



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Tussentijdse evaluatie pilot essentieel startup personeel

Datum Oktober 2023
Status Definitief

Colofon

Titel	Tussentijdse evaluatie pilot essentieel startup personeel
Status	Definitief
Auteurs	Afdeling Onderzoek & Analyse
Contact	INDOA@ind.nl Ministerie van Justitie en Veiligheid Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Rijnstraat 8 2515 XP Den Haag Postbus 16275 2500 BG Den Haag

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
Afkortingenlijst.....	9
1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding onderzoek.....	10
1.2 Doelstelling	10
1.3 Vraagstelling.....	10
1.4 Reikwijdte	11
1.5 Onderzoeksmethode	11
1.6 Klankbordgroep.....	12
1.7 Opbouw van het rapport.....	13
2 De pilot essentieel startup personeel	14
2.1 Achtergrond van de regeling	14
2.2 Voorwaarden en toetsingskader van de pilot-verblijfsregeling	15
2.3 Regelgeving.....	16
3 Proces	18
4 Cijfers	19
4.1 Aanvragen, verlengingen en bezwaren	19
4.2 Advies RVO.....	20
4.3 Doorlooptijden	20
4.4 Kenmerken van startups	21
4.5 Kenmerken van essentieel startup personeel	22
5 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.....	23
5.1 Uitvoerbaarheid voor IND en RVO.....	23
5.1.1 IND	23
5.1.2 RVO	24
5.1.3 Positieve punten.....	25
5.1.4 Knelpunten	25
5.2 Uitvoerbaarheid voor de doelgroep	26
5.2.1 Onbekendheid met de regeling	26
5.2.2 Uitvoerbaarheid.....	27
5.3 Handhaafbaarheid	28
6 Implementatie randvoorwaarden en toetsing aannames	29
6.1 Randvoorwaarden	29
6.2 Aannames	32
7 Conclusie	33

Managementsamenvatting

Aanleiding

Per 1 juni 2021 is een vierjarige pilot gestart om een verblijfsregeling te creëren voor essentieel startup personeel. Met de pilot wil het kabinet een bijdrage leveren aan de Nederlandse kenniseconomie door startups beter in staat te stellen om personeel met hoogwaardige expertise en vaardigheden uit het buitenland aan te trekken en aan zich te binden.¹ De aannahme was dat de kennismigrantenregeling onvoldoende uitkomst bood voor startups omdat zij in de opstartfase van het bedrijf nog niet in staat zijn om het kennismigrantensalaris te betalen. Daarnaast zou het proces om als erkend referent aangemerkt te worden lastig zijn vanwege de financiële positie en duurt het proces te lang voor deze startende bedrijven. Bij de inwerkingtreding van de pilot is de Tweede Kamer (TK) geïnformeerd over een tussentijdse interne evaluatie (na twee jaar), waarbij de focus ligt op de uitvoerbaarheid en handhavingsrisico's, en een externe eindevaluatie (na vier jaar). In deze eindevaluatie zal de focus liggen op de mate waarin de verblijfsregeling effectief is in het bereiken van haar beleidsdoelen. De twee evaluatiemomenten zullen samen de basis vormen voor het besluit of de pilot omgezet wordt in staand beleid of niet. De afdeling Onderzoek & Analyse (O&A) van de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) voert in opdracht van het Directoraat-Generaal Migratie (DGM) de tussentijdse evaluatie uit.

Doel- en vraagstelling

Doel van de tussentijdse evaluatie is inzicht te geven in de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de pilot-verblijfsregeling voor essentieel startup personeel, voor zowel de doelgroep (startups en personeel) als de uitvoeringsorganisaties (IND en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)).

De hoofdvraag van de tussentijdse evaluatie luidt:

Is de verblijfsregeling voor essentieel startup personeel goed uitvoerbaar en handhaafbaar voor zowel de doelgroep als de uitvoering?

In dit onderzoek is 'uitvoerbaarheid' gedefinieerd als de mate waarin de regeling werkbaar ofwel toepasbaar is in werkprocessen en systemen, zowel voor degene die hem moet uitvoeren aan de kant van de overheid (IND en RVO) als voor de burgers en bedrijven (startups) die ermee geconfronteerd worden.

'Handhaafbaarheid' ziet in dit onderzoek op de vraag of de naleving van de regeling door burgers en bedrijven goed gecontroleerd kan worden, en of er adequate mogelijkheden zijn om op te treden als er overtredingen zijn.

Selectie van resultaten

Het proces

De IND neemt de aanvraag voor essentieel startup personeel in ontvangst en voert de compleetheidstoets uit. De RVO geeft aan de hand van het toetsingskader² een positief of negatief advies aan de IND, waarbij onder andere wordt ingegaan op innovativiteit, schaalbaarheid en financiering van de startup. Ook beoordeelt de RVO de essentiële medewerkersrol van het beoogde personeelslid en de wijze waarop de participatieregeling is ingericht. De IND neemt, met inachtneming van het RVO-advies, een beslissing op de aanvraag.

Aanvragen en doorlooptijd

¹ TK 2020-2021, referentie 2021-0000084499, 31 mei 2021, Pilot voor essentieel personeel van startups.

² Neergelegd in bijlage 8c van het Voorschrift Vreemdelingen (VV)

In totaal zijn er in de eerste twee jaar van de pilot ongeveer 90 zaken geregistreerd in het informatiesysteem van de IND, INDiGO. Het betrof 63 eerste aanvragen, 11 verlengingen, 13 bezwaren en <10 beroepen bij een rechtbank.

Wat betreft de eerste aanvragen:

- **Advies:** In ongeveer een derde van de zaken is geen advies gevraagd aan de RVO omdat op voorhand duidelijk was dat niet werd voldaan aan de vereisten. In twee derde van de zaken is wel advies gevraagd aan de RVO. Bijna driekwart van deze zaken ontving een positief advies van de RVO.
- **Afdoeningswijze:** Iets meer dan de helft (52%) van de reeds afgedane eerste aanvragen betreft een inwilliging.
- **Doorlooptijd:** De gemiddelde doorlooptijd van alle eerste aanvragen bedraagt ongeveer 9 weken. Indien in een zaak het advies van de RVO gevraagd is, bedraagt de totale doorlooptijd bijna 12 weken. De wettelijke beslistermijn (90 dagen) is bij 82% van de eerste aanvragen behaald. In de gevallen waarin dit niet gehaald werd, kwam dit vaak doordat de aanvrager aanvullende informatie moest aanleveren.

Wat betreft de verlengingen was de gemiddelde doorlooptijd 13 weken. Momenteel is de werkvoorraad bij RVN-verlengingen in het algemeen en daarmee de doorlooptijd langer dan gewenst. Wat betreft de bezwaren was de gemiddelde doorlooptijd 23 weken, terwijl in vrijwel geen enkele zaak advies gevraagd is. De verklaring ligt in het opvragen van aanvullende bewijsstukken.

Uitvoerbaarheid

De regeling is voor de IND en RVO in de kern uitvoerbaar. Echter gaat de complexiteit van de regeling met name aan de kant van de IND ten koste van de efficiëntie van werken. Daarnaast is er een kwetsbaarheid voor de uitvoerbaarheid van de regeling gesignaleerd: slechts een beperkt aantal IND-medewerkers hebben de voor de compleetheidstoets vereiste bedrijfseconomische kennis. Op dit moment heeft dat nog niet tot uitvoeringsproblemen geleid, maar bij een hoger aantal aanvragen of een wijziging van het personeelsbestand kan dit wel uitvoeringsproblemen opleveren.

De huidige regeling komt tegemoet aan een wervingsprobleem van startups, maar de complexe en strikte toetsing vooraf, in combinatie met de vereiste investeringen (in tijd en geld) is een knelpunt als het gaat om de uitvoering voor de doelgroep en het gebruik van de regeling. Door deze complexiteit bestaat momenteel het risico dat de doelgroep ongewenst en onbedoeld afziet van het gebruik van de pilot. Als een aantal vereisten aan de voorkant wordt verruimd, zou het gebruik van deze regeling vergroot kunnen worden.

Toezicht en handhaving door de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)

De Nederlandse Arbeidsinspectie werkt risicogericht: de capaciteit wordt daar ingezet waar de arbeidsrisico's het grootst zijn. De pilot voor essentieel personeel van startups valt niet onder het risicogericht toezicht. Dit betekent dat de Arbeidsinspectie niet actief toezicht houdt op deze doelgroep. De Arbeidsinspectie kan echter naar aanleiding van een melding of signaal reactief toezicht houden. Tot dusverre heeft de Arbeidsinspectie geen signalen of meldingen ontvangen die hebben geleid tot reactief toezicht. Feitelijke handhaving is dus nog niet aan de orde geweest.

Fijne samenwerking

Zowel medewerkers van de IND/RVN als van de RVO ervaren een zeer prettige samenwerking: de nauwe samenwerking en het kleine team maken dat beide partijen elkaar goed weten te vinden. De afwezigheid van protocollen en convenanten wordt door IND/RVN als prettig ervaren in vergelijking met andere samenwerkingspartners. De samenwerking is in wet- en regelgeving ingebed. Omdat de RVO momenteel

adviseert voor meerdere verblijfsregelingen, wordt de samenwerking per verblijfsregeling vormgegeven. De verwachting voor de toekomst is dat er wel een convenant nodig zal zijn om uniformiteit in de samenwerking en gegevensuitwisseling over de verschillende verblijfsregelingen te garanderen.

Kritiekpunten

Zowel de IND, de RVO als de doelgroep benoemen de complexiteit en toegankelijkheid van de regeling als een knelpunt.

Voor de IND leidt dit ertoe dat de IND-medewerkers onvoldoende expertise kunnen opbouwen en zich steeds opnieuw moeten inwerken bij het afhandelen van een nieuwe aanvraag. Voor de eindevaluatie wordt daarom geadviseerd om de kosten van uitvoering en de doeltreffendheid van de regeling naast elkaar te leggen. Daarnaast kan Klantcommunicatie van de IND door de complexiteit van de regeling vragen niet altijd beantwoorden en verwijst dan door naar de RVO. Dit is niet wenselijk omdat een uitvoeringsorganisatie zelf in staat zou moeten zijn om antwoord te kunnen geven op de gestelde vragen.

De RVO ervaart het complexe en strikte toetsingskader vóóraf als een knelpunt. Juist omdat het gaat om startups, die nog niet beschouwd kunnen worden als volwassen bedrijven.

Tussen de IND en de RVO worden de bewijsstukken met persoonsgegevens per mail gedeeld. Omdat beide organisaties behoren tot de Rijksoverheid, heeft de mail al enige beveiliging van de persoonsgegevens. In de *Data Protection Impact Assessment* (DPIA) van 2020 voor deze pilot is echter de voorkeur uitgesproken voor het gebruik van de Bestandenpostbus omdat gegevensuitwisseling op die manier (nog) beter beveiligd is. Momenteel kan een aanvraag voor de pilot-regeling enkel schriftelijk via de post ingediend worden. Door aansluiting te zoeken bij het proces van de kennismigrantenregeling, wordt met het digitaal indienen van de aanvraag tegemoet gekomen aan de wens van de aanvrager en zou het zakelijk portaal gebruikt kunnen worden voor het veilig delen van bewijsstukken met persoonsgegevens.

