

Vergaderjaar 2003–2004

29 260

Visumverlening in Schengenverband

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

Samenvatting		5	4	Risicoanalyse en informatie-uitwisseling	28
1	Inleiding	9	4.1	Algemeen	28
2	Hoofdpijnen wetgeving en organisatie	11	4.2	Waardering ketenpartners voor visum- verlening als instrument tegen terrorisme- bestrijding	28
2.1	Wet- en regelgeving	11	4.3	Risicoanalyse	28
2.1.1	Algemeen	11	4.3.1	Posten	29
2.1.2	Belangrijkste uitvoeringsregels Schengenvisa	12	4.3.2	KMar/Zeehavenpolitie	30
2.1.3	Nationale uitwerking	13	4.3.3	Immigratie- en Naturalisatiedienst	30
2.2	Organisatie	13	4.4	Uitwisseling informatie door ketenpartners	30
2.2.1	Posten	13	4.4.1	Onderwerpen	30
2.2.2	Consulaire samenwerking	13	4.4.2	Beperkte terugkoppeling	31
2.2.3	Voorlegging	14	4.4.3	Risico's door gebrekkige informatiestromen	32
2.2.4	Bezwaar en beroep	14	4.4.4	Informatie-uitwisseling door en met de AIVD	32
2.2.5	Controle aan de buitengrens	14	4.4.5	Na 11 september 2001	33
2.3	Taakverdeling tussen Buitenlandse Zaken en Justitie	15	4.5	Project Coördinatie Vreemdelingenketen (PCV)	33
2.3.1	Algemeen	15	4.5.1	Bekendheid met het PCV	34
2.3.2	Grensbewaking	15			
2.3.3	Uitvoering meldingsplicht	16	5	Aanvraag visum	36
2.4	Visumketen en visumpartners	17	5.1	Algemeen	36
2.5	Cijfers	18	5.2	Posten	36
			5.2.1	Doelstelling	36
3	Internationale samenwerking	21	5.2.2	Bezetting	36
3.1	Inleiding	21	5.2.3	Gebouwen	36
3.2	Aanpassingen in Schengenregelgeving	21	5.2.4	Wachttijden	37
3.3	Vershil uitvoering Schengenvisumbeleid	21	5.2.5	Klantgerichtheid	37
3.3.1	Interpretatie regelgeving	21	5.2.6	Integriteit	38
3.3.2	Handelwijze bij visumverlening	21	5.3	Ontvangst en beoordeling aanvraag	40
3.3.3	Weigeringen	22	5.3.1	Algemeen	40
3.3.4	Overleg ter plaatse	24	5.3.2	Registraties in het VIS	40
3.3.5	Mate van samenwerking	24	5.3.3	Controlemogelijkheden	41
3.4	Andere overlegvormen	25	5.3.4	Eigen oordeel	41
3.5	Informatie-uitwisseling met de Europese Unie	26	5.3.5	Natrekken databestanden en informatiesyste- men	41
3.6	Internationale samenwerking bij grens- bewaking	26	5.3.6	Specifieke capaciteit	43

5.4	Valse documenten	43	7.1.6	Stempels bij grenscontroles	61
5.4.1	Herkennen van valse of vervalste documenten	43	7.2	Visumverstreking aan de grens	61
5.4.2	Valse referenten	44	8	Verblijf in Nederland	63
5.4.3	Legalisaties van documenten	44	8.1	Aantallen onbekend	63
5.4.4	Mensensmokkel met valse documenten	45	8.2	Extra aantekening	63
5.5	Toekenning van het visum	45	8.3	Meldplicht door hotels	63
5.6	Voorlegging aan diensten in Nederland	45	8.4	Toezicht op verblijfhoudende vreemdelingen	64
5.6.1	Schengenvisum	46	9	Vertrek en terugkeer	65
5.6.2	Machtiging Voorlopig Verblijf	46	9.1	Afmelden	65
5.6.3	Aanvullend onderzoek door Vreemdelingendiensten	47	9.2	Vertrek	65
5.6.4	Doorlooptijden aanvraag Schengenvisum	47	9.3	Boetes door OM	66
6	Weigeringen	49	9.4	Systemen posten	66
6.1.1	Weigeringsgronden	49	9.5	Garantstelling	66
6.1.2	Aantallen weigeringen	52	9.6	Registratie uitzetting	67
6.2	Bezwaar en beroep	53	10	Conclusies en aanbevelingen	68
6.2.1	Aantallen bezwaarschriften	54	10.1	Conclusies	68
6.2.2	Gegronnd en ongegrond verklaard	55	10.2	Aanbevelingen	68
6.2.3	Doorlooptijden bezwaarschriften	55	11	Reactie bewindspersonen en nawoord	
6.3	Beroep	56		Algemene Rekenkamer	70
6.4	Bezwaar en beroep in de diverse Schengenlanden	57	11.1	Inleiding	70
6.5	Nieuwe regelgeving	57	11.2	De minister van Buitenlandse Zaken	70
7	Binnenkomst in Nederland	59	11.3	De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie	72
7.1	Grenscontrole bij binnenkomst	59	11.4	Nawoord Algemene Rekenkamer	75
7.1.1	Buitengrenzen in Nederland	59	Bijlage 1	Visumplichtige landen	76
7.1.2	Aansturing door de IND	59	Bijlage 2	Tijdpad toetreding Schengenstaten	77
7.1.3	Aantallen vreemdelingen die de grens passeren	59	Bijlage 3	Verschillen in dossiers visumaanvragers	78
7.1.4	Normen en realisatie	59	Bijlage 4	Bezwaarprocedures Schengenpartners	79
7.1.5	Controle van documenten en de resultaten ervan	60	Bijlage 5	Afkortingen en begrippen	80
			Bijlage 6	Tabel conclusies en aanbevelingen	81

SAMENVATTING

In 1985 werd het Schengenakkoord gesloten. Dit akkoord voorzag in de geleidelijke afschaffing van de gemeenschappelijke binnengrenzen waardoor vrij verkeer van goederen, diensten en personen tussen de deelnemende landen mogelijk werd. In 1995 werd een Uitvoeringsovereenkomst in werking gesteld met de gemeenschappelijke visuminstructies. Teneinde te voorkomen dat vreemdelingen, die een gevaar voor de veiligheid kunnen vormen vanwege criminaliteit of terrorisme en/of een risico opleveren voor de politieke verhoudingen of op illegaal verblijf het Schengengebied binnenkomen, zijn bewoners uit een groot aantal landen visumplichtig. In 2002 zijn ruim 400 000 visumaanvragen voor het Schengengebied bij Nederland ingediend. Het merendeel (95%) bij de Nederlandse ambassades en consulaten (posten) in het visumplichtige land, een klein deel bij de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Zeehavenpolitie aan de grens.

Uit het oogpunt van veiligheid, doelmatigheid, zorgvuldigheid, ook richting partners, is het belangrijk dat het systeem van visumverlening goed werkt. Ook zakelijke, culturele, sportieve en wetenschappelijke doelen zijn hierbij gebaat. Daarom heeft de Algemene Rekenkamer in de periode september 2002 tot en met mei 2003 onderzocht of het systeem van visumverlening toereikend is om bij te dragen aan het verkleinen van de veiligheidsrisico's en het tegengaan van illegaal verblijf in Nederland. De andere doelen zijn slechts zijdelings meegenomen in het onderzoek. Het onderzoek heeft niet alleen betrekking op de Schengenvisa die maximaal gelden voor 90 dagen maar voor een deel ook op de Machtigingen voor Voorlopig Verblijf (MVV's).

Bij de visumverlening zijn veel actoren betrokken in een zogenoemde visumketen. Voor Nederland zijn de belangrijkste ketenpartners: de posten en beleidsdirecties van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Visadienst van het Ministerie van Justitie, de Vreemdelingendiensten, de KMar, de Zeehavenpolitie. De ketenpartners moeten er gezamenlijk voor zorgen dat de visumverlening, het toezicht tijdens verblijf en het toezicht op het tijdige vertrek van een visumplichtige goed verloopt.

De verantwoordelijkheid voor de visumketen is een gedeelte tussen de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I). De minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de beoordeling van en beslissen over de visumaanvraag. De minister voor V&I draagt de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de binnenkomst, het verblijf en het vertrek. De betrokken ketenpartners voeren hun werk uit, mede op basis van gemandateerde taken, onder de verantwoordelijkheid van deze ministers.

In Schengenverband zijn regels opgesteld aan de hand waarvan een aanvraag van een Schengenvisum wordt getoetst. De Schengenregelgeving is dusdanig geformuleerd dat Schengenlanden verschillende interpretaties kunnen hanteren. Nederland heeft nog geen nadere, nationale invulling gegeven aan de Schengenregelgeving en criteria. De ketenpartners in Nederland en daarbuiten geven ieder een eigen invulling aan de wettelijke eisen en de gemaakte uitvoeringsafspraken.

De taakuitoefening van de ketenpartners is in de praktijk slecht op elkaar afgestemd en afspraken over de coördinatie van de hele visumketen

ontbreken. Hierdoor voelt niemand zich verantwoordelijk om signalen over gebreken in de keten op te pakken en hierop actie te ondernemen. Daarnaast verloopt de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners moeizaam. Niet alle relevante informatie wordt structureel verzameld en voor zover er informatie beschikbaar is, wordt deze gebrekkig, of niet aan de ketenpartners beschikbaar gesteld.

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat structurele internationale samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de actoren van de verschillende Schengenlanden die belast zijn met visumverlening en grensbewaking eveneens moeizaam verloopt.

De rechtsbescherming van visumaanvragers verschilt sterk tussen de Schengenlanden. In veel landen ligt de bewijslast bij de aanvrager van het visum. In Nederland ligt de motivering tot weigering veel meer bij de verstrekker van het visum.

In Nederland wordt op basis van de Algemene wet bestuursrecht een belangrijk juridische vorm van rechtsbescherming geboden aan de visumaanvrager aan wie een visum wordt geweigerd. Door de ruimte die de regelgeving biedt, in combinatie met de rechtsbescherming, is de wet- en regelgeving niet adequaat om voldoende waarborg te bieden aangaande veiligheidsrisico's en het risico van illegaal verblijf.

De Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Justitie hebben geen vastgelegde risico-analyse gemaakt van de risico's voor de nationale veiligheid en het risico van illegaal verblijf in relatie tot visumverlening. De ketenpartners hebben impliciet zicht op de risico's, al worden deze noties niet gebruikt om de kwaliteit en doeltreffendheid van de visumketen te verbeteren.

Tevens ontbreekt een vastgelegd plan van aanpak op basis waarvan de ketenpartners toezicht houden op de uitvoering van visumverlening.

Ten aanzien van de behandeling van de visumaanvraag constateert de Algemene Rekenkamer dat er een relatie is tussen het oplossen van de gesignaleerde problemen aangaande ontoereikende weigeringsgronden, informatievoorziening en evenwicht van het toezicht in de gehele visumketen en de kwalitatieve en kwantitatieve behoefte aan personeel op de posten.

De Algemene Rekenkamer kan achteraf nauwelijks reconstrueren in hoeverre de besluitvorming over de visumaanvragen, op de posten en in Nederland, goed verlopen is. Verder schiet de klantgerichtheid op een aantal posten nog te kort.

De minister van Buitenlandse Zaken heeft het laatste jaar verhoogde aandacht geschonken aan integriteit. Echter ten behoeve van de posten is er nog geen integriteitsbeleid ontwikkeld, dat gericht is op de specifieke problemen in het land van vestiging van de post in relatie tot visumverlening.

De informatie- en registratiesystemen in de gehele visumketen zijn ontoereikend. Daardoor ontbreekt de mogelijkheid om op basis van een gestructureerd plan een toezichtregime te ontwerpen om de risico's zo goed mogelijk te beheersen aangaande de binnenkomst, het verblijf en het vertrek van een visumhouder. Van bij benadering slechts 6% van de visumhouders wordt ook daadwerkelijk vastgesteld dat ze ons land verlaten na afloop van de geldigheidsduur van het visum (ongeveer 17 000 personen van de ruim 330 000 visumhouders).

Gezien de bovenstaande tekortkomingen in de visumketen ziet de Algemene Rekenkamer het als een goed initiatief dat een van de ketenpartners onafhankelijke actor als het Project Coördinatie Vreemdelingenketen (PCV) een optimale samenwerking en informatievoorziening tussen de ketenpartners nastreeft.

De Algemene Rekenkamer plaatst hierbij de kanttekening dat niet alle belangrijke ketenpartners zijn betrokken bij de ontwikkeling van een nieuw geautomatiseerd informatiesysteem. Tevens lijkt het gekozen tijdspad niet te worden gehaald en menen sommige ketenpartners dat de bereidheid tot samenwerking niet altijd even groot is.

De Nederlandse visumketen voor de zogenaamde Schengenvisa (90 dagen) functioneert ontoereikend. Dit geldt ook voor de MVV's. De wisselende kwaliteit van uitvoering van aanvragen en toekenning voornamelijk op de Nederlandse posten in het buitenland in combinatie met het vrijwel afwezig zijn van enige informatie over binnenkomst en slechts incidenteel toezicht op verblijf en vertrek van visumhouders vergt een strakker en transparanter ontwerp, stroomlijning en harmonisatie. De visumketen biedt thans onvoldoende garanties voor het beperken van veiligheidsrisico's en risico's voor niet-tijdig vertrek, en daarmee voor illegaal verblijf in Nederland respectievelijk het Schengengebied. Onduidelijk is in hoeverre de andere belangen (zoals zakelijke, culturele, sportieve en wetenschappelijke contacten) wél toereikend bediend worden.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan de regelgeving in Nederland nader uit te werken en binnen het Schengenverband afspraken te maken over de interpretatie van de regelgeving. Bij een aanvraagstroom van 400 000 per jaar zijn heldere en toepasbare criteria hoogst noodzakelijke voorwaarden. Hierbij gaat het ook om aanpassingen die het weigeren van een visum beter mogelijk maken. Tevens beveelt de Algemene Rekenkamer aan zorg te dragen het administratieve proces zodanig op orde te brengen, opdat op basis van een gestructureerd plan een toezichtregime ontworpen kan worden dat de risico's zo goed mogelijk beheerst. Hiervoor dienen binnen het Schengenverband uniforme afspraken te worden gemaakt. Verder gaat het om een betere samenwerking tussen de Schengenpartners in de aangesloten landen.

In het kader van het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in de tweede helft van 2004 zijn de Nederlandse posten in het buitenland voorzitter van het Schengenoverleg ter plaatse. Het verdient aanbeveling deze voorzitterschappen in alle visumplichtige landen over de wereld vanuit Nederland gestructureerd vorm te geven en de kans te benutten voor meer internationale stroomlijning, harmonisatie en informatievoorziening.

Reacties bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister voor Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie onderschrijven de hoofdconclusie van de Algemene Rekenkamer dat de visumketen ontoereikend functioneert. Daarbij plaatsen zij de kanttekening dat er een integraal beleid wordt gevoerd aangaande de bestrijding van illegale immigratie en terrorisme. De minister van Buitenlandse Zaken zegt toe aandacht te geven aan harmonisatie onder het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2004. Zowel de minister van Buitenlandse Zaken als de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie geven aan dat harmonisatie in Schengenverband slechts in beperkte mate mogelijk wordt geacht.

Verder zal bij de totstandkoming van de Visumwet rekening worden gehouden met de conclusies van de Algemene Rekenkamer aangaande heldere en toepasbare criteria en de verschillen in rechtsbescherming tussen Nederland en andere Schengenlanden. Beide ministers zien de totstandkoming van een registratiesysteem in Schengenverband als mogelijke oplossing. Verder streven beide ministers naar verbetering van de nationale registratiesystemen.

Aan de beslissing over een visumaanvraag zijn tegenstrijdige belangen verbonden. Enerzijds gaat het om het faciliteren van zakelijke, sportieve, culturele en wetenschappelijke doelen, en anderzijds om het verkleinen van veiligheidsrisico's en het tegengaan van illegaal verblijf. Uiteindelijk zullen beide belangen in één beslissingsprocedure ondergebracht moeten worden. Daar komt bij, dat -hoe individueel de beslissing per keer ook is- het geheel in feite een «bulk»-proces is met ruim 400 000 beslissingen per jaar. De Algemene Rekenkamer vindt het dan ook van groot belang dat de beslisstappen centraal in Den Haag in een gestructureerd besluitvormingspad ondergebracht worden.

Het kan naar de mening van de Algemene Rekenkamer zin hebben daarbij gebruik te maken van de ervaringen op het terrein van dit type procesontwerpen elders binnen de Rijksdienst. Zo zouden de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Vreemdelingenzaken en Integratie op korte termijn een basisontwerp kunnen opstellen dat gedurende het Nederlandse EU-voorzitterschap op alle posten met de Schengenpartners besproken kan worden.

1 INLEIDING

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode september 2002 tot en met mei 2003 een onderzoek uitgevoerd naar de visumverlening in Schengenverband. Het onderzoek richtte zich op de toereikendheid van het systeem van visumverlening en op de uitvoering van het beleid hiervoor.

Aanleiding voor het onderzoek is de verhoogde aandacht, na de aanslagen van 11 september 2001, voor de relatie tussen visumverlening en terrorisme. De minister van Buitenlandse Zaken heeft aangegeven dat een goede controle op de binnenkomst van vreemdelingen in Nederland belangrijk is omdat dit een extra drempel kan opwerpen bij binnenkomst van het Schengengebied.¹

Personen uit bepaalde landen, thans 133, dienen voor reizen naar Nederland een visum aan te vragen.² Zie ook bijlage 1 «Visumplichtige landen voor het Schengengebied». Het visum geeft, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, recht tot toegang tot het Schengenbied. De belangrijkste juridische basis voor visumaanvragen zijn de Schengen-(uitvoerings-)overeenkomst en instructies, die in werking zijn sinds 26 maart 1995. Voor een verblijf van langer dan 90 dagen is het nationaal visum, een Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV) vereist.

Een visum kan worden aangevraagd bij een Nederlandse Ambassade of een Nederlands Consulaat (posten) in het land van herkomst van de aanvrager.³ Ook de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Zeehavenpolitie zijn in bepaalde gevallen bevoegd visa af te geven aan de grens.

In totaal hebben Nederlandse instanties in 2002 meer dan 400 000 visumaanvragen behandeld.

Reizenden uit een visumplichtig land doorlopen de volgende stappen:

- de aanvraag van een visum;
- de toekenning of weigering van een visumaanvraag;
- de legale binnenkomst in Nederland;
- het verblijf in Nederland voor de toegestane periode;
- tijdig vertrek uit Nederland.

De Algemene Rekenkamer duidt het geheel van deze stappen in het administratieve proces en de bejegening van de visumaanvrager verder aan met «de visumketen».

Uit het oogpunt van veiligheid, doelmatigheid, zorgvuldigheid en richting partners is het belangrijk dat de visumketen goed werkt. Ook zakelijke, culturele, sportieve en wetenschappelijke doelen zijn hierbij gebaat.

Daarom heeft de Algemene Rekenkamer onderzocht of het systeem van visumverlening toereikend is om bij te dragen aan het verkleinen van de veiligheidsrisico's en het tegengaan van illegaal verblijf in Nederland. Hierbij zijn behalve de Schengenvisa ook de MVV's onderzocht.

De andere doelen zijn slechts zijdelings meegenomen in het onderzoek. Het onderzoek heeft zich vooral geconcentreerd op de risico's en niet op de kansen.

De overheidsdiensten die belast zijn met de uitvoering van het visumbeleid worden aangeduid met de term «ketenpartners». Deze betreffen: de Visadienst, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Koninklijke Marechaussee, de Vreemdelingendiensten, de Zeehavenpolitie, Dienst Nationale Recherche Informatie en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 925, nr. 49, bladzijde 11.

² Lijst van visumplichtige landen staat in de Gemeenschappelijke Visuminstructies (GVI), P/DIV (2000) 2000–9 herz. 2, blz. 6–8.

³ In de onderzochte periode waren 155 diplomatieke posten bevoegd een visum te verlenen.

Bij een aantal van deze diensten is dossieronderzoek uitgevoerd en bij alle diensten zijn interviews gehouden. Daarnaast zijn 10 Nederlandse posten in het buitenland bezocht en zijn er contacten geweest met 18 posten van andere Schengenlanden.

De volgende onderzoeksvragen stonden centraal:

- Wat is de relatie tussen het verstrekken van visa, de nationale veiligheid en de illegale binnenkomst van vreemdelingen?
- Wat zijn de risico's die Nederland loopt als onderdeel van het Schengenverband en wat is de beleidsinformatie die ministers hierover tot hun beschikking hebben?
- Is de keten van Europese en nationale wet- en regelgeving met betrekking tot het toelatingsproces, verblijf en vertrek zowel in opzet als werking, toereikend?
- Voldoen de ingezette middelen (mensen, informatiesystemen etc)?

In hoofdstuk 2 wordt beschreven wat de hoofdlijnen van het beleid zijn. Hoofdstuk 3 gaat in op de internationale samenwerking tussen de Schengenlanden. In hoofdstuk 4 tot en met 9 komt de gang van zaken rond de visumprocedure aan bod. In hoofdstuk 10 komen de conclusies en de aanbevelingen aan de orde.

2 HOOFDLIJNEN WETGEVING EN ORGANISATIE

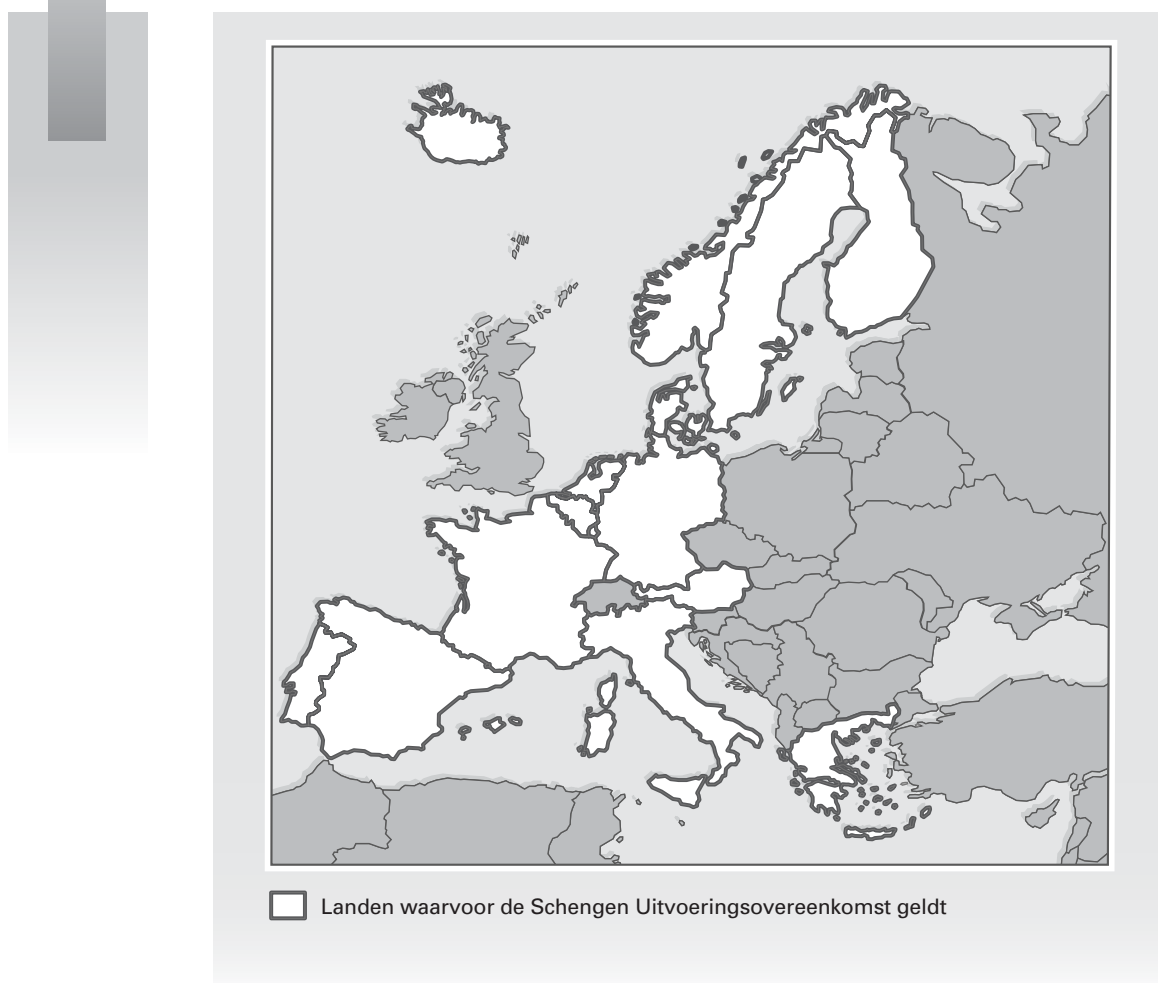
2.1 Wet- en regelgeving

2.1.1 Algemeen

Op 14 juni 1985 werd te Schengen het Akkoord voor de geleidelijke afschaffing van de binnengrenscontroles tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse republiek gesloten. De Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO) werd op 26 maart 1995 in werking gesteld. Dit geldt ook voor de Gemeenschappelijke visuminstructies (GVI) aan de diplomatieke en consulaire beroepsposten van de staten die partij zijn bij de Overeenkomst van Schengen. Inmiddels zijn nog meer landen toegetreten tot de Schengen overeenkomst. Zie bijlage 2 «Tijdpad toetreding Schengenstaten».

Staten die partij zijn bij de overeenkomst van Schengen

Figuur 1



Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2002

In de SUO zijn de voorwaarden voor een kort verblijf visum opgenomen.

Deze zijn:

- het doel van het voorgenomen verblijf is bekend;
- de verblijfsomstandigheden zijn bekend;
- de aanvrager beschikt over voldoende bestaansmiddelen (voor duur en terugreis);
- de aanvrager staat niet ter weigering van toegang gesignaleerd;
- de aanvrager wordt niet beschouwd als een gevaar voor openbare orde, nationale veiligheid of de internationale betrekkingen van één der Overeenkomstsluitende Partijen.

Indien een verblijf van langer dan 90 dagen wordt beoogd, dient een Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV) te worden aangevraagd. Een MVV is een nationaal inreisvisum waarmee men zich binnen drie dagen na aankomst dient te melden bij de korpschef van de woonplaats alwaar men gaat verblijven, teneinde een verblijfsvergunning aan te vragen. Op MVV's blijven nationale regelingen van toepassing. Deze visa zijn slechts geldig voor verblijf op het nationale grondgebied.

De GVI noemt een aantal soorten visa.

