

# Voorbij de opstartfase

Advies over de begeleiding van buitenlandse startup-ondernemers  
in Nederland

**Advies**



## **De ACVZ**

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

## **Colofon**

'Voorbij de opstartfase', uitgebracht aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag 2020

Kenmerk: 59 – 2020, december 2020

ISBN: 978-90-8521-093-1

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

acvz@acvz.org

www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl

070 3704300

Dit advies is voorbereid door leden van de commissie en medewerkers van het secretariaat.

Commissieleden:

Minze Beuving; Tesseltje de Lange;

Joanne van der Leun; Hugo Fernandes Mendes

Medewerkers secretariaat:

Laura Kok; David de Jong

# Samenvatting

## Inleiding

Nederland stelt zich al enige jaren ten doel om een aantrekkelijk vestigingsland te zijn voor innovatieve startup-ondernemers. Innovatieve start-ondernemingen kunnen namelijk oplossingen bieden voor complexe maatschappelijke problemen, zoals de ouderenzorg en de energietransitie. Maar ook kunnen zij bijdragen aan de Nederlandse welvaart en concurrentiepositie binnen Europa en op het wereldtoneel. Om de komst van buitenlandse startup-ondernemers te faciliteren heeft de Nederlandse overheid enige jaren geleden besloten om de vestiging van vreemdelingen met een innovatief businessconcept in Nederland makkelijker te maken. Er bestond immers geen passende verblijfsvergunning voor startende buitenlandse ondernemers. Nederland ontwikkelde voor startende innovatieve buitenlandse ondernemers een begunstigend beleid: de verblijfsvergunning voor startup-ondernemers. Dit beleid is op 1 januari 2015 in werking getreden. In de toelatingsprocedure voor startup-ondernemers is een belangrijke rol toebedeeld aan private partijen aangeduid als 'begeleiders'. Dit zijn zowel ondernemingen met een commercieel oogmerk als non-profit organisaties, die zich tot doel hebben gesteld innovatieve buitenlandse startup-ondernemers te begeleiden. Om in aanmerking te komen voor een startup-verblijfsvergunning moet een startup-ondernemer een overeenkomst aangaan met een 'goedgekeurde' begeleider. De goedkeuringsprocedure is belegd bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

## Hoofdvraag en afbakening van het onderzoek

Voor dit advies is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

*Waarom, hoe en met welke gevolgen zijn private actoren, in casu de 'begeleiders', betrokken bij de toelating van vreemdelingen en welke lessen zijn daaruit te destilleren?*

Dit advies maakt deel uit van een reeks van rapporten die betrekking hebben op de rol van private actoren in het migratiebeleid. De twee reeds gepubliceerde rapporten gaan over aanbieders van inburgeringsonderwijs en over de rol van vervoerders bij de immigratiecontrole.

Het onderhavige advies betreft een verkenning van de startup-regeling met het oog op het duiden van de rol van de begeleider als private actor werkzaam in het migratiebeleid. In dit advies wordt uitgelegd hoe de startup-regeling in de praktijk werkt en welke functies de verschillende actoren in het proces hebben. Daarnaast wordt de effectiviteit van de betrokkenheid van de begeleiders bekeken en tevens wordt de legitimiteit van de regeling alsmede de bestuurlijke en democratische verantwoording hierover tegen het licht gehouden. Ook wordt de rechtsbescherming van de startup-ondernemer en de begeleider onder de loep genomen. Dit rapport betreft evenwel geen evaluatie van de regeling zoals die was voorzien bij de totstandkoming ervan.

## Hoe werkt de startup-regeling in de praktijk?

De beschrijving van het proces laat zien dat de begeleider een belangrijke rol speelt in de beoordeling van startup-ondernemers. Bij die beoordeling gaat het vooral om de innovativiteit van het businessconcept. Er moet namelijk sprake zijn van een innovatieve onderneming om in aanmerking te kunnen komen voor een startup-verblijfsvergunning. Het begrip 'innovativiteit' blijkt echter niet scherp te zijn afgebakend waardoor er ruimte voor discussie blijft in de beoordeling ervan. Ook valt op dat de RVO in de advisering naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) toe, terughoudend is in het negatief beoordelen van een startup-onderneming die door een deskundige begeleider is geselecteerd. Deze terughoudendheid loopt parallel met het uitgangspunt van de regering dat het de private partijen zijn die het best in staat zijn om te beoordelen of een startup-onderneming als innovatief valt aan te merken. De gedachte die daar weer achter zit, is dat als private partijen investeren in startup-ondernemingen dit namelijk ook betekent dat ze daar vertrouwen in hebben.

### *Van startup-verblijfsvergunning naar een verblijfsvergunning als zelfstandige*

De startup-verblijfsvergunning wordt verleend voor één jaar en kan niet worden verlengd. In aansluiting op deze vergunning kan de startup-ondernemer een verblijfsvergunning als zelfstandige aanvragen. In de praktijk blijkt, dat startup-ondernemers na een jaar, niet aan het voor zelfstandigen gehanteerde minimale aantal punten in het puntenstelsel kunnen voldoen. In afwijking van deze voorwaarde is voor startup-ondernemers een positieve verklaring geïntroduceerd. Als de begeleider verklaart dat de startup-ondernemer het begeleidingstraject positief heeft afgelegd, wordt hiermee aan deze voorwaarde voldaan. Op deze wijze spelen begeleiders ook een belangrijke rol in de doorstroom van startup-ondernemers naar de verblijfsvergunning als zelfstandige. Een verblijfsvergunning als zelfstandige wordt verleend voor ten hoogste twee jaar. Bij de aanvraag voor verlenging wordt alleen nog getoetst of de zelfstandige voldoende middelen van bestaan tot zijn beschikking heeft. Deze middelen van bestaan hoeven niet afkomstig te zijn uit de startup-onderneming. De startup-ondernemer blijft daarmee weliswaar beschikbaar voor de Nederlandse arbeidsmarkt/ecosysteem, maar het is niet gewaarborgd dat van de startup-onderneming een blijvend succes wordt gemaakt. Er bestaat daarmee geen inzicht in de duurzame bijdrage van buitenlandse startup-ondernemers aan het Nederlandse ecosysteem.

### *'Goedgekeurde' begeleider*

In het kader van de startregeling dient de startup-ondernemer begeleid te worden door een 'goedgekeurde' begeleider. De begeleider wordt beoordeeld door de RVO. Een begeleider hoeft in principe maar één keer te worden goedgekeurd. Zolang een eerdere goedkeuring van de begeleider door de RVO niet ouder is dan één jaar wordt de deskundigheid en de betrouwbaarheid van de begeleider door de RVO verondersteld. Voor het verstrijken van het jaar heeft de RVO een evaluatiegesprek met de begeleider. De uitkomst daarvan levert geen formeel besluit op en heeft geen juridische status. De RVO en/of IND kunnen lopende het jaar negatieve ontwikkelingen zien in de interne organisatie van begeleiders, zonder dat er mogelijkheden bestaan om in te grijpen.

## **Wat is de effectiviteit van de betrokkenheid van begeleiders van startup-ondernemers bij de startup-regeling?**

De moeilijkheid bij de beantwoording van deze vraag is, dat er vóór de startup-regeling geen specifieke regeling bestond voor buitenlandse startup-ondernemers. Daarom heeft de adviescommissie gekeken naar de effectiviteit van de huidige regeling aan de hand van de onderscheiden doelstellingen en heeft zij beredeneerd of de resultaten aan de begeleiders kunnen worden toegeschreven. Getoetst is aan de volgende doelstellingen die de RVO benoemd:

- Het verbeteren van het startup-ecosysteem;
- Het versoepelen en versnellen van migratieroutes;
- Het stimuleren van de kenniseconomie;
- Het verbeteren van ondernemerschap;
- Het behouden van talent/kennis.

Het meer ideologische doel - om met behulp van innovatieve startup-ondernemingen complexe maatschappelijke problemen op te lossen - is in deze doelstellingen niet geoperationaliseerd.

Ten aanzien van de twee doelstellingen 'versoepelen en versnellen van migratieroutes' en 'verbeteren van ondernemerschap' kan de ACVZ niet vaststellen of begeleiders daar een positieve bijdrage aan hebben geleverd. Met betrekking tot de overige drie doelstellingen stelt de ACVZ het volgende vast:

- De startup-regeling heeft er voor gezorgd dat meer buitenlandse ondernemers zich in Nederland hebben kunnen vestigen. De vestiging van buitenlandse ondernemers heeft een positieve impact op zowel de *grootte* als de *waarde* van het Nederlandse startup-ecosysteem. Zonder aanvullend onderzoek kan er echter geen gefundeerde uitspraak worden gedaan of begeleiders een positieve bijdrage leveren aan de *kwaliteit* van het Nederlandse startup-ecosysteem.
- De startup-regeling kan de Nederlandse kenniseconomie stimuleren als de startup-ondernemingen meer mogelijkheden krijgen om essentieel personeel aan te trekken.
- De startup-regeling biedt een extra mogelijkheid om kennis en talent in Nederland te behouden.

Verder is het aannemelijk dat met name begeleiders verbonden aan universiteiten, die vanuit master- en PhD-programma's ondernemerschap promoten, bijdragen aan het behouden van kennis en/of talent in Nederland.

De ACVZ concludeert in algemene zin, dat op grond van het vorenstaande begeleiders een positieve bijdrage leveren aan het realiseren van de doelstellingen van de startup-regeling. De *mate* waarin er sprake is van een positieve bijdrage is evenwel niet vast te stellen.

## **Legitimiteit en bestuurlijke en democratische verantwoording**

Om enige flexibiliteit in de startup-regeling in te bouwen zijn nadere regels voor startup-ondernemers vastgelegd in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV 2000). Dit is een ministeriële regeling. Het is de bedoeling geweest om na 1 januari 2017 de regeling te

evalueren en te beoordelen, of de nadere regels uit het VV 2000 vast te leggen in het Vreemdelingenbesluit 2000 (een algemene maatregel van bestuur). De aangekondigde evaluatie van de startup-regeling heeft echter tot op heden niet plaatsgevonden. De ACVZ vindt dit, vanuit het oogpunt van de legitimiteit van de regeling en de bestuurlijke en democratische verantwoording, problematisch.

Eén van de voorwaarden om in aanmerking te kunnen komen voor de startup-verblijfsvergunning, is dat het aannemelijk is dat de startup-ondernemer binnen één jaar zal voldoen aan de voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning als zelfstandige. In de praktijk bleek het niet mogelijk om aan deze voorwaarde te voldoen. Er wordt dan ook niet aan deze voorwaarde getoetst. De ACVZ is van oordeel, dat vanuit het oogpunt van legitimiteit deze voorwaarde dient te worden gewijzigd.

In dit advies wordt ook beschreven dat de startup-ondernemer ingeschreven dient te worden in het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Inschrijving in het handelsregister is echter alleen mogelijk indien de startup-ondernemer over een Burgerservicenummer (BSN) beschikt. De startup-ondernemer krijgt pas een BSN nadat hij is ingeschreven in de Basisregistratie personen of in het register niet-ingezetenen. Voor beide inschrijvingen moet de startup-ondernemer in persoon in Nederland zijn. Om dit knelpunt het hoofd te bieden wordt sinds eind 2018 gewerkt met een intentieverklaring die door de begeleider kan worden afgegeven. De begeleider verklaart daarmee er garant voor te staan dat de startup-ondernemer zich inschrijft in het handelsregister zodra hij in Nederland is. Deze intentieverklaring is niet in regelgeving vastgelegd. Vanuit het oogpunt van legitimiteit vindt de ACVZ het gewenst dat deze verklaring een formele status krijgt.

Het begrip 'innovativiteit' is in de regelgeving niet gedefinieerd. De ACVZ vindt dit vanuit het oogpunt van legitimiteit niet problematisch. Het begrip innovativiteit is in de regelgeving onderverdeeld in drie aspecten, waarbij ter illustratie van het derde aspect een niet-limitatieve opsomming is opgenomen. Hierdoor wordt er bewust ruimte gelaten aan begeleiders en startup-ondernemers om het innovatieve karakter van een onderneming te zoeken in aspecten die in algemene termen in de regelgeving zijn beschreven. De ACVZ constateert dat met de rol van begeleiders in het selectieproces van startup-ondernemers de regering geen zicht heeft op de startup-ondernemers die niet geselecteerd worden door goedgekeurde begeleiders. Daarmee is het niet inzichtelijk of begeleiders zodanig selecteren dat de Nederlandse kenniseconomie ook optimaal wordt bediend.

### **Rechtsbescherming startup-ondernemer**

De rechtsbescherming van de startup-ondernemer tegen besluiten van de IND is naar het oordeel van de ACVZ met voldoende waarborgen omkleed. Het betreft een bestuursrechtelijke procedure in meerdere instanties. De startup-ondernemer heeft daarentegen weinig rechtsbescherming tegen de beslissing van een begeleider om geen positieve verklaring af te geven. Die verklaring is namelijk nodig om in aanmerking te kunnen komen voor een verblijfsvergunning als zelfstandige. Indien de begeleider van oordeel is dat de startup-ondernemer het begeleidingstraject niet succesvol heeft afgelegd, dient de positieve verklaring niet te worden afgegeven. Het is voor de startup-

ondernemer moeilijk om in een civielrechtelijke procedure aan te tonen dat hij aan zijn inspanningsverplichting in het kader van de overeenkomst met de begeleider heeft voldaan.

### **Rechtsbescherming begeleider**

De rechtsbescherming van de begeleider is niet goed geregeld omdat de begeleider door de IND, in de aanvraagprocedure voor een startup-verblijfsvergunning, niet als belanghebbende wordt aangemerkt. De ACVZ is van oordeel dat het twijfelachtig is of deze praktijk juridisch houdbaar is. Daarnaast knelt het dat de goedkeuringsprocedure van de begeleider is ingebed in de aanvraagprocedure voor een startup-verblijfsvergunning. Het is de vraag of privacy-rechten van de begeleider hierdoor niet worden geschonden. De ACVZ is van oordeel dat de rechtsbescherming van de begeleider dient te worden verbeterd.









4.5.1	Beslistermijn	45
4.5.2	Inwilliging/afwijzing IND	46
4.5.3	Bezwaar	47
<b>4.6</b>	<b>Knelpunten in startup-jaar</b>	<b>49</b>
4.6.1	Aantrekken van personeel	49
4.6.2	Arbeidsmarktpositie levenspartner van startup-ondernemer	49
<b>4.7</b>	<b>Conclusies</b>	<b>50</b>
<b>Hoofdstuk 5 Effectiviteit</b>		
<b>5.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>53</b>
<b>5.2</b>	<b>Indicatoren van de effectiviteit</b>	<b>53</b>
<b>5.3</b>	<b>Conclusies</b>	<b>56</b>
<b>Hoofdstuk 6 Legitimiteit, bestuurlijke en democratische verantwoording en rechtsbescherming</b>		
		<b>59</b>
<b>6.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>61</b>
<b>6.2</b>	<b>Legitimiteit en bestuurlijke en democratische verantwoording</b>	<b>61</b>
<b>6.3.</b>	<b>Rechtsbescherming van startup-ondernemer en begeleider</b>	<b>63</b>
6.3.1	Rechtsbescherming van de startup-ondernemer	63
6.3.2	Rechtsbescherming van de begeleider	64
<b>6.4</b>	<b>Conclusies</b>	<b>64</b>
<b>Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen</b>		
		<b>67</b>
<b>7.1</b>	<b>Conclusies</b>	<b>68</b>
<b>7.2</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>70</b>
<b>Literatuurlijst / Begrippenlijst</b>		
		<b>73</b>

Hoofdstuk 1

# Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Nederland spant zich al enige jaren in om een aantrekkelijk vestigingsland te zijn voor innovatieve ondernemers. Vreemdelingen met een innovatief businessconcept moeten makkelijker naar Nederland kunnen komen, zo was de gedachte. Hiervoor is een aparte verblijfsvergunning in het leven geroepen; de verblijfsvergunning voor startup-ondernemers. In de toelatingsprocedure voor startup-ondernemers is een belangrijke rol toebedeeld aan private partijen, te weten begeleiders, binnen de regeling ook wel 'facilitators' genoemd. Een begeleider is een private onderneming of stichting die de begeleiding van startup-ondernemers als doel in het businessplan of oprichtingsakte heeft vastgelegd. Deze begeleiders worden afhankelijk van het type begeleider met verschillende termen aangeduid. Zo wordt er onderscheid gemaakt tussen incubators, accelerators en regionale ontwikkelingsmaatschappijen. Incubators zijn vaak onafhankelijk, maar kunnen banden hebben met investeringsmaatschappijen, fondsen of universiteiten. Een incubator richt zich vooral op het stimuleren van innovatie. Incubators zijn minder selectief dan accelerators en richten zich op grotere aantallen startup-ondernemers. Een incubator biedt een geïntegreerd pakket diensten aan waarvan werkruimte, services, cultuur, coaching, netwerk en de toegang tot kapitaal onderdeel kunnen uitmaken. Het programma van een incubator loopt vaak langer dan een jaar. Accelerators worden opgericht door bestaande bedrijven. Een accelerator richt zich op het versnellen van de ontwikkeling en het opschalen van startup-ondernemingen. Een accelerator biedt vaak een werkruimte, coaches, startkapitaal en een netwerk aan in een kortlopend programma met een vaste begin- en einddatum. Het programma is intensief en heeft een looptijd van drie tot zes maanden. Soms functioneren incubators als voorbereidingsfase voor accelerators.<sup>i</sup> Begeleiders richten zich vaak op een bepaalde sector. De volgende sectoren worden in dit advies onderscheiden: medische technologie, nanotechnologie, robotica, biotechnologie, softwaretechnologie, elektronische technologie, de voedselindustrie en de maritieme sector.