Conclusie

Voor de IND en RVO is de regeling in de kern uitvoerbaar, maar gaat de complexiteit van de regeling met name aan de kant van de IND ten koste van de efficiëntie van werken. Daarnaast is er een kwetsbaarheid voor de uitvoerbaarheid van de regeling gesignaleerd: slechts een beperkt aantal medewerkers heeft de voor de compleetheidstoets vereiste bedrijfseconomische kennis. Dit is een kwetsbaarheid voor de uitvoering voor het geval het aantal aanvragen zou toenemen.

De huidige regeling komt tegemoet aan een wervingsprobleem van startups, maar de complexe en strikte voorwaarden, in combinatie met de vereiste investeringen (in tijd en geld) is een knelpunt als het gaat om de uitvoering voor de doelgroep en het gebruik van de regeling. Door deze complexiteit bestaat momenteel het risico dat de doelgroep ongewenst en onbedoeld afziet van het gebruik van de pilot. Als een aantal vereisten aan de voorkant wordt verruimd, zou het gebruik van deze regeling vergroot kunnen worden. Gedurende de eerste twee jaar van de pilot was er geen aanleiding voor (re)actieve handhaving.

Zoals aan de Kamer toegezegd, zal in 2025 een externe eindevaluatie plaatsvinden. Dan zal de focus van het onderzoek liggen op de mate waarin de verblijfsregeling effectief is geweest in het bereiken van haar beleidsdoelen. Tijdens de tussenevaluatie is echter gebleken dat het niet mogelijk was om de (grootte van de) doelgroep in kaart brengen. Het gebrek aan kennis over de (potentiële) doelgroep kan de

eindevaluatie bemoeilijken. Het is dan ook raadzaam om de laatste jaren van de pilot beter zicht te krijgen op de doelgroep.

Afkortingenlijst

BIC	Business Information Centrum (IND)
BuWav	Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022
DMB	Directie Migratiebeleid (J&V)
DV	Directie Dienstverlening (IND)
EAUT	Ex-ante uitvoeringstoets
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
HIK	Handhavingsinformatieknoppunt (IND)
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
NLA	Nederlandse Arbeidsinspectie
J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid
RVN	Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND)
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SUA	Directie Strategie- en Uitvoeringsadvies (IND)
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TK	Tweede Kamer
Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc	Vreemdelingencirculaire 2000
Vv	Voorschrift Vreemdelingen 2000
Vw	Vreemdelingenwet 2000
Wav	Wet arbeid vreemdelingen

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Per 1 juni 2021 is een vierjarige pilot gestart om een verblijfsregeling te creëren voor essentieel startup personeel. Met de vier jaar durende pilot tracht het kabinet een bijdrage te leveren aan de Nederlandse kenniseconomie door startups beter in staat te stellen om personeel met hoogwaardige expertise en vaardigheden uit het buitenland aan te trekken en aan zich te binden.³ Bij de inwerkingtreding van de pilot is de Tweede Kamer (TK) geïnformeerd over een tussentijdse interne evaluatie (na twee jaar), waarbij de focus ligt op de uitvoerbaarheid en handavingsrisico's, en een externe eindevaluatie (na vier jaar), waarbij de focus zal liggen op de mate waarin de verblijfsregeling effectief is in het bereiken van haar beleidsdoelen. De twee evaluatiemomenten zullen samen de basis vormen voor het besluit of de pilot omgezet wordt in staand beleid of niet. De afdeling Onderzoek & Analyse (O&A) van de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) voert in opdracht van het Directoraat-Generaal Migratie (DGM) de interne tussentijdse evaluatie uit.

1.2 Doelstelling

Doel van de tussentijdse evaluatie is inzicht te geven in de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de pilot-verblijfsregeling voor essentieel startup personeel. In dit onderzoek is 'uitvoerbaarheid' gedefinieerd als de mate waarin de regeling werkbaar ofwel toepasbaar is, zowel voor degene die hem moet uitvoeren aan de kant van de overheid (IND en Rijkdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)) als voor de burgers, bedrijven en personeelsleden die ermee geconfronteerd worden.

'Handhaafbaarheid' ziet in dit onderzoek op de vraag of de naleving van de regeling door burgers en bedrijven goed gecontroleerd kan worden, en of er adequate mogelijkheden zijn om op te treden als er overtredingen zijn. Bij de handhaafbaarheid worden met name eventuele handavingsrisico's en eventuele handelingsperspectieven in kaart gebracht. Alvorens in werkingtreding van de pilot heeft de IND in januari 2020 een ex-ante uitvoeringstoets (EAUT) uitgevoerd. In de EAUT zijn de destijds verwachte uitvoeringsgevolgen in kaart gebracht. Deze tussenevaluatie beziet of aan de randvoorwaarden en aannames is voldaan.

Resultaten van deze tussenevaluatie kunnen gebruikt worden om de pilot te verbeteren en na de eindevaluatie te beoordelen of voortzetting van de pilot in staand beleid opportuun is.

1.3 Vraagstelling

De hoofdvraag in dit onderzoek is als volgt:

Is de verblijfsregeling voor essentieel startup personeel goed uitvoerbaar en handhaafbaar voor zowel de doelgroep als de uitvoering?

Deze onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. *Hoe pakt de verblijfsregeling voor essentieel startup personeel uit voor de startups en voor het aan te nemen personeel?*
 - a. *In hoeverre zijn er signalen die erop kunnen wijzen dat de verblijfsregeling niet werkt zoals bedoeld?*

- b. *Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten?*
- c. *Zijn er mogelijk (indirect) discriminerende aspecten?*
- 2. *Hoe wordt de verblijfsregeling in de praktijk uitgevoerd door de IND en de RVO?*
 - a. *Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?*
 - b. *In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de EAUT?⁴*
 - c. *Zijn de randvoorwaarden zoals benoemd in de EAUT geborgd?*
- 3. *Hoeveel aanvragen voor essentieel startup personeel zijn er ingediend sinds de invoering van de pilot?*
 - a. *Wat zijn de kenmerken (geslacht, leeftijd, nationaliteit, opleidingsrichting/-niveau) van deze personeelsleden?*
 - b. *Hoeveel startups waren betrokken bij deze aanvragen?*
 - i. *In welke branche zijn deze startups werkzaam?*
 - c. *Wat is de afdoening van de aanvragen voor essentieel startup personeel?*
 - i. *Welke rol heeft het advies van RVO daarbij gespeeld?*
 - ii. *Wat is de doorlooptijd van de afdoening van deze aanvragen?*
- 4. *Welke handhavingsrisico's worden er gesignaleerd?*
 - a. *Welke handelingsperspectieven zijn er om de handhavingsrisico's in te perken?*

1.4 Reikwijdte

In dit onderzoek staan zowel de uitvoerbaarheid voor de doelgroep (startups en personeel) als wel de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid voor de uitvoering (IND en RVO) centraal. Ook komt toezicht en handhaving door de Arbeidsinspectie kort aan bod.

De onderzoeksperiode omvat 1 juni 2021 tot en met 30 juni 2023, overeenkomstig de onderzoeksperiode van de cijfermatige analyse van dit onderzoek. In de interviews en enquête werden de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid sinds de invoering besproken.

1.5 Onderzoeksmethode

Deskresearch

In de eerste fase van het onderzoek heeft O&A *deskresearch* verricht om inzicht te krijgen in het oorspronkelijke doel van de pilot, hoe deze pilot is neergelegd in wet- en regelgeving en hoe de uitvoering van de pilot is vormgegeven. Op basis van beschikbare data en wetenschappelijke literatuur is het niet mogelijk gebleken om een eenduidige definitie van 'startup' te schetsen. Er kan daarom geen inschatting gegeven worden van het totaal aantal startups dat voor deze regeling in aanmerking zou kunnen komen. Het niet goed kennen van de (potentiële) doelgroep zal de eindevaluatie bemoeilijken.

Cijfermatige analyse

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 3 (zie hoofdstuk 4) is een kwantitatieve analyse gedaan. Hiervoor is een databestand afkomstig uit het datawarehouse van de IND opgevraagd bij het Business Informatie Centrum (BIC). Het uitgangspunt voor de kwantitatieve analyse zijn alle instroomgegevens op persoonsniveau van aanvragen voor essentieel startup personeel (kwalificatie 478) in de periode 1 juni 2021 t/m 30 juni 2023. Daarnaast is een databestand afkomstig van RVO opgevraagd met daarin gegevens over het adviesgedeelte van de RVO.

Enquête

Om tot een beter inzicht te komen van het gebruik van de verblijfsregeling door de doelgroep is een enquête verspreid.⁵ De enquête is verspreid via de LinkedIn pagina van de RVO en een nieuwsbrief van de RVO voor facilitators (bedrijven die Nederlandse startups begeleiden waarvan de eigenaren een verblijfsvergunning op basis van de startup regeling hebben). Daarnaast is de enquête uitgezet onder een groep erkend referenten en kennismigranten van het Team Klantinzicht van de IND om zo ook de doelgroep in kaart te krijgen die (mogelijk bewust) geen gebruik heeft gemaakt van deze regeling. Deze enquête bevroeg waarom startups en startup personeel wel of niet hebben besloten gebruik te maken van de pilot en welke ervaringen de aanvrager had tijdens het doen van de aanvraag. De enquête is opgesteld met het softwareprogramma Questback en in het Engels en Nederlands ter beschikking gesteld. Thema's in de enquête betroffen de (on)bekendheid met de regeling, wijze waarop de overheid bekendheid met de regeling onder de doelgroep kan genereren, de ervaring indien gebruik is gemaakt van de regeling, afwegingen waarom wel of geen gebruik is gemaakt van de regeling en de mate waarin de respondent verwacht om in de nabije toekomst gebruik te maken van de regeling. In totaal hebben 26 personen gereageerd op deze enquête. Een deel van de respondenten viel niet onder de doelgroep. Het aantal respondenten dat onder de doelgroep (startups en personeel) viel was 12.

Interviews

O&A heeft interviews afgenomen met de uitvoerende instanties om inzicht te krijgen in de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Er zijn twee medewerkers van de klantgroep zakelijk (IND/RVN/Zakelijk) geïnterviewd, één medewerker van het handavingsinformatieknooppunt (IND/DV/HH/HIK) en twee medewerkers van RVO. De NLA heeft schriftelijk input geleverd.

Om beter zicht te krijgen op hoe de pilot uitpakt voor de doelgroep, is naast de enquête een interview gehouden met twee werkgevers van startups die bekend zijn met deze pilot-verblijfsregeling. Dit zijn de respondenten die in de enquête hadden aangegeven benaderd te kunnen worden voor een interview.

Tijdens de interviews is ingegaan op het (beperkte) gebruik van de regeling, (de ervaringen met) het uitvoeringsproces, de samenwerking tussen de IND en de RVO, de handhaafbaarheid en het perspectief van de aanvrager.

1.6

Klankbordgroep

Voor de evaluatie werd een klankbordgroep (KBG) samengesteld. De KBG heeft bijgedragen aan de feitelijke juistheid van informatie in het onderzoek. Dit heeft zij gedaan door de onderzoekers te voorzien in relevante informatie en personen. Ook heeft de KBG meegelezen met het conceptrapport en hierover inhoudelijk advies gegeven. De onderzoekers hebben beoordeeld of gegeven advies en input meegenomen is. Tijdens het onderzoek is de klankbordgroep één maal bij elkaar gekomen om het conceptrapport te bespreken.

De volgende partijen namen deel aan de klankbordgroep:

- J&V/DGM/DMB
- IND/RVN/Zakelijk
- IND/SUA/RVN

⁵ Hierbij is vanwege de AVG geen gebruik gemaakt van contactgegevens uit INDiGO. Persoonsgegevens van de startups en de personeelsleden zijn immers verstrekt met het oog op de verblijfsaanvraag, niet voor onderzoeksdoeleinden.

