

Vergaderjaar 2005–2006

**29 696**

## **Structurele duurzame economische groei**

**Nr. 3**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 mei 2006

Hierbij zend ik u een notitie waarin de nieuwe toelatingscriteria zijn neergelegd die ik vanaf heden zal hanteren bij de toetsing van toelatingsverzoeken van vreemdelingen die in Nederland een zelfstandige onderneming willen starten. Ten aanzien van deze verzoeken om toelating breng ik advies uit aan de Minister van Justitie.

De herformulering van de door mij te hanteren criteria vloeit voort uit de notitie «Kiezen voor groei» (Tweede Kamer 2003–2004, 29 696, nr. 1) waarin ik heb toegezegd te zullen bezien welke belemmeringen er zijn voor kennismigranten om zich als zelfstandige in Nederland te vestigen en op welke wijze die belemmeringen kunnen worden weggenomen.

Net als Nederlanders vormen immers ook migranten als zelfstandig ondernemer een bron van dynamiek. Zij kunnen zorgen voor groei en werkgelegenheid en aldus van grote waarde zijn voor de Nederlandse economie. Met de nieuwe criteria wordt een tweeledig doel bereikt: de toelatingsprocedure voor zelfstandige migranten wordt transparanter en objectiever, en er wordt een beter inzicht verkregen in de economische potentie van de zelfstandige migrant. Daarmee wordt mijns inziens een bijdrage geleverd aan het beleid van het Kabinet om de innovatiekracht van de Nederlandse economie te vergroten.

De Minister van Economische Zaken,  
L. J. Brinkhorst

## 1. Inleiding

In de notitie «Kiezen voor Groei» (Tweede Kamer 2003–2004, 29 696, nr. 1) kondigt het kabinet aan nieuw beleid te formuleren ten aanzien van de toelating van zelfstandige ondernemers van buiten de Europese Unie: *«Het kabinet zal bezien welke belemmeringen er zijn voor kennis-migranten om zich als zelfstandige in Nederland te vestigen en op welke wijze die belemmeringen kunnen worden weggenomen. Het zal bezien welke mogelijkheden er zijn om die kennismigranten als zelfstandige toe te laten die aan concrete en stringente criteria voldoen met betrekking tot bijvoorbeeld hun beroep, opleiding en/of werkervaring. In dit kader zal bijzondere aandacht worden besteed aan het toelaten van die kennis-migranten die als zelfstandige een positieve bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse kenniseconomie. Hierbij worden mogelijk nadelige effecten op de sociale zekerheid c.q. de verzorgingsstaat betrokken.»* Deze notitie geeft invulling aan bovenstaande toezegging van het kabinet.

Daarnaast blijkt in de praktijk dat de toets die wordt aangelegd alvorens zelfstandige migranten tot Nederland worden toegelaten niet meer beantwoordt aan de eisen van de tijd en daardoor een efficiënte uitvoering in de weg staat. In deze notitie wordt hier nader op ingegaan.

De notitie mondt uit in een schets van gemoderniseerde criteria, die recht doen aan de wens van de regering om de toelating van hooggekwalficeerde zelfstandige migranten te vergemakkelijken en die de knelpunten in de uitvoering oplossen.

## 2. Zelfstandig ondernemerschap

Zelfstandig ondernemerschap is het proces waarbij in een nieuwe of bestaande organisatie economische activiteit wordt gecreëerd en ontwikkeld. Ondernemerschap bestaat in iedere sector en soort onderneming. De term is van toepassing op zelfstandigen en ondernemingen van iedere grootte<sup>1</sup>. Het is de ondernemer die risico's neemt, die kapitaal, arbeid en technologie combineert en aanstuurt en die goederen en diensten produceert en op de markt brengt. Ondernemerschap is daarom van vitaal belang voor economische groei en werkgelegenheid. De overheid voert dan ook sinds jaar en dag een actief beleid om het aantal Nederlandse (startende) ondernemers te vergroten.

Daarnaast zouden ook buitenlandse bedrijven een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van de innovatiekracht van het bedrijfsleven, het versterken van de kenniseconomie en het creëren van werkgelegenheid. Het CPB heeft al eerder aangetoond dat hoogopgeleide migranten een positieve bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse economie<sup>2</sup>.

