



Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
28 maart 2024

Ons kenmerk
5290132

nota

Tussentijdse evaluatie pilot startup personeel: opvolging
en beleidsreactie

1. Aanleiding

Startups zijn in belangrijke mate afhankelijk van personeel met specifieke kennis of vaardigheden. Zij zijn minder in staat om op de huidige krappe arbeidsmarkt te concurreren met grotere kapitaalkrachtigere bedrijven. Op 1 juni 2021 is daarom de vierjarige pilot verblijfsregeling essentieel startup personeel geïntroduceerd. 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. Via deze pilotregeling kunnen startups een kenniswerker in dienst nemen met voor de groei van de onderneming essentiële, vaak technische, vaardigheden en/of ervaring. De pilot is eind 2023 tussentijds intern geëvalueerd¹ door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) met nauwe betrokkenheid van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO). Hieruit volgen een aantal knelpunten.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd:

- De voorwaarden rondom de medewerkersparticipatie bij te stellen: naast het huidige minimale vereiste van 1% een minimale nominale waarde van €65.000 voor de medewerkersparticipatie als alternatief toestaan.
- De bekendheid onder de doelgroep te verbeteren door actieve(re) promotie door de RVO.
- In te stemmen met verzending van bijgaande Kamerbrief.

3. Kernpunten

Doel tussentijdse interne evaluatie

Het doel van de tussentijdse evaluatie was om inzicht te geven in de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de pilot-verblijfsregeling voor essentieel start-up-personeel, voor zowel de doelgroep (startups en kenniswerkers) als de uitvoeringsorganisaties (IND en RVO).

Resultaten evaluatie

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 een kwetsbaarheid voor de uitvoerbaarheid van de regelingesignaleerd: slechts een beperkt aantal medewerkers heeft de vereiste bedrijfseconomische kennis. Dit is met name kwetsbaar als sprake is van een aanzienlijke toename in het aantal aanvragen.

¹ Waarbij de focus ligt op de uitvoering en handhaafbaarheid van de regeling

Verder komt de huidige regeling tegemoet aan een wervingsprobleem van startups maar de complexe en strikte voorwaarden, in het bijzonder de medewerkersparticipatie, is een knelpunt als het gaat om de uitvoering en het gebruik van de regeling door de doelgroep. Door deze complexiteit bestaat momenteel het risico dat de doelgroep ongewenst en onbedoeld afziet van het gebruik van de pilot. Bovendien blijkt dat de pilotregeling onvoldoende bekend is onder de doelgroep.

Grootschalige misbruik of fraude binnen deze groep is, onder meer vanwege de complexiteit van de regeling, bewijslast en uitvoerige integrale toets, minder aannemelijk. Wat betreft het toezicht is gedurende de eerste twee jaar van de pilot geen aanleiding geweest voor (re)actieve handhaving bij de NLA.

Opvolging evaluatie

Om de pilotregeling in dit stadium te optimaliseren, bestaat een aantal mogelijkheden om de pilotregeling op relatief korte termijn bij te stellen.

U wordt geadviseerd:

- De voorwaarden rondom de medewerkersparticipatie bij te stellen: naast het huidige minimale vereiste van 1% een minimale nominale waarde van €65.000 voor de medewerkersparticipatie als mogelijk alternatief toestaan

Door de huidige strikte voorwaarden rondom de medewerkersparticipatie, en de bijbehorende hoge bewijslast wordt deze voorwaarde als een groot knelpunt ervaren. Hierdoor wordt de regeling als complex en ontoegankelijk gezien, dit kan als gevolg hebben dat startups onbedoeld afzien van gebruik van de regeling. Uit de praktijk blijkt daarnaast dat de minimale waarde van 1% van de onderneming voor veel werkgevers een te hoge drempel is. De 1% is, met name voor groeiende startups, een aanzienlijk deel.

Startups die door een groot groeipotentieel een aanzienlijke waardering hebben, kunnen in de praktijk vaak nog geen gebruik maken van de kennismigrantenregeling. Zij zijn mogelijk wel solvabel genoeg om het erkend referentschap te krijgen, maar in deze fase nog niet continu² en afhankelijk van investeerders. Financiële investeringen worden voornamelijk gedaan om de dienst of het product waar de startup aan werkt verder te ontwikkelen en zijn niet primair bedoeld voor het uitbetalen van relatief hoge salarissen.³ Ook krijgen investeerders bij financieringsrondes al een aanzienlijk aandeel in het bedrijf, een percentage van 1% aan werknemers is niet realistisch. In de praktijk zijn dergelijke percentages alleen reëel bij startups in de (absolute) beginfase.

