

Immigratie- en Naturalisatiedienst  
Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 11 9560 AA TER APEL

VPRO Radio  
t.a.v. : [REDACTED]  
Postbus 11  
1200 JC Hilversum

Datum 18 maart 2022  
Betreft Uw Wob-verzoek

Geachte heer [REDACTED],

U hebt bij brief van 5 augustus 2021 met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) een verzoek om informatie ingediend bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Bij mailbericht aan het Ministerie van 29 oktober 2021 heeft u het verzoek nader gespecificeerd tot een verzoek om informatie over, onder meer, het Risicomodel Erkend Referenten bij de IND. Na een digitaal overleg met vertegenwoordigers van de IND op 4 januari 2022 heeft u het verzoek verder gespecificeerd en verzocht om openbaarmaking van informatie over het gebruik van het risicomodel Erkend Referenten bij de IND en de redenen voor stopzetting van dit risicomodel. U heeft toen aangegeven dat het verstrijken van de beslistermijn geen probleem voor u was. Bij deze voldoe ik aan uw verzoek en geef ik een toelichting op het risicomodel Erkend Referenten.

### Wettelijk kader

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Wob.  
Voor de relevante Wob-artikelen verwijs ik u naar bijlage 1.

### Toelichting

In 2013 heeft het Modern Migratiebeleid (MoMi) haar intrede gedaan binnen de vreemdelingenrecht<sup>1</sup>. Met het MoMi werd beoogd een efficiëntieslag tot stand te brengen in het naar Nederland halen van kennismigranten door in vertrouwen met zogenaamde erkend referenten samen te werken. Voor 2013 konden bedrijven als convenanthouder voor kennismigranten een verblijfsvergunning aanvragen.

Indien een bedrijf of organisatie het erkend referentschap heeft verkregen worden aanvragen van de individuele kennismigranten die zij naar Nederland willen halen in beginsel binnen twee weken afgehandeld, zonder indiening van onderliggende stukken. Nu de verantwoordelijkheid voor de toetsing van aanvragen van kennismigranten werd verplaatst naar de bedrijven die als referent door de IND zijn erkend, bestond de behoefte een inschatting te kunnen maken bij welke bedrijven een verhoogd risico lag op niet-naleving van relevante regelgeving. De voornaamste overtreding waartegen de IND daarbij

**Directie Juridische Zaken**  
JZ Specialistisch Team RVN

Rijnstraat 8  
2515 XP Den Haag

[REDACTED]  
werkdagen van 9.00 tot 17.00

www.ind.nl

**Contact\_ersoon**

[REDACTED]  
**kenmerk**  
Z1-159064815560

**Uw kenmerk**  
Wob verzoek

---

<sup>1</sup> Eindrapportage – Ontwikkeling van een risicoscore voor bedrijven die kennismigranten overhalen, p. 3.

wilde optreden was fraude met het salariscriterium<sup>2</sup>. In deze behoefte werd voorzien door het risicomodel. Het model is ontworpen om een risico-gestuurde inschatting te kunnen maken in welke gevallen onderzoek diende te worden verricht door het opvragen van aanvullende documentatie alvorens tot een beslissing werd overgegaan<sup>3</sup>. Procesmatig staat het inzetten van het model los van de juridische beoordeling van de aanvraag van de individuele kennismigrant.

