



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Succesvol opgestart?

Een evaluatie van de start-up-regeling, 2015-2021

Datum	Juli 2022
Status	Definitief

Colofon

Titel	Succesvol opgestart? Een evaluatie van de start-up-regeling.
Status	Definitief
Auteurs	Tycho Walaardt Titia Maasland Senior wetenschappelijk medewerkers
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

1	Inleiding	9
1.1	Aanleiding onderzoek.....	9
1.2	De start-up-regeling en het ontstaan van de regeling.....	9
1.3	Doelstelling (waarom).....	10
1.4	Vraagstelling (wat)	11
1.5	Reikwijdte	11
1.6	Methode.....	13
1.7	Begeleidingscommissie.....	15
1.8	Opbouw van het rapport.....	15
2	Deskresearch	16
3	De inrichting van de start-up-regeling in Nederland.....	20
3.1	Rol facilitator	21
3.1.1	De voorfase	21
3.1.2	Aanvraagproces	22
3.1.3	Begeleiding eerste jaar.....	23
3.1.4	Overgang naar de zelfstandigenregeling	24
3.2	Rol IND	24
3.2.1	Het aanvraagproces.....	24
3.2.2	Overgang naar de zelfstandigenregeling	25
3.2.3	Verlenging zelfstandige regeling	25
3.3	Rol Buitenlandse Zaken.....	26
3.4	Rol RVO	26
3.4.1	Informatiedeling met start-ups.....	26
3.4.2	Aanvraagproces	27
3.4.3	Goedkeuring en toezicht op facilitators	28
3.4.4	Overgang naar de zelfstandigenregeling	28
4	Kwantitatieve analyse.....	29
4.1	Aanvragen.....	29
4.2	Afdoeningen	30
4.3	Ingewilligde zaken	32
4.4	Fraudehandhavingssignalen	34
4.5	Sectoren	34
5	De uitvoering van de start-up-regeling	36
5.1	Voorfase	37
5.1.1	Wat gaat er nu goed?.....	37
5.1.2	Wat kan er beter?.....	37
5.2	Indienfase	38
5.2.1	Wat gaat er goed?	38

5.2.2	Wat kan er beter?.....	39
5.3	Behandelfase IND en adviesfase RVO.....	41
5.3.1	Wat gaat er goed?	41
5.3.2	Wat kan er beter?.....	41
5.4	De begeleiding van de facilitator na verlening van de start-up-vergunning.....	42
5.4.1	Wat gaat er goed?	42
5.4.2	Wat kan er beter?.....	43
5.5	Overgang naar vergunning als zelfstandige.....	45
5.5.1	Wat gaat er goed?	45
5.5.2	Wat kan er beter?.....	46
5.6	Verlenging vergunning als zelfstandige na twee jaar	47
5.6.1	Wat gaat er goed?	47
5.6.2	Wat kan er beter?.....	47
6	Waardering vanuit start-ups.....	48
6.1	Tijd in Nederland	48
6.2	Service IND	50
6.3	Service facilitator	52
7	Conclusie	54
7.1	Zijn de doelstellingen behaald?	54
7.2	Wat kan beter?	56
	Bijlage I Literatuur	58
	Bijlage II Overzicht van geïnterviewde personen	59
	Bijlage III Vragenlijst start-ups	60

Managementsamenvatting

Aanleiding

In 2014 ontwikkelde Nederland beleid om startende innovatieve buitenlandse ondernemers van buiten de EU/EER (verder start-ups) aan te trekken. Hierdoor was het mogelijk om vanaf 1 januari 2015 een start-up-verblijfsvergunning aan te vragen. Bij de aankondiging van de inwerkingtreding van deze regeling was aangegeven dat de regeling moest worden geëvalueerd. De start-up regeling werd meegenomen in de evaluatie van de wet Modern Migratiebeleid (MoMi) van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uit 2019.¹ De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) drong in haar recente advies ook aan op evaluatie van deze regeling.²

Doel van het onderzoek

Deze evaluatie heeft als voornaamste doel in kaart brengen of de doelstellingen die ten grondslag lagen aan de start-up regeling zijn behaald en of op bepaalde onderdelen verbeteringen mogelijk zijn. Het gaat in dit onderzoek dus enerzijds om de vraag of de regeling succesvol is gestart en anderzijds of start-ups succesvol een onderneming hebben kunnen opstarten.

Methode

De onderzoeksperiode van dit onderzoek bedraagt 2015 tot 1 januari 2022. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van vier type bronnen, te weten: onderzoeksliteratuur, IND-cijfers van personen die gebruik hebben gemaakt van de regeling, interviews met experts van alle direct betrokken partijen bij de uitvoering van deze regeling en een enquête uitgezet onder start-ups die gebruik hebben gemaakt van de regeling. Daarnaast heeft het Data Expertise Centrum (DEC) van de IND indicatieve informatie geleverd omtrent de sectoren waarin de start-ups actief zijn en op welke aandachtsgebieden zij zich focussen.