S Soorten visa en bijbehorend doel

Figuur 2

Soorten visa	Doel
Schengenvisa	Transitvisum voor luchthavens Doorreisvisum Visum voor kort verblijf of reisvisum Meervoudig reisvisum (zakenreizen) Collectief visum
Visum voor verblijf van langere duur (nationaal visum)	Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV)
Visum alleen geldig voor Nederland	Territoriaal beperkt visum

2.1.2 Belangrijkste uitvoeringsregels Schengenvisa

Ten minste drie weken voor de aanvang van de reis naar het Schengen-gebied dient de vreemdeling een aanvraagformulier volledig in te vullen en documenten ter staving aan de post te overleggen. De aanvrager moet persoonlijk verschijnen om toelichting te geven op de aanvraag. Dit gebeurt in het bijzonder wanneer gerede twijfel bestaat omtrent het reisdoel of de intenties inzake terugkeer van de aanvrager naar diens land van herkomst. Van dit beginsel kan worden afgeweken indien de

aanvrager goed bekend staat en zich op verre afstand van de post bevindt, voor zover er geen twijfel omtrent zijn goede trouw bestaat. De GVI geeft de criteria aan de hand waarvan een aanvraag getoetst dient te worden.

2.1.3 Nationale uitwerking

Uit de Hoofdlijnennotitie Visumwet⁴ aan de Tweede Kamer blijkt dat visumverlening nog niet adequaat in wet- en regelgeving is vastgelegd.⁵ De Visumwet moet zowel een nationale vertaling van de Schengenafspraken als een kapstok voor de implementatie van het visumverleningsbeleid gaan vormen.⁶ De bestaande visumprocedure zal van een wettelijk kader worden voorzien.

De Algemene Rekenkamer merkt op dat in de Hoofdlijnennotitie nog geen nadere invulling is gegeven aan de Schengencriteria waaraan de aanvraag moet worden getoetst.

In een brief van 29 augustus 2003 geeft het Ministerie van Buitenlandse zaken te kennen dat de Hoofdlijnennotitie er niet toe strekte om reeds daarin een nadere invulling te geven aan de internationale en nationale wet- en regelgeving, maar dat wel werd aangekondigd dat deze invulling bij de totstandkoming van de Visumwet zou plaatsvinden.

Om het proces van visumverlening van richtlijnen te voorzien, heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 2002 vooruitlopend op aanvullende regelgeving een *Handboek visumverstrekking kort verblijf* voor de posten opgesteld. In dit handboek staan de Schengencriteria vermeld en vindt een uitwerking plaats hoe het proces van visumverlening kan worden vormgegeven.

2.2 Organisatie

2.2.1 Posten

Het hoofd van de post is verantwoordelijk de visumafdeling zo in te richten, dat onzorgvuldigheid, diefstal en vervalsing tot gevolg kan hebben, wordt tegengegaan. Dit kan door het in acht nemen van de volgende zaken⁷:

- op het voor visumafgifte bevoegde personeel mag geen druk worden uitgeoefend;
- vermeden moet worden (bijvoorbeeld door regelmatige postenruil van de ambtenaren) dat «gewoonten» worden gecreëerd, waardoor geringere waakzaamheid in de hand wordt gewerkt;
- voor bewaring en gebruik van visumstickers dienen dezelfde veiligheidsmaatregelen als bij andere te beveiligen waardepapieren te worden getroffen.

2.2.2 Consulaire samenwerking

De GVI gaat in op de lokale samenwerking tussen de verschillende Schengenposten in een land.

Door onderlinge informatie-uitwisseling en identificatie dienen Schengenlanden te voorkomen dat een visumaanvrager verscheidene visumaanvragen indient – gelijktijdig of opeenvolgend na een recente weigering – bij een of meer posten. Het niet uitwisselen van informatie kan er toe leiden dat visum-shopping loont.⁸

⁴ Hoofdlijnennotitie Visumwet, toegezonden aan de Tweede Kamer, door de minister van Buitenlandse Zaken, in overeenstemming met de staatssecretaris van Justitie, vergaderjaar 2000–2001, 26 106, nr. 4.

⁵ In de Nederlandse wetgeving vormt het Souverein Besluit van 1813 nog steeds de juridische grondslag van de visumplicht.

⁶ De inwerkingtreding van de nieuwe Visumwet wordt voorzien in 2004. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 26 800 hoofdstuk V, nr. 2, blz. 156.

⁷ Bron: GVI, P/DIV(2000) SG-9 herz. 2, blz. 51.

⁸ «Visum-shopping» is een term die gebruikt wordt om aan te geven dat aanvragers van een visum verschillende Schengenposten afgaan om aan een visum te komen. Wanneer een aanvrager bij de ene post geweigerd wordt zal hij of zij proberen om bij de volgende post een visum te bemachtigen in de hoop dat de regelgeving daar soepeler is. Verder zijn aanvragers op zoek naar de post met de kortste wachttijd. Ook hierbij is er sprake van «visum-shopping».

Om de toetsing van de goede trouw van een aanvrager te vergemakkelijken, kunnen posten van de Schengenlidstaten conform hun nationale wetgeving op basis van ter plaatse gemaakte afspraken informatie uitwisselen. Periodiek kunnen posten informatie uitwisselen over aanvragers van wie het visum, om verschillende redenen, is geweigerd. De gemeenschappelijk uitgewisselde informatie vormt een hulpmiddel bij de beoordeling van de visumaanvragen. Zij mag niet gezien worden als een vervanging van de toetsing van de concrete visumaanvraag noch van de bevraging van het Schengen Informatie Systeem (SIS) of de raadpleging van de nationale autoriteiten.

2.2.3 Voorlegging

Het GVI geeft aan dat voor het Schengenvisum voor sommige groepen of nationaliteiten voorlegging⁹ aan de nationale dienst verplicht is. In Nederland wordt met de nationale dienst bedoeld de Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken (DPV) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Visadienst van het Ministerie van Justitie. De Nederlandse regelgeving schrijft voor dat MVV-aanvragen altijd voor beslissing aan de Visadienst moeten worden voorgelegd. Verder kan de post bepalen of voorlegging voor andere aanvragen nodig is, bijvoorbeeld indien de post van mening is dat nadere informatie over de referent in Nederland gewenst is.

2.2.4 Bezwaar en beroep

Indien een visumaanvraag voor kort verblijf wordt geweigerd, geeft de SUO aan dat de mogelijkheden om tegen deze beslissing in beroep te gaan moeten worden ontleend aan het nationaal recht.¹⁰ Voor Nederland zijn in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de regels opgenomen waaraan een besluit van een overheidsorgaan moet voldoen, dus ook de beslissing op een visum- of MVV-aanvraag. Tevens zijn bepalingen over bezwaar en beroep tegen een dergelijk besluit in de Awb en de Vreemdelingenwet 2000 opgenomen.

2.2.5 Controle aan de buitengrens

De controle van de buitengrens wordt voorgeschreven in artikel 6 van de SUO en in het GVI. De nationale uitwerking ligt vast in de Vreemdelingenwet 2000 en de Vreemdelingencirculaire. In de Vreemdelingencirculaire wordt onderscheid gemaakt tussen een minimumcontrole en een grondige controle. De minimumcontrole geldt voor *alle* reizenden, de grondige controle in beginsel voor alle reizenden die van buiten de Europese Unie komen, waaronder de visumplichtige landen. De Vreemdelingencirculaire wordt door «Tussentijdse Berichten Vreemdelingencirculaire» (TBV) voortdurend aangepast. In TBV's worden ook voorschriften gesteld en aangepast die gelden voor de grensbewaking.

Geen recht op toegang

De ambtenaren die belast zijn met de grenscontrole zijn bevoegd een vreemdeling de toegang tot het grondgebied te weigeren, indien daartoe een gegronde reden bestaat, ook als de vreemdeling over een visum beschikt. Deze redenen kunnen zijn het ontbreken van vereiste documenten of het feit dat een vreemdeling voorkomt op een signaleringslijst.

⁹ Dit is het inschakelen van nationale diensten bij de beoordeling van de aanvraag.

¹⁰ Deze bepaling is opgenomen in GVI, P/DIV (2000) SG-9 herz. 3, hoofdstuk V, paragraaf 2.4, blz. 38.

Binnenkomst in meer Schengenlanden

De houder van een Schengenvisum is niet altijd verplicht om het Schengen grondgebied binnen te komen via het land waarvoor het visum is aangevraagd. Hij dient bij doorreis via een ander Schengenland wel aannemelijk te kunnen maken dat het hoofdreisdoel ligt in het land waarvoor een visum is verleend.

Meldplicht

Volgens de SUO en het Vreemdelingenbesluit 2000 dienen visumhouders (evenals houders van een MVV) – indien zij langer dan acht dagen in Nederland verblijven – zich na binnenkomst binnen drie werkdagen te melden bij de Vreemdelingendienst in de regio waar zij verblijven. Indien de visumhouder logeert in een hotel, dient dit hotel het verblijf te registreren en door te geven aan de Vreemdelingendienst.

2.3 Taakverdeling tussen Buitenlandse Zaken en Justitie

2.3.1 Algemeen

In algemene zin is de minister van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor het visumbeleid en de uitvoering hiervan. Hiermee zijn het Directoraat Generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken, DPV, en de posten in het buitenland belast.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I) bij het Ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor het vaststellen van de voorwaarden waaraan een vreemdeling moet voldoen voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Een MVV-aanvraag wordt ook aan het voldoen aan deze voorwaarden getoetst.

Aanvragen voor een Schengenvisum dienen in geval van twijfel, politieke gevoeligheid of bij bepaalde nationaliteiten aan de nationale diensten (DPV of de Visadienst) te worden voorgelegd.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken behandelt voorgelegde aanvragen voor zakenbezoek, congressen en deelname aan sportevenementen en politiek gevoelige aanvragen. De Visadienst, die eveneens onder de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken valt, is ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het Ministerie van Justitie. De Visadienst behandelt de aanvragen voor familiebezoek en vakantie. Tevens is de Visadienst verantwoordelijk voor het beoordelen van en beslissen over MVV's. In 1997 heeft de minister van Buitenlandse Zaken het Hoofd van de Visadienst gemandateerd voor «het nemen en ondertekenen van deze besluiten die namens de minister worden genomen».¹¹

Bezwaren tegen weigeringen van Schengenvisa leiden ertoe dat de visumaanvragen opnieuw worden beoordeeld. Deze heroverweging geschiedt door de Visadienst of door de Directie Consulaire Zaken (DCZ) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, afhankelijk aan welke dienst de aanvraag is voorgelegd. De Visadienst beoordeelt ook bezwaren tegen weigeringen van MVV-aanvragen.

2.3.2 Grensbewaking

De minister voor V&I is verantwoordelijk voor het totale vreemdelingenbeleid en in algemene zin voor het toezicht op vreemdelingen die zich op Nederlands grondgebied bevinden. Op grond van de Vreemdelingenwet

¹¹ Besluit Mandaatverlening Hoofd Visadienst 1997, Stcr. 1997, nr. 247.

2000, het Vreemdelingenbesluit 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000 is de grensbewaking opgedragen aan de Zeehavenpolitie van de politieregio Rotterdam-Rijnmond en aan de KMar. Deze voeren namens de minister voor V&I een gemandateerde taak uit voor de grensbewaking.

De IND dient toezicht te houden op de wijze waarop de grensbewaking door de Zeehavenpolitie en de KMar plaats vindt. De Directie Vreemdelingenbeleid van het Ministerie van Justitie stelt in overleg met de IND de kaders vast waarbinnen de grensbewaking moet worden uitgevoerd. Bij de dagelijkse uitvoering van de grenscontrole en bewaking is de Vreemdelingencirculaire 2000 leidend.

2.3.3 Uitvoering meldingsplicht

Elk van de 25 regio politiekorpsen in Nederland kent zijn eigen Vreemdelingendienst. Een belangrijke taak, in relatie tot de visumverlening, is het toezicht op de meldplicht en het tijdige vertrek.

Verder heeft de Vreemdelingendienst, voor de verschillende soorten visa, taken bij:

- het adviseren omtrent visumaanvragen;
- het toezicht op vreemdelingen (bestrijden criminaliteit en illegaliteit);
- toezicht op terugkeer;
- (ondersteuning van) uitzetting van illegale vreemdelingen.

Voor de taken die de Vreemdelingendienst uitvoert op het gebied van het vreemdelingen- en visumbeleid dient de IND de algemene kaders uit te zetten en specifieke bevoegdheden te mandateren.

Actoren betrokken bij verschillende stappen in de visumketen en de verantwoordelijke ministers in 2002

Figuur 3

Stap in de visumketen	Actor	Verantwoordelijke minister
Aanvraag	Post KMar* Zeehavenpolitie	Minister van Buitenlandse Zaken
Beoordeling (inclusief beslissing) - zonder voorleggen - met voorleggen - advies	Post DPV of Visadienst Vreemdelingendiensten**	Minister van Buitenlandse Zaken
Weigering	Post KMar* Zeehavenpolitie	Minister van Buitenlandse Zaken
Bezwaar Beroep Hoger beroep	Visadienst of DCZ Vreemdelingenkamers Raad van State***	Minister van Buitenlandse Zaken Minister van Justitie
Toekenning	Post KMar* Zeehavenpolitie*	Minister van Buitenlandse Zaken
Binnenkomst	IND KMar* Zeehavenpolitie*	Minister voor Vreemdelingenzaken & Integratie (Ministerie van Justitie)
Verblijf (inclusief eventuele verlenging visumtermijn)	IND Vreemdelingendiensten	Minister voor Vreemdelingenzaken & Integratie (Ministerie van Justitie)
Vertrek	IND KMar* Vreemdelingendiensten	Minister voor Vreemdelingenzaken & Integratie (Ministerie van Justitie)

* voor wat betreft de uitvoering van de gemandateerde taak.

** wordt per 1 september 2003 overgedragen aan de IND.

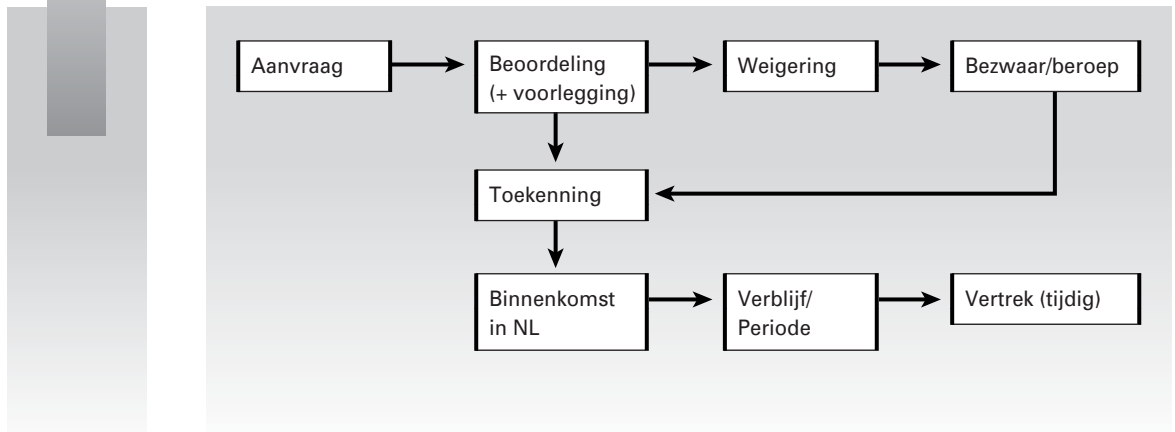
*** hoger beroep bij Raad van State alleen mogelijk bij MVV-procedure.

2.4 Visumketen en visumpartners

Behalve de vreemdeling en de genoemde overheidsdiensten spelen ook andere actoren een rol in de visumketen. Onderstaand wordt de visumketen schematisch weergegeven.

Visumketen

Figuur 4



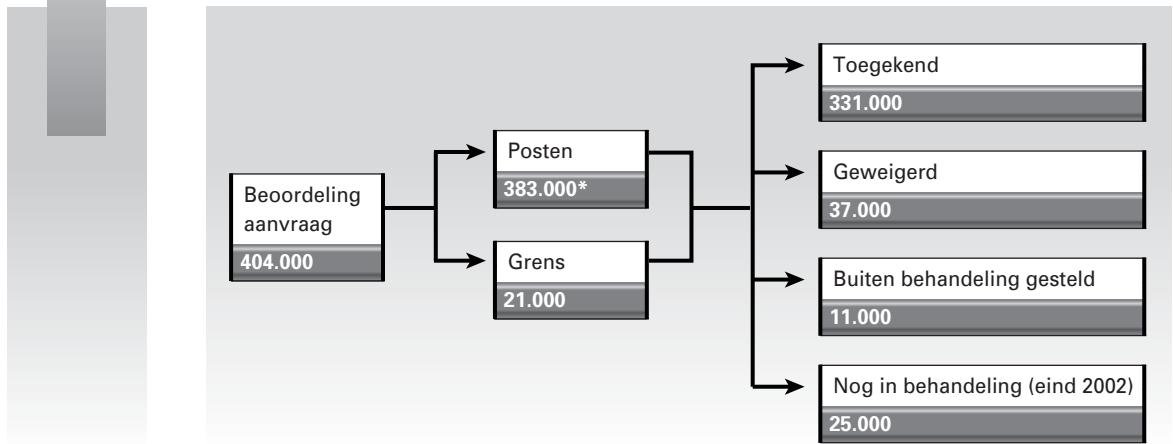
2.5 Cijfers

De Algemene Rekenkamer heeft van de ministeries onvoldoende informatie kunnen krijgen over de juistheid van de cijfers. Er blijft bijvoorbeeld onduidelijkheid over het juiste aantal MVV-aanvragen en het juiste aantal weigeringen.

In onderstaand figuur zijn de belangrijkste kengetallen opgenomen op basis van het verkregen materiaal uitgesplitst naar plaats van behandeling.

Cijfers/resultaten beoordeling aanvraag 2002

Figuur 5



* Waarvan 117.000 aan Nederland voorgelegd:
30.000 aanvragen voor Schengenvisum aan DPV voorgelegd,
22.000 aanvragen voor Schengenvisum aan Visadienst voorgelegd,
65.000 aanvragen voor MVV aan Visadienst voorgelegd.

Er is sprake van een dalende trend over de periode 2000–2002 in de aanvragen en verleningen. Het aantal weigeringen is toegenomen.

Realisatiecijfers 2000, 2001 en 2002

Figuur 6

	2000	2001	2002
Aanvragen	445.000	418.000	404.000
Buiten behandeling	Niet bekend	Niet bekend	11.000
Verleend	406.000	390.000	331.000
Geweigerd	Niet bekend	28.000	37.000
Nog in behandeling	Niet bekend	Niet bekend	25.000

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken, registratiesysteem Convos

De ontvangsten in 2003 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor visumverlening worden geraamd op € 11,2 mln, dit is conform de ontvangsten in 2002.¹²

¹² Bron: Hoofdstuk V, begroting Ministerie Buitenlandse Zaken 2003.

3 INTERNATIONALE SAMENWERKING

3.1 Inleiding

Het visum voor Nederland geeft in principe toegang tot het gehele Schengengebied. De Algemene Rekenkamer heeft daarom ook bezoeken gebracht aan posten van andere Schengenstaten. Belangrijke onderwerpen van onderzoek waren de beschikbare informatie(systemen) en uitwisseling van informatie tussen de Schengenposten. Verder is het relevant om te weten welke grensoverschrijdende knelpunten zich bij uitvoering van de Schengenregelgeving voordoen.

3.2 Aanpassingen in Schengenregelgeving

De Schengenregelgeving wordt regelmatig aangepast. Een voorbeeld hiervan is de aanpassing van de lijst van visumplichtige landen. Overleg hierbij, met name over regelgeving en de uitwerking daarvan, is van groot belang.

Beslissingen kunnen grote consequenties hebben voor de al dan niet gewenste toestroom van personen naar het Schengengebied. Als voorbeeld kan worden genoemd het per 1 januari 2002 schrappen van Roemenië als visumplichtig land, waardoor het binnenreizen van het Schengengebied door bewoners van dit land naar verwachting sterk zal toenemen.

3.3 Verschil uitvoering Schengenvisumbeleid

3.3.1 Interpretatie regelgeving

Met de SUO is er uniforme regelgeving gekomen voor de visumverlening door de landen die het Schengenakkoord ondertekend hebben. De Algemene Rekenkamer constateert dat de Schengenregelgeving op een aantal punten aan nationale regeringen ruimte over laat om hier naar eigen inzicht mee om te gaan.

Tijdens het bezoek van de Algemene Rekenkamer aan Schengenposten van andere landen bleek dat, net als tussen de Nederlandse posten, er grote diversiteit bestaat tussen Schengenposten (in hetzelfde land) in de uitvoering van de visumverlening en interpretatie van de Schengenregelgeving.

Interpretatie Schengenregelgeving door Schengenpost

Tijdens een gesprek van de Algemene Rekenkamer met het hoofd visumzaken/hoofd economische zaken (HVZ/HEZ) van een niet Nederlandse Schengenpost werd duidelijk dat deze Schengenpost vanuit het eigen land de instructie had gekregen «*om soepel om te gaan met de Schengenprocedures*». Gezien de dubbele functie van de persoon in kwestie (HVZ/HEZ) en de grote economische belangen van deze post ter plaatse ging men hier soepel om met de verlening van visa aan zakenlieden.

3.3.2 Handelwijze bij visumverlening

De Algemene Rekenkamer constateert dat er een groot verschil bestaat tussen Schengenposten (in hetzelfde land) als het gaat om de uitgifte van de Schengenvisa. De volgende elementen¹³ kunnen verschillen:

- het plaatsen van een stempel in het paspoort na indiening visum-aanvraag;

¹³ Deze lijst is niet uitputtend.

- het al of niet in persoon laten verschijnen van een aanvrager op de post;
- het al of niet accepteren van reisagenten/reisbureaus als intermediair tussen aanvrager en post;
- vereiste documenten die een visumaanvraag behoren te ondersteunen;
- de manier waarop met vereiste van garantstellingen/referenten wordt omgegaan;
- criteria op basis waarvan de duur van het visum en het aantal binnenkomsten wordt bepaald;
- het al of niet verschijnen op afspraak;
- de wachttijden;
- de klantgerichtheid;
- het al of niet geven van een motivering bij weigering van de aanvraag;
- de kwaliteit en kwantiteit van de weigeringsgronden;
- mogelijkheden voor bezwaar en beroep.

Acceptatie «reisbureaus» als intermediair

Om het betalen voor bemiddeling door «reisbureaus», eventuele mensensmokkel en beschuldigingen van omkoping te voorkomen, heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken een nieuwe beleidsregel opgesteld over de beperkte rol van reisbureaus bij visumverlening (DPC/VV-430/pl). Nederlandse posten mogen alleen met enkele, betrouwbaar gebleken reisorganisaties samenwerken.

Diverse andere Schengenposten maken wel zonder enige restrictie gebruik van reisbureaus. De reisbureaus regelen alle reisbescheiden voor de deelnemers van een reis. De deelnemers hoeven vervolgens niet persoonlijk op de post te verschijnen.

3.3.3 Weigeringen

Er bestaan grote verschillen tussen de weigeringspercentages van de Schengenposten binnen hetzelfde land. De Algemene Rekenkamer heeft geen diepgaand onderzoek verricht naar de nadere oorzaken hiervan. Wel is gebleken dat een verschil in nationale regelgeving hierop van invloed is (zie hoofdstuk 6 «Weigeringen»).

Versillen tussen Schengenposten in 2002

Figuur 7

Post	Weigeringspercentage	Aantal aanvragen
Beijing Nederland	5%	10 314
Beijing België	onbekend	7 894
Beijing Duitsland	8%	89 282
Colombo Nederland	13%	3 793
Colombo Frankrijk	27%	1 907
Colombo Noorwegen	40%	820
Istanbul Nederland	8%	14 336
Istanbul Duitsland	15%	97 150
Istanbul Zweden	10%	3 000
Kairo Nederland	12%	5 656
Kairo België	25%	4 083
Kairo Duitsland	12%	37 500
Kiev Nederland	12%	13 649
Kiev Griekenland	7%	12 087
Kiev Italië	5%	28 273
Londen Nederland	11%	16 198
Londen België	3%	12 500
Londen Duitsland*	1%	21 000
New Delhi Nederland	9%	6 733
New Delhi België	8%	2 000
New Delhi Duitsland	25%	27 000
Paramaribo Nederland**	12%	21 629
Rabat Nederland	17%	16 972
Rabat Italië	50%	5 000
Rabat Spanje	20%	22 000
Teheran Nederland	8%	11 318
Teheran Oostenrijk	9%	5 801
Teheran Italië	18%	11 277

Toelichting tabel: de cijfers van de Nederlandse posten zijn gebaseerd op cijfers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De cijfers van de bezochte (buitenlandse) Schengenposten zijn verkregen op basis van interviews met de desbetreffende Schengenpost en van de Nederlandse posten ter plaatse.

* *Het weigeringspercentage ligt hier zo laag omdat de Duitse ambassade, in tegenstelling tot andere Schengenposten in Londen, slechts complete aanvragen in behandeling neemt. Incomplete aanvragen worden niet in behandeling genomen en worden in de statistieken vervolgens niet als 'geweigerd' aangemerkt.*

** *In Paramaribo heeft de Algemene Rekenkamer geen bezoek gebracht aan een andere Schengenambassade. De Franse ambassade is de enige andere Schengenambassade in Suriname.*

3.3.4 Overleg ter plaatse

De vertegenwoordigingen van de bij het Schengenverdrag aangesloten landen in het buitenland houden regelmatig overleg, het zogeheten Schengenoverleg. Het Schengenoverleg is een instrument om te komen tot een uniforme interpretatie van de Schengenregelgeving en coördinatie van het Schengenbeleid. Dit is gebaseerd op hetgeen er vermeld staat in de «richtlijnen voor consulaire samenwerking ter plekke».¹⁴

Het land dat de voorzitter is van de Europese Unie is de voorzitter bij het Schengenoverleg. Het voorzitterschap wisselt in principe per half jaar. Deze wisseling kan de resultaten van het overleg nadelig beïnvloeden en de continuïteit verstoren.

Nadelen wisselend voorzitterschap Schengenoverleg

De post in Istanbul heeft aangegeven dat bij iedere voorzitterswissel dezelfde onderwerpen en problemen op de agenda van het Schengenoverleg komen te staan. Iedere voorzitter wil opnieuw een eigen lijn in het Schengenoverleg. Volgens de post zou het beter zijn indien één land permanent voorzitter van het Schengenoverleg zou zijn, opdat de lijn in de vergaderingen beter zou kunnen worden bewaakt. Nu leveren de vergaderingen geen bijzondere resultaten op.

De Schengenpartners zijn verplicht elk kwartaal kwantitatieve informatie over de aantallen verstrekte visa met elkaar te delen. De Algemene Rekenkamer constateert dat deze verplichting niet altijd wordt nageleefd.

Geen belangstelling voor statistische informatie

De Nederlandse ambassade in India heeft aangegeven dat zij kwantitatieve informatie over aantallen verstrekte visa die zij van andere Schengenposten ontvangt, niet systematisch verwerkt. De post vindt deze informatie-uitwisseling overbodig. Temeer omdat het Ministerie van Buitenlandse Zaken er volgens deze post geen belangstelling voor heeft.

3.3.5 Mate van samenwerking

Uit onderstaande figuur blijkt dat de mate van samenwerking tussen de Schengenposten per land verschilt.

