



Aan
Van
Via
Kopie aan
Afgestemd met

M

Bescherming persoonlijke levenssfeer

Bescherming persoonlijke levenssfeer

TER BESLISSING

Datum
6 maart 2024
Onze Referentie
Min-BuZa.2024.20522-11
Opgesteld door

Uiterlijk bij

Plandatum/Deadline Kamer

Binnengekomen op
20 oktober 2023

nota

Kamervragen D66 / verstrekken documenten onderzoek
bias algoritme IOB/BAO aan TK

Aanleiding

- Kamervragen van het Lid Dekker-Abdulaziz (D66) met betrekking tot het statistisch validatieonderzoek naar een mogelijke *bias* in het algoritme dat wordt gebruikt bij de behandeling van aanvragen kort verblijf visa (IOB – Informatie Ondersteund Beslissen).
- Tevens is een verzoek op grond van de Wet Open Overheid met betrekking tot dit onderzoek ontvangen. Hierover wordt u separaat geïnformeerd.
- Naar dit onderwerp loopt ook een onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). De AP heeft naast dossieronderzoek gedurende 5 dagen in de periode van 6 november tot 12 december 2023 een onderzoek ter plaatse bij het ministerie uitgevoerd. Naar verwachting zal het concept eindrapport/nota van bevindingen van de AP in het najaar van 2024 gereed zijn.

Geadviseerd besluit

- Uw goedkeuring van bijgesloten beantwoording van de Kamervragen.
- Uw akkoord met het aan de Kamer verstrekken van de documenten waarnaar in de beantwoording wordt verwezen. Aangezien een aantal passages niet openbaar kan worden gemaakt, worden gelakte documenten meegezonden. Deze documenten zullen, ongelakt, vertrouwelijk bij de Kamer ter inzage worden gelegd. Daartoe strekt bijgevoegde aanbiedingsbrief.

Kernpunten

In de antwoorden op de Kamervragen wordt aangegeven dat:

- het ministerie van Buitenlandse Zaken een statistisch validatieonderzoek (bias-toets) heeft laten uitvoeren, waaruit blijkt dat bij de toepassing van IOB t.b.v. kort verblijf visa (KVV) *biases* op twee manieren kunnen optreden: (i) in de wijze waarop beslismedewerkers gebruik maken van het door middel van IOB gegenereerd ondersteunend behandeladvies; en (ii) in het algoritme zelf.
- de eventuele *bias* in *het gebruik* van het advies sinds de toepassing van IOB bij KVV-aanvragen door het ministerie voortdurend is gemonitord, waarbij gebleken is dat het onderliggende algoritme niet leidt tot hogere weigeringspercentages en een zogeheten ‘*confirmation bias*’ niet optreedt;
- het ministerie statistische validatieonderzoeken (*bias-scans*) heeft laten uitvoeren door twee externe en onafhankelijke partijen;
- het ministerie in eerste instantie het Rijks ICT Gilde (RIG) een opdracht heeft

- verstrekt om een dergelijk onderzoek uit te voeren. Het RIG is echter afgeweken van de door BZ gestelde onderzoeksvraag, waardoor het ministerie het eindrapport van dit instituut niet heeft kunnen accepteren;
- vanwege het tekort schietende rapport van het RIG het ministerie een andere externe partij, i.c. het Canadese SigmaRed Technologies, heeft verzocht een onderzoek te doen naar een eventuele *bias* in het bij IOB gebruikte algoritme. De conclusie daarvan is dat er geen sprake is van onevenredige discriminatie op basis van leeftijd, burgerlijke staat of geslacht.

