



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
3500 EH Den Haag

contactpersoon Mr. H. Verbaten
doorkiesnummer 06 46999891
datum 23 juli 2014
ons kenmerk ACVZ/ADV/2014/XX
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Consultatie wijziging Vreemdelingenbesluit inzake toelating van startende ondernemers

Geachte heer Teeven,

In uw brief van 27 juni 2014 (kenmerk 534660) heeft u de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd om te adviseren over het voorstel tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) inzake de toelating van startende ondernemers van buiten de EU/EER. Met deze brief voldoet de ACVZ aan uw verzoek.

1. Inleiding

Het voorstel beoogt een simpele toelatingsprocedure te creëren voor veelbelovende startende ondernemers van buiten de EU/EER. De regering wijst op de grote potentie van innovatieve startende ondernemingen om bij te dragen aan onze welvaart en concurrentiepositie. Ook kunnen zij nieuwe banen creëren. Het is echter niet vanzelfsprekend dat startende ondernemers voor Nederland kiezen. Voor welk land startende ondernemers kiezen is volgens de regering afhankelijk van het innovatieklimaat in dat land, het ondernemingsrecht, het toelatingsbeleid, de fiscaliteit, de aanwezigheid van acceleratieprogramma's en kapitaal. Startende ondernemingen zijn gewild en Nederland is niet het enige land dat om hen concurreert. Een aantal

Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

www.acvz.org

Twitter: @ACVZ advies



landen¹ heeft of maakt specifieke immigratiewetgeving om startende ondernemingen aan te trekken en te behouden.

Een belangrijk uitgangspunt van het voorstel is het wegnemen van belemmeringen voor toelating van innovatieve startende ondernemers van buiten de EU of EER. Bij toelating van innovatieve startende ondernemers tot Nederland wordt een uitzonderingsregeling gemaakt op de voorwaarden die gelden voor afgifte van een verblijfsvergunning 'arbeid als zelfstandige'. Startende ondernemers komen volgens de regering vaak niet in aanmerking voor de bestaande toelatingsregeling voor zelfstandigen² omdat zij noch een uitgewerkt ondernemersplan hebben, noch beschikken over een startkapitaal. Zij halen daardoor niet genoeg punten voor het 'puntenstelsel' op grond waarvan een verblijfsvergunning voor 'arbeid als zelfstandige' wordt toegekend. Vreemdelingen die een onderneming opstarten voldoen volgens de regering vaak ook niet aan de eis dat bestaansmiddelen zelfstandig worden verworven (artikel 3.73 Vb). Zij zitten namelijk in het proces om een onderneming op te starten waaruit zij op dat moment vaak nog niet zelfstandig inkomsten genereren.

Het voorstel bevat drie wijzigingen in het Vb 2000. Ten eerste wordt voorgesteld om aan artikel 3.30 Vb een nieuw lid toe te voegen dat voorziet in de bevoegdheid een verblijfsvergunning te verstrekken aan de vreemdeling van buiten de EU/EER die een innovatieve onderneming opricht waarmee hij arbeid als zelfstandige gaat verrichten. Ten tweede wordt voorgesteld om aan artikel 3.58, vijfde lid Vb toe te voegen dat de verblijfsvergunning van de startende ondernemer voor ten hoogste één jaar wordt verleend. Tevens is voorgesteld om aan artikel 3.59, tweede lid Vb toe te voegen dat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning van de startende ondernemer niet wordt verlengd na één jaar. Samenvattend wordt voorgesteld om de voorwaarden dat de vreemdeling één jaar een verblijfsvergunning als startende ondernemer mag hebben en dat de vreemdeling duurzaam over voldoende middelen van bestaan moet beschikken, in het Vb 2000 neer te leggen. De nadere invulling van de voorwaarden worden bij regeling van Onze Minister vastgesteld. Twee jaar na invoering van de regeling wordt deze geëvalueerd (zoals geregeld in artikel II) en indien nodig aangepast.

Tot slot is ook een wijziging die los staat van de regeling voor startende ondernemers meegenomen in het besluit. Het betreft het afschaffen van de meldplicht voor vreemdelingen van buiten de EU voor kort verblijf (artikel 4.48 Vb).

2. Beoordeling van het voorstel

a. Voorwaarden startende ondernemers

De ACVZ stelt vast dat de regering ervoor heeft gekozen om enige flexibiliteit in de regeling in te bouwen door niet alle voorwaarden in het Vb 2000 op te nemen. Slechts de voorwaarden dat de vreemdeling één jaar een verblijfsvergunning als startende ondernemer mag hebben en dat de vreemdeling duurzaam over voldoende middelen van bestaan moet beschikken, worden in het Vb 2000 neergelegd. De commissie vindt het lastig om te adviseren aangezien uit de nota van toelichting

1 Bijvoorbeeld Canada, Verenigd Koninkrijk, Ierland, V.S., Frankrijk.

2 In de zelfstandigenregeling wordt het «wezenlijk Nederlands belang» getoetst aan de hand van een puntensysteem dat drie onderdelen kent: persoonlijke ervaring, ondernemersplan en toegevoegde waarde van de economische activiteiten voor de Nederlandse economie.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

onvoldoende blijkt hoe de lagere regelgeving aangepast gaat worden. De discretionaire ruimte die het bestuursorgaan wordt gelaten in de lagere regelgeving zou afbreuk kunnen doen aan de rechtszekerheid van startende ondernemers. Hoe groter de discretionaire bevoegdheid die aan het bestuursorgaan wordt gelaten hoe sterker dit zal gelden. De commissie acht het minder gelukkig dat de nadere voorwaarden afhangen van een nadere invulling in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV 2000) en de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000) welke pas later wordt gepubliceerd. De commissie kan de nadere regelgeving niet bij haar advies betrekken. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid verdient het de voorkeur dat de nadere invulling van de voorwaarden in het Vb 2000 wordt neergelegd, het VV 2000 en Vc 2000 kunnen immers op ieder moment op eenvoudig administratieve wijze aangepast worden.

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken, moet positief aan de IND adviseren op de vraag of sprake is van een 'innovatieve' onderneming. De commissie vindt het noodzakelijk dat de nota van toelichting invulling geeft aan het begrip 'innovatieve' onderneming, zodat startende ondernemers kunnen inschatten of zij onder het bereik van de regeling vallen.

Dit geldt evenzeer voor de voorwaarde dat de startende ondernemer ondersteuning moet hebben van een zogenaamde facilitator. Hoewel de commissie er op zichzelf geen bezwaar tegen heeft dat ondersteuning door een facilitator als toelatingsvoorwaarde gesteld kan worden, dient naar het oordeel van de commissie de invulling van die voorwaarde verduidelijkt te worden. Er kan volgens het voorstel alleen tot toelating overgegaan worden indien de facilitator wordt aangemerkt als een 'betrouwbare organisatie' (niet limitatief: erkende seedfondsen, business angels en accelerators/incubators).³ Dit begrip wordt pas uitgewerkt in lagere regelgeving. Uit de nota van toelichting blijkt onvoldoende waarom deze voorwaarde gesteld wordt en op welke criteria de RVO het track record van de facilitator gaat beoordelen. Nieuwe incubators of accelerators zonder een aantoonbaar track record zijn bij voorbaat uitgesloten om startende ondernemers naar Nederland te halen. Innovatie betekent echter ook het nemen van risico en het ontwikkelen van nieuwe markten. Dit verhoudt zich niet tot het aangewezen zijn op gevestigde belangen in de markten door het gebruik van erkende facilitators. De commissie is van oordeel dat het begrip 'betrouwbare organisatie' nader dient te worden toegelicht, waarbij de nodige ruimte wordt gelaten om het innovatieve karakter van de startende ondernemingen tot zijn recht te laten komen.

De commissie acht het noodzakelijk dat het begrip 'innovatieve' onderneming verduidelijkt wordt. Dit geldt eveneens voor het begrip 'betrouwbare organisatie'. De commissie beveelt aan om dit begrip nader toe te lichten waarbij rekening wordt gehouden met het innovatieve karakter van de startende ondernemingen.

b. Waarborg voortvarende procedure

Het succes van de regeling hangt volgens de commissie in belangrijke mate af van de tijdigheid van het nemen van beslissingen in de procedure voor startende ondernemers. Een startende ondernemer moet niet lang hoeven wachten op een mvv en verblijfsvergunning (TEV-procedure), want dan kan de startende ondernemer niet snel met het innovatieve idee aan de slag. Het ontbreken van een

3 Kamerstukken II 2013-2014, 31 311, nr. 105



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

snelle procedure doet bovendien af aan het mogelijke succes van de regeling, omdat de startende ondernemer om die reden kan kiezen voor een land waar hij sneller een beslissing heeft. Het voorstel dient volgens de commissie in te gaan op de vraag hoe gewaarborgd kan worden dat de procedure met de nodige voortvarendheid doorlopen kan worden. Een afwijkende beslistermijn van drie maanden voor aanvragen van startende ondernemers en een versnelde adviesprocedure bij de RVO zouden daar bijvoorbeeld aan bij kunnen dragen. Aan mvv-plichtige ondernemers van buiten de EU kan een zakenvisum worden verleend, waarop zij naar Nederland kunnen reizen om de noodzakelijke zaken te regelen tijdens het doorlopen van de mvv-procedure, zoals overleg met de facilitator, opzet van het bedrijfsplan, inschrijving in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel etc.

De commissie beveelt aan om waarborgen in te bouwen zodat de procedure door startende ondernemers voortvarend kan worden doorlopen.

c. Tijdelijkheid van de verblijfsvergunning startende ondernemer beperkt tot één jaar

Het valt de commissie op dat in de nota van wijziging staat dat reeds bij verlening van de verblijfsvergunning de startende ondernemer aannemelijk dient te maken dat hij binnen één jaar na verlening van de vergunning kan voldoen aan de voorwaarden in artikel 3.30, eerste en tweede lid Vb. Dit houdt in dat (uiterlijk) na één jaar voldaan dient te worden aan de voorwaarden van de zelfstandigenregeling en het zogenaamde 'puntenstelsel'. De aanvraag voor verblijf als zelfstandige wordt door de IND - de commissie vermoedt na hernieuwde voorlegging voor advies aan de RVO - getoetst aan de huidige voorwaarden van de zelfstandigenregeling. De commissie vindt dit niet vanzelfsprekend. De vraag is of dit in verhouding staat tot het karakter van de regeling om zoveel mogelijk belemmeringen voor toelating van startende ondernemers weg te nemen. De verwachting dat startende ondernemers na het eerste (opstart)jaar voldoende ondersteuning hebben gehad om op eigen benen te kunnen staan en kunnen voldoen aan de striktere voorwaarden van de zelfstandigenregeling is in het voorstel niet onderbouwd en naar de stellige overtuiging van de commissie ongefundeerd. Om een startende onderneming met een innovatief product of een innovatieve dienst in een nieuwe markt te zetten zal in de regel een meerjarig bedrijfsplan worden gemaakt. Volgens de commissie is een redelijke verwachting dat een innovatief bedrijf pas na meerdere jaren een vaste plaats in de markt heeft veroverd en winstgevend is. Niet voor niets heeft de Belastingdienst bijvoorbeeld een fiscale regeling waarbij de startende ondernemer gedurende zes jaren gebruik kan maken van zelfstandigenaftrek.

