

Vergaderjaar 2021–2022

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2904

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2022

In de Regeling van Werkzaamheden d.d. 10 mei 2022 verzocht de Vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid om een reactie op de berichtgeving omtrent het risicomodel erkend referenten, voorafgaand aan het Commissiedebat vreemdelingen- en asielbeleid d.d. 22 juni 2022 (Handelingen II 2021/22, nr. 77, Regeling van Werkzaamheden). Met deze brief kom ik op dat verzoek terug.

Allereerst hecht ik eraan te benadrukken dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) niet op deze manier informatie over de samenstelling van bedrijfsbesturen had moeten verzamelen. Ik betreur het dat registratie ondanks eerdere signalen niet is stopgezet. Graag maak ik van de mogelijkheid gebruik om het risicomodel erkend referenten nader toe te lichten.

Nederland kent een snelle, efficiënte en toegankelijke procedure om toegang te verlenen aan kennismigranten. Die procedure staat open voor bedrijven die door de IND als referent zijn erkend, en aldus beoordeeld zijn als betrouwbare partner. Indien een bedrijf of organisatie het erkend referentschap heeft verkregen, worden aanvragen van individuele kennismigranten die zij in Nederland willen laten werken in beginsel binnen twee weken afgehandeld, zonder indiening van onderliggende stukken. De procedure wordt zeer gewaardeerd, door zowel bedrijven als kennismigranten. Erkend referenten hebben naast rechten ook plichten. De IND heeft de wettelijke taak erop toe te zien dat die plichten worden nageleefd. Daarnaast gelden de voorwaarden voor een verblijfsvergunning op grond van de kennismigrantenregeling. Erkend referenten zien er zelf grotendeels op toe dat aan die voorwaarden wordt voldaan, maar dit wordt ook gecontroleerd door de IND.

Om de beschikbare capaciteit voor controle en handhaving gericht in te kunnen zetten, is vanaf 2014 tot mei 2021 een risicomodel erkend referenten gebruikt. Dit gaf een inschatting welke bedrijven een verhoogd

risico vormden op niet-naleving van de regels. Een hoge risicoscore had gevolgen voor de behandeling van de erkend referent en diens verblijfsaanvragen. Een hoog risicopercentage betekende in de praktijk dat de medewerkers de status van het erkend referentschap of individuele verblijfsaanvragen scherper beoordeelden, bijvoorbeeld door het opvragen van aanvullende documentatie. Het risicomodel bevatte alleen kenmerken van bedrijven, niet van personen. Het risico werd bepaald aan de hand van vier indicatoren: de omvang van het bedrijf, het type branche, het al dan niet in bezit zijn van een website en het al dan niet in het bezit zijn van een bedrijfspand. De uitkomst van het algoritme werd beoordeeld door een IND-medewerker. Het ging dus niet om een geautomatiseerd risicomodel.

Naast de vier indicatoren die het algoritme vormden en bepalend waren voor de risicoscore van de erkend referent, waren er overige indicatoren die werden opgeslagen voor mogelijk toekomstige analyses. Destijds was het idee dat het algoritme mogelijk ooit aangepast zou kunnen worden op basis van aanvullende informatie uit de indicatoren. In de praktijk blijkt dat er nooit een aanpassing van het algoritme heeft plaatsgevonden.

Eén van die indicatoren, die wel werd geregistreerd maar niet werd gebruikt, was de samenstelling van het bedrijfsbestuur. Daarbij kon gekozen worden uit: Nederlands, Westers, niet-Westers, of een combinatie van deze drie. «Bestuurd door een rechtspersoon» en «niet te achterhalen» waren ook keuzemogelijkheden. De beslismedewerker baseerde zijn keuze op basis van gegevens uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. De afkomst van individuele bestuursleden is nooit geregistreerd.