Begeleiders kunnen een commercieel oogmerk hebben of een non-profit doelstelling. Begeleiders vragen voor de geboden ondersteuning aan startup-ondernemers verschillende vormen van vergoeding. Zonder uitputtend te zijn kunnen de volgende vormen van vergoedingen worden onderscheiden:

- Belang: begeleiders ondersteunen een startup-ondernemer op alle mogelijke manieren en nemen een belang van bijvoorbeeld 5-8% in de startup-onderneming;
- Vast tarief: in de overeenkomst leggen de startende ondernemer en de begeleider vast welke diensten en faciliteiten beschikbaar worden gesteld tijdens het startup-jaar en tegen welke kosten;
- Succes fee: deelname aan het door de begeleider aangeboden incubator-programma is gratis, maar indien de startup-onderneming succesvol wordt en de omzet boven een bepaald bedrag uitkomt wordt er gedurende een aantal jaren een succes fee geheven. Een succes fee is een overeengekomen percentage van de omzet;

- Afname van gerelateerde diensten: met de huur van kantoorruimte bij de begeleider wordt de startende ondernemer onderdeel van de startup community en ontvangt een beperkt aantal tokens voor expertondersteuning of de startende ondernemer betaalt afzonderlijk voor expertondersteuning.

Om wat meer inzicht te geven in de wijze waarop begeleiders opereren worden in de onderstaande tabel de kenmerken van drie typen begeleiders (X,Y en Z) geanonimiseerd weergegeven.

X	
<b>Branche</b>	Services en diensten met een sociale impact, leidend zijn de Sustainable Developments Goals (SDG's).
<b>Verdienmodel</b>	Commercieel.
<b>Kosten startup-ondernemer</b>	Vast bedrag ineens. Additionele diensten tegen meerprijs.
<b>Omvang buitenlandse Startup-ondernemers</b>	Begeleiding van 7-8 buitenlandse startup-ondernemers per jaar.
<b>Werkwijze</b>	Startup dient aanvraag om toelating in.
<b>Selectieproces</b>	Getoetst wordt op haalbaarheid, schaalbaarheid en het innovatieve karakter van het product of dienst. Het product of dienst moet impact gerelateerd zijn en aansluiten bij de missie en waarden die de facilitator uitdraagt en de SDG's.
<b>Programma</b>	Drie maanden durend incubatorprogramma en daarna negen maanden begeleiding. Incubatorprogramma ziet o.a. op de financiële structuur, juridische implicaties, marktafzet en inschrijving Kamer van Koophandel. De aanvraag van de verblijfsvergunning wordt begeleid. De startup krijgt toegang tot de community, workshops en master classes. Na twaalf maanden wordt afgesloten met een evalueatie.

## Y

<b>Branche</b>	Hard technology: medische technologie, nanotechnologie, Robotica, biowetenschappen en biotechnologie.
<b>Verdienmodel</b>	Non-profit.
<b>Kosten startup-ondernemer</b>	Geen; werkruimte kost € 75,- per maand.
<b>Omvang buitenlandse Startup-ondernemers</b>	< 10 per jaar.
<b>Werkwijze</b>	Startup-ondernemer dient aanvraag om toelating in.
<b>Selectieproces</b>	Validatieproces van twee maanden bestaande uit een beoordeling van het businessplan door business developers en gesprekken. In het plan moet groeipotentieel zitten in de vorm van diversificatie van producten of uitgroei naar andere regio's.
<b>Programma</b>	Toegang tot het ecosysteem (bestaande uit business developers, master classes en incubators) en Academy programme. De voortgang wordt voortdurend besproken.

## Z

<b>Branche</b>	Maritieme ecosysteem: focus-sectoren maritiem, chemie, raffinaderij, energie en logistiek.
<b>Verdienmodel</b>	Non-profit; stichting.
<b>Kosten startup-ondernemer</b>	Geen. Facilitator verstrekt een lening die pas na vier jaar hoeft te worden terugbetaald.
<b>Omvang buitenlandse Startup-ondernemers</b>	Gemiddeld vijf per jaar.





<b>Werkwijze</b>	Facilitator zoekt en selecteert startup-ondernemers.
<b>Selectieproces</b>	Op basis van scouting gesprekken (telefonisch) worden startup-ondernemers geselecteerd voor validatiedagen. De partners van de facilitator voeren op de validatiedagen gesprekken met startup-ondernemers. Zij beoordelen of de technologie of het product wel of niet interessant is. Getoetst wordt aan de volgende criteria: de waarde propositie, schaalbaarheid, impact op het maritieme ecosysteem, het team, financiële opzet en de technologie. Er moet een gereed product zijn anders kunnen er geen contracten worden gesloten met partners.
<b>Programma</b>	Startup-ondernemers worden ontzorgd door partners van de facilitator. Programma voor de duur van drie maanden dat bestaat uit financiële modellen, business modellen, sales training, voortgangsgesprekken.

Alvorens de begeleiders een buitenlandse startup-ondernemer onder hun hoede kunnen nemen worden zij op basis van het wettelijk kader beoordeeld door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Voor de doorstroming van een startup-ondernemer van een startup-verblijfsvergunning naar een verblijfsvergunning voor arbeid als zelfstandige geldt begunstigend beleid. Goedgekeurde begeleiders spelen een belangrijke rol bij de overgang van een startup-ondernemer van de startup-verblijfsvergunning naar een verblijfsvergunning voor arbeid als zelfstandige. In dit advies wordt uitgebreid ingegaan op de rol die goedgekeurde begeleiders spelen bij de toelating van startup-ondernemers en hun doorstroom naar een verblijfsvergunning als zelfstandige.

In maart 2014 presenteerde de minister van Economische Zaken een kabinetsvoorstel om het vestigings- en ondernemingsklimaat voor ambitieuze ondernemers in Nederland te versterken.<sup>ii</sup> De aanleiding voor dit voorstel was dat de samenleving om creatieve oplossingen vraagt voor complexe maatschappelijke problemen zoals de groeiende vraag naar betaalbare ouderenzorg en de transitie naar duurzame energie. Met name innovatie en ondernemerschap zouden, zagezegd, een belangrijke rol kunnen spelen bij het oplossen van dergelijke maatschappelijke vraagstukken. Innovatief ondernemerschap moest dus worden gestimuleerd en dat vereiste een belangrijke verbetering van vestigings- en ondernemingsklimaat in Nederland.<sup>iii</sup> Onderdeel hiervan was het wegnemen van belemmeringen voor veelbelovende innovatieve startende ondernemers (hierna: startup-ondernemers) van buiten de EU/EER om zich in Nederland te vestigen.<sup>iv</sup> De

gedachte was namelijk dat startup-ondernemers een belangrijke bijdrage zouden kunnen leveren aan de Nederlandse welvaart en concurrentiepositie.

Voorafgaande aan het voorstel bood de wet onvoldoende mogelijkheden voor *startende* buitenlandse ondernemers om zich in Nederland te vestigen. In de praktijk waren er twee instrumenten waarvan hogeropgeleiden en/of zelfstandigen gebruik konden maken, namelijk de vergunning voor het verrichten van zelfstandige arbeid en de kennismigrantenregeling. De eerste was, en is nog steeds, toegespitst op *ervaren* ondernemers en bij de kennismigrantenregeling is er sprake van een dienstverband. Geen van de bestaande vergunningen was passend voor startende buitenlandse ondernemers.

Daarnaast was de concurrentie met andere landen om deze startup-ondernemers aan te trekken fors en in een aantal van deze landen werd speciale immigratiewetgeving geïntroduceerd om meer startup-ondernemers aan te trekken. Startup-ondernemers zijn selectief en kiezen bewust voor een bepaald vestigingsland 'afhankelijk van het innovatieklimaat, ondernemingsrecht, immigratiewetgeving, fiscaliteit en de aanwezigheid van acceleratieprogramma's en kapitaal.'<sup>v</sup> Om te kunnen blijven concurreren in de 'strijd om talent' stelde het kabinet voor om de toelatingsprocedure voor deze groep ondernemers te vereenvoudigen. Dit kreeg uiteindelijk vorm in de zogeheten *startup-regeling*.

De startup-regeling werd ingebed in een bestaande regeling voor buitenlandse ondernemers om zich in Nederland te vestigen; de zogeheten zelfstandigenregeling. Op grond van deze regeling kan een verblijfsvergunning verband houdende met het verrichten van arbeid als zelfstandige, dat wil zeggen als ondernemer, worden verleend. Om hiervoor in aanmerking te komen moet met de arbeid van een buitenlandse ondernemer een wezenlijk Nederlands belang worden gediend. Of sprake is van een wezenlijk Nederlands belang wordt door de RVO getoetst aan het puntenstelsel vastgelegd in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV 2000).

In de praktijk bleek dat met name *startende* ondernemers onvoldoende punten haalden op grond van het puntenstelsel en over onvoldoende startkapitaal beschikten. Ook de voorwaarde dat de bestaansmiddelen zelfstandig moesten worden verworven uit de onderneming bleek een struikelblok voor de meeste startende ondernemers.<sup>vi</sup> Het gevolg was dat deze, weliswaar veelbelovende, startende ondernemers, niet aan de strenge voorwaarden konden voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor een verblijfsvergunning als zelfstandige.<sup>vii</sup> Het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) werd zodanig aangepast dat het ook voor startende ondernemers van buiten de EU/EER mogelijk werd om zich in Nederland te vestigen. De startup-ondernemer hoeft niet te voldoen aan het puntenstelsel en de middeleneis is versoepeld. De startup-regeling geeft de startup-ondernemer maximaal één jaar de tijd om de onderneming zodanig te ontwikkelen dat er voldoende punten kunnen worden behaald op grond van het puntenstelsel van de zelfstandigenregeling.<sup>viii</sup> Voorwaarde is dat een goedgekeurde begeleider de startup-ondernemer begeleidt.

De startup-regeling is op 1 januari 2015 in werking getreden. De verwachting van het kabinet was dat per jaar 'enkele tientallen' startup-ondernemers zich op grond

van deze regeling in Nederland zouden vestigen.<sup>ix</sup> Het was de bedoeling dat de startup-regeling twee jaar na inwerkingtreding zou worden geëvalueerd.<sup>x</sup> Tot op heden is dit laatste niet gebeurd. In december 2019 heeft het European Migration Network (EMN) een studie gepubliceerd over het migratiebeleid voor startup-ondernemers en innovatieve ondernemers van buiten de EU in de EU-lidstaten.<sup>xi</sup> Nederland is een van de dertien lidstaten met een speciaal visum of verblijfsvergunning voor startup-ondernemers uit landen van buiten de EU.<sup>xii</sup> De betrokkenheid van private partijen bij de selectie van startup-ondernemers wordt in de studie als een good practice aangemerkt. Deskundigen gaan er vanuit dat private partijen goed inzicht hebben in de markt en goed geëquipeerd zijn om startup-ondernemers te selecteren die veelbelovend zijn en het daarom waard zijn om in te investeren.<sup>xiii</sup>

## 1.2 Adviesvraag

De startup-regeling is begunstigend beleid voor startup-ondernemers uit een land buiten de Europese Economische Ruimte (EER), onder de voorwaarde dat zij worden begeleid door een goedgekeurde begeleider. De 'rol van private partijen' zoals die in dit advies wordt behandeld, bestaat eruit dat goedgekeurde begeleiders buitenlandse startup-ondernemers selecteren en mede bepalen wie na het eerste jaar verder mag onder de al langer bestaande zelfstandigenregeling.

Dit onderzoek maakt deel uit van een reeks van adviezen onder het thema 'de rol van private actoren bij de uitvoering van het migratiebeleid'.<sup>xiv</sup>

Voor dit deeladvies is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

*Waarom, hoe en met welke gevolgen zijn private actoren, in casu 'begeleiders, betrokken bij de toelating van vreemdelingen en welke lessen zijn daaruit te destilleren?*

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende zes deelvragen geformuleerd:

1. Wat is de motivering/reden voor het betrekken van private actoren (begeleiders) bij de startup-regeling?
2. Wat was de doelstelling van het betrekken van begeleiders bij de startup-regeling?
3. Hoe werkt de startup-regeling in de praktijk? (wie doet wat)
4. Wat is de effectiviteit van de betrokkenheid van begeleiders van startup-ondernemers bij de startup-regeling?
5. Wat zijn de gevolgen van het betrekken van begeleiders bij de startup-regeling voor de rechtsbescherming en legitimiteit?
6. Hoe is de bestuurlijke en democratische verantwoording van de startup-regeling gewaarborgd?

### 1.3 Terminologie

In dit advies worden een aantal termen gebruikt die de volgende betekenis hebben:

**Startup-onderneming:** een startende innovatieve onderneming met schaalbaarheidspotentie.

**Startup-regeling:** een regeling voor toelating van startende buitenlandse ondernemers en het afschaffen van de meldplicht voor kort verblijf van vreemdelingen van buiten de Europese Unie. In het leven geroepen bij besluit van 19 november 2014 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000.

**Startende ondernemers of startup-ondernemers:** ondernemers van buiten de EU/EER, die zich in Nederland willen vestigen of al hebben gevestigd. Het betreft zowel ervaren als onervaren ondernemers die een bedrijf in Nederland opzetten. De termen startende ondernemer of startup-ondernemer worden in dit rapport als synoniemen gebruikt.

**Goedgekeurde begeleider:** een private onderneming of stichting die de begeleiding van startup-ondernemers in het businessplan of de oprichtingsakte heeft vastgelegd. De begeleider moet aantoonbaar ervaring hebben met het begeleiden van startup-ondernemers. De RVO beoordeelt of de begeleider deskundig en betrouwbaar is. Na een positief advies van de RVO wordt een begeleider als 'goedgekeurd' aangemerkt. De begeleider kan onder meer een incubator, accelerator of een regionale ontwikkelingsmaatschappij zijn. In dit advies wordt de overkoepelende term 'goedgekeurde begeleider' of kortweg 'begeleider' gebruikt.

**Verklaring van de begeleider:** een schriftelijke verklaring waarin de begeleider aangeeft dat de startup-ondernemer naar tevredenheid het begeleidingstraject

heeft doorlopen. Deze verklaring levert de vereiste 90 punten uit het puntensysteem van de zelfstandigenregeling op die een startende ondernemer nodig heeft om onder de voorwaarden van het begunstigende beleid voor startup-ondernemers in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning arbeid als zelfstandige.

**Innovatie:** nieuwe expertise die een ondernemer op de markt brengt, hetzij via een nieuw of verbeterd product, een nieuwe productiewijze, een nieuwe markt, een nieuwe distributiewijze of reorganisatie van het management.<sup>xv</sup>

**Startup-jaar:** het jaar dat de startup-ondernemer een startup-verblijfsvergunning heeft om de onderneming op te zetten.

**Startup-ecosysteem:** ecosysteem wordt opgevat als een omgeving of ecosysteem bestaande uit private en publieke actoren, die startup-ondernemers koesteren en ondersteunen, waardoor ondernemen voor startup-ondernemers gemakkelijker wordt.

## 1.4 Methode van onderzoek

Na literatuuronderzoek zijn interviews gehouden met verschillende partijen die bij de startup-regeling betrokken zijn: startup-ondernemers, begeleiders, de RVO, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Economische Zaken. In totaal zijn er vier startup-ondernemers geïnterviewd die bij verschillende begeleiders aangesloten zijn. Een vijfde startup-ondernemer heeft de vragen schriftelijk beantwoord. De startup-ondernemers zijn actief in verschillende sectoren: 'harde technologie', softwaretechnologie, elektronische technologie, medische technologie en de voedselindustrie. Daarnaast zijn er in totaal vier verschillende type begeleiders geïnterviewd: een begeleider die zich richt op 'harde technologie', een begeleider die zich richt op sociale impact, een begeleider die zich richt op het maritieme ecosysteem en een begeleider die actief is in de informatietechnologie. Twee begeleiders zijn commercieel ingesteld en twee zijn non-profit. Gezien het beperkte aantal geïnterviewden is de informatie uit de interviews indicatief en louter bedoeld om inzicht te geven in de praktijk van de uitvoering van de startup-regeling. Verder betreft dit een verkenning van de regeling met het oog op het duiden van de rol van de begeleider als private actor werkzaam in het migratiebeleid en geen evaluatie van de regeling zoals voorzien bij de totstandkoming.

## 1.5 Eerdere advisering van de ACVZ

De ACVZ adviseerde in 2014 over de startup-regeling in de vorm van een wetsadvies.<sup>xvi</sup> Kort samengevat formuleerde de ACVZ de volgende conclusies en aanbevelingen:

- De discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan met betrekking tot nadere voorwaarden voor de startup-verblijfsvergunning in lagere regelgeving kan afbreuk doen aan de rechtszekerheid. Het verdient de voorkeur om alle voorwaarden in het Vb 2000 neer te leggen.
- De term innovatief behoeft verduidelijking om in te kunnen schatten of de startup-ondernemer onder de regeling valt of niet.
- Met betrekking tot de ondersteuning door een betrouwbare begeleider is het niet duidelijk waarom deze voorwaarde wordt gesteld en hoe de RVO het trackrecord van de begeleider gaat beoordelen. Ook op dit punt is verduidelijking gewenst.
- Het succes van de startup-regeling hangt mede af van snelheid van beslissing. Een afwijkende beslistermijn van drie maanden en een versnelde adviesprocedure van RVO kunnen daaraan bijdragen. Mvv-plichtige ondernemers zouden in aanmerking kunnen komen voor een zakenvisum om in Nederland de mvv-procedure te kunnen doorlopen en tegelijkertijd voorbereidingen te treffen voor hun startup-onderneming. (mvv: machtiging tot voorlopig verblijf)
- De aannahme dat een startup-ondernemer na één jaar voldoet aan de strenge voorwaarden van de zelfstandigenregeling is niet onderbouwd en ongefundeerd. ACVZ beveelt twee keer verlenging van de startup-verblijfsvergunning met één jaar aan.

## 1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de reden/motivering en de doelstelling van het betrekken van private begeleiders bij het toelatingsbeleid. In hoofdstuk drie wordt het juridische kader geschetst van de startup-regeling, waarna in hoofdstuk vier wordt beschreven hoe de startup-regeling in de praktijk werkt. In hoofdstuk vijf wordt ingegaan op de effectiviteit van het betrekken van private begeleiders bij het toelatingsbeleid. Tot slot komen in hoofdstuk zes de legitimiteit van de startup-regeling, de bestuurlijke en democratische verantwoording en de rechtsbescherming van de startup-ondernemers en begeleiders aan de orde. De conclusies en aanbevelingen zijn geformuleerd in hoofdstuk zeven.