¹⁴ De consulaire samenwerking ter plekke is in het algemeen gericht op de evaluatie van het migratierisico en, in het bijzonder op de vaststelling van gemeenschappelijke criteria voor de behandeling van visumaanvragen, de informatie-uitwisseling inzake falsificaten, mogelijke netwerken van illegale immigratie en weigering van kennelijk ongegronde of frauduleuze visumaanvragen (P/DIV (2000) SG-9 herz. 3, GVI, hoofdstuk VIII onder 1).

S Schengenoverleg per bezochte post

Figuur 8

Posten	Frequentie	Waardering door Nederlandse post	Uitwisselingen statistieken
Beijing	1 x per maand	Positief	1 x per maand
Colombo	Onregelmatig	Kwaliteit / resultaten zijn mager	Geen uitwisseling statistieken
Istanbul	Gestagneerd	Geen bijzondere resultaten	Geen uitwisseling statistieken
Kairo	1 x per maand	Mager, signaleren van trends, netwerken	1 x per maand of 1 x per kwartaal
Kiev	1 x per maand	Weinig resultaten, veel bilateraal overleg. Geen oplossing knelpunten	1 x per maand
Londen	1 x per 4 maanden	Weinig tot niets	1 x per maand. Gebeurt niets mee
New Delhi	1 x per maand	Redelijke resultaten	Niet systematisch verstrekt
Paramaribo*	Geen		
Rabat	1 x per kwartaal	Mager, alleen bijzaken geen hoofdzaken	Geen systematische uitwisseling statistieken
Teheran	1 x per maand	Miniem, stelt weinig voor	1 x per maand

* In Paramaribo heeft de Algemene Rekenkamer geen bezoek gebracht aan een andere Schengen-ambassade. De Franse ambassade is de enige andere Schengenambassade in Suriname.

3.4 Andere overlegvormen

In sommige landen wordt naast overleg met Schengenposten ook overleg gevoerd met andere actoren over nauw met visumverlening verwante zaken, zoals fraude met documenten en risico's van illegaliteit en mensensmokkel.

Fraude overleg

De post in Colombo heeft aangegeven dat er naast het Schengenoverleg maandelijks «fraud squad meetings» gehouden worden. Hierbij zijn naast alle Schengenlanden ook Australië, Canada, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zwitserland vertegenwoordigd. Tevens geeft de post aan dat er overleg is met luchtvaartmaatschappijen.

Ook werken posten in sommige landen samen met lokale partijen, zoals reisorganisaties en luchtvaartmaatschappijen. Een enkele post probeert om met lokale overheidsdiensten samen te werken. De post in Londen onderhoudt bijvoorbeeld regelmatig contact met het Britse Immigration and Naturalisation Department.

Alle posten zoeken informeel geregeld contact met andere posten over individuele aanvragers.

3.5 Informatie-uitwisseling met de Europese Unie

Op het niveau van de Europese Unie wordt visumverlening besproken in de Raadswerkgroep Visa en in de werkgroep Vision. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over afschaffing van de visumplicht voor (bepaalde categorieën) onderdanen van niet-Schengenlanden en over speciale visumregelingen. Bovendien stelt de Raadswerkgroep de voorwaarden voor visumverlening vast, waaruit de visuminstructies voortvloeien. De groep komt maandelijks bij elkaar. De werkgroep Vision, waarin eveneens alle EU-lidstaten zitting hebben, houdt zich bezig met de technische kant van de visumverlening. Nederland neemt verder deel aan Benelux-overleg in het kader van visumverlening.

Volgens de Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Justitie wordt in internationaal verband onderzocht of in het kader van terrorismebestrijding en bestrijding van illegale immigratie en criminaliteit, gemeenschappelijke richtlijnen ter uitvoering van de SUO-overeenkomst kunnen worden opgesteld. Tevens wordt onderzocht in welke mate bij visumverlening gebruik kan worden gemaakt van biometrie. Bij biometrie wordt de identiteit van een persoon vastgesteld aan de hand van persoonsspecifieke lichaamskenmerken. Dat kan een iris, vingerafdruk, zelfs oorschelp zijn.¹⁵

3.6 Internationale samenwerking bij grensbewaking

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat structurele samenwerking op het gebied van grensbewaking tussen de actoren in de verschillende Schengenlanden die belast zijn met grensbewaking (als het gaat om het tegengaan van risico's van terrorisme, illegaliteit en criminaliteit) nog beperkt is. Er vindt weliswaar geregeld overleg plaats tussen grensbewakingautoriteiten van Nederland en de direct omliggende landen over zaken die de grensbewaking aangaan, maar dit geschiedt op ad hoc basis. Nieuw is de samenwerkingsvorm Risk Information Operation (RIO), die drie keer heeft plaatsgevonden. In dit overleg, waaraan 17 Europese landen deelnemen, staat de praktische omgang door grensbewakingautoriteiten met migratiegerelateerde onderwerpen centraal. Verder is er een Europese raadswerkgroep «Grenzen» die maandelijks vergadert.

Verder heeft de KMar verbindingsofficieren in Brussel, Parijs, Madrid, Rome en Koblenz, die de dagelijkse contacten tussen de grensbewakingautoriteiten in de betrokken landen onderhouden. Andersom hebben de Franse Police aux Frontières en de Duitse Bundesgrenzschutz beide een verbindingsofficier in Nederland die actief zijn op het terrein van immigratie.

Met overige Schengenlanden is overleg en afstemming ten aanzien van de grensbewaking over het algemeen incidenteel.

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 hoofdstuk V, nr.2, blz.26; Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 925, nr. 10, blz. 8–9.

Op het gebied van opleiding en training van nationale grensbewaking-autoriteiten bestaan wel afspraken met een aantal landen (onder meer met Duitsland, Italië en Spanje).

Het Ministerie van Justitie voegt daaraan toe dat politionele samenwerking periodiek wordt geëvalueerd door een bezoekcommissie van de Europese Unie. Daarnaast zijn er recent diverse Europese projecten op het gebied van gemeenschappelijke grensbewaking gestart. Hieronder valt de opzet van een gemeenschappelijk risicoanalysecentrum.

4 RISICOANALYSE EN INFORMATIE-UITWISSELING

4.1 Algemeen

De eerste stap in het visumverleningsproces is de aanvraag van een visum bij een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland of, in uitzonderingsgevallen aan de grens bij de KMar of de Zeehavenpolitie. In dit hoofdstuk komt de waardering van de ketenpartners voor de visumverlening als instrument tegen terrorismebestrijding plus de activiteiten die daarbij door de ketenpartners kunnen worden uitgevoerd aan bod.

4.2 Waardering ketenpartners voor visumverlening als instrument tegen terrorismebestrijding

Volgens de minister van Buitenlandse Zaken werpt visumverlening een extra drempel op voor het binnenreizen van het Schengengebied. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de Nederlandse ketenpartners het visuminstrument verschillend waarderen als het gaat om het voorkomen van het binnenreizen van terroristen en zware criminelen. Deze opvattingen kunnen als volgt worden weergegeven:

W Waardering ketenpartners visumverlening

Figuur 9

Ketenpartner	Oordeel
Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken	Instrument waarvan niet te veel mag worden verwacht
Visadienst	Niet betrokken bij onderwerp terrorisme
Zeehavenpolitie	Instrument tegen terrorismebestrijding
KMar	Instrument tegen terrorismebestrijding
Directie Vreemdelingenbeleid	Bruikbaar instrument
IND	Ontoereikend instrument
Vreemdelingendiensten	Niet bruikbaar als instrument tegen terrorismebestrijding
AIVD	Kan rol spelen

4.3 Risicoanalyse

De Algemene Rekenkamer constateert dat de Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Justitie geen vastgelegde risicoanalyse hebben gemaakt van de risico's voor de nationale veiligheid en het risico van illegaal verblijf in relatie tot visumverlening. In de praktijk blijken alle uitvoerende diensten wel (zij het verschillend) inzicht te hebben in de bestaande risico's als het gaat om illegaal verblijf en criminaliteit.

4.3.1 Posten

De visumketen begint in het buitenland. Daarom stelt de Algemene Rekenkamer dat het van belang is dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken de risico's die een bepaald land oplevert, in kaart brengt. Zo levert bijvoorbeeld de Oekraïne meer risico op ten aanzien van illegaal verblijf terwijl bijvoorbeeld Suriname een groter risico van bolletjesslikkers kent. De post dient het aanbrengen van accenten die gerelateerd zijn aan de risico's, zoals verscherpte controles op vervalste reisdocumenten om het visumproces te optimaliseren, vast te leggen in een beleidsplan met een plan van aanpak.

Inzicht in de risico's

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de posten de samenstelling van hun klantenbestand onvoldoende analyseren. Ze maken geen systematische analyse van de «klantenkring». Op basis van de managementinformatie die de posten bieden, kan weinig inzicht worden verkregen in de samenstelling van de groep vreemdelingen die een visum aanvragen. Ook uit het registratiesysteem dat in 2002 in gebruik was, heeft de Algemene Rekenkamer deze informatie nauwelijks kunnen afleiden. Hieruit konden evenmin relevante managementrapportages worden gemaakt.¹⁶

Op de posten is wel voldoende, vaak impliciete, informatie aanwezig over de gevaren van illegaliteit, criminaliteit of politieke risico's (risicoprofiel). Hierover rapporteren de posten in memoranda aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In de regel zijn risicoprofielen niet in relatie tot visumverlening vastgelegd. De posten noemden tegenover de Algemene Rekenkamer regio's en/of personen die een extra risico opleveren. In alle gevallen wordt impliciet gebruik gemaakt van identificerende kenmerken, zoals het beheersen van de Engelse taal, de wijze van kleden en karakteristieke gedragingen (bijvoorbeeld het mijden van oogcontact, het zoveel mogelijk verbergen van het gezicht of een derde het woord laten voeren). Volgens DPV heeft een aantal posten met verhoogd risico op gevaar voor de nationale veiligheid of illegaal verblijf factsheets opgesteld, waarin postspecifieke omstandigheden zijn opgenomen die van belang zijn voor visumverlening. Volgens DPV kan dit opgevat worden als een begin van risicoanalyse. De Algemene Rekenkamer heeft op de door haar bezochte posten deze factsheets niet gekregen of aangetroffen.

Een aantal posten met een afdeling «asiel en migratie», hebben een algemeen ambtsbericht opgesteld. Daarin worden de diverse regio's en groeperingen in het land beschreven. Veelal omvat deze beschrijving ook een beeld van de risico's die Nederland loopt met mensen of groeperingen die afkomstig zijn uit deze regio's. Deze algemene ambtsberichten kunnen in zekere zin worden beschouwd als een risicoanalyse. In alle gevallen ontbreekt echter de relatie met visumverlening. Zo wordt niet aangegeven welke risicogroeperingen veelal gebruik maken van verblijf op basis van een Schengenvisum of een MVV.

Aanwezigheid van beleid

Geen van de bezochte posten heeft een uitgewerkt beleidsplan voor visumverlening waarin onderwerpen als inzicht in de klantenkring en de aanwezigheid van benodigde elementen voor visumverlening in samenhang aan de orde komen. Incidenteel komen deze onderwerpen wel in de jaarplannen en jaarverantwoordingen aan de orde. Slechts één van de tien bezochte posten vermeldt expliciet het risico van

¹⁶ Van de kant van DPV is vernomen dat dit in 2003 door het nieuwe – nog in gebruik te nemen systeem – wel mogelijk wordt.

terrorisme. Enkele jaarplannen gaan in op het risico van illegale immigratie. Ze gebruiken deze notie echter niet voor de verbetering van het visumproces.

4.3.2 KMar/Zeehavenpolitie

Bij de KMar is van een expliciete risicoanalyse geen sprake. De KMar voegt hieraan toe, dat voor de Luchthaven Schiphol een risicoanalyse minder noodzakelijk is. Alle binnenkomende vreemdelingen worden immers aan een controle onderworpen.

De Zeehavenpolitie kent een expliciete, uitgebreide risicoanalyse. Voor haar controletaak maakt zij gebruik van risicoprofielen. Zij onderscheidt vijf controlevormen waarbij het ingeschatte risico van het schip bepalend is voor de aard van de controle.

4.3.3 Immigratie- en Naturalisatiedienst

In het verleden heeft het bureau Bijzondere Zaken van de IND bij de ketenpartners aangedrongen op een risicoanalyse omdat de omstandigheden in landen sterk kunnen verschillen. Tot op heden is deze risicoanalyse niet opgesteld.

4.4 Uitwisseling informatie door ketenpartners

4.4.1 Onderwerpen

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat informatie-uitwisseling tussen de posten en de diensten in Nederland over de volgende onderwerpen van groot belang is:

- de omvang en de aard van de «klantenkring» van een post;
- de risico's aangaande de openbare orde en de nationale veiligheid gerelateerd aan de klantenkring (illegaliteit, criminaliteit en terrorisme);
- de risico's door de beperkende maatregelen voor het verkeer van personen (bijvoorbeeld voor wetenschappelijke en culturele uitwisseling, zaken of werk);
- informatie over visumaanvragers;
- de toereikendheid van de middelen van de posten om ongewenste bezoekers te weren;
- de toereikendheid van de middelen van de posten om de visumaanvragers op een klantgerichte wijze te ontvangen;
- aanvullende maatregelen die in het visumverleningsproces nodig zijn om de risico's te minimaliseren;
- het functioneren van het visumverleningsproces aangaande doorlooptijden, klachten en bezwaarschriften.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de ministers van Buitenlandse Zaken en voor V&I niet over alle genoemde onderwerpen structureel informatie verzamelen¹⁷ en dat voor zover er informatie is, deze informatie over veel verschillende bronnen verspreid is.

Onduidelijk is welk ministerie en/of dienst verantwoordelijk is voor het oppakken van signalen en de vertaling daarvan in een plan van aanpak.

Tevens komt het voor dat informatie blijft «hangen» bij een afdeling (in de keten) die verder niets met de informatie doet, of deze doorgeeft aan een volgende schakel zonder de follow-up te bewaken.

¹⁷ Bijvoorbeeld: in de aanschrijving voor het Jaarplan 2002 voor de posten in het buitenland wordt niet gevraagd om een inhoudelijke relatie te leggen tussen visumverlening aan de ene kant en de inhoudelijke risico's aan de andere kant. De nadruk in de aanschrijving van het jaarplan ligt op de procedurele kant van de visumverlening en op kwantitatieve gegevens.

Ook heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat het voorkomt dat verzoeken van ketenpartners om informatie blijven steken. Zo heeft de AIVD op 4 september 2001 in een brief aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken gevraagd geïnformeerd te worden over visumaanvragen van bepaalde personen uit een bepaald land die voldeden aan de volgende criteria:

- alle personen over wie bekend is dat zij een relatie hebben met een in Nederland gehouden proces;
- alle personen in actieve militaire dienst;
- alle personen in dienst van politie en overheid;
- alle personen over wie vanuit veiligheidsbelang enige twijfel bestaat.

De in de brief genoemde post bleek eind 2002 niet op de hoogte van de brief. Een belangrijke oorzaak hiervan was in het ongerede raken van dossiers en wisseling in de personeelsbezetting bij de post. De Algemene Rekenkamer stelt ook vast dat slechts een gering aantal visumaanvragen van de bedoelde post door DPV aan de AIVD worden voorgelegd. In relatie tot de aantallen visa die jaarlijks op deze post worden aangevraagd lijkt het aantal doorgestuurde aanvragen zeer gering.

4.4.2 Beperkte terugkoppeling

Uit de dossiers en de interviews blijkt dat de posten onvoldoende terugkoppeling krijgen van de verschillende ketenpartners. Vier posten zeggen van DPV wel voldoende en tijdige terugkoppeling te krijgen. De overige posten zijn minder positief in hun oordeel.

Stagnerende informatie

De Nederlandse ambassade in Paramaribo heeft witwaspraktijken, mensen- en drugs-smokkel en andere illegale activiteiten als risico's genoemd. De post heeft in verband hiermee gevraagd om een eigen NRI-medewerker. Het Ministerie van Justitie meende dat de NRI-man in Bogotá voldoende was voor de hele regio, maar zegde een evaluatie in de eerste helft van 2002 toe. Tot op heden is dit niet gebeurd, of in ieder geval was hierover bij de post of het Ministerie van Justitie niets bekend.

DPV merkt eind maart 2003 op dat in een aantal gevallen snelle terugkoppeling aan de posten niet mogelijk is vanwege langdurige onderzoeken. Soms is terugkoppeling helemaal niet mogelijk om (strafrechtelijk) onderzoek niet te verstoren.

DPV geeft aan dat zij signalen omtrent verdachte personen uitzet bij specialistische diensten, zoals de AIVD.

De Algemene Rekenkamer meent dat in deze gevallen de post een mededeling moet krijgen dat de signalen zijn doorgegeven en terugkoppeling moet krijgen over de resultaten.

Ook informatieverzameling door de ketenpartners over individuele aanvragers verloopt moeizaam. De belangrijkste redenen zijn:

- gebrek aan aansluiting van informatie- en registratiesystemen van de verschillende ketenpartners;
- gebrek aan toegankelijke en betrouwbare informatiebronnen;
- tekortschietende dossiervorming ;
- spreiding van de informatie over een groot aantal regionale diensten (bij de Visadienst, IND en Vreemdelingendiensten).

De samenwerking van de posten met diensten in Nederland blijft beperkt tot informatie-uitwisseling met diensten die een deel van het beoordelings- en beslisproces uitvoeren.

De Algemene Rekenkamer heeft ook voorbeelden van goede informatie-uitwisseling gevonden. In de regel was hier sprake van initiatieven van personen en niet van een voorgeschreven procedure. Zo zijn anderen dan visummedewerkers van posten in het buitenland soms betrokken bij de informatievoorziening over visumaanvragers. Een voorbeeld hiervan zijn medewerkers van de afdeling «asiel en migratie» op de post, die aangeven dat visumaanvragen van een bepaalde groep naar een regio in Nederland een verhoogd risico op illegaal verblijf kunnen zijn. Met behulp van deze informatie kan de visumafdeling deze visumaanvragen beter beoordelen.

4.4.3 Risico's door gebrekkige informatiestromen

De gebrekkig verlopende informatiestromen tussen de ketenpartners hebben volgens de Algemene Rekenkamer nadelige gevolgen voor de uitvoering van het beleid. Door het gebrek aan samenhang in de informatie reageren de ketenpartners mogelijk niet tijdig en adequaat op signalen over illegaliteit, criminaliteit en terrorisme.

Slechte communicatie (bron: e-mail)

Post aan Justitie: «Mijn vraag is: aan welke dienst bij Buitenlandse Zaken moet ik deze informatie sturen? Mijn ervaring uit het verleden leert dat Buitenlandse Zaken niets doet met info over mensensmokkel, al kan daar verandering in zijn gekomen». (...) «Rechtstreeks naar Bijzondere Zaken (IND) kan ook, maar daar hebben ze het zo ontzettend druk en zijn zo onderbemand, dat een zaak dikwijls pas na maanden wordt aangepakt».

Justitie: «Laat niets los tegenover Buitenlandse Zaken. Want als die weten dat wij zaken met elkaar doen, dan is dat zo voorbij en dat zou jammer zijn».

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in een brief van 29 augustus 2003 gereageerd op bovenstaand voorbeeld. In deze brief is aangegeven dat in de DPV-conferenties, waaraan ook door de meest betrokken ketenpartners wordt deelgenomen, rechtstreekse contacten juist worden bevorderd en gestimuleerd, waarbij wel gevraagd wordt ook DPV te informeren voor de nodige coördinatie.

4.4.4 Informatie-uitwisseling door en met de AIVD¹⁸

De posten onderhouden geen contact met de AIVD.

De AIVD wijst de Algemene Rekenkamer op het feit dat er een aantal juridische en praktische haken en ogen zitten aan de informatie-uitwisseling tussen de AIVD en de ketenpartners. Persoonsgegevens waarover de AIVD beschikt, zijn geheime informatie. Dergelijke informatie mag de AIVD niet zomaar aan derden beschikbaar stellen op grond van de «Wet op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten». Het is volgens de AIVD niet zinvol en bovendien riskant om dergelijke persoonsgegevens zonder directe aanleiding breed onder de posten te verspreiden.

De AIVD geeft aan dat zij geen statistische informatie bijhoudt omtrent het uitwisselen van informatie met ketenpartners met betrekking tot visumverlening.

¹⁸ Zie ook het recent verschenen rapport «Uitwisseling opsporings- en terrorisme-informatie, TK 28 845, nrs. 1–2.

4.4.5 Na 11 september 2001

Na 11 september 2001 hebben de posten één aanvullende instructie aangaande visumverlening ontvangen waarin werd gewezen op het nog strikter naleven van de instructies.¹⁹

Hierin werd de posten gevraagd in algemene zin alert te zijn en bijvoorbeeld een onverwachte toename van het aantal visumaanvragen onverwijld te melden aan DPV. De Algemene Rekenkamer heeft niet kunnen achterhalen of dergelijke meldingen hebben plaatsgevonden.

Het is echter voor de posten onduidelijk welke «striktere» criteria gelden bij de beoordeling van de aanvraag van bijvoorbeeld vermeende terroristen, zeker als deze aan de objectieve criteria zoals paspoort, ticket en middelen kunnen voldoen.

Ter voorbereiding van het overleg van hoofden van visumafdelingen in het 1e kwartaal 2003 heeft één van de bezochte posten in december 2002 hierover een notitie verzonden. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken reageerde met de vraag waarom dit onderwerp op de agenda moest worden geplaatst. De post antwoordde dat er geen aanvullende instructies na de aanslagen van 11 september 2001 meer zijn ontvangen.

In de dossiers is verder slechts in een enkel geval het onderwerp terrorisme in relatie tot een persoon ter sprake gekomen. De post heeft geen terugkoppeling gekregen. Volgens de AIVD is dit ook niet gebruikelijk.

Signaal van verdachte activiteit

In een dossier van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zit een anonieme brief van 1 juli 2002 aangaande een verdenking geuit tegen een met name genoemde persoon. Deze zou naar Nederland zijn gegaan en bij zijn broer wonen. Er is een bevestiging gekregen dat deze persoon inderdaad naar Nederland was gereisd. De IND heeft deze persoon een MVV verstrekt. De informatie is doorgestuurd naar Justitie en AIVD (juni 2002). *Reactie van de post aan de Algemene Rekenkamer: «Zaak niet bekend bij de post»*. Eind maart 2003 bevreesde het DPV dat de post niet op de hoogte was van de brief aangezien de brief afkomstig was van de post zelf.

De Algemene Rekenkamer constateert dat er pas recentelijk (begin 2003) op initiatief van de AIVD een bijeenkomst is georganiseerd waarbij de AIVD samen met DPV en de Visadienst heeft nagedacht over het intensiveren van de contacten, het verbeteren van de informatie-uitwisseling en het ontwikkelen van risico-indicatoren. Deze risico-indicatoren moeten helpen onder andere inlichtingenofficieren en terroristen te onderkennen in de stroom visumverzoeken.

4.5 Project Coördinatie Vreemdelingenketen (PCV)

Het Project Coördinatie Vreemdelingenketen (PCV) is opgezet naar aanleiding van de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet 2000. Het PCV concentreert zich op informatievoorziening over vertrek en terugkeer, keteninformatisering en het bevorderen van de communicatie in de brede zin van het woord. Een optimale samenwerking en informatievoorziening tussen negen ketenpartners zijn hierbij van belang.²⁰

¹⁹ Memo van 26 september 2001 aan alle vertegenwoordigingen aangaande maatregelen van de Europese Unie in het kader van de afhandeling van visumaanvragen in het licht van de terroristische aanslagen in de VS. Dit naar aanleiding van een verzoek van de Europese Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken.

²⁰ De negen partners uit de Vreemdelingenketen zijn: het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de IND, de Vreemdelingenkamers, de Vreemdelingendiensten, de KMar, Centraal orgaan opvang asielzoekers (COA), Rechtbanken, Raad van State en DVB (Ministerie van Justitie).

PCV over de visumketen

In de nieuwsbrief «Vreemdelingenketen in beeld» stelt het PCV: «Voor alles moet elke medewerker in de keten beseffen dat zijn of haar werk gevolgen heeft voor het verdere verloop van het proces in de keten. Een voorbeeld: als de IND een negatieve beslissing neemt op een MVV-aanvraag, kan de vreemdeling in kwestie naar de rechter gaan. Om op zijn beurt het werk snel te kunnen doen, moet de rechter van tevoren weten hoeveel zaken er komen en wanneer. Beter informatie-uitwisseling en beter samenwerken maakt het gemakkelijker en daarmee verkort je de doorlooptijd van de procedures. Het is daarom van groot belang dat de afstemming tussen de uitvoerende organisaties zo goed mogelijk is georganiseerd».

De Algemene Rekenkamer ziet het als een goed initiatief dat een onafhankelijke actor de zaken oppakt. Het PCV is aanvankelijk ingesteld voor een bepaalde periode (tot 1 april 2003) en is daarna ondergebracht in het Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingen-zaken van het Ministerie van Justitie.

PCV gaat een nieuwe informatiearchitectuur in de vorm van de *Basis Voorziening Vreemdelingenketen* (BVV) opzetten. Het is de bedoeling dat door de BVV de verschillende systemen van de negen ketenpartners aan elkaar gekoppeld worden zodat de verschillende partijen direct kunnen beschikken over de meest actuele informatie over een vreemdeling aan de hand van het op het visum opgenomen unieke nummer.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de systemen van de ketenpartners allemaal aan vernieuwing toe zijn. De termijn waarop deze «nieuwbouw» kan worden gerealiseerd is onbekend.

Het informatiesysteem van de IND wordt aangepast en zal pas na verwachting op 1 april 2004 gereed zijn. Vooruitlopend hierop heeft de IND in juli 2003 aangekondigd afspraken te hebben gemaakt over het gebruik van het administratieve systeem van de Vreemdelingendiensten. Dit is noodzakelijk in verband met de overname van de administratieve taken van de Vreemdelingendiensten met ingang van 1 september 2003 voor visumverlening en de MVV's.²¹

Het was de bedoeling na september 2003 de visumverleningsafdelingen van de Nederlandse posten in het buitenland op de BVV aan te sluiten. Het Ministerie van Justitie gaf aan dat het verwacht dat de planning moet worden bijgesteld.

4.5.1 Bekendheid met het PCV

Tijdens de bezoeken van de Algemene Rekenkamer aan de posten gaf geen van de visumafdelingen aan op de hoogte te zijn van het PCV in het algemeen of van een aansluiting op de BVV in het bijzonder. Dit geldt ook voor de overige actoren die binnen de keten betrokken zijn bij de uitvoering van de visumverlening.

Het PCV geeft in een reactie hierop aan een strategie te volgen waarbij de actoren in de keten gestimuleerd worden tot en begeleid worden bij het (zelf) aanbrengen van verbeteringen in de ketensamenwerking en afstemming. In verband hiermee is ervoor gekozen PCV als organisatie niet nadrukkelijk te profileren.

De leidinggevenden van de diverse partners binnen de visumverleningsketen bleken wel op de hoogte te zijn van de plannen en ambities van het PCV. Een aantal van hen gaf aan dat de bereidheid tot samenwerking

²¹ Bron: Brief van het Ministerie van Justitie van 14 juli 2003.

tussen een aantal ketenpartners binnen het PCV niet groot lijkt en dat het gekozen tijdpad voor invoering van de BVV waarschijnlijk niet gehaald gaat worden. Daarbij verwachten zij dat de kosten hoger uit zullen vallen dan geraamd.