Hierbij passen ook de recent genomen maatregelen ter verruiming van de toelating van kennismigranten als *werknemer*. Het beleid met betrekking tot de arbeidsmigratie van werknemers is vraaggestuurd om te voorkomen dat vreemdelingen tot Nederland worden toegelaten die geen werk kunnen vinden dan wel lager geschoold werk gaan verrichten. Alleen als een werkgever een vacature heeft die niet met prioriteitsgenietend arbeidsaanbod vervuld kan worden, is het daarom toegestaan om een arbeidsmigrant van buiten de Europese Unie aan te trekken. Om buitenlandse *kenniswerkers* naar Nederland te kunnen laten komen, is vanaf 1 oktober 2004 het toelatingsbeleid versoepeld, in die zin dat migranten die naar Nederland komen om arbeid in loondienst te verrichten en een

<sup>1</sup> Zie hiervoor het Groenboek Ondernemerschap, COM (2002) 27 (II A iii). Deze definitie is eerder opgenomen in de Beleidsbrief Ondernemerschap (Ministerie van Economische (2003). *In actie voor ondernemers!*)

<sup>2</sup> CPB (2003). *Immigration and the Dutch Economy*.

bruto-inkomen vanaf € 45 000 verdienen (€ 32 600 indien jonger dan 30 jaar), komen in aanmerking voor een verkorte procedure.

Vreemdelingen die naar Nederland komen om zich als *zelfstandige* te vestigen, vallen buiten de scope van deze nieuwe regeling. Omdat zij geen werkgever hebben, is een vraaggestuurd beleid niet mogelijk.

### **3. Huidig beleid t.a.v. zelfstandigen die zich in Nederland willen vestigen**

Zelfstandigen van binnen de EU-25 hebben recht op een behandeling die niet minder gunstig is dan de behandeling van Nederlanders indien zij economische activiteiten anders dan in loondienst in Nederland gaan verrichten. Daarnaast heeft de EU *Europa-overeenkomsten* gesloten met Roemenië en Bulgarije; vreemdelingen uit deze landen hoeven alleen te voldoen aan de algemene voorwaarden voor toelating als zelfstandig ondernemer.

Voor het toelaten van zelfstandigen uit *de overige landen* geldt een restrictief toelatingsbeleid<sup>1</sup>. De Centrale Dienst voor In- en Uitvoer (CDIU) adviseert, namens het Ministerie van Economische Zaken, de IND over de mate waarin dit het geval is bij vreemdelingen die zich als zelfstandige in economische zin willen vestigen. De CDIU is officieel onderdeel van het ministerie van Financiën, maar hanteert bij zijn advisering criteria die in 1992 zijn opgesteld door het ministerie van Economische Zaken<sup>2</sup>.

Eerste criterium bij beoordeling van het belang van zelfstandigen in economische zin is de leeftijd. Alleen aanvragen van vreemdelingen die jonger zijn dan 60 jaar kunnen worden gehonoreerd. Als aan dit criterium is voldaan, komen de volgende 3 vragen aan de orde:

1. *Wordt met de bedrijfsactiviteiten als zodanig een Nederlands economisch belang gediend?* Criteria hiervoor zijn dat de activiteit duidelijk innovatieve waarde heeft en dat de activiteit niet concurrentieverstorend is («afbreuk aan gezonde marktconcurrentie»).
2. *Kan een Nederlander of een vreemdeling met een geldige verblijfstitel de beoogde functie vervullen?* Als toelichting hierop is aangegeven dat «slechts bij zeer gespecialiseerde functies, waarvoor in Nederland de opleiding c.q. de kennis ontbreekt, kan het nodig zijn dat daartoe iemand uit het buitenland wordt aangetrokken.» Verder is van belang dat de vreemdeling beschikt over de vereiste kennis, ervaring en/of vakdiploma's.
3. *Kan de vreemdeling door middel van het uitoefenen van zijn activiteiten voorzien in voldoende middelen van bestaan?*

Naast deze specifieke voorwaarden moet de vreemdeling die als zelfstandige Nederland betreedt, voldoen aan de algemene voorwaarden voor verblijf (o.a. geldig paspoort, geen strafblad, ziektekostenverzekering). Ook gelden de normale voorwaarden voor oprichting van een bedrijf zoals deze voor een Nederlander gelden.

Voor bepaalde ondernemingen wordt sowieso geen verblijfsvergunning verleend, aangezien is vastgesteld dat hier nooit een wezenlijk Nederlands belang mee wordt gediend, terwijl Nederland zonder beperkende regels wel een aanzuigende werking op deze ondernemingen zou houden. Het gaat hier om Islamitische slagerijen, Turkse en Marokkaanse bakkerijen en winkels in deegspecialiteiten, confectieateliers, handel in textiel en handel in ongeregelde goederen. Hieronder vallen ook enkele horecabedrijven. Daarnaast gelden bij de overige horecabedrijven normen ten aanzien van een maximaal aantal restaurants per gemeente. Ook voor het verrichten

<sup>1</sup> Enkele aanvullende afspraken zijn dat met Turkije een associatieverdrag is gesloten, waarin staat dat geen nieuwe beperkingen mogen worden opgenomen (in vergelijking met 1973) met betrekking tot de vrijheid van vestiging en verrichten van diensten (stand still bepaling). Met de VS is een vriendschapsverdrag gesloten. Op basis hiervan mogen Amerikanen een bedrijf ontwikkelen of leiden waarin zij een aanzienlijk kapitaal hebben belegd. Dit verdrag heeft geen betrekking op uitvoering van vrije beroepen.