- EZK/RVO
- SZW

1.7 Opbouw van het rapport

Het vervolg van dit rapport bestaat uit 5 hoofdstukken en een conclusie. Hoofdstuk 2 beziet de achtergrond van de regeling, inbedding in de regelgeving en het toetsingskader. Hoofdstuk 3 belicht vervolgens kort het aanvraagproces. Het vierde hoofdstuk benoemt cijfers en aantallen omtrent het gebruik van de pilot. In het vijfde hoofdstuk wordt de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid besproken. Hoofdstuk 6 richt zich tenslotte de op de implementatie van de randvoorwaarden, zoals gesteld in de EAUT.

2 De pilot essentieel startup personeel

In dit hoofdstuk wordt eerst de achtergrond van de pilot toegelicht. Vervolgens wordt de regelgeving toegelicht, met aandacht voor de voorwaarden, het toetsingskader en de te overleggen bewijsstukken.

2.1 Achtergrond van de regeling

In 2019 kondigde de toenmalige staatssecretaris van J&V, samen met de minister van SZW en de staatssecretaris van EZK, aan de mogelijkheden te onderzoeken om startups in Nederland beter in staat te stellen om internationaal talent aan te trekken. Dit in navolging van signalen uit verschillende hoeken⁶ dat jonge, innovatieve startups barrières ervaren bij het aantrekken van internationaal talent.⁷

Startende innovatieve bedrijven zijn van grote waarde voor de Nederlandse (kennis)economie vanwege de potentie om tot volwaardige, internationale bedrijven uit te groeien die bijdragen aan economische groei, innovatiekracht, werkgelegenheid en het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Voor deze bedrijven is het van belang in een korte periode marktaandeel te verwerven. Snelle groei is wezenlijk voor startende innovatieve ondernemingen om zich te kunnen positioneren in de markt en concurrerend te blijven. Om dit te bewerkstelligen is het voor startups essentieel om werknemers met specifieke expertise aan te trekken. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om medewerkers met voor de groei van de onderneming essentiële, vaak technische, vaardigheden en/of ervaring. De vraag naar dergelijk personeel is wereldwijd groot en structureel, maar het aanbod schaars.

De aanname was dat de kennismigrantenregeling onvoldoende uitkomst bood voor deze startups omdat zij in de opstartfase van het bedrijf nog niet in staat zijn om het kennismigrantensalaris te betalen. Daarnaast zou het proces om als erkend referent aangemerkt te worden lastig zijn vanwege de financiële positie en duurt het proces te lang duren voor deze startende bedrijven. Vanwege de financieringsstructuur, de verlieslatende operatie en het ontbreken van een trackrecord, kan een start-up vaak niet voldoen aan de financiële eisen die worden gesteld om erkend te worden als referent. In de praktijk krijgen medewerkers van een startup daardoor een (relatief laag) basissalaris en mogelijk een aandeel in het bedrijf via medewerkersparticipatie. De medewerkersparticipatie is een compensatie voor het lagere loon en heeft als doel om medewerkers aan het bedrijf te binden. Omdat de werknemer een deel van de onderneming heeft, is de verwachting dat werknemers minder snel de overstap maken naar een ander bedrijf omdat medewerkers de mogelijke waardevermeerdering in de onderneming niet mis willen lopen.

Met de pilot wordt een (tijdelijke) verblijfsregeling⁸ in het leven geroepen die het voor startups eenvoudiger moet maken om essentieel personeel in dienst te nemen. De IND beslist over de aanvraag voor het verrichten van arbeid als essentieel startup personeel. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), een agentschap van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), vervult hierbij een adviesrol ten aanzien van het innovatieve en schaalbare karakter van de onderneming, de essentiële meerwaarde van de werknemer en diens participatieregeling. De RVO

⁶ Vanuit het bedrijfsleven, het Nederlandse startup ecosysteem, rapport van City Deal Warm Welkom Talent en Regioplan-onderzoek naar de aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten.

⁷ TK 2018-2019, kenmerk 2575918, 1 juli 2019, "Verblijfsregeling voor essentieel personeel van startups".

⁸ Art. 3.31, lid 6 Vb jo. B5 2.1.6 Vc, jo. art. 3.20e VV jo. art.2.7 Buwav

Voettekst

beoordeelt alle startups die gebruik willen maken van deze verblijfsregeling aan de hand van een toetsingskader⁹ (zie 2.2).

Twee groepen aanvragers kunnen een vergunning onder deze regeling aanvragen:

- De startup/onderneming kan de aanvraag indienen voor het essentieel personeelslid.
- De vreemdeling (het essentiële personeelslid) kan de aanvraag voor zichzelf indienen.

Na het einde van de pilot (31 mei 2025) kunnen geen nieuwe aanvragen meer worden ingediend, tenzij aan de hand van de evaluaties besloten wordt om de regeling voort te zetten. Als de regeling na de pilot eindigt, dan is het wel mogelijk dat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, afhankelijk van het moment van afgifte, tot maximaal een jaar na afloop van de pilot doorloopt.

2.2

Voorwaarden en toetsingskader van de pilot-verblijfsregeling

Er is een aantal voorwaarden opgenomen in de wet- en regelgeving (zie 2.3) voor deze pilot-verblijfsregeling. Zo dient de juridische vorm een BV, NV of CV te zijn, mogen er op het moment van de aanvraag niet meer dan vijftien medewerkers op basis van een arbeidsovereenkomst in dienst zijn bij de startende onderneming,¹⁰ mogen er niet meer dan vijf personeelsleden op grond van deze verblijfsregeling in dienst zijn bij de startende onderneming,¹¹ dient er sprake te zijn van een startende en innovatieve onderneming met schaalbare bedrijfsactiviteiten¹², ontvangt de werknemer een minimum vastgesteld salaris dat gelijk is aan het verlaagd salariscriterium dat geldt voor kennismigranten die vanuit het 'zoekjaar hoogopgeleiden' een baan als kennismigrant vinden,¹³ en ontvangt de werknemer een medewerkersparticipatie in de onderneming^{14,15}. Deze elementen zijn uitgewerkt in het toetsingskader.

Omdat de IND als toelatingsorganisatie onvoldoende bedrijfseconomische kennis heeft, vraagt de IND een advies van de RVO. De RVO gebruikt het toetsingskader dat is neergelegd in bijlage 8c van het Voorschrift Vreemdelingen. Dit kader geeft ook handvatten voor de aanvrager voor de te overleggen bewijsstukken. Het toetsingskader bestaat uit de volgende onderdelen:

- **Voortoets:** als een van de oprichters van de startende onderneming ten tijde van de aanvraag een begeleidingsovereenkomst voor een startup verblijfsvergunning heeft of heeft gehad met een goedgekeurde deskundige begeleider (facilitator), wordt enkel de essentiële rol van het personeelslid en de overeenkomst getoetst. Er hoeft dan niet getoetst te worden aan de andere hieronder genoemde onderdelen (organisatie, groei en financiering).
- **Organisatie:** de onderneming dient ingeschreven te staan bij de Kamer van Koophandel (KvK), de juridische entiteit is een bv, cv of nv, de oprichter(s) moet(en) een actieve rol binnen de onderneming hebben (niet enkel aandeelhouder of financier), de competenties, kennis en vaardigheden binnen de onderneming zijn passend bij de groei-ambitie van de onderneming.
- **Groei:** de onderneming moet innovatief en schaalbaar zijn.

⁹ Bijlage 8c VV

¹⁰ B5 2.1.6 Vc

¹¹ Art. 2.7 lid 4 Buwav

¹² Art. 2.7 Buwav

¹³ Art 2.7 lid 1 onder a Buwav en TK 2018-2019, kenmerk 2575918, 1 juli 2019, "Verblijfsregeling voor essentieel personeel van startups".

¹⁴ Art. 2.7 lid 1 onder b Buwav

¹⁵ Art. 3.20e lid 1 VV: Het minimale percentage van de medewerkersparticipatie wordt vastgelegd bij ministeriële regeling, op dit moment is dat ten minste 1% van (certificaten van) aandelen of aandelenopties van de startende onderneming.

- **Financiering:** de onderneming is financieel betrouwbaar.
- **Overeenkomst tussen startende ondernemer en essentieel personeelslid:** waarin de aard van de werkzaamheden en de medewerkersparticipatie wordt toegelicht.

In het toetsingskader worden voorbeelden gegeven van bewijsstukken die overlegd dienen te worden om de voorwaarden uit het toetsingskader te onderbouwen:

- Inschrijvingsbewijs van de KvK
- Aandeelverhouding binnen de onderneming
- Onderbouwing van competenties, kennis en vaardigheden van oprichters, directie, bestuurders en het essentiële personeelslid (bv. door middel van CV's, diploma's en referenties)
- Bedrijfsdocumentatie (bv. ondernemingsplan) waaruit blijkt dat er sprake is van innovativiteit en schaalbaarheid en de manier waarop dit gerealiseerd gaat worden (inclusief de essentiële rol van het aan te trekken personeelslid). In bijlage 8c VV wordt uitgelegd wat onder innovativiteit wordt verstaan.
- Financiële betrouwbaarheid kan aangetoond worden met recente jaarrekeningen, BTW- en IB-beschikkingen of een financieringsovereenkomst van minimaal € 100.000 met een durfinvesteerder of een Nederlandse bank.
- Door beide partijen ondertekende arbeidsovereenkomst, participatieovereenkomst en indien aanwezig, participatieplan waarin de werkzaamheden worden beschreven die overeenkomen met de in de bedrijfsdocumentatie beschreven activiteiten, de vorm (aandelen, certificaten van aandelen en aandelenopties) de voorwaarden en de mate (minimaal 1%) van de medewerkersparticipatie is opgenomen.

De beoordeling van RVO ten aanzien van het startende en innovatieve karakter van de startup onderneming heeft een geldigheidsduur van drie jaar na afgifte van de eerste verblijfsvergunning. Dit betekent dat als de startende onderneming binnen deze geldigheidsduur van drie jaar een nieuwe aanvraag indient voor een 2^e, 3^e, 4^e of 5^e personeelslid, geen nieuwe beoordeling door RVO gemaakt hoeft te worden ten aanzien van het startende en innovatieve karakter van de onderneming. Dit geldt eveneens voor een verlenging binnen die drie jaar van de aanvraag van een reeds verleende verblijfsvergunning voor een essentieel personeelslid. De RVO beoordeelt in deze gevallen enkel de overeenkomst tussen de startende onderneming en het essentieel personeelslid en niet meer het startende en innovatieve karakter van de onderneming zelf.

2.3 Regelgeving

De pilot essentieel startup personeel is momenteel in de volgende regelgeving ingebed:

- Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (BuWav) 2022, artikel 2.7: Dit artikel creëert een uitzondering op het verbod als bedoeld in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Het artikel benoemt onder andere de belangrijkste punten van het toetsingskader: De medewerkersparticipatie, het minimumloon van de werknemer, het aantal werknemers in dienst bij de onderneming en de geldigheidsduur van het RVO advies
- Voorschrift vreemdelingen (VV) 2000, artikel 3.20e: Hier wordt gespecificeerd wat onder een geldige medewerkersparticipatie wordt verstaan.
- Voorschrift vreemdelingen (VV) 2000, bijlage 8c: Deze bijlage biedt het uitgewerkte toetsingskader, waarmee de IND en RVO kunnen beoordelen of een onderneming startend en innovatief is met schaalbare bedrijfsactiviteiten.