De Algemene Rekenkamer stelt tot slot nog vast dat de Zeehavenpolitie niet als zelfstandige organisatie-eenheid betrokken is bij de PCV-activiteiten, terwijl de Zeehavenpolitie een actor is met een eigen belangrijke taak in de grensbewaking, te vergelijken met de KMar. De verklaring van de kant van het Ministerie van Justitie luidt dat «de formele contacten van het PCV met de politieorganisatie verlopen via de Taakorganisatie Vreemdelingenzaken van de politie». Tot slot blijkt ook de informatiebehoefte van de AIVD (nog) niet betrokken bij de ontwikkeling van de nieuwe geautomatiseerde registratiesystemen zoals die nu ontwikkeld worden door de ketenpartners.

5 AANVRAAG VISUM

5.1 Algemeen

De eerste fase in het visumproces omvat het in ontvangst nemen en beoordelen van de aanvraag. Vervolgens wordt een beslissing genomen om het visum toe te kennen dan wel te weigeren. De uitvoering van deze werkzaamheden speelt zich voornamelijk af op de posten in het buitenland. Een kleiner deel van het proces speelt zich in Nederland af, te weten het beoordelen van en beslissen over de aanvragen die door de posten worden voorgelegd.

5.2 Posten

5.2.1 Doelstelling

De minister van Buitenlandse Zaken heeft als doelstelling het binnen wettelijke termijnen toetsen van aanvragen voor een visum, het nemen van een kwalitatief verantwoorde beslissing en het klantgericht afwickelen daarvan.²²

5.2.2 Bezetting

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de bezetting van de posten gemiddeld toereikend is om het administratieve proces zo goed mogelijk te laten verlopen. Zij heeft zich daarbij gebaseerd op indicatieve cijfers²³ die door het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn ontwikkeld en op basis van eigen waarnemingen. Het visumproces verloopt op een post echter met grote pieken en dalen. Daarmee is bij de bemensing van de posten geen rekening gehouden. Verder heeft het personeelsbeleid van het ministerie als neveneffect, dat de kwaliteit van de bemensing in de tijd gezien sterk kan wisselen.

Acht van de tien bezochte posten beschikt sinds 2002 over voldoende kwaliteiten om het visumproces goed gestalte te geven. Uit het onderzoek blijkt echter ook dat dit vóór 2002 niet altijd het geval is geweest. Bij twee posten heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd, dat de bezetting in 2002 niet toereikend was om de uitvoering van het visumproces adequaat te kunnen realiseren.

De Algemene Rekenkamer heeft bij haar bezoek ter plaatse geconstateerd dat alle bezochte posten in de loop van 2002 een belangrijke wijziging in de aanpak van het visumverleningsproces hebben aangebracht. Het gaat om onderwerpen als functiescheiding, toezicht en werkwijze. Een aantal van deze posten zijn uit «een diep dal gekomen». In de meeste gevallen heeft de verandering in werkwijze een positief effect gehad.

5.2.3 Gebouwen

Het niveau van de voorzieningen op de visumafdeling (zowel werk- als wachtruimte voor de bezoekers) die de Algemene Rekenkamer eind 2002/begin 2003 in de bezochte landen heeft aangetroffen, varieerde zeer sterk. Dit komt ook overeen met de analyse van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zelf. Voor een aantal posten bestaan er plannen voor verbetering. Deze lopen door verschillende oorzaken vertraging op bij de uitvoering.

²² TK, 2000–2001, 26 106, nr. 4.

²³ Bijvoorbeeld voor 11 000 visumaanvragen is ongeveer 5,4 Fte vereist. De cijfers zijn indicatief omdat de postspecifieke eigenschappen en het soort visa dat wordt verstrekt een rol spelen.

Aangezien er voor bestaande panden en de klantenfaciliteiten (nog) geen normen zijn, is de waardering in onderstaande tabel uitsluitend gebaseerd op eigen waarneming²⁴ en op basis van informatie van de post en het ministerie.

Kwaliteit gebouw en voorzieningen visumafdelingen

Figuur 10

Post	Gebouw, wacht-ruimte en inrichting	Plannen
Beijing	Matig	Nee, recentelijk gebouwd
Colombo	Slecht	Ja, uitvoering verloopt traag
Istanbul	Goed	Nee
Kairo	Goed	Nee, recentelijk gebouwd
Kiev	Goed	Nee
Londen	Goed	Nee
New Delhi	Slecht	Ja, uitvoering verloopt moeizaam
Paramaribo	Matig*	Nee
Rabat	Slecht	Ja
Teheran	Matig	Ja, afhankelijk van ontwikkeling situatie in Iran

* Recent is een afdak voor bezoekers geplaatst. Deze biedt echter geen beschutting tegen de zon en regen door verkeerde constructie.

5.2.4 Wachttijden

De posten hebben geen gegevens over de gemiddelde wachttijden. Deze kan in drukke periodes aanmerkelijk oplopen ten opzichte van stille tijden. De meeste posten geven aan zoveel mogelijk alle bezoekers te helpen en geen mensen weg te sturen na sluiting van de balie. Toch komt dit laatste in drukke maanden wel voor.

De wachttijden aan het loket variëren aanmerkelijk per post, mede door de verschillende werkwijzen. Verschillen doen zich onder meer voor in de openingstijden, de duur van de beoordeling van de aanvraag en het al dan niet beschikken over crowd control.²⁵

5.2.5 Klantgerichtheid

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft geen definitie of indicatoren opgesteld aan de hand waarvan de klantgerichtheid van het visum-verleningsproces kan worden bepaald.

Het ontbreken van een uitwerking van wat «klantgericht» inhoudt, kan ook gevolgen hebben voor de benadering van aanvragers met een hoge status. De wijze waarop posten hun aanvragen in behandeling nemen, is

²⁴ De Algemene Rekenkamer heeft gekeken naar de werkruimte, de situatie aan de balie, de wachtruimte binnen de post en de voorzieningen voor rijen wachtenden buiten de poort.

²⁵ Crowd control houdt in dat toezicht wordt gehouden op de wachtenden voor het indienen van een visumaanvraag.

hier niet altijd op afgestemd. Ook komt het voor dat de nadruk teveel op de klantgerichtheid wordt gelegd, waardoor geen aandacht meer wordt besteed aan mogelijke risico's.

Behandeling klantenkring

Op een van de bezochte posten bestaat het klantenbestand voor een belangrijk deel uit zakenmensen en directeurs van multinationals. Zij moeten urenlang in dezelfde rij wachten als een aanvrager uit een groep waarbij het risico van illegale immigratie hoog wordt geacht. Op andere posten kunnen deze zakenmensen (op afspraak) terecht bij een specifiek loket of hoeven zij niet langer meer zelf te verschijnen. Hier wordt de aanvraag aan dezelfde criteria getoetst, maar de behandeling van de klanten verschilt.

Bij een andere post komt het voor dat uit het oogpunt van klantgerichtheid bijna elke zakelijke aanvrager bonafide wordt verklaard. Zo ook de eigenaar van een eenmans-bedrijfje, dat samenwerkingsmogelijkheden met een ander klein bedrijf in Nederland wilde gaan bespreken. De lokale medewerker besluit vanwege het «economisch belang en bekorting van de doorlooptijd» de aanvraag niet voor te leggen. Voorlegging was voor dit land wel verplicht.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken besteedt sinds 2000 aandacht aan training van de medewerkers op de posten. Verder worden sinds 2002 conferenties georganiseerd voor lokale medewerkers.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelt echter dat het visumproces op de posten op punten blijft verschillen, ondanks alle inspanningen. Dit komt door verschillende lokale omstandigheden. Ook het Schengen-verdrag gaat er in de regelgeving vanuit dat op de posten de uitvoeringspraktijk zoveel mogelijk tussen de lidstaten ter plekke wordt afgestemd.

De Algemene Rekenkamer meent dat er ruimte moet zijn voor lokale verschillen, maar dat meer uniformiteit in de aanpak – mede uit oogpunt van doelmatigheid – gewenst is. Zij stelt vast dat de medewerkers van de posten thans nog veel tijd (moeten) steken in het uitvinden van een «nieuwe» aanpak. Dit zou opgelost kunnen worden als er sprake zou zijn van een concreet centraal aansturend kader, een duidelijk vastgelegd beleid en een institutioneel geheugen op de post. Deze factoren ontbreken echter nog op alle bezochte posten. Hoewel er veel instructies van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Visadienst naar de posten gaan, hebben ze een te vrijblijvend karakter. De posten zijn bijvoorbeeld niet verplicht richtlijnen in het Handboek Visuminstructies op te volgen. Het Handboek laat – naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer – nog te veel vrije ruimte over voor een eigen interpretatie, zonder dat onderbouwd wordt dat lokale omstandigheden dit noodzakelijk maken. Het hoofd van de post zou expliciet moeten maken in welke mate de lokale omstandigheden reden zijn om van de algemene voorgeschreven werkwijze af te wijken, bijvoorbeeld omdat de samenstelling van de klantenkring dit noodzakelijk maakt.

Tot slot meent de Algemene Rekenkamer dat het zinvol is dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken de verschillende werkwijzen van de posten in 2003 evalueert teneinde de *best practices* vast te stellen.

5.2.6 Integriteit

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt, dat zowel lokale werknemers als uitgezonden krachten kwetsbaar zijn als het gaat om integriteitkwesties.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken schenkt veel aandacht aan het onderwerp «integriteit». Hierbij heeft visumverlening een hoge prioriteit. Het ministerie geeft aan dat het integriteitsvraagstuk uiteen valt in algemene integriteitseisen en de integriteit van het proces. Voor het eerste is een gedragscode opgesteld die de posten moeten toepassen. Het punt integriteit bij visumverlening dient onderdeel te zijn van het algemene integriteitsbeleid voor zover dat personeel betreft. Voor het proces zijn de belangrijkste middelen een integriteitsbeleid, functiescheiding en direct toezicht door uitgezonden werknemers. Verder worden de achtergronden van het personeel nagetrokken.²⁶ Tot slot kan worden genoemd de gecontroleerde toegang tot de visumruimte.

Situatie per post

Van de tien bezochte posten hebben er (voor zover bekend) zes ernstige problemen gehad met integriteitszaken.²⁷ Ernstig wil zeggen met verstreckende gevolgen voor de uitvoering van het visumbeleid of voor het personeel op de post. Ook andere Schengenposten in de bezochte landen maken melding van integriteitsproblemen in relatie tot visumzaken.

Het hoofd van de post is verantwoordelijk voor de verdere uitwerking van dit beleid naar de specifieke situatie op een post. Risico's die tegenover de Algemene Rekenkamer zijn genoemd variëren per post. Genoemd zijn de «gewoonte van het aanbieden van geld of een cadeau in bepaalde landen» tot «het dreigen met verbaal of fysiek geweld», «voorkeursbehandelingen» en «gratis verstrekken van visa aan mensen die hier geen recht op hebben».

Sommige posten noemen in hun jaarplan wel het onderwerp «integriteit» in relatie tot visumverlening. De meeste posten regelen het waarborgen van de integriteit zoveel mogelijk via functiescheiding, echter met wisselend succes.

Van de tien posten zijn er drie waarvan de beschrijving van de interne procedures voor de visumverlening (de Administratieve Organisatie) nog aan de huidige werkwijze moet worden aangepast. Eén post vond de beschrijving dermate slecht, dat er geen exemplaar aan de Algemene Rekenkamer is verstrekt.

Op alle posten zijn uitgezonden medewerkers belast met toezicht op de lokale medewerkers. De kwaliteit van het toezicht wisselt per onderzochte post en is op één post slecht. In Colombo heeft zich recent een integriteitsprobleem voorgedaan ondanks toegepaste functiescheiding en toezicht. De maatregelen op deze post waren reeds verscherpt naar aanleiding van integriteitsproblemen in het verleden, waarbij de ambassadeur en het hoofd consulaire zaken in het geding waren. In mei maakte het ministerie er melding van dat op deze post opnieuw het vermoeden bestaat dat een uitgezonden medewerkster visa onterecht heeft verstrekt, mogelijk tegen betaling. De Algemene Rekenkamer heeft het ministerie om een toelichting verzocht. Uit onderzoek dat het ministerie heeft ingesteld, blijkt dat de betrokkene gebruik heeft gemaakt van gaten in het registratiesysteem. Het was mogelijk om de weigering van de IND in dit systeem voor de verlening van een MVV te veranderen in toestemming. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft deze mogelijkheid hierop ongedaan gemaakt. Het vermoeden is dat het in twee jaar ging om 60 ten onrechte verstrekte MVV's.

²⁶ Aandacht hierbij krijgen bijvoorbeeld verslavingen, persoonlijke relaties, verdachtmakingen en instabiliteit.

²⁷ Beijing, Colombo, Kairo, Kiev, Paramaribo en Rabat.

Bij haar onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer vastgesteld dat het besluitvormingstraject achteraf niet of slechts met grote inspanning te herleiden is doordat de informatie over veel verschillende diensten verspreid is. Ook is het achteraf niet mogelijk om in het visumregistratiesysteem te zien welke mutaties hebben plaats gevonden en door wie.

Acht van de tien posten noemen druk van buitenaf op het personeel van de post als een integriteitsrisico. Slechts één post heeft op papier gezet hoe hiermee moet worden omgegaan en heeft dit ook onder alle werknemers van de post verspreid. De meeste posten trachten het onderwerp wel bespreekbaar te maken bij het werkoverleg. De Algemene Rekenkamer is van mening dat alle posten de handelwijze hiervoor moeten vastleggen. Dit is mede van belang om de continuïteit in de gedragslijn bij wisseling van de bezetting te waarborgen.

5.3 Ontvangst en beoordeling aanvraag

5.3.1 Algemeen

De ontvangst van de aanvraag omvat het innemen van de visumaanvraag en een eerste controle op de volledigheid van de vereiste documenten.

Eerst toetst de post de verkregen documenten aan de geldende visum-criteria.²⁸ Deze informatie wordt al dan niet aangevuld met het aanleveren van extra documenten die de aanvraag ondersteunen. Uiteindelijk dient de toetsing van de verkregen informatie te leiden tot een advies over het al dan niet toekennen van de visumaanvraag.

5.3.2 Registraties in het VIS²⁹

De meest essentiële gegevens van de aanvrager zijn:

- identiteitsgegevens;
- gegevens over het reisdoel en het verblijfsadres;
- gegevens over de uitnodiging en/of de referent.

De volledigheid van de registraties in het VIS wisselt sterk per post. Op basis van een steekproef van 300 dossiers stelt de Algemene Rekenkamer het volgende vast:

- niet alle posten voeren alle gegevens van de referent zorgvuldig in (naam, volledig adres, enz);
- het verblijfsadres (indien dit niet het adres van de referent is) wordt in de regel niet geregistreerd;
- de gegevens van de uitnodiging (bijvoorbeeld bij zakelijke doelen) worden op de positie van de referent geregistreerd;
- het reisdoel wordt in de regel alleen in geval van voorlegging in het VIS geregistreerd; de normale posities in het VIS bieden hiervoor geen ruimte; sommige posten gaan hier echter creatief mee om en gebruiken een andere positie om toch het reisdoel te vermelden;³⁰
- er zijn verschillende posities in het VIS om identiteitskenmerken te registreren; niet alle posten gaan hier op gelijke wijze mee om.

²⁸ Dit is ook van toepassing als de visumaanvraag bij de KMar of de Zeehavenpolitie wordt ingediend.

²⁹ In dit systeem worden alle visumaanvragen door de posten geregistreerd.

³⁰ Dit is van belang gezien de toezegging aan de Tweede Kamer om verscherpt op het reisdoel te controleren.

Tot slot moet volgens voorschrift voor iedere aanvrager een dossier worden aangelegd. Op basis van een steekproef van 300 dossiers verdeeld over tien posten, concludeert de Algemene Rekenkamer dat de inhoud van de dossiers sterk wisselt en daarmee de documenten die per aanvrager worden bewaard (zie bijlage 3 Verschillen in dossiers Visumaanvragers).

Om een meer uniforme en meer uitgebreide registratie te laten plaatsvinden, ontwikkelt het Ministerie van Buitenlandse Zaken een nieuw systeem. Hierin moet het mogelijk worden om alle genoemde gegevens te registreren.

5.3.3 Controlemogelijkheden

Om controles uit te voeren staan de posten verschillende middelen ter beschikking. Dit zijn:

- het eigen oordeel gebaseerd op ervaring en kennis van de lokale situatie;
- het telefonisch natrekken van referenten/garantstellers;
- het natrekken van lokale databestanden (voor zover mogelijk);
- het raadplegen van informatiesystemen;
- het raadplegen van collega's van andere posten;
- het inschakelen van een (specifieke onderzoeks-) medewerker die documenten en verklaringen van de visumaanvrager onderzoekt (voor zover beschikbaar);
- het inschakelen van onderzoeksbureaus.

De mogelijkheid voor het doen van nader onderzoek wordt beperkt door de aantallen visumaanvragen, met name in de piekmaanden.

5.3.4 Eigen oordeel

Het eigen oordeel is het eerste handvat waarover alle posten beschikken. Alle betrokken medewerkers beschrijven een vorm van intuïtie, het zogenoemde «onderbuikgevoel», dat aangeeft dat een aanvraag niet geheel deugt.

Door ervaring kan soms al snel worden ontdekt dat aangeleverde documenten vervalst zijn of dat het verhaal achter de aanvraag niet klopt. Sommige posten verzinnen creatieve oplossingen om de juistheid van het reisdoel vast te stellen. Voorbeeld hiervan is het testen van de reden waarom men aangeeft naar Nederland te willen reizen.

Testen van visumaanvragers

Een man die als deelnemer van een circus naar Nederland wilde reizen, vertelde dat hij jongleur was. De visummedewerker verstrekte de man 3 mandarijnen met het verzoek een jongleerdemonstratie te geven. De visumaanvrager bleek niet te kunnen jongleren.

5.3.5 Natrekken databestanden en informatiesystemen

Indien het eigen oordeel een indicatie geeft dat de aanvraag zou kunnen leiden tot ongewenst verblijf in Nederland, kan nader onderzoek plaatsvinden. In eerste instantie zullen, daar waar mogelijk, lokale databestanden worden nagezien.

Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van de reguliere Nederlandse informatie- en/of registratiesystemen, te weten VIS met daaraan gekoppeld het NSIS.³¹ Verder kunnen de posten informatie krijgen uit het opsporingsregister.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken deelde mee dat het voor de posten niet goed mogelijk is om een afdoende controle te verrichten op eventuele terroristen. Het zou gaan om personen die goed georganiseerd zijn en goed in staat zijn aan de aan een visum gestelde eisen te voldoen, al dan

³¹ Het Nationaal Schengeninformatiesysteem (NSIS). NSIS is een landelijk geautomatiseerd systeem waarin informatie is opgenomen over vreemdelingen die geen toegang mogen krijgen tot Nederland of die gezocht worden door de autoriteiten. De andere Schengenpartners zijn via een centraal systeem gekoppeld aan het NSIS en kunnen het raadplegen. Dit centrale systeem wordt het Centraal Schengen Informatie systeem genoemd (SIS). *Bron: Begrippenlijst Vreemdelingenbeleid, Ministerie van Justitie.*

niet op legale wijze. Gedacht kan worden aan bezoeken aan «dekmantel-bedrijven». De bestaande systemen bieden hiertegen onvoldoende bescherming.

Signaalfunctie Visum Informatie Systeem

Een proef van de Algemene Rekenkamer met het Visum Informatie Systeem op een Nederlandse post in het buitenland wees uit dat het SIS geen signaal geeft als de naam Osama Bin Laden wordt ingevoerd (februari 2003). Volgens het Ministerie van Justitie en DPV staat onder andere Osama Bin Laden vermeld op een sanctielijst van de Raad van de Europese Unie die aan de posten per instructie zou zijn verzonden (30 mei 2002). De Algemene Rekenkamer heeft van **geen** van de tien bezochte posten gehoord dat de genoemde lijst is ontvangen respectievelijk wordt gebruikt.³²

In reactie op het bovenstaande voorbeeld deelt het Ministerie van Buitenlandse Zaken per brief van 29 augustus 2003 dat op 30 mei 2002 de VN-sanctielijst met betrekking tot het Al Qaida-netwerk door DPV is verzonden. De VN-sanctielijsten betreffen een al langer bestaand instrument dat niet uitsluitend betrekking heeft op de gebeurtenissen op 11 september 2001. Ook in andere situaties en conflicten zijn door de VN sanctielijsten opgesteld. Volgens het ministerie kan dit verklaren dat de posten niet het verband hebben gelegd met de door de Algemene Rekenkamer gevraagde ontvangen instructies na 11 september 2001 en de VN-sanctielijsten.

De belangrijkste tekortkomingen in de informatiesystemen die zijn genoemd door de posten, zijn:

- systemen van de posten en diensten in Nederland sluiten niet op elkaar aan;
- er is géén uniform Schengensysteem voor de registratie van visum-aanvragen;
- het VIS is ontoereikend;
- het NSIS is niet voldoende actueel;
- uitwisseling van informatie met medewerkers van de NRI is niet toegestaan om privacyredenen (dit is vooral van belang bij verdenking van criminaliteit);
- er is geen immigratiemedewerker op de post (vooral van belang bij illegaliteit).

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken, als ook negen van de tien bezochte posten hebben aangegeven dat beschikbare systemen geen toereikende informatie opleverden om de risico's op illegaliteit, criminaliteit, terrorisme en politieke risico's af te kunnen dekken. Slechts één post heeft aangegeven hiermee geen probleem te hebben. Op deze post is een ambtenaar van de IND gestationeerd, speciaal belast met illegale immigratie. Hierdoor werkt deze post actief samen met andere Schengenposten op het gebied van illegaliteit.

Negen van de tien posten hebben aangegeven geen informatie te hebben over daden gepleegd buiten het Schengengebied. De post die hierover wel beschikt, verzamelt deze informatie door samenwerking met de posten van de Verenigde Staten en Canada.

Een NRI-medewerker die beschikt over concrete informatie over terroristische groeperingen in het land van vestiging kan daar vanwege privacy-wetgeving niets mee doen. De eigenaar van deze gegevens is het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie kan op uitdrukkelijk verzoek besluiten om de post te informeren. In de praktijk gedraagt het Openbaar

³² De Algemene Rekenkamer stelde de volgende (schriftelijke) vraag: «Zijn er uit Den Haag na 11 september 2001 aanvullende instructies gekomen aangaande visumverlening?»

Ministerie zich overeenkomstig dit uitgangspunt en is het derhalve, vrijwel onmogelijk om alle betrokken partijen over en weer relevante informatie aan te laten leveren.

Volgens de ketenpartners zou het wenselijk zijn om één centrale actor in Nederland aan te wijzen waar de posten informatie kunnen inwinnen over een visumaanvrager. Deze centrale actor dient van alle ketenpartners informatie te ontvangen. Vervolgens kan de centrale actor besluiten deze informatie al dan niet aan de post beschikbaar te stellen.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft aangegeven dat het graag zou zien dat de informatie waarover de NRI-medewerker beschikt voor de behandeling van een visumaanvraag mag worden gebruikt.

Alle bezochte posten hebben aangegeven dat de informatie-uitwisseling met diensten in Nederland tekortschiet.

5.3.6 Specifieke capaciteit

Op één post is een specifieke medewerker aanwezig die zich voornamelijk bezighoudt met het natrekken van verklaringen en aangeleverde gegevens van de aanvrager. De medewerker gaat als eerste na of de aangeleverde persoonsgegevens correct zijn. Zo controleert hij of het wel fysiek mogelijk is of iemand bij een bepaald bedrijf werkt (afstand woon-werkverkeer). Ook belt hij met de burens, de familie en de werkgever waarbij hij aangeeft dat een aanvraag is gedaan en vraagt of de persoon aan de lijn bekend is met dit feit. Veelal volgen verhalen die tegenstrijdig zijn met de verklaring over de aanvraag.

Op deze wijze heeft de medewerker een malafide reisorganisatie in Nederland, die optrad als referent, achterhaald. Dit betrof een zaak van grote omvang (minimaal 40 visumaanvragers die onterecht een visum zouden hebben gekregen).

5.4 Valse documenten

5.4.1 Herkennen van valse of vervalste documenten

De meeste van de bezochte posten maken melding van valse (onrechtmatig verkregen) en vervalste documenten. In 2002 zijn 134 visumaanvragen (0,4% van het totaal aantal weigeringen) afgewezen op grond van valse documenten. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken geeft te kennen dat de kwaliteit van de echtheidskenmerken van reis- en bronndocumenten, als ook de mate van fraude, per land verschillen. Ook voor de MVV's geldt dit probleem (hiervoor zijn geen aantallen beschikbaar). De maatregelen die op dit gebied genomen kunnen worden, zijn derhalve landgebonden.

Er zijn instructies op de posten aanwezig waarin staat waarop de posten moeten letten bij documenten. Sinds 1996 maakt «documentherkenning» deel uit van het opleidingsprogramma voor consulaire medewerkers.³³

Soms worden ook experts van luchthavenautoriteiten geraadpleegd, evenals bijvoorbeeld immigratieautoriteiten en luchtvaartmaatschappijen. Dit is echter niet op alle posten mogelijk. In een enkel geval is samenwerking met lokale autoriteiten mogelijk.

Alle bezochte posten hebben apparatuur om de echtheid van documenten vast te stellen. Veel documenten hebben echter geen echtheids-

³³ Dit onderdeel wordt verzorgd door medewerkers van de KMar.

kenmerken. Dit hangt samen met het primitieve karakter van de documenten in veel landen. Daarom kunnen zij door deze apparatuur niet worden herkend. Een enkele post acht deze apparatuur zelfs van geen enkel nut, gegeven de lokale situatie.

De meeste posten handelen het ontdekken van een vervalsing of een vals document af door weigering van een aanvraag en door een aantekening in het VIS. Een van de posten heeft aangegeven de lokale politie in te schakelen, een andere post heeft vervalste paspoorten afgedragen aan de centrale autoriteit ter plaatse.

5.4.2 *Valse referenten*

Een ander probleem, in Nederland, zijn de valse referenten. Dit zijn personen die, al dan niet tegen betaling, echte documenten verschaffen (bijvoorbeeld werkgeversverklaringen of uitnodigingen). Dit probleem doet zich zowel bij Schengenvisa als bij MVV's voor.

5.4.3 *Legalisaties van documenten*

In een aantal gevallen vraagt de post voor de beoordeling van de MVV-aanvraag om een gelegaliseerd document (geboorteakte of een gelegaliseerd schooldiploma voor een toelatingsbewijs tot een onderwijsinstelling). Legalisatie van documenten vindt overigens niet plaats voor Schengenvisa. Veel documenten worden derhalve ter legalisatie op de post aangeboden. Dit houdt in dat de post moet controleren of het, ter legalisatie aangeboden document daadwerkelijk door de bevoegde autoriteit van het land is afgegeven.

Van de tien bezochte posten is New Delhi door het Ministerie van Buitenlandse Zaken als risicopost benoemd als het gaat om de legalisatie van brondocumenten.

