

Informatie Ondersteund Beslissen - Buitenlandse Zaken Analyse Omgeving

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid/Visum- en Reisdocumentenbeleid

Augustus 2023

1. Achtergrond

Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) is verantwoordelijk voor de behandeling en beoordeling van kort verblijf visum (KVV)-aanvragen voor een kort verblijf binnen de Schengenlanden. Hiermee vervult BZ de taak op het gebied van toelating (regulier) voor de migratieketen.¹ Kennisintensieve en kwalitatief hoogwaardige besluitvorming bij een KVV-aanvraag zijn noodzakelijk en is daarom een van de uitgangspunten van een doelmatige consulaire dienstverlening door BZ. Met het zo objectief en efficiënt mogelijk afhandelen van KVV-aanvragen worden toerisme, familiebezoek en economische diplomatie bevorderd en draagt BZ aan de voorkant bij aan de uitoefening van de taken van de migratieketen en daarmee aan de veiligheid in Nederland.

Voordat een KVV verstrekt mag worden, dient BZ te beoordelen of aan alle verplichte voorwaarden ingevolge de Europese wet- en regelgeving wordt voldaan. Vanwege de grote hoeveelheid aanvragen, maar ook om deze taak zo objectief en zorgvuldig mogelijk uit te kunnen voeren, maakt BZ gebruik van een op data-analyse gebaseerde werkwijze. Dit wordt het Informatie Ondersteund Beslissen (IOB) genoemd.

Dit heeft niet enkel als gevolg dat er efficiënter beslissingen kunnen worden genomen, maar vooral ook dat daardoor de besluitvorming omtrent KVV-aanvragen objectiever wordt doordat de aanwezige relevante informatie meegenomen wordt. Dit gebeurt in de Buitenlandse Zaken Analyse Omgeving (BAO). De BAO heeft een deel van de voor de beslismedewerkers beschikbare informatie gedigitaliseerd. Hierdoor kunnen reizigers gefaciliteerd worden met een snelle behandeling waar dit mogelijk is en kan er meer tijd worden besteed aan aanvragen met een grotere complexiteit.

BZ maakt door middel van de BAO gebruik van beschikbare gegevens over de aanvrager (vreemdeling), referent en/of werkgever. Dit zijn de gegevens die door de aanvrager en/of referent zelf zijn verstrekt bij de visumaanvraag of bij eerdere aanvragen. Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van gegevens aangeleverd door verschillende partners uit de migratieketen (ketenpartners). De ketenpartners zijn op dit moment DT&V, IND, KMar en de Nederlandse Arbeidsinspectie. De informatie kan gaan over de visumaanvrager, referent of werkgever.

