

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2007

Nr. 10

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 oktober 2006

Hierbij treft u een notitie aan waarin wordt ingegaan op de problemen die buitenlandse zakenlieden ervaren bij het aanvragen van zakelijke visa bij Nederlandse ambassades en consulaten. Het bedrijfsleven heeft herhaaldelijk aangegeven problemen te ervaren bij het aanvragen van zakelijke visa bij Nederlandse ambassades en consulaten. Naar aanleiding daarvan is in opdracht van de Staatssecretaris voor Economische Zaken een onderzoek verricht naar de gestelde problemen.

Aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek is een aantal verbeterpunten geformuleerd. De bijgevoegde notitie geeft aan welke praktische acties het Kabinet zal ondernemen om de dienstverlening aan buitenlandse zakenlieden verder te verbeteren. De uitvoering daarvan is al ter hand genomen en heeft tot positieve resultaten geleid.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
C. E. G. van Gennip

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk

Notitie over de zakelijke visa kort verblijf

In de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 7 juli 2005, mede ondertekend door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, is de Kamer meegedeeld dat er nader onderzoek zal worden gedaan naar de problemen die werkgevers ondervinden bij het aanvragen van vergunningen en zakelijke visa. In de Dutch Trade Board is ook herhaaldelijk aandacht voor deze problematiek gevraagd. Ten principale ging het daarbij om drie verschillende onderdelen:

- De problemen die buitenlandse zakenlieden ondervinden bij het verkrijgen van visa voor kortdurend zakelijk verblijf. Het beeld bestaat dat de dienstverlening van de Nederlandse posten in het buitenland het imago van Nederland in het buitenland negatief beïnvloedt;
- Problemen die werkgevers ondervinden bij het verkrijgen van tewerkstellingsvergunningen. Uw Kamer is geïnformeerd over de actiepunten die geformuleerd zijn die tot een oplossing van deze problematiek moeten leiden¹;
- Problemen die werkgevers ondervinden bij het verkrijgen van verblijfsvergunningen. Dit betreft het functioneren van de IND. De Algemene Rekenkamer heeft daarover vorig jaar een rapport opgesteld. In zijn reactie heeft het Kabinet toen aangegeven dat de complexiteit van wet- en regelgeving moet worden teruggedrongen omdat de verbeteringen binnen de IND anders niet effectief zullen zijn. Uw Kamer is daarover vorig jaar geïnformeerd².

In deze brief wordt ingegaan op het eerst genoemde punt, de problemen die bedrijven ondervinden bij het verkrijgen van visa voor kortdurend verblijf. Het in opdracht van de Staatssecretaris voor Economische Zaken verrichte onderzoek naar de gestelde problemen bij het verkrijgen van visa voor kort verblijf laat zien dat de visumverstrekking door de Nederlandse posten op een aantal punten beter is dan gemiddeld, maar dat ook op punten ruimte is voor optimalisering van de dienstverlening. Het onderzoeksrapport is als bijlage bijgevoegd³. Op basis van het onderzoek zijn vier punten geformuleerd die nadere aandacht vragen:

1. Prioritaire behandeling zakenlieden;
2. Decentralisatie van afgifte visa;
3. Verbetering van de communicatie;
4. Betere klachtenafhandeling.

Op 21 juni jl. is in de Dutch Trade Board een uiteenzetting van de resultaten van het onderzoek gegeven, hetgeen positief is ontvangen.

Korte schets problematiek

Het bedrijfsleven ondervindt naar eigen zeggen meer problemen bij het aanvragen van zakelijke visa bij Nederlandse ambassades dan de concurrenten uit het buitenland bij de ambassades van andere EU-landen. Het beeld dat bij individuele bedrijven, maar ook bij organisaties als MKB-Nederland, het VNO-NCW en KvK's, bestaat is dat posten van andere EU- en Schengenlanden makkelijker zakelijke visa verstrekken dan de Nederlandse posten. Dit is in de Dutch Trade Board ook nadrukkelijk door deze partijen opgebracht. Verder wordt aangegeven dat de onvrede over de dienstverlening van de Nederlandse posten in het buitenland ook een imagokwestie is; wat visumverlening betreft zou Nederland een negatief imago hebben. De door het bedrijfsleven gestelde problemen kunnen in de volgende vijf categorieën worden opgedeeld:

1. Lange doorlooptijd van de visumaanvraag;
2. Intransparantie over voorwaarden, procedures en doorlooptijd van een aanvraag;
3. Strikte toepassing van de eis om in persoon te verschijnen;
4. Eisen aan de te overleggen bewijsstukken;
5. Egalitaire behandeling van zakenrelaties en andere visumaanvragers.