De Algemene Rekenkamer heeft op veel posten vernomen dat de legalisatie van documenten problemen oplevert. De controle-mogelijkheden beperken zich tot het controleren van de handtekening en/of stempel op het document. Gekeken wordt of de handtekening en/of stempel door de bevoegde autoriteit is geplaatst. Een inhoudelijke beoordeling van het document blijft achterwege. Dit probleem is met name aan de orde gesteld als het gaat om akten van de burgerlijke stand zoals trouwakten en echtscheidingsakten, en schooldiploma's. Bij de beoordeling van een MVV-aanvraag moeten de posten er vervolgens van uitgaan dat het gelegaliseerde document inhoudelijk correct is. Dit geldt ook voor de diensten in Nederland, zoals de Visadienst en DPV.

Gelegaliseerde schooldiploma's in China

In China doen veel studenten een aanvraag voor een MVV. Om voor deze MVV in aanmerking te kunnen komen, dienen de studenten onder meer te beschikken over een toelatingsbewijs bij een Nederlandse school op basis van een gelegaliseerd schooldiploma.

De Nederlandse school heeft geen belang bij een inhoudelijke controle op het scholingsniveau van de student, maar kan wel een belang hebben bij de komst van de student.³⁴ De scholen zullen de student bij voldoende kennis een toelatingsbewijs verstrekken, soms op basis van een vervalst (maar gelegaliseerd) diploma. De Visadienst beoordeelt alleen de identiteit en het toelatingsbewijs. Het risico bestaat dat de Visadienst een MVV-aanvraag in het kader van studie positief beoordeelt op basis van vervalste documenten.

³⁴ Zie ook het rapport van de Algemene Rekenkamer «Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs», Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 248, nr. 24, pag. 43, onder punt 5.

5.4.4 Mensensmokkel met valse documenten

De Algemene Rekenkamer heeft bij haar controle ter plaatse vastgesteld dat paspoorten in een aantal bezochte landen eenvoudig te vervalsen zijn. Zo is in sommige landen de foto slechts met nietjes in het paspoort bevestigd en bevatten de paspoorten met de hand doorgehaalde passages en aangebrachte correcties.

Mensensmokkel

In een rapport van de politie Amsterdam-Amstelland (november 2000) blijkt dat de volgende methode wordt toegepast.

Uit een voorraad paspoorten wordt een paspoort gezocht dat qua geboortedatum en lengte zoveel mogelijk overeenkomt met de klant. Het paspoort wordt vervalst door de foto te vervangen. Als de nationaliteit van het gebruikte paspoort dat vraagt, dan verft de klant zijn haren en doet hij gekleurde contactlenzen in voor de foto wordt gemaakt.

Ook melden de posten veelvuldig het vermoeden van misbruik van Nederlandse paspoorten zoals onderstaand voorbeeld laat zien.

Vermoeden misbruik paspoorten

De Algemene Rekenkamer heeft van de Nederlandse ambassade te Londen vernomen dat het regelmatig voorkomt dat Nederlanders van Somalische origine een nieuw paspoort aanvragen met als reden dat het oude paspoort gestolen of vermist is. De ambassade heeft sterke vermoedens dat de desbetreffende persoon het oude paspoort niet kwijt is, maar dat hij graag over twee paspoorten wil beschikken. Dit tweede paspoort wordt vervolgens meegegeven aan familie of kennissen die naar Somalië reizen. In Somalië wordt dan een familielid gezocht, dat lijkt op de houder van het paspoort zodat deze zonder visum naar Nederland kan reizen.

Met hetzelfde vermoedelijke misbruik heeft de ambassade te Rabat regelmatig te maken door Nederlanders van Marokkaanse afkomst.

Een aantal posten geeft aan dat criminele organisaties eveneens gebruik maken van valse reisdocumenten. Slechts op één post is een medewerker van de NRI gevestigd die betrokken is bij het opsporen van criminele netwerken. Deze NRI-medewerker heeft contact met de visumafdeling.

5.5 Toekenning van het visum

In het geval dat een post een visumaanvraag positief beoordeelt, wordt het visum toegekend. In sommige gevallen moeten de posten de aanvraag voorleggen aan diensten in Nederland. De beslissing wordt daarna naar de post teruggezonden. De post dient dan de visumsticker te printen, geldig te maken en te autoriseren. Het autoriseren betreft het plaatsen van een handtekening van de verantwoordelijke uitgezonden medewerker.

5.6 Voorlegging aan diensten in Nederland

Nadat de beoordeling van de visumaanvraag heeft plaats gevonden, kan de post in principe besluiten over het al dan niet toekennen van een Schengenvisum. Het is mogelijk dat een post informatie over en van de referent in Nederland wenst. Ook kan het voorkomen dat de post eigenlijk een aanvraag voor een Schengenvisum wil weigeren, maar op zoek is naar aanvullend bewijs. In deze gevallen kan de post besluiten de aanvraag voor te leggen aan de Visadienst of DPV. Voor sommige nationaliteiten zoals China en Iran is deze voorlegging verplicht. Indien de

Visadienst of DPV twijfels heeft over de referent of de aanvraag, kunnen zij de Vreemdelingendiensten verzoeken om aanvullend onderzoek te verrichten. Dit onderzoek resulteert in een niet-bindend advies.

5.6.1 Schengenvisum

In 2002 hebben de posten 22 040 aanvragen (bijna 6% van 383 000) voor een Schengenvisum voor familiebezoek of vakantie aan de Visadienst voorgelegd. Aan DPV hebben de posten 30 000 (8% van de 383 000) visumaanvragen voorgelegd. Dit betrof visumaanvragen voor zakenbezoek, congressen, deelname aan sportevenementen en politiek-gevoelige aanvragen. In totaal is derhalve bijna 14% van de aanvragen voor visa voorgelegd (zie ook paragraaf 6.6.2 voor voorleggingen van de MVV's)

Verskil in werkwijze

De werkwijze bij de behandeling van voorleggingen van de Visadienst en DPV verschilt. De Visadienst start het onderzoek met het toesturen van een vragenlijst aan de referent. De referent dient deze binnen twee weken retour te zenden.

Als daar aanleiding toe is, vraagt DPV telefonisch of de referent bekend is met de visumaanvrager en prijs stelt op zijn of haar komst. Hierbij vraagt DPV de referent informatie toe te sturen die de aanvraag ondersteunt. In een groot aantal gevallen (bij de zogenoemde voorleggingen met vervaldatum) vindt geen telefonische benadering plaats. DPV gebruikt slechts in bijzondere gevallen een vragenlijst.

Volgens het Ministerie van Justitie is de belangrijkste toegevoegde waarde van voorleggen gelegen in de filterende werking die van deze werkwijze uitgaat. Zo blijkt dat in de afgelopen vierenhalf jaar 27,5% van alle weigeringen zijn gerelateerd aan het niet retourneren van vragenlijsten of het geen gehoor geven aan de oproep voor een interview door referenten. De Visadienst vergelijkt de in Nederland verkregen informatie met de informatie uit het buitenland die de post heeft aangeleverd. Als de informatie tegenstrijdig is, zal dit in beginsel tot een weigering leiden. De toegevoegde waarde van voorleggen voor de nationale veiligheid en/of terrorismebestrijding is volgens Justitie echter beperkt.

De Algemene Rekenkamer kan achteraf bij de Visadienst nauwelijks reconstrueren in hoeverre de besluitvorming over de aanvragen goed is verlopen. De benodigde informatie voor de dossiers ligt verspreid over vier regionale directies en/of is bij Vreemdelingendiensten. De dossiervorming bij de Visadienst verloopt hierdoor moeizaam.

Ten aanzien van de bewijslast bij weigering van een voorgelegde aanvraag worden de Visadienst en DPV met dezelfde problematiek geconfronteerd als de posten.

5.6.2 Machtiging Voorlopig Verblijf

Aanvragen voor een MVV dienen in bijna alle gevallen te worden voorgelegd aan de Visadienst.³⁵ In 2002 bedroeg dit bijna 65 000 aanvragen. De beoordeling geschiedt op basis van nationale wetgeving. Op 10 juni 2003 heeft de Nationale ombudsman een onderzoek gepubliceerd naar onder andere de MVV-procedure.³⁶ Door problemen bij de Vreemdelingendiensten werden de wettelijke dan wel redelijke termijn waarbinnen de behandeling van aanvragen en adviezen dienden plaats te

³⁵ Slechts enkele Nederlandse vertegenwoordigingen zijn gemachtigd om zelfstandig een MVV te verstrekken.

³⁶ Rapport Vreemdelingendiensten (2003/160).

vinden, met name wat betreft de MVV en verblijfsvergunning, structureel overschreden. De Nationale ombudsman oordeelde dat deze situatie niet behoorlijk was.

Doordat de Nationale ombudsman reeds uitvoerig de uitvoering van de MVV-procedure heeft onderzocht, zal hier in dit rapport niet verder op worden ingegaan.

5.6.3 Aanvullend onderzoek door Vreemdelingendiensten

De Visadienst heeft in 2002 in ruim 7% van de voorgelegde aanvragen voor een Schengenvisum (1576 zaken) de Vreemdelingendienst verzocht aanvullend onderzoek te verrichten. Het inzicht ontbreekt in hoeverre de Visadienst het advies van de Vreemdelingendienst opvolgt.

DPV geeft aan dat zij slechts in uitzonderlijke gevallen contact opneemt met de Vreemdelingendienst omdat ze de waarde van de extra geleverde informatie beperkt vindt.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat het leveren van bewijs voor weigering van een aanvraag ook voor de Vreemdelingendienst moeilijk is, mede door de beperkte tijd die per aanvrager beschikbaar is.

De Algemene Rekenkamer constateert dat het aanvullend onderzoek niet altijd goed verloopt en veel tijd in beslag neemt. Deze taak gaat per 1 september 2003 deels over naar de IND. Van de kant van het Ministerie van Justitie is eind augustus 2003 vernomen dat de hoofdregel is dat de Vreemdelingendiensten onderzoeken doen «op locatie» en onderzoeken die executieve bevoegdheden eisen en dat de IND de overige, meer administratieve onderzoeken zal gaan uitvoeren.

5.6.4 Doorlooptijden aanvraag Schengenvisum

Doorlooptijden Visadienst

De Algemene Rekenkamer constateert in haar steekproef³⁷ dat de wettelijke behandelingstermijn van acht weken soms fors wordt overschreden.³⁸ De behandelingstermijn van aanvragen kan wel tot een jaar oplopen. De gemiddelde doorlooptijd van de dossiers uit de steekproef van de Algemene Rekenkamer was 13 weken. Slechts de helft van de voorgelegde aanvragen aan de Visadienst kon binnen acht weken worden afgedaan. De oorzaak van de overschrijding is veelal gelegen in de tijd die de Visadienst nodig heeft om een visumaanvraag te beoordelen.

Overeenkomstig de Awb zou de visumaanvrager door een brief moeten worden geïnformeerd over het overschrijden van de wettelijke behandelingstermijn.³⁹ Door het niet informeren van de visumaanvrager blijft de post, als behandelaar van de aanvraag, in gebreke. Overigens wordt ook de post door de Visadienst niet in kennis gesteld als de Visadienst meer tijd nodig heeft om de visumaanvraag te kunnen beoordelen.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de post, in geval van overschrijding van de termijn door de Visadienst, niet kan voldoen aan de informatieverplichting op grond van de Awb. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de gehele doorlooptijd van de aanvraag. In een reactie heeft het Ministerie van Justitie aan de Algemene Rekenkamer meegedeeld dat klachten over de lange behandelingsduur meestal niet leiden tot een gegrondverklaring van het bezwaarschrift.

³⁷ Dit betreft de steekproef van 300 dossiers van visumaanvragen op de posten en de 100 dossiers bij de Visadienst. Onder meer is gekeken naar de doorlooptijd van de visumaanvraag en de tijd die de ketenpartners voor hun deel in de behandeling van de visumaanvraag nodig hadden.

³⁸ In de Algemene wet bestuursrecht staat aangegeven dat een bestuursorgaan binnen acht weken een beschikking moet verstrekken met antwoord op het gedane verzoek (art. 4:13 Awb).

³⁹ Indien, bij het ontbreken van een bij wettelijke voorschrift bepaalde termijn, een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, stelt het bestuursorgaan de aanvrager daarvan in kennis en noemt het daarbij een redelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien (art. 4:14 Awb).

Doorlooptijden DPV

Uit de steekproef van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de doorlooptijden van DPV kort zijn en geen probleem opleveren in de zin van de Awb.

6 WEIGERINGEN

6.1.1 Weigeringsgronden

De gronden op basis waarvan een aanvraag voor een Schengenvisum geweigerd kan worden, zijn vastgelegd in de SUO.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft deze voorwaarden uitgewerkt in het VIS in 102 weigeringsgronden.⁴⁰

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken geeft aan dat het begrip «openbare orde» ruim is geformuleerd. Het omvat het gevaar voor overtreding van alle Nederlandse wetten en regels, dus ook de Vreemdelingenwet 2000, inclusief illegaal verblijf.

De weigeringsgronden «illegale immigratie» en «tijdige terugkeer» zijn daarom afgeleid van het ruime begrip openbare orde.

De GVI, hoofdstuk V, noemt enkele basiscriteria waaraan visumaanvragen moeten worden getoetst die enige houvast kunnen bieden bij het toepassen van het openbare orde criterium, namelijk:

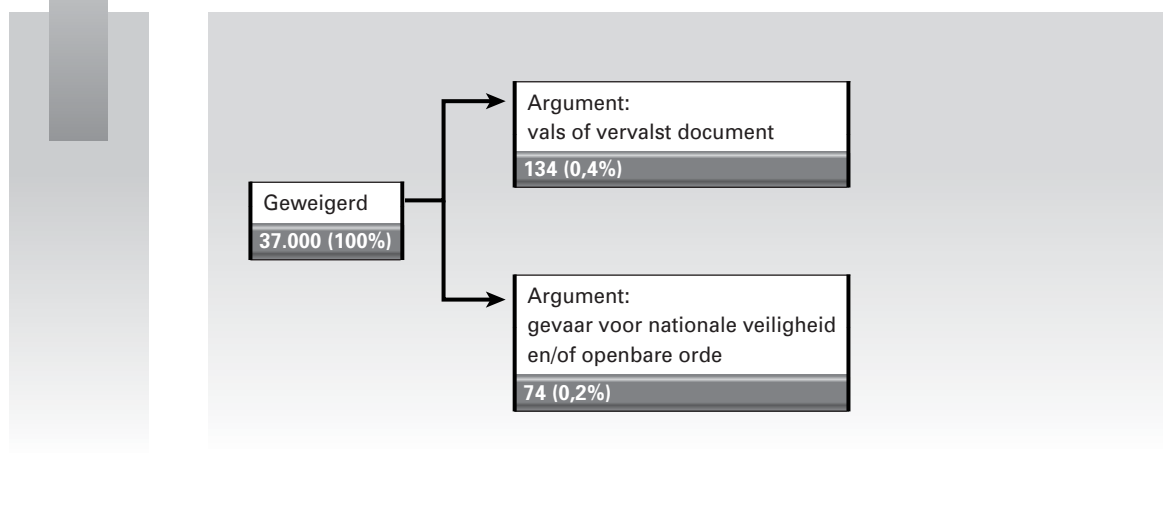
- de veiligheid van de Overeenkomstsluitende partijen;
- bestrijding van de illegale immigratie;
- andere aspecten van de internationale betrekkingen.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de in het VIS genoemde weigeringsgrond «gevaar voor de openbare orde, de nationale veiligheid of de internationale betrekkingen van één der Overeenkomstige partijen» in 2002 74 maal gebruikt is (d.w.z. voor 0,2% van de 37 000 geweigerde aanvragen).

⁴⁰ Deze weigeringsgronden hebben vooral betrekking op de voorwaarden aangaande doel van voorgenomen verblijf, verblijfsomstandigheden en voldoende middelen van bestaan.

A Aandeel nationale veiligheid 2002 in weigeringsgronden

Figuur 11



Als er sprake is van vrees voor illegaliteit wordt in de regel de weigeringsgrond «tijdige terugkeer niet gewaarborgd» gebruikt. Het Ministerie van Justitie heeft nog meegedeeld dat uit het geautomatiseerde systeem van dit ministerie niet kan worden afgeleid in hoeveel zaken de «weigerings» was gebaseerd op verdenking van criminaliteit.⁴¹

De posten en nationale diensten geven aan dat zij in de praktijk problemen ervaren met het benoemen van de juiste weigeringsgrond. Toereikende beoordelingscriteria ter onderbouwing van een weigering ontbreken. Deze zijn juist van belang wanneer het gaat om het weigeren van personen die verdacht worden van (het beramen van) criminele of terroristische activiteiten.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat er een risico is dat aan de (vermeende) terroristische organisatie Al Qaida gerelateerde personen een visum voor Nederland op zich zelf niet geweigerd kan worden. Dit omdat de criteria voor een visum en de weigeringsgronden voor «openbare orde en nationale veiligheid» ontoereikend zijn als de AIVD geen ambtsbericht heeft verstrekt (zie hoofdstuk 4 «Risicoanalyse en informatie-uitwisseling»).

Verschillende hoofden van posten hebben dit in de loop der jaren aan de orde gesteld. Volgens informatie van het Directoraat Generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is deze problematiek meermalen in het directeurenoverleg met de IND en andere diensten aan de orde gesteld. Dit heeft echter niet tot concrete resultaten geleid.

Het Ministerie van Justitie heeft in een reactie hierop aangegeven dat het gaat om het ontbreken van beleidsregels en om knelpunten die de Awb oplevert. Dit ministerie heeft de posten verschillende malen gevraagd om ontbrekende weigeringsgronden aan te geven. Hierop is maar beperkt reactie gekomen.

Voorbeelden van posten waarvan de Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de problematiek van het ontbreken van toereikende weigeringscriteria al jaren lang speelt, zijn Paramaribo en Rabat.

Paramaribo

In Suriname speelt het probleem dat het geschoolde kader uitwijkt naar met name Nederland. Deze «braindrain» heeft effecten op macroniveau voor Suriname. De Algemene Rekenkamer heeft in het «historisch archief» van de post kunnen nagaan, dat deze problematiek in relatie tot de visumverlening al sinds 1990 aan de orde is. Uit een dossier blijkt dat melding is gemaakt van de economische gevolgen voor Suriname. De Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Justitie zagen geen kans binnen redelijke termijn met aangepast beleid te komen. Pas in 1998 bijvoorbeeld is de MVV-procedure geformaliseerd. Sindsdien is het niet meer mogelijk in Nederland een verblijfsvergunning aan te vragen als de aanvrager Nederland is ingereisd op een Schengenvisum.

⁴¹ Uit een overzicht dat door de IND geleverd is aangaande weigeringen van visa in eerste aanleg blijkt dat er van de 9330 weigeringen (in 2002) er 16 weigeringen waren op grond van «gevaar/inbreuk openbare orde» en 19 weigeringen op grond van «schaadt internationale betrekkingen». «Gevaar voor de nationale veiligheid» kwam niet op deze lijst voor. Het bleef voor de Algemene Rekenkamer onduidelijk of de cijfers die door de IND zijn opgegeven begrepen zijn in het door het Ministerie van Buitenlandse Zaken opgegeven aantal van 74. Uit het overzicht kon niet worden afgeleid of tegen deze weigeringen ook bezwaar is gemaakt.

Braindrain Suriname (memorandum 12 oktober 1990)

Citaat: Iedere Surinaamse gesprekspartner roerde dit punt (braindrain) aan en het is misschien illustratief om te vermelden dat bijv. de minister van Onderwijs, Venetiaan, kortgeleden bij de opening van het nieuwe schooljaar, zei dat het iedere keer op de eerste schooldag maar weer afwachten was hoeveel leraren en onderwijzers van hun vakantie in Nederland terugkomen. (...) «Op praktisch alle gebieden doet zich het probleem van de braindrain voor, met name ook bij de politie, doch ook bij het verplegend personeel waar sprake lijkt van een constante crisissituatie». «Het schijnt dat in de praktijk bijna alle Surinamers, die in Nederland willen blijven, op een gewoon vakantievisum naar Nederland vertrekken...».

Hiermee blijken de problemen overigens nog niet te zijn opgelost. In 2000 heeft de post Paramaribo het Ministerie van Buitenlandse Zaken, zonder bevredigend resultaat, gevraagd om extra weigeringsgronden in verband met de problematiek van de «bolletjesslikkers». De post zoekt bij de beoordeling van de aanvraag naar alternatieve mogelijkheden om een aanvrager te weigeren.

Zo worden dubbele weigeringsgronden geformuleerd om zekerheid in te bouwen. Ook constateert de Algemene Rekenkamer, dat in één geval gebruik gemaakt wordt van het aanscherpen van het middelenvereiste van een referent.

Mogelijke bolletjesslikker Paramaribo

Aan de balie verschijnt een jongedame. De post kent haar van andere visumaanvragen. Zij komt regelmatig en maakt nooit volledig gebruik van de toegestane termijn van het visum.

De medewerker van de post vraagt: «Hoe komt het dat je iedere keer zo snel terug bent?»

Het antwoord is onbevredigend. De aanvragerster is in het verleden al eerder geweigerd en heeft – volgens de post – met succes de bezwaarprocedure gewonnen. Het visum moest gewoon worden verstrekt. De hoop van de post is dat de vrouw, van wie gedacht wordt dat ze een bolletjesslikker is, bij de grens zal worden aangehouden. De Algemene Rekenkamer kon deze zaak niet verder nagaan binnen de tijd van het onderzoek.

In een reactie hierop deelt DPV mee dat de post Paramaribo begin 2002 is geïnformeerd dat op basis van de sedert 2000 verstrekte informatie overleg is gevoerd met de bij de bestrijding van drugs- en mensensmokkel betrokken diensten. Gebleken is dat de verstrekte informatie vaak niet hard genoeg was om als bewijs bij bezwaar en/of beroep in stand te blijven. In de praktijk blijken de posten bij de afweging van mogelijke weigering te anticiperen op de Awb.

Rabat

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat ook de post Rabat in het verleden de problematiek van het tekort aan adequate weigeringsgronden aan de orde heeft gesteld. De post in Rabat had het sterke vermoeden dat de tijdige terugkeer van een belangrijk deel van de aanvragers niet gegarandeerd was. De Ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie zagen geen kans de post met aangepast beleid tegemoet te komen. De post heeft deze problematiek vervolgens op eigen initiatief aangepakt door relatief veel gebruik te maken van de mogelijkheid van voorleggen. Verder maakte de post gebruik van een eigen procedure door de aanvraag schriftelijk te behandelen, diensgevolge werd de beslissing in de tijd uitgesteld. In 1999 had de post Rabat hierdoor een zeer hoog weigeringspercentage (circa 50%).

Deze aanpak is inmiddels – mede naar aanleiding van vragen hierover in

de Tweede Kamer en op initiatief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken – gewijzigd. De post gaat sinds 2003 op een pragmatische manier om met de problematiek van het vermoeden van naderend illegaal verblijf. Indien alle documenten in orde lijken te zijn, wordt het visum gewoon verstrekt.

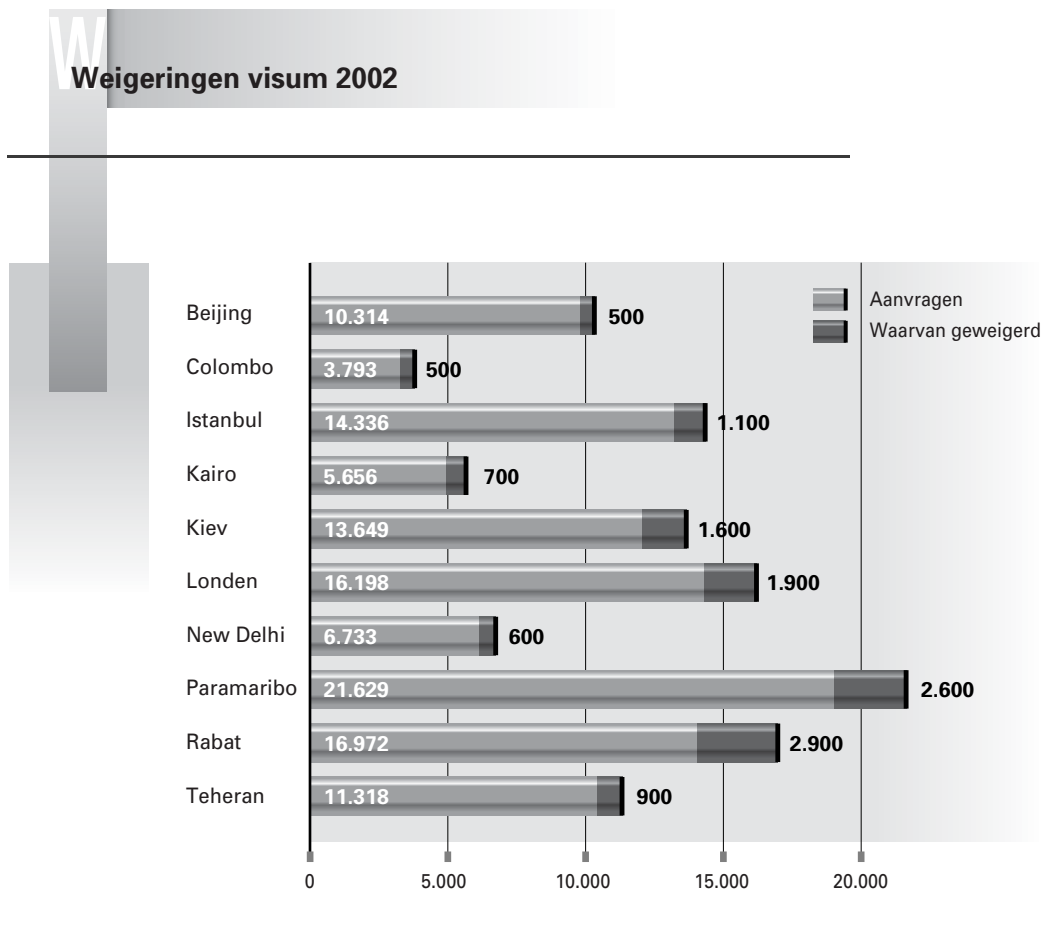
Het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelt dat de in de bedoelde periode door Rabat gevolgde werkwijze is veroorzaakt door onvrede met het geldende juridische regime ten aanzien van beroep en bezwaar. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft zich veel inspanning getroost om in Rabat tot een werkbare situatie binnen de nu eenmaal geldende regelgeving te komen.

6.1.2 Aantallen weigeringen

Het weigeringspercentage is gemiddeld circa 9%. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken geeft aan dat het Nederlandse weigeringspercentage gemiddeld niet sterk afwijkt van dat van de meest andere Schengenlidstaten. Lokaal zijn er wel verschillen mogelijk.

Onderstaande figuur geeft de aantallen weigeringen ten opzichte van aanvragen van de bezochte posten in 2002 weer.