Datum

6 maart 2024

Onze Referentie

Min-BuZa.2024.20522-11

Toelichting

Informatie Ondersteund Beslissen en onderzoek AP

Het vroegtijdig onderkennen van potentiële kansen en risico's van aanvragers KVV is essentieel voor het goed uitvoeren van de verantwoordelijkheden en wettelijke verplichtingen die BZ heeft binnen de migratieketen. In het kader van data gedreven werken maakt BZ ter ondersteuning van het beoordelingsproces bij aanvragen voor KVV sinds 2015 gebruik van IOB. De applicatie die in dat kader wordt toegepast heet de 'Buitenlandse Zaken Analyse Omgeving' (BAO). De BAO adviseert, met gebruikmaking van een algoritme (in feite een beslisboom), de beslismedewerkers over de intensiteit van het (dossier)onderzoek bij aanvragen voor KVV. Daartoe worden *tracks* (*fast, regular of intensive*) vastgesteld aan de hand van een wegingsmodel met daarin data over de aanvrager zelf, de referent, en/of de werkgever, alsmede een profiel op basis van 59 maanden visa-aanvragen. Een advies voor een bepaalde *track* heeft aldus alleen betrekking op (de intensiteit van) het beoordelingsproces en geeft uitdrukkelijk géén antwoord op de vraag of een visum al dan niet moet worden verstrekt. Dat besluit wordt altijd door de beslismedewerkers genomen, op basis van het gehele dossier, waarbij een weigering alleen mogelijk is op basis van wettelijk vastgestelde weigeringsgronden (i.c. de EU Visumcode).

Op 20 oktober 2022 heeft de AP verzocht om informatie over dit proces, met name over de manier waarop bij de profilering door het algoritme gebruik wordt gemaakt van het persoonsgegevens nationaliteit. Op basis hiervan heeft de AP op 21 september 2023 een formeel onderzoek naar de werking van IOB/BAO aangekondigd, in het bijzonder naar de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens daarin. De AP heeft naast dossieronderzoek gedurende 5 dagen in de periode van 6 november tot 12 december 2023 een onderzoek ter plaatse bij BZ uitgevoerd. Naar verwachting zal het concept eindrapport/nota van bevindingen van de AP in het najaar van 2024 gereed zijn.

BZ heeft, naast de eigen constante monitoring, door externe deskundigen in kaart laten brengen of sprake is van een rechtmatige gegevensverwerking en of er sprake is van enige *bias* in de profielen bij het gebruik van IOB/BAO, dan wel in de wijze waarop beslismedewerkers omgaan met deze profielen. Daartoe heeft HDCV inmiddels een aantal externe adviezen ingewonnen. In eerste instantie bij het bureau Privacy Management Partners (PMP), dat met name heeft onderzocht of er een afdoende juridische grondslag bestaat voor de wijze waarop binnen IOB/BAO risicoanalyse en profilering plaatsvindt. Deze vraag werd bevestigend beantwoord.

Naast bovengenoemde second opinion, heeft BZ ook nog de visie van andere materiedeskundigen ingeroepen, onder wie de Landsadvocaat. Aan hen is gevraagd te beoordelen in hoeverre het gebruik van het gegeven nationaliteit

relevant, noodzakelijk en proportioneel is binnen IOB/BAO. De conclusies luiden dat er (i) een wettelijke grondslag is voor het gebruik van nationaliteit binnen IOB; (ii) verwerking van gegevens over nationaliteit nodig is vanwege zwaarwegende algemene belangen en om te voldoen aan een volkenrechtelijke verplichting en dat (iii) het maken van onderscheid naar nationaliteit bij de beoordeling van een visumaanvraag noodzakelijk en proportioneel is en niet als discriminatie kan worden gekwalificeerd.

