

Vergaderjaar 2023–2024

30 573

Migratiebeleid

30 821

Nationale Veiligheid

Nr. 211

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2024

Hierbij informeer ik uw Kamer, mede namens de Ministers van Economische Zaken en Klimaat, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Justitie en Veiligheid, over de voortgang van de uit te werken maatregelen omtrent het erkend referentschap in relatie tot nationale veiligheid en de daar aanpalende maatregelen in relatie tot uitleenconstructies en individuele migranten.

Inleiding

Arbeids- en kennisgerelateerde verblijfsregelingen zijn in het leven geroepen om de Nederlandse kenniseconomie te stimuleren en hoogwaardige kenniswerkers aan te trekken en te behouden. Tegelijkertijd kunnen deze regelingen ook risico's met zich meebrengen. Statelijke actoren zetten steeds vaker economische instrumenten in om hun eigen (geopolitieke) doelen te behalen. Een deel hiervan is gericht op het al dan niet heimelijk verkrijgen van hoogwaardige kennis en technologie via Nederlandse bedrijven in topsectoren en kennisinstellingen. Met die verworven kennis of technologie kunnen staten bijvoorbeeld hun militaire capaciteiten uitbreiden of risicovolle strategische afhankelijkheden creëren die voor Nederland onwenselijk zijn. Het kabinet acht het dan ook noodzakelijk risico's in dit verband te mitigeren en deze dreiging zo goed mogelijk te ondervangen door aanvullende maatregelen te treffen.

Een van de mogelijke manieren om toegang te verkrijgen tot Nederland is via arbeids- en kennisgerelateerde verblijfsregelingen. Ook houdt dit verband met de bedrijven zelf die erkend referent zijn. Erkend referenten zijn bedrijven die door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) het erkend referentschap hebben verkregen, waarmee ze een versnelde en vereenvoudigde verblijfsaanvraag voor een kennismigrant kunnen indienen. Deze erkende bedrijven kunnen mogelijk worden gebruikt of misbruikt door statelijke actoren om gemakkelijker verblijf in Nederland voor derdelanders te verwerven. Middels deze weg zouden dan bijvoor-

beeld ongewenste (inlichtingen)activiteiten kunnen worden ontplooid, onder andere in sectoren waar kennis over sensitieve technologieën aanwezig is.

Momenteel wordt door onder meer het Ministerie van Justitie en Veiligheid (DG Migratie en de NCTV), het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, alsmede de IND en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten gezamenlijk onderzocht hoe ongewenste kennis- en technologieoverdracht via bedrijven, onder meer via individuele migranten en bedrijven die erkend referent zijn, kan worden tegengegaan en de hierbij komende risico's kunnen worden gemitigeerd. Hiermee wordt ook verdere opvolging gegeven aan de motie van het voormalig lid Wiersma (VVD)¹ en het vertrouwelijke dreigingsbeeld dat daaropvolgend is opgesteld, zoals benoemd in de brief aan uw Kamer van 24 september 2021.²

Het traject behelst verschillende sporen, te weten het op de korte en lange termijn creëren van bewustwording onder het bedrijfsleven, het uitwerken van een handelingsperspectief rondom het voorkomen van overdracht door individuele migranten en het toekennen van het erkend referentschap aan bedrijven. Ik deed uw Kamer op 29 januari jl. een brief toekomen waarin de verschillende onderdelen van dit traject en de voortgang daarop werd toegelicht.³

Met deze brief doe ik mijn toezegging gestand, zoals gedaan in het Wetgevingsoverleg begrotingsonderdeel asiel en migratie (d.d. 29 januari 2024), om in Q1 2024 uw Kamer te informeren over de verkenning van welke concrete maatregelen mogelijk zijn om op grond van nationale veiligheid beperkingen op te leggen aan de verlening van de erkend referentstatus.⁴ Deze brief komt daarnaast ook tegemoet aan de motie van het lid Brekelmans (VVD), waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken welke maatregelen mogelijk zijn om op grond van nationale veiligheid beperkingen op te leggen aan de verlening van het erkend referentschap en daarover aan de Kamer te rapporteren.⁵

Deze brief geeft een nadere toelichting van de stand van zaken in relatie tot de maatregelen gericht op erkend referenten, en de aanpalende maatregelen in relatie tot uitleenconstructies en individuele migranten.