Bij het opstellen van het risicomodel is gebruik gemaakt van modellen die door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Belastingdienst<sup>4</sup> werden gehanteerd bij de inschatting van risico's binnen de eigen uitvoering. Dit risico werd bepaald aan de hand van vier indicatoren, te weten de omvang van het bedrijf, de branche (KVK sectorcode) waarin het bedrijf werkzaam is, 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 gaat 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 analyse<sup>5</sup>. Daarnaast konden deze overige indicatoren, naast het dossier van de erkend referent, worden gebruikt door de toezichthouder voor het uitvoeren van toezicht als daar aanleiding toe was. Berekening van de score gebeurde op het moment dat een bedrijf een aanvraag om erkenning als referent indiende. De scores werden vervolgens zowel onder de desbetreffende zaken opgenomen in het interne informatiesysteem INDiGO als in een Excelbestand op de interne internetpagina Sharepoint. Naar aanleiding van latere bevindingen kon de risicoscore handmatig worden aangepast, bijvoorbeeld indien twijfels rezen over de marktconformiteit van het salaris van de kennismigrant<sup>6</sup>. Hiervoor diende de medewerker een formulier te vullen waarin onder meer om een motivering wordt gevraagd<sup>7</sup>. Het gebruik van het risicomodel is tweeledig geweest. Enerzijds is er binnen de afdeling die controlebezoeken bij erkend referenten uitvoert gebruik gemaakt van het risicomodel bij de selectie van te bezoeken bedrijven. Anderzijds heeft de risicoscore op de afdelingen waar op individuele aanvragen van kennismigranten wordt beslist een rol gespeeld bij de beoordeling in welke zaken bijvoorbeeld aanvullende stukken werden opgevraagd. De afgelopen tijd hebben ontwikkelingen zoals de toelagenaffaire, maar ook de aanscherping van AVG-vereisten geleid tot een kritischer blik op het gebruik van het risicomodel. Door de afdeling Juridische Zaken is in 2017 gewezen op de onwenselijkheid van één van de overige indicatoren, die ziet op de samenstelling van het bedrijfsbestuur (Nederland, Westers of niet-Westers)<sup>8</sup>. De onderbouwing bij de totstandkoming hiervan vormde de hypothese: "In bepaalde regio's van de wereld heeft men een

---

<sup>2</sup> Eindrapportage – Ontwikkeling van een risicoscore voor bedrijven die kennismigranten overhalen, p. 10.

<sup>3</sup> Tussen handhaven en dienstverlening, Over het toezicht van de IND op de werkgever als erkend referent, Inspectie Justitie en Veiligheid, p. 33. [Tussen handhaven en dienstverlening - Over het toezicht van de IND op de werkgever als erkend referent | Rapport | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#)

<sup>4</sup> Eindrapportage – Ontwikkeling van een risicoscore voor bedrijven die kennismigranten overhalen, p. 19-20

<sup>5</sup> Invulinstructie Sharepoint ihkv (her) profilering bedrijven. De indicator "samenstelling bestuur" viel onder deze overige indicatoren.

<sup>6</sup> Memo huidige risicoscore, 22 april 2021.

<sup>7</sup> Invulinstructie Sharepoint ihkv (her) profilering bedrijven.

<sup>8</sup> 160617 nota model PDF, p. 2.

andere manier om met wettelijke bepalingen om te gaan. Hierdoor zullen bestuurders uit een bepaald geboorteland eerder over gaan tot het overtreden van regels<sup>9</sup>." Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de achtergrond van bestuurder nooit als onderdeel van het algoritme is gehanteerd en als zodanig dan ook niet heeft bijgedragen aan de vaststelling van de scores naar aanleiding waarvan bedrijven mogelijk werden gecontroleerd. Onder verwijzing naar hoofdstuk 6 van de Eindrapportage Ontwikkeling van een risicoscore voor bedrijven die kennismigranten overhalen van 6 juli 2011, werd ook de totstandkoming van het model bekritiseerd, nu het aantal frauderende bedrijven dat de grondslag voor dit model heeft gevormd te klein is om van een solide wetenschappelijke basis te kunnen spreken<sup>10</sup>. In maart 2021 zijn alle verwijzingen naar de bestuurssamenstelling van Sharepoint verwijderd. Voortschrijdend inzicht heeft verder geleid tot de conclusie dat toegang, opzet en beheer van het risicomodel niet eenduidig waren geregeld en dat een mogelijke bias bij de toepassing van het model niet kon worden uitgesloten. Naar aanleiding van bovengenoemde kritiek heeft de Tactische Tafel Handhaving op 20 mei 2021 geadviseerd, vooralsnog tijdelijk, per direct te stoppen met het gebruik van het risicomodel. Het MT IND heeft vervolgens in januari 2022 besloten over te gaan tot een definitieve stopzetting. Momenteel wordt *Informatie gestuurd werken* vormgegeven, waarbij een nieuw risicomodel op mogelijke overtreding van de plichten wordt ontwikkeld dat alleen gebruikt gaat worden bij de selectie van te bezoeken bedrijven. Daarnaast worden ook de actuele verwijzingen naar het afgeschafte risicomodel in INDiGO toegankelijk gemaakt, zodat deze niet meer voor medewerkers inzichtelijk zijn.