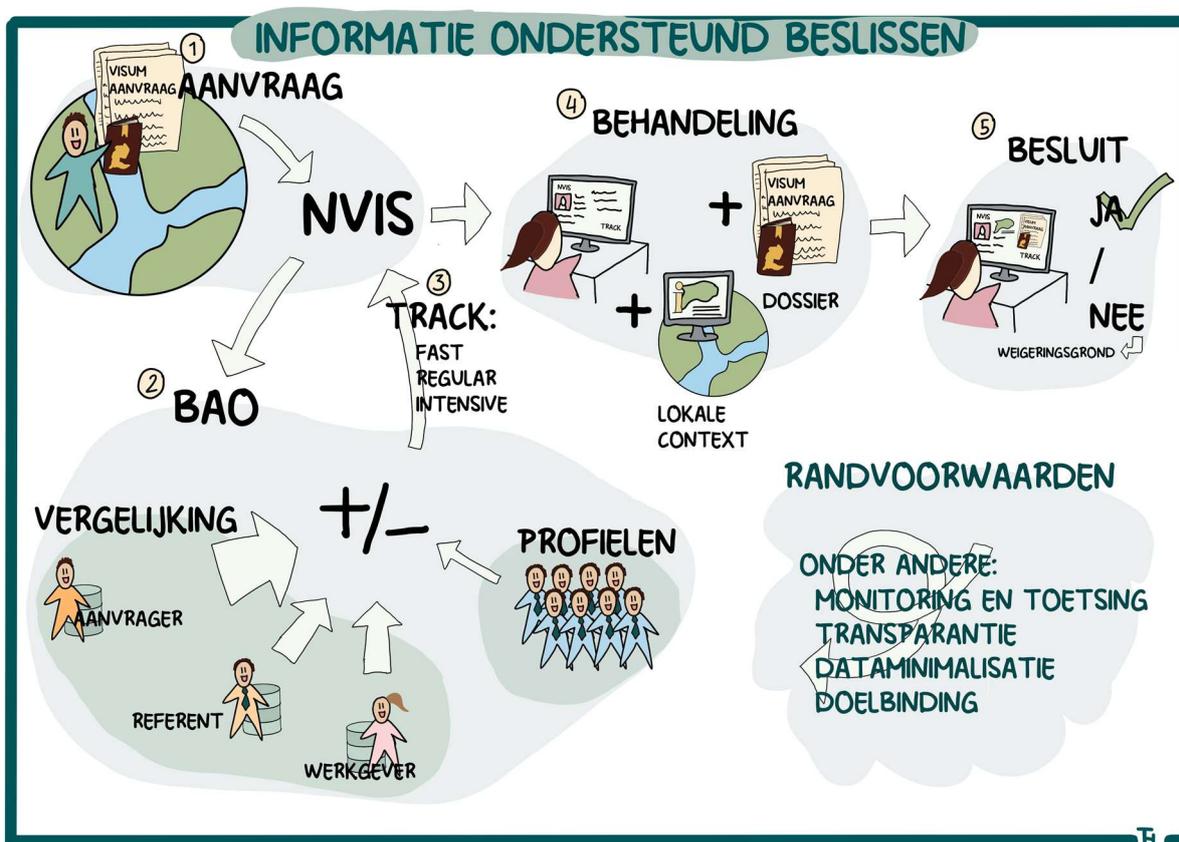
In deze notitie wordt de werkwijze van de BAO en het gebruik van algoritmen toegelicht.

¹ Conform de Rijksvisumwet is de Minister van Buitenlandse Zaken bevoegd tot visumverlening en verantwoordelijk voor de behandeling van aanvragen voor KVV. Informatie Ondersteund Beslissen wordt ingezet om deze taak efficiënt, objectief en doeltreffend te kunnen uitoefenen.

2. Werkwijze

Een visumaanvraag kan worden ingediend bij een Externe Dienstverlener (EDV) of bij een Nederlandse post in het land waar hij/zij de aanvraag indient. Deze wordt ingevoerd in het Nieuw Visum Informatie Systeem (NVIS). Beslismedewerkers behandelen visumaanvragen in dit systeem. Het NVIS controleert door middel van een koppeling bij de BAO of er, naast de beschikbare informatie in het NVIS, relevante informatie bekend is over de aanvrager, referent en/of werkgever. Dit wordt vervolgens in de vorm van een zogeheten *track* teruggekoppeld aan de beslismedewerker. De *track* geeft de beslismedewerker een inschatting van de intensiteit van de behandeling van het dossier.

Het is echter de beslismedewerker die bepaalt welke vervolgstappen er worden genomen, en wat het uiteindelijke besluit over de visumaanvraag zal zijn. Indien een visumaanvraag geweigerd wordt, dient dit te worden onderbouwd met een van de weigeringsgronden zoals vastgelegd in de Visumcode.² Schematisch weergegeven ziet dit er als volgt uit:



Zoals hierboven schematisch weergegeven bevat het KVV-proces diverse stappen voordat er een besluit over de visumaanvraag wordt genomen door de beslismedewerker. Deze stappen worden hieronder toegelicht.

1. Indienen van een KVV-aanvraag

De aanvraag wordt ingediend bij de EDV of post. Deze aanvraag wordt ingevoerd in het NVIS. Het NVIS wordt gebruikt om de aanvraag te behandelen.