¹ Kamerstukken II, 2005/06, 30 300 XIII, nr. 75.

² Kamerstukken II, 2005/06, 30 240, nr. 4.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Aanpak van het onderzoek

Om te kunnen vaststellen in hoeverre de gesignaleerde knelpunten perceptie of werkelijkheid zijn en, alsmede, waar deze knelpunten door veroorzaakt worden, zijn eerst het wettelijke kader en de daarmee samenhangende procedures onder de loep genomen. Nederland is partij bij de overeenkomst van Schengen en daarmee gehouden aan de EU-/Schengenregelgeving (en de nog van toepassing zijnde Benelux-regelgeving). Deze regelgeving biedt een gemeenschappelijk kader voor de visumverstrekking maar laat aan de nationale autoriteiten van de lidstaten op sommige punten ook ruimte voor het stellen van additionele/scherpere eisen. De analyse van de visumverstrekking leverde op dat Nederland in haar wet- en regelgeving geen onnodige additionele (buiten het gemeenschappelijke kader vallende) barrières opwerpt rondom de verstrekking van visa. Aangezien ook de (consulaire) post handelingsvrijheid heeft om, uiteraard binnen het gemeenschappelijke kader, maatwerk te leveren is vervolgens ook bezien in hoeverre de uitvoering op de posten in een viertal landen (China, India, Rusland en Saoedi-Arabië) afwijkt van die van een aantal andere Schengenlanden (Frankrijk, Duitsland, Denemarken, België en Italië). Uit de analyse kwam naar voren dat er inderdaad verschillen in dienstverlening bestaan tussen de verschillende consulaire posten. Deze verschillen hadden betrekking op verschillen tussen de posten van de verschillende landen, en tussen posten van hetzelfde land op de vier onderzochte locaties. Deze verschillen in dienstverlening zijn terug te voeren op:

1. De context van het land van aanvraag. De behandeling van visumaanvragen wordt beïnvloed door de grootte, de politieke stabiliteit en de economische situatie in het land van aanvraag en het economische belang van het land van aanvraag voor het visumverstrekken Schengenland.
2. De aanwezigheid en capaciteit van het Schengenland in het land van aanvraag. De locatiekeuze, het aantal, de grootte en de inrichting van de post(en) bepalen uiteindelijk de beschikbare capaciteit en daarmee ook verschillen in de uitvoering en dus dienstverlening.
3. De discretionaire bevoegdheid van de post. Het formele kader en de uitwerking hiervan biedt de post (en de individuele medewerker) voldoende vrijheden om verschillen in dienstverlening, en dus ook maatwerk, te bewerkstelligen.

Resultaten van het onderzoek

Het onderzoek geeft geen ondersteuning voor de stelling dat de Nederlandse dienstverlening met betrekking tot het afgeven van zakelijke visa voor kortdurend verblijf in het algemeen slechter is dan die van andere Schengenlanden. Op onderdelen bestaan er wel verschillen tussen de verschillende landen doordat gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om maatwerk te leveren. Verdeeld naar bovengenoemde categorieën ontstaat het volgende beeld:

1. Lange doorlooptijd van de visumaanvraag. De dienstverlening van de Nederlandse posten is, met een gemiddelde doorlooptijd van 2½ dag, relatief goed in vergelijking tot andere posten.
2. Intransparantie over voorwaarden, procedures en doorlooptijd van een aanvraag. De Nederlandse posten zijn vergelijkbaar met de andere posten.
3. Strikte toepassing van de eis om in persoon te verschijnen. In vergelijking met andere landen zijn de Nederlandse posten strikter in het handhaven van de eis van persoonlijk verschijnen. Andere posten zoeken meer de grenzen van de regelgeving op.
4. Eisen aan de te overleggen bewijsstukken; De dienstverlening van de

- Nederlandse posten steekt relatief gunstig af. Men biedt ruime mogelijkheden om vereiste documenten aan te bieden.
5. Egalitaire behandeling van zakenrelaties en andere visumaanvragers. Nederlandse posten bieden in vergelijking met andere landen zakenlieden een minder prioritaire behandeling aan.

Actiepunten

Hoewel het onderzoek aangeeft dat Nederlandse posten in het algemeen zeker niet slechter presteren dan hun collega's uit andere Schengenlanden, bestaat er op een viertal punten ruimte voor verdere verbetering van de dienstverlening.