Resultaten

De cijfers in de kwantitatieve analyse laten zien dat de aanvankelijke doelstelling van het aantrekken van enkele tientallen start-ups jaarlijks ruimschoots is behaald. Hierbij blijkt uit deskresearch dat Nederland het in vergelijking met andere lidstaten goed doet voor wat betreft het aantrekken van start-ups van buiten de EU.

De wettelijke beslistermijn haalt de IND in het grootste deel van de gevallen. Het merendeel van de start-ups die de enquête hebben ingevuld zijn tevreden over de service vanuit de IND en de RVO (en Netherlands Point of Entry). Alle geïnterviewden zijn enthousiast over de regeling en de kwaliteit van de start-ups die Nederland slaagt aan te trekken. Vooral de rol van de facilitator³ wordt als positief ervaren. Facilitators hebben kennis van de sector en recente ontwikkelingen in Nederland, een uitgebreid netwerk en ervaring met het begeleiden van startende ondernemingen, waardoor zij buitenlandse start-ups kunnen begeleiden en helpen groeien.

¹ De start-up regeling valt niet onder de wet MoMi omdat er geen sprake is van een erkend referent. Universiteit Leiden (in opdracht van het WODC), *Selectief naast restrictief. Evaluatie van de Wet modern migratiebeleid* (2019).

² ACVZ, *Voorbij de opstartfase*, 10.

³ Om in aanmerking te komen voor een startup-verblijfsvergunning moet een startup een overeenkomst aangaan met een 'betrouwbare en goedgekeurde' facilitator in Nederland.

De doelstelling dat de regeling bijdraagt aan het behouden van kennis in Nederland is geslaagd. Een deel van de aanvragers is eerder onder een ander verblijfsdoel in Nederland verbleven, bijvoorbeeld als student.⁴ Deze personen hebben zich vervolgens gevestigd in Nederland als start-up. Daarnaast laten de cijfers opgenomen in het rapport zien dat een deel van de ondernemers na afloop van het start-up jaar in Nederland blijven.⁵ Daarbij zijn voorbeelden te noemen van start-ups die nu succesvol zijn en nu actief bijdragen aan de Nederlandse economie, deels ook in sectoren waarvoor maatschappelijke uitdagingen gelden.

Vijf belangrijke aandachtspunten

Ondanks dat de regeling functioneert, zijn er wel een aantal zaken naar voren gekomen die verbetering nodig hebben. In [hoofdstuk 5](#) en [hoofdstuk 6](#) zijn deze verbeteringen beschreven. Hieronder worden de vijf belangrijkste aandachtspunten nader toegelicht.

- *Status van facilitator.* Doordat de status van facilitator is gekoppeld aan de aanvraag van een start-up kunnen onduidelijke situaties ontstaan. Het verdient aanbeveling om te kijken of dit is los te koppelen. Het verdient aanbeveling om te kijken of dit is los te koppelen.
- *De duur van de start-up-vergunning is te kort.* De start-up-vergunning van een jaar blijkt in de praktijk vaak te kort om te kunnen voldoen aan eisen van de zelfstandigenregeling. Het verdient aanbeveling de duur van de start-up-vergunning te verlengen. Dat kan enerzijds door de duur van de vergunning standaard voor twee jaar af te geven of de mogelijkheid te bieden de vergunning na een jaar met nog eens een jaar te verlengen, iets wat in veel andere Europese landen mogelijk is.
- *Voldoen aan verlenging van de zelfstandigenregeling.* Voor voormalig start-ups blijkt het lastig om na twee jaar gebruik te hebben gemaakt van een vergunning als zelfstandige te voldoen aan het middelenvereiste die vereist is voor de verlenging van de vergunning.
- *Digitaal kunnen indienen van de aanvraag.* Start-ups verblijvend buiten de EU moeten de documenten die behoren bij hun aanvraag schriftelijk versturen naar de IND. In dit proces gaat veel mis. Zo ontbreken geregeld delen van stukken. Start-ups verblijvend buiten de EU moeten de documenten die behoren bij hun aanvraag schriftelijk versturen naar de IND.
- *Dienstverlening richting start-up.* Het is mogelijk om de dienstverlening te verbeteren. ⁶ Naast de mogelijkheid om digitaal de aanvraag in te kunnen dienen, is het mogelijk om de dienstverlening op nog meer plekken te verbeteren, te weten:
 - Betere bereikbaarheid IND;
 - Communicatie richting de ondernemers in het Engels;
 - Oplossen van praktische problemen met de KvK inschrijving en het aanvragen van een Nederlandse bankrekening;
 - Informatievoorziening op de ambassade verbeteren;

⁴ In 8 procent van de gevallen was er in INDIGO (het registratiesysteem van de IND) een voorgaande zaak aanwezig. Dit kan er op duiden dat de persoon eerder al in Nederland verbleef onder een ander verblijfsdoel.

