
450

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

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 22 september 2014, nr. 559785;

Gelet op de artikelen 14, derde lid, 18, tweede lid, en 54, eerste lid, onder e, van de Vreemdelingenwet 2000;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 22 oktober 2014, no. W03.14.0340/II);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 13 november 2014, nr. 583638;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 3.30 wordt, onder vernummering van het zesde lid tot zevende lid, een lid ingevoegd, luidende:

6. In afwijking van het eerste en tweede lid kan de verblijfsvergunning worden verleend aan de vreemdeling die een innovatieve onderneming opricht waarmee hij arbeid als zelfstandige verricht of gaat verrichten, die duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan en die aanneemelijk maakt dat hij binnen één jaar na verlening van de vergunning zal voldoen aan de voorwaarden, bedoeld in het eerste en tweede lid. Bij regeling van Onze Minister worden nadere voorwaarden gesteld aan de toepassing van de eerste volzin.

B

In artikel 3.58, vijfde lid, wordt voor de punt aan het slot ingevoegd: of voor ten hoogste één jaar indien de verblijfsvergunning is verleend op grond van artikel 3.30, zesde lid.

C

In artikel 3.59, tweede lid, wordt na «lerend werken» ingevoegd: , arbeid als zelfstandige voor zover de aanvraag om verlenging is gebaseerd op artikel 3.30, zesde lid,.

D

Artikel 4.48 vervalt.

ARTIKEL II

Onze Minister van Veiligheid en Justitie zendt twee jaar na de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel A, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten daarvan in de praktijk.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2015, met dien verstande dat artikel I, onderdeel D, in werking treedt met ingang van de eerste dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst en terugwerkt tot en met 1 januari 2014.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 19 november 2014

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

Uitgegeven de *zevenentwintigste* november 2014

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 26, zesde lid j° vijfde lid van de Wet op de Raad van State, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat.

NOTA VAN TOELICHTING

1. Toelatingsregeling startende buitenlandse ondernemers van buiten de EU/EER

1a. Algemeen

Kennismigranten leveren een belangrijke positieve bijdrage aan de Nederlandse economie. Zij brengen gewilde kennis mee die de Nederlandse kenniseconomie naar een hoger niveau tilt. Kennismigranten versterken de Nederlandse concurrentiepositie en zijn welkom in Nederland. Het toelatingsbeleid voor deze groep is daarom soepel en uitnodigend. Niet alleen kennismigranten die in loondienst werken zijn belangrijk, ook ambitieuze en innovatieve ondernemers zijn van grote waarde voor de Nederlandse kenniseconomie. Zij zijn een bron van innovatie, nieuwe banen, internationalisering en productiviteit. Het kabinet zet daarom in op een ambitieus en aantrekkelijk ondernemings- en vestigingsklimaat (Kamerstukken II, 2013/14, 31 311, nr. 104).

Onderdeel hiervan is het wegnemen van belemmeringen voor toelating van innovatieve startende ondernemers van buiten de Europese Unie (EU) of de Europese Economische Ruimte (EER).

Vreemdelingen van buiten de EU/EER die een innovatieve onderneming in Nederland willen starten (al dan niet in een «start-up») komen vaak niet in aanmerking voor de bestaande toelatingsregeling voor zelfstandigen («zelfstandigenregeling») omdat zij noch een uitgewerkt ondernemingsplan 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. Het behalen van voldoende punten is tot op heden een voorwaarde om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning voor arbeid als zelfstandige. Die voorwaarde is uitgewerkt in artikel 3.30, tweede lid, Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) en bijlage 8a en artikel 3.20a van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV 2000). Vreemdelingen die een onderneming starten voldoen vaak ook niet aan de eis dat bestaansmiddelen *zelfstandig* worden verworven (artikel 3.73 Vb 2000). Zij zitten namelijk in het proces om de onderneming op te starten waaruit zij op dat moment vaak nog niet zelfstandig inkomsten genereren.