Actiepunt 1. Prioritaire behandeling zakenlieden

Zakelijke reizigers moeten kunnen rekenen op een behandeling die recht doet aan het imago (open, zakelijk, betrouwbaar) dat Nederland naar deze doelgroep wil uitstralen. Deze prioritaire behandeling kan bijvoorbeeld omvatten een speciale balie voor zakenlieden, zoals onlangs geopend op de ambassade in Peking, of een elektronisch afspraken systeem, zoals onlangs geïntroduceerd in Moskou. Het gaat daarbij om maatwerk, afgestemd op de vraag vanuit het bedrijfsleven en afhankelijk van de mogelijkheden in de diplomatieke en consulaire vertegenwoordiging ter plekke. Diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen hebben de bevoegdheid tot het faciliteren van goed bekendstaande zakenlieden, waar momenteel ook al gebruik gemaakt wordt. Een en ander vereist wel het bestaan van vertrouwen tussen de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen en de aanvragers cq de betrokken Nederlandse bedrijven.

Tijdens de jaarlijkse bijeenkomst voor hoofden van visumafdelingen van de belangrijkste diplomatieke en consulaire posten in april en tijdens de ambassadeursconferentie in augustus is ruim aandacht besteed aan de wijze waarop dit maatwerk verder kan worden ontwikkeld. Het hiermee samenhangende financiële beslag lijkt relatief gering en kan – waar nodig – binnen de huidige begroting worden opgevangen.

De basis voor het faciliteren van goed bekendstaande visumaanvragers wordt gevormd door de gemeenschappelijke visuminstructies bij de overeenkomst van Schengen en de uitwerking daarvan in het handboek voor de diplomatieke posten. Deze instructies zijn dusdanig ontworpen dat met de verschillende belangen, ook in hun onderlinge verband, voldoende rekening kan worden gehouden. Leidend beginsel is dat de visumplicht niet tot doel heeft het personenverkeer onnodig te bemoeilijken¹. Op basis hiervan heeft de Minister van BZ onder meer op 8 februari 2006 de posten geïnstrueerd meer gebruik te maken van de mogelijkheden die de posten hebben om maatwerk te leveren bij de behandeling van visumaanvragen voor zakelijke reizigers. Daarbij werd gewezen op de mogelijkheid om bonafide zakenlieden een visum te verlenen met een geldigheid van een of meerdere jaren en op de mogelijkheid om onder omstandigheden af te zien van het vereiste van persoonlijke verschijning van de visumaanvrager.

Actiepunt 2. Decentralisatie van afgifte visa

In grote landen kan de reis naar de Nederlandse diplomatieke post om verschillende redenen als hinderlijk worden ervaren. Te denken valt bijvoorbeeld aan een zakenman uit Siberië die naar Moskou moet reizen voor een visumaanvraag. Meer visumkantoren in de regio zouden uitkomst kunnen bieden. Nederland zal nagaan of andere Schengenlanden – waar nodig en mogelijk – bereid zijn om Nederland te vertegen-

¹ Het handboek voor de posten noemt o.m. de volgende voorbeelden van categorieën visumaanvragers die onder voorwaarden in aanmerking kunnen komen voor facilitering:
– bezoekers aan een bekende en bonafide Nederlandse firma/en leidinggevenden van bedrijven die goed bekend staan bij de ambassade.

woordigen. Overigens vertegenwoordigt Nederland ook andere Schengenlanden, met name België op meerdere locaties. Voorts streeft Nederland al langer naar de totstandkoming van gemeenschappelijke EU-visumaanvraagkantoren. Vooralsnog is realisering hiervan op korte termijn nog een brug te ver. Ook wordt actief onderzocht of vormen van uitbesteding van delen van de aanvraagprocedure (zg outsourcing aan particuliere bedrijven) op dit punt tot verbeteringen kunnen leiden.

De totstandkoming van gemeenschappelijke EU-visumaanvraagkantoren heeft de nodige voeten in de aarde, waarbij Brusselse regelgeving, ontwikkelingen en/of de financiële haalbaarheid een belangrijk onderdeel van de afweging vormen. In dat kader merken wij hier het volgende op. In Schengenverband wordt momenteel gewerkt aan het opzetten van een Europees Visuminformatiesysteem (EU-VIS). In dit systeem zullen de data van alle aanvragers voor Schengenvisa worden opgenomen. Het EU-VIS is niet alleen bedoeld om illegale immigratie te bestrijden maar kan ook worden gebruikt om bonafide visumaanvragers beter van dienst te kunnen zijn. Immers, de gegevens van die aanvragers zijn reeds bekend bij de betreffende Schengenvertegenwoordiging. Tegelijkertijd zal met de inwerkingtreding van het EU-VIS, niet voorzien voor midden 2007, ook bij visumaanvragers biometrische kenmerken (vingerafdrukken en gelaatskenmerken) worden afgenomen en opgeslagen in het EU-VIS ondermeer ter voorkoming van identiteitsfraude. In Schengenverband wordt momenteel gezien (door middel van pilot-projecten) op welke wijze de biometrische kenmerken kunnen worden afgenomen. De invoering van biometrische kenmerken zal echter een negatief bijeffect hebben op de dienstverlening aan aanvragers van visa, bijvoorbeeld omdat de rol van honoraire consulaten bij de aanvraag van visa zal kunnen vervallen. Daarom wordt thans onderzocht onder welke voorwaarden bepaalde honorair consulaten na de invoering van biometrische kenmerken toch in het visumproces betrokken kunnen blijven. Uiteindelijke besluitvorming vindt plaats in EU-verband¹.