Ook wordt ingegaan op het karakter van de overeenkomst tussen de startende ondernemer en het essentiële personeelslid.

- Vreemdelingenbesluit (Vb) 2000, artikel 3.31: Dit artikel bepaalt dat een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan worden verleend aan een vreemdeling als is voldaan aan het gestelde in artikel 2.7 (BuWav) tenzij een afwijzingsgrond uit artikel 16 van de Vreemdelingenwet (Vw) 2000 van toepassing is.
- Vreemdelingencirculaire (Vc) 2000 (B5), artikel 2.1.6: Hier wordt gespecificeerd dat binnen het kader van de pilot essentieel startup personeel een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan worden verstrekt aan de vreemdeling en benoemt een aantal afwijzingsgronden. Het artikel verwijst eveneens naar het salariscriterium en de medewerkersparticipatie genoemd in artikel 2.7 BuWav en artikel 3.20e VV en het advies dat de RVO opstelt.
- Vreemdelingencirculaire (Vc) 2000 (B5), artikel 2.3: Het artikel zet onder andere uiteen welk type documenten de IND beschouwt als financieel bewijsmiddel binnen het kader van deze pilot. Denk hierbij aan bewijsmiddelen waaruit blijkt dat de vreemdeling beschikt over voldoende middelen van bestaan of bewijsmiddelen ten behoeve van de adviesaanvraag bij de RVO voor de beoordeling of er een overeenkomst is tussen de startende ondernemer en het essentiële personeelslid.

3 Proces

In dit hoofdstuk wordt het proces op hoofdlijnen beschreven.

Zowel de startup als het essentiële personeelslid kan de aanvraag voor deze verblijfsregeling indienen bij de IND. Facilitators en advocaten kunnen dit eveneens namens deze partijen doen. Facilitators begeleiden Nederlandse startups waarvan de eigenaren een verblijfsvergunning op basis van de startup-regeling hebben. De facilitator dient erkend te zijn door de RVO. Hiervoor moet de facilitator aan een aantal voorwaarden voldoen.¹⁶

De aanvraag wordt schriftelijk ingediend bij de IND, waarbij ook de bewijsstukken moeten worden overlegd. De bewijsstukken dienen te zijn vertaald en gelegaliseerd. De aanvraag kost € 350,00 aan leges.

De IND controleert de aanvraag op compleetheid en kansrijkheid. Indien direct duidelijk is dat aan bepaalde voorwaarden niet wordt voldaan, wijst de IND zonder tussenkomst van de RVO af (bv. niet de juiste juridische entiteit, meer dan 15 personeelsleden, meer dan 5 personen op basis van deze regeling). Indien de IND twijfelt over de compleetheid of de kansrijkheid van de aanvraag vindt er veelal telefonisch overleg plaats met de RVO om te bezien of een adviesverzoek opportuun is of dat eerst aanvullende informatie bij de aanvrager moet worden opgevraagd.

Indien het dossier compleet en kansrijk is, wordt een adviesverzoek bij de RVO ingediend. De RVO geeft aan de hand van het toetsingskader een positief of negatief advies aan de IND. Dit advies wordt opgesteld door één medewerker en gecontroleerd door een tweede medewerker. Indien het dossier niet compleet is of de RVO aanvullende vragen heeft, neemt de RVO zelf contact op met de aanvrager.

De IND neemt het advies van de RVO mee in de beoordeling van de aanvraag en neemt een beslissing op de aanvraag. Bij de beschikking stuurt de IND ook het advies van de RVO mee.

In de gevallen waarin de aanvrager in bezwaar gaat, wordt het proces nogmaals doorlopen.

¹⁶ Netherlands Enterprise Agency (RVO), 'Finding a facilitator', <https://english.rvo.nl/topics/facilitator>, geraadpleegd op 2 oktober 2023.

4 Cijfers

Dit hoofdstuk benoemt de aantallen aanvragen, verlengingen en bezwaarschriften binnen de pilot, evenals kenmerken van de aanvragen en aanvragers. Daarnaast worden de demografische gegevens van de doelgroep die gebruik heeft gemaakt van de regeling weergegeven. Om de niet-herleidbaarheid van de gegevens te waarborgen, is ervoor gekozen om alle aantallen kleiner dan 10 (<10) als zodanig aan te merken.

Het uitgangspunt voor de kwantitatieve analyse zijn alle instroomgegevens op persoonsniveau van aanvragen voor essentieel startup personeel (kwalificatie 478) in de periode 1 juni 2021 t/m 31 juni 2023, zoals aangeleverd door BIC. Daarnaast is een databestand afkomstig van RVO opgevraagd met daarin gegevens over het adviesgedeelte van de RVO wat gekoppeld is aan het bestand met de aanvragen. Vervolgens is door de onderzoekers kwalitatief dossieronderzoek gedaan, waarbij aanvullende informatie over de aanvragen en bezwaarschriften is onderzocht. Het gaat dan om het opleidingsniveau van het essentieel startup personeel, de branche waarin de startup actief is, de indiener van de aanvraag en de afwijzingsgronden in het geval de aanvraag werd afgewezen.

4.1 Aanvragen, verlengingen en bezwaren

In totaal zijn er binnen de onderzoeksperiode ongeveer 90 zaken geregistreerd in INDiGO. Het betrof 63 eerste aanvragen, 11 verlengingen, 13 bezwaren en <10 beroepen bij een rechtbank.

Van de 63 eerste aanvragen werd bijna twee derde (63%) ingediend voor een essentieel personeelslid dat op het moment van de aanvraag in het buitenland verbleef (MNV TEV en VVR zonder MNV). Eén derde van de aanvragen (36%) werd ingediend voor een essentieel personeelslid dat al in Nederland verbleef (VVR wijziging beperking). Het ging daarbij met name om studenten en kennismigranten. Vrijwel alle aanvragen (>90%) werden ingediend door startups. In enkele gevallen werd de aanvraag ingediend door een advocaat of door het personeelslid zelf. De facilitators die bij enkele startups betrokken waren, hebben in geen enkel geval de aanvraag voor essentieel startup personeel ingediend.

Van de 63 eerste aanvragen zijn op het moment van schrijven 52 zaken afgedaan.¹⁷ Op het moment van schrijven stonden nog 11 zaken open, waarbij in sommige gevallen al wel een advies beschikbaar was (zie paragraaf 4.2). Iets meer dan de helft van de afgedane zaken (52%) betreft een inwilliging. Ongeveer 40% is afgewezen en in de overige gevallen is de aanvraag door de aanvrager ingetrokken.

Zowel in de interviews met IND/RVN en de RVO als in het dossieronderzoek is onderzocht wat de afwijzingsgronden zijn. Vaak is er een combinatie van factoren die leidt tot afwijzing van de aanvraag. De belangrijkste afwijzingsgronden kunnen als volgt geclusterd worden (op volgorde van frequentie waarin de afwijzingsgrond voorkomt):

- Er worden geen of onvoldoende bewijsstukken overlegd, waardoor bijvoorbeeld de financiering, de zekerheid van de financiële continuïteit, potentie tot schaalbaarheid of innovativiteit van de startup onvoldoende

¹⁷ Gezien het kleine aantal verlengingen en bezwaarzaken wordt de afdoeningswijze van verlengings- en bezwaarzaken hier niet beschreven om herleidbaarheid naar individuen te voorkomen.

worden onderbouwd of waardoor onduidelijk is dat het personeelslid een essentiële bijdrage levert aan de economische groei en schaalbaarheid van het bedrijf;

- De afspraken over de medewerkersparticipatie zijn niet juist of niet goed vastgelegd;
- Het betreft een onjuiste rechtsvorm (bv. eenmanszaak of stichting); en/of
- De startup kan niet aantonen dat het personeelslid een essentiële bijdrage levert aan de economische groei en schaalbaarheid van het bedrijf.

4.2 Advies RVO

De IND heeft in een derde van de 63 eerste aanvragen (35%) geen advies gevraagd aan de RVO. Hiervoor zijn grofweg drie redenen: de aanvraag werd ingetrokken (N<10), het betreft een openstaande zaak waarin de IND nog geen adviesverzoek heeft gedaan (N=11) of het een adviesverzoek werd niet opportuun geacht (N=13): dit zijn zaken waarin op voorhand duidelijk was dat er onvoldoende bewijsstukken waren om een advies uit te brengen of dat de aanvrager niet voldeed aan enkele harde criteria, zoals de rechtsvorm van de startup. Vaak zijn deze zaken wel informeel voorgelegd aan de RVO, bijvoorbeeld telefonisch of per mail.

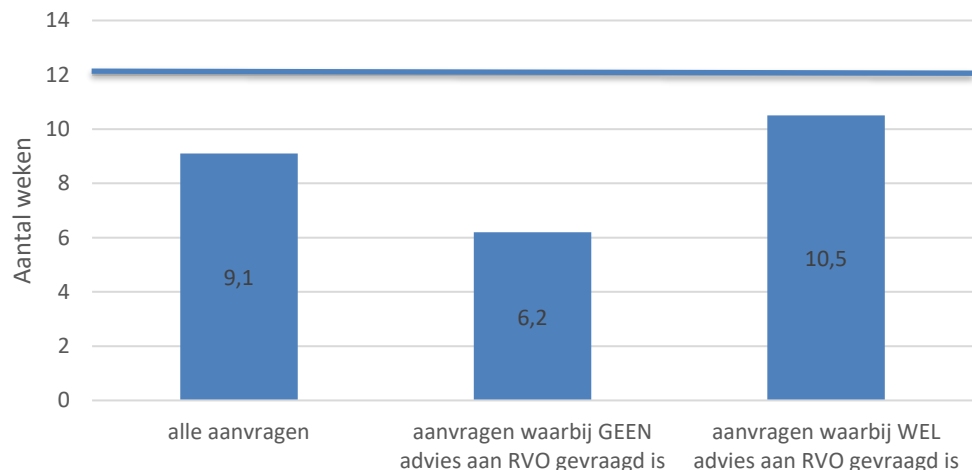
In de 39 zaken waarin wel advies is gevraagd aan RVO is in 72% van de gevallen positief geadviseerd. In de andere gevallen is er negatief geadviseerd.

De IND heeft in minder dan tien bezwaarzaken advies gevraagd aan RVO.

Omdat het advies van RVO drie jaar geldig is, wordt bij een verlengingsaanvraag binnen die drie jaar geen nieuw advies van RVO gevraagd.

4.3 Doorlooptijden

Figuur 1: Grafische weergave van de gemiddelde doorlooptijd in weken van eerste aanvragen voor essentieel startup personeel afgezet tegen de wettelijke beslistermijn van 12 weken.



Wettelijke beslistermijn

Gemiddeld genomen ligt de doorlooptijd van de eerste aanvragen voor essentieel startup personeel binnen de wettelijke beslistermijn van twaalf weken. Wel zijn er individuele zaken waarbij de beslistermijn is overschreden. De wettelijke beslistermijn is bij 82% van de eerste aanvragen behaald. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat als de wettelijke beslistermijn niet wordt behaald, dit in vrijwel alle gevallen komt doordat de IND en RVO de aanvraag of het adviesverzoek tijdelijk niet verder kunnen behandelen omdat zij in afwachting zijn van aanvullende informatie van de aanvrager. De adviesprocedure van de RVO is ingebouwd in de wettelijke procedure en dus beslistermijn, waardoor verdagen niet mogelijk is.