⁵ Uiteindelijk heeft 22% (59 zaken) van degenen wiens aanvraag voor een start-up-vergunning is ingewilligd (en 13% van degenen die een startup vergunning hebben aangevraagd) in de periode van 2015-2018 uiteindelijk een verlenging van de vergunning voor arbeid als zelfstandige aangevraagd en gekregen. Aangezien de zelfstandige vergunning na een jaar kan worden aangevraagd, en de verlenging vervolgens na twee jaar kan worden aangevraagd, is hier enkel gekeken naar de periode van 2015-2018.

⁶ Doenvermogen gaat over de mate waarin het mogelijk is voor een vreemdeling om te handelen naar een wet; de regeling moet uitvoerbaar en handelbaar zijn voor een vreemdeling.

- Duidelijke informatie vooraf over de eisen voor de overgang naar de zelfstandige regeling; en
 - Informatievoorziening over de status van de aanvraag.
- *Gerichter promoten van de regeling in landen waar start-ups vandaan komen.* Er is in de evaluatie een aantal punten naar voren gekomen waarmee de promotie van de regeling in het buitenland nog is te versterken.

Afkortingenlijst

ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
BIC	Business Informatie Centrum (IND).
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
DEC	Data Expertise Centrum (IND)
DMB	Directie Migratiebeleid (J&V)
DV	Directie Dienstverlening (IND)
EMN	Europees Migratienetwerk
EU/EER	Europese Unie/ Europese Economische Ruimte
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
HIK	Team Handhavingsknooppunt (IND)
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDiGO	Registratiesysteem IND
J&V	Ministerie Justitie en Veiligheid
JZ	Directie Juridische Zaken (IND)
KvK	Kamer van Koophandel
MoMi	Modern Migratiebeleid
MVV	Machtiging tot voorlopig verblijf
NFIA	The Netherlands Foreign Investment Agency
NPoE	The Netherlands Point of Entry
O&A	Afdeling Onderzoek en Analyse (IND)
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
TZ	Team Zakelijk (IND)
VV	Voorschrift Vreemdelingen 2000
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

In 2014 ontwikkelde Nederland beleid om startende innovatieve buitenlandse ondernemers van buiten de EU/EER (verder start-ups) aan te trekken. Hierdoor was het mogelijk om vanaf 1 januari 2015 een start-up-verblijfsvergunning aan te vragen. De afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is gevraagd om de start-up-regeling, zeven jaar na de introductie ervan, te evalueren. Bij de aankondiging van de inwerkingtreding van deze regeling is aangegeven dat na twee jaar een evaluatie van de regeling moet plaatsvinden.⁷ Dat is niet gebeurd. De regeling was wel onderdeel van de evaluatie Modern Migratiebeleid (MoMi) van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uit 2019.⁸ De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) drong in haar recente advies aan op evaluatie van deze regeling.⁹

1.2 De start-up-regeling en het ontstaan van de regeling

In deze paragraaf volgt een korte introductie op de start-up-regeling. In deze evaluatie gebruiken we de term start-up zowel voor de ondernemer als voor zijn/haar onderneming. [Hoofdstuk 3](#) gaat dieper in op de regeling en op rollen van de betrokken actoren bij de komst en begeleiding van start-ups in Nederland.

Vóór 2015 was het vrijwel onmogelijk voor start-ups om naar Nederland te komen. Zij konden toen niet voldoen aan de regeling voor buitenlandse zelfstandige ondernemers die zich in Nederland wilden vestigen; de zelfstandigenregeling. De start-up-regeling is ontstaan om de komst van start-ups met een innovatief businessconcept te vergemakkelijken. Het doel van de regeling was het aantrekkelijker en ambitieuzer maken van het Nederlandse vestigings- en ondernemingsklimaat.¹⁰ Het idee was dat start-ups op een creatieve en innovatieve manier bijdragen aan het oplossen van complexe maatschappelijke problemen. De start-up-regeling moest het mogelijk maken dat jaarlijks enkele tientallen veelbelovende innovatieve start-ups van buiten Europa zich zouden gaan vestigen in Nederland.¹¹ De komst van start-ups zou de concurrentiepositie van Nederland binnen Europa en op het wereldtoneel versterken. Nederland wilde gaan concurreren in de mondiale strijd om toptalenten met landen die al een dergelijke regeling hadden, zoals het VK en Canada. De regeling past hierdoor bij de inspanningen gericht op het aantrekken van kennismigranten.