² [L_2009243NL01000101.xml \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX:2009243NL01000101.xml)

2. Controle in de BAO

De in het NVIS ingevoerde aanvraag, wordt door middel van een koppeling met de BAO gecontroleerd. De BAO controleert op twee verschillende wijzen in hoeverre er iets bekend is over de aanvraag:

Vergelijking: Er wordt gekeken of er een match is met de informatie uit de visumaanvraag met informatie aanwezig in de BAO. Dit kan informatie zijn die BZ zelf heeft verzameld bij (eerdere) visumaanvragen, of informatie afkomstig van ketenpartners. De bronnen van de ketenpartners betreffen informatie over de aanvrager, referent en/of werkgever binnen Nederland. Dit kan informatie zijn die bijvoorbeeld betrekking heeft op *overstay*³ dat heeft plaatsgevonden, asielaanvragen, of het gebruik van vervalste papieren.

Profielen: Daarnaast worden er door BZ zogeheten profielen gebruikt in de BAO. Dit zijn profielen die opgesteld zijn op basis van informatie die BZ zelf ter beschikking heeft en van de gegevens uit de bronnen van ketenpartners. De profielen bevatten geen informatie van individuele aanvragers (herleidbare gegevens worden verwijderd), en zijn gebaseerd op informatie uit alle eerdere aanvragen en de beschikbare informatie van ketenpartners. Meer informatie over de opbouw en het gebruik van profielen wordt in hoofdstuk 3 gegeven.

3. Vaststellen en terugkoppelen track

Mogelijke matches in de BAO worden gewogen door middel van het toekennen van een score. Op basis van deze score wordt een *track* teruggekoppeld aan de beslismedewerker: *fast*, *regular* of *intensive*. Als er gegevens beschikbaar zijn die direct betrekking hebben op de aanvrager, referent en/of werkgever, wegen deze altijd zwaarder mee in de berekening van de score dan een profiel waarin de aanvrager valt. De volgens de BAO te adviseren *track* wordt voor de beslismedewerker zichtbaar in het NVIS. Meer informatie over het vaststellen en gebruik van de *tracks* wordt in hoofdstuk 4 gegeven.

4. Behandeling visumaanvraag

De beslismedewerker besluit vervolgens op welke wijze de visumaanvraag verder wordt afgehandeld, en wat de uiteindelijke intensiteit van de behandeling van het dossier zal zijn. Een *track* is aldus slechts een advies aan de beslismedewerker en nooit de beslissing op de aanvraag. Voor de behandeling heeft de beslismedewerker het gehele dossier ter beschikking, inclusief lokale informatie en uiteraard eerdere ervaring en kennis die de beslismedewerker heeft opgedaan.

5. Besluit visumaanvraag

De uiteindelijke beslissing over de visumaanvraag wordt door de beslismedewerker genomen na de beoordeling van het hele dossier. Het toekennen, dan wel weigeren, van een visumaanvraag kan uitsluitend op basis van de voorwaarden en weigeringsgronden, die vastgelegd zijn in de Visumcode. Het is altijd de beslismedewerker die uiteindelijk beslist of er wel of geen visum wordt verstrekt.

³ Er is sprake van *overstay* als het visum niet meer geldig is en de visumhouder het Schengen gebied niet tijdig heeft verlaten. Zie verder [Inreisverbod | Koninklijke Marechaussee](#).

3. Achtergrondinformatie profielen

Voor het opstellen van profielen kunnen zeven kenmerken worden gebruikt. Dit zijn hoofddoel reis, nationaliteit, leeftijdsgroep, geslacht, de locatie van aanvraag, de burgerlijke staat en het beroep van de aanvrager. Deze gegevens worden ingevolge de Visumcode bij de aanvraag verstrekt. Ras en etniciteit behoren hier niet toe. Een profiel bestaat altijd uit minimaal drie van de zeven kenmerken waarbij telkens een combinatie van aanvraaggegevens en persoonsgegevens wordt gebruikt. Een profiel op basis van leeftijd, geslacht en nationaliteit is dus niet mogelijk, een combinatie van reisdoel, nationaliteit en geslacht wel.

