

Vergaderjaar 1999–2000

**26 106**

**Visumverlening**

**Nr. 2**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 1999

In de media is een aantal berichten verschenen over de visaverlening op een aantal ambassades. In deze brief wil ik uw Kamer informeren over de specifiek genoemde gevallen (Colombo, Lagos en Rabat). Ook wil ik een aantal meer algemene opmerkingen plaatsen over het visumverleningsproces op het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Voordat ik op de specifieke gevallen in ga, wil ik in alle duidelijkheid uitspreken dat de consulaire activiteiten, met de visumverlening daarin begrepen, prioriteit van mijn beleid zijn. Ik wijs op hoofdstuk 2.4 van de Memorie van Toelichting bij de begroting 2000, «Mensen en grenzen». Tijdens de behandeling van de Voorjaarsnota 1999 heb ik met succes inzet van extra middelen voor de visumverleningsactiviteiten bepleit. De medewerkers op het ministerie en op de posten kunnen regelmatig het belang dat ik aan de consulaire activiteiten hecht uit mijn mond optekenen. Het ministerie pakt deze activiteiten op, werkt eraan en streeft ernaar succesvol te zijn. Na de bespreking van de specifieke gevallen kom ik hier op terug.

### **De specifieke gevallen**

De ambassade in Colombo is betrokken geraakt bij een strafrechtelijk onderzoek tegen een tot Nederlander genaturaliseerde SriLankees, die verdacht wordt van mensensmokkel. De betrokkene is in staat van beschuldiging gesteld, evenals twee medewerkers van de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND). Eén van de elementen in het onderzoek betreffen de visa die de betrokkene van de ambassade heeft verkregen. Uiteraard heeft het ministerie actief aan het onderzoek meegewerkt. De toenmalige Chef de Poste en het hoofd Algemene Zaken van ambassade Colombo zijn als getuige gehoord. Er is een rogatoire commissie naar Colombo gestuurd, die met de ambassademedewerkers ter plaatse heeft gesproken. Er is veel contact geweest tussen het Openbaar Ministerie en de directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken. Visum-medewerkers van het ministerie zijn als getuige-deskundige gehoord. Het

proces dient thans te Zwolle, reden waarom ik mij geen inhoudelijk commentaar op deze zaak kan veroorloven. De rechtbank zal naar verluid op 4 november a.s. uitspraak doen.

De ambassade in Lagos wordt genoemd in een rapport van Terre des Hommes over de handel in Nigeriaanse meisjes. In het rapport wordt op indringende wijze beschreven hoe minderjarige vrouwen door toedoen van mensensmokkelaars in Nederland in de asielprocedure terecht komen, waarna zij uit de asielzoekerscentra worden opgehaald en in de prostitutie verdwijnen. Het is een ronduit schokkend document. Het rapport stelt dat de mensensmokkelaars voor hun reizen gebruik maken van visa, verkregen van de Nederlandse ambassade. De slachtoffers zouden op in Nederland geleende paspoorten reizen. Verder stelt Terre des Hommes dat men tijdens het onderzoek gestuit is op geruchten als zouden visa te koop zijn via lokale medewerkers van onder meer de Nederlandse ambassade. Op grond van dit rapport heb ik besloten per direct een zogenaamd Visum Advies Team naar Lagos te sturen om de gang van zaken op de visumafdeling te onderzoeken. De chef de poste is naar Nederland geroepen om hier beschikbaar te zijn voor het onderzoek. Het onderzoek zal binnenkort zijn afgerond. Ik zal uw Kamer inlichten over de uitkomsten ervan en de maatregelen die ik genomen heb.