Startende ondernemers hebben een grote potentie om bij te dragen aan onze welvaart en concurrentiepositie. Ook kunnen zij nieuwe banen creëren. Hiermee is een wezenlijk Nederlands belang gediend. Daarom heeft het kabinet de Tweede Kamer op 18 maart 2014 geïnformeerd dat het Vb 2000 wordt aangepast zodat deze vreemdelingen een verblijfsvergunning kunnen verkrijgen (Kamerstukken II 2013/14, 31 311, nr. 105). Het voorliggende besluit bevat een aanpassing van het Vb 2000 waardoor vreemdelingen van buiten de EU/EER die een innovatieve onderneming in Nederland willen starten, een verblijfsvergunning kunnen verkrijgen.

Over de vraag of sprake is van een innovatieve onderneming, adviseert de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Bij het antwoord op de vraag of sprake is van een innovatieve onderneming worden de elementen uit het puntenstelsel van de zelfstandigenregeling gewogen: (1.) het product of de dienst is nieuw voor de Nederlandse markt, (2.) er is sprake van nieuwe technologie bij de productie, distributie of marketing; (3.) er is sprake van een innovatieve organisatorische opzet en werkwijze.

Wetstechnisch wordt de toelatingsregeling op hoofdlijnen vormgegeven in artikel 3.30, zesde lid, Vb 2000. Daardoor kan de toelating van startende ondernemers plaatsvinden voor het reeds in de regelgeving bestaande verblijfsdoel het verrichten van arbeid als zelfstandige (artikel 3.4, eerste lid, onder c, Vb 2000).

Uit artikel 3.30, zesde lid, vloeit verder voort dat het vereiste inzake het puntenstelsel en het vereiste dat de bestaansmiddelen afkomstig moeten

zijn uit arbeid als zelfstandige, buiten beschouwing worden gelaten bij startende ondernemers. Wel moeten de middelen duurzaam zijn en moet de vreemdeling beschikken over het van toepassing zijnde normbedrag (in de zin van artikel 3.74 Vb 2000). Of de middelen van bestaan duurzaam zijn, hangt ervan af of zij nog één jaar beschikbaar zijn op het tijdstip waarop de aanvraag is ontvangen of de beschikking wordt gegeven (artikel 3.75, eerste lid, Vb 2000). Ook middelen van bestaan die niet-zelfstandig verkregen zijn *kunnen* meetellen bij het beoordelen van de hoogte van de middelen van bestaan van de vreemdeling die een start-up wil beginnen. In het VV 2000 zullen regels worden gesteld over de bronnen waaruit de bestaansmiddelen afkomstig mogen zijn. In het VV 2000 zal tevens de voorwaarde worden gesteld dat de startende ondernemer een betrouwbare begeleider («facilitator») moet hebben die een goede staat van dienst heeft (gunstig «track record»).

Voor het «starten van de onderneming» krijgt de vreemdeling één jaar de tijd. De verblijfsvergunning wordt daarom in het geval van een startende ondernemer voor de duur van één jaar verleend (artikel 3.58, vijfde lid). Met het «starten van een onderneming» wordt bedoeld op het toewerken naar een situatie waarin wordt voldaan aan de voorwaarden voor arbeid als zelfstandige van artikel 3.30, eerste en tweede lid. De vreemdeling krijgt één jaar de tijd om als startende ondernemer de benodigde voorbereidingen te treffen om voldoende punten te halen in het puntenstelsel. Als de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden uit artikel 3.30, eerste en tweede lid, waaronder het puntenstelsel, verlengt de IND op aanvraag de toelating door middel van verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning¹.