Figuur 12



Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken

De Algemene Rekenkamer constateert dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie onvoldoende informatie hebben over de belangrijkste gronden voor weigering van Schengenvisa. Zo kon DPV op basis van het VIS voor 2393 weigeringen over 2002 niet aangeven wat de weigeringsgrond was, omdat deze niet in het VIS waren ingevuld (stand per 15 april 2003).

De informatie hierover moet uit verschillende registratiesystemen komen en ook nog inhoudelijk onder één noemer gebracht worden.

6.2 Bezwaar en beroep

Uit de systemen kan geen informatie worden verkregen over de ingediende bezwaren in relatie tot de weigeringsgronden.

Volgens de Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Justitie wordt, op basis van ervaringscijfers, vooral bezwaar gemaakt tegen de volgende weigeringsgronden:

- referent onvoldoende solvabel en/of tijdige terugkeer niet gewaarborgd;
- referent stelt komst niet meer op prijs;
- reisdoel onduidelijk;
- geen reëel zakelijk doel.

De ministeries kunnen evenmin informatie verschaffen over de aantallen bezwaarzaken gerelateerd aan de posten in het buitenland waar de aanvraag is geweigerd.

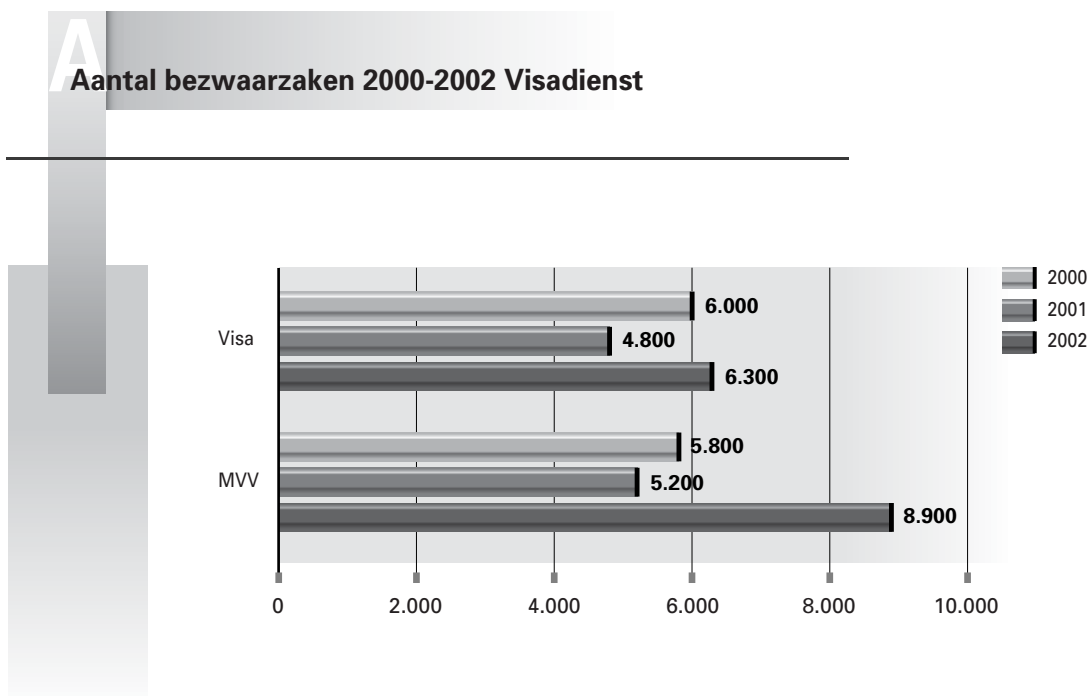
De registratiesystemen zijn hiervoor ontoereikend. Wel heeft de Algemene Rekenkamer enige informatie hierover kunnen krijgen uit ervaringscijfers. Hieruit blijkt dat aanvragers in landen, waaruit in het (recente) verleden zich reeds vele ingezetenen in Nederland hebben gevestigd, relatief dikwijls bezwaar maken tegen een weigering.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat posten «anticiperen» op de bezwaar- en beroepsprocedure, omdat de ervaring hen geleerd heeft dat weigeringen in deze procedure vaak ongedaan worden gemaakt. Hierdoor worden soms visa verleend terwijl er duidelijke twijfels blijven bestaan aan de intenties van de aanvrager.

6.2.1 Aantallen bezwaarschriften

Het aantal ingediende bezwaren tegen geweigerde Schengenvisa kent een wisselvallig verloop. In 2002 is er een aanzienlijke stijging geweest van het aantal ingediende bezwaarzaken voor MVV's ten opzichte van voorgaande jaren.

Figuur 13



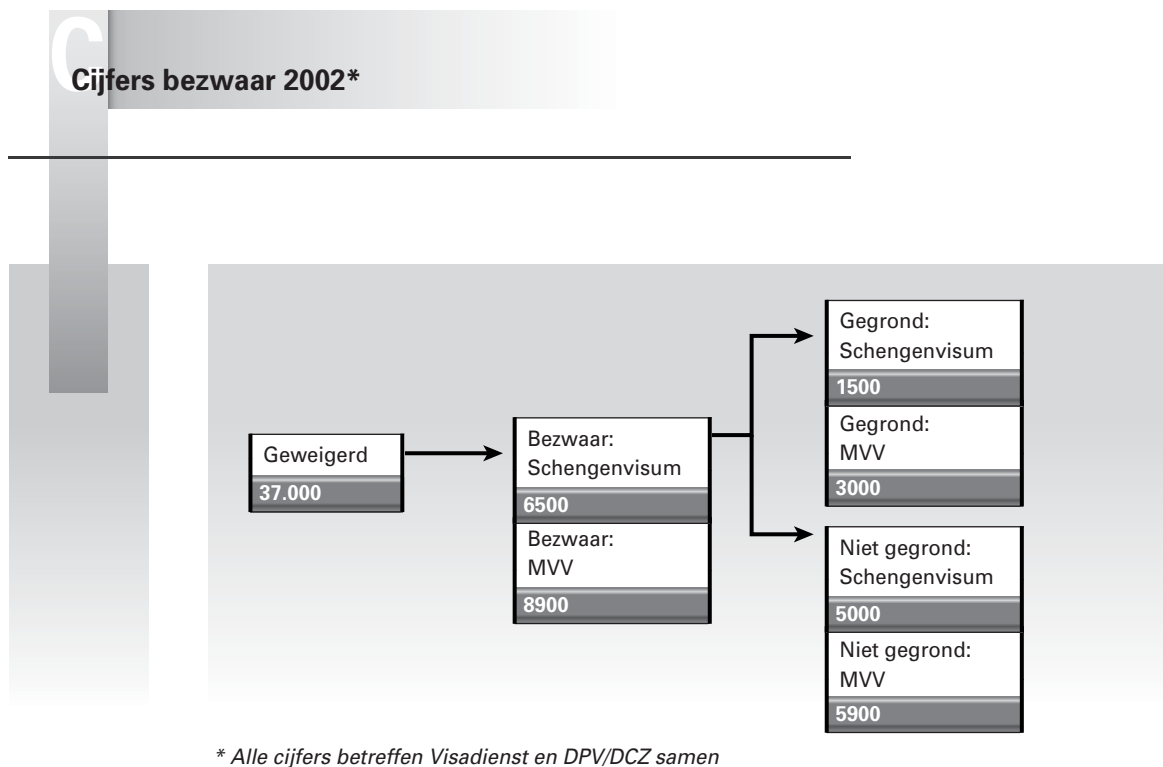
Bron: IND maart 2003 (afgerond op 100)

In 2002 zijn er in totaal ruim 37 000 visumaanvragen geweigerd. De verhouding ingediende bezwaarzaken Schengenvisa en MVV is ongeveer gelijk.

6.2.2 Gegrond en ongegrond verklaard

In 2002 zijn een groot aantal bezwaarschriften gegrond verklaard. Opvallend zijn het geringe aantal bezwaarzaken voor DCZ (200) waarvan er vier werden toegewezen.

Figuur 14



Het is overigens niet altijd nodig om een weigering inhoudelijk te beoordelen. Een deel van de bezwaarschriften wordt niet ontvankelijk verklaard of vervalft. Bij 41% van de bezwaarschriften tegen Schengenvisa (ruim 2580) en in 18% van die tegen de MVV's (ruim 1600) behoefde geen inhoudelijke beslissing genomen te worden.

DCZ en de Visadienst nemen nieuwe informatie van de aanvrager mee bij de beoordeling van het bezwaar. Hierdoor wordt niet beoordeeld of de weigeringsgrond voldoende kon worden onderbouwd. DCZ en de Visadienst kijken uitsluitend of zij bij de laatste stand van zaken de weigering nog steeds voldoende hard kunnen maken.

6.2.3 Doorlooptijden bezwaarschriften

De Visadienst blijkt de laatste jaren structureel niet in staat te zijn bezwaarschriften tijdig, binnen de daartoe gestelde termijn van 10 weken, af te doen.

De lange doorlooptijden leiden ertoe dat een bezwaar in veel gevallen zo lang open blijft staan, dat een aanvrager geen belang meer heeft bij de behandeling van het bezwaar. In deze gevallen is de geplande reisdatum of het doel van de reis voorbij.

Klachten over doorlooptijden bezwaarschriften

In geval de behandeling van het bezwaar de wettelijke termijn van tien weken overschrijdt, kan een klacht over de voortgang van de procedure worden ingediend bij de Visadienst. De Nationale ombudsman behandelt de klachten nadat deze in eerste instantie zijn ingediend bij het verantwoordelijke bestuursorgaan en zijn afgewezen of genegeerd. De bezwaarschriften waarop de klachten betrekking hebben worden met voorrang behandeld.

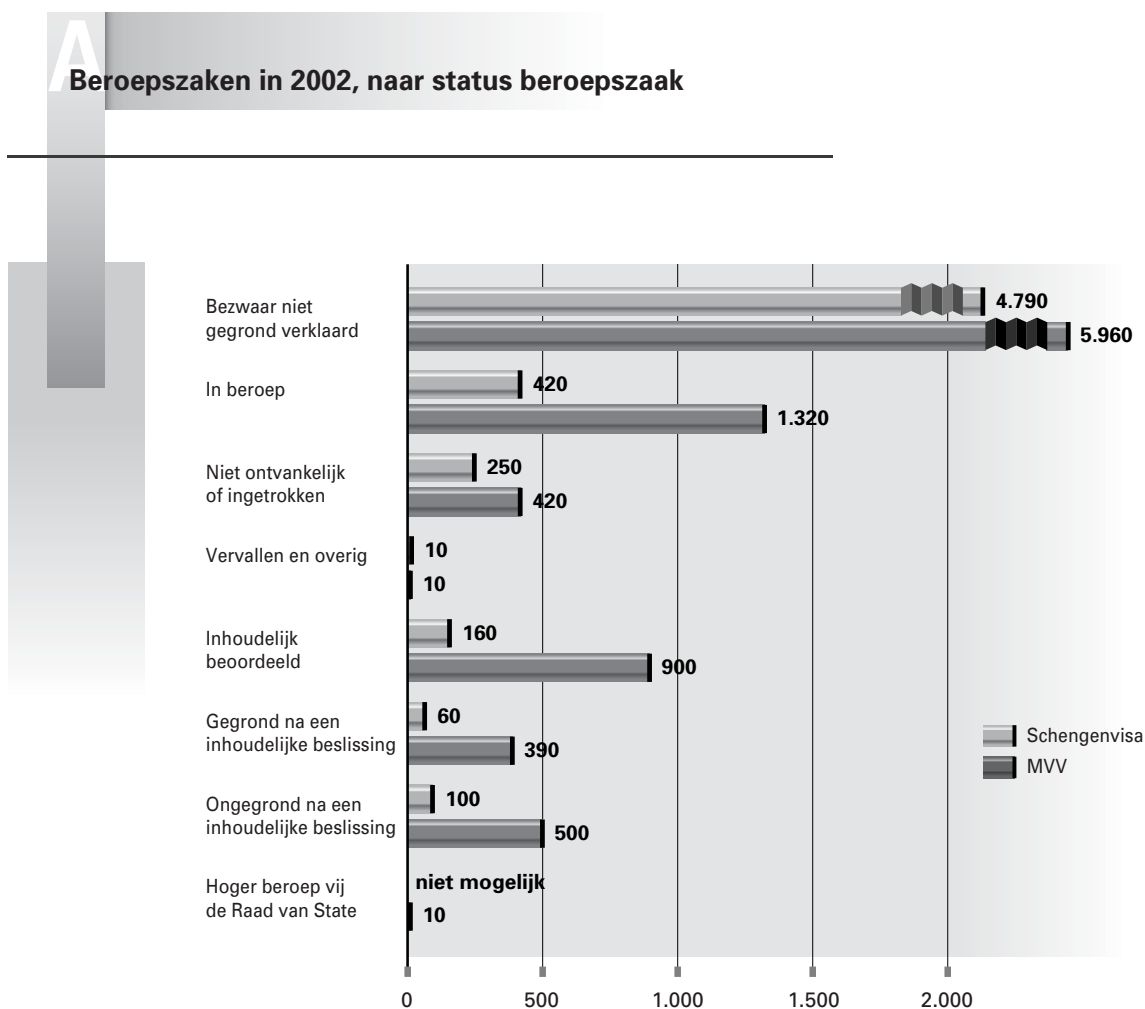
Volgens informatie van de Visadienst zijn er in 2002 676 klachten ingediend.

6.3 Beroep

Als in de bezwaarprocedure het bezwaar ongegrond wordt verklaard, heeft de aanvrager de mogelijkheid om tegen deze beslissing in beroep te gaan bij de zogeheten Vreemdelingenkamers. Tegen de ongegrondverklaring van een bezwaar tegen de weigering van een MVV door de Vreemdelingenkamer kan hoger beroep worden aangetekend bij de Raad van State. Deze mogelijkheid geldt niet voor een Schengenvisa.

Onderstaande figuur geeft aan hoeveel beroepszaken er waren in 2002.

Figuur 15



Bron: Visadienst, februari 2003 (afgerond op 10)

De Algemene Rekenkamer merkt op dat de Vreemdelingenkamers een verschillende uitleg geven aan de gestelde criteria voor een visum.

Verschillende uitleg door Vreemdelingenkamers

In de Schengenregelgeving zijn richtlijnen opgenomen van benodigde middelen per dag om in levensonderhoud te kunnen voorzien. Voor Nederland is deze richtlijn gesteld op een bedrag van €34 per dag. Sommige Vreemdelingenkamers hanteren in hun bepaling van voldoende middelen strikt het bedrag van €34, terwijl andere Vreemdelingenkamers van dit bedrag afwijken, indien zij van mening zijn dat een lager bedrag ook zou volstaan (bijvoorbeeld bij verblijf bij familie).

Het Ministerie van Justitie heeft begin april 2003 meegedeeld dat de Visadienst en het Ministerie van Buitenlandse Zaken reeds enige tijd bezig zijn om nadere beleidsregels op te stellen om de uniformiteit te waarborgen. Beleidsregels vormen ook een onderwerp voor de werkgroep die met de nieuwe visumwet bezig is.

Informatievoorziening over uitslagen bezwaar en beroep

De posten worden alleen geïnformeerd door de Visadienst als een bezwaar- of beroepszaak leidt tot een gegrondverklaring. In dat geval wordt de beschikking op bezwaar toegezonden aan de post. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat over het algemeen de posten slecht geïnformeerd blijken over de afloop van bezwaar- en beroepszaken, althans de informatie hierover niet systematisch verzamelen of vastleggen.

De Visadienst en DPV hebben nog geen evaluerend onderzoek verricht naar de oorzaken van het relatief grote aantal toegewezen bezwaar- en beroepschriften. De Algemene Rekenkamer acht dit wel van groot belang. Met behulp van de uitkomsten van een dergelijke evaluatie kan het Ministerie van Buitenlandse Zaken trends signaleren en maatregelen treffen ter verbetering van de beoordeling in eerste aanleg of het aangeven van betere of scherpere gronden voor weigering. De Visadienst houdt wel ontwikkelingen binnen de jurisprudentie gestructureerd bij. DCZ zet een databank jurisprudentie Vreemdelingenkamers op met betrekking tot visumverlening (en legalisatie).

6.4 Bezwaar en beroep in de diverse Schengenlanden

De Algemene Rekenkamer constateert met name een grote diversiteit tussen de Schengenstaten in de manier waarop een land de visumaanvraag kan weigeren en de manier waarop de vreemdeling hiertegen bezwaar kan maken. Lang niet alle Schengenlanden hoeven de weigering van een visumaanvraag te motiveren. Dit geldt voor bijvoorbeeld Duitsland, Frankrijk en Zweden. In andere landen, zoals België, zijn er hoge kosten verbonden aan het maken van bezwaar. Hierdoor geven vreemdelingen de voorkeur aan het indienen van een nieuwe aanvraag. In bijlage 4 «Bezwaarprocedures Schengenpartners» staat welke mogelijkheden tot rechtsbescherming de visumaanvrager ter beschikking staan in enkele van de ons omringende Schengenlanden (Frankrijk, België en Duitsland).

6.5 Nieuwe regelgeving

Thans werken de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Justitie aan het wetsvoorstel «Visumwet». Hierbij wordt gezien in welke mate de aanvrager moet bewijzen dat hij te goeder trouw is. Door de bewijslast

meer te verschuiven naar de aanvrager, wordt het mogelijk om een visumaanvraag minder strikt onderbouwd af te wijzen; zo ook in geval van twijfel over de goede trouw van de aanvrager.

In de aanvulling op de hoofdlijnennotitie Visumwet⁴² draagt de minister van Buitenlandse Zaken een aantal oplossingen aan voor het vinden van een adequaat evenwicht tussen het belang van rechtsbescherming van de visumaanvrager enerzijds en het belang van beheersbare bestuurslasten anderzijds.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelt bijvoorbeeld voor om te overwegen de procedure te vereenvoudigen door het bezwaar af te schaffen en rechtstreeks beroep open te stellen.

Eveneens wordt gesteld dat het afschaffen van het motiveringsvereiste ver af staat van de Nederlandse bestuurscultuur. Dit zou volgens de minister van Buitenlandse Zaken waarschijnlijk geen bijdrage leveren aan een beperking van bezwaar- en beroepslasten.

⁴² Tweede Kamer, 2000–2001, 26 106, nr. 6.

7 BINNENKOMST IN NEDERLAND

7.1 Grenscontrole bij binnenkomst

7.1.1 Buitengrenzen in Nederland

Na de inwerkingtreding van het Schengenakkoord is een begin gemaakt met het laten vervallen van de grenscontroles aan de binnengrenzen van Schengen. Nederland dient de buitengrens van Schengen te controleren via de internationale lucht- en zeehavens die in ons land zijn gevestigd.

7.1.2 Aansturing door de IND

De Directie Vreemdelingenbeleid van het Ministerie van Justitie is formeel verantwoordelijk voor het grensbewakingbeleid. De IND is formeel verantwoordelijk voor de uitvoering van het grensbewakingbeleid. Het Ministerie van Justitie heeft meegedeeld dat de IND zowel kwantitatieve als kwalitatieve prioriteiten en doelstellingen formuleert voor de taakstelling van de KMar en de Zeehavenpolitie. De controle op de uitvoering van deze taakstelling gebeurt (met name) via de planning- en controlcyclus. De IND benadrukt dat in de *praktijk* de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de grensbewaking een gedeelte is met de KMar en de Zeehavenpolitie. De IND heeft aangegeven dat zij in beperkte mate de mogelijkheid heeft om de KMar en de Zeehavenpolitie aan te sturen.

Van de kant van het Ministerie van Justitie is eind augustus 2003 melding gemaakt van een voorgenomen reorganisatie van de V&I kolom van het Directoraat Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken. Als gevolg hiervan worden strategische beleidstaken die door de IND worden uitgevoerd overgedragen aan de Directie Vreemdelingenbeleid. Indien deze reorganisatie wordt doorgevoerd komt de verantwoordelijkheid voor de grensbewaking primair te liggen bij de uitvoerende diensten KMar en Zeehavenpolitie onder aansturing van het Directoraat Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken.

7.1.3 Aantallen vreemdelingen die de grens passeren

De KMar heeft geen inzicht in de aantallen vreemdelingen die via Nederland het Schengengebied binnenkomen. De binnenkomst van de vreemdeling wordt niet in een systeem vastgelegd. De IND vraagt dit ook niet.

In 2002 hebben 672 000 opvarenden de haven van Rotterdam aangedaan. Het is onbekend hoeveel opvarenden visumplichtig waren.

7.1.4 Normen en realisatie

Luchthaven Schiphol

In een convenant tussen de KMar en de Luchthaven Schiphol is overeengekomen dat de richttijden voor grenscontroles als volgt zullen luiden:

- aankomsten van buiten Schengen: max. 10 minuten;
- aankomsten van binnen Schengen: max. 6 minuten;
- vertrekcontrole: max. 6 minuten.

De KMar heeft de norm ontwikkeld, dat 95% van alle controles binnen deze richttijden plaatsvindt. De norm voor de richttijden is op 1 juli 2003

formeel in werking getreden. Bij de controle geldt als regel voor de KMar dat zorgvuldigheid van de controle altijd prevaleert boven snelheid.

Sinds eind jaren tachtig wordt bij bepaalde risicovluchten al direct aan de gate (bij het vliegtuig in Nederland) een eerste paspoortcontrole gehouden. Deze is er vooral op gericht om het «verliezen» van reisdocumenten door potentiële asielaanvragers te verhinderen.

In 2001 is fasegewijs een verscherping van de controle ingezet, teneinde de in- en uitreiscontroles conform het gestelde in het SUO uit te voeren. Deze stapsgewijze invoering werd in december 2001 afgerond. De gebeurtenissen van 11 september 2001 houden hier geen verband mee.

Rotterdamse haven

De «controlenormen bij binnenkomst» van de Rotterdamse haven zijn vastgesteld door de IND, in samenspraak met de Zeehavenpolitie. Alle schepen en opvarenden dienen tenminste één administratieve controle te ondergaan. Tenminste 50% van alle binnenkomende schepen dienen een fysieke controle te ondergaan. Daarbij wordt de helft van de bemanning plus één gecontroleerd. In 2002 is 57% van de binnengekomen schepen gecontroleerd.

Van alle vertrekkende schepen dient volgens de controlenormen tenminste 20% fysiek gecontroleerd te worden. In 2002 is 31% van de vertrekkende schepen gecontroleerd.

Zoals uit onderstaand voorbeeld blijkt kunnen er lekken voorkomen in deze controlesystematiek.

Mensensmokkel door agentschappen

Binnen de Zeehavenpolitie is thans een onderzoek gaande naar mogelijke fraude door een agentschap met bemanningslijsten (een agentschap bemiddelt tussen werkzoekende zeelieden en rederijen die werk aanbieden). Het agentschap zou bemanningslijsten voor (niet bestaande) scheepstransporten aan de Zeehavenpolitie hebben doorgegeven. Het komt regelmatig voor dat de binnenkomst of het vertrek van een schip pas een zeer korte periode vóór vertrek bekend is. Volgens de Zeehavenpolitie maken agentschappen zeer waarschijnlijk gebruik van dit lek in de controlesystematiek.

7.1.5 Controle van documenten en de resultaten ervan

De KMar controleert de paspoorten en het visum op juistheid en echtheid met behulp van apparatuur, die bij elke balie aanwezig is. Verder controleert de KMar aan de balie of de reiziger voorkomt op de signaleringslijsten.

Controle van de overige documenten die een visumhouder moet kunnen overleggen, vindt alleen plaats bij twijfel aan de identiteit of papieren van de visumhouder.

Extra controle is mogelijk door het reisdocument (per buispost) aan het Nationaal Bureau Documenten voor te leggen. Dit bureau beschikt over infrarood apparatuur waarmee de documenten nader kunnen worden onderzocht.

Reisdocumenten van reizigers met bepaalde nationaliteiten worden door de Bijzondere Dienst⁴³ aan een nadere analyse onderworpen.

De KMar neemt valse of vervalste reisdocumenten in. In 2002 werden 185 vreemdelingen met een vals of vervalst *visum* aangehouden, alsmede 1272 vreemdelingen met een vals of vervalst *paspoort*.

⁴³ De Bijzondere Dienst is een onderdeel van de KMar dat zeer nauw samenwerkt met de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).

In 2002 is aan circa 15 000 vreemdelingen de toegang tot Nederland ontzegd. Hiervan beschikten 1798 personen over een geldig Schengenvisum. Van de 1798 personen stonden er 27 geregistreerd in het SIS als «niet tot het Schengengebied toe te laten vreemdeling». In acht gevallen is het visum verstrekt door een Nederlandse post. In de overige gevallen werden de visa afgegeven door de vertegenwoordigingen van Frankrijk (6x), Portugal (3x), Griekenland (3x), Duitsland (2x), België (1x), Italië (1x), Noorwegen (1x), Oostenrijk (1x) en Zweden (1x).

Aanhouding visumhouder op basis van signaleringslijst

Een visumhouder bleek bij aankomst op Schiphol in het SIS voor te komen met een ongewenstverklaring van Frankrijk. Dit was door de beoordelaar op de Nederlandse vertegenwoordiging niet op het aanvraagformulier vermeld, waardoor de aanvrager een visum had gekregen. Volgens het dossier vermoedde de vertegenwoordiging dat de aanvrager op het moment van behandeling van de aanvraag nog niet in SIS stond. Dit was niet meer te controleren omdat de cd-rom van het SIS was vernietigd. DPV bleek dit nog wel te kunnen nagaan. De aanvrager bleek op het moment van aanvraag in het SIS geregistreerd te zijn. Uit dit voorbeeld blijkt dat er sprake was van een fout van de Nederlandse vertegenwoordiging.

7.1.6 Stempels bij grenscontroles

Zowel bij binnenkomst als bij vertrek dient een stempel met datum op het visum aangebracht te worden⁴⁴ zodat kan worden nagegaan of de houder van het visum zich aan de visumbepalingen heeft gehouden. Het zich niet houden aan de visumbepalingen kan leiden tot een boete en kan een weigeringsgrond zijn bij latere visumaanvragen.

Volgens de KMar gebeurt het stempelen vrijwel zonder uitzondering. Een aantal ketenpartners zegt dat dit niet het geval is. Zij geven aan dat het, door de afwezigheid van een stempel, onmogelijk is om na te gaan of de houder van het visum zich aan de visumbepalingen heeft gehouden. De KMar heeft tegenover de Algemene Rekenkamer aangegeven graag informatie over het ontbreken van stempels van de ketenpartners te willen ontvangen.

De Algemene Rekenkamer merkt nog op dat het nut van stempels in paspoorten – zonder registratie van binnenkomst en vertrek in een systeem – moet worden gerelativeerd. «Kwaadwillenden» kunnen in veel visumplichtige landen eenvoudig een nieuw paspoort halen.

7.2 Visumverstrekking aan de grens

Voor opvarenden uit visumplichtige landen is de Zeehavenpolitie gemachtigd visa te verstrekken. In 2002 ging het om bijna 7400 visa. De regel is dat een visum voor een zo kort mogelijke periode wordt afgegeven.

Ook de KMar is gemachtigd om visa bij de grens te verstrekken. In 2002 ging het om ruim 12 000 visa. Het betreft hier voor het overgrote deel zeelieden (95%) die aanmonsteren op een schip in (vooral) de Rotterdamse en Amsterdamse haven.