Uiteraard heb ik mijn medewerkers gevraagd een gesprek met Terre des Hommes te hebben, hetgeen direct na het verschijnen van het rapport is gebeurd. In dit gesprek hebben wij Terre des Hommes met klem gevraagd het ministerie te informeren over de concrete gevallen waarvan men eventueel kennis draagt. Het kan hierbij gaan om namen van lieden, die met mensensmokkel in verband kunnen worden gebracht, zodat bij visumaanvragen deze informatie gebruikt kan worden. Ook kan het gaan om concrete aanwijzingen die helpen de informatie van Terre des Hommes over de illegale verkrijging van visa te substantiëren.

De ambassade te Rabat heeft vooral te kampen met onregelmatigheden onder de lange rij wachtenden buiten voor de ingang van het visumkantoor. Ongewenste praktijken in de wachtrij hebben reeds lange tijd de aandacht van de leiding van de post. Dat deel van de wachtrij dat zich binnen de hekken van het visumkantoor bevindt valt onder de controle van de ambassade. Medewerkers die betrappt worden op «verkoop van voorrangsbepalingen» worden op staande voet ontslagen, hetgeen onlangs ook daadwerkelijk is gebeurd. De ongewenste praktijken in het deel van de wachtrij dat zich buiten de hekken bevindt, kunnen niet rechtstreeks door de ambassade worden bestreden. Het betreft in feite een probleem van openbare orde, waarop de Marokkaanse autoriteiten moeten worden aangesproken. De leiding van de post doet dat ook regelmatig. Bovendien publiceert de ambassade advertenties in de kranten waarin op deze praktijken wordt gewezen en dat voor toegang tot het visumkantoor niet betaald hoeft te worden. De ambassade heeft ook een particuliere bewakingsdienst in de arm genomen. Het visumkantoor, dat nu op enige afstand van de Nederlandse ambassade ligt, zal verplaatst worden naar het terrein van de ambassade. Op deze wijze hopen wij beter toezicht uit te kunnen oefenen op de rij wachtenden, omdat daar binnen de hekken meer ruimte is. Het visumkantoor te Rabat is overigens een Benelux visumkantoor.

Marokkaanse organisaties hebben aangekondigd een zwartboek te publiceren, waarin naast de problemen met de wachtrij ook omkoping in het visumkantoor zelf aan de kaak wordt gesteld. Zodra het zwartboek verschenen is, zullen wij de opstellers ervan voor een gesprek op het ministerie uitnodigen. Ook aan hen, net zoals aan Terre des Hommes,

zullen wij vragen om ons van eventuele concrete gevallen op de hoogte te stellen, zodat gericht onderzoek gestart kan worden.

### **Algemene opmerkingen**

Jaarlijks worden wereldwijd circa 500 000 visumaanvragen in behandeling genomen. Het aantal visumaanvragen dat wordt ingediend alsmede het aantal verzoeken om informatie is beduidend meer. Een ruwe schatting duidt op ruim het dubbele. Visumaanvragen worden grotendeels op de ambassades zelf afgehandeld (circa 60%). Voor een aantal categorieën is voorafgaande machtiging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (circa 30%) of de Visadienst bij de IND (circa 10%) vereist.

In 1997 heeft het kabinet structureel extra middelen (f 10 mln., voor 1997 f 3,5 miljoen) beschikbaar gesteld om uitvoering van de bepalingen van het Schengenverdrag te intensiveren. In landen waaruit veel illegale immigranten komen, zijn immigratiemedewerkers geplaatst ter ondersteuning van de ambassade bij het visumverleningsproces. Met deze middelen zijn extra uitgezonden visummedewerkers aangesteld, onder meer in Lagos, Rabat en Islamabad. Daarnaast is een aantal posten met lokale medewerkers uitgebreid. De software voor het Visum Informatie Systeem (VIS) is verbeterd en ten behoeve van de posten is apparatuur aangeschaft, die door applicatiebeheer teams zijn geïnstalleerd.