De commissie stelt voor, indien tussentijdse controle op de startende ondernemer wenselijk is, bijvoorbeeld te kiezen voor een verblijfsvergunning voor de duur van één jaar, welke maximaal twee keer met telkens één jaar verlengd kan worden onder dezelfde voorwaarden, namelijk dat de vreemdeling duurzaam over voldoende middelen van bestaan beschikt en gebruik maakt van een facilitator. Dit biedt de buitenlandse ondernemer de eerste drie jaren meer zekerheid over het verblijfsrecht bij de keuze de onderneming in Nederland op te starten. Mocht de onderneming binnen drie jaar worden gestaakt of failliet gaan dan kan de verblijfsvergunning ingetrokken of niet verlengd worden, omdat niet langer aan de voorwaarden voldaan wordt. Pas na het derde jaar dient de startende ondernemer te voldoen aan de striktere voorwaarden van de zelfstandigenregeling. Als de IND die verblijfsvergunning verleent, heeft deze een geldigheidsduur van twee jaar. Daarna kan de zelfstandige de verblijfsvergunning verlengen of een verblijfsvergunning als langdurig ingezetene aanvragen.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De commissie beveelt aan om in artikel 3.58, vijfde lid Vb te wijzigen in die zin dat de verblijfsvergunning van de startende ondernemer voor ten hoogste drie jaar wordt verleend.

De commissie stelt voor om in het tweede lid van artikel 3.59 Vb de zinsnede 'arbeid als zelfstandige voor zover de aanvraag om verlenging is verleend op grond van artikel 3.30, zesde lid,' te verwijderen.

De commissie stelt voorts voor om onder vernummering van lid 5 van artikel 3.59 Vb tot lid 6 aan deze bepaling een vijfde lid toe te voegen met de volgende tekst: '5. De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning onder een beperking verband houdende met arbeid als zelfstandige wordt voor zover de verblijfsvergunning is verleend op grond van artikel 3.30, zesde lid, niet verlengd na drie jaar.'

d. Afschaffing meldplicht vreemdelingen van buiten de EU voor kort verblijf

De commissie staat positief tegenover het afschaffen van de meldplicht voor vreemdelingen van buiten de EU voor kort verblijf (artikel 4.48 Vb). Erkend wordt dat deze algemene verplichting om zich binnen drie dagen na binnenkomst in Nederland te melden niet bijdraagt aan een effectief en efficiënt vreemdelingentoezicht. De commissie acht het vanuit dat oogpunt voldoende dat - in het belang van toezicht op vreemdelingen - door de ambtenaar belast met grensbewaking indien dat door hem noodzakelijk wordt geacht in individuele gevallen aan de vreemdeling een met redenen omklede meldplicht kan worden opgelegd om zich binnen drie dagen bij de politie te melden middels het bestaande artikel 4.26 Vb.

De commissie beveelt aan om artikel 4.48 Vb te schrappen.

Samengevat komt de commissie tot de volgende aanbevelingen:

De commissie acht het noodzakelijk dat het begrip 'innovatieve' onderneming verduidelijkt wordt. Dit geldt eveneens voor het begrip 'betrouwbare organisatie'. De commissie beveelt aan om dit begrip nader toe te lichten waarbij rekening wordt gehouden met het innovatieve karakter van de startende ondernemingen.

De commissie beveelt aan om waarborgen in te bouwen zodat de procedure door startende ondernemers voortvarend kan worden doorlopen.

De commissie beveelt aan om in artikel 3.58, vijfde lid Vb te wijzigen in die zin dat de verblijfsvergunning van de startende ondernemer voor ten hoogste drie jaar wordt verleend.

De commissie stelt voor om in het tweede lid van artikel 3.59 Vb de zinsnede 'arbeid als zelfstandige voor zover de aanvraag om verlenging is verleend op grond van artikel 3.30, zesde lid,' te verwijderen.

De commissie stelt voorts voor om onder vernummering van lid 5 van artikel 3.59 Vb tot lid 6 aan deze bepaling een vijfde lid toe te voegen met de volgende tekst: '5. De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning onder een beperking verband houdende met arbeid als zelfstandige wordt voor zover de verblijfsvergunning is verleend op grond van artikel 3.30, zesde lid, niet verlengd na drie jaar.'

De commissie beveelt aan om artikel 4.48 Vb te schrappen.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De ACVZ is graag bereid tot nadere toelichting.

Hoogachtend,

De voorzitter,

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert

De secretaris,

Mr. W.N. Mannens