### **Politieke en bestuurlijke context**

Op 19 januari 2021 heeft Kamerlid Marijnissen Motie 21 ingediend, waarin de regering wordt verzocht 'voor 1 maart een voorstel te doen hoe overal binnen overheidsinstellingen vervuilde data, risicomodellen en het gebruik van nationaliteit worden opgeruimd<sup>11</sup>.' Daarop heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken bij brief van 8 april 2021 aangegeven dat dit verzoek ziet op onrechtmatig of oneigenlijk gebruik van afkomst gerelateerde indicatoren in risicomodellen<sup>12</sup>. Momenteel is deze motie nog in uitvoering en wordt hierin ook door de IND actie ondernomen.

### **Besluit**

Uw verzoek wordt gedeeltelijk ingewilligd. Er doet zich een aantal uitzonderingsgronden voor zoals genoemd in de Wob, die een beperkte kennisname van hetgeen in de documenten is opgenomen, rechtvaardigt. In het navolgende zal ik hier nader op ingaan.

### **Inventarisatie en wijze van anonimiseren**

Op basis van uw verzoek zijn 19 documenten aangetroffen, welke zijn opgenomen in de bijgevoegde inventarisatielijst (bijlage 2). Daarin is per document aangegeven wat ik heb besloten ten aanzien van de openbaarmaking ervan, en welke weigeringsgrond(en) van toepassing is (zijn).

---

<sup>9</sup> Eindrapportage – Ontwikkeling van een risicoscore voor bedrijven die kennismigranten overhalen, p. 9.

<sup>10</sup> 160617 nota model PDF versie 1.0, p. 2.

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 35510, nr. 21

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 26643, nr. 16

De passages die worden geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob en waar de persoonlijke levenssfeer van ambtenaren in het geding is, zijn te herkennen aan de code "10 lid 2e" in de weggelakte tekst. Passages die worden geweigerd op grond van het bepaalde in artikel 11, tweede lid, van de Wob, zijn te herkennen aan de code "11 lid 2" in de weggelakte tekst. Op deze wijze is de motivering van de geweigerde informatie per document en per passage weergegeven.

In de inventarisatielijst is aangegeven welke van de door u gevraagde documenten niet eerder openbaar waren en door dit besluit (deels) openbaar gemaakt worden. Het betreft mailberichten, nota's, memo's en rapportages. De documenten die openbaar worden gemaakt treft u aan als bijlage 3.

### **Overwegingen**

Ingevolge artikel 3, vijfde lid, van de Wob, wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11 Wob.

#### *Bescherming van de persoonlijke levenssfeer*

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd.

#### *Persoonsgegevens van ambtenaren*

Voor zover het informatiebericht persoons- en contactgegevens van ambtenaren bevat, kan waar het gaat om het beroepshalve functioneren van ambtenaren, slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van de eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer. Dit ligt anders indien het betreft het openbaar maken van namen en telefoonnummers van ambtenaren. Namen zijn immers persoonsgegevens en het belang van de eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken daarvan verzetten. Daarbij is van belang dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking van de naam in de zin van de Wob. De persoonlijke levenssfeer van deze ambtenaren weegt naar mijn oordeel zwaarder dan het algemeen belang bij openbaarmaking van deze gegevens, waarbij van belang is dat de functies van deze ambtenaren niet inhouden dat deze beroepsmatig in de openbaarheid treden. Wat de telefoonnummers betreft, acht ik de bereikbaarheid van de IND via een algemeen nummer voldoende. Openbaarmaking hiervan heeft geen toegevoegde waarde ten opzichte van algemeen nummer. Gelet op het voorgaande heb ik deze gegevens dan ook verwijderd ook het document.

Een aantal documenten bevat e-mailadressen van interne e-mailboxen van de IND. Bij openbaarmaking van deze e-mailadressen valt niet uit te sluiten dat derden hiervan gebruik zullen gaan maken. Hier zijn deze e-mailadressen niet voor bedoeld. De potentiële hinder die de gebruikers van deze e-mailadressen kunnen ondervinden van kenbaarheid voor een ieder van deze e-mailadressen, weegt naar mijn oordeel zwaarder dan het algemene belang van openbaarheid. Daarom maak ik deze e-mailadressen niet geheel openbaar.