De KMar registreert de gegevens van de visumaanvrager en de afhandeling van de aanvraag in het eigen systeem (PAS). Dit systeem sluit niet aan op de systemen van de ketenpartners. Dit bemoeilijkt de communi-

⁴⁴ Artikel 2.1.4 en 2.1.5 van de Gemeenschappelijke Visuminstructie (GVI).

catie met ketenpartners (zoals de Zeehavenpolitie en de Nederlandse posten in het buitenland).

De KMar geeft aan dat het PAS dringend aan vernieuwing toe is. Er vindt intern overleg plaats over de mogelijkheid van een nieuw systeem. De beslissing hierover was in maart 2003 nog niet genomen.

De Zeehavenpolitie werkt aan een nieuw geautomatiseerd systeem. Dit systeem zal worden gebruikt (medio 2003) voor de vastlegging en controle van gegevens van zeevarenden (visumplichtig *en* niet-visumplichtig).

8 VERBLIJF IN NEDERLAND

8.1 Aantallen onbekend

De Vreemdelingendiensten hebben geen inzicht in het aantal vreemdelingen dat zich bij hen behoort te melden bij binnenkomst.

Van de houders van een Schengenvisum meldt zich in ieder geval minder dan een kwart. Naar schatting van vier regiokorpsen varieert het aantal, van 9% tot 25%.

Vreemdelingen die zich aanmelden worden geregistreerd in het (decentrale) Vreemdelingen Administratie Systeem. De Vreemdelingendiensten zijn zonder uitzondering zeer negatief over hun systeem. Ze werken aan een nieuw systeem. De termijn waarbinnen dit wordt gerealiseerd was in maart 2003 nog onbekend.

Het is niet mogelijk de gegevens van de eigen regio te vergelijken met die van andere regio's of om gegevens van andere regio's op te vragen. Hierdoor was het ook niet mogelijk om de Algemene Rekenkamer cijfers te verschaffen over de aanmeldingen. De IND vraagt hier overigens ook niet naar.

8.2 Extra aantekening

De visumafgevende instanties maken regelmatig gebruik van de bevoegdheid om een aantekening te plaatsen in het reisdocument omtrent aanmelding in persoon bij de Vreemdelingendienst.⁴⁵ De Nederlandse ambassade in Suriname tekent dit bijvoorbeeld in bijna alle gevallen in het paspoort aan.

De Algemene Rekenkamer is bij wijze van proef nagegaan in hoeverre de meldplicht daadwerkelijk is nagekomen indien deze extra aantekening door de post gemaakt is. De steekproef betrof 52 personen die zich expliciet moesten melden in 26 gemeenten bij de Vreemdelingendiensten van 18 regiokorpsen.

De 18 Vreemdelingendiensten hebben een verzoek om informatie van de Algemene Rekenkamer ontvangen. Tien Vreemdelingendiensten hebben geantwoord dat van de 42 vreemdelingen die zich moesten melden er 14 dit niet hebben gedaan en 28 wel.

Overigens ondernemen sommige Vreemdelingendiensten initiatieven om het aantal aanmeldingen te verhogen.

Initiatieven effectuering meldplicht

De Vreemdelingendienst Amsterdam is er toe overgegaan een sanctie te heffen op niet-melden. Deze sanctie, een boete van €49, wordt alleen opgelegd aan vreemdelingen uit bepaalde landen.

8.3 Meldplicht door hotels

Indien de visumhouder logeert in een hotel dient dit hotel het verblijf te registreren en door te geven aan de Vreemdelingendienst. Deze gegevens worden niet door de Vreemdelingendiensten verzameld. Verder vindt ook geen toezicht plaats op het naleven van de registratieplicht door hotels.

⁴⁵ Artikel 4.49 Vreemdelingenbesluit 2000.

8.4 Toezicht op verblijfhoudende vreemdelingen

De Vreemdelingendiensten dienen toezicht te houden op vreemdelingen. Ook het toezicht wordt uitgevoerd binnen de algemene beleidsmatige verantwoordelijkheid van de IND.

In de praktijk stellen de Vreemdelingendiensten prioriteiten op basis van de beschikbare menskracht.

Het toezicht door de Vreemdelingendiensten op visumhoudende vreemdelingen is minimaal te noemen. De Vreemdelingendiensten geven aan dat er alleen een onderzoek naar vreemdelingen wordt ingesteld als expliciete signalen daartoe aanleiding geven. Tenminste twee van de tien bezochte posten hebben echter tegenover de Algemene Rekenkamer verklaard dat afgegeven signalen niet worden opgepakt. Dit werkt averechts op de motivatie van de posten om de terugkeer van de visumhouders te controleren als de mogelijkheid zich daartoe voordoet.

9 VERTREK EN TERUGKEER

9.1 Afmelden

Volgens voorschrift van de IND dient de Vreemdelingendienst aan de vreemdeling die zich aanmeldt een zogenoemde afmeldkaart te verstrekken. De vreemdeling dient deze kaart bij het verlaten van Nederland af te geven aan de ambtenaar belast met de grensbewaking. Deze ambtenaar dient een uitreisstempel op de kaart te plaatsen en deze kaart te retourneren naar de betreffende Vreemdelingendienst.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat slechts enkele Vreemdelingendiensten de afmeldkaart verstrekken aan vreemdelingen die zich bij aankomst melden.

Melden bij terugkeer

De Vreemdelingendienst van het Korps Rotterdam-Rijnmond verstrekt aan de vreemdelingen die zich aanmelden een kaart. Van de kaarten komt 50 à 60% terug bij de Vreemdelingendienst Rotterdam. De Vreemdelingendienst onderneemt overigens geen actie als een kaart niet terugkomt.

De Vreemdelingendienst van de regio Kennemerland geeft eveneens afmeldkaarten af. Deze Vreemdelingendienst stelt wel een onderzoek in, wanneer de afmeldkaart niet door de vreemdeling wordt ingeleverd bij vertrek.

De Algemene Rekenkamer heeft geen kwantitatieve gegevens kunnen krijgen over nog openstaande kaarten.

Op basis van de schattingen en beschikbare gegevens van de Vreemdelingendiensten wordt echter duidelijk dat er zeer beperkt zicht is op het aantal visumhoudende vreemdelingen dat Nederland verlaat. De Vreemdelingendiensten hebben geschat dat het zicht op 75% tot 91% van de visumhoudende vreemdelingen ontbreekt. Slechts 9% tot 25% meldt zich bij binnenkomst. Volgens schatting wordt aan 10% van de visumhoudende vreemdelingen een afmeldkaart verstrekt. Van deze groep mensen is bekend dat zij in Nederland zijn en waar zij, volgens opgaaf, verblijven. Van de 10% die zich heeft aangemeld, retourneert slechts 50% tot 60% de afmeldkaart. De Algemene Rekenkamer constateert op basis van deze gegevens dat er maar van 5% tot 6% van de visumhoudende vreemdelingen bekend is dat zij Nederland hebben verlaten. Dit betekent dat van ongeveer 17 000 personen van de ruim 330 000 visumhouders bekend is dat zij zijn teruggekeerd.

9.2 Vertrek

Uit de praktijk blijkt dat systematische controle op tijdig vertrek vrijwel onmogelijk is. Er vindt geen registratie plaats van de instroom van visumhoudende vreemdelingen. Vervolgens vindt bij het aflopen van de visumtermijn geen (automatische) signalering plaats.

Bij vertrek moet de KMar controleren of een uitreizende vreemdeling zich aan de termijn van het visum heeft gehouden. Indien de termijn met zeven dagen is overschreden kan een sanctie worden opgelegd. Hij moet hiervoor nagaan of en wanneer de vreemdeling zich heeft gemeld. Ook de verblijfplaats zou bij de Vreemdelingendienst bekend moeten zijn. Het verzamelen van deze informatie is dermate moeilijk en tijdrovend dat het voor de KMar niet uitvoerbaar is.

Door de gebrekkige naleving van de meldplicht en de tekortkomingen in de registratiesystemen is het niet mogelijk om aan deze aanvullende eisen van het Openbaar Ministerie (OM) te voldoen en blijken overtreders niet beboet te worden.⁴⁶

9.3 Boetes door OM

In het verlengde hiervan is de Algemene Rekenkamer bij haar onderzoek aangelopen tegen een verschil in beleid van de verschillende parketten van het OM. Van de KMar werd vernomen dat in de zeehavens een boete wordt opgelegd indien wordt vastgesteld dat de termijn van het visum verlopen is. De hoogte zou per zeehaven verschillen.

De Algemene Rekenkamer heeft op 10 februari 2003 aan de Afdeling bestuurlijk-juridische zaken van het OM de vraag gesteld of deze verschillen tussen de parketten daadwerkelijk bestaan. Het gaat met name over de verschillen tussen de hoogte van de boetes en de aard van de bewijslast. Eind april 2003 heeft deze afdeling bevestigd dat er inderdaad verschillen bestaan maar dat inmiddels een landelijke norm is geformuleerd. Deze norm, onder het voorbehoud van de te volgen procedure, zal per 1 januari 2004 in werking treden.

9.4 Systemen posten

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat Nederlandse posten in een aantal gevallen een terugmeldplicht opleggen aan de vreemdeling. Deze plicht is overigens niet in de regelgeving vastgelegd. Er is echter geen sprake van een systematische controle door de posten op de terugkeer van vreemdelingen. Het Ministerie van Justitie heeft in april 2003 meegedeeld, dat de terugmeldplicht wordt geëvalueerd.

9.5 Garantstelling

Indien een vreemdeling niet over voldoende middelen van bestaan beschikt om zijn verblijf te bekostigen is het nodig dat een Nederlandse ingezetene zich garant stelt. Op basis van de Vreemdelingencirculaire 2000 kan dit gebeuren door het deponeren van een garantiesom of door een verklaring van garantstelling voor de kosten. Dit betekent dat de garantsteller garant staat voor de kosten tot een maximumbedrag. De regelgeving stelt niet dat de garantsteller ook garant staat voor de tijdige terugkeer van de visumhouder.

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de garantstelling niet te gelde wordt gemaakt indien de visumhouder met een verlopen visum in Nederland verblijft en ook niet wordt ingezet als drukmiddel voor de naleving van de visumvoorwaarden.

De Algemene Rekenkamer concludeert hieruit dat de drempel om garant te staan laag is. Volgens de Algemene Rekenkamer dient te worden gezocht naar mogelijkheden om de garantstellers daadwerkelijk financieel aan te spreken.

⁴⁶ Het Openbaar Ministerie te Haarlem werkt aan een verbeterde regeling. Een beleidsvoorstel ligt inmiddels bij het College van Procureurs-Generaal.

Garantstelling familiebezoek

De meeste visumaanvragers uit landen als Suriname, Turkije en Marokko gaan op familiebezoek. Voor het leeuwendeel van deze aanvragers staat een familielid garant. Ongeveer 20% van de aanvragers vergt nadere aandacht bij hun aanvraag. Zoals jongeren zonder baan, gezin en nauwelijks sociale bindingen in hun eigen land. De post beschouwt deze aanvragers (impliciet) als een risicogroep. Als een (familie) relatie in Nederland voor iemand uit een risicogroep garant wil staan is het zeer moeilijk om de aanvrager te weigeren op basis van de weigeringsgrond «twijfel aan terugkeer».

Een gunstig voorbeeld vormt de procedure die de Zeehavenpolitie volgt. Rederijen bij wie zeelieden in dienst zijn, dienen vooraf een borgsom te storten voor zeelieden die in Rotterdam aan- of afmonsteren en bijvoorbeeld via Schiphol in- of uitreizen.

De borgsom kan oplopen tot € 4500 per zeeman, afhankelijk van het land van herkomst en de termijn van het visum.

Wanneer een zeeman zich niet in Rotterdam op zijn schip meldt dan wel niet via Luchthaven Schiphol uitreist, worden de kosten op de rederij verhaald. Volgens de Zeehavenpolitie doen dergelijke gevallen zich sporadisch voor. In die gevallen zijn de kosten vrijwel altijd met succes op de garantsteller verhaald.

Om de effectuering van garantstellingen systematisch mogelijk te maken is het van belang dat het toezicht op verblijf en met name op het tijdig vertrek sterk wordt verbeterd. Hierdoor zou de garantstelling in principe kunnen worden gebruikt als drukmiddel richting vreemdeling en garantsteller.

9.6 Registratie uitzetting

Het is van groot belang dat uitgezette vreemdelingen in het VIS worden geregistreerd. De uitwisseling van gegevens tussen de KMar en de posten verliep tot en met 2001 slecht. In 2002 heeft al een verbetering plaatsgevonden in de informatie-uitwisseling. Deze verloopt echter nog verre van vlekkeloos. Ten aanzien van onder andere uit te zetten Marokkanen, Turken en Surinamers had DPV met de KMar de afspraak gemaakt dat hun uitzetting zou worden gemeld aan de Nederlandse post. Voor Marokko betrof het maandelijks tussen de 40 en 50 personen.

Uit het onderzoek is gebleken dat de informatie over de uitzettingen ten onrechte aan de honorair-consul van Nederland in Casablanca is verstuurd en dat de Nederlandse ambassade te Rabat deze gegevens nooit heeft ontvangen. De persoonsgegevens ten aanzien van deze uitzettingen zijn dan ook nooit in het VIS opgenomen.

De informatievoorziening tussen de KMar en de posten verloopt ongestructureerd. De KMar geeft aan dat de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland over uitzettingen worden geïnformeerd. De Nederlandse posten geven echter aan dat dit niet in alle gevallen of onvolledig gebeurt. Van de kant van de KMar wordt geklaagd over geringe terugkoppeling door posten.

10 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

10.1 Conclusies

De Nederlandse visumketen voor zogenaamde Schengenvisa (maximaal 90 dagen) functioneert ontoereikend. Dit geldt ook voor de MVV's. De wisselende kwaliteit van uitvoering van aanvragen en toekenning voornamelijk op de Nederlandse posten in het buitenland in combinatie met het vrijwel afwezig zijn van enige informatie over binnenkomst en slechts incidenteel toezicht op verblijf en vertrek van visumhouders vergt een strakker en transparanter ontwerp, stroomlijning en harmonisatie. De visumketen biedt thans onvoldoende garanties voor het beperken van veiligheidsrisico's en risico's voor niet-tijdig vertrek, en daarmee voor illegaal verblijf in Nederland respectievelijk het Schengengebied. Onduidelijk is in hoeverre de andere belangen (zoals zakelijke, culturele en wetenschappelijke contacten) wél toereikend bediend worden.

De Algemene Rekenkamer baseert deze hoofdconclusie op de navolgende deelconclusies:

- De wet- en regelgeving in Schengenverband is dusdanig geformuleerd, dat Schengenlanden verschillende interpretaties kunnen hanteren;
- De Schengenregelgeving is in Nederland nog onvoldoende uitgewerkt;
- Ketenpartners in Nederland en daarbuiten geven ieder een eigen invulling aan de wettelijke eisen en de gemaakt uitvoeringsafspraken;
- De rechtsbescherming van visumaanvragers verschilt sterk tussen de Schengenlanden. In veel landen ligt de bewijslast bij de aanvrager van het visum. In Nederland ligt de motivering tot weigering veel meer bij de verstrekker van het visum. Hierdoor is het voor Nederland moeilijker een visum te weigeren dan voor andere Schengenlanden. Dit werkt rechtsongelijkheid in de hand;
- Een risicoanalyse voor de nationale veiligheid en het risico van illegaal verblijf in relatie tot visumverlening ontbreekt. Daardoor ontbreekt eveneens een planmatige aanpak voor het minimaliseren van deze risico's;
- De informatie- en registratiesystemen in de gehele visumketen zijn ontoereikend. Daardoor ontbreekt de mogelijkheid om op basis van een gestructureerd plan een toezichtregime te ontwerpen om de risico's zo goed mogelijk te beheersen aangaande de binnenkomst, het verblijf en het vertrek van een visumhouder. Van bij benadering slechts 6% van de visumhouders wordt ook daadwerkelijk vastgesteld dat ze ons land verlaten na afloop van de geldigheidsduur van het visum.

10.2 Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt aan, dat de Schengenregelgeving in Nederland nader wordt uitgewerkt en dat er zo nodig binnen het Schengenverband afspraken worden gemaakt over de interpretatie van de regelgeving. Bij een aanvraagstroom van 400 000 per jaar zijn heldere en toepasbare criteria hoogst noodzakelijke voorwaarden.

Duidelijkheid over de regelgeving kan ook voorkomen dat ketenpartners ieder een eigen invulling geven aan de wettelijke eisen en de uitvoeringsafspraken.

Het verdient naar mening van de Algemene Rekenkamer ook aanbeveling om maatregelen op de ruim geformuleerde wetgeving in relatie tot de

mate van rechtsbescherming te treffen, zodat het weigeren van een visum beter mogelijk wordt. Tevens verdient het aanbeveling om binnen het Schengenverband uniforme afspraken te maken over de mate van rechtsbescherming van visumaanvragers.

Een betere samenwerking tussen de Schengenpartners in de aangesloten landen, op basis van duidelijke wet- en regelgeving, verdient aanbeveling om het instrument visumverlening effectief te laten zijn. Daartoe zijn toereikende informatie- en registratiesystemen onontbeerlijk. Ditzelfde geldt voor het toezicht op de binnenkomst, het verblijf en het (tijds) vertrek van een visumhouder. De Algemene Rekenkamer beveelt aan zorg te dragen voor het zodanig op orde brengen van het administratieve proces, opdat op basis van een gestructureerd plan een toezichtregime ontworpen kan worden dat de risico's zo goed mogelijk beheerst. Het Project Coördinatie Vreemdelingenketen is daarbij een goed begin.

In het kader van het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in de tweede helft van 2004 zijn de Nederlandse posten in het buitenland voorzitter van het Schengenoverleg ter plaatse. Het verdient aanbeveling deze voorzitterschappen in alle visumplichtige landen over de wereld vanuit Nederland gestructureerd vorm te geven en de kans te benutten voor meer internationale stroomlijning, harmonisatie en informatievoorziening.

11 REACTIE BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

11.1 Inleiding

Het conceptrapport is voor commentaar voorgelegd aan de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, en ter kennisgeving aangeboden aan de minister van Defensie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De reacties van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zijn in dit hoofdstuk opgenomen. De beide andere ministers hebben het rapport voor kennisgeving aangenomen.

11.2 De minister van Buitenlandse Zaken

De minister van Buitenlandse Zaken antwoordt in zijn brief van 29 augustus 2003 dat de uitkomst van het onderzoek, zoals verwoord in de samenvatting, zeer herkenbaar is en dat hij deze in grote lijnen kan delen. De bevindingen van de Algemene Rekenkamer onderschrijven de reeds ingeslagen weg die moet leiden tot een efficiëntere samenwerking met de ketenpartners in Nederland, de totstandkoming van de Visumwet, de ontwikkeling van betere informatie- en automatiseringssystemen en een verdere harmonisatie van beleid en uitvoeringspraktijk tussen de Schengenstaten. In die zin beschouwt de minister het rapport derhalve als een steun voor de uitgezette beleidslijnen en activiteiten ten aanzien van visumverlening.

De minister kan zich in grote lijnen aansluiten bij de hoofdconclusie van de Algemene Rekenkamer dat de Nederlandse visumketen ontoereikend functioneert. Hij meent echter dat de Algemene Rekenkamer een vertekend beeld geeft door de problematiek voornamelijk aan de Nederlandse posten in het buitenland toe te schrijven. De posten moeten in het kader van visumverlening onder meer toetsen of een vreemdeling niet kan worden beschouwd als een gevaar voor openbare orde, de nationale veiligheid of de internationale betrekkingen van één der Overeenkomst sluitende partijen alvorens ze toegang tot Nederland kunnen verlenen. Dat de aard en mate van de genoemde risico's per post verschillen, onderschrijft de Algemene Rekenkamer in het rapport. De toetsing is een toetsing vooraf, terwijl met name ten aanzien van deze aspecten pas na binnenkomst in Nederland of het Schengengebied, en uitgaande van voldoende toezicht op de activiteiten van visumplichtige vreemdelingen in Nederland, met zekerheid vastgesteld kan worden of vreemdelingen daadwerkelijk geen gevaar voor de nationale veiligheid en openbare orde hebben opgeleverd. De vreemdeling die voornemens is illegaal in Nederland te verblijven dan wel terroristische activiteiten te ontplooiën, zal er alles aan doen om deze voornemens te verhullen. Dit laat volgens de minister onverlet dat een strakker en transparanter ontwerp, stroomlijning en harmonisatie, waarbij aan de Nederlandse posten in het buitenland meer inzicht gegeven kan worden op het vervolgtraject in de visumketen, leidt tot een betere kwaliteit van de toetsing vooraf van de aanvragen op eventueel gevaar van de nationale veiligheid en openbare orde. Ter verkrijging van dit inzicht onderhoudt het Ministerie van Buitenlandse Zaken contact met de ketenpartners die de bedoelde expertise op het gebied van het tegengaan van illegale immigratie en handhaven van de nationale veiligheid kunnen leveren. Zo heeft de minister van Buitenlandse Zaken de minister van Binnenlandse

Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht om de mogelijkheid te onderzoeken profielen aan te leveren in het kader van de nationale veiligheid van de visumverlening.

Daarnaast heeft het ministerie onder meer een aantal risicoposten geïdentificeerd waarvoor sedert 2000 jaarlijks een bijeenkomst wordt georganiseerd. Tijdens die bijeenkomsten wordt ervaring, kennis en best practices gedeeld met de hoofden van de visumafdelingen, de beleidsafdeling van het ministerie en de ketenpartners. Het ministerie onderzoekt of er voor een aantal van deze best practices een juridische basis kan worden gecreëerd in de Visumwet of lagere regelgeving.

Het doet dit onderzoek samen met Justitie en Vreemdelingenzaken en Integratie. Daarbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan het opleggen van een terugmeldplicht op de ambassade na terugkeer in het land van herkomst.

Samenwerking met de andere Schengenstaten ten aanzien van bestrijding van illegale immigratie en terrorisme is volgens de minister van belang. Deze samenwerking vindt niet alleen plaats in de raads werkgroep «Visa», maar ook in de raads werkgroepen «Grenzen», «Migratie» en «Terrorismebestrijding». De minister benadrukt dat hieruit ook blijkt dat visumverlening slechts één van de middelen is die de overheid ten dienste staat bij de bestrijding van illegale immigratie en de handhaving van nationale veiligheid. Het rapport van de Algemene Rekenkamer kan door zijn strekking naar de mening van de minister tot gevolg hebben dat te veel het zwaartepunt wordt gelegd op visumverlening bij de bestrijding van illegale immigratie en de handhaving van nationale veiligheid. Ook onder de vreemdelingen die op grond van hun nationaliteit niet aan de visumverlening zijn onderworpen, kunnen zich immers terroristen bevinden.

Voorts reageert de minister op de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de wetgeving in Schengengebied dusdanig geformuleerd is dat Schengenstaten verschillende interpretaties kunnen hanteren. De minister merkt op dat de wijze waarop de SUO en de GVI zijn geformuleerd, enerzijds de mogelijkheid biedt om de bepalingen toe te passen binnen de kaders van nationale wetgeving van alle overeenkomstsluitende partijen en af te stemmen op de lokale omstandigheden in de staten waar de visumplicht geldt. Anderzijds bestaat de verplichting tot stroomlijning, harmonisatie en informatie-uitwisseling. Ten aanzien van dit laatste voert het ministerie, zowel in EU verband als op het niveau van diplomatieke en consulaire beroepspos ten, periodiek overleg tussen de vertegenwoordigers van de overeenkomstsluitende partijen. De minister onderkent het belang dat de Algemene Rekenkamer ziet in harmonisatie, en hij zegt toe dat dit ook onder het komend Nederlandse voorzitterschap de nodige aandacht zal krijgen.

De minister onderkent al geruime tijd dat de Schengenregelgeving nog onvoldoende is uitgewerkt in de nationale wetgeving van Nederland. Samen met Justitie werkt het ministerie sinds een jaar hard aan de totstandkoming van de Visumwet. Doel van de Visumwet is het juridisch verankeren van internationaal en nationaal visumbeleid. Ook de nationale uitwerking van de Schengenregelgeving en de aspecten waarin de SUO niet voorziet, zullen volgens de minister in de Visumwet geregeld worden. Bij de Visumwet zal de formele bevoegdheid voor visumverlening aan de minister voor V&I worden toebedeeld, langs de lijnen als neergelegd in de aanvulling op de «Hoofdlijnen notitie Visumwet». De minister voor V&I wordt dan de verantwoordelijke, coördinerende minister in de vreemdelingenketen. De minister van Buitenlandse Zaken verwacht dat dit

binnen de vreemdelingenketen de eenduidigheid ten aanzien van wettelijke eisen en uitvoeringsafspraken ten goede zal komen. Hij streeft ernaar om in de loop van 2003 een ontwerp Visumwet te hebben dat aan de ministerraad kan worden aangeboden.

Daarna reageert de minister op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer dat er zonedig binnen het Schengenverband afspraken worden gemaakt over de interpretatie van de regelgeving. Hij vermeldt dat hieraan op EU-niveau in werkgroepen en via consulaire samenwerking aandacht wordt geschonken. Deze afstemming in Schengenverband zal volgens de minister overigens ook tijdens en na de totstandkoming van de Visumwet noodzakelijk blijven.

De minister vermeldt dat de SUO en de GVI niet voorzien in het aspect van rechtsbescherming voor visumaanvragers. Vanwege de grote verschillen tussen EU/Schengenlanden in de wetgeving ten aanzien van rechtsbescherming is verdere harmonisatie van dit aspect van visumverlening volgens de minister tot op heden niet haalbaar gebleken. Hij vermeldt daarbij dat hij in het kader van de totstandkoming van de Visumwet streeft naar een goede balans tussen rechtsbescherming, bestuurslast en de nationale en internationale belangen die met visumverlening gediend zijn.

De minister onderschrijft de aanbeveling dat een betere samenwerking tussen de Schengenpartners in de aangesloten landen op basis van duidelijke wet- en regelgeving nodig is om het instrument visumverlening effectief te laten zijn. Hij tekent aan dat door de Veiligheidsdienst Buitenlandse Zaken dreigingsanalyses over illegale immigratie en de nationale veiligheid in relatie tot visumverlening worden opgesteld voor de veiligheid van de Nederlandse post in het buitenland. Wat de informatie- en registratiesystemen betreft verwacht de minister dat het nieuw Visuminformatiesysteem (NVIS), dat in voorbereiding is, informatie over visumaanvragers, die eerder, bij welke post dan ook hun aanvraag hebben ingediend voor alle posten toegankelijk is. Ook het meerdere keren voorkomen van dezelfde referent in Nederland zal gemeld kunnen worden. Daarnaast zal de mogelijkheid van het opnemen van biometrische kenmerken van visumaanvragers deel uit gaan maken van het NVIS. Door de eenduidige identificatie van visumaanvragers kan misbruik, beter dan thans het geval is inzichtelijk worden gemaakt. Het NVIS zal worden gekoppeld aan andere relevante systemen van de ketenpartners via de BVV. In Schengenverband bestaan eveneens plannen van in gebruik name van een centrale voorziening met vreemdelingengegevens die door alle Schengenstaten gevoed zal moeten worden. Hiertoe is inmiddels een werkgroep opgericht, waar alle Schengenstaten in zijn vertegenwoordigd.