Doorlooptijd van alle eerste aanvragen

De gemiddelde doorlooptijd¹⁸ van alle eerste aanvragen bedraagt ruim 9 weken. Zaken waarin geen advies is gevraagd aan RVO hebben logischerwijs een kortere doorlooptijd (gemiddeld ruim 6 weken) dan zaken waarin wel advies is gevraagd (ruim 10 weken).

Doorlooptijd van eerste aanvragen waarin advies door RVO is uitgebracht

Indien in een zaak het advies van de RVO gevraagd is¹⁹, bedraagt de totale doorlooptijd gemiddeld ruim 10 weken (zie figuur 1). De gemiddelde doorlooptijd²⁰ tussen de juridische startdatum en de datum van het adviesverzoek bedraagt gemiddeld 6 weken. De gemiddelde doorlooptijd²¹ voor een RVO-advies bedraagt gemiddeld 5 weken. De gemiddelde doorlooptijd²² tussen de datum van het uitgaande advies tot de feitelijke einddatum bedraagt gemiddeld 1 week.

In twaalf zaken was de doorlooptijd van het adviesverzoek langer dan de streeftermijn van zes weken. In vrijwel alle gevallen kwam dit doordat aanvullende stukken vereist waren.

Doorlooptijd van verlengingen

De gemiddelde doorlooptijd van verlengingen²³ was 13 weken. Dit is opmerkelijk, aangezien de RVO geen nieuw advies hoeft op te stellen. Er wordt enkel getoetst of er nog een arbeidsovereenkomst is en of de medewerker diens salaris ontvangt. De werkvoorraad bij RVN voor verlengingen is groot, waardoor de doorlooptijd over het algemeen hoog ligt. De lange doorlooptijd bij verlengingen heeft dus niet te maken met de complexiteit van de regeling.

Doorlooptijd van bezwaarzaken

De gemiddelde doorlooptijd van bezwaarzaken²⁴ was 23 weken, terwijl in vrijwel geen enkele zaak advies gevraagd is. Het is onduidelijk waarom de bezwaarzaken een lange doorlooptijd kennen.

4.4 Kenmerken van startups²⁵

In totaal zijn 57 unieke bedrijven bij de 63 eerste aanvragen binnen deze pilot betrokken. Dat betekent dat enkele bedrijven meer dan één aanvraag hebben gedaan voor een essentieel personeelslid. Deze bedrijven kunnen bijna allemaal als startup beschouwd worden. Minder dan 10 van de 57 unieke bedrijven betreft een derdelands startup. Een derdelands startup is een Nederlandse onderneming waarbij de derdelands eigenaar opereert in Nederland via de startupregeling.

Ongeveer de helft van de eerste aanvragen betrof een aanvraag voor een startup die actief is in de ICT, softwareontwikkeling of informatietechnologie. Overige sectoren

18 Het gaat om 51 zaken. De doorlooptijd is berekend aan de hand van de juridische startdatum en de feitelijke definitieve datum. Dit betekent dat er alleen gekeken is naar afgesloten zaken, Opgemerkt dient te worden dat een zaak niet is meegenomen in de weging omdat de lange doorlooptijd (67 weken) een outlier is ten opzichte van de andere zaken.

19 Dit betreft 32-36 zaken.

20 Berekend op basis van 36 zaken. Eén outlier is niet meegenomen.

21 Berekend op basis van 36 zaken. Eén outlier is niet meegenomen.

22 Berekend op basis van 32 zaken. Eén outlier is niet meegenomen. Dit zijn minder zaken omdat er nog openstaande zaken zijn of omdat de datum niet eenduidig geregistreerd staat.

23 >10 zaken

24 >10 zaken

25 Gezien het kleine aantal verlengingen en bezwaarzaken worden de kenmerken van de startups bij verlengings- en bezwaarzaken hier niet beschreven om herleidbaarheid naar individuen te voorkomen.

(alle <10) betroffen creatieve gebruikstechnologie, energie, gezondheid (Health Holland), high tech systemen & materialen, logistiek, tuinbouw en uitgangsmaterialen, water & maritiem en zakelijke dienstverlening.

4.5 Kenmerken van essentieel startup personeel²⁶

De gemiddelde leeftijd van het essentiële personeelslid waarvoor een eerste aanvraag wordt ingediend bedraagt 33 jaar. Aanvragen betroffen personeelsleden tussen de 21 en 60 jaar.

Driekwart (75%) van de eerste aanvragen voor essentiële personeelsleden werd geregistreerd als man. De overige 16 personeelsleden waren geregistreerd als vrouw.

Er is sprake van een duidelijke geografische spreiding wat betreft nationaliteit voor de eerste aanvragen. De top drie nationaliteiten zijn Indiase (10), Iraanse (<10) en Amerikaanse (<10).

Minder dan tien personen waarvoor de aanvraag voor essentieel personeelslid is afgewezen, heeft op het moment van de tussenevaluatie rechtmatig verblijf in Nederland op een andere grond. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om verblijf bij partner, verblijf op grond van studie of als kennismigrant.

²⁶ Gezien het kleine aantal verlengingen en bezwaarzaken worden de kenmerken van de personeelsleden bij verlengings- en bezwaarzaken hier niet beschreven om herleidbaarheid naar individuen te voorkomen.

5 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

In dit hoofdstuk wordt de uitvoerbaarheid voor de uitvoerende instanties en de doelgroep toegelicht. Daarbij wordt ingegaan op positieve punten, knelpunten en handhaafbaarheid. Dit hoofdstuk is bijna geheel gebaseerd op de afgenomen interviews. Waar dit niet het geval is, wordt dit expliciet vermeld.

5.1 Uitvoerbaarheid voor IND en RVO

5.1.1 IND

In de praktijk weten de startups de RVO beter te vinden dan de IND. De RVO ondersteunt de doelgroep vanuit Economische Zaken immers in algemene zin en onderhoudt voor dit doel een breed netwerk. Hierdoor hebben voorafgaand aan de aanvraag sommige startups contact met de RVO om informatie in te winnen over de voorwaarden, het toetsingskader en de te overleggen bewijsstukken. De RVO informeert in die gevallen de IND dat er op korte termijn een aanvraag binnenkomt bij de IND.

De aanvragen komen schriftelijk per post binnen bij de IND. De aanvraag dient zo snel mogelijk te worden opgepakt, maar blijft sporadisch liggen door werkdruk (op andere werksoorten) of personele onderbezetting. In de praktijk lukt het meestal de aanvraag tijdig op te pakken. De IND toetst eerst of de aanvraag compleet is. Op basis van deze eerste toets, kunnen de aanvragen grofweg in drie categorieën ingedeeld worden:

1. Kansrijk: deze groep aanvragers heeft veelal al contact hebben gehad met de RVO (Netherlands Point of Entry), waarbij de aanvraag helemaal compleet is ingediend bij de IND en/of waarvan de RVO de IND al heeft geïnformeerd dat de (net niet complete) aanvraag doorgezet kan worden als adviesverzoek naar de RVO.
2. Kansloos: deze groep aanvragers komt eenduidig niet in aanmerking voor de verblijfsregeling. Het gaat bijvoorbeeld om de verkeerde juridische entiteit (stichting of eenmanszaak). Deze aanvragen worden zonder tussenkomst van de RVO afgewezen. De zaken worden wel ter informatie aan de RVO voorgelegd.
3. Twijfel: deze groep aanvragers zit tussen de twee andere groepen in. De aanvraag voldoet op een aantal kernaspecten wel, maar op één of twee criteria niet of het is niet helemaal duidelijk of ze eraan voldoen. Het zit dan met name in de criteria als het essentiële karakter van het aan te trekken personeelslid, de schaalbaarheid van de startup of de financiële bewijslast. Deze aanvragen worden doorgezet naar de RVO voor een adviesverzoek. Onduidelijke of missende bewijsstukken worden dan via de RVO opgevraagd bij de aanvrager; de IND wordt hiervan via de cc op de hoogte gehouden.

Met name deze laatste groep levert de IND/RVN veel werk op, omdat het gaat om een betrekkelijk complexe regeling en het voor de IND niet altijd goed te beoordelen is of de aanvraag compleet is. Het is voor een medewerker die geen bedrijfseconomische kennis heeft, bijvoorbeeld lastig in te schatten of de geleverde bewijsstukken voldoende het essentiële karakter van het personeelslid onderbouwen. De kansloze groep kost medewerkers ook relatief veel tijd omdat een afwijzende beschikking goed onderbouwd dient te zijn. Het uitvoeren van de compleetheidstoets en het nemen van de beslissing kost de IND-medewerker gemiddeld drie uur per zaak. Dit is langer dan bij andere aanvragen waar enkel een compleetheidstoets uitgevoerd dient te worden.

De adviezen van de RVO zijn voor de IND bruikbaar om een beslissing te nemen op de aanvraag. De IND controleert niet op inhoud, maar let wel op de hoofdlijnen en de compleetheid van het advies. Dit is altijd in orde.

Omdat het aantal aanvragen voor deze verblijfsregeling beperkt is, kunnen medewerkers geen routine opbouwen en praktische ervaring op peil houden. Hierdoor moeten medewerkers zich steeds opnieuw "inwerken" op deze verblijfsregeling. In die zin ervaart de IND/RVN de verblijfsregeling als moeilijk uitvoerbaar. Ook voor ervaren IND-medewerkers is het lastig om te bepalen welke bewijsstukken een startup precies aan dient te leveren. De mogelijkheid tot informeel overleg met de RVO biedt dan uitkomst.

Met het huidige aantal aanvragen is de personele bezetting op orde. Indien er vaker gebruik zal worden gemaakt van deze regeling, kunnen de aanvragen niet met de huidige personele bezetting afgedaan worden. Ook is het lastig gebleken om mensen in te werken op deze regeling omdat het de nodige kennis en kunde (affiniteit met cijfers) vereist die niet breed binnen de IND of uitzendbureaus beschikbaar is. Dit is een kwetsbaarheid voor de uitvoerbaarheid van de regeling.

5.1.2

RVO

De RVO heeft regelmatig contact met IND/RVN over de compleetheid en kansrijkheid van de ingediende aanvragen voorafgaand aan het adviesverzoek.

Zodra de RVO een officieel adviesverzoek binnenkrijgt, toetst een RVO-medewerker aan het toetsingskader. De adviesverzoeken vanuit de IND zijn duidelijk en goed geformuleerd omdat er aangesloten is bij andere verblijfsregelingen.

Gemiddeld genomen kost het toetsen, opstellen en controleren van het advies twee werkdagen voor de RVO. De doorlooptijd van het adviesverzoek is over het algemeen drie weken, maar is uiteraard wel afhankelijk van de compleetheid van de aanvraag. Indien aanvullende documenten opgevraagd moeten worden, wordt de doorlooptijd langer. Vaak worden bewijsstukken opgevraagd waarvan het lang duurt om deze te verkrijgen. Voorbeelden hiervan zijn een participatieovereenkomst die nog moet worden opgesteld, een statutenwijziging die langs een notaris dient te gaan, of een financiering die nog geformaliseerd moet worden. In deze gevallen kan het meer dan een maand duren voordat de aanvraag verder kan worden afgehandeld.

Het kan voorkomen dat een bewijsstuk wordt overlegd dat niet exact aan de vereisten voldoet, maar waarbij de andere bewijsstukken en overlegde informatie gezamenlijk wel tot een acceptatie van het document leiden. Een voorbeeld hiervan is de jaarrekening. De goedkeuring hiervan door een onafhankelijk derde vindt in het geval van een gebroken boekjaar pas 18 maanden na aanvang van de onderneming plaats. De RVO gaat in deze gevallen uit van de aanwezige niet goedgekeurde jaarrekening en beoordeelt op basis van de beschikbare en bekende informatie.

