beslisboom met eenvoudige «als-dan»-regels en geeft slechts een behandeladvies voor de intensiteit van het dossieronderzoek. Dit advies zegt aldus niets over de inhoudelijke uitkomst van de beoordeling. Daarbij wordt er voortdurend voor gewaakt dat een behandeladvies aanleiding vormt voor vooringenomenheid bij de betrokken beslismedewerker.

Een afwijzing van een visumaanvraag vindt alleen plaats wanneer niet wordt voldaan aan de eisen die de EU-Visumcode stelt. In die code is bepaald dat bij een visumaanvraag informatie moet worden verstrekt over nationaliteit, leeftijd, geslacht, hoofddoel van de reis, locatie van aanvraag, burgerlijke staat en beroep. Naar etniciteit wordt niet gevraagd en dit aspect wordt dan ook niet door het algoritme in aanmerking genomen. Anders dan in het NRC-artikel gesuggereerd, wordt een profiel in het IOB, naast informatie over de aanvrager zelf, gebaseerd op verscheidene gegevens, onder andere historische informatie over mogelijke eerdere visumaanvragen en informatie afkomstig van ketenpartners (bijvoorbeeld over een asielaanvraag of illegaal verblijf).

De wijze van behandeling van aanvragen voor kort verblijf visa is op verschillende momenten getoetst aan geldende wet- en regelgeving, waaronder de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Volgens de door het ministerie geraadpleegde externe deskundigen, onder wie de Landsadvocaat, kan het maken van onderscheid naar nationaliteit bij de beoordeling van een visumaanvraag niet als (verboden) onderscheid, oftewel discriminatie, worden gekwalificeerd. De registratie ervan is immers noodzakelijk voor en inherent aan de toepassing van de toepasselijke wet- en regelgeving met betrekking tot visumverstrekking. De externe adviezen zijn bij de beantwoording van de vragen van de Leden Dekker-Abdulaziz en Podt gevoegd.

Ad 2:

De op 22 mei 2023 door het Lid Simons (BIJ1) gestelde vragen gaan onder andere over signalen over lange wachttijden, slechte bereikbaarheid en klachten van aanvragers (2023Z08881). Ook in de hiervoor onder ad 1 genoemde vragen kwamen deze signalen aan de orde. Voorts hebben de Leden Piri (PvdA) en Ceder (CU) op 8 december 2022 een zwartboek met de titel «Visumaanvragen lopen spaak» overhandigd, waarin ongeveer 50 klachten waren opgenomen over problemen die aanvragers hadden ondervonden bij hun visumaanvragen. De klachten zagen onder andere op de lange wachttijden in diverse landen voor het indienen van een visumaanvraag, een gebrekkige klantbediening door de externe dienstverlener en een aansporing aan BZ om het visumaanvraagproces verder te digitaliseren.

Hierop is gereageerd in respectievelijk de Kamerbrief van 6 juli 2023 (Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 3174), de hiervoor vermelde Kamerbrief 7 juni 2023 (Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 2842) en de Kamerbrief van 27 januari 2023 (Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 199). Daarin heb ik uiteengezet dat het ministerie het proces met betrekking tot het behandelen van visumaanvragen sinds 2017 stapsgewijs heeft gecentraliseerd. De inzet ter plaatse van externe dienstverleners in het visumproces door Nederland en andere Schengenlidstaten is inmiddels de norm. Gebleken is dat dit door visumaanvragers veelal als positief wordt ervaren, aangezien hen daardoor vaak reis- en verblijfskosten worden bespaard.

Nederland maakt in dit verband gebruik van de diensten van VFS Global en TLS (voor visumaanvragen in China), welke organisaties contractueel zelf verantwoordelijk zijn voor de afhandeling van klachten. Voor vragen en klachten (ook over de externe dienstverlener) kunnen mensen tevens telefonisch 24 uur per dag terecht bij het consulaire contactcenter «Nederland Wereldwijd» (NWW) van het ministerie. Bellers naar Nederlandse ambassades of consulaten worden automatisch naar NWW doorgeschakeld. De klachten en vragen die bij NWW binnenkomen, worden gelogd en besproken – zowel individuele cases als eventuele trendmatige klachten – met de externe dienstverleners ter continue verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen klachten over operationele kwesties, zoals klantcontact, kwaliteit van de antwoorden en toegankelijkheid van informatie, en klachten met betrekking tot het beleid, bijvoorbeeld wat betreft eventuele beperkingen in de mogelijkheid voor een afspraak. In 2022 werden op een totaal van ongeveer 400.000 verstrekte visa 1.040 klachten ingediend. Daarvan hadden er 849 betrekking op het maken van een afspraak.