Vasthouden aan een medewerkersparticipatie blijft van belang om het verlaagde salariscriterium van de kenniswerker te compenseren. Voorkomen moet worden dat deze groep kenniswerkers in een kwetsbare positie terechtkomt of tegen ongunstige arbeidsvoorwaarden, lager dan marktconform salaris, te werk wordt gesteld.

Ik adviseer u de voorwaarde 'medewerkersparticipatie' te behouden maar de huidige voorwaarden rondom de medewerkersparticipatie, die volgen uit het Voorschrift Vreemdelingen, bij te stellen en werkgevers meer de ruimte te geven in de invulling hiervan. Ik adviseer u om naast een medewerkersparticipatie van 1% ook een medewerkersparticipatie van een minimale nominale waarde van €65.000 als alternatief te accepteren. Startups in een groeifase, vooral die met een aanzienlijke waardering, kunnen hierdoor een realistische invulling geven aan de

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Datum
28 maart 2024

Ons kenmerk
5290132

² Het vereiste voor erkend referentschap 'financiële continuïteit' is daarom vaak onhaalbaar

³ Conform het geldende looncriterium van de kennismigrantenregeling

medewerkersparticipatie die past bij de medewerker en het bedrijf. De minimale compensatie is gelijk aan het verschil tussen het verlaagde salariscriterium en het gemiddelde salaris van een kennismigrant (jonger dan 30 jaar + ouder dan 30 jaar) over een periode van 3 jaar. Dit is namelijk het bedrag dat een kenniswerker mist ten opzichte van een kenniswerker die middels de kennismigrantenregeling verblijf heeft. Deze voorwaarde is in vergelijking met andere mogelijke aanpassingen ook op relatief korte termijn aan te passen zodat het effect nog binnen de pilotperiode kan worden gemeten.

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Datum
28 maart 2024

Ons kenmerk
5290132

- Bekendheid van de pilotregeling onder de doelgroep verbeteren door actieve promotie door de RVO

Tijdens de opzet van de pilotregeling is gekozen voor organische groei van de pilot en een voorzichtige aanpak. In de eerste twee jaar van de pilot zijn namelijk ongeveer 63 eerste aanvragen behandeld, iets meer dan de helft van de afgedane zaken werd ingewilligd.

Nu minder gebruik lijkt te zijn gemaakt van de pilot dan was voorzien (100-200 aanvragen) en de handhavingsrisico's beperkt lijken, ligt het in de rede om de regeling voor de resterende duur van de pilot actiever te gaan promoten. De RVO zal inzetten op het verbeteren van de bekendheid van de pilotregeling onder de doelgroep door actieve(re) promotie.

- Kwetsbaarheid IND verminderen

De complexiteit van de regeling is een punt van aandacht en zorg voor de uitvoering. De IND ziet het belang van een regeling voor deze specifieke doelgroep en zal ervoor zorgen dat de regeling in deze pilot uitvoerbaar blijft door voldoende inzet en opleiding van medewerkers.

Naast doelmatigheid, efficiëntie en handhaving moet ook de uitvoerbaarheid worden meegewogen om na afloop van de pilot tot een voor alle belanghebbenden meer bevredigende regeling te komen.

- Handhaving, toezicht en controle

Deze doelgroep is niet geprioriteerd onder het risicogericht toezicht van de NLA. Daarnaast heeft de NLA geen meldingen, signalen dan wel klachten ontvangen voor reactief toezicht.

De IND houdt alleen toezicht op erkend referenten waar bij startups geen sprake van is. Naar aanleiding van het HIK (Handhavingsinformatieknooppunt) kan reactief handhaving of controle worden uitgevoerd. Hiertoe is geen aanleiding geweest.

Ik adviseer u de volgende punten mee te laten nemen in de eindevaluatie van de pilotregeling:

- Hoe gevoelig de pilotregeling is voor misbruik en fraude;
Grootschalige misbruik of fraude binnen deze regeling is minder aannemelijk. Tot op heden is ook geen aanleiding geweest voor (re)actieve handhaving bij de NLA en IND. Voor de resterende duur van de pilot blijft reactief toezicht ook het uitgangspunt. In het geval de pilot deel gaat uitmaken van staand beleid is het echter wel van belang om te weten hoe gevoelig de pilotregeling voor misbruik en fraude is en of dit ook plaatsvindt.
- Onderzoek naar mogelijkheden voor een aangepast toetsingskader voor erkend referentschap arbeid dat passend is voor innovatieve startups;
Mogelijk is het erkend referentschap een goed werkbaar alternatief ten opzichte van een pilotregeling die door de doelgroep als complex en niet volledig toegankelijk wordt ervaren.