<sup>2</sup> «Adviseringsbeleid ten aanzien van vreemdelingen die zich als zelfstandige in economische zin willen vestigen». Brief van het ministerie van Economische Zaken d.d. 4 november 1992, nr. DMO/DCM/AM 92 081 647.

van arbeid die geheel of gedeeltelijk uit seksuele handelingen bestaat (prostitutie) wordt geen verblijfsvergunning verleend.

#### 4. Feiten en cijfers

In 2003 zijn in Nederland in totaal 54 duizend nieuwe bedrijven gestart. Hiermee werden in totaal zo'n 116 duizend banen geschapen<sup>1</sup>. In internationaal perspectief is het aantal ondernemers in Nederland vrij gemiddeld, vergeleken met de ons omringende landen (Duitsland, Frankrijk, België). Het aandeel mensen dat een jong bedrijf runt of denkt er een te gaan starten is 4,6%. In de VS is dit meer dan 10%<sup>2</sup>.

Het aantal zelfstandigen dat een aanvraag doet van buiten de EU-15 is maar een fractie van deze starters. Over de periode van 2001 t/m mei 2005 zijn volgens opgave van de IND in totaal 599 aanvragen voor toelating als zelfstandig ondernemer ontvangen. Daarvan werden er 108 ingewilligd. De meeste aanvragen waren afkomstig vanuit Polen, Australië, Turkije en Bulgarije. Het gaat hierbij met name om aanvragen voor zelfstandig ondernemerschap in de zakelijke dienstverlening, culturele instellingen en de groothandel. Van de ingewilligde aanvragen waren de meeste Amerikaans, Roemeens en Pools.

Door de toetreding van de tien nieuwe lidstaten zal naar verwachting het aantal aanvragen afnemen. In 2003 was ca. 20% van de aanvragen afkomstig uit deze nieuwe lidstaten. Van alle via de CDIU *toegelaten* zelfstandigen was zelfs 40% afkomstig uit de nieuwe lidstaten.

#### 5. Beleid in andere landen

Via de ambassades ter plaatse is in een aantal landen gekeken hoe aldaar de toelating van immigranten die een onderneming willen starten is geregeld. Het resultaat is neergelegd in bijlage 1.<sup>3</sup>

Het meest valt op dat in de onderzochte landen de insteek die men kiest veelal een andere is dan de Nederlandse: niet het weren van vreemdelingen staat voorop, maar het aantrekken van migranten die een bijdrage kunnen leveren aan economie, welvaart en werkgelegenheid. Een aantal landen (Canada, Australië) spreken dit ook uitdrukkelijk uit op hun website. Net als Nederland is voor alle onderzochte landen hun nationaal belang leidend. Dit wordt echter anders ingevuld: de toets of een ingezetene van dat land met een geldige verblijfstitel de functie ook zou kunnen vervullen wordt nergens gehanteerd. In het algemeen worden investeerders, ondernemers en zelfstandigen toegelaten indien zij kapitaal inbrengen en voor werkgelegenheid zorgen. Meestal worden eisen gesteld ten aanzien van het minimum te investeren bedrag, de tijdspanne waarbinnen de onderneming moet functioneren en het aantal arbeidsplaatsen dat moet zijn gecreëerd. Verder stellen de meeste landen ook de eis dat men voor zichzelf en zijn familie moet kunnen zorgen.

Opvallend is dat er nergens onderscheid wordt gemaakt tussen innovatieve en andere zelfstandigen. Wel genieten veelal personen met bijzondere kwaliteiten of talenten een voorkeursbehandeling. Verder valt op dat de categorie investeerders, in tegenstelling tot in Nederland, meestal uitdrukkelijk wordt gerekend tot de doelgroep. Zelfstandigen, ondernemers en investeerders worden veelal op gelijke voet verwelkomd omdat zij goed zijn voor economische groei en werkgelegenheid.

In het algemeen moet degene die het visum verzoekt bewijzen dat hij aan de gestelde voorwaarden voldoet of zal voldoen. Daartoe wordt hij onderworpen aan meer of minder zware bureaucratische procedures. In drie

<sup>1</sup> Kamer van Koophandel (2004). *Bedrijvendynamiek 2003*, persbericht n.a.v. deze publicatie te vinden op <http://www.kvk.nl/artikel/artikel.asp?artikelID=46675&SectieID=58>.

<sup>2</sup> Ministerie van Economische Zaken (2003). *In actie voor ondernemers!*

<sup>3</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

landen is sprake van een puntensysteem (Australië, Canada, Verenigd Koninkrijk) dat is gebaseerd op een stel nauwkeurig uitgewerkte criteria. De gehanteerde criteria zijn meestal vrij concreet en meetbaar. Ook in landen zonder puntensysteem worden deze criteria gebruikt. Moeilijk te hanteren criteria zoals het Nederlandse «innovatieve waarde» werden niet aangetroffen.