De aanvraag tot verlenging van de geldigheidsduur van de vergunning die verleend is op grond van artikel 3.30, zesde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000, dient gebaseerd te zijn op artikel 3.30, eerste en tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000. Anders gezegd: de vreemdeling moet na het eerste jaar voldoen aan de voorwaarden uit de zelfstandigenregeling. De toets aan de zelfstandigenregeling die hierbij plaatsvindt is dezelfde als de toets die geldt voor vreemdelingen die eerste toelating aanvragen via de zelfstandigenregeling.

Als de vreemdeling na het eerste jaar niet aan de voorwaarden voldoet, verlengt de IND de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning niet (artikel 3.59, tweede lid).

In het VV 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000 worden nadere regels gesteld over het verlenen van de verblijfsvergunning aan startende ondernemers. Het kabinet heeft ervoor gekozen om enige flexibiliteit in de regeling in te bouwen door nog niet alle voorwaarden in het Vb 2000 op te nemen. Op dit moment worden 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 neergelegd. Twee jaar na invoering van de regeling wordt deze geëvalueerd (zoals geregeld in artikel II) en indien nodig aangepast. Dan kan ook worden bepaald of de andere voorwaarden eventueel overgeheveld worden naar het Vb 2000. Tot die tijd is het gewenst om deze te regelen op het niveau van ministeriële regeling. Mocht blijken dat bepaalde voorwaarden te belemmerend zijn, of juist het tegenovergestelde, dan kunnen deze op eenvoudige wijze aangepast worden. Het gaat om de volgende voorwaarden die bij ministeriële regeling worden uitgewerkt:

¹ Het verblijfsdoel, namelijk het verrichten van arbeid als zelfstandige, wordt daarbij immers niet gewijzigd. Om die reden is er voorts, anders dan in de brief van 18 maart 2014 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2013/14, 31 311, nr. 105) is vermeld, geen verlening van een (nieuwe) verblijfsvergunning aan de orde.

- De startende ondernemer moet een betrouwbare begeleider hebben die een goede staat van dienst heeft. Deze eis is belangrijk om te waarborgen dat de startende ondernemer deskundig wordt begeleid. Indien de startende ondernemer geen gebruik wenst te maken van een begeleider, kan hij een aanvraag indienen via de huidige zelfstandigen-regeling.
- De startende ondernemer moet aannemelijk hebben gemaakt waarom het product of de dienst innovatief is.
- De RVO moet hierover een positief advies aan de IND hebben uitgebracht. De rol van de RVO zal worden uitgewerkt in de lagere regelgeving.
- De onderneming moet zijn ingeschreven in het Handelsregister.
- De nadere uitwerking van de eis van duurzame en voldoende middelen van bestaan.

Mede aan de hand van de eerste vier onderdelen uit deze opsomming wordt beoordeeld of het aannemelijk is dat de vreemdeling na één jaar voldoet aan de voorwaarden van artikel 3.30, eerste en tweede lid, Vb 2000.

1b. Administratieve lasten en nalevingskosten

Verwacht wordt dat het aantal aanvragen op basis van de onderhavige toelatingsregeling enkele tientallen per jaar zal bedragen. Als gevolg daarvan zal de toename van de administratieve lasten voor de burgers – tevens – bedrijven in het kader van de toetsing administratieve lasten voor burgers en bedrijven verwaarloosbaar zijn. Daarbij is tevens in aanmerking genomen dat de aanvragende startende ondernemers veelal vanuit het buitenland om toelating zullen vragen en daarom nog niet zijn aan te merken als burgers in de zin van bedoelde toetsing. Ter afdoening van de aanvragen om toelating zullen leges worden geheven die de behandelkosten van de IND voor een gedeelte zullen dekken. De betreffende legesbedragen zullen worden vastgesteld bij ministeriële regeling.

De toename van de nalevingskosten voor de IND zal, gelet op de te verwachten aantallen, eveneens verwaarloosbaar zijn.

