



Inspectie Veiligheid en Justitie  
Ministerie van Veiligheid en Justitie

# Tussen handhaven en dienstverlenen

*Over het toezicht van de IND op de werkgever als  
erkend referent*

# Inhoudsopgave

	<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
	<b>Samenvatting, conclusie en aanbevelingen</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1	Introductie	11
1.1.1	De Wet modern migratiebeleid	11
1.1.2	De erkend referent	11
1.1.3	Toezicht op de erkend referent	13
1.2	Aanleiding	14
1.3	Doel- en vraagstelling	14
1.4	Afbakening	14
1.5	Onderzoeksaanpak	16
1.6	Beoordelingskader	17
1.7	Leeswijzer	18
<b>2</b>	<b>Inrichting en aansturing van het toezicht</b>	<b>19</b>
2.1	Inleiding	19
2.2	Conclusie	19
2.3	Bevindingen	20
2.3.1	Teams, taken, rollen en verantwoordelijkheden	20
2.3.2	Waarborgen voor een onafhankelijke taakuitvoering	24
2.3.3	Prioritering en aansturing	24
2.3.4	Inzet van personele capaciteit	26
<b>3</b>	<b>Werking van het toezicht: preventie</b>	<b>28</b>
3.1	Inleiding	28
3.2	Conclusie	28
3.3	Bevindingen	29
3.3.1	Voorlichting	29
3.3.2	Handhavingscommunicatie	29
<b>4</b>	<b>Werking van het toezicht: signalering</b>	<b>31</b>
4.1	Inleiding	31
4.2	Conclusie	32
4.3	Bevindingen	32
4.3.1	Professionele alertheid van medewerkers	32
4.3.2	Specialistisch verificatieonderzoek	34

4.3.3	Actieve trajectcontroles	35
4.3.4	Passieve trajectcontroles	38
4.3.5	Overige controle mogelijkheden	38
<b>5</b>	<b>Werking van het toezicht: interventie</b>	<b>39</b>
5.1	Inleiding	39
5.2	Conclusie	39
5.3	Bevindingen	39
5.3.1	Waarschuwing en bestuurlijke boete	39
5.3.2	Schorsing en intrekking erkenning	40
5.3.3	Kostenverhaal uitzetting	41
	<b>Bijlagen</b>	
<b>I</b>	<b>Web-enquête</b>	<b>42</b>
<b>II</b>	<b>Afkortingen</b>	<b>45</b>



# Voorwoord

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is verantwoordelijk voor de toelating van vreemdelingen tot Nederland. De laatste jaren staat bij de IND steeds nadrukkelijker de klant centraal. Dit is de vreemdeling die verblijf aanvraagt, maar ook de referent – de persoon waarbij de vreemdeling wil verblijven voor gezinsleven of de organisatie waarbij de vreemdeling wil gaan werken of studeren – is klant van de IND. De IND wil voor al haar klanten een goede dienstverlener zijn met een hoog niveau van service.

Met de komst van het modern migratiebeleid in 2013 heeft de IND er een nieuwe taak bij gekregen, namelijk het houden van toezicht op de zogeheten erkend referent. Een erkend referent, bijvoorbeeld een werkgever of onderwijsinstelling, is een klant van de IND die na een erkenningsprocedure het vertrouwen en de verantwoordelijkheid van de IND heeft gekregen om op een snellere en eenvoudiger wijze vreemdelingen naar Nederland over te laten komen. Met de nieuwe toezichthoudende taak is er voor de IND ook een spanningsveld in haar werk geïntroduceerd. De IND wil dienstverlenend zijn aan deze erkend referenten, maar moet ook handhavend kunnen optreden als dat nodig is, zoals bij overtreding van verplichtingen of bij misbruik van de procedure.

Vier jaar na de introductie van het modern migratiebeleid zijn er ruim vijfduizend erkend referenten waarop de IND toezicht dient te houden. Deze erkend referenten waren in 2016 goed voor ongeveer veertienduizend verblijfsaanvragen. Mijn Inspectie is met dit onderzoek nagegaan hoe het staat met de uitvoering van het toezicht van de IND op de werkgever als erkend referent. Hoe de IND omgaat met het spanningsveld tussen handhaven en dienstverleners is daarbij nadrukkelijk naar voren gekomen. Een betere balans hiertussen is nodig om te zorgen voor een evenwichtig stelsel van snelle en eenvoudige toelating en het voorkomen van misbruik.

J.G. Bos  
*Hoofd Inspectie Veiligheid en Justitie*



# Samenvatting, conclusie en aanbevelingen

## Inleiding

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft sinds de invoering van het modern migratiebeleid (momi) in juni 2013 de taak om toezicht te houden op de erkend referent. Een erkend referent is een organisatie<sup>1</sup>, zoals een werkgever, een onderwijsinstelling of een au-pairbureau, die belang heeft bij de overkomst van een werknemer, een student of een au pair van buiten de Europese Unie naar Nederland.

Een uitgangspunt van momi is dat vreemdelingen die Nederland nodig heeft snel en eenvoudig toegelaten worden. De erkend referent heeft toegang tot een versnelde toelatingsprocedure. In deze versnelde procedure beslist de IND binnen twee weken op een door de erkend referent voor de vreemdeling ingediende aanvraag om een verblijfsvergunning (verder: verblijfsaanvraag), terwijl de wettelijke beslistermijn negentig dagen is. Anders dan het geval is bij verblijfsaanvragen zonder tussenkomst van een erkend referent, besluit de IND met name op basis van eigen verklaringen van de erkend referent dat de vreemdeling voldoet aan de toelatingsvoorwaarden. Hiermee is de toelating van vreemdelingen tot Nederland een gedeelde verantwoordelijkheid geworden tussen de overheid en private partijen. De IND dient toezicht te houden op de erkend referent om na te gaan of de plichten die horen bij deze verantwoordelijkheid worden nagekomen en als dat niet het geval is daarop te handhaven.

Toezicht op de erkend referent is voor de IND een relatief nieuwe taak die bovendien wezenlijk anders is dan de andere taken van de IND. De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) heeft om die reden onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het toezicht op de erkend referent. Het onderzoek concentreert zich op het toezicht op de werkgever die optreedt als erkend referent.

## Doelstelling en onderzoeksvragen

De Inspectie VenJ wil met dit onderzoek inzicht krijgen in de kwaliteit van het toezicht van de IND op de werkgever die optreedt als erkend referent. De Inspectie VenJ wil zo de mogelijke knel- en aandachtspunten signaleren met het oog op het eventueel verbeteren van het toezicht van de IND.

---

<sup>1</sup> Conform artikel 2e Vreemdelingenwet (Vw) kan het gaan om een rechtspersoon, een onderneming of een organisatie.



De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is:

*Wat is de kwaliteit van het toezicht van de IND op de werkgever als erkend referent?*

De Inspectie VenJ heeft, om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, de volgende vier deelvragen onderzocht:

1. Welke voorwaarden zijn gesteld aan het toezicht op de erkend referent?
2. Hoe is het toezicht vormgegeven in de praktijk?
3. Is deze vormgeving in overeenstemming met de gestelde voorwaarden? En zo nee, wat zijn hier de redenen voor?
4. Wat zijn de (mogelijke) knel- en aandachtspunten voor het toezicht op de erkend referent?

### Voorwaarden gesteld aan het toezicht op de erkend referent

Het vertrouwen in de erkend referent en de eigen verklaringen van de erkend referent moeten verantwoord zijn. Effectief toezicht en zichtbare handhaving moeten dit vertrouwen waarborgen. Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan handhavend optreden. Bijvoorbeeld door het intrekken van de erkenning of het opleggen van een bestuurlijke boete.

De wetgever heeft bij de totstandkoming van de Wet momi<sup>2</sup> aanknopingspunten<sup>3</sup> gegeven voor wat effectief toezicht en zichtbare handhaving inhouden. Zo wordt het toezicht zoveel mogelijk, maar niet uitsluitend, vanachter het bureau uitgeoefend, waarbij de nadruk ligt op samenwerking en informatie-uitwisseling met andere overheidsdiensten. Dit levert informatie op waarmee de door de erkend referent verstrekte gegevens worden vergeleken. Het toezicht zal plaatsvinden aan de hand van behandelprofielen en signalen van de vreemdeling zelf of van ketenpartners. Waar nodig zal de IND controlebezoeken afleggen bij erkend referenten. Bij constatering van overtredingen kan de IND de erkend referent een bestuurlijke boete opleggen of de erkenning intrekken.

De Inspectie VenJ hanteert deze voorwaarden en aanknopingspunten als beoordelingskader in dit onderzoek.

### Vormgeving van het toezicht van de IND

De Inspectie VenJ heeft de vormgeving van het toezicht onderzocht aan de hand van de thema's 'inrichting van het toezicht', 'aansturing van het toezicht' en 'werking van het toezicht' met daarbinnen de drie hoofdprocessen die in het toezicht van de IND worden onderscheiden: preventie, signalering en interventie.

#### *Inrichting van het toezicht*

De Inspectie VenJ stelt vast dat de toezichts- en handhavingstaken op de erkend referent bij verschillende teams binnen de IND zijn belegd. Als gevolg van een

<sup>2</sup> Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure (Wet modern migratiebeleid), Staatsblad, jaargang 2010, nr. 290.

<sup>3</sup> In de memorie van toelichting bij de wet en in de toelichtingen bij onderliggende regelgeving.



reorganisatie is bij de teams sprake van onduidelijkheid over de precieze taakverdeling, rollen en verantwoordelijkheden.

Aangezien de IND zowel aanvragen om erkenning behandelt, verblijfsvergunningen verleent en toezichthouder is, dienen er waarborgen te zijn voor een onafhankelijke taakuitvoering van het toezicht. In de inrichting van het toezicht heeft de IND dit formeel geregeld door deze taken binnen verschillende teams te beleggen. In de praktijk blijkt echter dat het team dat verantwoordelijk is voor de behandeling van de erkenningsaanvraag ook boeterapporten opstelt. Dienstverlenende en handhavende taken kunnen zo op gespannen voet met elkaar komen te staan.

#### *Aansturing van het toezicht*

De Inspectie VenJ stelt vast dat toezichts- en handhavingstaken binnen de IND minder prioriteit hebben dan de dienstverlenende taken. Een toezichts- en handhavingstrategie is lange tijd in ontwikkeling geweest en ontbrak nog ten tijde van de uitvoering van het Inspectie-onderzoek. Inmiddels heeft de IND een visie op handhaving en een visie op de toepassing van de bestuurlijke boete opgesteld.<sup>4</sup>

De personele capaciteit die de IND inzet voor signalering en interventie is beperkt. Het zwaartepunt van de personele inzet ligt bij team Zakelijk. Dit team geeft uit het oogpunt van dienstverlening vooral voorlichting aan de erkend referent om niet-naleving te voorkomen (preventie). Als gevolg van intensivering van deze dienstverlenende taken en de toename van het aantal erkend referenten, staat de beschikbare personele capaciteit van dit team voor signalering en interventie onder druk. Aan (door)ontwikkeling van het toezicht om overtredende werkgevers te signaleren komt de IND nauwelijks toe.

#### *Werking van het toezicht: preventie*

Preventief toezicht gaat uit van het principe dat voorkomen beter is dan genezen. Nalevingscommunicatie en zichtbaarheid van handhaving zijn belangrijke componenten van preventief toezicht.

Nalevingscommunicatie is erop gericht de naleving van wet- en regelgeving door de ondertoezichtstaande te bevorderen. De IND zet sterk in op nalevingscommunicatie gericht op het vergroten van de kennis van de erkend referent over zijn rechten, plichten en het toezicht van de IND. Uit de web-enquête van de Inspectie VenJ blijkt dat dit effect heeft: de erkend referenten zijn veelal goed op de hoogte van de rol van de IND als toezichthouder, van hun rechten en plichten en van eventuele gevolgen van niet-naleving. Van handavingscommunicatie bij niet-naleving van wet- en regelgeving (ofwel nalevingscommunicatie die de erkend referent bewust maakt dat overtredingen daadwerkelijk worden bestraft) maakt de IND nagenoeg geen gebruik.

De zichtbaarheid van handhaving is gerelateerd aan handavingscommunicatie. Het betekent dat de IND transparant is over het functioneren en de resultaten van het toezicht en hierover communiceert. Hiervan is echter geen sprake.

---

<sup>4</sup> Aangezien de visie op handhaving en de visie op de toepassing van de bestuurlijke boete van recente datum zijn, heeft de Inspectie VenJ in dit onderzoek niet kunnen vaststellen hoe deze visies in de praktijk doorwerken.

*Werking van het toezicht: signaleren*

De mogelijkheden van de IND om van achter het bureau overtredingen van de momi-plichten, of het niet (langer) voldoen aan de erkenningsvoorwaarden te signaleren, zijn beperkt. Het risicoprofiel dat de IND hiervoor inzet is kwalitatief nog niet op orde. Daarnaast bestaat er als gevolg van moeizame communicatie tussen de teams een reëel risico dat signalen niet worden doorgegeven of niet actief worden opgevolgd. Ook worden er weinig controles op de erkend referent uitgevoerd.

Voor het uitvoeren van de toezichts- en handhavingstaken op de erkend referent werkt de IND samen met andere overheidsorganisaties. Zo voert de IND sinds eind 2016, in een pilot met de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), controlebezoeken uit om onder andere na te gaan of bepaalde erkend referenten in de praktijk voldoen aan de momi-plichten en of er nog altijd wordt voldaan aan de voorwaarden voor erkenning. Samenwerking met andere overheidsorganisaties is waardevol voor het toezicht van de IND, maar creëert ook een afhankelijkheid. Wanneer de samenwerking onvoldoende geborgd is ontstaat er een risico voor de continuïteit van de uitvoering van de toezichts- en handhavingstaken.