Erkend referenten

Met maatregelen gericht op erkend referenten worden maatregelen bedoeld die dienen tegen te gaan dat erkende bedrijven worden misbruikt om verblijf te faciliteren van waaruit kennismigrantengewenst informatie kunnen verzamelen ten behoeve van een statelijke actor. Maatregelen in dit verband zijn gericht op de bedrijven die de erkend referentstatus hebben of willen verkrijgen en zo verblijf kunnen faciliteren in plaats van op de individuen zelf. Middels het gemakkelijker verworven verblijf kunnen de door de statelijke actoren gestuurde vreemdelingen (bijvoorbeeld binnen de sector waarbinnen het bedrijf opereert) een netwerk opbouwen en op zoek gaan naar informatie over sensitieve kennis en technologie. Het verblijf kan mogelijk ook worden aangewend

¹ Kamerstukken II, 2020–21, 35 680 nr. 17.

² Kamerstukken II, 2021–22, 19 637, nr. 2770.

³ Kamerstukken II, 2023–24, 30 573, nr. 209.

⁴ Kamerstukken II, 2023–24, 36 410-VI, nr. 91.

⁵ Kamerstuk 35 207, nr. 69.

om andere niet sector-gerelateerde inlichtingen te vergaren, zoals politieke of diplomatieke inlichtingen.

Momenteel kan door de IND al – bij indicaties dat er mogelijk een risico voor de nationale veiligheid bestaat – met betrekking tot een erkend referent of een bedrijf dat erkend wil worden een melding worden gemaakt bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Op basis van de huidige naslagregeling kunnen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten voorts voor nieuwe en bestaande erkend referenten naslag verrichten. De expliciete opname van de mogelijkheid hiertoe is per 1 september 2023 aan de Regeling naslag Wiv 2017 toegevoegd.⁶ Indien de diensten hierop vervolgens een mogelijk gevaar voor de nationale veiligheid signaleren, kan een ambtsbericht aan de IND worden uitgebracht. Op basis van zo'n ambtsbericht zou de IND dan het erkend referentschap kunnen afwijzen of intrekken op grond van een gevaar voor de nationale veiligheid onder het bestaande betrouwbaarheids criterium voor erkend referenten.

Momenteel wordt met medewerking van het Ministerie van EZK, het Ministerie van SZW en andere overheidsorganisaties zoals de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, een beoordelingssystematiek en -kader voorbereid voor de aanvullende beoordeling van aspirant- en bestaande erkend referenten, om bovengenoemde risico's zoveel mogelijk weg te nemen.

De focus van de maatregelen ligt op bedrijven die actief zijn op het gebied van (zeer) sensitieve technologie en bedrijven die een vitale aanbieder zijn. Binnen deze groep zal vervolgens worden gekeken naar de achtergrond van de bedrijven om te beoordelen of deze nauwe banden hebben met of onder invloed staan van een staat waarvan bekend is, of gronden zijn te vermoeden, dat deze de intentie heeft ongewenste beïnvloeding uit te oefenen in Nederland. Hiervan kan met name sprake zijn indien een staat een offensief (cyber)programma heeft gericht tegen Nederland of zijn belangen of een staat waarmee de Nederlandse relatie dusdanig gespannen is dat acties die Nederlandse belangen aantasten voorstelbaar zijn. Ook kan het gaan om een staat die wetgeving heeft die commerciële of particuliere partijen verplicht om samen te werken met de overheid van die staat, in het bijzonder met staatsorganen die zijn belast met een inlichtingen- of militaire taak, of om een staatsbedrijf van dit land. Indien er indicaties bestaan waaruit blijkt dat dit (mogelijk) het geval is zal een grondige beoordeling moeten plaatsvinden door een partij die beschikt over de kennis en expertise die benodigd is om vast te stellen of een bedrijf een gevaar vormt voor de nationale veiligheid waardoor het erkend referentschap van dit bedrijf kan worden geweigerd of kan worden ingetrokken. Thans wordt verkend of de IND op basis van concrete criteria, die objectief en feitelijk te toetsen zijn, kan vaststellen welk bedrijf verder onderzocht moet worden door een derde partij die de grondige beoordeling op risico's voor de nationale veiligheid kan maken. Momenteel worden daarnaast gesprekken gevoerd over welke organisatie de rol met betrekking tot de grondige beoordeling zou kunnen vervullen.