Bij de Voorjaarsnota 1999 heeft het kabinet structureel een bedrag van 35 miljoen gulden (voor 1999 f 25 miljoen) beschikbaar gesteld ter ondersteuning van de werkzaamheden op het terrein van asiel en migratie op mijn ministerie. Uit deze middelen zijn inmiddels de directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken (DPC) en de dienst Juridische Zaken behoorlijk versterkt. In de komende maanden en in de loop van volgend jaar zal ik met behulp van deze middelen de bezetting op de posten uitbreiden met uitgezonden visummedewerkers. Op deze wijze kunnen wij het toezicht op de visumafgifte verbeteren.

Overigens zullen deze middelen niet uitsluitend aan menskracht worden besteed. Het verbeteren van de kwaliteit en integriteit van de visaverlening betekent niet alleen meer mensen. Mijn medewerkers werken op dit moment plannen uit om een meldpunt in het leven te roepen, waar medewerkers van ambassades, in alle vertrouwelijkheid, vermoedens van fraude of van andere foute praktijken kunnen melden. Ook zal worden onderzocht of het installeren van videocamera's bij visumbalies een optie is. De huisvesting van de verschillende visumkantoren zal worden verbeterd. Een intensievere benutting van moderne communicatie en informatie technologie wordt ook in de overwegingen betrokken. Bij de afdeling Vreemdelingen- en Visumzaken van DPC komt een unit Kwaliteitsbeheer die tot taak krijgt de kwaliteit en integriteit van de visumverlening te bewaken.

Alle klachten van fraude, omkoping of andere verkeerde praktijken worden onderzocht, in voorkomende gevallen in samenwerking met de Rijksrecherche. Daarvoor zijn dan wel concrete aanwijzingen nodig. Wij stuiten wel eens op situaties dat in gevallen waarin op ambassades op zorgvuldige wijze het visumverleningsproces wordt uitgevoerd, de medewerkers onderwerp worden van een lastercampagne of worden beschuldigd van omkoperij, in een poging hen verwijderd te krijgen. Dit verschijnsel maakt de behoefte aan concrete informatie alleen maar groter.

De lokale medewerkers verdienen bij het invullen van de maatregelen ter bevordering van de integriteit bijzondere aandacht. Lokale medewerkers

vormen vaak de buitenste schil van het visumverleningsproces. Met hen komen de visumaanvragers het eerst in aanraking. Wanneer er pogingen tot fraude worden gedaan vormen deze categorie medewerkers een kwetsbare groep. Hen simpelweg door uitgezonden ambtenaren vervangen is geen oplossing. Het schept onmiddellijk communicatieproblemen met de visumaanvragers. Het aantal vreemde talen en dialecten dat aan de visumbalies van de ambassades wordt gesproken is daarvoor te groot! Ambassades kunnen zonder hen niet functioneren. Zij vormen in dit opzicht de ruggengraat van de posten in het buitenland.

Lokale en uitgezonden visummedewerkers staan onder grote druk. Niet alleen vanwege de grote aantallen visumaanvragen maar ook omdat het criminele circuit grote belangstelling toont voor visa die toegang tot het Schengengebied verschaffen. De straatwaarde van een Schengen-visum bedraagt vaak duizenden guldens. Het bedrag zegt wellicht iets over de schaal van de malversaties. Helaas zal niet iedereen daartegen bestand zijn. Toch is het hier op zijn plaats om mijn grote waardering en bewondering uit te spreken voor de inzet en toewijding van het overgrote deel van deze medewerkers.

Ondanks alle regelgeving, kwaliteitsimpulsen, personele uitbreidingen en materiële voorzieningen, blijft het afgeven van visa mensenwerk. De beslissing op een visumaanvraag is niet een eenvoudige rekenkundige optelsom, in de zin van als alle gevraagde papieren maar zijn ingeleverd wordt het visum verleend. Neen, weging van de aangeboden informatie en nader onderzoek naar de juistheid van de aangeboden informatie en de achtergronden van de visumaanvraag zijn vaak noodzakelijk, zeker in landen waar steekpenningen vast onderdeel van het dagelijks leven zijn. Met Colombo, Lagos en Rabat behoren Paramaribo, Santo Domingo, Accra, Cairo, Istanbul, Ankara, Islamabad en Karachi tot de vanuit visumoptiek meest risicovolle groep. Deze posten komen allemaal in aanmerking voor verdere uitbreiding en worden veelal meerdere keren per jaar door missies vanuit het ministerie bezocht.