Samenwerking is eveneens van belang voor de informatiepositie van de IND. De informatie-uitwisseling met andere overheidsorganisaties in het kader van het toezicht op de erkend referent is tot nu toe echter beperkt geautomatiseerd en niet altijd structureel ingeregeld. Hierdoor worden niet alle binnen de overheid beschikbare relevante bronnen voldoende benut. Dit alles heeft gevolgen voor zowel de efficiëntie als de (potentiële) effectiviteit van het toezicht op de erkend referent.

*Werking van het toezicht: interventie*

Een signaal kan aanleiding zijn voor een interventie door de IND. Interventies in het kader van de Wet momi omvatten het geven waarschuwingen, het opleggen van bestuurlijke boetes, het schorsen of het intrekken van de erkenning en het verhalen van de kosten van de uitzetting van de vreemdeling op de erkend referent.

De IND heeft in de periode 2014 tot en met 2016 de waarschuwing en de bestuurlijke boete nagenoeg niet ingezet voor de werkgever als erkend referent, terwijl er wel overtredingen van de momi-plichten zijn geconstateerd. Aan andere erkend referenten, niet zijnde werkgevers, heeft de IND wel waarschuwingen of bestuurlijke boetes opgelegd. Het is onduidelijk op grond van welke motieven de IND nu overgaat tot het geven van een waarschuwing en het opleggen van een eventuele daarop volgende bestuurlijke boete aan erkend referenten.

Schorsingen hebben niet plaatsgevonden en het aantal intrekkingen van de erkenning is beperkt. Deze intrekkingen zien voornamelijk op de uitschrijving uit het handelsregister of op inactieve erkend referenten. Zij hebben nauwelijks betrekking op bewuste overtreders.

De mogelijkheid om de kosten van de uitzetting op de erkend referent te verhalen past de IND niet toe. Redenen hiervoor zijn het nauwelijks voorkomen van de doelgroep in de caseload van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de onbekendheid van medewerkers met dit instrument en het ontbreken van structurele procesafspraken tussen de IND en de DT&V om de kosten van de uitzetting te verhalen.





### Eindconclusie

De Inspectie VenJ concludeert dat het toezicht van de IND op de werkgever als erkend referent in de huidige vorm onvoldoende effectief is. Ook is op dit moment geen sprake van zichtbare handhaving.

De IND zet vanuit haar dienstverlenende ambitie sterk in op preventie van niet-naleving van wet- en regelgeving door middel van voorlichting aan de erkend referent over zijn rechten en plichten. Signalering van niet-naleving heeft minder prioriteit. Hierdoor is de IND onvoldoende in staat om zich een beeld te vormen van wat zich bij erkend referenten in de praktijk afspeelt. Gelet hierop bestaat een risico dat de erkend referent die misbruik maakt van zijn positie niet wordt herkend en de IND niet overgaat tot handhaving. De focus op dienstverlening heeft ook gevolgen voor de handhaving. De IND komt hier zeer beperkt aan toe. De interventies die de IND pleegt, betreffen vooral intrekkingen van de erkenning op administratieve gronden en zien nauwelijks op bewuste overtreders.

### Aanbevelingen en aandachtspunten

De verbetering van het toezicht van de IND op de werkgever als erkend referent staat of valt met het geven van meer prioriteit aan de toezichts- en handhavingstaken, een duidelijke en zuivere rol- en taakverdeling, een goede informatiepositie en de inzet van voldoende personele capaciteit.

De Inspectie VenJ beveelt de IND het volgende aan:

- Zorg voor waarborgen zodat dienstverlenende en toezichts- en handhavingstaken in de praktijk niet met elkaar kunnen conflicteren.
- Verbeter de informatiepositie ten behoeve van signalering, draag daarbij zorg voor borging van de samenwerking met andere overheidsorganisaties en optimale benutting van de mogelijkheden voor geautomatiseerde informatie-uitwisseling.
- Bezie of er voldoende personele capaciteit beschikbaar is voor toezichts- en handhavingstaken.
- Maak de inspanningen, resultaten en zo mogelijk de effecten van het toezicht en de handhaving inzichtelijk zowel ten behoeve van de interne aansturing als de externe handhavingscommunicatie.
- Draag zorg dat medewerkers bij de uitvoering van het boetebeleid voldoende handvatten hebben om consequent te kunnen handelen bij het geven van een waarschuwing en een eventuele daarop volgende boete aan erkend referenten.

In de Wet momi is bepaald dat in 2018 een wetsevaluatie wordt uitgevoerd waarin de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de onderdelen van de Wet momi worden geëvalueerd. Hoewel het enigszins buiten de scope van dit onderzoek valt, heeft de Inspectie VenJ in de interviews met IND-medewerkers regelmatig signalen opgevangen dat de huidige momi-voorwaarden en -plichten mogelijk te weinig handvatten bieden om bewuste overtreders aan te pakken. Daarnaast kwam eveneens de vraag naar voren of de IND wel over voldoende instrumentarium beschikt om effectief toezicht te kunnen houden. De Inspectie VenJ adviseert de



minister van Veiligheid en Justitie om deze punten in de aanstaande wetsevaluatie te betrekken.



# 1

## Inleiding

### 1.1 Introductie

#### 1.1.1 De Wet modern migratiebeleid

Met de invoering van de Wet modern migratiebeleid (verder: Wet momi) is in 2013 het beleid voor vreemdelingen die op reguliere gronden<sup>5</sup> in Nederland willen verblijven gewijzigd. De Wet momi beoogde de introductie van een selectief regulier migratiebeleid waarmee vreemdelingen die Nederland nodig heeft snel en eenvoudig kunnen worden toegelaten.

#### 1.1.2 De erkend referent

Om de doelstelling van de Wet momi te bereiken is in het reguliere vreemdelingenbeleid meer verantwoordelijkheid en vertrouwen gegeven aan de referent van de vreemdeling, in het bijzonder aan de erkend referent. Een erkend referent is een organisatie<sup>6</sup> die belang heeft bij de overkomst van een vreemdeling naar Nederland, zoals een werkgever of een onderwijsinstelling.

#### Aanvraag om erkenning

Wanneer een organisatie aan bepaalde voorwaarden voldoet, kan deze door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) na het indienen van een aanvraag daartoe worden erkend als referent. De voorwaarden voor erkenning zijn opgenomen in de Vreemdelingenwet (Vw). Deze zijn geformuleerd als afwijzingsgronden. De aanvraag om erkenning kan worden afgewezen als:<sup>7</sup>

- de aanvrager niet staat ingeschreven in het handelsregister terwijl dit vereist is op grond van de Handelsregisterwet 2007;
- de continuïteit en solvabiliteit van de aanvrager onvoldoende is gewaarborgd;
- de betrouwbaarheid van de aanvrager onvoldoende vast staat;

<sup>5</sup> Met een reguliere verblijfsvergunning kan een vreemdeling onder andere in Nederland werken, studeren of bij familie verblijven. Een reguliere verblijfsvergunning moet onderscheiden worden van een verblijfsvergunning voor asiel. Een asiilvergunning is voor een vreemdeling met een vluchtelingenstatus of een vreemdeling die gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting in zijn land van herkomst een reëel risico loopt op ernstige schade (bijvoorbeeld de doodstraf of foltering).

<sup>6</sup> Conform artikel 2e Vreemdelingenwet (Vw) kan het gaan om een rechtspersoon, een onderneming of een organisatie.

<sup>7</sup> Zie voor de volledige weergave van de afwijzingsgronden artikel 2e, eerste lid, Vw.



- de erkenning als referent binnen een periode van vijf jaar direct voorafgaand aan de aanvraag is ingetrokken; of
- als de aanvrager niet voldoet aan de vereisten die verband houden met het doel waarvoor de vreemdeling in Nederland verblijft of wil verblijven.

Erkenning is verplicht als een werkgever verblijfsvergunningen wil aanvragen voor kennismigranten<sup>8</sup> of wetenschappelijk onderzoekers op grond van richtlijn 2005/71/EG.<sup>9</sup> Erkenning is daarnaast ook verplicht voor onderwijsinstellingen, au-pairbureaus en uitwisselingsorganisaties. Voor werknemers die reguliere arbeid in loondienst of seizoenarbeid verrichten, lerend werken of houder zijn van een Europese blauwe kaart is de werkgever niet verplicht om erkend referent te zijn, maar het kan wel. Dit onderzoek richt zich op werkgevers die erkend referent zijn.

### Rechten van de erkend referent

De erkend referent heeft door de Wet momi toegang tot een versnelde procedure. In deze versnelde procedure wordt in beginsel, als de vreemdeling aan de toelatingsvoorwaarden voldoet, binnen twee weken inwilligend op een aanvraag om een verblijfsvergunning (verder: verblijfsaanvraag) beslist.<sup>10</sup> Anders dan het geval is bij verblijfsaanvragen zonder tussenkomst van een erkend referent, besluit de IND met name op basis van eigen verklaringen van de erkend referent dat de vreemdeling voldoet aan de toelatingsvoorwaarden. De erkend referent hoeft ook minder bewijsstukken aan de IND te sturen. Deze bevoorrechte status van de erkend referent gaat wel gepaard met verplichtingen en toezicht op de naleving van deze verplichtingen.

### Plichten van de erkend referent

De positie van de erkend referent is niet vrijblijvend.<sup>11</sup> De erkend referent moet uiteraard blijven voldoen aan de voorwaarden voor erkenning.<sup>12</sup> Daarnaast moet de erkend referent zich houden aan de verplichtingen die gepaard gaan met het erkend referentschap (verder: de momi-plichten).<sup>13</sup>

#### *Informatieplicht*

Wijzigingen die verband houden met de erkenning moet de erkend referent melden aan de IND, bijvoorbeeld als er sprake is van uitschrijving uit het handelsregister of uitstel van betaling. Ook wijzigingen die van invloed zijn op het verblijfsrecht van de vreemdeling moet de erkend referent aan de IND melden, bijvoorbeeld als de werknemer niet meer voldoet aan de looneis, als het dienstverband is geëindigd of als de werknemer terugkeert naar het land van herkomst.<sup>14</sup>

#### *Administratie- en bewaarplicht*

De erkend referent moet relevante informatie over de werknemer verzamelen en vastleggen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de arbeidsovereenkomst, loonspecificaties

<sup>8</sup> Een kennismigrant is een vreemdeling die arbeid verricht voor een erkend referent waardoor een bijdrage wordt geleverd aan de Nederlandse kenniseconomie.

<sup>9</sup> In 2017 bedragen voor een werkgever de leges voor een aanvraag om erkenning 5.276 euro. Voor kleine ondernemingen geldt er een legestartief van 2.638 euro.

<sup>10</sup> De wettelijke beslistermijn is in de regel negentig dagen, hoewel deze korter kan zijn afhankelijk van de beperking waaronder de verblijfsvergunning wordt aangevraagd (zie artikel 25 Vw).

<sup>11</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 052, nr. 3, p. 6.

<sup>12</sup> Anders kan de erkenning worden ingetrokken, zie artikel 2g, onderdeel b, Vw.

<sup>13</sup> Zie artikel 2g, onderdeel c, Vw.

<sup>14</sup> Zie artikel 4.18 en 4.23 Voorschrift Vreemdelingen (VV).



of een kopie van het paspoort. Als de werkgever niet meer voor de werknemer optreedt als erkend referent, dan moet de werkgever de relevante gegevens en documenten nog vijf jaar bewaren.<sup>15</sup>

### *Zorgplicht*

Afhankelijk van het verblijfsdoel kunnen er zorgplichten gelden voor de erkend referent. Kennismigranten moeten bijvoorbeeld zorgvuldig worden geworven en geselecteerd. Daarnaast dienen zij op de hoogte te worden gesteld van de toelatings- en verblijfsvoorwaarden waaraan zij moeten voldoen.<sup>16</sup>

## 1.1.3 Toezicht op de erkend referent

De IND is met de inwerkingtreding van de Wet momi aangewezen als toezichthouder op de naleving van de momi-plichten.<sup>17</sup> De IND heeft onderstaande handhavingmogelijkheden voor het sanctioneren van niet-naleving van de momi-plichten of als niet meer voldaan wordt aan de voorwaarden voor erkenning.

### **Waarschuwing en oplegging van een bestuurlijke boete**

Op grond van artikel 55a Vw kan door de IND aan rechtspersonen een bestuurlijke boete van maximaal € 3000,- worden opgelegd voor het overtreden van de momi-plichten. In de Vreemdelingencirculaire (Vc) is het boetebeleid opgenomen. Bij een eerste overtreding van de momi-plichten geeft de IND een waarschuwing. Bij een herhaalde overtreding of een ernstige overtreding legt de IND een bestuurlijke boete op.<sup>18</sup>

### **Schorsing en intrekking van de erkenning**

De IND kan de erkenning schorsen of intrekken.<sup>19</sup> Wanneer een erkend referent zijn momi-plichten niet nakomt, kan dit consequenties hebben voor zijn erkenning als referent. De IND kan de verleende erkenning ook intrekken wanneer de erkend referent niet meer voldoet aan de voorwaarden voor erkenning.

### **Het verhalen van de kosten van de uitzetting**

Tot slot heeft de IND de mogelijkheid om (een deel van) de kosten die de overheid maakt bij een eventuele gedwongen uitzetting van de vreemdeling op de erkend referent te verhalen (verder: kostenverhaal).<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Zie artikel 4.53 Vreemdelingenbesluit (Vb) en artikel 4.27 en 4.35 VV.

<sup>16</sup> Zie artikel 2a, tweede lid, onderdeel b, Vw; artikel 1.16, derde lid, Vb en artikel 1.4 VV.