2. Consultatieverslag toelatingsregeling startende buitenlandse ondernemers

Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft een ontwerp van dit besluit in de periode van 26 juni tot en met 24 juli 2014 opengesteld voor internetconsultatie. Doel van deze consultatie was burgers, bedrijven en branche te vragen naar hun zienswijze op het ontwerpbesluit. De internetconsultatie heeft zes reacties opgeleverd, waarvan drie openbaar. De ingediende reacties zijn overwegend afkomstig van organisaties die ervaring hebben met het begeleiden van startende ondernemers en van een advocatenkantoor. Er zijn uitsluitend opmerkingen gemaakt over de toelatingsregeling voor startende buitenlandse ondernemers. Het ontwerp is voor advies tevens voorgelegd aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), die op 23 juli 2014 advies heeft uitgebracht.

De volgende hoofdpunten komen naar voren, zowel in het advies van de ACVZ als in de internetconsultatie. Geadviseerd wordt om de toelatingsvoorwaarden te verduidelijken waar het gaat om de begrippen «innovativiteit», «betrouwbare begeleider» en «duurzame bestaansmiddelen». Voorts wordt in verschillende reacties opgeroepen tot een langere geldigheidsduur voor de verblijfsvergunning, waarbij de adviezen uiteenlopen van 1,5 tot 3 jaar. Ook is er veel aandacht voor het belang van een voortvarende procedure.

Naar aanleiding van de opmerkingen over verduidelijking van de toelatingsvoorwaarden is de nota van toelichting aangevuld. Zo is nader

ingegaan op de definitie van innovativiteit. De vereisten aan de betrouwbare begeleider, zoals het gunstige «track record» en hoe men een betrouwbare begeleider kan worden, zullen worden uitgewerkt en geconcretiseerd in de lagere regelgeving. Hetzelfde geldt voor de vereisten inzake de duurzame bestaansmiddelen en de leges, zoals ook bij andere verblijfsdoelen de bestaansmiddelen en het legesvereiste zijn uitgewerkt in lagere regelgeving (artikel 3.19–3.24a VV 2000 en artikel 3.34–3.34k VV 2000).

Het advies om de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning te verlengen, is niet overgenomen. De noodzaak om een verblijfsvergunning voor startende ondernemers in het leven te roepen is vooral gelegen in het ontbreken van een zogenaamde «overbruggingsperiode» of een voorbereidende periode. Het ontbreken van een ondernemingsplan en/of startkapitaal zorgt ervoor dat startende ondernemers niet in aanmerking komen voor de zelfstandigenregeling omdat niet voldoende punten worden behaald in het «puntenstelsel». Een periode van één jaar is voldoende om bijvoorbeeld marktonderzoek te doen, het ondernemingsplan op te stellen en investeerders te zoeken. Niet vereist is dat de onderneming na het eerste jaar al winstgevend is. Evenmin is vereist dat de onderneming na het eerste jaar al een vaste plaats in de markt heeft verworven. Het eerste jaar geeft de startende ondernemer de tijd de benodigde voorbereidingen te treffen om voldoende punten te halen in het puntenstelsel en van idee tot bedrijf te komen. In het puntenstelsel van de zelfstandigenregeling zijn in totaal 300 punten te behalen, waarvan ten minste 90 punten moeten zijn behaald. De verwachting is dat het puntenstelsel na het eerste jaar geen onoverkomelijke drempel vormt. Bij de evaluatie van de toelatingsregeling zal worden getoetst of deze verwachting is uitgekomen.

Het kabinet deelt het grote belang van een voortvarende procedure. Er wordt naar gestreefd om verblijfsaanvragen van buitenlandse startende ondernemers zo spoedig mogelijk af te handelen. Op welke manier dit vorm krijgt, bijvoorbeeld in de vorm van streeftermijnen, wordt uitgewerkt in de lagere regelgeving.

Tot slot is nog een aantal andere punten aan de orde gesteld. In reactie op de vraag waar de aanvraag wordt ingediend, kan worden gemeld dat wordt aangesloten bij de hoofdregels voor de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. In beginsel moet een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) worden ingediend in het land van herkomst of bestendig verblijf, tenzij de vreemdeling van deze eis is vrijgesteld. Indien de vreemdeling reeds een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd bezit en het verblijfsdoel wil wijzigen, geldt geen MVV-vereiste. Indien de vreemdeling een verblijfsvergunning asiel bezit, kan hij een beroep doen op de MVV-vrijstelling uit artikel 17, eerste lid, onder e, Vreemdelingenwet 2000.

Op de vraag of een vreemdeling die samen met anderen een start-up opricht in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning, is het antwoord dat alle personen in de start-up die zijn ingeschreven in het handelsregister, een verblijfsvergunning kunnen verkrijgen. Er geldt geen vereiste om een minimumpercentage van de aandelen te bezitten. In de lagere regelgeving wordt uitgewerkt dat de RVO toetst of de voorgestelde organisatievorm (het aantal personen) realistisch is en in verhouding staat tot het op de markt te brengen product of dienst.

In reactie op de vraag of een ondernemer tegelijkertijd zelfstandige kan zijn en kan werken op basis van een arbeidsovereenkomst, wordt opgemerkt dat de regels ter zake niet worden gewijzigd. Voor zover de vreemdeling geen arbeid als zelfstandige verricht, maar arbeid voor een werkgever, is in beginsel een tewerkstellingsvergunning vereist tenzij de vreemdeling zijn verblijfsdoel wijzigt naar «arbeid als kennismigrant». Aangezien de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor startende

ondernemers één jaar bedraagt, is het geëigend dat de vreemdeling zich concentreert op het oprichten van de onderneming.

Op de vraag of de «creative industry» ook onder de verblijfsregeling voor startende ondernemers kan worden gebracht, wordt opgemerkt dat het puntenstelsel op 1 augustus 2013 is aangepast, mede met het oog op deze groep (Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 24 juli 2013, nummer 409590, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (honderdentwintigste wijziging), Stcrt. 2013, 21696). Een vreemdeling die in de «creative industry» een onderneming wil starten en daarbij voldoet aan de voorwaarden, kan ook gebruikmaken van de onderhavige regeling.

Tot slot kan de vraag of een vergelijkend landenonderzoek is uitgevoerd, bevestigend worden beantwoord. Met name het Canadese systeem heeft ter inspiratie gediend.

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

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om ook een andere wijziging mee te nemen in dit besluit. Het betreft de algemene verplichting voor kort verblijvende vreemdelingen van buiten de EU om zich binnen drie dagen na binnenkomst in Nederland te melden (artikel 4.48 Vb 2000). Geconstateerd is dat deze aanmeldverplichting niet bijdraagt aan een effectief en efficiënt vreemdelingentoezicht. Ook de Europese Commissie heeft al eerder geconstateerd dat de (voor iedereen) verplichte meldplicht niet effectief blijkt waardoor veel landen deze bepaling niet toepassen. Om die reden is artikel 22 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst in 2013 gewijzigd,² zodat lidstaten niet langer verplicht zijn om een algemene meldplicht te hanteren. Het reeds bestaande artikel 4.26 Vb 2000 blijft de mogelijkheid bieden om, wanneer daartoe naar het oordeel van de ambtenaar belast met de grensbewaking – in het belang van het toezicht op vreemdelingen – gegronde reden bestaat, aan de vreemdeling een verplichting op te leggen om zich binnen drie dagen na binnenkomst bij de politie te melden. Vooruitlopend op de afschaffing van artikel 4.48 Vb 2000 wordt deze sinds 1 januari 2014 niet langer gehandhaafd. Om die reden wordt de meldplicht afgeschaft met terugwerkende kracht (artikel III).

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

² Verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) en van de Overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord, Verordeningen (EG) nr. 1683/95 en (EG) nr. 539/2001 van de Raad en Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2013, L 182).