<sup>i</sup> <https://www.revelx.co/blog/accelerator-versus-incubator/>.

<sup>ii</sup> *Kamerstukken II*, 2013/14, 31 311, nr. 104, pag. 1 en *Kamerstukken II*, 2013/14, 31 311, nr. 105.

<sup>iii</sup> *Ibid*, p. 8.

<sup>iv</sup> *Ibid*, p. 13.

<sup>v</sup> *Ibid*.

<sup>vi</sup> Nota van Toelichting bij het Besluit van 19 november 2014 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de introductie van een grondslag voor toelating van startende buitenlandse ondernemers en het afschaffen van de meldplicht voor kort verblijf van vreemdelingen van buiten de Europese Unie. *Stb.* 2014/450, p. 3.

<sup>vii</sup> *Kamerstukken II*, 2013/14, 31 311, nr. 105, p. 2.

<sup>viii</sup> *Stb.* 2014/450, Nota van Toelichting, p. 4.

<sup>ix</sup> *Ibid*, p. 5.

<sup>x</sup> *Ibid*, p. 4.

<sup>xi</sup> EMN Study: Migratory Pathways for Start-ups and Innovative Entrepreneurs in the EU (EMN-syntheserapport),

[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00\\_eu\\_startups\\_entrepreneurs\\_synthesis\\_report\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_startups_entrepreneurs_synthesis_report_2019_en.pdf)

<sup>xii</sup> *Ibid*., p. 13.

---

<sup>xiii</sup> Ibid., p. 24. Wie deze deskundigen zijn is niet uit het rapport op te maken.

<sup>xiv</sup> Eerder verschenen een kort advies over Marktwerking in het inburgeringsonderwijs: <https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2019/03/13/marktwerking-inburgeringsonderwijs>.

<sup>xv</sup> ICF rapport uitgebracht door de Europese Commissie (2016).

<sup>xvi</sup> ACVZ wetsadvies startende ondernemers, juli 2014: <https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2014/7/23/startende-ondernemers>.

## Hoofdstuk 2

# Reden, doelstelling privatisering



## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de reden en doelstelling van het betrekken van private actoren, in dit geval begeleiders, bij het toelatingsbeleid van startup-ondernemers van buiten de EU/EER, aan de orde.

Bij de startup-regeling hebben goedgekeurde begeleiders een belangrijke rol gekregen, nu zij als marktpartij veelbelovende innovatieve startup-ondernemers selecteren en een verklaring van de begeleider dat het begeleidingstraject succesvol is afgelegd een belangrijke voorwaarde is voor een startup-ondernemer om na het startup-jaar in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning als zelfstandige.

## 2.2 Reden betrekken private actoren

Startup-ondernemers zijn vaak niet in staat om aan de strenge voorwaarden van de zelfstandigenregeling te voldoen, waardoor zij voor 2015 niet voor verblijf in aanmerking kwamen. Uit de interviews blijkt dat hierover met name vanuit de gemeente Amsterdam klachten kwamen omdat de startup-ondernemers waarin de regio Amsterdam geïnteresseerd was buiten alle verblijfsgronden vielen. De gemeente Amsterdam wilde meer invloed op de selectie van startup-ondernemers die zij als innovatief en veelbelovend voor hun markt beschouwde. In de aanloopfase naar het voorstel voor de startup-regeling bestond de ambitie om afwegingen bij de vestiging van buitenlandse bedrijven meer aan de markt over te laten. De belangrijkste vragen waren welke rol aan de markt zou worden overgelaten en welke private partij het beste bij machte was om deze rol te vervullen. De betreffende partij zou goed in staat moeten zijn om innovativiteit te herkennen.

De startup-regeling, die een lagere drempel opwerpt dan de zelfstandigenregeling, geldt alleen voor *innovatieve ondernemingen*. Juist het beoordelen van de innovativiteit is een lastige taak, waarbij de overheid niet in de beste positie verkeert om daar een grote rol in te spelen.<sup>xvii</sup> Private partijen als incubators, accelerators en regionale ontwikkelingsmaatschappijen werden door de beleidsmaker beter in staat geacht om hier een oordeel over te vellen. Ter illustratie werd genoemd dat ontwikkelingen op het gebied van Artificial Intelligence (AI) vaak zo complex zijn, dat alleen experts nieuwe ideeën op dit terrein op waarde kunnen schatten.<sup>xviii</sup> Maar innovatie kan ook schuilen in een nieuw proces of een variant van een product dat elders al bekend is. Ondernemen is bovendien risico nemen, dus het zal altijd gaan over het inschatten van de kans op succes. Het ligt voor de hand dat als private partijen investeren in startup-ondernemers, zo was de gedachte van de regelgever, dat ook betekent dat ze vertrouwen hebben in deze startup-ondernemers. Het belang van de private partij bij het slagen van de startup werd gezien als een belangrijke waarborg voor een zorgvuldige selectie van veelbelovende innovatieve startup-ondernemers.

## 2.3 Doelstelling betrekken private actoren

In de aankondigingsbrieven van de ministers van Economische Zaken en Klimaat en Justitie en Veiligheid staat dat het belang van het aantrekken van buitenlandse startup-ondernemers is gelegen in het bieden van mogelijke oplossingen voor complexe actuele maatschappelijke problemen zoals de ouderenzorg en de energietransitie. Daarnaast dragen buitenlandse startup-ondernemers bij aan de Nederlandse welvaart en aan de concurrentiepositie van Nederland op de Europese en internationale markt. Alhoewel dit door de verantwoordelijke bewindspersonen niet expliciet is benoemd ligt het voor de hand te veronderstellen dat deze drie hogere doelen ten grondslag liggen aan de te onderscheiden publieke belangen die gediend worden met de startup-regeling.

De betrokkenheid van begeleiders bij de toelatingsbeslissing van de IND heeft primair tot doel om juist die startup-ondernemers te selecteren die voldoende potentieel hebben om bovengenoemde doelen te realiseren. De RVO heeft in een interview met de ACVZ de volgende concrete doelstellingen genoemd van de startup-regeling:

- Het verbeteren van het startup-ecosysteem;
- Het versoepelen en versnellen van migratieroutes;
- Het stimuleren van de kenniseconomie;<sup>xix</sup>
- Het verbeteren van ondernemerschap;<sup>xx</sup>
- Het behouden van talent/kennis.

Volgens de ACVZ sluiten de hierboven genoemde vijf doelstellingen min of meer aan bij de groei van de Nederlandse welvaart en het verbeteren van de Nederlandse concurrentiepositie, maar is er geen evidente link naar het meer ideologische doel om complexe maatschappelijke problemen op te lossen.

In hoofdstuk 5 wordt gekeken in hoeverre private partijen bijdragen aan de realisatie van bovengenoemde vijf doelstellingen.

---

<sup>xvii</sup> Bron: interview RVO.

<sup>xviii</sup> Bron: interview RVO.

<sup>xix</sup> Ook genoemd in Kamerstukken: *Kamerstukken II* 2013/14, 33750, XIII, nr. 17, *Kamerstukken II* 2013/14, 31311, nr. 104, p. 9.

<sup>xx</sup> Startup-ondernemingen leveren een bijdrage aan innovatie en productiviteitsgroei; zie: *Kamerstukken II* 2015/16, 32637, nr. 241, p. 3.

### Hoofdstuk 3

# Juridisch kader startup-regeling

## 3.1 Inleiding

De startup-regeling is op 1 januari 2015 in werking getreden en stelt buitenlandse ondernemers in staat om in Nederland een innovatieve onderneming te starten. De startup-regeling is begunstigend beleid en een afgeleide van de verblijfsvergunning voor zelfstandigen. De bevoegdheid om een verblijfsvergunning aan een startup-ondernemer te verlenen, is evenals voor zelfstandigen, neergelegd in artikel 14 Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). De startup-vergunning is een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Een aanvraag tot het verlenen van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden afgewezen als niet wordt voldaan aan één van de algemene voorwaarden neergelegd in artikel 16 Vw 2000. Naast de algemene voorwaarden worden in het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) en het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV 2000), in afwijking van de voorwaarden die voor zelfstandigen gelden, nadere regels gesteld voor startup-ondernemers. De regering heeft er bewust voor gekozen de nadere regels deels in een ministeriële regeling, het VV 2000, op te nemen om enige flexibiliteit in de regeling in te bouwen. Twee jaar na invoering zou de regeling worden geëvalueerd en indien nodig aangepast. Dan zou ook kunnen worden bepaald of de voorwaarden uit het VV 2000 eventueel overgeheveld zouden worden naar het Vb 2000.<sup>xxi</sup> De regeling is op 1 januari 2015 in werking getreden en tot op heden nog niet geëvalueerd. In het VV 2000 zijn voorts de nadere regels zoals neergelegd in het Vb 2000, uitgewerkt.

In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader van de startup-regeling uiteengezet. In de eerste plaats worden de voorwaarden voor het verlenen van een startup-verblijfsvergunning besproken. Daarna komen overige aspecten aan de orde zoals de vrijstelling van het mvv-vereiste, leges, de wettelijke beslistermijn en rechtsmiddelen. Tot slot wordt ingegaan op de geldigheidsduur van de startup-verblijfsvergunning en de opvolgende verlening van een verblijfsvergunning voor arbeid als zelfstandige op grond van begunstigend beleid.

## 3.2 Voorwaarden startup-verblijfsvergunning

Om op basis van de startup-regeling in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning moet de startup-ondernemer aan de volgende nadere regels voldoen:

- Oprichting van een innovatieve onderneming;
- Duurzame beschikking over voldoende middelen van bestaan;
- Aannemelijk maken dat binnen één jaar kan worden voldaan aan de voorwaarden voor arbeid als zelfstandige;

- Beschikking over een deskundige en betrouwbare begeleider;
- De startup-ondernemer en de begeleider zijn geen bloedverwant tot en met de derde graad.

### 3.2.1 Deskundige en betrouwbare begeleider

De beoordeling van de deskundigheid en de betrouwbaarheid van de begeleider geschiedt, net als de beoordeling van de startende ondernemer, door de RVO die hierover een advies uitbrengt aan de IND. In principe hoeft een begeleider maar eenmaal door de RVO te worden goedgekeurd. Zolang een eerdere goedkeuring van de begeleider door de RVO niet ouder is dan één jaar wordt de deskundigheid en de betrouwbaarheid door de RVO verondersteld. Indien het eerder afgegeven positieve advies betreffende de begeleider ouder is dan één jaar beoordeelt de RVO de begeleider opnieuw.

De beoordeling van de deskundigheid en betrouwbaarheid van de begeleider vindt plaats aan de hand van de volgende drie criteria:

- Inschrijving in het handelsregister van de Kamer van Koophandel (KvK);
- Beoordeling van deskundigheid; en
- Beoordeling van de betrouwbaarheid.

#### **Inschrijving in het handelsregister van de KvK**

De begeleider dient te staan ingeschreven in het handelsregister van de KvK. Indien dit niet het geval is, geeft de RVO een negatief advies af.

#### **Beoordeling van deskundigheid**

De begeleider moet in staat zijn om de startende ondernemer een pakket op maat aan te bieden en moet ervaring hebben met het begeleiden van innovatieve startende ondernemers. In het pakket op maat biedt de begeleider diensten en faciliteiten aan om de ondernemer van idee tot onderneming te begeleiden. Dit pakket moet zijn toegesneden op de specifieke behoeften van de ondernemer en kan onder andere bestaan uit (toegang tot) coaching, technologie, (markt)onderzoek, zaken rondom intellectueel eigendom en financiering.

Ten tweede, de begeleider dient minimaal twee jaar ervaring te hebben met het begeleiden van minimaal twee startup-ondernemers. Om deze ervaring aan te tonen kan de begeleider onder andere een eigen ondernemingsplan, referenties en curriculum vitae's (CV's) overleggen.

### **Beoordeling van de betrouwbaarheid**

De betrouwbaarheid van de begeleider blijkt uit zijn financiële gezondheid. Dit houdt in dat de begeleider niet in een surseance van betaling mag verkeren en de kredietwaardigheid (solvabiliteit en liquiditeit) van de begeleider op orde moet zijn. Als bewijsmiddelen gelden onder meer recente jaarrekeningen, accountantsverklaringen, en bankafschriften.

### **3.2.2 Oprichting van een innovatieve onderneming**

De RVO brengt aan de IND advies uit over de innovativiteit van de door de startup-ondernemer op te richten onderneming. Deze beoordeling vindt plaats aan de hand van de volgende voorwaarden:<sup>xxii</sup>

- Inschrijving in het handelsregister van de KvK;
- Beoordeling van het stappenplan; en
- Beoordeling van de overeenkomst met de begeleider.

### **Inschrijving in het handelsregister van de KvK**

Inschrijving van de startup-ondernemer in het handelsregister van de KvK is een hard criterium. Indien de ondernemer niet staat ingeschreven in het handelsregister kan de aanvraag voor een startup-verblijfsvergunning zonder meer worden afgewezen door de IND. Met de inschrijving van de ondernemer in het handelsregister komt tot uitdrukking dat de ondernemer zeggenschap heeft over de startende onderneming.

### **Beoordeling van het stappenplan**

Het stappenplan is in feite een laagdrempelig instrument ter vervanging van het ondernemingsplan of businessplan dat vereist is bij de zelfstandigenregeling. In de praktijk bleek het ondernemingsplan vaak een struikelblok te vormen bij startende ondernemers. Het stappenplan dient in ieder geval de taak en rol van de startende ondernemer te beschrijven. Hierbij is van belang dat de startende ondernemer een actieve rol in de onderneming heeft. Voorts moet de ondernemer in het stappenplan motiveren waarom het product of de dienst innovatief is.

## Innovativiteit

In bijlage 8b van het VV 2000 wordt toegelicht dat van innovativiteit sprake is bij aanwezigheid van één van de volgende aspecten:

1. Het product of de dienst is nieuw voor Nederland;
2. Er is sprake van nieuwe technologie bij product, distributie, marketing;
3. Er is sprake van een innovatieve organisatorische opzet en werkwijze. Hierbij kan worden geacht aan bijvoorbeeld (niet uitputtend):
  - Activiteiten die in het kader van het Topsectorenbeleid worden gestimuleerd.
  - Zelf ontwikkelde nieuwe producten of diensten.
  - Originele aanpak energiebesparing.
  - Originele aanpak duurzaamheidsproblematiek.
  - Slimme en creatieve aanpassingen of combinaties ten behoeve van sector overschrijdende toepassingen.
  - Nieuwe productcombinaties.
  - Creatieve of vernieuwende marktbenadering.
  - Sociale innovatie.
  - Introductie maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Het begrip 'innovativiteit' is in de regelgeving niet gedefinieerd. Een startup moet voldoen aan één van de drie aspecten die in de regelgeving zijn vastgelegd om als innovatief te kunnen worden aangemerkt.

### Beoordeling van de overeenkomst met de begeleider

De startende ondernemer en de begeleider moeten een overeenkomst sluiten waarin de begeleiding op maat staat beschreven. Dit veronderstelt dat de begeleider een pakket moet bieden waarbinnen een startende ondernemer en de begeleider in samenspraak keuzes kunnen maken met betrekking tot de aangeboden diensten en faciliteiten. Er mogen voor de startende onderneming geen belemmerende of nadelige voorwaarden in de overeenkomst worden opgenomen. Tot slot moet het belang van de begeleider in de startende onderneming in de overeenkomst worden geëxpliciteerd; dit mag geen meerderheidsbelang betreffen. Voordat de overeenkomst beoordeeld wordt, moet de begeleider als betrouwbaar worden gekwalificeerd.

### 3.2.3 Duurzame beschikking over voldoende middelen van bestaan

De startende ondernemer moet duurzaam beschikken over voldoende middelen van bestaan. De rationale is dat startende ondernemers onder geen beding een beroep doet op de algemene middelen.<sup>xxiii</sup>

Artikel 3.20b, tweede tot en met vijfde lid, VV 2000 geeft een nadere invulling aan het vereiste van duurzame beschikking over voldoende middelen van bestaan neergelegd in artikel 3.30, zesde lid, Vb 2000. In de eerste plaats wordt gesteld dat het verblijf door de startende ondernemer zelf kan worden bekostigd maar

mogelijk ook in gezamenlijkheid met een persoon of rechtspersoon. De begeleider kan de middelen van bestaan van de startende ondernemer financieren.<sup>xxiv</sup>

Het verblijf kan met periodieke betalingen worden bekostigd dan wel met een lumpsum. Bij de periodieke betalingen is slechts het ongestoorde verloop van de periodieke geldstroom als voorwaarde gesteld ongeacht of het een buitenlandse of Nederlandse rekening betreft. Deze wijze van bekostiging is duurzaam indien de betalingen gedurende de voorgenomen periode van verblijf in Nederland, maximaal een jaar, beschikbaar zijn. De lumpsum wordt pas bestempeld als duurzaam als het totale beschikbare bedrag op een bankrekening in Nederland op naam van de startende ondernemer staat dan wel op de bankrekening van de begeleider. Het totale bedrag moet gelijk zijn aan het maandelijks normbedrag vermenigvuldigd met het voorgenomen aantal maanden van verblijf in Nederland.<sup>xxv</sup> Dit normbedrag bedraagt thans 70% van het minimumloon inclusief vakantietoeslag.<sup>xxvi</sup>

#### **3.2.4 Binnen één jaar voldoen aan voorwaarden voor arbeid als zelfstandige**

Op grond van deze voorwaarde moet de startup-ondernemer bij de aanvraag aannemelijk maken dat binnen één jaar wordt voldaan aan de voorwaarden voor arbeid als zelfstandige. Deze voorwaarde is in de regelgeving niet nader uitgewerkt.

#### **3.2.5 Geen bloedverwantschap tussen startup-ondernemer en begeleider**

Indien de startende ondernemer en de begeleider bloedverwanten van elkaar blijken te zijn (tot en met de derde graad) kan de verblijfsvergunning worden afgewezen. Uit paragraaf B6/4.5 Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000) vloeit voort dat een verklaring waarin de startende ondernemer bevestigt geen familierechtelijke relatie tot en met de derde graad met de begeleider te hebben voldoet als bewijsmiddel. Deze voorwaarde wordt gesteld om te voorkomen dat een constructie op papier wordt gezet die erop is gericht een bloedverwant verblijf in Nederland te verschaffen.

### **3.3 Vrijstelling mvv-vereiste**

De aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning op grond van de startup-regeling wordt niet afgewezen wegens het ontbreken van een geldige mvv als de startup-ondernemer zich in verband met het oprichten van een innovatieve onderneming al in Nederland bevindt en in het bezit is van een visum kort verblijf of niet-visumplichtig is.<sup>xxvii</sup>

Deze regel is op 1 oktober 2015 van kracht geworden omdat het mvv-vereiste voor vreemdelingen die doende waren een onderneming op te richten een belemmering vormde. Zo bleek dat startup-ondernemers vaak al voorafgaande aan het indienen van de verblijfsaanvraag naar Nederland kwamen om hun ideeën



te presenteren aan de begeleider en/of hun BV in te schrijven in het handelsregister. Deze activiteiten werden vaak verricht tijdens een verblijf op een visum kort verblijf of tijdens de vrije termijn van niet-visumplichtigen. Veel van de incubator- of acceleratorprogramma's starten vrij snel na het afronden van de selectieprocedure. Aangezien het aanvragen van een mvv en het ophalen ervan alleen in het land van herkomst/bestendig verblijf kan, zou dat betekenen dat de startup-ondernemer nog twee keer heen en weer moest reizen. Hierdoor zou de startup-ondernemer een deel van het incubator- of acceleratorprogramma missen.<sup>xxviii</sup>

### 3.4 Leges

De leges voor het indienen van een aanvraag tot verlening van een startup-verblijfsvergunning bedragen €333. Dit is een veel lager tarief dan voor arbeid als zelfstandige, daarvoor zijn de leges €1.325.<sup>xxix</sup>

### 3.5 Beslistermijn en indienen bezwaar en beroep

Op de aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning op grond van de startup-regeling dient binnen 90 dagen te worden beslist.<sup>xxx</sup> De beslistermijn kan met ten hoogste zes maanden worden verlengd indien voor de beoordeling van de aanvraag advies van of onderzoek door derden of het Openbaar Ministerie nodig is.<sup>xxxi</sup> De aanvrager, zijnde de startup-ondernemer, dient in kennis te worden gesteld van de verlenging van de beslistermijn.<sup>xxxii</sup> De aanvrager dient de beslissing te ontvangen en ook in kennis te worden gesteld van de mogelijkheid van het indienen van bezwaar en beroep.<sup>xxxiii</sup>

Voor de positie van de begeleider is het belanghebbende-begrip van belang. Een belanghebbende is degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.<sup>xxxiv</sup> Dit begrip is van belang voor de vraag wie bezwaar en beroep kan instellen tegen een besluit. Maar ook voor de vraag wie bij de voorbereiding van een besluit in de gelegenheid moeten worden gesteld om een zienswijze naar voren te brengen.<sup>xxxv</sup>

### 3.6 Geldigheidsduur van de startupverblijfsvergunning

De verblijfsvergunning op grond van de startup-regeling wordt verleend voor de duur van één jaar.<sup>xxxvi</sup> De verblijfsvergunning wordt verleend met ingang van de dag waarop de startup-ondernemer heeft aangetoond aan alle voorwaarden te voldoen, maar niet eerder dan met ingang van de dag waarop de aanvraag is ontvangen.<sup>xxxvii</sup> De verblijfsvergunning op grond van de startup-regeling kan niet worden verlengd.<sup>xxxviii</sup>

### 3.7 Verbljfsvergunning als zelfstandige

Als de startup-ondernemer na afloop van de geldigheidsduur van de startup-verbljfsvergunning het ondernemerschap in Nederland wil voortzetten dan kan hij/zij een aanvraag indienen voor een verbljfsvergunning als zelfstandige. De startup-ondernemer dient aan de volgende voorwaarden te voldoen om in aanmerking te komen voor een verbljfsvergunning als zelfstandige:<sup>xxxix</sup>

- Met de arbeid die als zelfstandige wordt verricht moet een wezenlijk Nederlands belang zijn gediend;
- Uit de werkzaamheden moeten duurzaam en zelfstandig voldoende middelen van bestaan worden verworven;
- Voldaan moet worden aan de bevoegdheidsvereisten voor de uitoefening van de arbeid en aan de vereisten voor het uitoefenen van het desbetreffende bedrijf.

#### Beoordeling wezenlijk Nederlands belang

De beoordeling van het wezenlijk Nederlands belang geschiedt aan de hand van het bij ministeriële regeling in overeenstemming met de minister van Economische Zaken en Klimaat vastgestelde puntenstelsel.<sup>xi</sup> Het puntenstelsel is opgenomen in bijlage 8a bij het Vv 2000.<sup>xii</sup> Met arbeid als zelfstandige is een wezenlijk Nederlands belang gediend, indien aan de startup-ondernemer met toepassing van het puntenstelsel ten minste 30 punten worden toegekend voor elk van de volgende drie criteria: persoonlijke ervaring, het ondernemingsplan en de toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie.<sup>xiii</sup> Er wordt ook een wezenlijk Nederlands belang aangenomen als minder dan 30 punten worden toegekend voor de toegevoegde waarde van de startup-ondernemer voor de Nederlandse economie, maar op grond van de beide andere criteria voor ieder criterium ten minste 45 punten worden toegekend.<sup>xiiii</sup> In het wetsadvies van 2014 heeft de ACVZ opgemerkt dat de verwachting van de wetgever, dat startup-ondernemers na een jaar op eigen benen kunnen staan en kunnen voldoen aan de striktere voorwaarden van de zelfstandigenregeling niet was onderbouwd. De ACVZ was van oordeel dat een redelijke verwachting is dat een innovatief bedrijf pas na meerdere jaren een vaste plaats in de markt heeft veroverd en winstgevend is. Daarbij heeft de ACVZ gewezen op een fiscale regeling waarbij de startende ondernemer gedurende zes jaren gebruik kan maken van zelfstandigenaftrek.<sup>xliv</sup> In een brief van 14 december 2015 aan de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie erkend dat het gat tussen het startup-jaar en het puntenstelsel van de zelfstandigenregeling te groot is. Startup-ondernemers halen na een jaar onvoldoende punten om voor een vergunning als zelfstandige in aanmerking te kunnen komen.<sup>xlv</sup> In de brief werd aangekondigd dat het puntenstelsel voor startup-ondernemers wordt aangepast en dat een verklaring van de begeleider wordt geïntroduceerd. Een dergelijke verklaring kan de begeleider afgeven aan de startup-ondernemer als het begeleidingstraject naar

tevredenheid is afgelegd. De verklaring levert vervolgens de basis voor de RVO om een positief advies te geven. Deze vereenvoudigde toets is in werking getreden op 1 januari 2016, door wijziging van bijlage 8a van het VV 2000.<sup>xlvi</sup> Als de begeleider verklaart dat het begeleidingstraject succesvol is afgelegd, worden per criterium in het puntenstelsel 30 punten aan de startup-ondernemer toegekend. Hiermee wordt voldaan aan de voorwaarde dat met de arbeid van de zelfstandige een wezenlijk Nederlands belang is gediend. Dit betekent dat indien na afronding van het startup-jaar door een begeleider een positieve verklaring wordt afgegeven niet wordt getoetst aan de voorwaarden opgenomen in het eerste en tweede lid van artikel 3.30 Vb 2000. De verblijfsvergunning voor arbeid als zelfstandig wordt verleend voor ten hoogste twee jaar.<sup>xlvii</sup> Na deze periode wordt bij een aanvraag om verlenging van deze verblijfsvergunning alleen nog getoetst of de zelfstandige voldoende middelen van bestaan tot zijn beschikking heeft.

### **Duurzaam en zelfstandig beschikken over voldoende middelen van bestaan**

De startup-ondernemer moet duurzaam en zelfstandig beschikken over voldoende middelen van bestaan. Middelen van bestaan verkregen uit eigen vermogen zijn duurzaam, indien zij gedurende een aaneengesloten periode van een jaar beschikbaar zijn geweest en nog beschikbaar zijn op het tijdstip waarop de aanvraag is ontvangen of de beschikking wordt gegeven.<sup>xlviii</sup>

### **Voldaan moet worden aan de bevoegdheidsvereisten voor de uitoefening van de arbeid en aan de vereisten voor het uitoefenen van het desbetreffende bedrijf**

Daarbij valt te denken aan de bevoegdheid die een buitenlandse arts moet bezitten om in Nederland zijn vak uit te mogen oefenen, maar ook aan vergunningen op grond van de Vestigingswet Bedrijven of de Drank- en Horecawet. Dat aan die vereisten is voldaan, zal moeten blijken uit een schriftelijke verklaring van de bevoegde instantie.<sup>xlix</sup>

---

<sup>xxi</sup> Besluit van 19 november 2014 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de introductie van een grondslag voor toelating van startende buitenlandse ondernemers en het afschaffen van de meldplicht voor kort verblijf van vreemdelingen van buiten de Europese Unie, *Stb.* 2014, 450, p. 4.

<sup>xxii</sup> Deze voorwaarden zijn opgenomen in Bijlage 8b VV 2000.

<sup>xxiii</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 31311, nr. 105, p. 3.

<sup>xxiv</sup> In paragraaf B6/4.5 Vc 2000 staan voorbeelden van bewijsmiddelen die in ieder geval worden geaccepteerd om duurzame beschikking over middelen van bestaan aan te tonen.

<sup>xxv</sup> Artikel 3.19, eerste lid, VV 2000.

<sup>xxvi</sup> Artikelen 8, eerste lid, onder a, 14 en 15 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.

<sup>xxvii</sup> Artikel 3.71, derde lid, Vb 2000 en paragraaf B6/2.5 Vc 2000.

<sup>xxviii</sup> Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 24 september 2015, WBV 2015/14, houdende wijziging van de Vc 2000, *Stcr.* 2015, nr. 32191.

<sup>xxix</sup> Artikel 24, tweede lid, Vw 2000 en artikel 3.34 VV 2000.

<sup>xxx</sup> Artikel 25, eerste lid, onder a, Vw 2000.

<sup>xxxi</sup> Artikel 25, tweede lid, Vw 2000.

<sup>xxxii</sup> Artikel 25, derde lid, Vw 2000.

<sup>xxxiii</sup> Artikelen 3:45 en 6:23 Awb.

- 
- xxxiv Artikel 1:2, eerste lid, Awb.
- xxxv Tekst en Commentaar Algemene wet bestuursrecht, redactie Van Buuren en Borman, zevende druk, 2011, p. 18.
- xxxvi Artikel 3.58, eerste lid, Vb 2000.
- xxxvii Artikel 26, eerste lid, Vw 2000.
- xxxviii Artikel 3.58, eerste lid, Vb 2000.
- xxxix Artikel 3.30, eerste lid, Vb 2000.
- xl Artikel 3.30, tweede lid, Vb 2000.
- xli Artikel 3.20a, eerste lid, VV 2000.
- xlii Artikel 3.20a, tweede lid, VV 2000.
- xliiii Artikel 3.20a, derde lid, VV 2000.
- xliiv ACVZ wetsadvies startende ondernemers, juli 2014:  
<https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2014/7/23/startende-ondernemers>.
- xlv *Kamerstukken II* 2015/16, 30 573, nr. 133.
- xlvi Besluit van 16 december 2015, nr. 712292, *Stcr.* 2015, nr. 46381.
- xlvii Artikel 3.58 Vb 2000.
- xlviii Artikel 3.75, tweede lid, Vb 2000.
- xlix Toelichting bij artikel 3.30, eerste lid, onder c, Vb 2000, *Stb.* 2000, 497, p. 114-115.

## Hoofdstuk 4

# Hoe werkt het in de praktijk?

## 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst beschreven welke plaats private actoren innemen binnen de startup-regeling en welke verantwoordelijkheden hen worden toebedeeld. Daarnaast wordt gekeken naar de verantwoordelijkheden van de overheidsinstanties die betrokken zijn bij de uitvoering van de startup-regeling. Er wordt ingegaan op de rol van de goedgekeurde begeleider en de wijze waarop startup-ondernemers worden geselecteerd door begeleiders. Daarna komt de aanvraagprocedure voor een verblijfsvergunning aan bod, de toetsing door de IND en de advisering door de RVO. Tot slot wordt ingegaan op twee knelpunten die startup-ondernemers ondervinden in het startup-jaar en op het gebrek aan mogelijkheden voor de IND om handhavend op te treden.

## 4.2 Selectie begeleider/startup-ondernemer

Een startende ondernemer kan alleen een aanvraag indienen voor een startup-verblijfsvergunning indien hij/zij over een begeleider beschikt. Het kan een begeleider betreffen die al door de RVO is goedgekeurd, maar ook een nog niet goedgekeurde begeleider mits deze aan de in de regelgeving gestelde voorwaarden voldoet. Op de website van de RVO staat een overzicht van alle tot op heden goedgekeurde begeleiders.<sup>i</sup>

### 4.2.1 Selectie van een begeleider

De selectie van een begeleider maakt geen deel uit van de startup-regeling zodat de aanpak van zowel startup-ondernemer als de begeleider in de voorfase niet aan voorwaarden is gebonden. Vanwege de informatieplicht heeft alleen de overheid in deze fase een formele rol.

Uit de interviews blijkt dat startende ondernemers op verschillende manieren hun begeleider vinden. Indien een begeleider verbonden is aan een universiteit kan de eerste kennismaking met de begeleider al tijdens een master of PhD studie plaatsvinden. Eén van de geïnterviewde startende ondernemers gaf aan door de RVO te zijn doorverwezen naar een geschikte begeleider. Verschillende respondenten gaven aan dat de website van de RVO onvoldoende informatie geeft om een begeleider te kunnen selecteren, zoals de specifieke sector waarin de begeleider expertise heeft, het ondersteuningsprogramma en het verdienmodel van de begeleider.<sup>ii</sup>

Een door begeleiders genoemde aanpak is dat startende ondernemers een aantal begeleiders benaderen om hiermee de kans op het vinden van een begeleider te vergroten. Zo is opgemerkt dat Amsterdam een populaire locatie is, maar het aantal startup-plekken voor buitenlandse ondernemers in deze regio beperkt is. Met meerdere aanvragen bij verschillende begeleiders speelt de startende ondernemer als het ware op *safe*. Het gevolg is wel dat begeleiders relatief veel tijd kwijt zijn met het beoordelen van aanvragen van ondernemers die voor hun

*niche* niet relevant zijn of die zich uiteindelijk terugtrekken om zich aan te sluiten bij een begeleider van hun eerste keus.

Overigens werken niet alle begeleiders op aanvraagbasis. Eén van de begeleiders gaf aan dat business partners te faciliteren die zelf actief op zoek gaan naar geschikte kandidaten en die vervolgens voordragen voor het startup- of acceleratorprogramma.

#### **4.2.2 Selectie van een startup-ondernemer**

Het aantal aanvragen dat een begeleider ontvangt van startende ondernemers, verschilt van enkele per jaar tot tientallen per maand, zo blijkt uit de gehouden interviews. Begeleiders hanteren zowel algemene als specifieke criteria om de meest geschikte startup-ondernemer(s) te kunnen selecteren. Innovativiteit is een harde voorwaarde voor de startup-vergunning en wordt in eerste instantie door de begeleider getoetst. Naast het wettelijk verplichte criterium innovativiteit zijn haalbaarheid, schaalbaarheid, financiering en samenstelling van het team criteria die door verschillende begeleiders worden aangehaald. Als specifieke voorwaarden komen ter sprake: dat het een technologische startup-onderneming betreft, het product binnen een half jaar naar de markt kan, of dat de verwachte impact aansluit bij de missie en waarden van de begeleider of wordt gerealiseerd in een specifieke sector.

Voor de adviescommissie is het tijdens het onderzoek lastig geweest om zicht te krijgen op hoe de innovativiteit van een startup-onderneming wordt beoordeeld door een begeleider. De regelgeving geeft geen limitatieve opsomming van criteria, maar slechts enkele voorbeelden van innovatieve aspecten van een product of dienst. Zo kan er worden gekeken of een bepaald product of dienst al eerder op de Nederlandse markt is gezet, een unieke oplossing voor een probleem bevat, of in welke mate het concurreert met vergelijkbare ondernemingen. Zeker in gevallen waarin een sociale impact wordt nagestreefd lijkt de beoordeling van de innovativiteit soms meer intuïtief. Bij beoordeling worden ook persoonlijke eigenschappen van de startende ondernemer meegewogen. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de beoordeling van 'innovativiteit' in het kader van de legitimiteit van de regelgeving.

Afhankelijk van de begeleider wordt een startup-ondernemer die in het buitenland verblijft verzocht om tijdens de selectieprocedure naar Nederland te komen om bijvoorbeeld een pitch te geven over het businessconcept. Uit interviews met begeleiders kwam naar voren dat het toeristenvisum, indien de vreemdeling visumplichtig is, het meest gebruikte visum is om in deze fase te worden toegelaten tot Nederland. Het toeristenvisum dat wordt verleend voor een verblijf van maximaal 90 dagen binnen Schengen wordt gebruikt om langduriger verblijf op grond van een startup-verblijfsvergunning te verwezenlijken.<sup>lii</sup> Dit wordt door de overheid toegestaan.<sup>liii</sup> Bij andere begeleiders verloopt de selectieprocedure via e-mail en telefonisch contact en is het niet noodzakelijk dat de startup-ondernemer al naar Nederland komt.

Begeleiders gaven in de interviews aan dat belangrijke redenen om een startup-ondernemer niet te selecteren onder andere zijn, dat de begeleider in een andere branch(es) actief is dan waarin de startup-ondernemer wil gaan ondernemen, de startup-ondernemer onvoldoende innovatief is of een zwak businessconcept heeft ingediend. Het kan ook zijn dat de betreffende startup-ondernemer niet goed aansluit bij de bestaande startup-community van de begeleider. Tot slot hebben begeleiders aangegeven dat zij contact hebben gehad met aanvragers die niet echt de ambitie lijken te hebben om een startup-onderneming op te zetten, maar hoofdzakelijk geïnteresseerd zijn in een verblijfsvergunning in Nederland.

### 4.3 De aanvraagprocedure

Uit het interview met de IND blijkt dat de startup-ondernemer bij de aanvraag de volgende stukken moet overleggen:

- Overeenkomst met de begeleider
- Stappenplan
- Stukken met betrekking tot het middelenvereiste
- Stukken van de begeleider, tenzij het een goedgekeurde begeleider betreft

#### 4.3.1 Toegankelijkheid van de aanvraagprocedure

Over het algemeen vinden de geïnterviewde startup-ondernemers de aanvraagprocedure toegankelijk en is het voldoende duidelijk welke documenten in de aanvraagfase moeten worden overgelegd. Het directe contact met de RVO wordt vaak genoemd als één van de belangrijkste bronnen van informatie omtrent de aanvraagprocedure. Dit contact wordt als zeer waardevol beoordeeld. In twee gevallen is expliciet genoemd dat veel van de benodigde informatie op de website van de IND te vinden is. Deze informatie was in een aantal gevallen voldoende om de aanvraagprocedure te kunnen doorlopen. De startup-ondernemers ervaren de IND als toegankelijk en servicegericht.

Vanuit het perspectief van startup-ondernemers lijkt de rol van de begeleider bij de verblijfsrechtelijke procedure beperkt. Uit interviews blijkt dat begeleiders wel behulpzaam zijn, maar niet volledig op de hoogte zijn van de procedure. De geïnterviewde begeleiders geven aan dat zij startup-ondernemers tijdens de aanvraagprocedure wel begeleiden. Enkele concrete voorbeelden die worden genoemd zijn het reviewen van documenten, suggesties om de documentatie te verbeteren en het volgen van de status van de aanvraag bij de IND. Een enkele begeleider zegt een extern bedrijf te hebben ingehuurd die startup-ondernemers op zijn kosten begeleidt tijdens de aanvraagprocedure.



Over het algemeen zijn de geïnterviewde begeleiders zeer te spreken over het contact met de RVO. In veel mindere mate hebben begeleiders contact met de IND. Dit wordt bevestigd door de IND, indien de IND tijdens de aanvraagprocedure aanvullende vragen heeft over de overgelegde documenten worden deze meestal doorgestuurd naar de startende ondernemer.

### **4.3.2 Knelpunten in de aanvraagprocedure**

Tijdens de interviews kwamen enkele knelpunten in de aanvraagprocedure aan het licht die hieronder worden beschreven.

#### **Inschrijving startup-ondernemer bij de Kamer van Koophandel**

Inschrijving in het handelsregister van de KvK kan alleen in persoon bij een kantoor van de KvK in Nederland. Voor de inschrijving in het handelsregister moet de startup-ondernemer beschikken over een Burgerservicenummer (BSN).<sup>liv</sup> Uit de door de ACVZ afgenomen interviews blijkt, dat het voor startup-ondernemers onduidelijk is hoe zij aan een BSN kunnen komen. Een BSN kan in ieder geval niet worden verkregen voordat de startup-ondernemer naar Nederland komt. Een BSN wordt pas verkregen door inschrijving in de Basisregistratie personen (Brp) bij de gemeente waar betrokkene verblijft of inschrijving in het register niet-ingezetenen. Inschrijving in het register niet-ingezetenen kan ook alleen na binnenkomst in Nederland bij één van negentien gemeenten.<sup>lv</sup> Dit vormt een probleem voor startende ondernemers die vanuit het buitenland een aanvraag willen doen en geen mogelijkheid hebben om op een visum kort verblijf naar Nederland te komen. In de praktijk is daarom eind 2018 een formulier met een intentieverklaring geïntroduceerd waarop de begeleider kan verklaren er garant voor te staan dat de startup-ondernemer zich inschrijft in het handelsregister zodra hij in Nederland is. Door in de aanvraagfase genoeg te nemen met dit formulier kan een startup-verblijfsvergunning worden afgegeven zonder dat de startup-ondernemer in het handelsregister als ondernemer staat geregistreerd. Dit formulier is in de praktijk ontwikkeld en niet vastgelegd in regelgeving. Het formulier heeft dan ook geen juridische basis. Het bestaan van dit formulier is niet bij alle startup-ondernemers en facilitators bekend.

Alhoewel inschrijving in beginsel verplicht is, toont de IND in de praktijk wel enige flexibiliteit indien de opgegeven begeleider een goedgekeurde begeleider is. In dat geval wordt de aanvraag ondanks het ontbreken van een KvK-inschrijving toch voorgelegd aan de RVO. Dit vloeit voort uit het feit dat de RVO vaak voorwaardelijk adviseert en er vanuit gaat dat de onderneming te zijner tijd in het handelsregister wordt ingeschreven.

#### **Europese bankrekening**

De startup-ondernemer kan het verblijf bekostigen met periodieke betalingen dan wel met een lumpsum. De lumpsum moet op het moment van de aanvraag op een Nederlandse bankrekening staan. Uit de regelgeving blijkt niet dat dit een zakelijke bankrekening zou moeten zijn, zodat een eenvoudige betaalrekening moet voldoen. In geval van periodieke betalingen volgt uit de Vreemdelingencirculaire

dat een Nederlandse bankrekening in ieder geval één van de bewijsmiddelen is aan te kunnen tonen dat er sprake is van duurzame beschikking over middelen van bestaan. Dit is evenwel niet het enige bewijsmiddel. In de praktijk blijkt de IND zowel voor de lumpsum als de periodieke betalingen ook genoeg te nemen met een niet-Nederlandse bankrekening zolang aannemelijk is dat de geldstroom ongestoord is en/of de bankrekening vanuit Nederland toegankelijk is. Uit het interview met de IND blijkt dat dit een knelpunt kan vormen en dat het vaker voorkomt dat een startup-ondernemer geen Europese bankrekening heeft. Zonder BSN, dat pas wordt afgegeven na inschrijving in de Brp, is het in de praktijk nauwelijks mogelijk om een Europese bankrekening te openen.<sup>lvi</sup> Zoals opgemerkt ten aanzien van de inschrijving in het handelsregister van de KvK, kan de startup-ondernemer zich pas na binnenkomst in Nederland in de Brp inschrijven.

### **Betalen leges**

De startup-ondernemer moet leges betalen voor de aanvraag van een startup-verblijfsvergunning. De aanvraag kan schriftelijk dan wel digitaal geschieden. De betaling van de leges bij een digitale aanvraag kan alleen met iDEAL en niet met bijvoorbeeld PayPal of een creditcard. Dit belemmert de betaling van de leges voor een startup-ondernemer die nog in het buitenland zit en/of nog niet beschikt over een Nederlandse bankrekening. Een betaling met iDEAL kan immers alleen via een Nederlandse bankrekening. Zoals eerder opgemerkt kan het voor derdelanders lastig zijn een Nederlandse bankrekening te openen omdat daarvoor een BSN en ten behoeve daarvan weer een inschrijving in de Brp noodzakelijk is. In een aantal gevallen is er geen andere mogelijkheid dan dat de begeleider de leges voorschiet.

## **4.4 Advisering RVO**

De aanvraag voor een startup-verblijfsvergunning moet bij de IND worden ingediend. De IND toetst in eerste instantie of aan de algemene voorwaarden, waaronder openbare orde en het middelenvereiste, wordt voldaan. Indien dit niet het geval is kan de IND de aanvraag direct afwijzen. In de overige gevallen wordt in beginsel een aanvraag voor advies voorgelegd aan de RVO. Aanvragen waarbij sprake is van een niet-goedgekeurde begeleider die het begeleiden van startup-ondernemers niet als bedrijfsactiviteit heeft geregistreerd bij de KvK, kunnen door de IND zelfstandig worden afgedaan zonder adviesaanvraag aan de RVO. De rechtbank Den Haag heeft bevestigd dat indien de innovativiteit en de deskundigheid en betrouwbaarheid van de begeleider onvoldoende zijn onderbouwd er geen aanleiding bestaat voor de IND om de aanvraag voor advies voor te leggen aan de RVO.<sup>lvii</sup> Indien de inschrijving van de startup-ondernemer in het handelsregister van de KvK ontbreekt, maar de aanvraag wordt ingediend met een goedgekeurde begeleider, wordt het dossier toch doorgestuurd naar de RVO voor advies. De IND kan een afwijzing van de aanvraag (mede) baseren op een negatief advies van de RVO.

De startende ondernemer moet middels een eigen verklaring aangeven dat er geen bloedverwantschap is met de begeleider. De IND neemt deze eigen verklaring in

principe voor waar aan, tenzij er reden is voor twijfel. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de achternaam van de startende ondernemer en de begeleider hetzelfde zijn.

### **Advisering door de RVO**

De RVO adviseert de IND of de startende onderneming innovatief is en of de startende ondernemer beschikt over een deskundige en betrouwbare begeleider.

### ***RVO-advies is een deskundigenadvies***

Indien het advies van de RVO omtrent één of meer van deze voorwaarden negatief is, kan de IND de aanvraag voor de startup-verblijfsvergunning afwijzen. De IND dient, indien de motivering van het besluit berust op het advies van de RVO, zich ervan te vergewissen dat het onderzoek dat ten grondslag ligt aan het advies op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.<sup>lviii</sup> Naarmate een adviesorgaan meer ervaring heeft met het uitbrengen van adviezen over een bepaald type besluiten, zal het bestuursorgaan meer mogen afgaan op de expertise van het adviesorgaan.<sup>lix</sup> De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat het advies van de RVO kan worden aangeduid als een deskundigenadvies, tenzij `er concrete aanknopingspunten bestaan voor twijfel aan de juistheid en volledigheid ervan.<sup>lxx</sup> De IND kan van een advies van de RVO afwijken. In de motivering van het besluit dient dan te worden gemotiveerd waarom van het advies wordt afgeweken.<sup>lxi</sup>

### ***Innovatieve onderneming***

De RVO beoordeelt of de startup-onderneming innovatief is. In principe moet de startup-onderneming staan ingeschreven in het handelsregister. In de praktijk bleek het niet altijd mogelijk te zijn voor een startup-ondernemer om zich in te schrijven voorafgaande aan de aanvraag voor een startup-verblijfsvergunning.

Daarnaast beoordeelt de RVO het stappenplan. Voor het stappenplan geldt geen vormvereiste, maar er moet wel duidelijk in staan hoe de ondernemer in een jaar van een idee tot een volwaardige onderneming uitgroeit en waarom het product of de dienst innovatief is. Zo beoordeelt de RVO bijvoorbeeld of het product of de dienst niet al op de beoogde afzetmarkt bestaat, of er concurrenten zijn en of die ook worden beschreven in het stappenplan. De beoogde afzetmarkt kan afhankelijk van het product/dienst en het businessconcept zowel een regio zijn als heel Nederland of zelfs een internationale afzetmarkt. De begeleider moet in het stappenplan motiveren dat het businessconcept nieuw is voor de markt en of het schaalbaar is. Er wordt door begeleiders bijvoorbeeld gekeken naar hoeveel mensen met het product, dienst of service beïnvloed worden, hoe schaalbaar het is, en wat de verwachte maatschappelijke gevolgen kunnen zijn. De RVO is terughoudend met het geven van een negatief advies. Er wordt deels op het oordeel van begeleiders vertrouwd en niet zelden wordt hen gevraagd om uit te leggen waarom zij denken dat een bepaalde onderneming innovatief is. Mits goed gemotiveerd kan de RVO zich over het algemeen verenigen met het oordeel van de begeleider. Innovativiteit is bij sociale impact lastig te beoordelen.<sup>lxxii</sup> De RVO

heeft gesprekken gevoerd met begeleiders die zich specifiek richten op startup-ondernemers die sociale impact nastreven om hier meer grip op te krijgen. Geïnterviewden hebben bevestigd dat beoordelen wat wel en niet innovatief is enigszins een grijs gebied blijft. Dat is inherent aan het begrip innovatie. Op de voorwaarde van innovativiteit wordt nader ingegaan in hoofdstuk 6 in het kader van de legitimiteit van regelgeving.

Tot slot beoordeelt de RVO de overeenkomst tussen de startende ondernemer en de begeleider. De begeleider mag voor de geboden ondersteuning een tegenprestatie vragen maar deze mag niet hoger zijn dan een marktconform tarief, anders wordt de startup-verblijfsvergunning als het ware gekocht. De RVO controleert of het een marktconform tarief betreft. De kosten voor de begeleiding moeten expliciet in de overeenkomst staan genoemd.

### ***Aannemelijkheid doorgroei naar zelfstandigenregeling binnen één jaar***

Op het moment dat de startup-ondernemer begint moet het aannemelijk zijn dat binnen een jaar aan de verblijfsvergunning voor arbeid als zelfstandigen kan worden voldaan. De regelgeving geeft geen nadere invulling aan deze voorwaarde. De interviews suggereren dat in de praktijk niet aan deze voorwaarde wordt getoetst.

### ***Verblijfsvergunning als zelfstandige***

In het juridisch kader is al aangegeven dat de startup-ondernemer met een positieve verklaring van de begeleider in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning als zelfstandige zonder dat getoetst wordt aan het puntensysteem. De verblijfsvergunning voor arbeid als zelfstandig wordt verleend voor ten hoogste twee jaar.<sup>lxiii</sup> Na deze periode wordt bij een aanvraag om verlenging van deze verblijfsvergunning alleen nog getoetst of de startup-ondernemer over voldoende middelen van bestaan beschikt. De middelen hoeven niet afkomstig te zijn uit de startup-onderneming. De startup-ondernemer kan bijvoorbeeld ook in zijn onderhoud voorzien als consultant.<sup>lxiv</sup> De startup-ondernemer blijft daarmee weliswaar beschikbaar voor de Nederlandse arbeidsmarkt/ecosysteem, maar het is niet gewaarborgd dat van de startup-onderneming een blijvend succes wordt gemaakt. Over het voortbestaan van startup-ondernemingen zijn geen data beschikbaar.<sup>lxv</sup> Er bestaat geen inzicht in de duurzame bijdrage van startup-ondernemingen aan het Nederlandse startup-ecosysteem.

### ***Deskundige en betrouwbare begeleider***

Inschrijving van de begeleider bij de KvK is een harde eis; geen inschrijving resulteert zonder meer in een negatief advies. Hierbij is van belang dat in ieder geval één van de bedrijfsactiviteiten het begeleiden van startup-ondernemers is. Daarnaast beoordeelt de RVO de deskundigheid en betrouwbaarheid van de begeleider. Uit de jurisprudentie blijkt dat de RVO bij de beoordeling van de aanvragen binnen de voorwaarden van het juridisch kader blijft. De besluiten van

de IND die gebaseerd zijn op het deskundigenadvies van de RVO doorstaan de rechterlijke toetsing.<sup>lxvi</sup>

Een eenmaal goedgekeurde begeleider wordt in principe niet meer opnieuw beoordeeld, tenzij de betreffende begeleider opnieuw bij een verblijfsaanvraag van een startup-ondernemer betrokken is en het positieve advies ouder dan een jaar is. Voor het verstrijken van het jaar wordt er door de RVO wel een afspraak gemaakt met de begeleider voor een evaluatie. De uitkomst van de evaluatie levert geen formeel besluit op en heeft dan ook geen juridische status. De evaluatie kan wel betrokken worden bij de beoordeling van een nieuwe aanvraag van een startup-ondernemer en kan aanleiding vormen om de begeleider niet opnieuw goed te keuren. De RVO hanteert een (intern) formulier aan de hand waarvan wordt geëvalueerd. Er wordt onder meer gekeken naar de kwaliteit van de aanvragen van startup-ondernemers die door de begeleider zijn geselecteerd en het team van de begeleider. De goedkeuring geldt voor een jaar, het is juridisch niet mogelijk om de goedkeuring tussentijds in te trekken. Soms bestaat wel de behoefte hiertoe wanneer IND en/of RVO negatieve ontwikkelingen zien in de organisatie van een begeleider.<sup>lxvii</sup>

De goedkeuring van de begeleider komt verder aan de orde in hoofdstuk 6 in het kader van de rechtsbescherming van begeleiders.

## **4.5 Beslissing IND**

### **4.5.1 Beslistermijn**

De beslistermijn die geldt voor een aanvraag is 90 dagen. De IND is er veel aan gelegen om binnen die termijn te beslissen omdat het aantrekken van buitenlandse startup-ondernemers van belang is voor de Nederlandse economie. De RVO stelt op een adviesaanvraag binnen een week te kunnen beslissen als de aanvraag compleet is.

In Tabel 1 staat het aantal dagen dat de IND nodig heeft om op een aanvraag voor een startup-vergunning te kunnen beslissen. De doorlooptijden hebben betrekking op aanvragen die in een specifiek jaar zijn ingediend.

**Tabel 1: Doorlooptijden van aanvragen van startup-vergunningen uitgesplitst naar jaar van indiening (2015-2019)**

Doorlooptijden	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
t/m 30 dagen	15	<5	15	40	10	80
31 t/m 60 dagen	25	10	35	70	45	190
61 t/m 90 dagen	15	10	25	25	50	125
91 t/m 120 dagen	10	5	10	15	35	75
121 t/m 150 dagen	10	15	10	5	15	60
151 t/m 180 dagen	5	15	10	<5	<5	30
181 dagen tot een jaar	10	25	<5	15	<5	60
meer dan een jaar	<5	5				5
Aanvraag loopt nog				<5	35	35
<b>Totaal</b>	<b>95</b>	<b>85</b>	<b>110</b>	<b>170</b>	<b>195</b>	<b>655</b>

Bron: IND; afgerond op vijftallen

Uit Tabel 1 blijkt in de eerste plaats dat de wettelijke beslistermijn niet in alle gevallen wordt gehaald. Uit de cijfers blijkt dat de IND, behoudens voor zaken ingediend in 2016, in het merendeel van de zaken binnen de beslistermijn van 90 dagen beslist.

Zoals eerder opgemerkt in paragraaf 3.6 is de aanvangsdatum van de startup-verblijfsvergunning gelijk aan de datum van aanvraag. Indien een aanvraag een looptijd heeft van meer dan 90 dagen, dan zijn al drie maanden van de geldigheidsduur van de startup-verblijfsvergunning (te weten twaalf maanden) verstreken, voordat de vergunning is verleend.

#### **4.5.2 Inwilliging/afwijzing IND**

Uit Tabel 2 blijkt dat aanvragen die gedurende de eerste twee jaar na inwerkingtreding van de startup-regeling zijn ingediend vaker werden afgewezen dan ingewilligd. Dit beeld kantelt voor aanvragen uit 2017 waarbij het aantal afwijzingen nog ongeveer een kwart is van het totale aantal inhoudelijke beslissingen. Voor aanvragen ingediend in 2019 is, op basis van het aantal inhoudelijk besliste zaken, het aandeel afwijzingen slechts rond de 20%.<sup>lxviii</sup>

**Tabel 2: Beslissingen van de IND uitgesplitst naar jaar waarin de aanvraag is ingediend (2015-2019)**

Beslissingen IND	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Inwilliging	25	35	75	125	120	380
Afwijzing	50	40	25	30	25	170
Buitenbehandelingstelling	5	<5	<5	5	5	30
Inhoudelijke afdoening niet langer opportuun	0	0	0	0	0	5
Intrekking door klant	15	<5	5	5	5	35
<b>Totaal</b>	<b>95</b>	<b>85</b>	<b>110</b>	<b>170</b>	<b>160</b>	<b>620</b>

Bron: IND; afgerond op vijftallen

Tabel 3 geeft een overzicht van de vijf belangrijkste gronden waarop een aanvraag voor een startup-verblijfsvergunning kan worden afgewezen. Bij een negatieve beschikking kan er sprake zijn van één of meerdere gronden waarop de aanvraag is afgewezen. Uit deze tabel blijkt dat, ongeacht het jaar waarin de aanvraag is ingediend, het ontbreken van een wezenlijk Nederlands economisch belang (één van) de meest voorkomende grond(en) is om een aanvraag af te wijzen. Bij aanvragen die in 2015, 2016 en 2018 zijn ingediend vormden ook de verklaring betrouwbare begeleider en een negatief advies van de RVO in belangrijke mate gronden om de aanvraag af te wijzen.

**Tabel 3: Top vijf gronden voor afwijzing van een aanvraag voor een startup-verblijfsvergunning ingediend in de jaren 2015-2019**

Gronden voor afwijzing	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Ontbreken wezenlijk Nederlands economisch belang	45	35	15	25	25	145
Verklaring betrouwbare begeleider voldoet niet	45	25	10	20	<5	105
Negatief advies RVO	45	25	10	20	<5	105
Niet voldaan aan middelenvereiste	30	20	5	15	<5	75
Niet voldaan aan het mvv-vereiste	<5	15	5	10	<5	35

Bron: IND; afgerond op vijftallen

#### 4.5.3 Bezwaar

Indien de startup-ondernemer een negatieve beslissing op de aanvraag voor een startup verblijfsvergunning ontvangt, kan hij/zij bezwaar aantekenen.

In Tabel 4 staat het aantal ingediende aanvragen voor een startup-vergunning per instroomjaar (2015-2019). Daaronder staat vermeld hoeveel van deze aanvragen per instroomjaar zijn afgewezen, en het aantal daarop ingediende bezwaarschriften. Uit de tabel blijkt dat het aantal ingediende aanvragen voor een startup-vergunning vanaf 2016 jaarlijks toeneemt. Het aandeel afwijzingen neemt vanaf 2016 per instroomjaar af. Het aandeel startup-ondernemers dat na afwijzing

een bezwaarschrift indient varieert van rond de 40% tot zo'n 70%. Hierbij is geen sprake van een stijgende of dalende trend.

**Tabel 4: Aantal ingediende aanvragen voor een startup-vergunning, afwijzingen en ingediende bezwaarschriften per jaar van aanvraag (2015-2019)**

Ingediend, afgewezen, bezwaar	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Totaal aantal ingediende aanvragen	95	85	110	170	195	655
Totaal aantal afgewezen aanvragen	50	40	25	30	25	170
Totaal aantal ingediende bezwaarschriften	30	25	10	20	10	95

Bron: IND; afgerond op vijftallen

Tabel 5 geeft de beslissingen weer van de IND op de door de startup-ondernemers ingediende bezwaarschriften nadat hun aanvraag voor een startup-verblijfsvergunning is afgewezen. De beslissingen op bezwaar zijn uitgesplitst naar het jaar waarin de aanvraag voor een startup-verblijfsvergunning is ingediend. Uit deze tabel blijkt dat de meeste bezwaarschriften door de IND worden afgedaan met een kennelijke ongegrondverklaring. Op de tweede plaats staan de gegrondverklaringen die alsnog leiden tot een inwilliging van de aanvraag van een startup-verblijfsvergunning. De derde meest voorkomende grond is intrekking van het bezwaarschrift door de startup-ondernemer zelf.

**Tabel 5: Beslissing op bezwaar per jaar van indiening aanvraag (2015-2019)**

Beslissing op bezwaar	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Gegrond, inwilliging	10	5	<5	<5		20
Inhoudelijke afdoening niet langer opportuun	<5					<5
Intrekking door klant	<5	5	<5	5		15
Kennelijk niet-ontvankelijk	<5			<5	<5	<5
Kennelijk ongegrond	15	15	5	<5	<5	40
Ongegrondverklaring	<5			<5		<5
Nog in behandeling			<5	<5	10	10
<b>Totaal</b>	<b>30</b>	<b>25</b>	<b>10</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>95</b>

Bron: IND; afgerond op vijftallen



## 4.6 Knelpunten in startup-jaar

Uit de interviews is gebleken dat startup-ondernemers in de praktijk tijdens het startup-jaar tegen twee problemen aanlopen. Het eerste knelpunt is dat startup-ondernemers vaak behoefte hebben aan het aantrekken van internationaal talent, maar daar in de opstartfase de financiële middelen voor ontbreken. Het tweede knelpunt is van meer persoonlijke aard. De toegang van buitenlandse levenspartners van startup-ondernemers tot de Nederlandse arbeidsmarkt is beperkt. Er is voorzien in regelgeving om deze knelpunten op te lossen.

### 4.6.1 Aantrekken van personeel

In de praktijk is het voor startende bedrijven vrijwel onmogelijk om via de kennismigrantenregeling internationaal talent aan te trekken. De reden is dat zij meestal (nog) niet in staat zijn om het kennismigrantensalaris te betalen. Deze belemmerende factor werd bevestigd door de geïnterviewde startup-ondernemers. Juist internationaal talent biedt hen namelijk de mogelijkheid om sneller uit te groeien tot een volwaardig bedrijf. Om startende ondernemers in Nederland deze kans te bieden, zonder te worden verplicht tot het betalen van het kennismigrantensalaris, heeft het kabinet zich in juli 2019 voorgenomen om een 3-jarige pilot te starten. Deze pilot ziet specifiek op een regeling voor startup-ondernemingen om essentieel internationaal talent aan te trekken. Voor het salariscriterium is aangesloten bij het criterium dat geldt voor afgestudeerden die tijdens het zoekjaar hoogopgeleiden een baan als kennismigrant nastreven. Het salariscriterium voor deze categorie bedraagt €2.364 bruto per maand (zonder vakantiegeld). Het salaris dient door de startup-onderneming te worden aangevuld met een participatie in het bedrijf zoals aandelenopties of aandelen zonder stemrecht.

Andere voorwaarden zijn dat de startup-onderneming maximaal vijftien medewerkers in dienst mag hebben op het moment dat de onderneming gebruik wil maken van deze regeling. Voorts kunnen startup-ondernemingen maximaal vijf kennismigranten via deze regeling in dienst nemen. Tot slot mag de onderneming ten hoogste drie jaar gebruik maken van de regeling. Het is niet duidelijk of de termijn van drie jaar ingaat op het moment van inschrijving van de startup-onderneming of op het moment dat de eerste kennismigrant wordt aangetrokken/in dienst treedt. De verwachting is dat de pilot eind 2020 of begin 2021 van start zal gaan.

### 4.6.2 Arbeidsmarktpositie levenspartner van startup-ondernemer

In de praktijk is het moeilijk voor levenspartners van buitenlandse startup-ondernemers om aan werk te komen; de enige manieren waren als kennismigrant of ook als zelfstandig ondernemer. Per 1 januari 2020 is aan dit probleem tegemoet gekomen met een nieuwe regeling. Partners van buitenlandse zelfstandigen hebben vanaf die datum vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt en hebben zodoende een ruimer recht op toegang tot werk dan de startup-ondernemer of zelfstandige.<sup>lxix</sup>

## 4.7 Conclusies

Samenvattend kan gesteld worden dat de begeleider een belangrijke rol speelt in de beoordeling van de innovativiteit van startup-ondernemingen. De regering heeft ervoor gekozen het innovatieve karakter van startende ondernemingen te laten beoordelen door marktpartijen in de vorm van begeleiders die startup-ondernemers selecteren. Het blijkt dat het begrip innovativiteit niet scherp is af te bakenen, er blijft in de beoordeling van wat wel en niet innovatief is ruimte voor discussie. De RVO is in de advisering naar de IND terughoudend ten aanzien van de selectie gemaakt door begeleiders.

Na verloop van het startup-jaar krijgt een deel van de startup-ondernemers een positieve verklaring van de begeleider op basis waarvan, zonder dat aan het puntenstelsel wordt getoetst, een verblijfsvergunning voor zelfstandigen wordt verleend. Deze vergunning kan na twee jaar worden verlengd. Bij deze verlenging wordt alleen getoetst of de zelfstandige nog aan het middelenvereiste voldoet. Deze middelen hoeven niet afkomstig te zijn uit de startup-onderneming. Over het voortbestaan van startup-ondernemingen is geen data beschikbaar. Er bestaat geen inzicht in de duurzame bijdrage van startup-ondernemingen aan het Nederlandse startup-ecosysteem.

Gesignaleerde knelpunten rond de inhuur van kennismigranten en de toegang van levenspartners van startup-ondernemers tot de arbeidsmarkt, zijn beleidsmatig voortvarend opgepakt in een pilot en een beleidswijziging.

In geval van negatieve ontwikkelingen bij begeleiders gedurende het startup-jaar is er voor de IND geen mogelijkheid om in te grijpen. De RVO voert wel evaluatiegesprekken met begeleiders, maar deze hebben geen juridische status. De toekomst van de door Nederland gewilde innovatieve startup-ondernemer ligt in handen van de begeleider. Een formeel sturingsmechanisme op de kwaliteit van de begeleiding is niet voorhanden.

De beslistermijn op een aanvraag voor een startup-verblijfsvergunning van 90 dagen wordt in een substantieel aantal gevallen overschreden. Doordat de ingangsdatum van de startup-verblijfsvergunning is gekoppeld aan de datum van aanvraag wordt deze deels met terugwerkende kracht verleend. Op het moment dat de vergunning wordt verleend is vaak enkele maanden verstreken van de geldigheidsduur van twaalf maanden.

Aanvankelijk werd ongeveer de helft van de aanvragen voor een startup-verblijfsvergunning afgewezen. Bij de aanvragen die in 2019 zijn ingediend ligt het percentage afwijzingen rond de 20%.

---

<sup>1</sup> <https://english.rvo.nl/find-facilitator>.

<sup>li</sup> Voorbeelden zijn een belang in de startup-ondernemer, een succes fee waarbij de startup-ondernemer alleen een vergoeding betaalt na het behalen van een bepaalde omzet, een converteerbare lening, kostenvergoeding startup-programma, etc.

<sup>lii</sup> Onder een visum wordt verstaan elk der visa voor toegang tot Nederland met het oog op verblijf van niet langer dan 90 dagen (artikel 1a, onder d, Vw 2000). Een visum is een visum als bedoeld in de Visumcode. Het begrip 'Nederland' wordt in de regelgeving uitgebreid tot het Schengengebied.

<sup>liii</sup> Het Europese Hof van Justitie heeft in de zaak van X en X tegen België geoordeeld dat de aanvraag van een visum om humanitaire redenen niet onder de Visumcode maar uitsluitend onder het nationale recht valt, arrest van 7 maart 2017, C-638/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:173. Een visum kort verblijf is niet bedoeld om bestendig verblijf in de EU te bewerkstelligen.

<sup>liv</sup> Artikel 10, tweede lid, onder a, Handelsregisterwet 2007.

<sup>lv</sup> Voor een lijst van de negentien gemeenten zie:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/privacy-en-persoonsgegevens/vraag-en-antwoord/waar-registratie-niet-ingezetenen-rni>.

<sup>lvi</sup> Kennelijk voldoen de startup-ondernemers in de praktijk niet eenvoudig aan het in artikel 16 Richtlijn 2014/92/EU en artikel 4:71f, derde lid, Wft neergelegde recht op een basisbetaalrekening voor vreemdelingen die kunnen hardmaken daar een werkelijk belang bij te hebben.

Zodra de aanvraag is ingediend heeft de vreemdeling legaal verblijf in de zin van artikel 8, sub f, Vw en zou het openen van een bankrekening geen probleem meer mogen zijn.

<sup>lvii</sup> ECLI:NL:RBDHA:2018:1723.

<sup>lviii</sup> Artikel 3:9 Awb.

<sup>lix</sup> MvA II, Parl. Gesch. Awb I, p. 218.

<sup>lx</sup> ECLI:NL:RVS:2017:977 en ECLI:NL:RVS:2018:174.

<sup>lxi</sup> Artikel 3:50 Awb.

<sup>lxii</sup> Bron: interview RVO.

<sup>lxiii</sup> Artikel 3.58 Vb 2000.

<sup>lxiv</sup> De startup-ondernemer mag geen arbeid in loondienst verrichten, maar wel als zzp'er.

<sup>lxv</sup> RVO heeft in een interview aangegeven geen zicht te hebben op hoe het met startup-ondernemingen gaat na het eerste jaar.

<sup>lxvi</sup> ECLI:NL:RBDH:2016:11176, ECLI:NL:RBDHA:2018:1723, ECLI:NL:RBDH:2018:3985, ECLI:NL:RBDH:2019:5239.

<sup>lxvii</sup> Bron: Interview met RVO.

<sup>lxviii</sup> Dit percentage kan nog stijgen of dalen al naargelang de beslissing in de aanvragen die in 2019 zijn ingediend maar waar nog niet op is beslist.

<sup>lxix</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 32 637, nr. 374.

## Hoofdstuk 5

# Effectiviteit

## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord wat de effectiviteit is van de betrokkenheid van begeleiders bij de startup-regeling. De moeilijkheid bij de beantwoording van deze vraag is dat er vóór de startup-regeling geen specifieke regeling bestond voor buitenlandse startup-ondernemers. Om toch een beeld te krijgen van de effectiviteit van de betrokkenheid van de private partijen beschrijft de adviescommissie de opbrengst van de huidige startup-regeling. Vervolgens wordt beredeneerd of die resultaten (mede) aan de begeleiders kunnen worden toegeschreven. Bij de beoordeling van de effectiviteit van begeleiders heeft de ACVZ gekeken naar de doelstellingen van de startup-regeling, zoals die geformuleerd zijn in paragraaf 2.3 van dit advies, te weten: verbetering van het ecosysteem; versoepeling/versnelling migratieroutes; stimulering kennis-economie; verbetering van ondernemerschap en behoud van talent/kennis. In die paragraaf is al opgemerkt dat deze doelstellingen slechts aan twee van de drie hogere doelen zijn gelinkt die door de bewindspersonen zijn geformuleerd, te weten 'de Nederlandse welvaart' en 'de concurrentiepositie'. Aan het derde doel, het 'oplossen van complexe maatschappelijke problemen' is geen invulling gegeven in de toelatingscriteria. Dit doel blijft verder buiten beschouwing. Voor alle gebruikte indicatoren geldt overigens dat het kabinet geen definitie heeft gegeven van wat als een succes wordt beschouwd.

## 5.2 Indicatoren van de effectiviteit

### Verbetering van het startup-ecosysteem

Het startup-ecosysteem bestaat uit *alle* startup-ondernemingen in Nederland en niet alleen die van buiten de EU/EER. Buitenlandse startup-ondernemingen kunnen op twee manieren bijdragen aan het startup-ecosysteem in Nederland: kwantitatief en kwalitatief.

Vanuit een kwantitatief perspectief groeit met elke nieuwe startup-onderneming het startup-ecosysteem in Nederland. Is de bijdrage van buitenlandse startup-ondernemingen aan het Nederlandse startup-ecosysteem groter sinds de inwerkingtreding van de startup-regeling dan daarvoor? Als we de aanname doen dat vóór de startup-regeling slechts een handjevol startup-ondernemers zich in Nederland konden vestigen via de kennismigranten- en de zelfstandigenregeling, dan is iedere verleende verblijfsvergunning op grond van de startup-regeling aan te merken als een toename van het aantal buitenlandse startup-ondernemers in Nederland.

Tabel 6 geeft een overzicht van het aantal verleende startup-verblijfsvergunningen, uitgesplitst naar geslacht, uit het totaal aantal aanvragen dat in een bepaald jaar is ingediend. Uit deze tabel blijkt dat sinds de invoering van de startup-regeling bijna 400 buitenlandse startup-ondernemers zich in Nederland hebben gevestigd. Dit is zonder meer een forse verbetering ten opzichte

van het aantal buitenlandse startup-ondernemers dat zich voor 2015 in Nederland vestigde. De meerderheid van de aanvragers is man.