<sup>17</sup> Artikel 47a, eerste lid Vw jo artikel 4.1a VV. Naast de IND zijn ook de inspecteurs arbeidsmarktfraude van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) sinds 1 april 2016 met het toezicht belast.

<sup>18</sup> Zie paragraaf 9.1 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (B).

<sup>19</sup> Zie artikel 2f, eerste lid Vw en artikel 2g, onderdeel b Vw.

<sup>20</sup> Zie artikel 66 Vw.



## 1.2 Aanleiding

De Inspectie VenJ heeft twee redenen om onderzoek uit te voeren naar het toezicht van de IND op de werkgever als erkend referent:

### Verantwoordelijkheid toelating gedeeld met private partijen

De toelating van vreemdelingen tot Nederland is één van de kernverantwoordelijkheden van de overheid. Met de invoering van de Wet momi wordt deze verantwoordelijkheid gedeeld met private partijen. Het is daarom van belang dat de overheid er op toeziet dat deze partijen hun verantwoordelijkheden nakomen. Zo kunnen risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van het erkend referentschap beheerst worden en blijft inzichtelijk of de regeling ook werkt zoals deze bedoeld is.

### Nieuwe taak voor de IND

Het toezicht op de erkend referent wordt uitgevoerd door de IND. De IND is de toelatingsorganisatie van Nederland. De IND heeft in die hoedanigheid ervaring met het behandelen van verblijfsaanvragen en het controleren of er nog aan de voorwaarden van de verleende verblijfsvergunningen wordt voldaan. Toezicht op de erkend referent is met de inwerkingtreding van de Wet momi een nieuwe taak voor de IND.

## 1.3 Doel- en vraagstelling

De Inspectie VenJ wil met dit onderzoek inzicht krijgen in de kwaliteit van het toezicht van de IND op de werkgever die optreedt als erkend referent. De Inspectie VenJ wil zo de mogelijke knel- en aandachtspunten signaleren in het toezicht van de IND met het oog op het verbeteren van dit toezicht.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is:

*Wat is de kwaliteit van het toezicht van de IND op de werkgever als erkend referent?*

De Inspectie VenJ heeft om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden de volgende vier deelvragen onderzocht:

1. Welke voorwaarden zijn gesteld aan het toezicht op de erkend referent?
2. Hoe is het toezicht vormgegeven in de praktijk?
3. Is deze vormgeving in overeenstemming met de gestelde voorwaarden? En zo nee, wat zijn hier de redenen voor?
4. Wat zijn de (mogelijke) knel- en aandachtspunten voor het toezicht op de erkend referent?

## 1.4 Afbakening

### Toezicht als proces

Dit onderzoek van de Inspectie VenJ richt zich op de wijze waarop de IND invulling geeft aan haar toezichthoudende taak op de werkgever als erkend referent. Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover



en het eventueel naar aanleiding daarvan handhavend optreden. Bijvoorbeeld door het intrekken van een erkenning of het opleggen van een bestuurlijke boete.

### De IND als onderzoeksobject

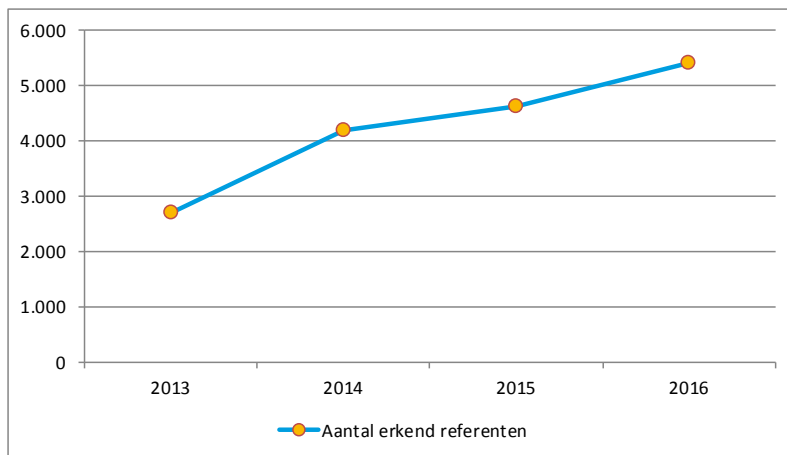
De IND is als organisatie het enige onderzoeksobject. De Inspectie VenJ heeft in haar onderzoek de samenwerkingsverbanden van de IND met anderen betrokken, maar geeft geen oordeel over de uitvoering van taken door ketenpartners of andere overheidsorganisaties, zoals de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) of de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW).

### De werkgever als erkend referent

De Inspectie VenJ heeft zich geconcentreerd op het toezicht op de erkend referent van vreemdelingen die overkomen in het kader van arbeid regulier en kennis & talent.<sup>21</sup> De erkend referent is in deze gevallen meestal een werkgever. Onderwijsinstellingen, uitwisselingsorganisaties au-pairbureaus en natuurlijke personen vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

De categorie werkgevers vormt met ruim vijfduizend erkend referenten verreweg de grootste groep erkend referenten.<sup>22</sup> Een aantal dat sinds de invoering van de Wet momi is verdubbeld (zie afbeelding 1). Het gaat bij deze werkgevers om grote multinationals en onderzoeksinstellingen, maar ook om werkgevers uit het midden- en kleinbedrijf.

**Afbeelding 1.** Ontwikkeling van het aantal erkend referenten



Bron: Rapportages Vreemdelingenketen 2013 - 2016

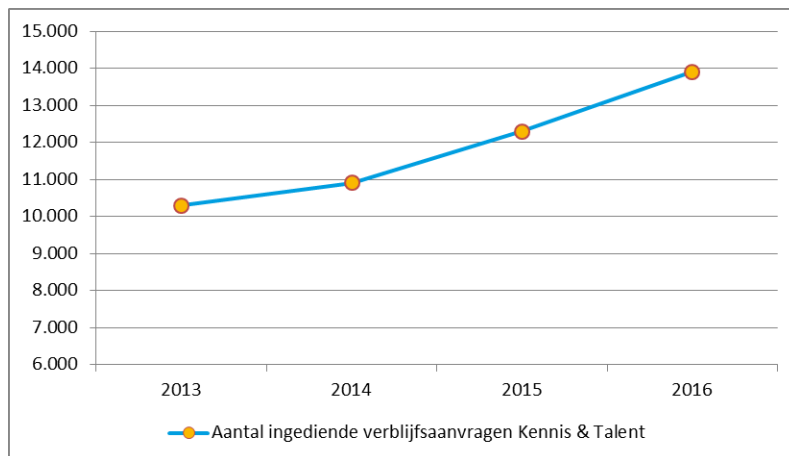
Deze erkend referenten zijn goed voor een groot aantal verblijfsaanvragen. In 2016 ontving de IND 13.900 (eerste) verblijfsaanvragen voor kennis & talent en 2.030 voor arbeid. Sinds 2013 is het aantal verblijfsaanvragen voor kennis & talent toegenomen (zie afbeelding 2).

<sup>21</sup> Vanaf 2013 wordt onder kennis en talent gerekend verblijf als wetenschappelijk onderzoeker, zoekjaar afgestudeerden, kennismigrant en zelfstandig ondernemer.

<sup>22</sup> Dit blijkt uit een vergelijking van de openbare registers in april 2017.



**Afbeelding 2.** Ontwikkeling van het aantal ingediende verblijfsaanvragen kennis & talent



Bron: Rapportages Vreemdelingenketen 2013 - 2016

## 1.5 Onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek heeft de Inspectie VenJ onderstaande onderzoeksmethoden ingezet.

### Documentstudie

Op basis van documentstudie heeft de Inspectie VenJ onderzocht wat de voorwaarden voor het toezicht zijn en hoe het toezicht is vormgegeven. Dit heeft onder andere geleid tot het beoordelingskader en een beeld van de inrichting van het toezicht.

### Interviews

De Inspectie VenJ heeft gesprekken gevoerd met 23 IND-medewerkers die betrokken zijn bij het toezicht op de werkgever als erkend referent. Tijdens deze interviews is gesproken over de inrichting en de werking van het toezicht in de praktijk en wat daarbij de knel- en aandachtspunten zijn. Daarnaast heeft de Inspectie VenJ gesproken met een medewerker van de Inspectie SZW en een medewerker van de DT&V om een beeld te krijgen van de samenwerkingsrelaties van de IND met deze diensten. Samen met de documentstudie zijn de interviews de voornaamste informatiebron van dit onderzoek.

### Dossieronderzoek

De Inspectie VenJ heeft van tien erkend referenten het dossier in INDiGO<sup>23</sup> onderzocht. In dit dossieronderzoek zijn het gebruik van INDiGO, de geldende werkinstructies en de voorkomende knelpunten in de praktijk betrokken. Het doel van het dossieronderzoek was om een beeld te krijgen van een dossier van een erkend referent, de processtappen en om enkele bevindingen te toetsen.

<sup>23</sup> INDiGO is het informatiesysteem van de IND. In INDiGO zitten de vreemdelingendossiers en de dossiers van de erkend referenten. Het systeem ondersteunt de IND-medewerker bij het uitvoeren van hun dagelijkse werkzaamheden zoals het afhandelen van verblijfsaanvragen.





### Analyse kwantitatieve gegevens

De Inspectie VenJ heeft na opvraag van de IND cijfermateriaal ontvangen over de toepassing van de handhavinginstrumenten richting de werkgever als erkend referent, zoals waarschuwingen, bestuurlijke boetes en intrekkingen van erkenningen. Hiermee heeft de Inspectie VenJ een beeld gekregen van de frequentie waarmee deze handhavinginstrumenten zijn ingezet.

### Web-enquête

De Inspectie VenJ heeft op basis van een door de IND verstrekte adressenlijst een web-enquête uitgezet onder erkend referenten uit het openbaar register arbeid regulier en kennismigranten. Doel van de web-enquête was om inzicht te krijgen in de bekendheid van de erkend referenten met het toezicht van de IND. Hierbij is de kennis van erkend referenten over de rol van toezichthouder van de IND en hun kennis van de geldende rechten, plichten en de eventuele sanctiemogelijkheden onderzocht.

## 1.6 Beoordelingskader

De Inspectie VenJ beoordeelt de kwaliteit van de taakuitvoering door de IND door de vormgeving van het toezicht in de praktijk te vergelijken met de voorwaarden die gesteld zijn aan het toezicht. De Inspectie VenJ heeft zich voor het beantwoorden van de vraag waar het toezicht aan moet voldoen in grote mate gebaseerd op wet- en regelgeving en de toelichtingen daarbij. Verder is gekeken naar beleidsregels, bestuurlijke afspraken en werkinstructies.

### Effectief toezicht en zichtbare handhaving

De Inspectie VenJ neemt als uitgangspunt voor dit onderzoek de bedoeling van de wetgever ten tijde van de invoering van de Wet momi:

- De regering staat een selectief migratiebeleid voor, waarmee de migranten die Nederland nodig heeft, snel en eenvoudig kunnen worden toegelaten. Dit betekent dat de toelatingsprocedures voor alle migranten snel, doeltreffend en beheersbaar moeten zijn. Daarbij worden de administratieve lasten voor burgers en bedrijven zo beperkt mogelijk gehouden. Effectief toezicht en zichtbare handhaving zijn daarbij onontbeerlijk.<sup>24</sup>

Het belang van toezicht en handhaving wordt vervolgens meerdere malen benadrukt in de memorie van toelichting bij de Wet momi.<sup>25</sup> Het vertrouwen in de erkend referent en de eigen verklaringen van de erkend referent moeten namelijk verantwoord zijn. Effectief toezicht en zichtbare handhaving moeten dit vertrouwen waarborgen.

### Aanknopingspunten

De wetgever heeft bij de totstandkoming van de Wet momi aanknopingspunten gegeven voor wat effectief en zichtbaar inhoudt:

- Het bestuurlijk toezicht op de referent wordt door de IND zoveel mogelijk, maar niet uitsluitend, vanachter het bureau uitgeoefend. De nadruk ligt op samenwerking en informatie-uitwisseling met andere overheidsdiensten. De

<sup>24</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 052, nr. 3, p. 2.

<sup>25</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 052, nr. 3, p. 6.



door de referent verstrekte gegevens worden vergeleken met gegevens uit andere bronnen.<sup>26</sup>

- Het toezicht op de referent zal plaatsvinden aan de hand van behandelprofielen en concrete signalen van de vreemdeling zelf of ketenpartners.<sup>27</sup>
- De IND zal, waar nodig, controlebezoeken afleggen bij de bedrijven en instellingen van de zakelijke referenten.<sup>28</sup>
- Overtreding van de informatie- en administratieplichten vormt de grondslag om een bestuurlijke boete op te leggen. De bestuurlijke boete is een belangrijk instrument om de referent die zijn verantwoordelijkheden niet neemt, te treffen.<sup>29</sup>

De voorgestelde handhavinginstrumenten geven invulling aan het streven naar een maximale effectiviteit van het toezicht en een minimale toezichtlast voor wie zich aan de regels houdt. Daar waar nodig moet krachtig opgetreden kunnen worden.<sup>30</sup>

### Onderzoeksthema's

De Inspectie VenJ heeft in het onderzoek naar het toezicht van de IND de volgende thema's betrokken:

- De inrichting en aansturing van het toezicht, met aandacht voor de waarborgen voor een onafhankelijke taakuitvoering, de prioritering door het management en de inzet van personele capaciteit.
- De werking van het toezicht, aan de hand van de drie hoofdprocessen:
  - preventie;
  - signalering;
  - interventie.

Deze thema's vormen de leidraad voor de hoofdstukindeling van het rapport. De Inspectie VenJ heeft daarbij bijzondere aandacht voor de samenwerking en informatie-uitwisseling van de IND met andere overheidsdiensten en de zichtbaarheid van de handhaving.