In Schengenverband blijft Nederland overigens streven naar uniforme toepassing van de overeengekomen regels. Ook wordt het overleg in derde landen tussen de Schengen-ambassades met het oog daarop gestimuleerd.

Actiepunt 3. Verbetering van de communicatie

Er is een verschil tussen de wijze waarop de Nederlandse dienstverlening wordt ervaren en de feitelijke situatie op de posten. Dit geeft aan dat de onvrede over de dienstverlening van de Nederlandse posten ook een kwestie van beeldvorming is. Oplossingen voor deze problematiek moeten gezocht worden in betere communicatie. Het is van belang dat de posten buitenlandse zakenlieden en ondernemingen snel en duidelijk informatie verschaffen over de voorwaarden waaronder visa worden afgegeven. Het betreft echter niet alleen de communicatie tussen de Nederlandse posten en visumaanvragers, maar ook de communicatie tussen het bedrijfsleven en betrokken departementen onderling en met de Nederlandse posten. Zo is het zinvol de posten en meer in het bijzonder de consulaire afdelingen op de posten, tijdig te informeren over mogelijke handelsmissies, beurzen en andere evenementen in Nederland. Tegelijkertijd betekent dit ook dat, bij signalen over de Nederlandse dienstverlening op visumgebied, een goed inzicht wordt verschaft in de relevante feiten en omstandigheden opdat waar nodig of wenselijk passende maatregelen kunnen worden genomen. Wij zien het als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid om de communicatie over de visumverstrekking en het Schengen visumbeleid te

¹ Terzijde diene dat de vermindering van dienstverlening ook geldt voor de 800 000 Nederlandse paspoorthouders in den vreemde, wanneer vingerafdrukken in de Generatie Electronische Reisdocumenten zullen worden opgenomen.

verbeteren, alsook mede daardoor het imago van de dienstverlening te verbeteren.

Actiepunt 4. Klachtenafhandeling

Wanneer bedrijven of personen geconfronteerd worden met negatieve ervaringen over de dienstverlening van posten, is het van belang dat men niet alleen weet waar men met deze klachten terecht kan, maar ook het vertrouwen kan hebben dat deze serieus genomen worden. Alleen concreet en helder geformuleerde klachten bieden aanknopingspunten om hetzij de klachten te kunnen weerleggen, hetzij de dienstverlening zonodig verder te verbeteren. Nu nog is vaak sprake van «hear-say». Voor het indienen van klachten kan men zich wenden tot het ministerie van BZ via zijn web-site (<http://www.minbuza.nl> ->«contact» -> «reactieformulier visum en legalisatie»). Voor zover dit niet al geschiedt op alle posten, zal de klachtenprocedure in de voorlichting over visumaanvragen ook uitdrukkelijk worden vermeld. Schriftelijke klachten zullen tijdig en adequaat worden beantwoord.

Afsluitend

Het faciliteren van visumaanvragers is en blijft maatwerk in een omgeving van steeds maar stijgende aantallen visumaanvragers. Om een indruk te geven: in 2005 behandelde de post in Moskou meer dan 28 000 visa tegenover 21 000 in 2004. In totaal werden er wereldwijd in 2005 meer dan 400 000 visa afgehandeld. Desalniettemin is het Kabinet van mening dat met de hierboven genoemde acties de dienstverlening op de posten verder wordt verbeterd zonder dat aan een zorgvuldige behandeling afbreuk wordt gedaan. Dit neemt echter niet weg dat het vinden van een evenwicht tussen enerzijds het behartigen van de economische belangen van het bedrijfsleven en anderzijds het onder andere voorkomen van illegale immigratie voortdurend inzet zal blijven vergen. Dat laatste in overweging nemende is het Kabinet van mening dat met de voorgestelde en deels al ingezette acties de afgifte van visa aan bonafide zakenlieden goed kan worden gefaciliteerd.