**Tabel 6: Aantal startup-ondernemers dat zich in Nederland heeft gevestigd per jaar van aanvraag (2015-2019) naar gender van de aanvrager**

Verleende vergunningen	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Man	20	25	55	95	95	295
Vrouw	<5	10	15	35	25	85
<b>Totaal</b>	<b>25</b>	<b>35</b>	<b>75</b>	<b>125</b>	<b>120</b>	<b>380</b>

Bron: IND; afgerond op vijftallen

Het kabinet heeft de ambitie om het Nederlandse startup- en scale-up-ecosysteem tot één van de vijf grootste ecosystemen ter wereld uit te laten groeien. Op de wereldranglijst van startup-ecosystemen is Nederland in 2019 opgeschoven van de 19<sup>e</sup> naar de 15<sup>e</sup> plaats. Binnen Europa staat Nederland op de 5<sup>e</sup> plaats.<sup>lxx</sup> Dit is ongetwijfeld mede terug te voeren op de komst van buitenlandse startup-ondernemers sinds 2015.

De vraag is in hoeverre deze getallen zouden zijn gerealiseerd indien begeleiders geen rol zouden hebben gespeeld bij de toelatingsprocedure inzake de startup-regeling. In dat geval zou de toetsing van de innovativiteit van startup-ondernemers in zijn geheel door de RVO worden uitgevoerd. De ACVZ ziet geen reden om in deze hypothetische situatie ervan uit te gaan dat meer of minder startup-ondernemers als innovatieve onderneming zouden worden aangemerkt. Er zijn wel aanwijzingen dat begeleiders door wervende kracht voor een verhoging van de aantallen hebben gezorgd. Uit de interviews komt naar voren dat niet alle begeleiders op aanvraagbasis werken maar dat zij soms ook zelf op zoek gaan naar geschikte kandidaten. Een geïnterviewde begeleider die aan een universiteit is verbonden gaf aan dat ondernemerschap al vroeg in het masterprogramma's wordt gestimuleerd. In welke mate deze activiteiten van de begeleiders hebben bijgedragen aan een toename van het aantal startup-ondernemers is evenwel niet vast te stellen.

Vanuit een kwalitatief perspectief brengen buitenlandse startup-ondernemers nieuwe ideeën, producten en diensten naar Nederland die wellicht vanuit hun eigen specifieke context zijn ontstaan. Maar ook ontstaan er vaardigheden en nieuwe, eigen manieren van ondernemen die waarde toevoegen aan het ecosysteem. Dit komt de diversiteit van het startup-ecosysteem en daarmee de kwaliteit ten goede. Verder is het evident dat succesvolle startup-ondernemers bijdragen aan de kwaliteit van het Nederlandse startup-ecosysteem. Van de in Nederland gevestigde startup-ondernemers die hun aanvraag hebben ingediend in de periode 2015-2018, is naar schatting meer dan 75% doorgestroomd naar de zelfstandigenregeling.<sup>lxxi</sup> De ACVZ gaat er van uit dat het hier ook daadwerkelijk een voortzetting van de startup-onderneming betreft. Hoe zich dit percentage

verhoudt tot het landelijk gemiddelde van alle startup-ondernemers in Nederland is door het ontbreken van cijfers niet vast te stellen.

Indien het aandeel buitenlandse startup-ondernemers, dat na één jaar nog in business is, hoger is dan het landelijk gemiddelde, rijst de vraag in hoeverre dit succes kan worden toegeschreven aan de begeleiders. Dat zou kunnen betekenen dat begeleiders inderdaad goed in staat zijn om veelbelovende startup-ondernemers te selecteren. Het zou ook kunnen betekenen dat de begeleiding door begeleiders een positieve impact heeft op de prestaties van buitenlandse startup-ondernemers.<sup>lxxii</sup> Beide aspecten zouden de betrokkenheid van de begeleider bij de startup-regeling rechtvaardigen. Indien het aandeel buitenlandse startup-ondernemers dat na één jaar nog in business is lager of gelijk is aan het landelijk gemiddelde dan is met betrekking tot de selectie en begeleiding door begeleiders het tegendeel waar. Zonder aanvullend onderzoek kunnen hierover echter geen gefundeerde uitspraken worden gedaan.

### **Versoepeling en versnelling van migratieroutes**

De startup-regeling is een afgeleide van de zelfstandigenregeling waarbij startende ondernemers makkelijker kunnen voldoen aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning als zelfstandige/startende ondernemer. Die regeling is een versoepeling van het migratieregime voor een selecte groep vreemdelingen. Er bestaat volgens de ACVZ echter geen aantoonbaar verband tussen de versoepeling van migratieroutes en de betrokkenheid van begeleiders bij de startup-regeling. Begeleiders zijn weliswaar behulpzaam bij de begeleiding van startup-ondernemers tijdens de aanvraagprocedure, maar ze zijn, zoals uit de gehouden interviews blijkt niet volledig op de hoogte van de procedure. Daar staat tegenover dat de RVO als zeer servicegericht wordt ervaren. Wat het aandeel is van begeleiders in de versoepeling van migratieroutes is zonder evaluatie niet vast te stellen.

### **Stimuleren van de kenniseconomie**

Uit de interviews komt verder naar voren dat veel begeleiders zich richten op technologische startup-ondernemers in een specifieke sector, zoals 'harde technologie', software-ontwikkeling, maritieme technologie, medische technologie, voedseltechnologie, etc. Deze startup-ondernemingen creëren potentieel ook werkgelegenheid voor hoger opgeleiden. Uit de interviews blijkt dat startup-ondernemers behoefte hebben aan onder andere software-ontwikkelaars, data engineers, sales engineers, en productontwikkelaars. Eén probleem is dat deze experts niet altijd makkelijk zijn te vinden op de Nederlandse arbeidsmarkt. Binnen Europa blijkt Nederland het land te zijn waar vacatures voor software-ontwikkelaars het moeilijkst te vullen zijn.<sup>lxxiii</sup> In paragraaf 4.7.1 is al genoemd dat startup-ondernemingen meestal (nog) niet in staat zijn om kennismigrantensalarissen te betalen. De verwachting is dat in 2021 een pilot start waarbij startup-ondernemingen essentieel internationaal talent kunnen aantrekken zonder betaling van het hoge kennismigrantensalaris. De startup-regeling kan de

Nederlandse kenniseconomie versterken als startup-ondernemingen door de nieuwe pilot in staat worden gesteld om hoger opgeleiden in dienst te nemen.

### **Verbetering van het ondernemerschap**

De ACVZ is niet in de positie om uitspraken te doen over een mogelijke verbetering van het ondernemerschap. Derhalve blijft deze doelstelling buiten beschouwing.

### **Behoud van kennis/talent**

De startup-regeling vormt een extra mogelijkheid om kennis en talent in Nederland te behouden. Meer dan 100 buitenlandse ondernemers aan wie in de periode 2015-2019 een startup-verblijfsvergunning is verleend waren voorheen in het bezit van een andere Nederlandse verblijfsvergunning. Hierbij kwamen de verblijfsvergunning zoekjaar hoogopgeleiden of een verblijfsvergunning als kennismigrant het meeste voor. Aannemelijk is dat met name begeleiders verbonden aan universiteiten, die vanuit master- en PhD-programma's ondernemerschap promoten, bijdragen aan het behouden van kennis en/of talent in Nederland.

## **5.3 Conclusies**

De startup-regeling heeft er voor gezorgd dat meer, als innovatief beoordeelde, buitenlandse ondernemers zich in Nederland hebben kunnen vestigen dan vóór 2015. Er zijn aanwijzingen dat begeleiders door hun wervende kracht voor een verhoging van de aantallen hebben gezorgd, al is het niet te zeggen in welke mate. De vestiging van buitenlandse ondernemers heeft een positieve impact op zowel de grootte als de waarde van het Nederlandse startup-ecosysteem.

In hoeverre begeleiders ook een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van het Nederlandse startup-ecosysteem hangt af van de mate waarin zij in staat zijn om succesvolle startup-ondernemingen te selecteren. Tot dusver stroomt naar schatting meer dan 75% van de buitenlandse startup-ondernemers door naar de zelfstandigenregeling. Dit percentage kan echter niet worden geduid om twee redenen. In de eerste plaats is er bij de totstandkoming van de regelgeving niet vastgesteld wat als succes wordt beschouwd. In de tweede plaats is de gemiddelde slagingskans van startup-ondernemers in Nederland na een jaar onbekend. Zonder aanvullend onderzoek kunnen hierover geen gefundeerde uitspraken worden gedaan.

De ACVZ concludeert voorts dat de startup-regeling voor startende buitenlandse ondernemers een versoepeling van het migratieregime behelst. Een verband tussen deze versoepeling en de betrokkenheid van begeleiders is echter niet evident. Wat betreft de versnelling van de migratieroutes is het onduidelijk waar tegen dit moet worden afgezet en of het selectieproces van begeleiders in de startup-regeling hierbij wordt betrokken.



De startup-regeling kan de Nederlandse kenniseconomie versterken als startup-ondernemingen in staat worden gesteld hoger opgeleiden in dienst te nemen.

Tot slot concludeert de ACVZ dat de startup-regeling een extra mogelijkheid vormt om kennis en talent in Nederland te behouden. Aannemelijk is dat met name begeleiders verbonden aan universiteiten, die vanuit master- en PhD-programma's ondernemerschap promoten, bijdragen aan het behouden van kennis en/of talent in Nederland.

Uit bovenstaande volgt naar het oordeel van de ACVZ dat vijf jaar na inwerkingtreding van de startup-regeling, waarin begeleiders een belangrijke rol spelen bij de toelating van vreemdelingen, geconcludeerd kan worden dat de regeling een positieve bijdrage levert aan de versterking van het Nederlandse startup-ecosysteem. De mate waarin begeleiders daaraan bijdragen is evenwel niet vast te stellen.

---

<sup>lxx</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 32 637, nr. 374, p. 2.

<sup>lxxi</sup> Deze schatting is gebaseerd op cijfers van de IND.

<sup>lxxii</sup> Zie ook: Eveleens van C.P., (2019): Interfering with innovative entrepreneurship : How business incubation impacts the performance of start-ups. Universiteit Utrecht. Geraadpleegd op 23 juni 2020: <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/384629>. Hieruit blijkt onder meer dat begeleiders een positieve impact hebben op de bedrijfsprestaties van startup-ondernemingen doordat ze startup-ondernemingen onder meer de mogelijkheid bieden om te experimenteren en een degelijk zakelijk netwerk bieden.

<sup>lxxiii</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 32 637, nr. 374, p. 3.



Hoofdstuk 6

# Legitimiteit, bestuurlijke en democratische verantwoording en rechtsbescherming



## 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de legitimiteit van de startup-regeling en de bestuurlijke en democratische verantwoording. Daarbij wordt betrokken in hoeverre de uitvoering van de startup-regeling in overeenstemming is met de vastlegging van deze regeling in de regelgeving. Daarnaast komen de rechtsbescherming van de startup-ondernemer en de begeleider aan de orde.

## 6.2 Legitimiteit en bestuurlijke en democratische verantwoording

Met betrekking tot de legitimiteit van de startup-regeling en de bestuurlijke en democratische verantwoording baseert de ACVZ zich voornamelijk op Kamerstukken. Daaruit komt het beeld naar voren dat de regeling tot stand is gekomen naar aanleiding van een wens van de Tweede Kamer geformuleerd in de motie Lucas.<sup>lxxiv</sup> In deze motie werd de regering verzocht uiterlijk in het voorjaar van 2014 met concrete beleidsvoorstellen te komen die het vestigings- en ondernemingsklimaat voor startup-ondernemingen verbeteren. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft de Tweede Kamer bij brief van 18 maart 2014 geïnformeerd dat een regeling voor startende ondernemers zal worden vastgelegd in het Vb 2000.<sup>lxxv</sup> Met de Tweede Kamer zijn de hoofdelementen van de regeling in deze brief gedeeld. De regeling, die bestaat uit wijziging van het zesde lid van artikel 3.30 Vb 2000 is vastgelegd in een besluit van 19 november 2014.<sup>lxxvi</sup> In dit besluit is toegelicht dat enkele nadere regels die gelden voor startup-ondernemers zijn vastgelegd in het VV 2000 om enige flexibiliteit in de regeling in te bouwen. Vastlegging van voorwaarden in het VV 2000, zijnde een ministeriële regeling, is als tijdelijk bedoeld. Na 1 januari 2017 zou de regeling worden geëvalueerd en zou worden beoordeeld of nadere regels uit het VV 2000 neergelegd worden in het Vb 2000; een algemene maatregel van bestuur (amvb). Aan deze toezegging is nog geen gevolg gegeven. Vastlegging in een amvb bevat meer waarborgen doordat een ontwerpbesluit voor advies wordt voorgelegd aan de ACVZ en de Afdeling advisering van de Raad van State en het besluit wordt gepubliceerd in het Staatsblad. De ACVZ vindt het vanuit het oogpunt van legitimiteit en bestuurlijk en politieke verantwoording ongewenst dat de in het voortuitzicht gestelde evaluatie medio 2020 nog niet heeft plaatsgevonden. Op basis van de evaluatie kan dan namelijk beoordeeld worden of de voorwaarden die zijn vastgelegd in het VV 2000 gehandhaafd dienen te worden. Indien dat het geval is, is de legitimiteit naar het oordeel van de ACVZ ermee gediend deze voorwaarden vast te leggen in het Vb 2000.

Drie andere aspecten met betrekking tot legitimiteit worden in het onderstaande besproken.

### **Aannemelijkheid doorgroei naar zelfstandigenregeling binnen één jaar**

Eén van de voorwaarden die in het Vreemdelingenbesluit wordt gesteld is dat de startup-ondernemer aannemelijk maakt binnen een jaar na verlening van de startup-verblijfsvergunning te zullen voldoen aan de voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning als zelfstandige. In de praktijk bleek, en zo is ook al opgemerkt in het ACVZ-wetsadvies van 2014, dat startup-ondernemers na een jaar helemaal nog niet konden voldoen aan deze voorwaarden. Om deze reden is de regeling aangepast met begunstigend beleid waardoor startup-ondernemers na het startup-jaar toch kunnen doorstromen naar de zelfstandigenregeling. De regering heeft hiermee erkend dat de startup-ondernemer na één jaar niet in staat is aan de voorwaarden van de zelfstandigenregeling te voldoen. In de praktijk wordt niet aan deze voorwaarde getoetst. In dit licht bezien vindt de ACVZ dat vanuit het oogpunt van legitimiteit deze voorwaarde voor verlening van een startup-verblijfsvergunning moet worden gewijzigd.

### **Verklaring begeleider over inschrijving handelsregister KvK**

In paragraaf 4.2.2 van dit advies is ingegaan op de inschrijving in het handelsregister van de KvK. Inschrijving in het handelsregister is alleen mogelijk indien de startup-ondernemer beschikt over een BSN. In de praktijk wordt sinds eind 2018 gewerkt met een intentieverklaring die door de begeleider kan worden afgegeven. Deze intentieverklaring is niet in regelgeving vastgelegd. Vanuit het oogpunt van legitimiteit is het gewenst dat de verklaring een formele status krijgt door deze vast te leggen in regelgeving.

### **Innovativiteit**

Zoals hierboven beschreven in paragraaf 4.5 is er sprake van enige subjectiviteit in de beoordeling van wat als innovatief kan worden aangemerkt. Dit vloeit voort uit de omstandigheid dat innovativiteit een rekbaar begrip is dat niet eenduidig in regelgeving kan worden omschreven. Het begrip innovativiteit is in de regelgeving onderverdeeld in drie aspecten, waarbij ter illustratie van het derde aspect een niet-limitatieve opsomming is opgenomen, zie paragraaf 3.2.2. Hierdoor wordt er in de regelgeving ruimte gelaten aan begeleiders en startup-ondernemers om het innovatieve karakter van een onderneming te zoeken in aspecten die in algemene termen in de regelgeving zijn beschreven. Dit staat niet op gespannen voet met de legitimiteit. Met deze regelgeving is beoogd de selectie van startup-ondernemers voor een belangrijk deel aan betrouwbare begeleiders over te laten. De gevolgde redenering is dat een begeleider niet zal investeren in een startup-onderneming als er geen vertrouwen bestaat dat de startup-onderneming bestaansrecht heeft. Hierbij plaatst de ACVZ de kanttekening dat een commercieel succes niet zonder meer een graadmeter is voor innovatie. De RVO heeft aangegeven dat er niet strikt wordt vastgehouden aan de voorwaarde dat sprake is van een nieuw product. Het kan ook zo zijn dat het een betrekkelijk nieuw product betreft waarvoor op de markt ruimte is voor meerdere aanbieders. Wat als 'de markt' voor een product of dienst wordt aangemerkt is voorts context gebonden. De 'markt' kan zowel regionaal als landelijk zijn mede afhankelijk van het businessconcept van de startup-ondernemer. De ACVZ constateert dat met

deze rol van begeleiders in het selectieproces van startup-ondernemingen de regering geen zicht heeft op de startup-ondernemingen die niet geselecteerd worden door goedgekeurde begeleiders. Er bestaat geen inzicht in de vraag of begeleiders zodanig selecteren dat de Nederlandse kenniseconomie daarmee optimaal wordt bediend.