Het algoritme dat wordt gebruikt voor het opstellen van de profielen, 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 uitgangpunten genomen, waardoor de keuzes van dit algoritme goed uitlegbaar zijn met een hoge technische transparantie. De regels hiervan zijn niet bedacht door software, maar door ambtenaren. Op basis van deze vooraf opgestelde regels wordt voor elke groep van aanvragen beoordeeld of er voldoende grond is om deze tot een profiel te maken.

Als er niet voldaan wordt aan de vooraf opgestelde regels wordt er geen profiel gedefinieerd. Hierdoor valt ook 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.

4. Achtergrondinformatie *tracks*

De BAO kan drie verschillende *tracks* adviseren: *fast*, *regular* en *intensive*. Een *track* zegt iets over de te verwachten intensiteit van de behandeling van een dossier. Een *intensive track* houdt dus niet in dat een visum afgewezen dient te worden en een *fast track* betekent dus niet dat een visum toegekend dient te worden. Een dossier nadrukkelijker behandelen impliceert dan ook niet dat er gezocht wordt naar een aanleiding om een visum af te wijzen. Een intensievere behandeling houdt juist in dat in plaats van een aanvraag direct af te wijzen vanwege bijvoorbeeld ontbrekende informatie, er juist meer tijd aan een aanvraag besteed wordt door bijvoorbeeld een extra interview af te nemen om zo ontbrekende informatie op te vragen en wellicht uiteindelijk toch een visum toe te kunnen kennen.

De beslismedewerker neemt vervolgens zelf de beslissing inzake het toekennen of weigeren van het visum. In het geval van een weigering, dient de beslismedewerker deze altijd te motiveren met een weigeringsgrond uit de Visumcode. Een terugkoppeling (dat wil zeggen een geadviseerde *track* vanuit de BAO) is géén weigeringsgrond en zegt als zodanig niets over het uiteindelijke besluit over een KVV-aanvraag.

Bij alle *tracks* is het derhalve mogelijk dat een visumaanvraag wordt toegekend dan wel wordt afgewezen. Het grootste deel van alle aanvragen valt in de *fast track*, voor slechts een klein deel van de aanvragen wordt de *intensive track* geadviseerd. Het overige deel van de aanvragen valt in de *regular track*, in dat geval is er geen (historische) informatie beschikbaar van de aanvrager, werkgever en/of referent en valt de aanvraag niet binnen een profiel.

Daarnaast is het van belang om te benadrukken dat een *track* niet enkel gebaseerd is op een profiel. Een *track* bestaat, zoals ook blijkt uit de afbeelding en de toelichting in hoofdstuk 2, uit een score gebaseerd op 1) informatie over mogelijke eerdere visumaanvragen; 2) informatie over de aanvrager, werkgever en/of referent afkomstig van informatie van ketenpartners (bijvoorbeeld informatie over of er in het verleden asiel is aangevraagd); en 3) profielen die worden gebaseerd op de aanwezige historische informatie over eerdere visumaanvragen.

5. Randvoorwaarden IOB

Voor de inzet van het IOB heeft BZ diverse (juridische) maatregelen getroffen om de privacy van zowel de aanvragers als de referenten te waarborgen. Hierbij wordt er in het bijzonder rekening gehouden met de (privacy)vereisten uit de relevante wet- en regelgeving, waaronder met name de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Hieronder worden de belangrijkste maatregelen en randvoorwaarden toegelicht.

Vergelijking op basis van hit/no-hit

De vergelijking in de BAO tussen de visumaanvraag, de bronnen en de profielen wordt gemaakt volgens het hit/no-hit principe. Dit betekent dat de beslismedewerkers geen toegang hebben tot informatie uit de bronnen en profielen. Er wordt slechts voor de beslismedewerker de noodzakelijke informatie verstrekt als er daadwerkelijk sprake is van een hit (treffer). Dit betreft enkel een beknopte omschrijving van de hit.