De wachttijden voor het indienen van visumaanvragen bij de externe dienstverleners worden voortdurend gemonitord. Deze waren snel opgelopen na het opheffen van de reisbeperkingen in verband met de coronapandemie. Het merendeel van de locaties, waaronder die in Suriname, voldoet thans aan de eis om binnen 14 dagen een afspraak te kunnen maken. De doorlooptijden staan onder meer door een hoge instroom van aanvragen in combinatie met capaciteitsuitdagingen binnen de departementale Consulaire Service Organisatie nog wel onder druk, waardoor de afhandeling van aanvragen nog niet overal binnen de daarvoor geldende termijn van 15 dagen wordt gerealiseerd.

Ad 3:

In het ordedebat van 9 mei 2023 heeft het Lid Van Baarle (DENK) een verzoek om informatie over mogelijke ongelijke behandeling ten gevolge van het gebruik van een algoritme bij het beoordelen van visumaanvragen ingediend (Handelingen II 2022/23, nr. 78, item 29). Voorts heeft de commissie BZ ten behoeve van een schriftelijk overleg op 6 juni 2023 vragen gesteld naar aanleiding van mijn brief van 11 mei 2023 (Kamerstukken 26 643 en 32 761, nr. 1031) over de bevindingen van het ministerie in het onderzoek naar het gebruik van afkomst gerelateerde gegevens en het gebruik van risicomodellen. Deze vragen zagen onder andere op de mogelijkheid om het algoritme niet langer toe te passen.

Hierop heb ik geantwoord in de Kamerbrief van 4 september 2023 (Kamerstukken 26 643 en 32 761, nr. 1065). Daarin heb ik uiteengezet op welke wijze het IOB door het ministerie wordt toegepast en wat de functie van het algoritme daarbij is.

Met het realiseren van een doelmatige consulaire-diplomatieke dienstverlening draagt het ministerie enerzijds bij aan de economische diplomatie en het faciliteren van toerisme en familiebezoek, en anderzijds, binnen de migratieketen, tevens aan het voorkomen van illegale migratie. Deze dienstverlening vereist kennisintensieve en kwalitatief hoogwaardige besluitvorming bij aanvragen voor kort verblijf visa. Met dat doel heeft het ministerie de afgelopen jaren geïnvesteerd in een informatiegestuurde werkwijze voor het dit proces: het IOB. Daarbij worden beslismedewerkers van het ministerie met behulp van een algoritme ondersteund bij het inschatten van de benodigde intensiteit van het dossieronderzoek. Tevens wordt door middel van het IOB relevante en objectieve informatie ter beschikking gesteld die anders niet binnen een realistisch tijdsbestek

handmatig geraadpleegd kan worden, mede gezien de tijdsdruk die op de aanvragen staat. Op deze wijze kunnen de aanvragen zorgvuldiger en objectiever worden beoordeeld.

Het niet meer inzetten van het IOB zou de zorgvuldigheid en de objectiviteit van het beoordelingsproces aantasten. Dit zou kunnen leiden tot verminderde kwaliteit van de dienstverlening en tot hogere risico's wat betreft fraude en illegale migratie. De nadelige gevolgen van een kwalitatief mindere beoordeling van visumaanvragen zouden in concreto met name zijn langere doorlooptijd/oplopende beslistermijnen bij het behandelen van visumaanvragen (meer «handwerk»), toename illegaal verblijf (toelaten van personen met een vestigingsrisico), asielaanvragen (toelaten van personen die feitelijk geen kort verblijf doel hebben), uitbuiting (hoger risico van mensenhandel) en gevaren voor de openbare orde (toelaten van personen die binnen het Schengengebied op dat moment ongewenst zijn). Ook zouden steekproefsgewijs visumaanvragen nauwgezetter moeten worden onderzocht.

Het spreekt voor zich dat het gebruik van een algoritme in dit proces rechtmatig moet zijn en dat discriminatie op welke grond daarbij voorkomen moet worden. Op basis van de adviezen van de diverse door het ministerie geraadpleegde externe (juridische) deskundigen is geconcludeerd dat het gebruik van profielen in het IOB niet in strijd is met wet- en regelgeving. Het ministerie zal ervoor zorg dragen dat het bij IOB gebruikte algoritme in ieder geval voor de uiterlijke datum van 1 januari 2024 in het algoritmeregister is opgenomen en toegelicht.

Ad 4:

Graag memoreer ik aan hetgeen tijdens het debat consulaire zaken van de Vaste commissie voor Buitenlandse Zaken op 11 oktober 2023 is besproken (Kamerstuk 36 410 V, nr. 12).

Hierboven ben ik zo goed mogelijk ingegaan op de verdere problematiek met betrekking tot visumaanvragen, zoals wachttijden en klachten. Hopelijk geeft dit wel de duidelijkheid die eerder aan mij gevraagd is en die ik had gepoogd om eerder te geven. Ik ga graag in overleg als er nog overige onduidelijkheden zijn.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot