

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2842

Vragen van de leden **Dekker-Abdulaziz** en **Podt** (beiden D66) aan Minister van Buitenlandse Zaken over *het bericht over het visumbeleid door het Ministerie van Buitenlandse Zaken* (ingezonden 1 mei 2023).

Antwoord van Minister **Hoekstra** (Buitenlandse Zaken) (ontvangen 7 juni 2023).

Vraag 1

Wat is uw reactie op bovenstaand krantenartikel?¹

Antwoord 1

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het behandelen, beoordelen en verstrekken van Kort Verblijf Visa (KVV, Schengenvisum). Met het zo zorgvuldig, objectief en efficiënt mogelijk afhandelen van KVV-aanvragen van reizigers draagt het ministerie bij aan economische diplomatie, familiebezoeken en toerisme. Voor de bredere migratieketen draagt zorgvuldig beslissen op KVV-aanvragen bij aan het voorkomen van illegale migratie.

Het uitgangspunt van het visumaanvraagproces is te allen tijde dat er zorgvuldig wordt beoordeeld of de KVV-visumaanvraag voldoet aan de visumvoorwaarden die zijn neergelegd in de EU-Visumcode². Het ministerie heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in een informatie gestuurde werkwijze voor het visumproces: het zogeheten Informatie Ondersteund Beslissen (IOB). Op deze manier wordt een beslismedewerker ondersteund bij het inschatten van de benodigde intensiteit van een dossieronderzoek door middel van beschikbare informatie en kunnen de aanvragen zorgvuldiger en objectiever worden beoordeeld.

¹ NRC, 23 april 2023, ««Pas op met deze visumaanvraag», waarschuwt het algoritme dat discriminatie in de hand werkt. Het ministerie negeert kritiek» («Pas op met deze visumaanvraag», waarschuwt het algoritme dat discriminatie in de hand werkt. Het ministerie negeert kritiek – NRC)

² Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) (europa.eu)

Ook in de herziene Verordening betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS-verordening³) zijn bepalingen opgenomen over specifieke risico-indicatoren. Deze zullen worden toegepast als een algoritme, waarmee profilering mogelijk is door de gegevens in een VIS-aanvraagdossier te vergelijken met de risico-indicatoren. De specifieke risico-indicatoren bestaan uit een combinatie van gegevens over de aanvrager waaronder leeftijdsgroep, geslacht, nationaliteit en land en plaats van verblijf. Anders dan uit het NRC-artikel naar voren komt, wordt een profiel in het IOB gebaseerd op meerdere gegevens: 1) informatie over mogelijke eerdere visumaanvragen; 2) informatie over de aanvrager, werkgever en/of referent afkomstig van informatie van ketenpartners (bijvoorbeeld informatie over een asielaanvraag na verlening van KVV of illegaal verblijf); en 3) historische informatie over eerdere visumaanvragen. Uiteindelijk is het altijd de beslismedewerker die een besluit neemt over een visumaanvraag op basis van het gehele dossier van de aanvrager.

Vraag 2

In hoeverre wordt er nu nog gebruik gemaakt van het softwareprogramma (Informatie Ondersteund Beslissen (IOB)) dat met het betreffende algoritme werkt?

Antwoord 2

Het IOB is actief voor ondersteuning van het visumbesluitvormingsproces, en draagt zorg voor een advies rondom de intensiteit van het onderzoek bij de aanvraag. De visum beslismedewerker maakt uiteindelijk zelf de afweging voor het toekennen dan wel het weigeren van een visumaanvraag. Zoals aan uw Kamer gemeld⁴ heeft het ministerie met betrekking tot het IOB een informatieverzoek van de AP ontvangen om aanvullende informatie te verstrekken over de grondslag, noodzakelijkheid en de proportionaliteit van de gegevensverwerking gegeven de verplichtingen die voortvloeien uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Op 9 mei heeft het ministerie aanvullende vragen van de AP ontvangen.

Vraag 3

Staat dit algoritme opgenomen in het algoritmeregister⁵? Zo nee, bent u bereid dit in volledigheid hierin op te nemen? Zo nee, bent u bereid om een beknopte beschrijving van de werking van dit algoritme te geven?

Antwoord 3

Het algoritme is op dit moment nog niet in het Algoritmeregister opgenomen. Het ministerie zal er zorg voor dragen dat het algoritme voor de hiervoor vastgestelde uiterlijke datum van 1 januari 2024 in het register is opgenomen en toegelicht.

Vraag 4

Wat is nu uw reactie op de bezwaren van de functionaris gegevensbescherming over het discriminerende karakter van het algoritme?

Antwoord 4

Het ministerie heeft zich vanaf de ontwikkeling van het IOB in 2015 laten adviseren door een extern juridisch adviesbureau teneinde binnen de geldende privacywet- en regelgeving te (blijven) werken. Daarbij is er op verschillende momenten getoetst in hoeverre de werkwijze van het IOB juridisch toelaatbaar is. De conclusie was dat het gebruik van profielen in het

³ Artikel 9bis, lid 13 en artikel 9 undecies van Verordening (EU) nr. 2021/1134 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EG) nr. 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 en (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Beschikking 2004/512/EG van de Raad en Besluit 2008/633/JBZ van de Raad, met het oog op de herziening van het Visuminformatiesysteem EUR-Lex – 32021R1134 – EN – EUR-Lex (europa.eu).

⁴ Kamerbrief bevindingen BZ onderzoek gebruik afkomstgerelateerde gegevens in risicomodellen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

⁵ Algoritmeregister voor de overheid Algoritmes – Digitale Overheid

IOB niet in strijd is met de privacy wetgeving. Dit oordeel werd onderschreven door de toenmalige FG.

Omdat het ministerie veel waarde hecht aan het oordeel van een FG en aan het voldoen aan wet- en regelgeving heeft het ministerie het advies van de voormalige FG aangegeven om (nogmaals) het huidige gebruik van het IOB door een andere externe partij te laten toetsen. Conclusie van deze externe toets is dat het ministerie toereikende en relevante argumenten heeft aangedragen voor het gebruik van het IOB. Het gebruik van het IOB is daarom niet gestopt.

De kritiek van de voormalige FG rondom mogelijke discriminatie is door het ministerie zeer serieus genomen. Daarom is besloten om naast bovengenoemde second opinion, ook nog andere materiedeskundigen in te roepen, waaronder de Landsadvocaat. Aan deze materiedeskundigen is gevraagd te beoordelen in hoeverre het gebruik van het gegeven nationaliteit relevant, noodzakelijk en proportioneel is binnen het IOB. De conclusies luiden dat er (i) een wettelijke grondslag is voor het gebruik van nationaliteit binnen het IOB; (ii) verwerking van gegevens over nationaliteit nodig is vanwege zwaarwegende algemene belangen en om te voldoen aan een volkenrechtelijke verplichting en dat (iii) het maken van onderscheid naar nationaliteit bij de beoordeling van een visumaanvraag noodzakelijk en proportioneel is en niet als discriminatie kan worden gekwalificeerd (zie ook het antwoord op vraag 11).

Vraag 5

Betreft het algoritme van het computerprogramma IOB een zelflerend algoritme dat zelfstandig zoekt naar kenmerken van mensen die volgens het Ministerie van Buitenlandse Zaken een verhoogd risico vormen en dus intensiever bestudeerd moeten worden? Zo nee, hoe wordt bepaald welke kenmerken een voorspellende waarde voor de uiteindelijke risicoscore hebben?

Antwoord 5

Het algoritme dat bij het IOB wordt ingezet, betreft geen zelflerend algoritme. Het is een algoritme dat werkt op basis van een beslisboom met eenvoudige «als-dan»-regels. Bij de ontwikkeling van het algoritme zijn transparantie en uitlegbaarheid als uitgangspunten genomen. De regels hiervan zijn niet «bedacht» door software, maar door ambtenaren. Op basis van deze vooraf opgestelde regels wordt bij elke groep van aanvragen beoordeeld of er voldoende grond is om op grond van de kenmerken van deze groep een profiel te maken. Als er niet voldaan wordt aan de vooraf opgestelde regels wordt er geen profiel opgesteld. Hierdoor valt niet elke aanvraag in een profiel en is er geen sprake van een classificatie-algoritme dat op basis van profielen elke aanvraag als een kans dan wel risico classificeert. Via dit algoritme worden, iedere maand op basis van actuele data, ongeveer 1100 profielen gegenereerd waarvan het overgrote deel kansprofielen zijn, slechts een klein deel zijn risicoprofielen.

Vraag 6

Kunt u toelichten of nationaliteit, religie, leeftijd, geslacht of etniciteit van invloed zijn (of zijn geweest) op het vallen binnen een «kansprofiel» of «risicoprofiel»?

Antwoord 6

Nationaliteit, leeftijdsgroep en geslacht zijn drie van de zeven eigenschappen van een visumaanvraag die gebruikt kunnen worden bij het opstellen van profielen voor het IOB. Daarnaast kunnen ook het hoofddoel van de reis, de locatie van aanvraag, de burgerlijke staat en het beroep worden meegenomen in de beslisboom. Al deze gegevens zijn op grond van de EU-Visumcode verplicht opgegeven te worden op het visumaanvraagformulier. Etniciteit niet en die wordt ook niet gebruikt bij het opstellen van profielen. Een profiel bestaat altijd uit minimaal 3 van de 7 kenmerken, waarbij er altijd een combinatie van aanvraaggegevens en persoonsgegevens wordt gebruikt. Een profiel op basis van alleen leeftijd, geslacht óf nationaliteit is dus niet mogelijk, een combinatie van bijvoorbeeld reisdoel, nationaliteit en geslacht wel.

Vraag 7

In hoeverre wordt het duidelijk gemaakt aan een aanvrager dat een beslissing over diens aanvraag (mede) is vormgegeven door een algoritme?

Antwoord 7

Het ministerie heeft, naast de reguliere informatiedocumenten, speciaal voor het IOB een factsheet opgesteld⁶. Zo worden betrokkenen geïnformeerd over welke gegevens worden gebruikt bij het beoordelen van een visumaanvraag en over de wijze waarop hun gegevens verwerkt worden, waaronder het gebruik van profilering mede op basis van nationaliteit.

Bij het indienen van een aanvraag wordt de aanvrager voor het indienen van de aanvraag gewezen op het gebruik van diens gegevens binnen het IOB, de bewaartermijnen van deze gegevens en wordt er ook verwezen naar de factsheet. Deze tekst is in alle vier talen, Nederlands, Engels, Frans en Spaans, in het aanvraagformulier opgenomen.

Vraag 8

Kunt u toelichten waarom u ondanks de bezwaren van de functionaris gegevensbescherming toch doorging met het gebruik van de profileringsoftware voor visumaanvragen?

Antwoord 8

Voor de overwegingen, zie het antwoord op vragen 4 en 11.

Vraag 9

Is het toetsingskader «Discriminerende risicoprofielen» van het College voor de Rechten van de Mens, de IAMA⁷, gebruikt om te beoordelen of de wijze waarop het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan risicoprofilering doet rechtmatig, proportioneel en niet-discriminair is? Zo nee, van welk toetsingskader is wél gebruik gemaakt? Kunt u de juridische beoordeling delen met de Kamer? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 9

Het toetsingskader is niet gebruikt, omdat het is ontwikkeld na de introductie van het IOB. Zie ook het antwoord op vraag 10. De inzet van het IOB vanaf de ontwikkeling door een extern juridisch adviesbureau getoetst aan de destijds geldende wet- en regelgeving waaronder de Wet bescherming persoonsgegevens⁸. Daarna is de werkwijze op verschillende momenten getoetst aan geldende wet- en regelgeving, waaronder de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Zie verder ook het antwoord op vragen 4 en 11.

Vraag 10

Kunt u toelichten in hoeverre aan de motie van de leden Dekker-Abdulaziz en Bouchalikh uit 2022⁹ is voldaan bij de totstandkoming van dit proces?

Antwoord 10

Deze motie betreft een verplichte impact assessment voorafgaand aan het gebruik van algoritmen wanneer deze worden ingezet om evaluaties van of beslissingen over mensen te nemen. Het instrument hiervoor -de IAMA: Impact Assessment voor Mensenrechten bij de inzet van Algoritmes- is ontwikkeld na de introductie van het IOB, en dus niet ingezet.

Vraag 11

Wat waren de bevindingen van de landsadvocaat, het gespecialiseerde bureau, en het Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) over de aanvraagverwerking en kunt u deze met de Kamer delen? Zo nee, waarom niet?

⁶ <https://www.nederlandwereldwijd.nl/binaries/content/assets/pdfs-nederlands/factsheet-informatie-ondersteund-beslissen-visum-kort-verblijf-kvv-maart-2023.pdf>. Voor de Privacy statement regarding short-stay visa applications zie Privacy statement regarding short-stay visa applications | Netherlands Worldwide en voor de Engelse versie van de factsheet zie factsheet-informatie-ondersteund-beslissen-visum-kort-verblijf-kvv-maart-2023-en.pdf (netherlands-worldwide.nl)

⁷ Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes | Rapport | rijksoverheid.nl

⁸ wetten.nl – Regeling – Wet bescherming persoonsgegevens – BWBR0011468 (overheid.nl)

⁹ Kamerstuk 26 643, nr. 835

Antwoord 11

In de adviezen wordt geconcludeerd dat de inzet van dit risicomodel voldoet aan de eisen die de relevante wet- en regelgeving daaraan stellen. PMP (Privacy Management Partners) heeft daarnaast geconcludeerd dat de voorzienbaarheid aanpassing behoefde. De factsheet IOB is hiertoe bijgevoegd, met bijzondere aandacht voor welke gegevens er worden verwerkt, de profielen en de databronnen. Volgens de externe deskundigen is er (i) een wettelijke grondslag voor het gebruik van nationaliteit binnen het IOB; (ii) verwerking van gegevens over nationaliteit nodig vanwege zwaarwegende algemene belangen en om te voldoen aan een volkenrechtelijke verplichting en (iii) kan het maken van onderscheid naar nationaliteit bij de beoordeling van een visumaanvraag niet als (verboden) onderscheid, oftewel discriminatie worden gekwalificeerd.

De bevindingen van PMP en de Landsadvocaat zijn bijgevoegd. Er is verder op hoofdlijnen ambtelijk contact geweest tussen het ministerie en een juridisch gespecialiseerde medewerker van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, die de conclusies van de Landsadvocaat en PMP ondersteunt.

Vraag 12

In hoeverre heeft de Autoriteit Persoonsgegevens de software en het bijbehorende algoritme doorgelicht?

Antwoord 12

De Autoriteit Persoonsgegevens heeft het IOB niet doorgelicht. Zie ook antwoord op vraag (2).

Vraag 13

Wat is uw reactie op het voorbeeld dat een aanvrager uit Paramaribo direct een hoge risicoscore krijgt toebedeeld?

Antwoord 13

Het IOB kent niet direct een hoge risicoscore toe aan alle visumaanvragen die in Paramaribo zijn gedaan. Een risicoscore wordt berekend op basis van informatie die het ministerie zelf verzamelt bij een (eerdere) visumaanvraag, 2) informatie van ketenpartners en/of 3) op basis van een profiel. Een profiel bestaat nooit alleen uit nationaliteit of plaats van de aanvraag, zie ook het antwoord op vraag (6).

Vraag 14

Wat is de opvatting nu van de huidige functionaris gegevensbescherming over het visumaanvraag-traject?

Antwoord 14

Op 19 juni start een nieuwe FG. De FG is een onafhankelijke interne toezichthouder. Om dit toezicht te kunnen houden, kan de FG informatie verzamelen over gegevensverwerkingen binnen de organisatie; deze verwerkingen analyseren en beoordelen of ze aan de wet voldoen en informatie, adviezen en aanbevelingen geven aan de organisatie. De naleving van de privacywet is een verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke of verwerker.

De waarnemend FG volgt met interesse de beoordeling van de AP en zal haar observaties desgevraagd met de AP delen, zoals ook de vorige FG dat deed. Tussen de waarnemend FG en de nieuwe FG is besproken dat de focus van de FG de komende periode ligt bij de wijze waarop de organisatie aan het toezicht van zowel de FG, als de AP gevolg geeft. Daarbij zal ook bezien worden op welke wijze het algoritme van het IOB wordt vormgegeven.

Vraag 15

Welke stappen neemt u zodat een discriminatoir algoritme niet kan worden ingezet binnen het werk van het Ministerie van Buitenlandse Zaken?

Antwoord 15

Het IOB-algoritme is niet discriminatoir. Wel dient er blijvend voor gewaakt te worden dat een behandeladvies geen aanleiding vormt voor een bias bij een beslismedewerker. Om dat te voorkomen dient een beslismedewerker bij twijfel een senior medewerker te raadplegen en kan besloten worden tot het

opvragen van nadere informatie of het afnemen van interviews. Besluiten worden periodiek in het kwaliteitsoverleg besproken en steekproefsgewijs gecontroleerd.

Uit de antwoorden op de vragen 4, 5 en 11 blijkt dat het ministerie veel waarde hecht aan een blijvend zorgvuldige en juridisch juiste werkwijze, en reeds de nodige stappen heeft ondernomen om conform het non-discriminatie beginsel het IOB in te zetten. Bij de inzet van risicomodellen moet zorgvuldig worden gekeken naar proportionaliteit en subsidiariteit, zodat deze inzet rechtmatig en eigenlijk is. Discriminatie kan en mag nooit de bedoeling of het gevolg zijn.

Vraag 16

Constaterende dat eerder schriftelijke vragen¹⁰ door o.a. het lid Podt zijn gesteld over afwijzingen van visumaanvragen voor een kort verblijf van familieleden van Syrische Nederlanders, waaruit onder andere bleek dat het weigeringspercentage van aanvragers met de Syrische nationaliteit op 55% lag ten opzichte van het algemene percentage van 13%, in hoeverre is de in het artikel geschetste praktijk van invloed geweest op dit weigeringspercentage? Kunt u dit onderbouwen?

Antwoord 16

Het weigeringspercentage wordt voor geen enkele nationaliteit door het IOB bepaald. Een weigeringspercentage volgt uit de uiteindelijke besluiten die zijn genomen door de beslismedewerkers op de visumaanvragen. Een afwijzing is alleen mogelijk als niet wordt voldaan aan de voorwaarden uit de EU-Visumcode. Het IOB heeft hier geen invloed op. Een behandeladvies zegt enkel iets over de intensiteit van het dossieronderzoek en niets over het uiteindelijke besluit.

Vraag 17

Kunt u een update geven ten aanzien van het aantal en de aard van de klachten ten aanzien van de dienstverlening van VFS Global? Kunnen mensen met deze klachten terecht bij de ambassade? Zo nee, waar kunnen ze dan terecht?

Antwoord 17

Voor klachten kan men terecht bij Nederland WereldWijd (NWW), het contactcentrum van het ministerie (24 uur per dag beschikbaar) en bij het klachtenteam van VFS. Contractueel is VFS verantwoordelijk voor een eigen klachtafhandeling.

Bij het NWW wordt onderscheid gemaakt tussen klachten die gerelateerd zijn aan operationele zaken zoals klantcontact, kwaliteit van de antwoorden, toegankelijkheid van informatie, en dergelijke, en klachten die beleid betreffen, zoals eventuele beperkingen in de mogelijkheid een afspraak te maken. In 2022 zijn er 1040 klachten ingediend (op een totaal van ca. 400.000 uitgereikte visa) 849 klachten betroffen het afsprakensysteem en/of het niet tijdig kunnen krijgen van een afspraak. Overige klachten betroffen de bemoeienis van facilitators, bejegening en dergelijke. Overigens kunnen visumaanvragers naast een klacht ook bezwaar en beroep aantekenen indien hun aanvraag wordt afgewezen.

Vraag 18

Wat kunt u zeggen over de huidige wachttijden bij VFS Global? Worden deze gemonitord? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 18

De wachttijden bij VFS worden gemonitord en er wordt met alle locaties contact onderhouden over de hoeveelheid inkomende aanvragen. Op een aantal locaties na voldoen alle locaties aan de eis om binnen 14 dagen een afspraak te kunnen maken. De locaties waar dit niet het geval is worden

¹⁰ Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1678 (Antwoorden op Kamervragen over afwijzingen kort verblijf familieleden Syrische Nederlanders | Kamerstuk | rijksoverheid.nl)

vanuit het ministerie op weekbasis aangestuurd om ervoor te zorgen dat de instroom van aanvragen zo nauw mogelijk aansluit op de verwerkingscapaciteit.