Teneinde te komen tot zo'n beoordelingssystematiek wordt gewerkt aan een gedegen en duidelijk vreemdelingrechtelijk kader. Het betrouwbaarheidsvereiste zoals neergelegd in artikel 2d Vreemdelingenwet en artikel 1.19 van het Vreemdelingenbesluit is hiervoor een mogelijke grondslag. In de verdere uitwerking zal, vanuit het uitvoeringsperspectief en aan de hand van de bevindingen bij testcasussen, worden gekeken of dit de basis kan gaan vormen. Hierbij wordt nadrukkelijk ook in ogenschouw genomen of de uiteindelijke conclusie uit de grondige

⁶ Zie artikel 2, onder m.

beoordeling, die de motivering om het erkend referentschap in te trekken of af te wijzen zal ingeven, ook afdoende verband houdt met dit criterium. Indien dit niet tot een in de praktijk werkbare afwijzing onder dit criterium zal leiden moet mogelijk een nieuw vereiste voor het erkend referentschap worden gecreëerd, wat een wetswijziging zal vergen. Hoe dan ook zal dus worden gekeken naar een aanscherping van het beleid. Tevens wordt nog gekeken naar het juridisch kader ten behoeve van het uitvoeren van de hierboven genoemde grondige beoordeling door een partij die over de benodigde kennis en expertise beschikt. Bij de inrichting van de beoordelingssystematiek is een aandachtspunt dat maatregelen geen ongeoorloofd onderscheid mogen maken op basis van de achtergrond van bedrijven – in de uitwerking zal hier derhalve ook zorgvuldig mee worden omgegaan en moet dit steeds in acht worden genomen.

Om de beoogde beoordelingssystematiek verder gestalte te geven worden in de komende tijd als pilot hypothetische testcasussen doorlopen door onder meer Bureau Toetsing Investerings (BTI) en de IND, en zal worden verkend hoe de juiste expertise om de verschillende stappen in de voorziene beoordelingssystematiek in te vullen samengebracht kan worden. Tevens zal met de NCTV, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en andere betrokken partijen worden gewerkt aan het opstellen van de concrete criteria voor de afbakening van de doelgroep, als ook het kader voor de grondige beoordeling op risico's voor de nationale veiligheid. Daarnaast wordt nader uitgezocht wat een afwijzing/intrekking van het erkend referentschap in dit verband betekent voor verblijfsaanvragen door het desbetreffende bedrijf voor individuele migranten onder andere verblijfsdoelen, waarvoor het bedrijf geen erkend referent hoeft te zijn.

Het is mogelijk dat in de komende tijd aanvullende inzichten worden verworven waardoor bepaalde aspecten van de op dit moment voorziene beoordelingssystematiek nog aan verandering onderhevig kunnen zijn. De voorname contouren van de systematiek lijken zich echter af te tekenen zoals hierboven uiteengezet. Voor het zomerreces zal uw Kamer geïnformeerd worden over de voortgang op deze maatregelen.

Uitleenconstructies in het kader van het erkend referentschap

Mogelijk misbruik via uitleenconstructies in het kader van het erkend referentschap, waarbij de juridische werkgever en feitelijke werkgever verschillen, kan ook raken aan aspecten van de nationale veiligheid en het tegengaan van ongewenste kennis- en technologieoverdracht. In de brief van 24 september 2021 is aan uw Kamer aangegeven dat naar aanleiding van verschillende signalen door het Ministerie van Justitie en Veiligheid samen met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat wordt onderzocht of aanvullende regelgeving nodig is voor uitleners die als erkend referent optreden.⁷

Binnen de erkend referenten systematiek van het Modern Migratiebeleid (MoMi) is sprake van een systeem dat uitgaat van «vertrouwen vooraf» en «controle achteraf». De systematiek is echter niet bedoeld voor erkend referenten die niet de feitelijke werkgever zijn. Het uitgangspunt is immers dat de feitelijke werkgever belang heeft bij de komst van de kennismigrant en bijbehorende plichten heeft. Bij uitleenconstructies wordt de erkend referent als juridisch werkgever getoetst op betrouwbaarheid, solvabiliteit en continuïteit. De feitelijke werkgever is, in de kwetsbare driehoeksverhouding feitelijke werkgever, juridisch werkgever en kennismigrant geen partij voor de IND en wordt dus niet getoetst. De juridische werkgever

⁷ Kamerstukken II, 2021–22, 19 637, nr. 2770.

heeft daarnaast geen goed zicht op de daadwerkelijke activiteiten en arbeidsomstandigheden van de kennismigrant. Voor de juridische werkgever is het daardoor niet goed mogelijk om aan bepaalde verplichtingen van het referentschap te voldoen.