Het toetsingskader bevat genoeg handvatten om tot een advies te komen. Nuances en uitzonderingen zijn altijd lastig, maar deze hoeven ook niet te worden neergelegd in een toetsingskader.

5.1.3 *Positieve punten*

Samenwerking

Zowel medewerkers van de IND/RVN als van de RVO ervaren een zeer prettige samenwerking: de nauwe samenwerking en het kleine team maken dat beide partijen veel toegankelijkheid ervaren. De RVO noemt het zelf alsof “de IND en RVO één team zijn”. De IND/RVN geeft aan het fijn te vinden om voorafgaand aan het adviesverzoek te kunnen sparren met de RVO.

Weliswaar liggen de kaders voor samenwerking vast in de wet- en regelgeving, verdere samenwerkingsovereenkomsten zijn niet vastgelegd in protocollen of convenanten. Dit wordt door IND/RVN als prettig ervaren omdat hierdoor flexibiliteit en maatwerk mogelijk is. Wel is het zo dat RVO voor meerdere verblijfsregelingen adviseert, waardoor het risico bestaat dat IND-afdelingen op verschillende wijze samenwerken en informatie uitwisselen met RVO voor de verschillende verblijfsregelingen. De wens is om een eventueel convenant of de samenwerkingsovereenkomst in de toekomst zo vorm te geven dat flexibiliteit en maatwerk mogelijk blijft.

Beslistermijn

Uit de cijferanalyse blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd van eerste aanvragen binnen de wettelijke beslistermijn valt. In 82% van de gevallen wordt de beslistermijn gehaald. Het overschrijden van de beslistermijn komt vrijwel altijd doordat de IND/RVO de aanvraag/het advies niet verder kunnen behandelen omdat zij in afwachting zijn van aanvullende informatie van de aanvrager. Zoals eerder vermeld, is de adviesprocedure van de RVO ingebouwd in de wettelijke procedure en dus in de beslistermijn, waardoor verdagen niet mogelijk is. De behoefte om te verdagen is echter zeer beperkt volgens IND/RVN. Bovendien zijn er ook nauwelijks advocaten betrokken bij de aanvraag, waardoor er in de gevallen waarin de beslistermijn overschreden wordt, zelden klachten binnenkomen.

5.1.4 *Knelpunten*

Complexiteit

Zowel de IND als de RVO benoemen de complexiteit van de regeling als een knelpunt voor de doeltreffendheid van de regeling. Het toetsingskader stelt hoge eisen, waaraan startups vaak moeilijk kunnen voldoen. Het opstellen en legaliseren van de aan te leveren bewijsstukken kost tijd en geld. Hierbij kan gedacht worden aan het ondernemingsplan met daarin de innovativiteit en schaalbaarheid van de startup, maar vooral de arbeidsovereenkomst waaruit het essentiële karakter van het personeelslid blijkt en de vorm en mate van medewerkersparticipatie. Startups zijn jonge bedrijven waar snelheid centraal staat, waardoor tijd en geld kostbare middelen zijn. De bemiddeling van een advocaat zou vanwege de complexiteit voor de hand liggen. In de praktijk ontbreekt een advocaat echter, omdat een advocaat voor startups een kostbaar instrument is. Bovendien merkt de RVO dat ook advocaten niet goed bekend zijn met deze regeling.

De complexiteit in combinatie met het beperkte aantal aanvragen, maakt dat de IND-medewerkers zich steeds opnieuw moeten inwerken bij binnenkomst van een nieuwe aanvraag. Er kan hierdoor onvoldoende expertise opgebouwd worden, wat de uitvoering van de pilot relatief arbeidsintensief en daardoor inefficiënt maakt. IND/RVN is daarom van mening dat de kosten van het inefficiënt werken naast de doelstelling van de regeling gelegd dient te worden. Dit is een aspect dat bij de eindevaluatie onderzocht kan worden.

Volgens IND/RVN leidt de complexiteit van de regeling ook voor de Klantcommunicatie van de IND tot moeilijkheden, waardoor veelal doorverwezen moet worden naar RVO. Dit is niet wenselijk omdat een uitvoeringsorganisatie zelf in staat zou moeten zijn om antwoord te kunnen geven op de gestelde vragen. Ook uit de enquête en de interviews is gebleken dat de doelgroep ervaart dat de IND en de RVO onvoldoende in staat blijken om vragen te beantwoorden. Een voorbeeld daarvan is dat de organisaties vaak naar elkaar verwijzen. Omdat de regeling echter ook vragen oproept over *hoe* de medewerkersparticipatie ingericht moet worden en hoe zich dat verhoudt tot andere zaken in de onderneming, moet soms worden doorverwezen naar de RVO.

De RVO stelt dat de huidige regeling tegemoetkomt aan een wervingsprobleem van startups, maar beschouwt de complexe en strikte voorwaarden als een knelpunt. Als een aantal vereisten aan de voorkant worden verruimd, zou het gebruik van deze regeling volgens RVO vergroot kunnen worden.

Doorlooptijden

Uit de cijferanalyse blijkt dat er twee knelpunten aangaande doorlooptijden vermeld kunnen worden. Ten eerste wordt de wettelijke beslistermijn in 18% van de zaken niet gehaald. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door niet-complete aanvragen. Ten tweede bedraagt de afhandelingstermijn van de verlengingen momenteel 13 weken. De verklaring hiervoor is gelegen in de algemene oplopende werkvoorraad bij RVN-verlengingen.

AVG

Contacten tussen de RVO en IND lopen via de mail. Dat betekent dat alle bewijsstukken ook via de mail worden doorgezet. Hoewel beide partijen overheidsorganisaties zijn en e-mailverkeer beveiligd is, zou gebruik van de Bestandenpostbus of de mogelijkheden die de kennismigrantenregeling biedt, zoals het zakelijk portaal, wenselijker zijn qua gegevensbescherming.

5.2 Uitvoerbaarheid voor de doelgroep

Zoals in hoofdstuk 4 beschreven, is het aantal aanvragen voor deze verblijfsregeling beperkt. Waarschijnlijk is de bekendheid nog niet groot genoeg onder de doelgroep en zijn de voorwaarden uit de verblijfsregeling te complex.

5.2.1 *Onbekendheid met de regeling*

In aanloop naar de implementatie van de pilot heeft RVO veel informatie gedeeld met geïnteresseerde startups. De bekendheid was er met name bij innovatieve scale-ups. Dit zijn startups die goed gefinancierd zijn.

Tijdens de eerste twee jaar van de pilot is gebleken dat het bereiken van de doelgroep voor RVO lastig is, mede doordat de doelgroep continu verandert, waardoor elk jaar opnieuw de doelgroep bereikt moet worden. De facilitators die derdelands startups begeleiden, weten de RVO goed te vinden (ook in het kader van de pilot-verblijfsregeling), maar zij representeren slechts 5% van de Nederlandse startup markt. Uit de enquête komen eveneens signalen naar voren dat de regeling en het toetsingskader nog onvoldoende bekend en duidelijk zijn. Respondenten gaven aan meer informatie via de facilitators (business accelerator) of via webinars te willen ontvangen. Daarnaast zou meer berichtgeving via social media en de sites van RVO en de IND gewaardeerd worden. Eén respondent gaf aan dat het moeilijk was een antwoord te krijgen op gespecialiseerde vragen over de regeling. Daarbij werd door de respondent vermeld dat de RVO naar de IND zou verwijzen, terwijl de IND op haar beurt aangaf de vraag niet te kunnen beantwoorden. Een andere respondent gaf aan dat het onduidelijk was welke stap wanneer doorlopen moest worden. Deze informatie

staat wel op de IND-website, maar mogelijk is dit moeilijk te begrijpen voor de doelgroep.

5.2.2 *Uitvoerbaarheid*

De regeling is lastig uitvoerbaar voor een deel van de doelgroep. Het werkt met name voor innovatieve scale-ups, die goed gefinancierd zijn, een goed businessplan hebben liggen en alle bewijsstukken eenvoudig kunnen overleggen. De beperkte uitvoerbaarheid voor de doelgroep uit zich met name in de inrichting van de aanvraagprocedure, de complexiteit van de vereiste bewijsstukken en de tijdsinvestering die nodig is om essentieel personeel aan te nemen. Bij de RVO geven startups aan dat vooral de participatieregeling als complex wordt ervaren, omdat deze vaak nieuw moet worden ingericht en een investering van middelen vereist.

Inrichting van de aanvraagprocedure

De aanvraag voor deze verblijfsregeling kan alleen schriftelijk worden ingediend. Zowel de RVO als de IND uiten de wens tot het mogelijk maken van een digitale aanvraag.

Complexiteit en tijdsinvestering

Startups waren vooral op zoek naar manieren om eenvoudiger en sneller essentieel personeel aan zich te binden, zonder de financiële investering die gemaakt zou moeten worden voor kennismigranten. Volgens de RVO is dit met deze regeling voor een groot deel van de doelgroep niet gelukt, omdat het verzamelen van de grote hoeveelheid bewijsstukken tijd kost. Daarnaast kunnen sommige bewijsstukken enkel met tussenkomst van een jurist, notaris en/of interne afstemming geleverd worden. Dit vergt kennis en kost tijd en geld, wat ingaat tegen de bedoeling om de procedure eenvoudiger en sneller te maken. Een paar respondenten gaven in de enquête aan dat de eisen in het toetsingskader hoog zijn voor beginnende startups, ondermeer omdat het veiligstellen van startupkapitaal (bijvoorbeeld middels bankleningen) lastig is. Volgens één respondent zou het toetsingskader veel flexibeler mogen zijn richting startups die er duidelijk in slagen in een vroeg stadium klanten binnen te halen. Dit is namelijk een goede indicator voor succes.

De IND merkt op dat er, ondanks de complexiteit van de regeling, slechts bij een beperkt aantal aanvragen een advocaat betrokken is. Waarschijnlijk heeft dit te maken met de kosten die gemoeid zijn met het inschakelen van een advocaat. De IND geeft aan dat het voor startups lastig is om een juiste en complete aanvraag in te dienen zonder hulp van een advocaat of de RVO.

Hoewel de verblijfsregeling essentieel startup personeel bedoeld was als alternatief voor de kennismigrantenregeling, wordt volgens de IND en RVO regelmatig alsnog gekozen voor een erkend referentschap en de kennismigrantenregeling. De helft van alle respondenten van de enquête heeft aangegeven de kennismigrantenregeling te gebruiken in plaats van de pilot-verblijfsregeling essentieel startup personeel. De respondenten op de enquête zijn niet representatief voor de gehele doelgroep, waardoor de resultaten met voorzichtigheid moeten worden betracht. Het geeft echter wel een indicatie dat de verblijfsregeling essentieel startup personeel slechts in beperkte mate een alternatief is voor de kennismigrantenregeling. Bovendien roept dit ook de vraag op in hoeverre er behoefte is aan een alternatief voor de kennismigrantenregeling.

Er zijn verschillende verklaringen mogelijk voor het beperkte gebruik van de pilot-verblijfsregeling. Zo kan het zijn dat de doelgroep de regeling niet weet te vinden, de

regeling te complex vindt of dat het onderscheid met de kennismigrantenregeling niet begrepen wordt of als klein beschouwd wordt.