## 1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de inrichting en aansturing van het toezicht op de werkgever als erkend referent. Dit hoofdstuk beschrijft waar de voor toezicht relevante taken, rollen, verantwoordelijkheden binnen de IND zijn belegd, de waarborgen voor onafhankelijkheid van de taakuitvoering van het toezicht, de prioritering en aansturing vanuit het management en tot slot de inzet van personele capaciteit. De hoofdstukken 3, 4 en 5 beschrijven vervolgens hoe het toezicht in de praktijk werkt. Hierbij wordt respectievelijk ingegaan op preventie, signalering en interventie. Ieder hoofdstuk begint met een inleiding, waarna direct een conclusie over het onderzoeksthema volgt. Vervolgens komen de onderzoeksbevindingen aan bod.

<sup>26</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 052, nr. 3, p. 41.

<sup>27</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 052, nr. 3, p. 12.

<sup>28</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 052, nr. 3, p. 41.

<sup>29</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 052, nr. 3, p. 42.

<sup>30</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 052, nr. 3, p. 40.



# 2

## Inrichting en aansturing van het toezicht

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op het thema 'inrichting en aansturing van het toezicht'. De IND heeft de taak om toezicht te houden op de werkgever als erkend referent en indien nodig te handhaven. Hiervoor is het van belang dat de verschillende toezichts- en handhavingstaken binnen de IND zijn belegd en dat de rollen en verantwoordelijkheden voor iedereen duidelijk zijn. Aangezien de IND zowel vergunningverlener als toezichthouder is, dienen er waarborgen te zijn voor een onafhankelijke taakuitvoering van het toezicht.<sup>31</sup> Ook is het van belang dat het management voldoende prioriteit geeft aan de uitvoering van de toezichts- en handhavingstaken en hierop stuurt. Daarbij dient er voldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar te zijn voor de uitvoering van de taken.

### 2.2 Conclusie

**De IND verricht ten aanzien van de werkgever als erkend referent zowel dienstverlenende als toezichts- en handhavingstaken. Om te voorkomen dat deze taken met elkaar conflicteren, zijn deze taken bij de inrichting van het toezicht verdeeld over verschillende teams. De uitvoering van taken op het terrein van de bestuurlijke boete wijkt echter af van de beschrijving in het O&F-rapport. Hierdoor is bij team Zakelijk sprake van een concentratie van taken die op gespannen voet met elkaar kunnen staan.**

**Hoewel het belang van toezicht en handhaving door het management van de IND wordt uitgesproken, krijgt de dienstverlening aan de zakelijke klant meer prioriteit dan de toezichts- en handhavingstaken.**

<sup>31</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015). *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*. Den Haag: Ministerie van BZK, p. 24.



De personele capaciteit die de IND inzet voor signalering en interventie is beperkt. Het zwaartepunt van de personele inzet ligt bij team Zakelijk. Dit team geeft vanuit het oogpunt van dienstverlening prioriteit aan preventie. Als gevolg van intensivering van deze dienstverlenende taken en de toename van het aantal erkend referenten, staat de beschikbare personele capaciteit van team Zakelijk voor signalering en interventie onder druk. Dit heeft een negatieve invloed op het onderkennen en aanpakken van bewuste overtredders.

## 2.3 Bevindingen

### 2.3.1 Teams, taken, rollen en verantwoordelijkheden

#### Directies en teams

In het Organisatie- en Formatierapport (O&F-rapport) van 24 juni 2014 is de organisatiestructuur van de IND beschreven.<sup>32</sup> Dit rapport gaat onder andere in op de toezichts- en handhavingstaken en waar deze taken binnen de IND zijn belegd.<sup>33</sup> Hieruit blijkt dat meerdere directies en teams van de IND betrokken zijn bij de uitvoering van het toezicht op werkgever als de erkend referent. Twee directies, de directie Dienstverleners en de directie Regulier Verblijf en Nederlandschap (RVN), hebben hierin een prominente rol. De directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) heeft hierbij een strategische adviesfunctie.

#### Team Zakelijk

Binnen de directie Dienstverleners beslist team Zakelijk op de aanvragen om erkenning. Na de erkenning is team Zakelijk verantwoordelijk voor de verdere dienstverlening aan de erkend referent (de zakelijke klant). Werkgevers die tot de honderdvijftig grootste erkend referenten behoren, gemeten naar het aantal vreemdelingen waarvoor zij referent zijn, hebben een vaste accounthouder bij dit team. Team Zakelijk draagt ook zorg voor de communicatie met de erkend referent. Naast de dienstverlenende taak controleert het team of de erkend referent blijft voldoen aan de voorwaarden voor erkenning. Daarnaast heeft het team een toezichthoudende taak op de naleving van de momi-plichten door de erkend referent.

#### Team Toezicht

Team toezicht levert binnen de directie Dienstverleners – al dan niet op projectbasis – specialistische onderzoek op het gebied van toezicht en handhaving. Dit gebeurt aan de hand van onderzoeksvragen vanuit het primaire proces van de IND of op basis van externe fraudesignalen. Het team Toezicht voert in dit kader ook onderzoeksprojecten uit die een relatie hebben met momi. Dit doet team Toezicht samen met team Zakelijk, de directie RVN, maar ook met organisaties buiten de IND, zoals de Inspectie SZW.

<sup>32</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (2014). *Organisatie- en Formatierapport. Op weg naar een nieuwe IND*. Rijswijk: IND.

<sup>33</sup> De IND spreekt in het O&F-rapport van handavingsactiviteiten. De Inspectie VenJ hanteert in dit onderzoek de term toezichts- en handhavingstaken.



### *Teams Keteninformatie & Controle (K&C)*

Binnen de directie Dienstverlenen verzamelen de teams K&C vanuit verschillende overheidsbronnen informatie voor de verschillende IND-processen. Zo ook voor het toezicht op de erkend referent. Deze informatie kan gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de aan de vreemdeling verleende verblijfsvergunning of voor de aan de werkgever verleende erkenning.

### *Team Handhavingsinformatieknooppunt (HIK)*

Binnen de directie Dienstverlenen verzamelt, registreert en verrijkt team HIK signalen van fraude, misbruik en mensenhandel en -smokkel. Deze signalen zet het team waar nodig door binnen de IND, bijvoorbeeld naar team Toezicht, of daarbuiten. Dit kunnen ook signalen zijn die betrekking hebben op erkend referenten.

### *Beslisteam RVN*

Binnen de directie RVN zijn beslisteam actief. Deze teams beslissen op de verblijfsaanvraag van de vreemdeling die door de erkend referent is ingediend. De teams controleren na vergunningverlening of de vreemdeling aan de verblijfsvoorwaarden blijft voldoen. Indien nodig kunnen zij tot intrekking van de verblijfsvergunning overgaan. Bij de uitvoering van deze werkzaamheden kunnen de teams signalen over de werkgever opvangen die van belang zijn voor het toezicht.

## **De toezichts- en handhavingstaken**

De toezichts- en handhavingstaken zijn conform het O&F-rapport in te delen in drie hoofdprocessen, te weten: preventie, signalering en interventie.<sup>34</sup>

### *Preventie*

In het O&F-rapport is aangegeven wat de IND onder preventie verstaat.<sup>35</sup> Preventie heeft als doel ervoor te zorgen dat erkend referenten onbewust regels niet naleven, of regels niet naleven omdat zij geen goed beeld hebben van de gevolgen. De IND noemt dit handhavingscommunicatie.<sup>36</sup>

### *Signalering*

Signalering gaat over het opmerken van overtredingen van de momi-plichten of het niet (langer) voldoen aan de voorwaarden voor erkenning en dit vervolgens binnen de IND op de juiste plek onder de aandacht brengen. Een signaal kan leiden tot een interventie. Meer specifiek gaat signalering volgens het O&F-rapport om:

- De professionele alertheid en de klantkennis van IND-medewerkers aan de loketten, aan de telefoon en achter het bureau.
- Specialistische verificatieonderzoeken (tijdens aanvraagprocedures), zoals een document-onderzoek of toezichtsonderzoeken op grond van de Wet momi.

<sup>34</sup> De toezichts- en handhavingstaken worden door de IND in het O&F-rapport ingedeeld aan de hand van de hoofdprocessen preventie, detectie en repressie. De Inspectie VenJ wijkt hiervan af en hanteert gedeeltelijk andere termen omdat deze de onderliggende taken beter samenvatten.

<sup>35</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (2014). *Organisatie- en Formatierapport. Op weg naar een nieuwe IND*. Rijswijk: IND, p. 33.

<sup>36</sup> De IND hanteert in het O&F-rapport de term handhavingscommunicatie, waar in feite nalevingscommunicatie wordt bedoeld. Handhavingscommunicatie is een onderdeel van nalevingscommunicatie. Zie ook paragraaf 3.3.2.



- Actieve trajectcontroles, waarin de IND uit eigen beweging actief systemen van andere overheidsorganisaties raadpleegt. Bijvoorbeeld de Basisregistratie Personen (BRP) of Suwinet.<sup>37</sup>
- Passieve trajectcontroles, waarin de IND handhaaft op basis van een passief ontvangen signaal van derden, zoals een klikbrief.

#### *Interventie*

Interventie betreft de repressieve handhaving naar aanleiding van een signaal. Het gaat om:

- Het geven van waarschuwingen en het opleggen van bestuurlijke boetes.
- Het schorsen of intrekken van de erkenning.
- Het verhalen van de kosten van de uitzetting van de vreemdeling op de erkend referent.

In tabel a. is aangegeven bij welke directies en teams de toezichts- en handhavingstaken volgens het O&F-rapport zijn belegd.

---

<sup>37</sup> Suwinet is het systeem van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) voor informatie-uitwisseling in de keten van werk en inkomen.



Tabel a. Verdeling van toezichts- en handhavingstaken op de erkend referent

	Taak	Directie Dienstverleners				Directie RVN
		Team Zakelijk	Teams K&C	Team Toezicht	Team HIK	Teams RVN
<b>Preventie</b>	<b>Handhavings-communicatie</b>	X <sup>38</sup>				
<b>Signalering</b>	<b>Professionele alertheid</b>	X	X	X	X	X
	<b>Specialistische verificatie-onderzoeken</b>			X	X	
	<b>Actieve trajectcontroles</b>	X	X <sup>39</sup>			
	<b>Passieve trajectcontroles</b>	X			X	
<b>Interventie</b>	<b>Waarschuwing</b>	X				
	<b>Bestuurlijke boete</b>			X <sup>40</sup>		X <sup>41</sup>
	<b>Schorsing of intrekking erkenning</b>	X				
	<b>Kostenverhaal</b>	X				X

### Gevolgen van de reorganisatie

In 2015 heeft er op basis van het O&F-rapport bij de IND een reorganisatie plaatsgevonden. Vóór deze reorganisatie waren de taken van het toezicht op de erkend referent, het beslissen op de aanvraag om erkenning en het beslissen op de verblijfsaanvragen de verantwoordelijkheid van één directie. Deze taken zijn sinds de reorganisatie verdeeld over team Zakelijk, team Toezicht en de beslisteams RVN. De Inspectie VenJ stelt vast dat als gevolg van deze nieuwe taakverdeling er bij de medewerkers nog altijd onduidelijkheid bestaat over de precieze taakverdeling, rollen en verantwoordelijkheden: welk team verricht welke taken op welk moment? De IND heeft dit probleem reeds onderkend.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> In samenwerking met de afdeling Communicatie van directie Dienstverleners.

<sup>39</sup> De teams K&C verrichten actieve trajectcontroles op de erkend referent op verzoek van team Zakelijk.

<sup>40</sup> Team Toezicht heeft in het kader van de bestuurlijke boete op grond van het O&F-rapport de taak om boeterapporten op te stellen.

<sup>41</sup> De beslisteams RVN besluiten al dan niet tot het opleggen van een bestuurlijke boete op basis van het boeterapport.

<sup>42</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (2017). *Handhavingsmonitor. Migratiecriminaliteit, Fraude en Handhaving. Derde en Vierde kwartaal 2016*. Rijswijk: IND, p. 34.



### 2.3.2 Waarborgen voor een onafhankelijke taakuitvoering

Aangezien de IND zowel vergunningverlener als toezichthouder is, dienen er waarborgen te zijn voor een onafhankelijke taakuitvoering van het toezicht. Dit om ervoor te zorgen dat taken niet met elkaar kunnen conflicteren. Team Zakelijk heeft op grond van het O&F-rapport zowel dienstverlenende (voorlichten van de zakelijke klant, accounthouderschap en het behandelen van aanvragen om erkenning) als toezichts- en handhavingstaken (schorsing en intrekking erkenning). Team Zakelijk heeft op grond van het O&F-rapport echter geen taak bij het opleggen van een bestuurlijke boete. Die handhavende taak is belegd bij team Toezicht en de directie RVN. Na onderzoek kan team Toezicht een boeterapport opstellen. Indien sprake is van overtreding van de momi-plichten beoordeelt de directie RVN of een boete moet worden opgelegd: 'Zodoende wordt een heldere functiescheiding gerealiseerd'.<sup>43</sup>

De Inspectie VenJ stelt echter vast dat de taakuitvoering op het terrein van de bestuurlijke boete in de praktijk afwijkt van de beschrijving in het O&F-rapport. Niet alleen team Toezicht maar ook team Zakelijk kan namelijk in de praktijk de boeterapporten opstellen bij niet-naleving van de momi-plichten door de werkgever als erkend referent. Daarmee is het team dat verantwoordelijk is voor de dienstverlening aan de zakelijke klant tevens verantwoordelijk voor het initiëren van een mogelijke boeteplegging (al dan niet voorafgegaan door een waarschuwing) aan diezelfde zakelijke klant. Binnen één team kunnen deze taken op gespannen voet met elkaar komen te staan.