Het besluit om met het risicomodel te gaan werken kwam voort uit de behoefte om een inschatting te kunnen maken bij welke bedrijven een verhoogd risico lag op niet-naleving van relevante regelgeving. En om de mogelijkheid die de Wet modern migratiebeleid biedt – een aanvraag om een verblijfsvergunning volledig te toetsen indien dit nodig wordt geacht – zo efficiënt mogelijk in te kunnen zetten.

In 2017 adviseerde de afdeling Juridische Zaken van de IND in een interne notitie om te stoppen met het risicomodel. Daarbij ging zij expliciet in op de indicator bestuursamenstelling. Destijds werd te weinig urgentie gevoeld om uitvoering te geven aan dit advies, omdat er in praktijk niet met deze indicator werd gewerkt. De IND is in mei 2021 wel gestopt met het gebruik van het risicomodel. Het stoppen met het risicomodel is mede ingegeven door extra alertheid en urgentie naar aanleiding van de aanscherping van AVG-vereisten en de uitkomsten de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Ook was er een intern onderzoek naar de technische aspecten van het model, dat bijdroeg aan de beslissing om te stoppen. Er was in 2021 geen aanleiding om hier breed over te communiceren, omdat het model geen gevolgen heeft gehad voor de besluiten die de IND heeft genomen en dus niet raakt aan de aanvragen van de klant.

Met de stopzetting van het risicomodel erkend referenten in mei 2021 wordt ook de samenstelling van het bedrijfsbestuur niet meer geregistreerd. De geregistreeerde gegevens zijn niet meer toegankelijk voor IND-medewerkers en verwijzingen naar het risicomodel in bijvoorbeeld procesbeschrijvingen en documenten in de IND-systemen worden verwijderd. De IND kan het risicomodel, en hiermee ook de gegevens over de samenstelling van het bedrijfsbestuur, niet volledig verwijderen omdat

in de op de Archiefwet gebaseerde selectielijst¹ bepaald is dat de formele bewaartermijn voor dit risicomodel 50 jaar is.

Tot slot wil ik aangeven dat werken met risicoprofielen een standaard werkwijze is in alle vormen van toezicht, handhaving en fraude-opsporing. Zeker in de migratieketen kan het daarbij noodzakelijk zijn om – binnen de (wettelijke) kaders – gebruik te maken van verschillen in nationaliteit. Evenwel trekt de IND lering uit deze casus, en kijkt op dit moment extra kritisch naar zijn processen. Voor het toezicht op erkend referenten geldt dat, in het kader van het programma Informatie Gestuurd Werken, wordt gewerkt aan een nieuw risicomodel, dat ziet op mogelijke overtreding van de plichten en dat alleen gebruikt gaat worden bij de selectie van de te onderzoeken bedrijven. Dit model wordt op dit moment door TNO onderzocht op mogelijke bias. De privacy office en interne auditdienst van de IND zijn bij de ontwikkeling van het model betrokken. Nadat het onderzoek van TNO is afgerond, verwacht de IND het risicomodel te kunnen gaan toepassen. TNO zal blijven monitoren op mogelijk ongewenste bias tijdens het gebruik van dit model.

Voor het overige verwijs ik graag naar de beantwoording van de schriftelijke vragen gesteld door de leden Leijten en J. van Dijk (beiden SP), ingezonden op 11 mei (Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3263) en de vervolgvragen van het lid Mutluer (PvdA), ingezonden op 12 mei (Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3262). In deze antwoorden ga ik mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in op de werking van het risicomodel, de indicator bestuursaansluiting, de handelwijze van de IND, alsook de bredere context van het gebruik van risicomodellen binnen de rijksoverheid en de uitvoering van enerzijds de motie Azarkan c.s., anderzijds de moties Marijnissen c.s. en Klaver c.s.²

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

¹ Staatscourant 2021, nr. 17848-1, blz. 88.

² Kamerstuk 35 510, respectievelijk nr. 33, nr. 21 en nr. 16.