De hierboven bedoelde passages zijn te herkennen aan de code "10 lid 2e" naast de weggelakte tekst.

*Artikel 11, eerste en tweede lid van de Wob*

Artikel 11, eerste lid van de Wob bepaalt dat in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

Het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. Degene die het stuk heeft opgesteld, moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor hemzelf of voor gebruik door anderen binnen de overheid. De door de ambtenaren opgestelde nota's zijn uitsluitend opgesteld ten behoeve van een (interne) oordeelsvorming door hun politieke verantwoordelijke over de toepassing van het Risicomodel Erkend Referenten.

Hetgeen is opgenomen in de memo en het mailbericht en is onthouden op grond van artikel 11 lid 1 en 2 Wob, is opgesteld ten behoeve van intern beraad en behelst de schriftelijke neerslag van de persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren, waaruit blijkt hoe zij denken over de eventuele toepassing van voornoemd beleid.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat onder het begrip "documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad" onder meer moeten worden begrepen: nota's van ambtenaren<sup>13</sup> en hun politieke en ambtelijk leidinggevenden, correspondentie tussen de onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. Ten aanzien van deze stukken moet van de bedoeling om ze als stukken voor intern beraad beschouwd te zien, uitdrukkelijk blijken of men moet deze bedoeling redelijkerwijs kunnen vermoeden. Deze beperking op de informatieverplichting is in de Wob opgenomen omdat een ongehinderde bijdrage van ambtenaren en van hen die van buiten bij het intern beraad zijn betrokken bij de beleidsvorming en voorbereiding gewaarborgd moet zijn. Zij moeten in alle openhartigheid onderling en met bewindspersonen kunnen communiceren. Staatsrechtelijk zijn slechts de standpunten die het bestuursorgaan voor zijn rekening wil nemen relevant.

Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan: meningen, opinies, commentaren, voorstellen, conclusies met de daartoe aangevoerde argumenten.

De overgelegde nota's zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevat persoonlijke beleidsopvattingen. Ik verstrek geen informatie over het achtergehouden gedeelte. Dit betreft commentaren, suggesties, gedachte-uitwisselingen en conclusies van ambtenaren van zowel de IND als ook het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Ambtenaren moeten de mogelijkheid hebben om in alle vrijheid en in een vertrouwelijke omgeving opvattingen te uiten. Een aantal documenten betreft conceptversies van nota's en standpunten.

Zowel uit de wetsgeschiedenis als uit de jurisprudentie volgt dat conceptversies zijn aan te merken als documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. In documenten 10 en 17 is informatie niet verstrekt met inachtneming van voornoemde bepaling.

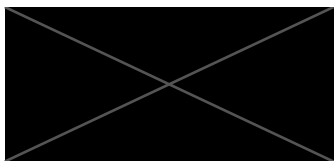
Waar ik deze weigeringsgrond heb toegepast, heb ik dit aangeduid met de tekst '11 lid 1 en 2'.

---

<sup>13</sup> Kamerstukken II 1986/87, 19859, nr. 3, p. 13-14

**Wijze van openbaarmaking**

Een geanonimiseerde versie van dit besluit wordt op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) geplaatst.



## Rechtsmiddelen

Tegen dit besluit kan binnen zes weken bezwaar worden gemaakt bij de IND. Daartoe dient diegene ten aanzien van wie het besluit is gegeven of diens wettelijk vertegenwoordiger, zijn bijzonder gemachtigde of een advocaat, indien deze verklaart daartoe bepaaldelijk te zijn gemachtigd, een aan de IND gericht gemotiveerd bezwaarschrift te zenden aan het in het briefhoofd vermelde postbusnummer. Het bezwaarschrift moet door de indiener zijn ondertekend en bevat ten minste zijn naam en adres, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht, en de gronden waarop het bezwaarschrift rust. Het is raadzaam een kopie van de beschikking bij het bezwaarschrift mee te zenden.

## Bijlage 1 – Relevante artikelen uit de Wob

### Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. document: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat;
- b. bestuurlijke aangelegenheid: een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan;

...

### Artikel 10

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

...

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

..

- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

...

### Artikel 11

1 In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

2 Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

**Directie Juridische Zaken**  
JZ Specialistisch Team RVN