## 6. Risico's toelating zelfstandigen

Naast de positieve effecten zijn er ook risico's verbonden aan de toelating van zelfstandige migranten. Deze bevinden zich met name op de twee navolgende gebieden:

### a) recht op bijstand

Gemiddeld is na 2 jaar 20% van de startende bedrijven weer beëindigd<sup>1</sup>. Hierdoor kunnen zelfstandigen in theorie al snel terecht komen in de bijstand. EU-onderdanen hebben recht op bijstand waarbij gelijkstelling plaatsvindt met een Nederlander. Vreemdelingen van buiten de EU die op andere gronden dan asiel zijn toegelaten tot Nederland (w.o. zelfstandigen) krijgen een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Een beroep op de bijstand gedurende minimaal de eerste vijf jaar kan gevolgen hebben voor het verblijfsrecht. De verblijfsvergunning kan worden ingetrokken waardoor het recht op bijstand vervalt. Aldus is het gevaar in theorie beperkt dat gedurende de eerste vijf jaar van verblijf de vreemdeling een beroep zal doen op de bijstand. Een vereiste is echter wel dat Gemeentelijke Sociale Diensten aan de IND melden als een vreemdeling een beroep doet op de bijstand, zodat de IND kan overgaan tot intrekking van de verblijfsvergunning.

Na een verblijf van minimaal vijf jaar op basis van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan de vreemdeling in aanmerking komen voor een vergunning voor onbepaalde tijd. Deze heeft dan gelijke rechten op bijstand als een nationale ingezetene.

### b) Illegaliteit

Het komt voor dat werknemers van buiten de EU zich ten onrechte voordoen als zelfstandigen, terwijl zij dit feitelijk niet zijn. Dit geldt met name voor landen waarmee (nog) geen vrij verkeer van werknemers is ingevoerd, terwijl zelfstandigen wel het recht hebben om in Nederland opdrachten aan te nemen. Risico hierbij is dat deze personen zonder tewerkstellingsvergunning en/of arbeidscontract aan de slag gaan als werknemer. Er is dan sprake van een schijnconstructie. Te denken valt aan illegale werknemers in de tuinbouw en de bouw die zich ten onrechte als zelfstandige zonder personeel voordoen. Dit veroorzaakt oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt met Nederlandse ingezetenen en heeft bovendien negatieve sociale/arbeidsvoorwaardelijke gevolgen.

Het kabinet heeft vorig jaar al extra maatregelen genomen om deze illegaliteit tegen te gaan. De maatregelen zijn opgenomen in de Illegalennota die 23 april 2004 naar de Kamer is verstuurd. Deze maken het voor werkgevers een stuk minder aantrekkelijk om illegalen in dienst te nemen. De vraag naar illegale arbeid zal hierdoor afnemen.

## 7. Knelpunten huidige beleid

De knelpunten die zich in de uitvoeringspraktijk voordoen vloeien voort uit het feit dat de toetsingscriteria zijn vastgesteld in een tijd dat de toestroom van vreemdelingen minder dan nu een maatschappelijk

<sup>1</sup> Kamer van Koophandel (2004). *Bedrijven-dynamiek 2003*, persbericht n.a.v. deze publicatie te vinden op <http://www.kvk.nl/artikel/artikel.asp?artikelID=46675&SectieID=58>. Het cijfermateriaal maakt geen onderscheid naar afkomst van de zelfstandigen.

probleem vormde. De bedoeling was toen vooral om concurrentievervalsing door toestroom van bepaalde typen bedrijfjes te voorkomen.

De knelpunten die zich nu voordoen zijn:

- a) *De toets of een Nederlander of een vreemdeling met een geldige verblijfstitel de beoogde functie kan vervullen*  
Zoals eerder aangegeven is de tewerkstellingsvergunningsplicht voor kennismigranten met een arbeidscontract vervallen. Bovendien vallen zij binnen een versnelde procedure. Voor kennismigranten die als zelfstandige Nederland willen binnenkomen is dit niet het geval. Zij zullen worden getoetst aan de vraag of er geen Nederlandse ingezetene dan wel vreemdeling met een geldige verblijfstitel in Nederland is die deze functie kan verrichten.

Dit onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen is onwenselijk gezien het feit dat een kennismigrant als zelfstandige – net als een werknemer – een positieve bijdrage kan leveren aan de kenniseconomie. Daarnaast is de vraag niet relevant: het gaat hier immers niet om een *functie* voor de vervulling waarvan kan worden gekeken naar een reservoir aan rechtsgeldig ingezetene werklozen. Een kennismigrant die als zelfstandige Nederland binnen komt verdringt niet een werkloze, maar *creëert* in veel gevallen juist werkgelegenheid. In het buitenland werd deze toets ook nergens aangetroffen.

- b) *Er bestaat geen concrete, toetsbare omschrijving van het begrip «duidelijk innovatieve waarde» bij de beoordeling of een bedrijfsactiviteit een Nederlands economisch belang dient.*  
In de huidige regels wordt geen nadere duiding gegeven aan het begrip «innovatieve waarde». Daarom is dit criterium in de praktijk moeilijk hanteerbaar en ongeschikt om een doelmatige en effectieve toelatingspraktijk van zelfstandige migranten te ontwikkelen.

Door deze knelpunten heeft het huidige beleid tot gevolg dat:

- bepaalde zelfstandigen die potentieel een bron van nieuwe dynamiek vormen en daardoor van grote waarde zijn voor de Nederlandse economie, geen toelating kunnen krijgen. Uit contacten met technische universiteiten komt naar voren dat dit bijvoorbeeld geldt voor buitenlandse promovendi die in Nederland een bedrijf willen starten. Verder kan worden gedacht aan personen met een hoge en/of schaarse opleiding en personen met bijzondere talenten zoals bijvoorbeeld kunstenaars. Het weren van deze vreemdelingen is niet in het Nederlandse belang. Zoals het buitenlandse onderzoek aantoonde worden zij in andere landen dan ook wel verwelkomd;
- de uitvoeringspraktijk zich moet behelpen met een set onheldere criteria. Daardoor ontstaat de situatie dat 85% van de verzoeken om toelating als zelfstandige wordt afgewezen, terwijl van diegenen die wel worden toegelaten onzeker is of dat terecht is;
- voor potentiële migranten onhelder is of zij aan de criteria zouden kunnen voldoen, waardoor enerzijds een onnodige toestroom kan ontstaan en anderzijds potentiële migranten besluiten het maar niet te proberen;
- de beslissingen van de IND en de adviezen van de CDIU niet in alle gevallen de toetsing door de rechter kunnen doorstaan.

## **8. Nieuwe criteria**

Doel van de nieuwe criteria is de belemmeringen voor migranten die in Nederland als zelfstandige aan de slag willen weg te nemen zonder dat dit nadelige gevolgen met zich meebrengt voor de sociale zekerheid c.q. verzorgingsstaat. Er wordt een objectieve en transparante toelatingsprocedure gehanteerd. Dit impliceert dat het beleid hoog gekwalificeerde

zelfstandigen met een toegevoegde waarde aantrekt en oneigenlijke kandidaten ontmoedigt.

Zelfstandigen zullen niet langer worden getoetst aan het criterium of een Nederlander of vreemdeling met een geldige verblijfstitel hetzelfde werk zou kunnen vervullen. Ook wordt een puntensysteem ingesteld. Een dergelijk systeem maakt aan de ene kant snelle en on dubbelzinnige beoordeling van aanvragen door de uitvoerende organisatie mogelijk. Aan de andere kant is het voor potentiële immigranten eenvoudig om vast te stellen of ze als zelfstandige in aanmerking kunnen komen voor een Nederlandse verblijfsvergunning.

Naast een aantal basiseisen ter voorkoming van illegaliteit en criminaliteit zijn criteria geformuleerd aan de hand waarvan kan worden bepaald of de activiteit voldoende innovatief is en toegevoegde waarde creëert voor de Nederlandse economie.

#### a) *Basiseisen*

- *Belang in de onderneming.* De aanvrager moet tenminste een belang van 5% van het eigen vermogen van de in Nederland ingeschreven onderneming hebben.
- *Zelfvoorziening.* Aanvrager moet zonder beroep op de publieke kas kunnen voorzien in levensonderhoud voor zichzelf en voor degenen die van hem afhankelijk zijn.
- *Herkomst financieringsbronnen.* Aanvrager moet kunnen aantonen dat zijn financieringsbron van legale afkomst is.
- *Overig:* huidige criteria t.a.v. geldig paspoort, ziektekostenverzekering, geen tbc en geen strafblad.

#### b) *Puntensysteem*

In de kennismigrantenregeling voor *werknemers* is het begrip «innovatieve waarde» geconcretiseerd door middel van een inkomensgrens. Boven deze inkomensgrens wordt verondersteld dat migranten een innovatieve waarde hebben dan wel bijdragen aan een versterking van de Nederlandse kenniseconomie. Voor een zelfstandige is een inkomenseis niet mogelijk. Wel is het mogelijk de zelfstandige te beoordelen op meerdere criteria. Deze kan dan punten verdienen op basis van een aantal elementen die indirect aangeven welke waarde de zelfstandige kan hebben voor de Nederlandse kenniseconomie en hoe groot het risico is dat hij een beroep op de sociale zekerheid zal doen. Als de zelfstandige voldoende punten verzamelt, kan deze worden toegelaten. Dan is namelijk de innovatieve waarde van de activiteit gewaarborgd. De Britse «Highly Skilled Migrants Programme» en «Innovator Scheme» zijn voorbeelden van een dergelijk puntensysteem.