Een andere mogelijkheid is dat het salariscriterium voor essentieel startup personeel te laag is, zeker in combinatie met de krapte op de arbeidsmarkt. Het gaat om personeel dat gezien hun kwalificaties ook in aanmerking zou kunnen komen voor de kennismigrantenregeling, waarbij een hoger minimumsalaris geldt. Gezien de krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt is het waarschijnlijk dat internationaal hooggekwalificeerd personeel de keuze heeft op de arbeidsmarkt en dat het salaris en niet het type bedrijf de doorslag geeft voor de keuze van de baan.

5.3 Handhaafbaarheid

De pilot is opgenomen in artikel 2.7 van het BuWav. De Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) houdt toezicht op deze bepaling. De NLA werkt risicogericht: de capaciteit wordt daar ingezet waar de arbeidsrisico's het grootst zijn. De pilot voor essentieel personeel van startups valt niet onder het risicogericht toezicht. Dit betekent dat de Arbeidsinspectie niet actief toezicht houdt op deze doelgroep. De Arbeidsinspectie kan echter naar aanleiding van een melding of signaal reactief toezicht houden. Tot dusverre heeft de Arbeidsinspectie geen signalen of meldingen ontvangen die hebben geleid tot reactief toezicht. Feitelijke handhaving is dus nog niet aan de orde geweest.

De startups hebben een meldplicht bij de IND wanneer iemand uit dienst treedt of als het bedrijf failliet gaat. Dergelijke meldingen zijn echter nog niet geregistreerd bij het handhavings- en informatieknooppunt (HIK) van de IND. Ook meldingen die voortkomen uit de handhavingsmotor²⁷ zijn nog niet gesignaleerd. Het zou mogelijk kunnen zijn dat de eigenaren van de startups niet weten dat zij dergelijke uitdienst- of faillietmeldingen moeten maken bij de IND. Alle startups waarvoor een aanvraag voor essentieel startup personeel is ingewilligd, staan in oktober 2023 nog steeds ingeschreven bij het register van de Kamer van Koophandel. Van de afgewezen aanvragen zijn minder dan tien bedrijven inmiddels uitgeschreven uit het register van de KvK.

IND/RVN geeft aan dat vanwege de complexiteit van de regeling en de gedegen toetsing voorafgaand aan de vergunningverlening, het onwaarschijnlijk is dat fraudeurs deze regeling uitkiezen. Door de gedegen toetsing vooraf is ook de kans dat verlengingsaanvragen onterecht ingewilligd worden klein. In de praktijk zijn alle verlengingsaanvragen in de onderzoeksperiode ingewilligd. Dit versterkt de notie dat deze pilot-regeling weinig fraudegevoelig is.

²⁷ Deze handhavingsmotor is een geautomatiseerd systeem dat wordt gevoed met data uit een aantal abonnementen (bv. BRP). Als de IND via die abonnementen wijzigingen binnenkrijgt, kijkt het systeem of deze wijzigingen consequenties voor het verblijfsrecht hebben.

6 Implementatie randvoorwaarden en toetsing aannames

In de uitvoeringstoets van de IND, de EAUT Essentieel startup personeel²⁸ werden randvoorwaarden beschreven voor een succesvolle implementatie en handhaafbaarheid van de verblijfsregeling essentieel startup personeel bij de IND. Daarnaast werden aannames gedaan over het aantal aanvragen en het daaraan gerelateerd aantal fte. De Inspectie SZW heeft in 2020 een handhavingstoets uitgevoerd naar de conceptwetgeving. In dit hoofdstuk worden de aannames getoetst en wordt beschreven in hoeverre aan de gestelde randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie is voldaan.

6.1 Randvoorwaarden

Eerst wordt de oorspronkelijke voorwaarde schuingedrukt genoemd, waarna de huidige stand van zaken wordt beschreven.

- *De regelgeving en onderliggende wet- en regelgeving (zoals de Besluit Uitvoering Wet Arbeid Vreemdelingen) en de eventuele vreemdelingrechtelijke regelgeving) dienen op 1 maart 2020 stabiel te zijn.*
De onderliggende wet- en regelgeving was niet op 1 maart 2020 stabiel, maar de pilot trad toen ook nog niet in werking. Ten tijde van de inwerkingtreding van de pilot essentieel startuppersoneel op 1 juni 2021 was de onderliggende wet- en regelgeving aangepast en stabiel.
- *De arbeidsmarktaantekening voor gezinsleden van het essentiële personeelslid is nog niet vastgesteld door het ministerie van SZW. Van belang voor de IND is dat er door het ministerie van SZW voor 1 maart 2020 wordt aangegeven welke arbeidsmarktaantekening de gezinsleden krijgen.*
Middels een kamerbrief heeft de Minister van SZW, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de pilot, de Tweede Kamer geïnformeerd over de pilot. In de brief wordt ook ingegaan op de arbeidsaantekening voor familie- en gezinsleden van het essentieel personeelslid. Familie- en gezinsleden van essentieel personeel van startups krijgen de arbeidsmarktaantekening "arbeid toegestaan, tewerkstellingsvergunning niet vereist". Op grond daarvan mogen zij in Nederland werken zonder in het bezit te zijn van een tewerkstellingsvergunning of gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid. Deze arbeidsmarktaantekening geldt zo lang het essentieel personeel van de startup is vrijgesteld van de tewerkstellingsvergunningsplicht. Met deze wijziging wordt aangesloten bij de arbeidsmarktaantekening van gezinsleden van vergelijkbare groepen, zoals kennismigranten, onderzoekers en zelfstandigen.²⁹
- *Voor het halen van de beslistermijnen is de IND ook afhankelijk van de RVO. De RVO heeft de verwachting uitgesproken dat RVO er zes weken over doet om een adviesvraag van de IND te behandelen. De IND houdt dan nog zes weken over voor haar eigen toets, aangezien de IND 90 dagen heeft om te beslissen. Het risico bestaat dat indien de RVO de beslistermijn niet haalt, de IND niet tijdig kan beslissen.*
De IND haalt de wettelijke beslistermijn bijna altijd. Indien de wettelijke beslistermijn niet wordt gehaald, ligt dit aan het feit dat de aanvrager is

²⁸ [Eaut-essentieel-startup-personeel-januari-2020.pdf \(ind.nl\)](#)

²⁹ TK 2020-2021, referentie 2021-0000084499, 31 mei 2021, Pilot voor essentieel personeel van startups.

gevraagd aanvullende informatie aan te leveren. Gezien de complexiteit van de bewijsstukken, kost dit de aanvrager tijd. Aangaande het RVO-advies kan gesteld worden dat deze op tijd komt en van gedegen kwaliteit is. Ook hiervoor geldt: Door ontbrekende informatie van de kant van de aanvrager, kan de adviseringstermijn aanzienlijk uitlopen.

- *Deze regeling is een pilot met een duur van drie jaar, waarbij de verblijfsvergunning regulier één jaar na afloop mag doorlopen. Wanneer de voorziene Wav herziening inwerking treedt, kan de verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst voor ten hoogste drie jaar worden verleend. De bewoording 'ten hoogste' geeft bij verlening of verlenging op het moment dat het einde van de pilot in zicht komt, de ruimte om de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning gelijk op te laten lopen met de resterende termijn van pilot + de één jaar doorlooptijd. Dit betekent dat niet meer voor de maximale drie jaar wordt verleend of verlengd. Belangrijk is dat met inwerkingtreding van de Wav het beslisproces tijdig wordt geïnformeerd over de gekozen werkwijze.*

Het beslisproces is tijdig geïnformeerd over bovenstaande werkwijze.

- *Om de digitale aanvraag mogelijk te maken, is het nodig dat voor 1 maart 2020 een beslissing wordt genomen op welke soorten aanvragen digitaal ingediend kunnen worden en door welke partijen, en dat er voldoende capaciteit beschikbaar wordt gesteld bij IV.*

Er is voor gekozen om de verblijfsaanvragen binnen deze pilot enkel schriftelijk per post te ontvangen. Een digitale aanvraag is niet mogelijk (zie ook hoofdstuk 5). De in de EAUT genoemde randvoorwaarden aangaande digitale aanvragen zijn daarom niet relevant voor deze pilot. Indien de pilot na vier jaar in stand beleid wordt omgezet, zal opnieuw moeten worden bekeken in hoeverre een digitale aanvraag mogelijk gemaakt kan worden.

- *Er moet voldoende personeel zijn dat goed moet worden opgeleid voordat de regeling in werking treedt (in achtneming van de zomerperiode). Daarnaast dienen procesbeschrijvingen, werkinstructies en dergelijke tijdig te worden aangepast.*

Gezien het lage aantal aanvragen, is voldoende personeel opgeleid voordat de pilot in werking trad. Bij een (onverwacht) hoger aantal aanvragen, was dit niet het geval geweest. RVO-medewerkers hebben voor aanvang van de pilot een training bij EY gevolgd. RVN-medewerkers zijn door RVO voorgelicht over toetsing op de medewerkersparticipatie. RVN-medewerkers hebben zelfstandig een werkdocument opgesteld dat gebruikt kan worden als naslagwerk. Er is geen procesbeschrijving of werkinstructie beschikbaar voor de RVN-medewerkers.

- *Aanvraagformulieren moeten voor de uiteindelijke implementatiedatum zijn aangepast en duidelijk zijn voor de klant. Als aan deze randvoorwaarde niet is voldaan kan dit een negatief effect hebben op het halen van beslistermijnen. De aanvraagformulieren zijn voor de uiteindelijke implementatiedatum aangepast. In dit onderzoek is niet duidelijk geworden in hoeverre het aanvraagformulier voor de klant duidelijk is.*
- *Correspondentie in INDiGO (beschikkingen, herstel verzuim brieven) moeten voor de inwerkingtreding zijn aangepast. Standaardisering van de correspondentie bespoedigt het beslisproces en waarborgt uniformiteit bij de uitvoering van de regeling. Hierbij wordt opgemerkt dat van de bestaande*

correspondentie weinig gebruik kan worden gemaakt. Gelet hierop past deze aanpassing niet binnen het regulier onderhoud van de correspondentie door de Redactieraad RVN. Hiervoor zal dus binnen de directie RVN extra capaciteit beschikbaar moeten worden gesteld.

De beschikkingen hebben een standaard format. Uit dossieronderzoek blijkt dat er uniformiteit is bij motivering van de beschikkingen. Er zijn geen problemen geconstateerd aangaande de standaardisering van de correspondentie.

- *Er is in het kader van deze EAUT een aantal handhavingsrisico's geconstateerd, zoals een risico op onderbetaling en mogelijk faillissement van de startup. Hier dient op te worden gestuurd, bijvoorbeeld door middel van trajectcontroles en extra aandacht voor handhaving tijdens de (tussentijdse) evaluatie van de pilot.*

De vooraf benoemde handhavingsrisico's zijn gedurende de looptijd van de pilot niet opgemerkt. Dit kan enerzijds betekenen dat er geen fraude is, anderzijds kan het betekenen dat de fraude niet wordt opgemerkt omdat er, zoals aangegeven in hoofdstuk 5, (nog) geen handhaving heeft plaatsgevonden binnen deze pilot. Wel is er tijdens de tussenevaluatie een controle uitgevoerd op faillissementen van de betrokken startups. Hieruit volgt dat geen van de startups waarvan de aanvraag voor een essentieel startup personeelslid is ingewilligd, failliet is gegaan.