Transparantie en het informeren van betrokkenen

Er is speciaal voor het IOB een factsheet opgesteld waarin de werkwijze van de BAO voor de betrokkenen wordt toegelicht.⁴ Daarnaast wordt tevens in het KVV-aanvraagformulier en het referentenformulier omschreven hoe er met gegevens wordt omgegaan en op welke wijze er contact opgenomen kan worden bij vragen.⁵ Tevens worden visumaanvragers gewezen op de specifiek voor zulke aanvragen opgestelde privacyverklaring van BZ.

Monitoring van profielen, hits en *tracks*

BZ heeft diverse BAO/IOB dashboards met managementinformatie ontwikkeld om de IOB-behandeladviezen te kunnen monitoren. Hiermee kunnen de bepaling van de *tracks*, de hits op de informatie van de ketenpartners alsmede de totstandkoming van de profielen worden gemonitord en zo nodig bijgesteld. Hiermee wordt ook de kwaliteit van het IOB gewaarborgd.

Dataminimalisatie

Voordat er gegevens worden opgenomen in de BAO, wordt er kritisch getoetst of deze gegevens noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor ze ingezet worden. Tevens wordt er periodiek gecontroleerd of dit ook nog geldt voor de gegevens die reeds in gebruik zijn, of dat er met minder gegevens gewerkt zou kunnen worden.

Doelbinding

Alle gegevens die binnen de BAO worden verwerkt, worden verwerkt ten behoeve van het KVV-proces. Dit hangt nauw samen met het punt dataminimalisatie. Ook de gegevens afkomstig van de ketenpartners worden vooraf getoetst op doelbinding. Enkel indien er sprake is van een verenigbaar doeleinde worden de gegevens ingezet voor de BAO.

⁴ [Factsheet Informatie Ondersteund Beslissen Schengen Visum Kort Verblijf \(KVV\) \(nederlandwereldwijd.nl\)](https://ind.nl/informatie/ondersteund-beslissen-schengen-visum-kort-verblijf-kvv)

⁵ <https://ind.nl/formulieren/1310.pdf>

Geén geautomatiseerde besluitvorming

De *track* die vanuit de BAO worden geadviseerd is uitdrukkelijk niet doorslaggevend voor het uiteindelijke besluit over een visumaanvraag en kan dus ook nooit als weigeringsgrond gebruikt worden. Een *track* geeft slechts een inschatting van de intensiteit van de behandeling van de KVV-aanvraag. Er is geen sprake van geautomatiseerde besluitvorming. De geadviseerde *track* is slechts ondersteunend en de beslismedewerker blijft zelf verantwoordelijk voor het verder behandelen en beoordelen van de aanvraag. Beslismedewerkers worden hier dan ook expliciet op geïnstrueerd.

Duidelijke afspraken

Met alle migratie ketenpartners worden duidelijke afspraken gemaakt en overleggen gevoerd over onder andere welke gegevens er worden geleverd, ten behoeve waarvan en op welke wijze dit plaatsvindt.

Bewaartermijnen

Voor de gegevens in de BAO geldt dat er een bewaartermijn wordt gehanteerd van maximaal vijf jaar, waarna deze geautomatiseerd verwijderd worden. Voor de profielen geldt een bewaartermijn van maximaal een maand.

Zorgvuldig opgestelde richtlijnen

Intern hanteert BZ richtlijnen rondom het gebruik van profielen, die continu worden getoetst om er zorg voor te dragen dat de inzet van de BAO met betrekking tot de profielen binnen de gestelde kaders blijft.

Overige juridische vereisten

Het IOB en daarmee de BAO wordt periodiek getoetst aan de wettelijke vereisten. Waar nodig worden er *Data Protection Impact Assessments* (DPIAs⁶) uitgevoerd.

#

⁶ Onder de AVG is het uitvoeren van een DPIA bij bepaalde verwerkingen van gegevens verplicht. Dit geeft inzicht in de privacyrisico's die de verwerking oplevert voor de betrokkenen, en in de maatregelen die de verantwoordelijke moet nemen om de risico's te beperken en/of te beheersen.