### 2.3.3 Prioritering en aansturing

#### Prioritering

De Inspectie VenJ heeft onderzocht welke prioriteit het management geeft aan de uitvoering van toezichts- en handhavingstaken. Medewerkers van de IND ervaren dat de hoofddirectie weliswaar uitdraagt toezicht en handhaving belangrijk te vinden, maar in de praktijk krijgen dienstverlening en het behandelen van verblijfsaanvragen veelal voorrang. De verklaring die hiervoor meerdere malen door de respondenten is genoemd, is het streven van de IND naar een imago van een dienstverlenende toelatingsorganisatie.<sup>44</sup>

Binnen de IND ligt de nadruk op het behalen van de wettelijke beslistermijnen van verblijfsaanvragen, het voortvarend afhandelen van de aanvragen om erkenning en een goede dienstverlening aan de (grote) zakelijke klant. Hierdoor is er minder tijd en aandacht voor toezicht en handhaving (in de zin van signalering en interventie) op de erkend referent. Hierbij speelt mee dat voor activiteiten op het terrein van toezicht en handhaving logischerwijs geen beslistermijnen gelden en dit dus om een andere sturing vraagt.

De Inspectie VenJ stelt verder vast dat voor het toezicht op de erkend referent geen specifieke managementafspraken gemaakt zijn.

<sup>43</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (2014). *Organisatie- en Formatierapport. Op weg naar een nieuwe IND*. Rijswijk: IND, p. 69.

<sup>44</sup> Zie ook *IND Jaarverslag 2016*, Rijswijk: IND (2017), p. 12. De missie van de IND is om de klant goed, prettig en snel te helpen.





### Toezichts- en handhavingsstrategie

In een toezichts- en handhavingsstrategie wordt meer in detail aangegeven hoe een organisatie het toezicht en de handhaving vormgeeft. Een dergelijke strategie is richtinggevend voor de wijze van sturing op toezicht en handhaving. Een toezichts- en handhavingsstrategie is bij de IND geruime tijd in ontwikkeling geweest en ontbrak nog ten tijde van de uitvoering van het Inspectie-onderzoek. Inmiddels heeft de IND een visie op handhaving en een visie op de toepassing van de bestuurlijke boete opgesteld.<sup>45</sup>

Ten tijde van de uitvoering van het Inspectie-onderzoek hanteerde de IND de volgende uitgangspunten:

- Voor het toezicht relevante informatie wordt verkregen vanachter het bureau in samenwerking met andere (overheids)organisaties.
- De IND verricht zelf geen controlebezoeken en werkt hiervoor samen met de Inspectie SZW.
- Voor het handhaven op de momi-plichten is een boetebeleid geformuleerd in de Vc. Voor de uitvoering is een werkinstructie beschikbaar. Voor het verhalen van de kosten van de uitzetting op de erkend referent is eveneens een werkinstructie beschikbaar.

Volgens het O&F-rapport vormt het zogeheten handhavingsplatform het focuspunt voor besluitvorming rond handhaving en stuurt het de implementatie van de besluiten aan. Eventuele prioriteitstelling over de inzet van capaciteit op handhaving wordt binnen het handhavingsplatform besproken. Het voorzitterschap van het platform ligt bij één van de twee directeurs van RVN of Asiel & Bescherming, het secretariaat ligt bij de directie SUA. Met behulp van het handhavingsplatform moet handhaving een integraal onderdeel van de IND worden, waar dat voorheen minder aandacht kreeg.

### De opdrachtverstrekking aan de IND

De Inspectie VenJ is nagegaan op welke wijze toezicht en handhaving op de erkend referent in de opdrachtverstrekking vanuit het bestuursdepartement een plaats heeft gekregen. De Inspectie VenJ heeft daarvoor de meest recente opdrachtbrieven van het bestuursdepartement (Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken) aan de IND en de meest recente IND-productencatalogus bestudeerd.

Uit de twee opdrachtbrieven voor 2017 blijkt dat de IND wordt gefinancierd voor twaalfhonderd producten 'Erkenning referent en toezicht'. Voor dit product is in de opdrachtbrieven één kostprijs opgenomen. Wat de IND levert voor die kostprijs is uitgewerkt in de productencatalogus 2015 van de IND. Hierin is een hoofdstuk opgenomen genaamd: *Erkenning Referent, Handeling Referent en Handeling Toezicht*. In dit hoofdstuk wordt voor de erkenning, de intrekking en de schorsing van de referent beschreven welke handelingen nodig zijn. Hetzelfde geldt voor de handhavingsinstrumenten waarschuwing, opleggen bestuurlijke boete en kostenverhaal uitzetting.

De Inspectie VenJ stelt vast dat de IND niet separaat wordt gefinancierd voor het toezicht en handhaving op de erkend referent.

---

<sup>45</sup> Aangezien de visie op handhaving en de visie op de toepassing van de bestuurlijke boete van recente datum zijn, heeft de Inspectie VenJ in dit onderzoek niet kunnen vaststellen hoe deze visies in de praktijk doorwerken.



### 2.3.4 Inzet van personele capaciteit

Voor het uitvoeren van de toezichts- en handhavingstaken is personele capaciteit nodig. De Inspectie VenJ is nagegaan welke capaciteit voor het toezicht op de werkgever als erkend referent beschikbaar is gesteld en of deze capaciteit redelijkerwijs voldoende is voor de uitvoering van toezichts- en handhavingstaken. Daarbij is het van belang dat het personeel voldoende opgeleid en getraind is.

#### Personele capaciteit van team Zakelijk

In het O&F-rapport staat dat team Zakelijk, op basis van de inzet op accountmanagement in de periode van vóór juni 2014, uit 27 fte zal bestaan. Daarbij is tegelijkertijd aangegeven dat het accountmanagement zal worden geïntensiveerd. Op een later moment zou dan worden bezien wat de effecten hiervan zijn op zaakbehandeling en handhaving en of dat eventueel tot het bijstellen van de aan team Zakelijk toegewezen fte zou moeten leiden.<sup>46</sup>

De taken van team Zakelijk op het terrein van dienstverlening, waaronder het accountmanagement, zijn de afgelopen jaren steeds uitgebreider en intensiever geworden. Daarnaast neemt het aantal erkend referenten jaarlijks fors toe. Sinds de inwerkingtreding van de Wet momi is het aantal erkend referenten verdubbeld van 2.700<sup>47</sup> in 2013 naar ruim 5.400 per 1 januari 2017.<sup>48</sup> Sinds 2013 zijn er jaarlijks ongeveer achthonderd werkgevers als erkend referent bijgekomen. De formatie van team Zakelijk is echter sinds 2014 gelijk gebleven.

De grote druk op de personele capaciteit van team Zakelijk heeft invloed op de uitvoering van toezichts- en handhavingstaken. De toezichts- en handhavingstaken zijn niet bij afzonderlijke medewerkers belegd maar moeten naast werkzaamheden die het accountmanagement met zich meebrengen worden uitgevoerd. Daardoor is team Zakelijk momenteel beperkt in staat om handhavingssignalen op te volgen of zelf actief op zoek te gaan naar mogelijke overtredingen van de momi-plichten. Ook aan (door)ontwikkeling van het toezicht om bewuste overtreders te signaleren komt team Zakelijk nauwelijks toe.

---

<sup>46</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (2014). *Organisatie- en Formatierapport. Op weg naar een nieuwe IND*. Rijswijk: IND, p. 56.

<sup>47</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014). *Rapportage Vreemdelingenketen. Periode januari - december 2013*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, p. 16.

<sup>48</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie (2017). *Rapportage Vreemdelingenketen. Periode januari - december 2016*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, p. 11.



### **Payroll-bedrijven en toezicht**

Met de invoering van de Wet momi is het ook voor payroll-bedrijven mogelijk om erkend referent te worden. Payroll-bedrijven zijn ondernemingen die doorgaans aan de personeels- en salarisadministratie gerelateerde diensten verlenen aan werkgevers. Wanneer een payroll-bedrijf echter zelf vreemdelingen in dienst neemt en deze uitleent aan een niet-erkende werkgever ontstaat er voor het toezicht van de IND een probleem. De IND houdt immers toezicht op het payroll-bedrijf dat optreedt als erkend referent. De inlenende werkgever is dan voor het toezicht niet bij de IND in beeld. Het is mogelijk dat deze werkgevers bij een eventuele aanvraag daartoe zelf niet in aanmerking zouden komen voor erkenning. Dit soort nieuwe ontwikkelingen vraagt om doorontwikkeling van het toezicht. De IND heeft hierin voor de payroll-bedrijven inmiddels de eerste stappen gezet.

Voor wat betreft opleidingen is er voor team Zakelijk geen specifiek aanbod op het terrein van toezicht en handhaving via het Kennis- en Leercentrum van de IND. Wel is er ad hoc aanbod. Zo wordt er sinds januari 2017 een workshop accountmanagement verzorgd voor de medewerkers van team Zakelijk. Daarnaast hebben alle medewerkers de cursus 'goed gesprek' gehad, waarin communicatie met de klant centraal stond. Ook hebben medewerkers van team Zakelijk, net als de medewerkers van team Toezicht, een basisopleiding toezicht gevolgd. Deze werd verzorgd door een medewerker van team Toezicht.

### **Personele capaciteit van beslisteams RVN**

Medewerkers van de beslisteams RVN worden beperkt ingezet op toezichts- en handhavingstaken ten aanzien van de erkend referent. Zo kan een medewerker van een beslisteam RVN via de vreemdeling mogelijke signalen opvangen (en registreren/doorgeven) die relevant zijn voor de voorwaarden voor erkenning of de naleving van de momi-plichten door de erkend referent. Er is geen specifieke opleiding voor deze taak.

De beslisteams RVN hebben daarnaast in het kader van interventie de taak om naar aanleiding van een boeterapport een bestuurlijke boete op te leggen. In de praktijk is dit echter niet aan de orde omdat er geen bestuurlijke boetes aan de werkgever als erkend referent zijn opgelegd (zie paragraaf 5.3.1).

### **Personele capaciteit van team Toezicht**

De structurele inzet van team Toezicht op het terrein van toezicht op de werkgever als erkend referent is momenteel beperkt tot het leveren van capaciteit voor een pilot. Hierin voert de IND samen met de Inspectie SZW toezichtonderzoeken uit (zie paragraaf 4.3.2). Het gaat in totaal om twee medewerkers (samen anderhalf fte). Deze twee medewerkers doen zo praktijkervaring op over wat het inhoudt om toezichtonderzoeken bij werkgevers uit te voeren. Het idee is dat deze twee medewerkers binnen team Toezicht hun kennis gaan overdragen. Dit als aanvulling op de basisopleiding toezicht.



# 3

## Werking van het toezicht: preventie

### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat binnen het thema 'werking van het toezicht' in op het hoofdproces preventie. Preventief toezicht gaat uit van het principe dat voorkomen beter is dan genezen.<sup>49</sup> Nalevingscommunicatie en zichtbaarheid van handhaving zijn belangrijke componenten van preventief toezicht.

Nalevingscommunicatie is erop gericht de naleving van wet- en regelgeving door de ondertoezichtstaande te bevorderen. Nalevingscommunicatie kan worden ingezet om de kennis van wet- en regelgeving te vergroten (voorlichtend/educatief), om de motivatie tot naleving te verhogen (normatief) of om de erkend referent bewust te maken dat overtredingen daadwerkelijk worden bestraft (dreigend, ook wel handhavingscommunicatie genoemd).<sup>50</sup> Zichtbaarheid van handhaving is gerelateerd aan handhavingscommunicatie. Het betekent dat de IND transparant is over het functioneren en de resultaten van het toezicht en hierover communiceert.

### 3.2 Conclusie

**De IND zet sterk in op nalevingscommunicatie gericht op het vergroten van de kennis van de erkend referent over zijn rechten, plichten en het toezicht van de IND. Gelet op de uitkomsten van de web-enquête lijkt dit doel ook bereikt te worden. Van handhavingscommunicatie bij niet-naleving van wet- en regelgeving maakt de IND nagenoeg geen gebruik. De IND is niet transparant over het functioneren en de resultaten van het toezicht en communiceert hier niet over. Van zichtbaarheid van handhaving is dus geen sprake.**

<sup>49</sup> Het omvat de activiteiten van de toezichthouder die erop gericht zijn op een vroegtijdig moment (vooraf) actie te ondernemen om latere problemen in de naleving of de kwaliteit te voorkomen of ten minste te reduceren.

<sup>50</sup> Velders, R. & Brunia, M. (2013). *Begrippenkader rijksinspecties*. Den Haag: Inspectieraad, p. 93.



## 3.3 Bevindingen

### 3.3.1 Voorlichting

De Inspectie VenJ stelt vast dat de IND met name inzet op nalevingscommunicatie die gericht is op het vergroten van de kennis van wet- en regelgeving bij de erkend referent. Deze voorlichtende taak wordt vanuit het oogpunt van dienstverlening actief opgepakt door team Zakelijk. Het team zet hiervoor meerdere communicatiekanalen in, zoals de website van de IND, workshops, voorlichtingsbijeenkomsten en folders. Team Zakelijk gaat waar nodig in gesprek met de erkend referent om diens rechten en plichten te verduidelijken en om (nieuwe) overtredingen te voorkomen. Daarbij richt team Zakelijk zich vooral op de honderdvijftig grootste erkend referenten die een vaste accounthouder hebben.

De Inspectie VenJ heeft door middel van een web-enquête onder erkend referenten onderzocht in welke mate erkend referenten op de hoogte zijn van hun rechten en plichten en van de rol van de IND als toezichthouder. Uit deze web-enquête blijkt de kennis over het toezicht van de respondenten goed is (zie bijlage I). De IND is voor de respondenten voldoende tot goed in beeld als toezichthouder. Ook zijn de respondenten op de hoogte van hun rechten en plichten en de handhavingsmogelijkheden van de IND bij niet-naleven van de momi-plichten. Werkgevers die een vaste accounthouder bij de IND hebben, zijn over het algemeen net iets beter op de hoogte dan werkgevers zonder vaste accounthouder.

### 3.3.2 Handhavingscommunicatie

Handhavingscommunicatie is nalevingscommunicatie die gericht is op het bewust maken van de erkend referent dat overtredingen daadwerkelijk worden bestraft. Zo wordt de naleving bevorderd. De IND kan deze perceptie vergroten door te communiceren over de resultaten van de toezichts- en handhavingstaken, bijvoorbeeld over uitgevoerde onderzoeken. Daarnaast kan de IND ook communiceren over sanctieoplegging of andere interventies, zoals de intrekking van de erkenning of het verhalen van de kosten van de uitzetting op de erkend referent.

#### Communicatie over de resultaten van het toezicht

De Inspectie VenJ stelt vast dat de IND nagenoeg geen gebruik maakt van handhavingscommunicatie en dat er geen sprake is van zichtbare handhaving. De IND communiceert niet publiekelijk over het functioneren en de resultaten van het toezicht op de erkend referent. De Inspectie VenJ heeft geen openbare informatie gevonden over de uitgevoerde onderzoeken of het aantal waarschuwingen, bestuurlijke boetes, schorsingen en intrekkingen van erkenning en het verhalen van de kosten van de uitzetting. Ook niet in de jaarverslagen van de IND of in de rapportage vreemdelingenketen. Dit ondanks de toezegging van de toenmalige staatssecretaris van Justitie in 2010 om de Tweede Kamer regelmatig via de rapportage vreemdelingenketen te informeren over de resultaten van de handhaving onder de Wet momi.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 54, p. 4940. De Inspectie VenJ heeft in de rapportage vreemdelingenketen over 2013 een paragraaf aangetroffen over handhaving onder de Wet momi. In de rapportages van de jaren daarna wordt niet meer gerapporteerd over de resultaten van toezicht en handhaving onder het systeem van de Wet momi.



### **Mutaties in het openbaar register erkend referenten**

De IND houdt een openbaar register bij waarin alle erkend referenten zijn vermeld. Wanneer de erkenning van een werkgever is ingetrokken wordt het register daarop aangepast. De IND communiceert naar eigen zeggen om privacy redenen niet actief over werkgevers waarvan de erkenning is geschorst of ingetrokken. Zij worden wel op enig moment uit het openbaar register verwijderd. Het is hierdoor echter niet zichtbaar welke mutaties plaatsvinden in het openbaar register. Daardoor valt het niet op als een erkend referent zijn erkenning verliest.



# 4

## Werking van het toezicht: signalering

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat binnen het thema 'werking van het toezicht' in op het hoofdproces signalering. Het gaat daarbij om het opmerken van overtredingen van de momi-plichten of het niet (langer) voldoen aan de voorwaarden voor erkenning. Vervolgens moet dit signaal binnen de IND op de juiste plek onder de aandacht worden gebracht en dient er opvolging aan te worden gegeven. Signalering kan zowel passief (ontvangen) als actief (zoeken) zijn. In paragraaf 2.3.1 zijn de taken genoemd die de IND binnen het hoofdproces signalering onderscheidt. Het betreft de volgende taken:

- De professionele alertheid van medewerkers en klantkennis.
- Specialistische verificatieonderzoeken.
- Actieve trajectcontroles.
- Passieve trajectcontroles.

Voor de uitvoering van deze taken is van belang dat:

- IND-medewerkers beschikken over technische en operationele middelen om hun taken uit te kunnen voeren.
- De IND haar toezichthoudende taken in samenwerking met andere overheidsorganisaties vormgegeven heeft.
- De IND de informatie die relevant is voor het toezicht op de erkend referent ontvangt.
- Deze informatie-uitwisseling zoveel mogelijk geautomatiseerd plaats vindt.



## 4.2 Conclusie

De mogelijkheden van de IND om van achter het bureau overtredingen van de momi-plichten of het niet (langer) voldoen aan de erkenningsvoorwaarden te signaleren zijn beperkt. Het risicoprofiel dat de IND hiervoor inzet is kwalitatief nog niet op orde. Daarnaast bestaat er als gevolg van moeizame communicatie tussen de teams een reëel risico dat signalen niet worden doorgegeven of niet actief worden opgevolgd. Ook worden er weinig controles op de erkend referent uitgevoerd.

Voor het uitvoeren van de toezichts- en handhavingstaken op de erkend referent werkt de IND samen met andere overheidsorganisaties. Zo voert de IND sinds eind 2016 in een pilot met de Inspectie SZW controlebezoeken uit om na te gaan wat zich in de praktijk bij bepaalde erkend referenten afspeelt. Samenwerking met andere overheidsorganisaties is waardevol voor het toezicht van de IND, maar creëert ook een afhankelijkheid. Wanneer die samenwerking onvoldoende geborgd is, ontstaat er een risico voor de continuïteit van de uitvoering van de toezichts- en handhavingstaken.

Ook voor de informatiepositie van de IND is samenwerking met andere overheidsorganisaties van belang. De informatie-uitwisseling in het kader van het toezicht op de erkend referent is tot nu toe echter beperkt geautomatiseerd en niet altijd structureel ingeregeld. Hierdoor worden niet alle binnen de overheid beschikbare relevante bronnen voldoende benut. Dit alles heeft gevolgen voor de efficiëntie als de (potentiële) effectiviteit van het toezicht op de erkend referent.

## 4.3 Bevindingen

### 4.3.1 Professionele alertheid van medewerkers

Iedere IND-medewerker heeft tot taak om bij de dagelijkse uitvoering van zijn of haar werkzaamheden alert te zijn op signalen van niet-naleving van wet- en regelgeving. Bij het toezicht op de erkend referent worden de IND-medewerkers hiervoor ondersteund door middel van zogeheten risicoprofielen.<sup>52</sup>

#### Risicoprofielen

Team Zakelijk kent bij de behandeling van een aanvraag om erkenning een risicoprofiel toe aan de nieuwe erkend referent. Hiervoor weegt team Zakelijk met behulp van een applicatie bepaalde elementen die gerelateerd zijn aan de onderneming en diens activiteiten. Deze weging leidt tot een bepaald risicopercentage. Van een erkend referent met een verhoogd risico is sprake als het

<sup>52</sup> Binnen de IND worden hiervoor verschillende benamingen gehanteerd. De Inspectie hanteert de term 'risicoprofielen', aangezien deze door de direct betrokken medewerkers in de praktijk wordt gebruikt. Ook in de dossiers van de erkend referenten hanteert de IND deze term.





risicopercentage boven de 60% ligt. De IND heeft ongeveer vierhonderd tot vijfhonderd van de ruim vijfduizend erkend referenten op deze manier in beeld.

De hoogte van het risicopercentage heeft gevolgen voor de behandeling van de erkend referent en diens verblijfsaanvragen. Een hoog risicopercentage betekent dat meer alertheid is geboden en dat de medewerkers de status van het erkend referentschap of individuele verblijfsaanvragen scherper beoordelen, bijvoorbeeld door het opvragen van aanvullende documentatie of het inwinnen van advies over de marktconformiteit van het salaris van de kennismigrant. Het risicoprofiel is daarmee in feite een behandelprofiel.

### **Marktconform salaris**

Wanneer de medewerkers van de beslisteams RVN bij een verblijfsaanvraag twijfelen over de hoogte van het salaris van een kennismigrant in een bepaalde branche in relatie tot de functie en de werkzaamheden, kunnen zij bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) advies inwinnen over de marktconformiteit van het salaris. Dit advies betrekken de beslisteams RVN in de beslissing over de verblijfsaanvraag van de kennismigrant. Als het overeengekomen loon tussen de kennismigrant en de erkend referent niet marktconform is, wordt de verblijfsaanvraag afgewezen. Dit kan weer een signaal opleveren dat relevant is voor de voorwaarden voor erkenning of de naleving van de momi-plichten door de erkend referent.

Ten aanzien van het risicoprofiel constateert de Inspectie VenJ het volgende:

- De systematiek van het risicoprofiel is voornamelijk vanuit een logische redentatie tot stand gekomen en vervolgens is men begonnen met de toepassing ervan.
- Er ligt geen goede cijfermatige onderbouwing ten grondslag aan het toekennen van het gewicht aan de verschillende elementen die in het risicoprofiel worden meegewogen.
- Er is een gebrek aan ervaringsgegevens om het risicoprofiel en daarin gehanteerde weging van elementen te valideren.
- Uit de praktijk blijkt dat het voorkomt dat (bewust) overtredende erkend referenten bij de erkenning een te laag risicoprofiel toegewezen hebben gekregen.
- Het risicoprofiel wordt gegenereerd door een handmatige invoer van gegevens, waardoor er een risico is op foutieve invoer of niet consequente wijze van invoer.
- Er zijn meer bronnen voor het risicoprofiel beschikbaar, zoals informatie van de Belastingdienst, maar deze worden incidenteel gebruikt.

### **Doorgeven van signalen**

Een beslisteam RVN vangt via de vreemdeling mogelijke signalen op die relevant zijn voor de voorwaarden voor erkenning of de naleving van de momi-plichten door de erkend referent. Zo kan bijvoorbeeld blijken dat een vreemdeling te laat is afgemeld of niet voldoet aan de verblijfsvoorwaarden, zoals het ontvangen van een marktconform salaris (zie kader). Het is aan de beslisteams RVN om dit soort signalen inhoudelijk te beoordelen en deze indien nodig door te geven aan team Zakelijk, want mogelijk is het nodig om naar aanleiding van deze signalen te



handhaven. Dit doorgeven van signalen kan via het informatiesysteem van de IND (INDiGO), via de mail of telefonisch.

Uit meerdere interviews blijkt dat de communicatie tussen de beslisteams RVN, team Zakelijk en ook team Toezicht in de praktijk moeizaam verloopt. Dit hangt onder andere samen met de onduidelijkheid over de taakverdeling na de reorganisatie. Het risico bestaat dat hierdoor mogelijk relevante signalen niet worden doorgegeven of niet actief worden opgevolgd. Dit heeft zich ook in de praktijk voorgedaan.

#### 4.3.2 Specialistisch verificatieonderzoek

Bij een specialistisch verificatieonderzoek gaat de IND (of een andere overheidsorganisatie voor de IND) na of een erkend referent (nog altijd) voldoet aan de voorwaarden van erkenning of dat de vreemdeling die bij een erkend referent werkzaam is (nog altijd) voldoet aan de voorwaarden voor verblijf. Ook kan worden nagaan of de erkend referent wet- en regelgeving naleeft. Een dergelijk onderzoek kan leiden tot signalen voor handhaving.

##### Controlebezoeken met de Inspectie SZW bij erkend referenten

Sinds 1 september 2016 voert de IND samen met de Inspectie SZW in een gezamenlijke pilot controlebezoeken uit bij erkend referenten.<sup>53</sup> Tijdens een controlebezoek gaat een medewerker van team Toezicht namens de IND samen met medewerkers van de Inspectie SZW na of de erkend referent in de praktijk voldoet aan de informatie-, zorg- en administratieplicht en of er nog altijd wordt voldaan aan de voorwaarden voor erkenning.

De controlebezoeken vinden plaats onder de verantwoordelijkheid van de Inspectie SZW. De Inspectie SZW zorgt voor inhoudelijke kennis (over bijvoorbeeld de Wet arbeid vreemdelingen (Wav)) en praktische ervaring op het gebied van het controleren van de bedrijfsadministratie en het uitvoeren van een controlebezoek. De IND zorgt voor inhoudelijke kennis op het gebied van de verplichtingen van de erkend referent. De rapporten van bevindingen van de gezamenlijke controlebezoeken kunnen aanleiding zijn voor de IND om bijvoorbeeld de erkenning in te trekken of een boete op te leggen.

De IND heeft voor de pilot vijftig zaken geselecteerd, waarvan er drieënveertig betrekking hebben op de werkgever als erkend referent. Eind maart 2017 waren negentien dossiers voorgelegd aan de Inspectie SZW. Van de controlebezoeken die op basis hiervan worden uitgevoerd, waren er eind maart drie afgerond. De pilot heeft – naast het uitvoeren van controlebezoeken – ook tot doel om te bezien of de juiste zaken zijn geselecteerd en of de samenwerking tussen de IND en de Inspectie SZW efficiënt en effectief is. De pilot zal na afloop worden geëvalueerd.

---

<sup>53</sup> Deze pilot liep oorspronkelijk tot 1 september 2017. Inmiddels is deze verlengd tot 1 januari 2018.



### Ondernemingen onder de loep

Een bepaald soort erkend referent dat aandacht krijgt in de pilot zijn ondernemingen die zich in Nederland vestigen, erkend referent worden en vervolgens een medewerker, bijvoorbeeld een directeur, naar Nederland laten komen. Het bedrijf maakt weinig tot geen omzet. Een dergelijke onderneming voldoet op papier aan de voorwaarden voor erkenning en draagt zorg voor naleving van de momi-plichten. De vraag is echter of de vestigingsmotieven van de onderneming wel gerelateerd zijn aan het uitoefenen van bedrijfsactiviteiten in Nederland of dat er sprake is van een andere motief, waarvoor gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die het erkend referentschap biedt.