- *Er dient direct een Data Protection Impact Assessment (DPIA) te worden uitgevoerd dan wel te worden gezien of er kan worden aangesloten bij uitkomsten van eerdere DPIA's. De uitkomst hiervan kan mogelijk van invloed zijn op regelgeving.*

Er is voorafgaand aan de pilot een DPIA uitgevoerd. Het advies uit de DPIA had twee aandachtspunten: dataminimalisatie en gegevensuitwisseling. Gegevensuitwisseling tussen IND/RVN en RVO zou bij voorkeur via de Bestandenpostbus moeten gaan.

Gegevens zijn de afgelopen twee jaar via de mail uitgewisseld. Dit is volgens het Privacy Office van de IND niet verkeerd, maar bij gebruik van de Bestandenpostbus zijn gegevens nog beter beschermd. IND/RVN heeft recent aangegeven dat de problematiek rond gegevensbescherming breder speelt en op een hoger niveau dient te worden aangevlogen. Volgens RVN is het probleem opgeschaald maar is de oplossing nog niet van de grond gekomen.

- *De verblijfsregeling is nieuw en kan tot vragen leiden. Goede voorlichting en informatie zijn van belang voor alle medewerkers die met de klanten te maken hebben.*

Zoals hierboven vermeld is het personeel van RVO en RVN voldoende opgeleid. Voor de afdeling Klantcommunicatie is de regeling echter complex, waardoor zij vragen niet (direct) kunnen beantwoord en/of dienen door te verwijzen naar RVO.

- *De voorkeur heeft om de aanvraag door de startup onderneming in te laten dienen, omdat de aanvraag dan nagenoeg compleet aangeleverd kan worden. Hierop dient – indien dit nodig wordt geacht – op te worden gestuurd door middel van communicatie en voorlichting.*

De aanvraag kan door de startup en het aan te nemen essentiële personeelslid worden ingediend. Een facilitator of advocaat kan dit eveneens namens de betrokken partijen doen. De inspanningsverrichting vereist wel dat een bedrijf

actief betrokken is bij de aanvraag. Informatie op de RVO- en IND-website is gericht op de startup of gemachtigde als aanvrager. Uit de cijfers blijkt dat de meeste aanvragen (>90%) door de startup ingediend zijn.

6.2 Aannames

In de EAUT werden drie scenario's uitgewerkt aangaande de hoeveelheid ingediende aanvragen:

- Scenario 1 ('Laag'): zeer weinig aanvragen (10-100 per jaar)
- Scenario 2 ('Midden'): gemiddeld aantal aanvragen (100 – 200 per jaar)
- Scenario 3 ('Hoog'): veel meer aanvragen dan verwacht (200-500 per jaar)

De meeste waarschijnlijkheid werd toegedicht aan het midden-scenario met ongeveer 100-200 aanvragen per jaar. Uit deze tussenevaluatie is gebleken dat het aantal aanvragen binnen de pilot in het lage scenario vallen. In het kader van de doelstelling van het beleid zou het echter wenselijk zijn om de regeling aantrekkelijker of toegankelijker te maken, zodat het middenscenario wordt behaald. In de externe eindevaluatie zal de focus op het behalen van de beleidsdoelen liggen.

Mogelijke verklaringen voor het beperkte gebruik van de pilot-regeling zijn de vluchtigheid van de doelgroep waardoor gerichte voorlichting niet mogelijk is, de onbekendheid van de regeling bij de doelgroep, de juridische complexiteit van de regeling en de grote geld- en tijdsinvestering die gemoeid gaat met een aanvraag voor deze verblijfsregeling.

De Inspectie SZW (nu NLA) oordeelde in de handhavingstoets dat de hieronder benoemde aandachtspunten t.a.v. de laagdrempeligheid niet in de weg zouden staan aan de handhaafbaarheid van de pilot-verblijfsregeling. Het ontwerpbesluit is door de Inspectie SZW handhaafbaar bevonden en werd en geen extra beslag op de capaciteit van de Inspectie SZW verwacht.

Bij de uitvoering van de handhavingstoets werd een aantal aandachtspunten geconstateerd, die geschaard werden onder de term 'laagdrempeligheid' van de regeling. Hieronder wordt verstaan de relatief eenvoudige manier om misbruik te maken van de regeling, bijvoorbeeld door het opheffen of ontbinden van de startup. Er werd een risico geconstateerd waarbij de pilot-verblijfsregeling een eenvoudige en kostenbesparende route zou worden die in plaats van de kennismigrantenregeling gebruikt zou worden met concurrentievervalsing t.o.v. reguliere bedrijven als gevolg. Door deze laagdrempeligheid zag de Inspectie SZW een risico op 'misbruik' van hoogopgeleide vreemdelingen die als relatief goedkope arbeidskracht of vreemdeling naar Nederland zouden worden gehaald.

In de antwoordbrief gaf de Inspectie SZW dan ook aan dat het raadzaam zou zijn om in de tussentijdse evaluatie en aan het einde van de pilot aandacht te besteden aan deze risico's.

Uit de tussentijdse evaluatie is gebleken dat de regeling niet als laagdrempelig, maar juist als complex, beschouwd kan worden. Ook zijn alle startups waarvoor een aanvraag voor essentieel startup personeel is ingewilligd, nog steeds ingeschreven bij het register van de Kamer van Koophandel.

7 Conclusie

In deze conclusie wordt stilgestaan bij de beantwoording van de hoofdvraag van deze tussenevaluatie: *Is de verblijfsregeling voor essentieel startup personeel goed uitvoerbaar en handhaafbaar voor zowel de doelgroep als de uitvoering?* Resultaten van deze tussenevaluatie kunnen gebruikt worden om de pilot te verbeteren en na de eindevaluatie te beoordelen of voortzetting van de pilot in staand beleid opportuun is.

De verblijfsregeling voor essentieel startup personeel is in essentie uitvoerbaar voor de IND en de RVO, waarbij echter een kritische nuance aangebracht moet worden vanwege de complexiteit van de regeling.

Eerst de positieve punten: de samenwerking tussen beide organisaties verloopt soepel en geslaagd. De IND behaalt doorgaans de wettelijke beslistermijn, tenzij de aanvrager nog aanvullende stukken aan dient te leveren. De RVO adviezen zijn van goede kwaliteit. Daarnaast waarderen zowel IND/RVN als de RVO de bredere adviserende rol van de RVO.

Uit interviews met de IND en RVO blijkt echter dat er sterke twijfels zijn over de structurele uitvoerbaarheid van de regeling zoals deze nu is vormgegeven. Zo geeft IND/RVN aan dat het voor IND-medewerkers lastig is om structurele dossierkennis op te bouwen omdat er weinig aanvragen binnenkomen, terwijl het toetsingskader complex is. Het beoordelen van de aanvragen vraagt daarom relatief veel tijd en een grote mate van bedrijfseconomische voorkennis, wat ten koste gaat van de efficiëntie. Vragen die aan de IND zijn gericht worden daarom vaak doorgestuurd naar de RVO. De complexiteit en vereiste bedrijfseconomische voorkennis is een kwetsbaarheid voor de uitvoerbaarheid van de regeling. Op dit moment heeft dat nog niet tot uitvoeringsproblemen geleid, maar bij een hoger aantal aanvragen of een wijziging van het personeelsbestand kan dit wel uitvoeringsproblemen opleveren. De RVO geeft aan dat de regeling weldegelijk invulling geeft aan een wervingsprobleem van de doelgroep, maar inhoudelijke aanpassingen nodig zijn om de door de doelgroep ervaren complexiteit te verminderen en zo het gebruik van de regeling te vergroten.

De RVO en IND/RVN zien namelijk in het aantal ingediende aanvragen (63 eerste aanvragen, waarvan de helft is ingewilligd) de beperkte aantrekkelijkheid van de regeling ten opzichte van wat mogelijk zou zijn als er inhoudelijke aanpassingen worden gedaan. De huidige situatie roept twee vragen op die relevant zijn voor een mogelijke voortzetting van de pilot in staand beleid:

- 1) Hoe verhoudt de doelstelling van de regeling zich tot de kosten van het opzetten en uitvoeren van de verblijfsregeling? De eindevaluatie zal antwoord kunnen geven op deze vraag.
- 2) Is de regeling aantrekkelijk en uitvoerbaar voor de aanvrager?

Het in kaart brengen en bereiken van de doelgroep, zeker de startups die geen gebruik hebben gemaakt van de regeling, bleek lastig tijdens deze tussenevaluatie. Uit de enquête en het vervolginterview kunnen geen sterke conclusies getrokken worden gezien de beperkte respons. Van de geënquêteerden ontvingen wij een bevestiging van de kritische opmerkingen van IND/RNV en RVO. De regeling is lastig uitvoerbaar voor de doelgroep, want het aanleveren van bewijsstukken vraagt veel van de aanvragers. Dit kost vaak tijd en geld, waardoor sommige startups besluiten af te zien van het gebruik van deze regeling. Daarnaast wenst de doelgroep een heldere uitleg van het toetsingskader. De overheid zou meer zichtbaarheid mogen geven aan de

pilot. De complexiteit in combinatie met de beperkte bekendheid verklaren waarom een deel van de doelgroep geen gebruik wenst te maken van de regeling.

Aangaande de handhaafbaarheid van deze regeling moet opgemerkt worden dat er door de IND en de NLA momenteel nog geen handhaving heeft plaatsgevonden. Op basis van haar risicoanalyses heeft de NLA aangegeven dat startups momenteel niet als risicogroep zijn gekenmerkt. Er zijn eveneens geen signalen geregistreerd omtrent oneigenlijk gebruik van deze regeling. Risicogericht toezicht wordt daarom op dit moment niet nodig geacht. Het hoge inwilligingscijfer van verlengingen geeft aan dat de voorwaarden worden nageleefd. Vanwege de complexiteit van de regeling en de gedegen toetsing voorafgaand aan de vergunningverlening is het onwaarschijnlijk dat er misbruik wordt gemaakt van deze regeling. Uit de tussenevaluatie is gebleken dat alle startups die een essentieel personeelslid in dienst hebben genomen, op het moment van de tussenevaluatie nog in het KvK-register waren ingeschreven.

Het bovenstaande in acht nemend, kan gesteld worden dat de regeling in de kern uitvoerbaar is, maar er is een risico van inefficiëntie en een kwetsbaarheid in de uitvoering van de regeling gesignaleerd: slechts een beperkt aantal IND-medewerkers heeft de voor de compleetheidstoets vereiste bedrijfseconomische kennis. De huidige regeling komt tegemoet aan een wervingsprobleem van startups, maar de complexe en strikte voorwaarden zijn een knelpunt voor de doelgroep. Door deze complexiteit bestaat momenteel het risico dat de doelgroep ongewenst en onbedoeld afziet van het gebruik van de pilot. Als een aantal vereisten aan de voorkant wordt verruimd, zou het gebruik van deze regeling vergroot kunnen worden.

Gedurende de eerste twee jaar van de pilot is handhaving door de NLA en IND niet nodig geweest.

Zoals aan de Kamer toegezegd, zal in 2025 een externe eindevaluatie plaatsvinden. Dan zal de focus van het onderzoek liggen op de mate waarin de verblijfsregeling effectief is geweest in het bereiken van haar beleidsdoelen. Tijdens de tussenevaluatie is echter gebleken dat het niet mogelijk was om de (grootte van de) doelgroep in kaart brengen. Het gebrek aan kennis over de (potentiële) doelgroep kan de eindevaluatie bemoeilijken. Het is dan ook raadzaam om de laatste jaren van de pilot beter zicht te krijgen op de doelgroep.

Dit is een uitgave van de
Immigratie- en Naturalisatiedienst
www.ind.nl

Oktober 2023