De zelfstandige dient zowel ten aanzien van zijn persoonlijke eigenschappen, als op het vlak van het ondernemingsplan, als met betrekking tot de toegevoegde waarde van zijn activiteiten voor de Nederlandse economie een minimumaantal punten te scoren. Binnen deze hoofdcategorieën is compensatie mogelijk: zo is een gebrek aan opleiding bijvoorbeeld te compenseren door veel ondernemerservaring. Punten worden toegekend op basis van de volgende criteria:

- *Persoonlijke eigenschappen zelfstandige:* kwalificaties en opleiding, kennis van de Nederlandse of Engelse taal ondernemings- of managementervaring, werk- of onderzoekservaring in het betreffende veld en ervaring in Nederland of met het exporteren naar Nederland. Getoetst wordt welke met succes afgeronde opleidingen betrokkene

heeft genoten, hoeveel ervaring hij heeft als ondernemer, hoe hoog zijn inkomen was, etc.

- *Ondernemingsplan*: beschikbaar opstartkapitaal, referenties (technisch / commercieel) en verricht marktonderzoek. Hierbij zou ook kunnen worden getoetst hoeveel eigen vermogen betrokkene na toelating in de nieuwe onderneming zou willen steken.
- *Toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie*: gecreëerd aantal arbeidsplaatsen, aantal afgestudeerden in dienst, gebruikmaking van hoogwaardige technologie, intellectuele eigendomsrechten benut in onderneming en investeringen in R&D.

Als een aanvraag aan alle voorwaarden voldoet, krijgt de aanvrager in beginsel een vergunning voor 1 jaar om als zelfstandige in Nederland te werken. Indien de zelfstandige in deze periode voor zichzelf en zijn familie zonder beroep op de openbare kas heeft kunnen voorzien in zijn levensonderhoud, zijn onderneming blijft voortbestaan en hij kan aantonen dat hij tenminste voor 5% eigenaar is, dan wordt zijn verblijfsvergunning na 1 jaar met 1 jaar verlengd. Na 5 jaar kan hij in aanmerking komen voor een permanente verblijfsvergunning. Tussentijds dient een hertoetsing plaats te vinden.

#### Schematische weergave puntensysteem

criterium	Toetsing	Punten (maximaal)
<i>Persoonlijke ervaring</i> (minimaal 30 pnt.)	– opleiding	35
	– ondernemerschapservaring	35
	– werkervaring	10
	– inkomen	10
	– ervaring met Nederland	10
<i>Ondernemingsplan</i> (minimaal 30 pnt.)	– marktpotentie	30
	– organisatie	20
	– financiering	50
<i>Toegevoegde waarde voor Nederland</i> (minimaal 30 pnt.)	– innovativiteit	20
	– arbeidscreatie	40
	– investeringen	40

Voor de verdere uitwerking en toelichting wordt verwezen naar bijlage 2.<sup>1</sup> Dit puntensysteem is gebaseerd op een advies van Senter/Novem.

## 9. Uitvoering en Handhaving

### *Uitvoering*

Toelating op basis van een puntensysteem vraagt om een zorgvuldige toetsing of de vreemdeling ook daadwerkelijk aan de voorwaarden voldoet en blijft voldoen. Bewijzen die de vreemdeling daarvoor aanlevert, zoals diploma's, gegevens over inkomen e.d., zullen dan ook nauwkeurig op juistheid en echtheid worden gecontroleerd. Deze bewijslast vormt in zichzelf al een waarborg tegen schijnconstructies of ongefundeerde toelatingsverzoeken. Als bij controle blijkt dat de zelfstandige niet (meer) aan de toelatingsvoorwaarden voldoet, zal de verblijfsvergunning moeten worden ingetrokken.

Bij de IND is uiteraard een ruime mate van ervaring en deskundigheid aanwezig op het gebied van de algemene beoordeling van toelatingsverzoeken. Voor de beoordeling van specifieke aspecten samenhangend met het zelfstandig ondernemerschap zal evenals nu advies worden ingewonnen bij de CDIU. De IND en de CDIU zullen in dit kader werkafspraken maken over de advisering door CDIU. CDIU zal in het advies inzichtelijk

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.



maken hoe men tot de waardering is gekomen waarop het advies is gebaseerd. Dit is met name van belang gegeven het feit dat het advies van het CDIU in de vreemdelingenrechtelijke procedure ter toetsing voorligt. Overigens zij vermeld dat binnen het Ministerie van Justitie het project «Reguliere toelating» voorstellen worden ontwikkeld voor de contouren van een modern migratiebeleid. Mede afhankelijk van de uitkomsten hiervan zal worden bezien of het onderdeel persoonlijke ervaring door de IND zal worden getoetst.

#### *Risico's*

Het is van belang om te voorkomen dat personen Nederland binnenkomen die niet van zins zijn als (innovatieve) zelfstandige aan de slag te gaan, maar een voorgenomen ondernemerschap als dekmantel gebruiken om in Nederland als werknemer illegaal aan de slag te gaan, een beroep te doen op de collectieve voorzieningen of criminele activiteiten te verrichten. Met de verscherpte regelgeving ten aanzien van illegalen en de huidige wetgeving op het gebied van de bijstand zijn deze risico's beperkt.