### Controlebezoeken Inspectie SZW voor de Wet arbeid vreemdelingen

Sinds 2007 werkt de IND samen met de (voorlopers van de) Inspectie SZW voor onder andere de controle van werkgevers op grond van de Wav.<sup>54</sup> De IND verstrekt in dit kader periodiek aan de Inspectie SZW een lijst van erkend referenten waarbij sprake is van een verhoogd risico. Op basis van deze lijst maakt de Inspectie SZW een eigen selectie voor een inspectie op grond van de Wav. De IND kan de Inspectie SZW ook verzoeken een controle uit te voeren bij een erkend referent.

De Inspectie SZW heeft in 2016 ongeveer honderd onderzoeken in het kader van de Wav uitgevoerd. De meeste hiervan vonden plaats op basis van een eigen selectie door de Inspectie SZW. Minder dan tien keer heeft de IND een concreet verzoek bij de Inspectie SZW neergelegd. Uit cijfers van de IND volgt dat in een derde van de ongeveer honderd onderzoeken sprake was van onregelmatigheden of fraude. De IND heeft geen cijfers beschikbaar over het aantal intrekkingen van verblijfsvergunningen of de erkenning, dat naar aanleiding van een onderzoek door de Inspectie SZW heeft plaatsgevonden.<sup>55</sup>

### 4.3.3 Actieve trajectcontroles

Een trajectcontrole is een periodieke controle, van achter het bureau, waarbij de IND aan de hand van informatie van andere overheidsorganisaties nagaat of een vreemdeling (nog) voldoet aan de verblijfsvoorwaarden en of een erkend referent (nog) voldoet aan de erkenningsvoorwaarden. Een trajectcontrole kan geautomatiseerd verlopen of handmatig worden verricht. Een trajectcontrole kan leiden tot signalen voor handhaving.

### Trajectcontrole op de erkend referent

Voor de beoordeling of de erkend referent (nog altijd) voldoet aan de erkenningsvoorwaarden, bestaan samenwerkingsverbanden tussen de IND en andere overheidsorganisaties. Zij wisselen gedeeltelijk geautomatiseerd informatie uit. De informatie-uitwisseling verloopt in de meeste gevallen via een online portaal of via e-mailverkeer. Voor het nalevingstoezicht op de momi-plichten van de erkend

<sup>54</sup> Samenwerkingsconvenant tussen Arbeidsinspectie, Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en Immigratie- en Naturalisatiedienst, 14 november 2007.

<sup>55</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (2017). *Handhavingsmonitor. Migratiecriminaliteit, Fraude en Handhaving. Derde en Vierde kwartaal 2016*. Rijswijk: IND, p. 31.



referent vindt enkel handmatige informatie-uitwisseling plaats. Dit is arbeidsintensief.

### ***Raadplegen van bronnen***

De teams K&C voeren op verzoek (van bijvoorbeeld team Zakelijk) actieve trajectcontroles uit op de erkend referent. Deze teams raadplegen daarvoor de volgende bronnen:

- Het handelsregister van de Kamer van Koophandel.
- Inspectieview Bedrijven.
- Belastingdienst.
- Suwinet-Inkijk.
- Justitiële Informatiedienst.

#### *Het handelsregister van de Kamer van Koophandel (KvK)*

De IND stuurt de KvK jaarlijks een lijst van erkend referenten die in het openbaar register arbeid regulier en kennismigranten zijn opgenomen. De KvK gaat de mutaties in het handelsregister voor de erkend referenten na en stuurt deze mutaties maandelijks aan de IND. De teams K&C zorgen ervoor dat de mutaties die gevolgen kunnen hebben voor de verleende erkenning als zaken worden opgevoerd in INDIGO. Team Zakelijk neemt vervolgens deze zaken in behandeling. De informatie die wordt uitgewisseld met de KvK heeft geen betrekking op werkgevers die in de loop van het jaar zijn erkend en is daarmee niet geheel actueel. Het verwerken van de informatie uit het handelsregister is daarnaast arbeidsintensief. De beperkte personele capaciteit bij team Zakelijk leidt ertoe dat de IND niet alle mutaties verwerkt. Zo heeft de IND ervoor gekozen om de wijziging van bestuurders niet meer te verwerken, aangezien deze mutaties te weinig opleverden.

#### *Inspectieview Bedrijven*

In Inspectieview Bedrijven kan de IND inzien of er controlebezoeken van rijksinspecties hebben plaatsgevonden en of er al dan niet maatregelen of sancties zijn opgelegd. Inspectieview bevat informatie over objecten van toezicht (locaties). De informatie heeft betrekking op afgelegde bezoeken (datum en organisatie) en opgelegde maatregelen (wel of niet) in de laatste vijf jaar. Voor inhoudelijke informatie kan via een link contact worden opgenomen met de betreffende rijksinspectie.<sup>56</sup>

#### *Belastingdienst*

De IND kan via de e-mail de Belastingdienst vragen of er fiscale vergrijpboetes op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) zijn opgelegd aan een (beoogd) erkend referent. Daarnaast kan de IND vragen of een onderneming een verplichting opgelegd heeft gekregen tot het doen van een eerstedagsmelding<sup>57</sup> op grond van de Awr.

<sup>56</sup> Het gaat om de Inspectie SZW, Inspectie Leefomgeving en Transport en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

<sup>57</sup> De eerstedagsmeldingsverplichting houdt in dat een nieuwe werknemer vóór de eerste werkdag bij de Belastingdienst wordt aangemeld. Deze verplichting kan worden opgelegd in gevallen waarin een onderneming strafrechtelijk wordt vervolgd of eerder fiscale vergrijpboetes opgelegd heeft gekregen.



### *Suwinet-inkijk*

De IND kan via Suwinet-Inkijk<sup>58</sup> de inkomensgegevens inzien van vreemdelingen en referenten voor de beoordeling van de middelenvereiste in het kader van een verblijfsaanvraag. Het gaat hier om het Sociale Verzekeringsloon (SV-loon) zoals dat in de polis-administratie van het UWV is geregistreerd.<sup>59</sup> Zo kan de IND nagaan of het opgegeven inkomen bij het indienen van de verblijfsaanvraag ook bij het UWV bekend is en of wijzigingen hebben plaatsgevonden. Soms wordt ook nog een check gedaan bij de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD). De informatie over het SV-loon in Suwinet-Inkijk is gebaseerd op de eigen opgave van de werkgever aan het UWV.

### **Justitiële Informatiedienst**

De Justitiële Informatiedienst verstrekt een uittreksel van de justitiële documentatie (strafblad) van natuurlijke personen die (bijvoorbeeld als bestuurder) verbonden zijn aan de erkend referent. Gekeken wordt of er antecedenten zijn die een reden kunnen vormen om de erkenning in te trekken.

### **Opvoeren van een intrekingszaak**

Indien er een signaal is dat niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden voor erkenning, maken de teams K&C een intrekingszaak aan in INDiGO. Deze intrekingszaak wordt vervolgens voor een inhoudelijke beoordeling toegewezen aan een medewerker van team Zakelijk.

De Inspectie VenJ stelt vast dat de IND in de praktijk weinig actieve trajectcontroles op de erkend referent uitvoert. Daarnaast is de bruikbaarheid van informatie uit de trajectcontrole op de erkend referenten beperkt.

### **Trajectcontrole op de vreemdeling**

De teams K&C verrichten op verzoek van de beslisteams RVN een trajectcontrole op de vreemdeling. Dit verloopt deels handmatig aan de hand van dezelfde bronnen die beschikbaar zijn voor het toezicht op de erkend referent. Een deel van de trajectcontroles na inwilliging van de verblijfsaanvraag is echter geautomatiseerd door middel van de handhavingsmotor. Deze zorgt ervoor dat automatisch een intrekingsprocedure wordt aangemaakt voor de verblijfsvergunning en dat deze wordt toegewezen aan een behandelaar. Dit gebeurt als er informatie in INDiGO wordt ingevoerd waaruit blijkt dat een vreemdeling niet meer voldoet aan de verblijfsvoorwaarden.

De handhavingsmotor heeft (nog) geen directe toepassing voor het toezicht op de erkend referent. De handhavingsmotor verwerkt (maart 2017) enkel signalen op basis van een geautomatiseerde koppeling met de BRP en uit INDiGO zelf. De signalen hebben betrekking op de verblijfsvoorwaarden en plichten van de vreemdeling en worden door RVN gebruikt voor het (her)beoordelen van de verblijfsaanvraag. Eventuele signalen die relevant zijn voor het erkend referentschap kunnen de beslisteams RVN doorgeven aan team Zakelijk. In een situatie waarin de vreemdeling is uitgeschreven uit de BRP, maar nog niet is

<sup>58</sup> Suwinet-Inkijk biedt overheidsorganisaties de mogelijkheid om persoonsgegevens van burgers, die bij verschillende organisaties of basisregistraties zijn opgeslagen, te raadplegen in één web-toepassing. De IND kan zo gegevens raadplegen van het UWV, de Gemeentelijke Sociale Dienst en de Sociale Verzekeringsbank.

<sup>59</sup> SV-loon is het loon waarover de premies op grond van de sociale verzekeringen worden berekend en waarop de uitkeringen worden gebaseerd.



afgemeld door de erkend referent kan uit een dergelijk signaal blijken dat de momiplichten niet zijn nageleefd.

De IND heeft ontwikkelambities om de handhavingsmotor direct van toegevoegde waarde te laten zijn voor het toezicht op de erkend referent, bijvoorbeeld door de informatie-uitwisseling met de KvK in de handhavingsmotor op te nemen.

#### 4.3.4 Passieve trajectcontroles

Passieve trajectcontroles omvatten het ontvangen van allerlei interne en externe signalen op het gebied van fraude en misbruik. De betreffende signalen worden geregistreerd in INDiGO en worden vervolgens doorgezet naar de verantwoordelijke afdeling binnen de IND of daarbuiten. Daarnaast kunnen de signalen aanleiding zijn voor een analyse door team HIK.

#### 4.3.5 Overige controle mogelijkheden

##### **Informatie van de FIOD**

De IND kan de helpdesk van de FIOD benaderen om de inkomensgegevens van referenten te controleren en om na te gaan of belastingen en premies betaald zijn. Onregelmatigheden hierin zijn een mogelijk signaal dat er iets aan de hand is met de vreemdeling en/of diens werkgever. De IND benadert de FIOD ruim duizend keer per jaar. In maart 2017 heeft de FIOD deze dienstverlening stopgezet. Op verzoek van de IND is de dienstverlening inmiddels weer hervat.

##### **Informatie van de Belastingdienst**

De IND kan ook informatie bij de Belastingdienst opvragen om na te gaan of de door de werkgever aan de IND verstrekte gegevens daarmee overeenkomen. Dit gebeurt nu incidenteel. De IND zou de samenwerking met de Belastingdienst verder willen verdiepen om de onderzoeksmogelijkheden voor het toezicht op de erkend referent te vergroten. Hieraan zijn echter bestuurlijke, inhoudelijke en technische knelpunten verbonden.

##### **Advies van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)**

De IND kan voor het beoordelen van aanvragen om erkenning advies inwinnen van de RVO. De RVO adviseert dan over de continuïteit en solvabiliteit van de onderneming. Als het advies negatief is, kan de aanvraag om erkenning worden afgewezen. De IND maakt sinds kort ook van de adviesmogelijkheid gebruik om na te gaan of werkgevers ook na de erkenning nog altijd voldoen aan de erkenningsvoorwaarden.



# 5

## Werking van het toezicht: interventie

### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat binnen het thema 'werking van het toezicht' in op het hoofdproces interventie. Interventies in het kader van de Wet momi omvatten het geven waarschuwingen, het opleggen van bestuurlijke boetes, het schorsen of het intrekken van de erkenning en het verhalen van de kosten van de uitzetting van de vreemdeling op de erkend referent.

### 5.2 Conclusie

In de periode 2014 tot en met 2016 heeft de IND de waarschuwing en de bestuurlijke boete nagenoeg niet ingezet voor de werkgever als erkend referent, terwijl er wel overtredingen van de momi-plichten zijn geconstateerd. Aan andere erkend referenten, niet zijnde werkgevers, heeft de IND wel waarschuwingen of bestuurlijke boetes opgelegd. Het is onduidelijk op grond van welke motieven de IND nu overgaat tot het geven van een waarschuwing en het opleggen van een eventuele daarop volgende bestuurlijke boete aan erkend referenten.

De IND handhaaft uitsluitend door het intrekken van de erkenning van de werkgever. Het gaat veelal om intrekkingen op administratieve gronden. Intrekkingen hebben nauwelijks betrekking op bewuste overtreders. Schorsingen hebben niet plaatsgevonden.

De mogelijkheid om de kosten van de uitzetting op de werkgever te verhalen past de IND niet toe.

### 5.3 Bevindingen

#### 5.3.1 Waarschuwing en bestuurlijke boete

De IND kan op grond van artikel 55a Vw aan erkend referenten een bestuurlijke boete opleggen voor het overtreden van de momi-plichten. In de Vc is het boetebeleid verder uitgewerkt. Hieruit volgt dat de IND bij een eerste overtreding



van de momi-plichten een waarschuwing geeft. Bij een herhaalde overtreding of een ernstige overtreding legt de IND een bestuurlijke boete op.

Voor de uitvoering van het boetebeleid heeft de IND de openbare werkinstructie Waarschuwing en bestuurlijke boete<sup>60</sup> opgesteld. Hierin staat wanneer de IND in principe tot waarschuwing en boeteverlening over kan gaan. Aanvullend op deze werkinstructie hanteert de IND – vanuit het oogpunt van dienstverlening – de werkwijze dat de medewerker bij een eerste en niet-ernstige overtreding geen waarschuwing geeft, maar in gesprek gaat met de erkend referent om zo tot een andere actie over te gaan, zoals het geven van een verbetertermijn of het aanbieden van voorlichting over de wet- en regelgeving.

