

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3262

Vragen van het lid **Mutluer** (PvdA) aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over *risicoprofilering door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)* (ingezonden 12 mei 2022).

Antwoord van Staatssecretaris **Van der Burg** (Justitie en Veiligheid), mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ontvangen 24 juni 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 2954.

Vraag 1

Kent u het bericht «IND registreerde afkomst voor risicoprofilering»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Vanaf welk jaar heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) de afkomst van het bestuur van bedrijven geregistreerd in risicoprofielen en tot wanneer is daarmee doorgegaan?

Antwoord 2

Van 2014 tot en met mei 2021.

Vraag 3

Waarom is alsnog gestart met dit model gezien het gegeven dat toen het systeem werd ontwikkeld in 2011 al duidelijk was dat er problemen waren? Wie heeft destijds dat besluit genomen? Was u daarvan op de hoogte?

Antwoord 3

Nederland kent een snelle, efficiënte en toegankelijke procedure om toegang te verlenen aan onder andere 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 kennismi-

¹ Argos, 7 mei 2022, «IND registreerde afkomst voor risicoprofilering», IND registreerde afkomst voor risicoprofilering – Human – VPRO.

granten 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 grotendeels op toe dat aan die voorwaarden wordt voldaan. Ook dit controleert 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. 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 te kunnen inzetten. Ik was niet op de hoogte van het gebruik van dit model. Uit de Wob-stukken is niet te herleiden of/ in welke mate de IND en het Bestuursdepartement van het Ministerie van JenV hierover destijds contact hebben gehad.

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 in een algoritme: 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 uitsluitend 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.² Destijds was het idee dat het algoritme mogelijk ooit aangepast zou kunnen worden op basis van de overige 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 afkomst van individuele bestuursleden is nooit geregistreerd.

Vraag 4

In hoeverre heeft de afkomst van bestuurders een rol gespeeld bij het beoordelen van verblijfsvergunningen?

Antwoord 4

Afkomst van de bestuursleden van een bedrijf heeft geen enkele rol gespeeld in het risicomodel, noch bij de totstandkoming van de risicoscore. De digitale risicoscore werd bepaald aan de hand van vier indicatoren. Afkomst van het bedrijfsbestuur zat daar niet bij, en is evenmin op andere manieren bij de totstandkoming van de risicoscore betrokken. Bij toezicht en handhaving werd dus niet gekeken naar de nationaliteit van de bestuurders.

Vraag 5

Waar was de gedachte dat een niet-westerse achtergrond een grotere neiging tot regelovertreding geeft op gebaseerd?

² Besluit op Wob-verzoek Wob besluit risicomodellen en algoritmes | Wob-verzoek | Rijksoverheid.nl, bijlage 15.

Antwoord 5

Deze indicator is destijds vastgesteld door de IND op basis van de onjuiste aanname dat in bepaalde regio's van de wereld er een andere kijk is hoe om te gaan met wettelijke bepalingen en dat hierdoor bestuurders uit een bepaald geboorteland eerder overgaan tot het overtreden van regels. Op basis van de beschikbare informatie, die ook met het besluit van 18 maart 2022 op het Wob-verzoek van Argos³ openbaar is geworden, is niet te achterhalen of er een specifieke aanleiding of concrete casus is geweest om deze indicator op te voeren. De IND is in mei 2021 gestopt met deze registratie.

Vraag 6, 8 en 9

Deelt u de de mening dat het registreren van de afkomst van bestuurders in het risicomodel «feitelijk etnisch profileren behelst, althans leidt tot discriminatoire bejegening van mensen, louter vanwege afkomst, terwijl daarvoor een deugdelijke onderbouwing ontbreekt»? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Waarom is de IND hiermee doorgegaan ondanks de conclusies die de afdeling Juridische Zaken van de IND trok in juni 2017 dat dit feitelijk etnisch profileren behelst? Wie heeft besloten door te gaan met het registreren van afkomst? Was u daarvan op de hoogte?

Waren er geen interne mechanismen bij de IND om dit systeem te stoppen en zijn die er inmiddels wel om te voorkomen dat de IND ook op andere manieren aan etnisch profileren doet?

Antwoord 6, 8 en 9

Ik wil voorop stellen dat het registreren van de afkomst van het bedrijfsbestuur niet had mogen gebeuren. Er had daarnaast sneller opvolging gegeven moeten worden aan een interne notitie van de afdeling Juridische Zaken van de IND, die in 2017 adviseerde met het risicomodel te stoppen en daarbij expliciet in ging op de indicator bestuurssamenstelling. In mei 2021 is de IND daadwerkelijk gestopt met de registratie van de indicator samenstelling bestuur. Destijds werd te weinig urgentie gevoeld om uitvoering te geven aan dit advies, omdat er in praktijk niet met deze indicator werd gewerkt. Het stoppen met het risicomodel is mede ingegeven door extra alertheid en urgentie naar aanleiding van de aanscherping van AVG-vereisten en de uitkomsten van 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 raakte aan de aanvragen van de klant.