11.3 De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deelt de Algemene Rekenkamer op 29 augustus 2003 mee met belangstelling kennis te hebben genomen van de inhoud van het rapport. Zij onderschrijft de hoofdconclusie aangaande het ontoereikend functioneren van de visumketen. Zij plaatst hierbij de kanttekening dat de visumplicht slechts één van de instrumenten is binnen een breder beleid om veiligheidsrisico's en risico's van illegaal verblijf tegen te gaan. Visumplicht kan daarom slechts in beperkte mate garanties bieden voor het beperken van deze risico's. Zij benadrukt het belang van een integraal beleid inzake het tegengaan van illegale immigratie en de bestrijding van terrorisme zich

richtend op zowel visumplichtige als niet-visumplichtige vreemdelingen. Zij wijst erop dat er, zeker wanneer het gaat om de bestrijding van terrorisme, moet worden voorkomen dat de nadruk teveel op één bepaalde categorie personen wordt gelegd.

De risico's voor illegale immigratie zijn mede bepalend om bepaalde landen aan de visumplicht te onderwerpen. Zij benadrukt dat de lijst met visumplichtige landen in Schengenverband wordt opgesteld (en na periodieke evaluatie door de Schengenlanden waar nodig bijgesteld). Het is daarom belangrijk te onderkennen dat de meest effectieve oplossing van bepaalde problemen met beleid ten aanzien van de visumplicht (bijvoorbeeld met regelgeving) niet op nationaal niveau moet worden gezocht maar op het niveau van het Schengenverband.

De minister is het volledig eens met de conclusie dat de wet- en regelgeving in Schengenverband dusdanig geformuleerd is, dat Schengenlanden verschillende interpretaties kunnen hanteren. Zij stelt echter ook dat er in voorkomende gevallen in Schengenverband bewust gekozen is voor een zodanig ruime formulering, dat er ruimte is voor nadere invulling op nationaal niveau. Zo laat de Schengenregelgeving de mogelijkheid open om de begrippen openbare orde en nationale veiligheid op nationaal niveau in te vullen. Met betrekking tot de visumplicht is dit van belang omdat bij visumverlening in het individuele geval wordt beoordeeld of er sprake is van een gevaar voor deze openbare orde of nationale veiligheid.

Voorts reageert de minister op de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de Schengenregelgeving in Nederland nog onvoldoende is uitgewerkt en dat de ketenpartners in Nederland en daarbuiten ieder een eigen invulling geven aan de wettelijke eisen en de gemaakte uitvoeringsafspraken. Volgens haar is die conclusie te stellig en algemeen geformuleerd.

De Schengenregelgeving is op punten gedetailleerd uitgeschreven en bindend voor alle Schengenlanden. Slechts daar waar deze regelgeving ruimte laat kan nationale uitwerking plaatsvinden. Deze ruimte zal waar nodig worden ingevuld in de Visumwet en lagere regelgeving. De minister verwacht dat de verschillen in interpretatie van deze regelgeving door de ketenpartners sterk zal verminderen.

De minister wijst erop dat binnen Schengenverband reeds overleg plaatsvindt over de interpretatie van de Schengenregelgeving. De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer aangaande heldere en toepasbare criteria wordt gedeeld en zal worden meegenomen bij de totstandkoming van de Visumwet en de daarbij behorende lagere regelgeving.

De minister is het eens met de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat er tussen de Schengenlanden verschillen te constateren zijn in de rechtsbescherming van visumaanvragers. Dit heeft te maken met het feit dat de rechtsbescherming een nationale aangelegenheid is. Zij wijst erop dat er binnen het Nederlandse rechtsbestel geen sprake is van rechtsongelijkheid.

Zij benadrukt dat de ongelijke rechtsbescherming specifiek betrokken is bij de uitwerking van de Visumwet. Een speciale interdepartementale werkgroep «Rechtsbescherming» onderzoekt de mogelijkheden. Daarbij wordt tevens onderzocht in hoeverre in de Visumwet de bewijslast omgekeerd kan worden. Het is volgens de minister momenteel niet

mogelijk om in Schengenverband uniforme afspraken te maken over de rechtsbescherming, aangezien dit een nationale aangelegenheid betreft.

De minister reageert ook op de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat een risicoanalyse voor de nationale veiligheid en het risico van illegaal verblijf in relatie tot visumverlening ontbreekt, waardoor eveneens een planmatige aanpak voor het minimaliseren van deze risico's ontbreekt. Zij stelt dat de Schengenvisumplicht is ingesteld om Schengenbreed illegale immigratie tegen te gaan. Het proces van visumverlening en de bestaande regelgeving besteden naar haar mening wel degelijk planmatig aandacht aan het beperken van de risico's van illegaal verblijf en nationale veiligheid. Met betrekking tot het risico voor de nationale veiligheid hebben de AIVD en de IND op 17 juni 2003 een convenant gesloten met betrekking tot de wederzijdse verstrekking van gegevens op basis waarvan risicoanalyses kunnen worden opgesteld.

Tot slot onderschrijft de minister de conclusie dat de informatie- en registratiesystemen in de gehele visumketen ontoereikend zijn. Daardoor ontbreekt de mogelijkheid om op basis van een gestructureerd plan een toezichtregime te ontwerpen om de risico's zo goed mogelijk te beheersen aangaande de binnenkomst, het verblijf en het vertrek van de visumhouder.

Zij wijst er op dat er in internationaal verband wordt gewerkt aan een verbetering van het Europese visuminformatiesysteem (VIS). Met dit systeem krijgen alle Schengenlanden inzage in alle verleende en geweigerde visa. De beschikbaarheid van deze informatie is van groot belang bij de beslissing op visumaanvragen en zal naar verwachting ook misbruik tegengaan. Dit systeem zal tevens een koppeling krijgen met het nieuwe Schengeninformatiesysteem (SIS II). In het SIS kunnen alle Schengenlanden personen signaleren ten behoeve van toegangsweigerings, omdat zij een bedreiging vormen voor de openbare orde of veiligheid.

Omdat een Schengenvisum het recht geeft aan een vreemdeling om in beginsel overal het Schengengebied in en uit te reizen, is het realiseren van een sluitend Schengenbreed systeem voor de registratie van de binnenkomst en vertrek van visumhouders zeer complex, aldus de minister.

Op nationaal niveau is recentelijk de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV) in gebruik genomen ter verbetering van de landelijke registratie en identificatie van vreemdelingen en van uitwisseling van gegevens tussen de organisaties in de vreemdelingenketen. De minister verwacht dat de BVV en het nieuwe VIS in Schengenverband een verbetering tot stand brengen in de administratie van de vreemdeling, inclusief de registratie van de visumplichtige. Dit draagt bij aan een beter toezicht op de binnenkomst, het verblijf en het vertrek van de (visumplichtige) vreemdelingen.

Tot slot wijst de minister op een pilotproject betreffende registratie van biometrische gegevens voor visa kort verblijf. De minister verwacht dat de inreiscontrole door deze ontwikkelingen op termijn (na invoering) effectiever kan worden.

Ten aanzien van het toezicht op vreemdelingen, is het project Reguliere toelating en Intensivering Toezicht van belang. De overheveling van de reguliere toelatingstaken van de politie naar de IND, maakt het mogelijk dat de politie het operationeel vreemdelingentoezicht gaat intensiveren. Het doel is om het binnenlands toezicht op vreemdelingen te versterken, illegaal verblijf te ontmoedigen, en niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen daadwerkelijk te verwijderen. Bij vreemdelingen die criminele feiten hebben begaan, dient, conform het huidige beleid, te

worden beoordeeld of en zo ja, welke vreemdelingrechtelijke consequenties hieraan kunnen worden verbonden. Hieronder vallen dus ook de visumplichtige vreemdelingen. De minister verwacht dat het aantal voorstellen tot ongewenst verklaringen hierdoor zal toenemen.

In verband met de Algemene Rekenkamer gedeelde zorg voor de verbetering van het (administratieve) proces van visumverlening en andere toelatingsprocedures wijst de minister op de voorbereidingen die zijn gestart om de coördinerende activiteiten van het Project Coördinatie Vreemdelingenketen structureel binnen het departement van Justitie onder te brengen.

Tot slot benadrukt de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie dat de beleidscoördinatie ten aanzien van het EU-voorzitterschap, waar dit het visumbeleid betreft, behoort tot de portefeuille van de minister van Buitenlandse Zaken.

11.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

Een visum is een individueel document. Beslissingen ten aanzien van individuen vragen van nature om maatwerk. Zeker als er zulke tegenstrijdige belangen aan verbonden zijn als enerzijds het faciliteren van zakelijke, sportieve, culturele en wetenschappelijke doelen en anderzijds het verkleinen van veiligheidsrisico's en het tegengaan van illegaal verblijf.

De Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Justitie (Vreemdelingenzaken en Integratie) worstelen vanzelfsprekend met deze belangen. Uiteindelijk zullen ze in één beslissingsprocedure ondergebracht moeten worden. Onvermijdelijk daarbij is dat de beslisstappen in Den Haag in een gestructureerd besluitvormingspad moeten samenkomen. Als dat niet gebeurt, exporteert Den Haag in feite het vraagstuk van de twee tegenstrijdige belangen naar de posten in het buitenland, die dan belast worden met het verzoenen van de twee invalshoeken. Dat kan niet de bedoeling zijn. Zeker niet waar, hoe individueel de beslissing per keer ook is, het geheel in feite een «bulk»-proces is met ruim 400 000 beslissingen per jaar.

Uit de reacties van de bewindspersonen blijkt wel de worsteling met het probleem, maar een geoperationaliseerde aanpak met een concreet tijdpad is er (nog) niet.

Sommige onderdelen van de Rijksdienst – bijvoorbeeld de Belastingdienst – zijn meer gewend om beslissingen ten aanzien van individuen om te zetten in gestructureerde besluitvormingspaden. Het kan volgens de Algemene Rekenkamer zin hebben om van deze ervaring gebruik te maken. Zo zouden de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Vreemdelingenzaken en Integratie op korte termijn een basisontwerp kunnen opstellen dat gedurende het Nederlandse EU-voorzitterschap op alle posten met de Schengenpartners kan worden besproken.

Bijlage 1**Visumplichtige landen⁴⁷***Visumplichtige landen voor het Schengengebied (stand 2002)*

Afganistan	Albanië	Algerije
Angola	Antigua & Barbuda	Armenië
Azerbeidjan	de Bahama-eilanden	Bahrein
Bangladesh	Barbados	Belarus
Belize	Benin	Bhutan
Birma (zie Myanmar)	Bosnië-Herzegovina	Botswana
Burkina Faso	Burundi	Cambodja
Centraal Afrikaanse Republiek	China (Volksrepubliek)	Colombia
Comoren	Congo Democratische Republiek	Congo (Brazzaville)
Cuba	Djibouti	Dominica
Dominicaanse Republiek	Ecuador	Egypte
Equatoriaal Guinee	Eritrea	Ethiopië
Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië-Montenegro)	Fiji eilanden	Filipijnen
Gabon	Gambia	Georgië
Ghana	Grenada	Guinee
Guinee-Bissau	Guyana	Haiti
India	Indonesië	Irak
Iran	Ivoorkust	Jamaica
Jemen	Jordanië	Kaapverdië
Kameroen	Kazachstan	Kenia
Kirgizië	Kiribati	Koeweit
Laos	Lesotho	Libanon
Liberia	Libië	Macedonië
Madagascar	Malawi	Maldiven
Mali	Marokko	Marshall Eilanden
Mauritanië	Mauritius	Micronesia
Moldavië	Mongolië	Mozambique
Myanmar (voorheen Birma)	Namibië	Nauru
Nepal	Niger	Nigeria
Noord-Korea	Noordelijke Marianen	Oeganda
Oekraïne	Oezbekistan	Oman
Pakistan	Palau	Papoea Nieuw Guinea
Peru	Qatar	Russische Federatie
Rwanda	Saint Kitts en Nevis	Saint Lucia
Saint-Vincent en de Grenadines	Salomons Eilanden	Saoedi-Arabië
São Tomé en Príncipe	Senegal	Seychellen
Sierra Leone	Soedan	Somalië
Sri Lanka	Suriname	Swaziland
Syrië	Tadzjikistan	Taiwan
Tanzania	Thailand	Togo
Tonga	Trinidad Tobago	Tsjaad
Tunesië	Turkije	Turkmenistan
Tuvalu	Verenigde Arabische Emiraten	Vanuatu
Vietnam	West-Samoa	Zambia
Zimbabwe	Zuid-Afrika	

Luchthaventransit visumplichtige nationaliteiten (2002)

Afghanistan	Angola	Bangladesh
DR Congo	Eritrea	Ethiopië
Ghana	Guinee	Irak
Iran	Nigeria	Pakistan
Sierra Leone	Soedan	Somalië
Sri Lanka	Syrië	

⁴⁷ Bron Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Tijdpad toetreding Schengenstaten

In maart 1995 is de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst (SUO) in werking getreden, waardoor de personencontrole aan de binnengrenzen van zeven van de tien Schengenlanden kwam te vervallen. Deze landen waren op dat moment: België; Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Portugal en Spanje.

Per 1 december 1997 werd de SUO ook van kracht voor Italië, Oostenrijk en gedeeltelijk voor Griekenland, waar de binnengrenscontrole werd gehandhaafd. Volledige deelname van Griekenland (afschaffing van de binnengrenscontrole) vond plaats in maart 2000.

Vanaf maart 2001 maken ook Denemarken, Finland, en Zweden, alsmede de niet EU-lidstaten Noorwegen en IJsland deel uit van het Schengen-gebied.

Met uitzondering van Groot-Brittannië en Ierland zijn thans alle EU-lidstaten tot Schengen toegetreden.

(Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken)

Verschillen in dossiers visumaanvragers

- De reconstructiemogelijkheden van de beslissing over de verlening/weigering achteraf op basis van de dossiers van de aanvragers zijn in het algemeen beperkt.
- De posten gaan verschillend om met het bewaren van (kopie)-documenten in de dossiers.
- Uit sommige dossiers blijkt, dat de documenten wel gezien zijn door de baliemedewerker, maar niet in het dossier zijn opgenomen.
- Sommige posten bewaren een uitdraai uit het VIS in het dossier, terwijl dit op andere posten niet wordt gedaan.
- In weinig dossiers worden verslagen van gehouden interviews aangetroffen.
- In de dossiers is niet altijd vast te stellen, wie de autorisatie heeft gedaan; ook is het «parafencircuit» (van loketmedewerker, beoordelaar, beslisser, autorisatie) vaak niet meer te volgen.
- Voor sommige categorieën aanvragers worden meer documenten gevraagd dan voor andere.
- Soorten reisdoelen verschillen sterk per post. Dit is alleen uit de dossiers vast te stellen en niet uit het VIS. Uit sommige dossiers was het reisdoel niet meer te reconstrueren.
- De gehele afwikkeling van een aanvraag (inclusief de voorlegging in Nederland) is uit de dossiers op de post niet te volgen.
- Uit de dossiers blijkt, dat de doorlooptijden per post en per aanvraag sterk wisselen; grote uitschieters komen voor, ook zonder voorlegging. Verder verlengt voorlegging de doorlooptijd aanzienlijk. De bezetting van de visumafdeling is van grote invloed op de doorlooptijd. Deze kan in de tijd sterk wisselen.
- De posten gebruiken verschillende aanvraagformulieren. Ook na de invoering van het Schengenformulier per 1 januari 2003 bestaan er per post aanpassingen (vooral in de lay-out). Dit gebeurt met toestemming van DPV. Ook andere Schengenposten wijken af van het formulier.
- De documenten die de posten gebruiken voor de voorlichting van de aanvragers worden per post ontworpen en zijn vooral eigen initiatief van de post; de aanpak van de voorlichting per post is verschillend.
- In gevallen waarin dit wel nodig is ontbreken soms garantstellingen.
- Garantstellingen zijn niet uniform van model (er is wel een model garantstelling voorhanden).

Bezwaarprocedures Schengenpartners*Frankrijk*

De weigering van een visumaanvraag wordt niet in alle gevallen gemotiveerd. Of de afwijzing deugdelijk gemotiveerd moet worden hangt vooral samen met de hoedanigheid van de aanvrager. Een afwijzing moet gemotiveerd worden – behalve wanneer de veiligheid van de staat in het geding is – als de aanvraag afkomstig is van:

- een begunstigde van het gemeenschappelijke recht;
- een familielid van een Frans staatsburger; een werknemer die al toestemming heeft om in Frankrijk te werken;
- een vreemdeling geregistreerd in het SIS;
- een vreemdeling, in het genot van een uitkering als gevolg van een bedrijfsongeval of een beroepsziekte opgelopen tijdens het beroepsmatig uitoefenen van activiteiten in Frankrijk;
- een vreemdeling die gediend heeft in ofwel het Franse leger ofwel een geallieerd leger;
- een vreemdeling met vluchtelingenstatus;
- een student ingeschreven (en geaccepteerd) bij een onderwijsinstelling in Frankrijk.

Bij elke weigering, met of zonder motivering, kan in beroep worden gegaan. De volgende mogelijkheden doen zich daarbij voor:

- administratief beroep of een gratieverzoek (bij de ondertekenaar van de negatieve beschikking) of een beroep langs hiërarchische lijn (bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken);
- administratief beroep gericht tegen machtsmisbruik in te dienen bij de bezwaarcommissie visumweigeringen.

België

In België kan een visumaanvrager in het buitenland een bezwaarschrift richten aan de Raad van State. Deze mogelijkheid is vastgelegd in de Belgische Vreemdelingenwet van 1980.

Het verzoek moet binnen 90 dagen na de weigering, of 120 dagen als de belanghebbende zich in het buitenland bevindt, aanhangig worden gemaakt. Het inschakelen van een advocaat (gevestigd te Brussel) is verplicht.

Mede als gevolg van de zwaarte van de procedure en de eraan verbonden kosten wordt weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid en geeft de aanvrager er doorgaans de voorkeur aan om een nieuwe aanvraag in te dienen.

Duitsland

Visumaanvragen die niet voor inwilliging in aanmerking komen, worden in eerste aanleg schriftelijk geweigerd, zonder motivering. De aanvrager die zich niet met de beslissing kan verenigen, kan bij de desbetreffende vertegenwoordiging schriftelijk bezwaar aantekenen.

Indien de vertegenwoordiging het bezwaar niet tot voldoening van de aanvrager afhandelt, wordt alsnog een formele, gemotiveerde beschikking verstrekt, onder vermelding van de beroepsmogelijkheid. Tegen deze beschikking kan binnen dertig dagen bij het Federale Verwaltungsgericht in Berlijn beroep worden ingesteld.

Bijlage 5

Afkortingen en begrippen

AIVD	Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BVV	Basis Voorziening Vreemdelingenketen
CONVOS	Naam van het registratiesysteem van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, hierin wordt alle informatie uit het VIS samengevat en eventueel doorgezonden naar de Visa-dienst
DCZ	Directie Consulaire Zaken (Ministerie van Buitenlandse Zaken)
DPV	Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken (Ministerie van Buitenlandse Zaken)
DVB	Directie Vreemdelingenbeleid (Ministerie van Justitie)
GVI	Gemeenschappelijke Visum Instructie
V&I	Vreemdelingenzaken en Integratie
IND	Immigratie en Naturalisatiedienst (Ministerie van Justitie)
KMar	Koninklijke Marechaussee (Ministerie van Defensie)
MVV	Machtiging tot Voorlopig Verblijf
NRI	Dienst Nationale Recherche Informatie
NSIS	Nationaal Schengen Informatie Systeem
PCV	Project Coördinatie Vreemdelingenketen
Posten	De diplomatieke en consulaire beroepsposen
SIS	Schengen Informatie Systeem
SUO	Schengen Uitvoeringsovereenkomst
TBV	Tussentijdse Berichten Vreemdelingencirculaire
VIS	Visum Informatie Systeem

Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie ministers	Nawoord Algemene Rekenkamer
De Nederlandse visumketen functioneert ontoereikend. De wisselende kwaliteit van uitvoering van aanvragen en toekenning voornamelijk op de Nederlandse posten in het buitenland in combinatie met het vrijwel afwezig zijn van enige informatie over binnenkomst en slechts incidenteel toezicht op verblijf en vertrek van visumhouders vergt een strakker en transparanter ontwerp, stroomlijning en harmonisatie. De visumketen biedt thans onvoldoende garanties voor het beperken van veiligheidsrisico's en risico's voor niet-tijdig vertrek, en daarmee voor illegaal verblijf in Nederland respectievelijk het Schengengebied. Onduidelijk is in hoeverre de andere belangen (zoals zakelijke, culturele en wetenschappelijke contacten) wél toereikend bediend worden.	Zie onderstaand	Zie onderstaand	
De wetgeving in Schengengebied is dusdanig geformuleerd, dat Schengenlanden verschillende interpretaties kunnen hanteren.	In het kader van het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in de tweede helft van 2004 verdient het aanbeveling deze voorzitterschappen te benutten in alle visumplichtige landen over de wereld vanuit Nederland gestructureerd vorm te geven en de kans te benutten voor meer internationale stroomlijning, harmonisatie en informatievoorziening.	(BZ): Harmonisatie zal onder het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2004 de nodige aandacht krijgen.	
De Schengenregelgeving is in Nederland nog onvoldoende uitgewerkt. Ketenpartners in Nederland en daarbuiten geven ieder een eigen invulling aan de wettelijke eisen en de gemaakte uitvoeringsafspraken.	De Algemene Rekenkamer beveelt aan, dat de Schengenregelgeving in Nederland nader wordt uitgewerkt en dat er zonedig binnen het Schengenverband afspraken worden gemaakt over de interpretatie van de regelgeving. Bij een aanvraagstroom van 400 000 per jaar zijn heldere en toepasbare criteria hoogst noodzakelijke voorwaarden. Duidelijkheid over de regelgeving kan ook voorkomen dat ketenpartners ieder een eigen invulling geven aan de wettelijke eisen en uitvoeringsafspraken.	(BZ): De nationale uitwerking van aspecten waarin SUO niet voorziet regelen in Visumwet. V&I wordt verantwoordelijk en coördinerend minister in de vreemdelingenketen inclusief visumverlening. In 2003 ontwerp Visumwet naar ministerraad. Afspraken over interpretatie van regelgeving op EU-niveau via werkgroepen en consulaire samenwerking. (V&I): Uitwerking Schengenregelgeving in Visumwet en lagere regelgeving. Traject in werking. Heldere en toepasbare criteria worden meegenomen. Overleg over interpretatie Schengenregelgeving binnen reguliere Europese overlegstructuren	Tegenstrijdige belangen onderbrengen in één beslissingsprocedure. Beslissingen over individuen inpassen in «bulk»-proces (ruim 400 000 beslissingen per jaar). Beslisstappen centraal in Den Haag structureren in besluitvormingspad. Gebruik maken van ervaringen met dit type procesontwerpen elders binnen de Rijksdienst. Op korte termijn basisontwerp opstellen dat gedurende het Nederlandse EU-voorzitterschap op alle posten met de Schengenpartners besproken kan worden.

Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie ministers	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>De rechtsbescherming van visumaanvragers verschilt sterk tussen de Schengenlanden. In veel landen ligt de bewijslast bij de aanvrager van het visum. In Nederland ligt de motivering tot weigering veel meer bij de verstrekker van het visum. Hierdoor is het voor Nederland moeilijker een visum te weigeren dan voor andere Schengenlanden. Dit werkt rechtsongelijkheid in de hand.</p>	<p>Het verdient naar de mening van de Algemene Rekenkamer aanbeveling om maatregelen op de ruim geformuleerde wetgeving in relatie tot de mate van rechtsbescherming te treffen, zodat het weigeren van een visum beter mogelijk wordt. Tevens verdient het aanbeveling om binnen het Schengenverband uniforme afspraken te maken over de mate van rechtsbescherming van visumaanvragers.</p>	<p>(BZ): In de Visumwet streven naar goede balans tussen rechtsbescherming, bestuurslast en nationale en internationale belangen die met visumverlening gediend zijn.</p> <p>(V&I): Specifiek betrokken bij uitwerking Visumwet. Interdepartementale werkgroep rechtsbescherming onderzoekt mogelijkheden waaronder het omdraaien bewijslast. Uniforme afspraken binnen Schengenverband over rechtsbescherming niet mogelijk. Betreft een nationale aangelegenheid.</p>	
<p>Een risicoanalyse voor de nationale veiligheid en het risico van illegaal verblijf in relatie tot visumverlening ontbreekt. Daardoor ontbreekt eveneens een planmatige aanpak voor het minimaliseren van deze risico's. De informatie- en registratiesystemen in de gehele visumketen zijn ontoereikend. Daardoor ontbreekt de mogelijkheid om op basis van een gestructureerd plan een toezichtregime te ontwerpen om de risico's zo goed mogelijk te beheersen, aangaande de binnenkomst, het verblijf en het vertrek van een visumhouder. Van bij benadering slechts 6% van de visumhouders wordt ook daadwerkelijk vastgesteld dat ze ons land verlaten na afloop van de geldigheidsduur van het visum.</p>	<p>Een betere samenwerking tussen de Schengenpartners in de aangesloten landen, op basis van duidelijke wet-en regelgeving, verdient aanbeveling om het instrument visumverlening effectief te laten zijn. Daartoe zijn toereikende informatie- en registratiesystemen onontbeerlijk.</p> <p>Ditzelfde geldt voor het toezicht op de binnenkomst, het verblijf en het (tijds) vertrek van een visumhouder.</p> <p>De Algemene Rekenkamer beveelt aan zorg te dragen voor het zodanig op orde brengen van het administratieve proces, opdat op basis van een gestructureerd plan een toezichtregime ontworpen kan worden dat de risico's zo goed mogelijk beheerst. Het Project Coördinatie Vreemdelingenketen is daarbij een goed begin.</p>	<p>(BZ): Veiligheidsdienst BZ maakt dreigingsanalyses over illegale immigratie en de nationale veiligheid in relatie tot visumverlening voor de veiligheid van Nederlandse posten in het buitenland. NVIS (in voorbereiding): informatie over aanvragers voor alle posten toegankelijk, mogelijkheid opnemen biometrische kenmerken. NVIS zal worden gekoppeld aan andere relevante systemen van de ketenpartners via de BVV.</p> <p>In Schengenverband plannen in gebruikname centrale voorziening met vreemdelingengegevens. Hiertoe is een werkgroep opgericht.</p> <p>(V&I): Onderzoekt opnemen van biometrische gegevens in visa. Binnen Schengenverband wordt gewerkt aan visum informatie-systeem (VIS) waarmee Schengenlanden inzage krijgen in alle verleende en geweigerde visa.</p> <p>Operationeel vreemdelingen-toezicht wordt geïntensiveerd door illegaal verblijf te ontmoeden en niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen te verwijderen.</p> <p>IND en AIVD hebben in 2003 convenant gesloten voor wederzijdse verstrekking van gegevens waarmee risicoanalyses kunnen worden opgesteld.</p>	