4. Toelichting

Voorwaarden pilotregeling essentieel startup personeel

Om in aanmerking te komen voor de pilotregeling zijn de volgende kenmerken van belang voor de onderneming: innovatief, schaalbaar en het in staat zijn om de ambities te financieren. De oprichters zijn operationeel actief en hebben de kennis en competenties die noodzakelijk zijn voor het realiseren van de doelstellingen.

Daarnaast gelden de volgende voorwaarden:

- De kenniswerker dient een expert te zijn en moet essentieel zijn voor de groei en ontwikkeling van de startup.
- Startups die tot 15 medewerkers in dienst hebben, kunnen gebruik maken van de regeling.
- De startup mag binnen de regeling voldoen aan het verlaagde salariscriterium in plaats van het reguliere criterium. Daar staat tegenover dat de medewerker een aandeel van minimaal 1% in het bedrijf (medewerkersparticipatie) krijgt na 3 jaar.
- De startup mag tenslotte via deze regeling voor maximaal vijf kenniswerkers van buiten de EU/EER deze vergunning aanvragen.

Uitleenconstructies binnen de kennismigrantenregeling

Innovatieve startups die in de beginfase nog niet kunnen voldoen aan de voorwaarden voor erkend referentschap maar die specialistische kennis nodig hebben en daarnaast niet voldoen aan de voorwaarden van de pilotregeling, maken veelal gebruik van uitleners zoals payrollbedrijven. Het inlenen van kennismigranten kan een tijdelijke oplossing bieden voor startups. Op dit moment wordt breder naar het uitlenen binnen de kennismigrantenregeling gekeken en welke aanvullende regelgeving nodig is gelet op de verschillende risico's voor misbruik. Het is het streven om voor de doelgroep startups een passende oplossing te vinden binnen de pilotregeling essentieel startup personeel.

4.1 Politieke context

De inzet van het huidige demissionaire kabinet is om innovatieve startups te steunen. Het bijstellen van de pilotregeling naar aanleiding van de interne tussentijdse evaluatie komt ten goede aan de uitvoerbaarheid en het verminderen van de handhavingrisico's van deze bestaande regeling.

Na de externe eindevaluatie (in 2025), waarbij de focus ligt op de mate waarin de verblijfsregeling effectief is in het bereiken van haar beleidsdoelen, zal het besluit of de pilot omgezet wordt in staand beleid worden voorgelegd aan een nieuw kabinet.

4.2 Juridisch kader

Op basis van artikel 3.31, zesde lid, Vreemdelingenbesluit kan voor werknemers van een startende onderneming een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd voor arbeid in loondienst worden verleend. Om daarvoor in aanmerking te komen moet worden voldaan aan de voorwaarden voor de pilotregeling die zijn vastgelegd in artikel 2.7 van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022. Als aan deze voorwaarden is voldaan, dan is de werknemer vrijgesteld van de tewerkstellingsplicht uit de Wet arbeid vreemdelingen.

De nadere regels over de medewerkersparticipatie zijn bij ministeriële regeling vastgelegd in artikel 3.20e van het Voorschrift Vreemdelingen 2000. Het toetsingskader voor de beoordeling of een onderneming startend en innovatief is met schaalbare bedrijfsactiviteiten is vastgelegd in bijlage 8c van het Voorschrift Vreemdelingen 2000.

4.3 Afstemming

De inhoud van deze nota en de beleidsreactie zijn afgestemd met DMB/JAZ, DWJZ, de IND, de RVO, de NLA, SZW en EZK.

4.4 Communicatie

De IND zal naar aanleiding van de bijgestelde voorwaarde de informatie op de IND-website aanpassen. De RVO zal inzetten op het verbeteren van de bekendheid van de pilot verblijfsregeling onder de doelgroep door actieve(re) promotie.

4.5 Uitvoering en handhaving

Het bijstellen van de voorwaarden rondom de medewerkersparticipatie heeft geen gevolgen voor de toets die de IND aan de voorkant uitvoert. Het opleiden van werknemers om deze aanvragen te behandelen zorgt voor een tijdelijke verhoogde werklast, maar heeft efficiëntere afdoening van aanvragen als doel en als gevolg.

Deze doelgroep is niet geprioriteerd onder het risicogericht toezicht van de NLA. Daarnaast heeft de NLA geen meldingen, signalen dan wel klachten ontvangen voor reactief toezicht.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Datum
28 maart 2024

Ons kenmerk
5290132