De Inspectie VenJ stelt vast dat de IND in de periode 2014 tot en met 2016 één waarschuwing heeft gegeven en geen bestuurlijke boetes heeft opgelegd aan de werkgever als erkend referent, terwijl er wel overtredingen, bijvoorbeeld van de informatieplicht, zijn geconstateerd. De IND heeft de afgelopen jaren bij andere erkend referenten, niet zijnde werkgevers, overigens wel waarschuwingen of bestuurlijke boetes opgelegd.<sup>61</sup> Het is voor de Inspectie VenJ onvoldoende duidelijk op grond van welke motieven de IND nu wel overgaat tot het geven van een waarschuwing en het opleggen van een eventuele daarop volgende bestuurlijke boete.

### 5.3.2 Schorsing en intrekking erkenning

De IND kan de erkenning schorsen of intrekken. Wanneer een erkend referent zijn momi-plichten niet nakomt, kan dit consequenties hebben voor zijn erkenning als referent. De IND kan de verleende erkenning ook intrekken wanneer de erkend referent niet meer voldoet aan de voorwaarden voor erkenning.

Schorsingen van de werkgever als erkend referent hebben in de periode 2014 tot en met 2016 niet plaatsgevonden. De reden die hiervoor is aangegeven is dat in gevallen waarin schorsing mogelijk is, vaak direct overgegaan kan worden tot intrekking van de erkenning. Intrekkingen van de erkenning kwamen in de periode 2014 tot en met 2016 dan ook wel voor. In 2016 was het aantal intrekkingen aanzienlijk hoger in vergelijking met 2014 en 2015 (zie tabel b).

Tabel b. Aantal intrekkingen van de erkenning (werkgevers)

Jaar	Aantal intrekkingen
2014	20
2015	20
2016	140

Bron: IND

<sup>60</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (2013). *Werkinstructie 2013/19. Waarschuwing en bestuurlijke boete*. Rijswijk: IND.

<sup>61</sup> In de periode 2014-2016 heeft de IND 133 waarschuwingen en 51 boetes opgelegd, voornamelijk aan sociaal referenten. Een sociaal referent is een natuurlijk persoon die bijvoorbeeld zijn echtgenote of partner voor gezinshereniging naar Nederland laat komen.





Een verklaring voor de stijging van het aantal intrekkingen in 2016 is volgens de IND actievore controle op de inschrijving in het handelsregister van de KvK. Intrekkingen vinden in de praktijk voornamelijk plaats vanwege uitschrijving uit het handelsregister. Een klein deel van erkenningen wordt ingetrokken wegens niet voldoen aan de voorwaarde van betrouwbaarheid of fraude. Intrekkingen vanwege het niet voldoen aan de momi-plichten, bijvoorbeeld vanwege het opleggen van meerdere boetes, komen niet voor.

Sinds 1 april 2016 kan de IND de erkenning ook intrekken op basis van artikel 1.15a VV. Het gaat in dit geval om erkend referenten die in een periode van drie jaar niet actief zijn geweest. De IND maakt hiervan sinds 2017 gebruik. De IND verwacht hierdoor een toename van het aantal intrekkingen. Ook zijn er in 2017 voor het eerst intrekkingen naar aanleiding van de adviezen van de RVO over de solvabiliteit en continuïteit van een erkend referent.

### 5.3.3 Kostenverhaal uitzetting

De IND kan de kosten van de uitzetting van de kennismigrant verhalen op de (gewezen) erkend referent. Uit de cijfers van de IND blijkt dat dit instrument in de periode 2014 tot en met 2016 niet is ingezet. De hiervoor opgestelde werkinstructie wordt niet toegepast. De IND geeft als reden hiervoor dat deze doelgroep nauwelijks voorkomt in de caseload van de DT&V. De DT&V bevestigt dit. Een andere reden is de onbekendheid van de medewerkers met dit instrument. Daarbij komt dat er voor het verhalen van de kosten nog geen structurele procesafspraken tussen de IND en de DT&V zijn gemaakt. De IND is hierover met de DT&V in gesprek.<sup>62</sup> Ten tijde van het onderzoek was het werkproces om tot het verhalen van de kosten over te kunnen gaan nog niet vormgegeven.

---

<sup>62</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (2017). *Handhavingsmonitor. Migratiecriminaliteit, Fraude en Handhaving. Derde en Vierde kwartaal 2016*. Rijswijk: IND, p. 27.



# Bijlage

## Web-enquête

### Responsecijfers

De Inspectie VenJ heeft voor de web-enquête van de IND een Excel-bestand met een adressenlijst ontvangen met daarin gegevens van 5.491 erkend referenten. Na bestudering van deze adressenlijst is gebleken dat deze 3.920 voor de web-enquête bruikbare e-mailadressen bevatte. Van de overige 1.571 erkende referenten was er geen of slechts een onvolledig dan wel zichtbaar onjuist e-mailadres beschikbaar.

Met behulp van een online enquête-programma heeft de Inspectie VenJ 3.920 erkend referenten een vragenlijst toegezonden met het verzoek om de hierin opgenomen vragen te beantwoorden. Vervolgens zijn 1.094 van de 3.920 verzonden vragenlijsten onbestelbaar retour gekomen (de zogeheten bouncers). Derhalve zijn er netto 2.826 vragenlijsten verzonden.

Van de 2.826 vragenlijsten zijn er 937 compleet ingevuld retour gekomen. Dit betreft een netto response (op het netto aantal verzonden vragenlijsten) van 33,2%. Hiervan waren 911 vragenlijsten bruikbaar voor een verdere inhoudelijke analyse.

De resultaten van de web-enquête zijn niet als representatief te beschouwen voor de gehele populatie van ruim vijfduizend erkend referenten. Dit komt door de beperkingen (voor wat betreft de volledigheid, het up-to-date zijn en de juistheid) in de van de IND ontvangen mailadressenlijst en door het responspercentage. Hierdoor is er zeer waarschijnlijk sprake van een selectie-effect ten aanzien van de aan de web-enquête deelnemende werkgevers.

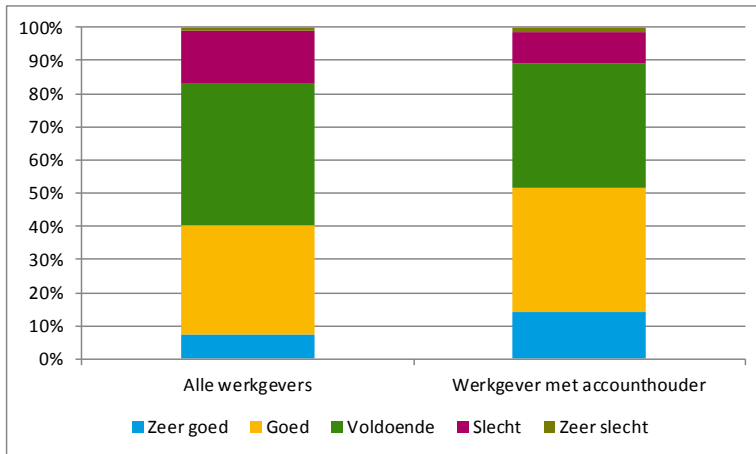
### Uitkomsten van de web-enquête

#### *Bekendheid van de IND als toezichthouder*

Afbeelding 3 gaat in op de bekendheid van de erkend referent met de IND als toezichthouder. De werkgevers die mee hebben gedaan aan de web-enquête (verder: de respondenten) zijn voor het overgrote deel voldoende tot zeer goed bekend zijn met de IND als toezichthouder. Respondenten met een vaste accounthouder bij de IND zijn iets beter bekend met de IND als toezichthouder dan respondenten zonder vaste accounthouder.



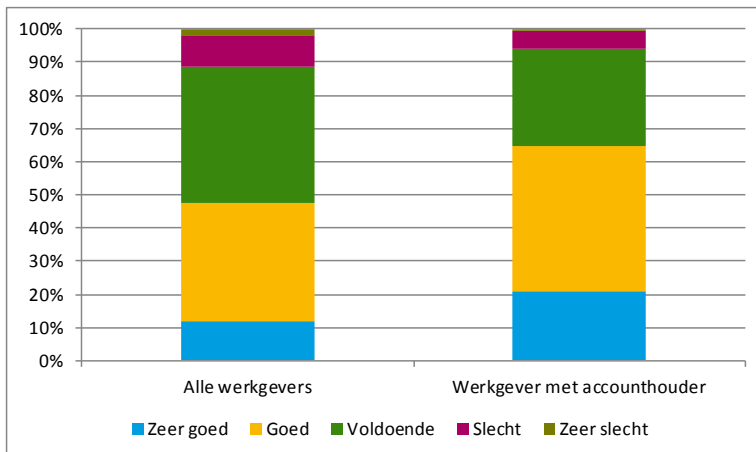
**Afbeelding 3.** De bekendheid met de IND als toezichhouder



#### *Bekendheid met rechten en plichten*

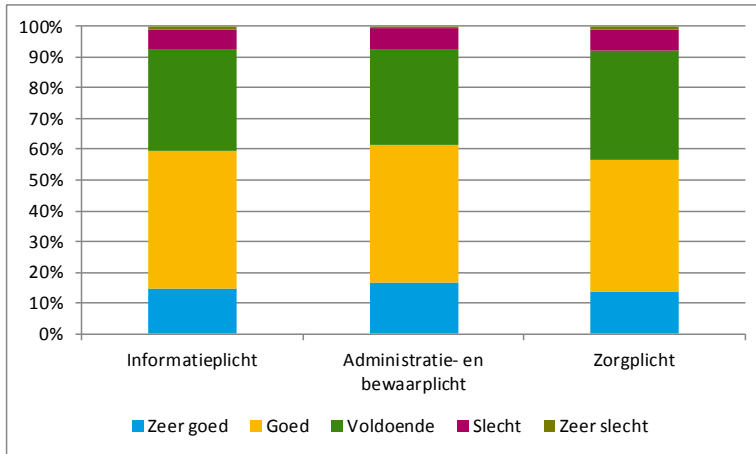
Afbeeldingen 4 en 5 gaan in op de bekendheid van de erkend referent met de rechten en plichten onder de Wet momi. De respondenten zijn voor het overgrote deel voldoende tot zeer goed bekend met zowel de rechten als de plichten die gepaard gaan met het erkend referentschap. Respondenten met een vaste accounthouder bij de IND zijn hiermee nog iets beter bekend dan de respondenten zonder een vaste accounthouder.

**Afbeelding 4.** De bekendheid van de erkend referent met de rechten onder de Wet momi





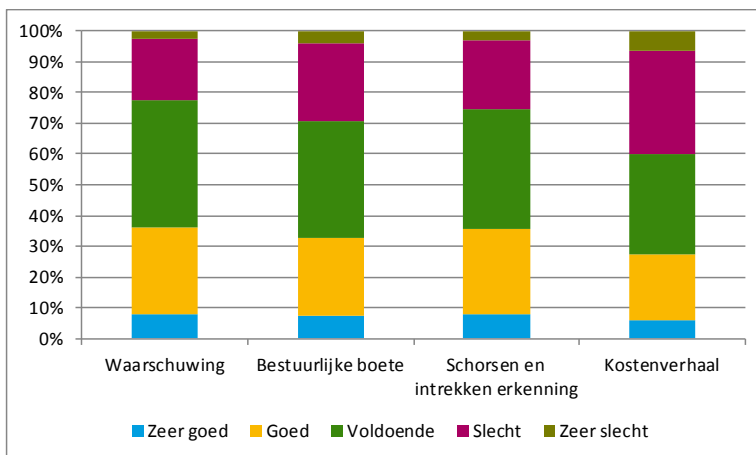
**Afbeelding 5.** De bekendheid van de erkend referent met de momi-plichten



#### *Bekendheid met de handhavinginstrumenten*

Afbeelding 6 gaat in op de bekendheid van de erkend referent met de handhavinginstrumenten onder de Wet momi. Uit de resultaten van de web-enquête blijkt dat de respondenten voor het overgrote deel voldoende tot zeer goed op de hoogte zijn van de handhavinginstrumenten die de IND tot zijn beschikking heeft. De bekendheid met de mogelijkheid tot het verhalen van de kosten van uitzetting op de werkgever blijft echter iets achter in vergelijking met de andere instrumenten.

**Afbeelding 6.** De bekendheid van de erkend referent met de handhavinginstrumenten





# Bijlage

## Afkortingen

### Afkorting

Awr  
BRP  
DT&V  
fte  
FIOD  
HIK  
Inspectie SZW  
IND  
KvK  
Momi  
O&F-rapport  
RVN  
RVO  
SUA  
SV-loon  
UWV  
Vb  
Vc  
VV  
Vw  
Wav

### Betekenis

Algemene wet inzake rijksbelastingen  
Basisregistratie Personen  
Dienst Terugkeer & Vertrek  
Fulltime-equivalent  
Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst  
Handhavingsinformatieknooppunt  
Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Immigratie- en Naturalisatiedienst  
Kamer van Koophandel  
Modern migratiebeleid  
Organisatie- en Formatierapport  
Regulier Verblijf en Nederlanderschap  
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland  
Strategie en Uitvoeringsadvies  
Sociale Verzekeringsloon  
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen  
Vreemdelingenbesluit  
Vreemdelingencirculaire  
Voorschrift Vreemdelingen  
Vreemdelingenwet  
Wet arbeid vreemdelingen

### **Missie Inspectie Veiligheid en Justitie**

*De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.*

#### **Dit is een uitgave van:**

Inspectie Veiligheid en Justitie  
Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag  
[Contactformulier](#) | [www.inspectievenj.nl](http://www.inspectievenj.nl)

Oktober 2017

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.  
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,  
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*