## 6.3 Rechtsbescherming van startup-ondernemer en begeleider

### 6.3.1 Rechtsbescherming van de startup-ondernemer

De IND neemt een besluit op een aanvraag tot verlening van een startup-verblijfsvergunning. Tegen de afwijzing van de aanvraag kan binnen vier weken bezwaar worden gemaakt bij de IND.<sup>lxxvii</sup> De IND neemt een beslissing op bezwaar. Indien het bezwaar ongegrond wordt verklaard en de afwijzing van de aanvraag tot verlening van de gevraagde verblijfsvergunning in stand wordt gelaten kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank Den Haag. Tegen ongegrondverklaring van het beroep kan in veel gevallen hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling).<sup>lxxviii</sup>

Er is niet veel geprocedeerd in procedures van startup-ondernemers; de jurisprudentie is daardoor beperkt. In vier door de ACVZ geraadpleegde uitspraken bij de rechtbank Den Haag is geprocedeerd over het oordeel van de RVO dat de startup-ondernemer niet wordt begeleid door een deskundige en ervaren begeleider en/of dat de startup-onderneming niet is aan te merken als een innovatieve onderneming.<sup>lxxix</sup> In alle vier de zaken is het beroep ongegrond verklaard. Daarnaast heeft de ACVZ kennisgenomen van een uitspraak van de Afdeling waarin het namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid ingestelde hoger beroep gegrond is verklaard. De uitspraak van de rechtbank Den Haag<sup>lxxx</sup> is vernietigd en de Afdeling heeft bepaald dat de rechtsgevolgen van het onderliggende besluit van de staatssecretaris in stand bleven.<sup>lxxxi</sup> Ook deze zaak had betrekking op de deskundigheid van de begeleider. De startup-ondernemer kan in een bestuursrechtelijke procedure in meerdere instanties procederen tegen afwijzing van de aanvraag door de IND. De rechtsbescherming van de startup-ondernemer tegen besluiten van de IND is daarmee met voldoende waarborgen omkleed.

Zoals eerder besproken in paragraaf 4.5.2 is de startup-ondernemer in de praktijk voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning arbeid als zelfstandige afhankelijk van een verklaring van de begeleider. Indien de begeleider zich op het standpunt stelt dat de startup-ondernemer het begeleidingstraject niet naar tevredenheid heeft afgelegd, dient de begeleider de verklaring niet af te geven. De startup-ondernemer kan hier weinig tegen doen. In de praktijk is er weinig rechtsbescherming. In theorie kan de startup-ondernemer een civielrechtelijke procedure beginnen tegen de begeleider, maar de kans op succes is beperkt. Problematisch is dat het een inspanningsverplichting betreft, waarvan de startup-ondernemer niet met bewijs kan onderbouwen dat eraan is voldaan. De ACVZ is

van oordeel dat de rechtsbescherming van de startup-ondernemer op dit punt tekortschiet en beveelt aan die te versterken.

### **6.3.2 Rechtsbescherming van de begeleider**

De startup-ondernemer kan een aanvraag voor een startup-verblijfsvergunning indienen met een goedgekeurde begeleider of met een begeleider die (nog) niet is goedgekeurd. Voor de goedkeuring van een begeleider bestaat geen aparte procedure. Indien een startup-ondernemer wordt begeleid door een nog niet goedgekeurde begeleider is de goedkeuringsprocedure van de begeleider vervat in de aanvraagprocedure van de startup-ondernemer; de begeleider ontvangt geen separate beslissing op de goedkeuring. De IND beschouwt een begeleider niet als belanghebbende. Met name in de situatie dat de begeleider (nog) niet is goedgekeurd is dit problematisch. De gevolgen van een niet-goedkeuring van een begeleider kunnen groot zijn, het betekent immers dat de begeleider geen buitenlandse startup-ondernemers kan begeleiden waardoor diens bedrijfsvoering rechtstreeks wordt geraakt. Het voert te ver om in het kader van dit advies uitvoerig in te gaan op de literatuur met betrekking tot het belanghebbende-begrip.<sup>lxxxii</sup> De ACVZ is van oordeel dat het twijfelachtig is of de praktijk van de IND, waarbij begeleiders niet als belanghebbende worden aangemerkt juridisch houdbaar is.

Dat de goedkeuring van een begeleider niet plaatsvindt in een aparte procedure brengt een ander knelpunt met zich mee. Namelijk dat informatie die betrekking heeft op de bedrijfsvoering van de begeleider ingebracht moet worden in de aanvraagprocedure van de startup-ondernemer. Het is maar de vraag hoe zich dit verhoudt met privacy-rechten van de begeleider.

De ACVZ is van oordeel dat de rechtsbescherming van de begeleider dient te worden verbeterd.

## **6.4 Conclusies**

De vooraf aangekondigde evaluatie van de startup-regeling heeft tot op heden nog niet plaatsgevonden. De ACVZ vindt dit vanuit het oogpunt van de legitimiteit van de regeling en de bestuurlijke en democratische verantwoording problematisch.

Ten aanzien van een drietal andere aspecten heeft de ACVZ opmerkingen gemaakt met betrekking tot de legitimiteit:

- Aan de voorwaarde dat de startup-ondernemer aannemelijk maakt dat hij binnen een jaar na verlening van de startup-verblijfsvergunning zal voldoen aan de voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning als zelfstandige, wordt in de praktijk niet getoetst. Deze voorwaarde is gesteld vanuit de veronderstelling dat een startup-ondernemer na een jaar aan de



zelfstandigenregeling kan voldoen. In de praktijk blijkt dit niet haalbaar. De ACVZ is van oordeel dat deze voorwaarde moet worden gewijzigd.

- De intentieverklaring die een begeleider afgeeft met betrekking tot de inschrijving van de startup-ondernemer in het handelsregister van de KvK heeft thans geen juridische basis. De legitimiteit van de startup-regeling is ermee gediend dat deze verklaring in regelgeving wordt opgenomen.
- In de regelgeving wordt bewust ruimte gelaten aan begeleiders en startup-ondernemers om het innovatieve karakter van een onderneming te zoeken in aspecten die in algemene termen in de regelgeving zijn beschreven. Dit staat niet op gespannen voet met de legitimiteit. Met deze regelgeving is beoogd de selectie van startup-ondernemingen voor een belangrijk deel aan betrouwbare begeleiders over te laten. De ACVZ constateert dat met deze rol van begeleiders in het selectieproces van startup-ondernemingen de regering geen zicht heeft op de startup-ondernemingen die niet geselecteerd worden door goedgekeurde begeleiders. Er bestaat geen inzicht in de vraag of begeleiders zodanig selecteren dat de Nederlandse kenniseconomie daarmee optimaal wordt bediend.

Met betrekking tot de rechtsbescherming van de startup-ondernemer wordt geconcludeerd dat in een bestuursrechtelijke procedure in meerdere instanties door de startup-ondernemer kan worden geprocedeerd tegen afwijzing van de aanvraag om een startup-verblijfsvergunning. De rechtsbescherming van de startup-ondernemer tegen besluiten van de IND is daarmee naar het oordeel van de ACVZ met voldoende waarborgen omkleed. De startup-ondernemer heeft daarentegen weinig rechtsbescherming tegen de beslissing van een begeleider om geen positieve verklaring af te geven, die nodig is om in aanmerking te kunnen komen voor een verblijfsvergunning als zelfstandige. Het is voor de startup-ondernemer moeilijk om aan te tonen dat deze aan zijn inspanningsverplichting in het kader van de overeenkomst met de begeleider en het stappenplan heeft voldaan.

De rechtsbescherming van de begeleider is niet goed geregeld omdat de begeleider door de IND in de aanvraagprocedure voor een startup-verblijfsvergunning niet als belanghebbende wordt aangemerkt. De ACVZ is van oordeel dat het twijfelachtig is of deze praktijk juridisch houdbaar is. Daarnaast knelt het dat de goedkeuringsprocedure van de begeleider is ingebed in de aanvraagprocedure voor een startup-verblijfsvergunning. Het is de vraag of privacy-rechten van de begeleider hierdoor niet worden geschonden. De ACVZ is van oordeel dat de rechtsbescherming van de begeleider dient te worden verbeterd.

<sup>lxxiv</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33750 XII, nr. 17.

<sup>lxxv</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 31 311, nr. 105.

<sup>lxxvi</sup> *Stb.* 2014, 450.

<sup>lxxvii</sup> Artikel 69, eerste lid, Vw 2000.

<sup>lxxviii</sup> Artikel 8:1 en 8:104 Awb.

<sup>lxxix</sup> ECLI:NL:RBDH:2016:11176, ECLI:NL:RBDHA:2018:1723, ECLI:NL:RBDH:2018:3985, ECLI:NL:RBDH:2019:5239.

<sup>lxxx</sup> Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, van 25 januari 2018 in zaak nr. 17/13526.

---

<sup>lxxxi</sup> ECLI:NL:RVS:2018:3769.

<sup>lxxxii</sup> Hierop is vrij recent nog uitgebreid ingegaan door advocaat-generaal Widdershoven in een conclusie, CRvB 7 november 2011, ECLI:NL:CRVB:2018:3474.



## Hoofdstuk 7

# Conclusies en aanbevelingen



## 7.1 Conclusies

### **Conclusie 1: Evaluatie van de startup-regeling**

De ACVZ vindt het vanuit het oogpunt van de legitimiteit van de startup-regeling en de bestuurlijke en democratische verantwoording problematisch dat de bij inwerkingtreding van de regeling aangekondigde evaluatie nog niet heeft plaatsgevonden.

### **Conclusie 2: Bijdrage begeleiders aan de doelstellingen van de regeling**

De ACVZ is van oordeel dat vijf jaar na inwerkingtreding van de startup-regeling, waarin begeleiders een belangrijke rol spelen bij de toelating van vreemdelingen, kan worden geconcludeerd dat zij aan enkele doelstellingen een positieve bijdrage leveren aan het realiseren van de doelstellingen van de startup-regeling. De mate waarin sprake is van een positieve bijdrage is niet vast te stellen.

### **Conclusie 3: Rol begeleiders in selectieproces startup-ondernemers**

De overheid heeft door de rol van begeleiders in het selectieproces van startup-ondernemingen geen inzicht in de vraag of begeleiders zodanig selecteren dat de Nederlandse kenniseconomie daarmee optimaal wordt gediend.

### **Conclusie 4: Toezicht op de begeleiding van startup-ondernemers**

Na verlening van de startup-verblijfsvergunning heeft de overheid geen mogelijkheden om gedurende het startup-jaar te interveniëren in het geval negatieve ontwikkelingen worden waargenomen in de kwaliteit van de begeleiding van startup-ondernemers.

### **Conclusie 5: Voorwaarde verlening startup-verblijfsvergunning**

Aan de voorwaarde dat de startup-ondernemer aannemelijk maakt dat binnen een jaar na verlening van de startup-verblijfsvergunning zal voldoen aan de voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning als zelfstandige wordt in de praktijk niet getoetst.

### **Conclusie 6: Intentieverklaring inschrijving handelsregister**

De intentieverklaring die een begeleider afgeeft met betrekking tot de inschrijving van de startup-ondernemer in het handelsregister van de KvK heeft thans geen juridische basis. Het bestaan van dit formulier is niet bij alle startup-ondernemers en begeleiders bekend.

### **Conclusie 7: Rechtsbescherming startup-ondernemer tegen besluit van de IND**

De rechtsbescherming van de startup-ondernemer tegen besluiten van de IND is naar het oordeel van de ACVZ met voldoende waarborgen omkleed.

### **Conclusie 8: Rechtsbescherming startup-ondernemer tegen begeleider**

De startup-ondernemer heeft weinig rechtsbescherming tegen de beslissing van een begeleider om na het startup-jaar geen positieve verklaring af te geven, die de startup-ondernemer nodig heeft om in aanmerking te kunnen komen voor voorzetting van het verblijf met een verblijfsvergunning als zelfstandige.

### **Conclusie 9: De rechtsbescherming van de begeleider is niet goed geregeld**

De rechtsbescherming van de begeleider is niet goed geregeld omdat de begeleider door de IND in de aanvraagprocedure voor een startup-verblijfsvergunning niet als belanghebbende wordt aangemerkt. De ACVZ is van oordeel dat het twijfelachtig is of deze praktijk juridisch houdbaar is. Daarnaast knelt het dat de goedkeuringsprocedure van de begeleider is ingebed in de aanvraagprocedure voor een startup-verblijfsvergunning. Het is de vraag of privacy-rechten van de begeleider hierdoor niet worden geschonden.

## **7.2 Aanbevelingen**

### **1) Evaluatie van de startup-regeling**

Evalueer de startup-regeling uitgebreid en ga daarbij in op de rol van begeleiders bij het selecteren van buitenlandse startup-ondernemers en de bijdrage die begeleiders leveren aan realisatie van de doelstellingen van de regeling.

### **2) Longitudinale studie naar buitenlandse startup-ondernemers**

Voer longitudinaal onderzoek naar het voortbestaan van buitenlandse startup-ondernemers en de bijdrage die zij leveren aan het Nederlandse ecosysteem.

### **3) Creëer wettelijke mogelijkheden om te interveniëren**

Zorg dat de overheid wettelijke mogelijkheden krijgt om in te grijpen als geconstateerd wordt dat de begeleiding van een startup-ondernemer niet voldoet aan de vastgestelde kwaliteitseisen.

### **Toelichting:**

Aanbevolen wordt om de wijze waarop startup-ondernemers worden begeleid te betrekken in de evaluatie. De uitkomsten van de evaluatie kunnen als uitgangspunt dienen voor de vastlegging in regelgeving van kwaliteitseisen die aan begeleiders worden gesteld. Leg eveneens in regelgeving vast welke interventies de overheid tot haar beschikking heeft indien wordt vastgesteld dat niet aan deze kwaliteitseisen wordt voldaan.

#### **4) Voorwaarde verlening startup-verblijfsvergunning**

Wijzig de toelatingsvoorwaarde dat de startup-ondernemer aannemelijk maakt dat hij binnen een jaar na verlening van de startup-verblijfsvergunning zal voldoen aan de voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning als zelfstandige.

### **Toelichting:**

De ACVZ is van oordeel dat in het Vb 2000 in plaats van deze voorwaarde de nadruk kan worden gelegd op begeleiding door een deskundige en betrouwbare begeleider en het vereiste van een stappenplan.

#### **5) Versterk de positie van de startup-ondernemer ten opzichte van de begeleider**

Verbeter de rechtsbescherming van de startup-ondernemer door in regelgeving een standaardovereenkomst vast te leggen die een begeleider moet sluiten met een startup-ondernemer.

### **Toelichting:**

Geconstateerd is dat de rechtsbescherming van de startup-ondernemer tekortschiet in het geval een begeleider weigert een positieve verklaring af te geven omdat het begeleidingstraject niet naar tevredenheid is afgelegd en de startup-ondernemer het daar niet mee eens is. De ACVZ vindt het problematisch dat niet in regelgeving is vastgelegd hoe wordt vastgesteld dat het begeleidingstraject naar tevredenheid is afgelegd. Indien dat niet concreet wordt omschreven, is het voor de startup-ondernemer bijna niet mogelijk tegenbewijs te leveren. Daarom wordt aanbevolen in regelgeving vast te leggen dat in de overeenkomst tussen de begeleider en de startup-ondernemer wordt beschreven wat er concreet van de startup-ondernemer wordt verlangd in het begeleidingstraject.

## 6) Versterk de rechtsbescherming van begeleiders

Verbeter de positie van begeleiders door instelling van een separate juridische status en procedure, vergelijkbaar met de erkend referentprocedure.

### Toelichting:

De ACVZ is van mening dat de positie van de begeleider weliswaar niet identiek is aan de positie van de (erkende) referent, maar dat er voldoende overeenkomsten bestaan om de begeleider een meer geformaliseerde rol toe te wijzen dan nu het geval is. Een erkend referent speelt een rol bij de beslissing om een vreemdeling toe te laten tot Nederland door informatie te verschaffen die relevant is in de toelatingsprocedures of door zich bijvoorbeeld garant te stellen zodat de vreemdeling geen beroep hoeft te doen op algemene middelen.<sup>lxxxiii</sup> Onder meer rechtspersonen, ondernemingen, vestigingen, kerkgenootschappen en onderwijsinstellingen kunnen als erkend referent optreden. Een erkend referent moet wel voldoende belang hebben bij de overkomst en het verblijf van een vreemdeling, niet zijnde een gemeenschapsonderdaan, in Nederland.<sup>lxxxiv</sup> Daarnaast moet een erkend referent aan bepaalde voorwaarden voldoen, waaronder inschrijving in het handelsregister van de KvK, voldoende waarborgen voor solvabiliteit en continuïteit, en betrouwbaarheid, die in een afzonderlijke erkenningsprocedure kunnen worden vastgesteld.<sup>lxxxv</sup> De erkende referent heeft vervolgens toegang tot de versnelde procedure voor toelating van vreemdelingen voor specifieke verblijfsdoelen. Deze verblijfsdoelen betreffen kennismigratie, studie, onderzoek en au pair.

<sup>lxxxiii</sup> *Kamerstukken II*, 2008/09, 32 052, nr. 3, p. 3.

<sup>lxxxiv</sup> Artikel 2a, eerste en tweede lid, Vw 2000; *Kamerstukken II*, 2008-2009, 32 052, nr. 3, p. 6.

<sup>lxxxv</sup> Artikel 2e Vw 2000.



# Literatuurlijst

ACVZ wetsadvies startende ondernemers, juli 2014, <https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2014/7/23/startende-ondernemers>.

EMN Study: Migratory Pathways for Start-ups and Innovative Entrepreneurs in the EU, [https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/00\\_eu\\_startups\\_entrepreneurs\\_synthesis\\_report\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_startups_entrepreneurs_synthesis_report_2019_en.pdf).

Eveleens, C.P. (2019), Interfering with innovative entrepreneurship: How business incubation impacts the performance of start-ups, Universiteit Utrecht.

Lindeboom, S.C.J. (2015), Toelatingsregeling voor vernieuwende starters kent voorspelde problemen, Nieuwe regeling voor innovatieve opstartende ondernemers van buiten de EU/EER, *A&MR* 2015, nr. 7, p. 270-274.

# Begrippenlijst

ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AI	Artificiële intelligentie
Amvb	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BSN	Burgerservicenummer
Brp	Basisregistratie personen
CV	Curriculum vitae
EMN	European Migration Network
EU/EER	Europese Unie of de Europese Economische Ruimte
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
KvK	Kamer van Koophandel
Mvv	Machtiging tot voorlopig verblijf
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SDG	Sustainable Development Goals
Stb.	Staatsblad
Stcr.	Staatscourant
Vc 2000	Vreemdelingencirculaire 2000
VV 2000	Voorschrift Vreemdelingen 2000
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000