Het puntensysteem kan hier een positieve bijdrage leveren. Daardoor kan immers beter worden getoetst of de migrant daadwerkelijk de bedoeling heeft om als zelfstandige aan de slag te gaan. Vreemdelingen die onder valse vlag Nederland binnen willen komen om hier, al of niet illegaal, als werknemer aan de slag te gaan, criminele of staatsgevaarlijke activiteiten te verrichten of een bijstandsuitkering te vragen krijgen zo minder kans c.q. kan beter de toegang worden geweigerd. Zoals eerder gesteld kan van het nieuwe beleid een restrictieve werking uitgaan. Daarom is aannemelijk dat het beroep op de Bijstand of het aantal illegale vreemdelingen niet zal toenemen.

Voorts dienen er waarborgen te zijn dat de vreemdeling die eenmaal is toegelaten zich houdt aan de voorwaarden die aan zijn verblijfsvergunning zijn verbonden. Daartoe zal één van de voorwaarden zijn dat de vreemdeling in ieder geval in het kader van de jaarlijkse verlenging de verplichting wordt opgelegd om periodiek te rapporteren over de ontwikkeling van zijn bedrijf, onder overlegging van bewijsstukken. Deze stukken zullen dan door de CDIU worden getoetst. Deze toets door de CDIU in het kader van controle of verlenging van de verblijfsvergunning zal ter beschikking worden gesteld aan de relevante handhavende partijen. Mocht blijken dat de vreemdeling de wet overtreedt, dan zullen daarvoor, evenals bij andere vreemdelingen, de geëigende controlerende diensten worden ingeschakeld, zoals daar zijn de Arbeidsinspectie bij het in dienst hebben van illegale werknemers, de politie of de Economische Controledienst bij criminele activiteiten, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst bij lidmaatschap van een terroristische organisatie, e.d.

De betrokken diensten rapporteren aan de IND over hun bevindingen. Op basis van deze informatie kan de IND besluiten de verblijfsvergunning in te trekken. De betrokken departementen zullen in overleg met de uitvoerende diensten een handavingsplan uitwerken, waarin de betrokkenheid van deze diensten wordt geëxpliciteerd.

#### *Evaluatie*

Een jaar na de invoering zal worden bezien hoe het puntensysteem in de praktijk uitwerkt. Daarbij zal ook worden gelet op de hier beschreven risico's.

## 10. Conclusie

Migranten die als zelfstandige Nederland binnen komen, kunnen bijdragen aan een versterking van de Nederlandse innovatiekracht en kenniseconomie en kunnen werkgelegenheid creëren. Idealiter zouden zelfstandigen zo moeten worden toegelaten dat deze voordelen optimaal benut worden en de risico's voor de sociale zekerheid afdoende worden afgedekt. In deze notitie worden daarvoor knelpunten geanalyseerd en oplossingen aangedragen.

Gekozen wordt voor een puntensysteem waarmee de toegevoegde waarde, en daarmee de bijdrage aan de Nederlandse economie, kan worden getoetst aan de hand van concrete criteria. De toets op het prioriteitsgenietend aanbod vervalt. Als de innovatieve en toegevoegde waarde van een activiteit vaststaat, is het niet relevant of hiervoor in theorie ook een nationale ingezetene gevonden kan worden die deze activiteit kan verrichten.

Centraal staat dat de criteria voor zelfstandigen die zich in Nederland willen vestigen helder en transparant zijn. Daarnaast is vanzelfsprekend cruciaal dat de invulling zodanig is dat het aantal zelfstandigen dat een bijdrage levert aan de Nederlandse economie toeneemt zonder dat zij een extra financieel risico vormen voor de Nederlandse verzorgingsstaat.