Het is belangrijk te vermelden dat de IND zich bewust is geworden dat deze registratie niet had mogen plaatsvinden en het mogelijk gebruik van de gegevens, had kunnen leiden tot discriminatie. De IND heeft de gegevens niet gebruikt voor het algoritme van het risicomodel en de registratie heeft niet geleid tot het afwijzen van aanvragen en daarmee ook niet tot een discriminerende bejegening of behandeling van mensen. Maar dat doet niets af van het feit dat de IND deze informatie niet had moeten registreren. Ik betreur dat dit toch is gebeurd.

De IND kijkt op dit moment extra kritisch naar zijn processen. De IND wil lessen trekken uit het verleden om het in de toekomst beter te doen. Deze verbeteringslag is reeds door de IND ingezet en er wordt nu, in het kader van het programma Informatie Gestuurd Werken, gewerkt aan een nieuw risicomodel. Op dit moment wordt het model 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.

³ Besluit op Wob-verzoek Wob besluit risicomodellen en algoritmes | Wob-verzoek | Rijksoverheid.nl.

Vraag 7

Waarom zijn de indicatoren die werden gebruikt voor de opstelling van een risico-score nooit gevalideerd of geëvalueerd?

Antwoord 7

Er is geen onderzoek gedaan naar de nadelige effecten van de vier indicatoren voor geprofileerde bedrijven, omdat die effecten relatief klein zijn. Daarbij is van belang te vermelden dat 99% van de aanvragen om een verblijfsvergunning als kennismigrant wordt ingewilligd.

Vraag 10

Wist u dat de IND jarenlang de afkomst van het bestuur van duizenden bedrijven heeft geregistreerd in risicoprofielen om fraude tegen te gaan. Zo ja, waarom kwam deze informatie pas boven water na een WOB-verzoek van Argos en het Internationale onderzoek collectief Lighthouse Reports? Zo nee, had u dit niet moeten weten en waarom wel of niet?

Antwoord 10

Het Wob-verzoek dat Argos op 5 augustus 2021 heeft ingediend heeft ertoe geleid dat de IND transparant heeft gecommuniceerd over het gebruikte risicomodel en de registratie van samenstelling van het bedrijfsbestuur. Het risicomodel erkend referenten was een intern hulpmiddel voor de IND om een inschatting te kunnen maken bij welke bedrijven een verhoogd risico lag op niet-naleving van relevante regelgeving. Sinds mei 2021 wordt er niet meer met dit risicomodel gewerkt. Destijds was vanuit de IND geen reden om hierover naar buiten toe te communiceren, omdat het model geen gevolgen heeft gehad voor de besluiten die de IND heeft genomen, er zijn geen aanvragen op grond van dit model afgewezen. Ik was niet op de hoogte van dit model.

De IND is in mei 2021 gestopt met het gebruik van het risicomodel, en daarmee ook met het registreren van de samenstelling van het bedrijfsbestuur. Er is in het kader van de uitvoering van moties Marijnissen c.s. en Klaver c.s.⁴ (hierna Motie#21) melding gedaan van het risicomodel en de betreffende verandering van werkwijze bij de Minister van Justitie en Veiligheid. Met het aannemen van deze moties heeft de Kamer het kabinet verzocht om te inventariseren waar afkomstgerelateerde persoonsgegevens worden gebruikt. Doel is om discriminatie te voorkomen door het onrechtmatig en oneigenlijk gebruik tegen te gaan van afkomstgerelateerde gegevens in risico-modellen, -profielen en verwerkingen van systemen en processen. De Minister van Justitie en Veiligheid informeert de Kamer voor het zomerreces over de resultaten van de uitvoering van de Motie#21.

Vraag 11

Wat zal er gebeuren met de informatie die onrechtmatig is verkregen en momenteel volgens de Archiefwet wordt bewaard?

Antwoord 11

Met de stopzetting van het risicomodel erkend referenten in mei 2021 wordt ook de samenstelling van het bedrijfsbestuur niet meer geregistreerd. De geregistreerde 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 selectielijst⁵ bepaald is dat de formele bewaartermijn voor dit risicomodel 50 jaar is.

Toelichting:

Deze vragen dienen ter aanvulling op eerdere vragen terzake van de leden Leijten en Jasper van Dijk (beiden SP), ingezonden 11 mei 2022 (vraagnummer 2022Z09099).

⁴ Kamerstuk 35 510, nr. 21 en nr. 16.

⁵ Staatscourant 2021, nr. 17848-1, blz. 88.