In 2023 is, in het kader van eerdergenoemd onderzoek, met uitleners die erkend referent zijn gesproken om meer inzicht te krijgen in welke situaties gebruik wordt gemaakt van uitleenconstructies, de verschillende vormen van gebruik en risico's daarbij. Naar aanleiding van dit onderzoek is geconcludeerd dat maatregelen noodzakelijk zijn en zullen worden getroffen. Met deze maatregelen wordt beoogd de meeste vormen van misbruik en de grootste bijkomende risico's, waaronder de risico's op misbruik door statelijke actoren, zo veel mogelijk te mitigeren. Dit bewerkstelligt een betere aansluiting op het uitgangspunt van MoMi en zorgt tegelijkertijd dat de invloed op het vestigings- en ondernemingsklimaat relatief beperkt blijft. Recentelijk, in februari 2024, is een inspraaktafel georganiseerd om met relevante stakeholders en bedrijven uit de sector van gedachte te wisselen over de gevolgen voor de praktijk die onder verschillende maatregelen zouden ontstaan. Voor het zomerreces zal uw Kamer nader worden geïnformeerd over de maatregelen die getroffen zullen worden ten aanzien van uitleenconstructies binnen de kennismigrantenregeling.

Individuele migranten

Met maatregelen gericht op individuen onder het traject in relatie tot arbeids- en kennisgerelateerde verblijfsregelingen worden maatregelen bedoeld die dienen tegen te gaan dat individuele werknemers uit derde landen informatie over sensitieve kennis of technologie die aanwezig is bij het bedrijf waar zij (komen te) werken doorspelen naar statelijke actoren, waardoor een risico kan ontstaan voor de nationale veiligheid. Dergelijke individuele werknemers uit derde landen kunnen namelijk gericht gestuurd worden door statelijke actoren of juist naderhand onder druk worden gezet om deze informatie over te brengen, waarbij medewerking soms (wettelijk) verplicht is. Het betreft hier dus andersoortige maatregelen dan op het spoor over erkend referenten.

Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat is op dit moment bezig met een verkenning naar mogelijkheden voor het tegengaan van ongewenste kennis- en technologieoverdracht door individuele werknemers bij in Nederland gevestigde ondernemingen. In dit verband loopt een verkenning naar de verschillende mogelijkheden, waaronder het introduceren van screening, en worden zodoende meerdere oplossingsrichtingen uitgewerkt met betrokkenheid van relevante departementen en organisaties. Hierbij wordt ook gekeken naar het handelingsperspectief, de proportionaliteit en de impact die de maatregelen kunnen hebben op de economie, het vestigingsklimaat, de bedrijvigheid, de onderneming en de migrant. Voor het zomerreces zal uw Kamer worden geïnformeerd over de uitkomst van en het vervolg op deze verkenning.

Tot slot

Zoals reeds in eerdere communicatie over dit onderwerp is benadrukt is onze open Nederlandse economie gebaat bij de uitwisseling van kennis en know-how, innovatie en een goed functionerende arbeidsmarkt. Dit mag tegelijkertijd niet leiden tot ongewenste kennis- en technologieoverdracht via individuele migranten en bedrijven die erkend referent willen worden of dat al zijn. De samenhang van maatregelen op bovengenoemde sporen beogen de risico's hierbij dan ook zoveel mogelijk te mitigeren. Er zijn maatregelen nodig die zorgvuldig moeten worden

uitgewerkt omdat zij verstrekende gevolgen kunnen hebben voor de migranten en bedrijven die ermee gemoeid zijn, en daarop boeken we nu steeds verdere voortgang.

Rond de zomer van 2024 zal ik uw Kamer nader informeren over de verdere vormgeving van deze maatregelen.

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