### A: Persoonlijke ervaring (Minimum score 30 punten)

criterium	Punten	Controle	Opmerking
<i>Opleiding</i> (max. 35 punten)	PhD (Doctor)	30	Bewijs succesvolle afronding (diploma) vereist
	Master (bijv. MBA)	25	
	Bachelor (Hoge-School etc.)	20	
	MBO	10	
	Technische Studies (master of science)	10	Opleiding dient erkend te zijn door <i>Nuffic</i>
<i>Ondernemerschapservaring</i> (max. 35 punten)	<i>0 tot 35 punten</i>		Werkgever referenties schriftelijk aantonen
	Positieve indicatoren:		
	– oprichter/eigenaar onderneming		
	– lid directie onderneming		
	Minder punten indien:		Ondernemers dienen schriftelijke bewijzen te overleggen (bijv. jaarrekeningen, bewijzen van rol in onderneming etc.)
	– ervaring niet relevant is voor gewenste onderneming		«Hardheid» bewijsmateriaal dient buiten twijfel te zijn voor een positieve score
	– slechts marginale betrokkenheid bij onderneming		
<i>Werkervaring</i> (max. 10 punten)	<i>Bachelor/academisch</i>		Werkgever referenties schriftelijk aantonen
	0-2 jaar	1	
	2-5 jaar	3	
	>5 jaar	6	
	<i>Seniorniveau</i>		
	0-2 jaar	3	
	2-5 jaar	6	
	> 5 jaar	9	
	<i>Specialistische functie</i>		
	0-2 jaar	5	
2-5 jaar	7		
> 5 jaar	10		
<i>Inkomen</i> (max. 10 punten)	Bruto inkomen over 12 maanden vooraf gaand aan aanvraag:		Als bewijs kunnen dienen: – (loon)belastingaanslagen – Jaarrekening – Jaaropgave
	vanaf € 45 000	5	
	vanaf € 60 000	7	
	vanaf € 75 000	10	
			Alleen inkomsten gerelateerd aan activiteiten in CV; bedragen zijn gerelateerd aan Nederlandse inkomens, er moet internationale vergelijking worden gemaakt

criterium	Punten	Controle	Opmerking
<i>Ervaring met Nederland</i> (max. 10 punten)	<i>0 tot 10 punten</i> Positieve indicatoren: – referenties potentiële klanten of opdrachtgevers – referenties Nederlandse (handels) partners – in Nederland gevolgd opleiding of afgerond proefschrift	Alleen schriftelijke bewijzen	«Hardheid» bewijsmateriaal dient buiten twijfel te zijn; Familie, bezoek of vakantie in Nederland geen punten

#### **B: Ondernemingsplan (minimum score 30 punten)**

criterium	Punten	Controle	Opmerking	
<i>Marktpotentie</i> (max. 30 punten)	<i>Marktanalyse: max.</i> – marktonderzoek – potentiële klanten – concurrenten – toetredingsbarrières – samenwerking – risico's <i>Product/dienst: max.</i> – kenmerken – toepassing – behoefte – unique selling points – marketing/promotie <i>Prijs: max.</i> Duidelijke prijsopbouw met alle kosten daarin verdisconteerd	10 5 5	Zo veel mogelijk schriftelijke bewijzen (patenten, referenties etc.)  5	Aannemelijk dient te worden dat product of dienst tegen gewenste prijs in Nederland verkocht kan worden
<i>Organisatie</i> (max. 20 punten)	<i>0 tot 20 punten</i> Beoordeling of voorgestelde structuur, competenties, kennis en vaardigheden passend zijn voor product of dienst	Zo veel mogelijk schriftelijke bewijzen	Bij schriftelijke bewijzen meer punten dan bij ontbreken daarvan	
<i>Financiering</i> (max. 50 punten)	<i>Solvabiliteit (verhouding eigen vermogen- totaal vermogen)</i> 20% – 35% 35% – 50% 50% – > <i>Omzet</i> tot € 75 000 tot € 125 000 tot € 500 000 hoger <i>Liquiditeitsprognose (gunstige verwachting gedurende):</i> het eerste jaar de eerste 2 jaren de eerste 3 jaren	5 10 15 5 10 15 30 5 8 10	Zo veel mogelijk schriftelijk aantonen; documenten moeten zijn goed gekeurd door onafhankelijke deskundige (bijv. bij financiering door een Nederlandse bank)  NB: indien financiering door een Nederlandse bank is verleend kan zonder verdere controle 50 punten worden gegeven	

**C: Toegevoegde waarde voor Nederland (minimum score 30 punten)**

criterium	Punten	Controle	Opmerking
<i>Innovativiteit</i> (max. 20 punten)	<i>0 tot 20 punten</i> 2 criteria: – is product/dienst nieuw voor Nederlandse markt? – is sprake van nieuwe technologie bij productie, distributie, marketing?	Zo veel mogelijk schriftelijke bewijzen	Bij schriftelijke bewijzen meer punten dan bij ontbreken daarvan
<i>Arbeidscreatie</i> (max. 40 punten)	Aantal arbeidsplaatsen (excl. Aanvrager): 0,5 – 2 fte 2 – 5 fte 5 – 10 fte > 10 fte Bij hoogwaardige arbeidsplaatsen (> € 45 000): 1 – 3 fte 3 – 6 fte > 6 fte	10 20 30 40 20 30 40	Aantal en aard van te realiseren arbeidsplaatsen moet blijken uit ondernemingsplan          De arbeidsplaatsen moeten binnen 1,5 jaar zijn gerealiseerd
<i>Investeringen</i> (max. 40 punten)	Materiële en immateriële vaste activa: € 50 – 100 000 € 100 – 500 000 € 500 – 1 mil. > € 1 mil.	10 20 30 40	Hoogte van investeringen moet blijken uit ondernemingsplan    De investeringen moeten binnen .. jaar zijn gerealiseerd