Datum

6 maart 2024

Onze Referentie

Min-BuZa.2024.20522-11

Statistische validatieonderzoeken (bias-scans)

In het PMP-rapport werd aangegeven dat zonder nader statistisch validatieonderzoek niet kan worden vastgesteld of er een *bias* in het algoritme zit. Vervolgens is aan het Rijks ICT Gilde (RIG) de opdracht verstrekt om een dergelijk nader onderzoek te uit te voeren. BZ heeft het eindrapport van dit instituut niet geaccepteerd, omdat het RIG is afgeweken van de door BZ gestelde onderzoeksvraag. Het onderzoek richtte zich op een mogelijke bias tussen het BAO profiel en de uiteindelijke beslissing van de beslismedewerker. Dit onderdeel van het proces wordt door BZ zelf al voortdurend gemonitord. Verder zijn er, om een mogelijke bias te meten, aannames gedaan die niet stroken met de feitelijke werkwijze van de BAO/IOB. Zo werd gesteld dat de door deze applicatie geadviseerde *track* weergeeft of een KVV-aanvraag bonafide (*fast track*) of malafide (*intensive track*) is en respectievelijk dus goed- of afgekeurd zou moeten worden. Dit is niet juist; de geadviseerde *track* zegt hier niets over. Een *track* heeft alleen betrekking op de te verwachten intensiteit van het dossieronderzoek en geeft geen duiding aan het uiteindelijke besluit. Indien een *track* wel leidend zou worden komt dat in feite neer op een vorm van automatische besluitvorming waarvan BZ juist expliciet wil wegblijven en waarvoor de BAO dus ook niet ontwikkeld is. Daar komt bij dat het advies uit de BAO/IOB sowieso niet aangevoerd kan en mag worden als weigeringsgrond voor een visum. Deze gronden zijn limitatief vastgelegd in de EU-Visumcode.

Het RIG concludeerde bovendien dat het feit dat beslissingen op visumaanvragen niet in lijn zijn met het *track*-advies zou kunnen duiden op een *confirmation bias* bij de beslismedewerker. Dat is niet het geval; uit het feit dat de uiteindelijke beslissing van de beslismedewerker niet 1-op-1 een samenvalt met het advies uit de BAO/IOB, blijkt dat de beslismedewerker niet blind vaart op dat advies.

Vanwege het tekort schietende rapport van het RIG heeft het ministerie een andere externe partij, i.c. het Canadese SigmaRed Technologies, verzocht een onderzoek te doen naar een eventuele *bias* in het bij IOB/BAO gebruikte algoritme. SigmaRed heeft daartoe statistische *bias* tests uitgevoerd. De conclusie daarvan is dat er geen sprake is van onevenredige discriminatie op basis van leeftijd, burgerlijke staat of geslacht. Wel werd geconstateerd dat aanvragen met een Jemenitische nationaliteit (0,121% van alle aanvragen) een ongelijksoortige vertegenwoordiging in de profielen hebben ten opzichte van het aantal aanvragen¹. Voor de overige nationaliteiten werd geen *bias* vastgesteld.

¹ Visumaanvragen met de Jemenitische nationaliteit bevatten, naast een hoog weigeringspercentage, ook hoge percentages 'hits' op de lijsten van ketenpartners. Deze is voor alle lijsten gezamenlijk 2.46%, tegenover een gemiddelde van 0.63% voor alle andere nationaliteiten. De lijst die hierbij de grootste onevenredigheid aangeeft is de bron: 'IND asiel na visum kort verblijf', die laat zien dat een relatief groot aandeel van toegewezen visumaanvragen met Jemenitische nationaliteit, na het verstrijken van hun kortverblijfsvisum, over blijken te gaan tot het aanvragen van asiel (2.02% tegenover een gemiddelde van 0.17% voor alle andere nationaliteiten samen). Deze relatief grote discrepantie tussen de Jemenitische- en alle andere nationaliteiten, lijkt een duidelijke aanleiding te zijn waarom de Jemenitische nationaliteit in onevenredige mate voorkomt in de risicoprofielen, in vergelijking tot hun weigeringspercentage.

Daarnaast is onlangs door externe deskundige een *bias* experiment uitgevoerd, waaruit bleek dat er geen sprake is van beïnvloeding van de beslismedewerkers door het behandeladvies dat IOB/BAO voor een aanvraag geeft. Het rapport van dit onderzoek is eveneens bijgevoegd.

Datum

6 maart 2024

Onze Referentie

Min-BuZa.2024.20522-11