Tot slot: tijdens de in augustus 1998 en januari dit jaar gehouden ambassadeursconferenties heb ik de Chefs de Poste nog eens het belang van een zorgvuldige en integere uitvoering van de consulaire taken op het hart gedrukt en hen gewezen op de verantwoordelijkheden die zij zelf in dezen dragen.

Als bijlage bij deze brief is een korte aantekening gevoegd over instructies inzake visumverlening en een circulaire inzake integriteit bij het visumverleningsproces.<sup>1</sup>

Ik hoop uw Kamer met bovenstaande voldoende te hebben ingelicht.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. J. van Aartsen

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Instructies met betrekking tot visumverlening zijn vastgelegd in de Bundel Consulaire Voorschriften. Daarnaast worden regelmatig nadere instructies naar de posten verzonden, waaronder instructies voortvloeiende uit Benelux-, Schengen- en EU- regelgeving. Begin april is een circulaire aan alle posten uitgegaan waarin uitdrukkelijk aandacht wordt gevraagd voor illegale immigratie via visumverlening.

Voor het verwerken van visumaanvragen is het consultatie- en voorleggingssysteem (CONVOS) in gebruik: een applicatie die de van de posten ontvangen visumaanvragen verwerkt. CONVOS zorgt ook voor de doorgeleiding van visumaanvragen die als gevolg van de Schengen consultatieplicht aan de andere Schengenstaten moeten worden voorgelegd. Ook wordt het Nationaal Schengen Informatie Systeem (NSIS) bij iedere visumaanvraag geraadpleegd. Het NSIS bevat namen van personen aan wie geen toegang tot het Schengengebied mag worden verleend. Het NSIS wordt periodiek gevoed met informatie van het Centrale Schengen Informatie Systeem. Afgegeven visa worden tenslotte geregistreerd in het Visum Informatie Systeem (VIS).

Naast formele instructies en regelgeving worden ook via geregeld terugkerende cursussen voor de medewerkers van de consulaire afdelingen aandacht gevraagd voor illegale immigratie en mensen-smokkel en het onder valse voorwendselen aanvragen van visa. Aan deze cursussen wordt een bijdrage geleverd door medewerkers van het Ministerie van Justitie, de divisie Centrale Recherche Informatie van het Korps Landelijke Politiediensten alsmede de Koninklijke Marechaussee.

Voorts worden in aanvulling op bezoeken van inspecteurs van de Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering (ISB) en medewerkers van de Accountantsdienst (ACD), de posten bezocht door Visum Advies Teams (VAT) van de directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken met in voorkomende gevallen deelname van medewerkers van de Visadienst. Om het visumverleningsproces zo integer mogelijk te laten verlopen dient een scheiding te zijn aangebracht in de verschillende werkzaamheden met betrekking tot dat proces. Zo kan een lokale medewerker van een ambassade een visumaanvraag aan de balie in ontvangst nemen en een eerste controle uitvoeren of aan alle formele vereisten is voldaan (retourticket, bewijs van voldoende financiële draagkracht), maar het is ten alle tijde de uitgezonden Nederlandse ambassademedewerker die de daadwerkelijke beslissing op de aanvraag moet nemen. Zulks overigens niet alleen om redenen van integriteit maar ook aangezien beslissingen op visumaanvragen beschikkingen zijn in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) waartegen bezwaar en beroep openstaat. Op deze procedure is onlangs nog eens gewezen in een circulaire aan alle posten (kopie bijgevoegd).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.