Om in aanmerking te komen voor een start-up-vergunning is een toetsingskader ontwikkeld dat het wezenlijk belang voor de Nederlandse economie beoordeelt, welke is neergelegd in het Voorschrift Vreemdelingen (VV).¹²

In het kort ziet de procedure er als volgt uit (hoofdstuk 3 geeft een meer uitgebreide beschrijving). De aanvragen van de start-ups komen binnen bij de IND. De IND

⁷ Staatsblad 2014/450. Nota van Toelichting, (19/11/2014), 4.

⁸ Overigens valt de start-up-regeling niet onder de wet MoMi omdat er geen sprake is van een erkend referent. Universiteit Leiden (in opdracht van het WODC), *Selectief naast restrictief. Evaluatie van de Wet modern migratiebeleid* (2019).

⁹ ACVZ, *Voorbij de opstartfase*, 10.

¹⁰ *Kamerstukken II*, 2013/14, 31 311, nr. 104 en nr. 105, pag. 8 en 13.

¹¹ Staatsblad 2014/450, Nota van Toelichting, (19/11/2014) p. 5.

¹² Uitgewerkt in bijlage 8b van het VV.

checkt of de start-up een overeenkomst is aangegaan met een betrouwbare en door de RVO goedgekeurde begeleider/facilitator. Wanneer de aanvraag compleet is en de aanvrager voldoet aan de algemene voorwaarden¹³ legt de IND het verzoek voor aan de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO) voor advies. De RVO adviseert de IND of het product of de dienst innovatief is, de begeleiding op maat en niet belemmerend is en adviseert of de IND een start-up-vergunning moet verlenen.¹⁴ Bij een positief advies van de RVO verleent de IND een start-up-verblijfsvergunning voor één jaar. In aansluiting op deze vergunning kan de start-up een vergunning als zelfstandige aanvragen voor de duur van maximaal twee jaar. Hiervoor moet de start-up óf aan het voor zelfstandigen gehanteerde minimale aantal punten in het puntenstelsel voldoen óf de start-up dient een 'positieve verklaring' van de facilitator te overleggen. Als de facilitator verklaart dat de onderneming van de start-up voldoet aan de verwachtingen kan de IND een vergunning als zelfstandige verlenen. Er is sprake van 'doorstromen'. De aanvraag die de startende ondernemer indient (voor de zelfstandigenregeling) behandelt de IND als een eerste aanvraag. Deze vergunning kan de IND na twee jaar met vijf jaar verlengen.¹⁵

1.3

Doelstelling (waarom)

Het doel van de evaluatie is in kaart brengen of de doelstellingen die ten grondslag lagen aan de regeling zijn behaald en of op bepaalde onderdelen verbeteringen mogelijk zijn. Het gaat in dit onderzoek dus enerzijds om de vraag of de regeling succesvol is gestart en anderzijds of start-ups succesvol een onderneming hebben kunnen opstarten.

In de inleiding zijn zes voorbeelden opgenomen van start-ups die in de afgelopen jaren naar Nederland kwamen om een inzicht te geven aan de lezer met wat voor soort bedrijven we te maken hebben. De voorbeelden van de bedrijven en de quotes van de start-ups zijn afkomstig van RVO. De zes voorbeelden zijn niet representatief voor de hele groep, maar geven een indicatief beeld van de sectoren waarin start-ups actief zijn.

Quicargo. Quicargo is opgericht in 2016 door onder meer een start-up uit Israël. Quicargo is een platform dat zich richt op emissievrije vrachtvervoer. Het bedrijf telt inmiddels al 50 medewerkers en heeft €7,8 miljoen opgehaald aan financiering. De oprichter legt uit dat *'50 percent of the trucks on the road travel empty resulting in pollution, congestion and a lot of cost. Quicargo will come to solve this problem by filling empty trucks. Our mission is to change one of the most traditional industries in the world. By leveraging data and doing it in a very efficient way, we can do so.'*

¹³ Waaronder het middelenvereiste, het aanwezig zijn van een door RVO goedgekeurde begeleider, de aanwezigheid van een Europese bankrekening, de inschrijving in de Kamer van Koophandel (KvK)¹³ en openbare orde.

¹⁴ Hierbij bekijkt de RVO of er sprake is van een innovatieve onderneming. Ook beoordeelt de RVO het stappenplan dat is opgesteld door de start-up. In het stappenplan legt de ondernemer – samen met de begeleider – uit hoe de onderneming in een jaar van een idee tot een volwaardige onderneming uitgroeit en waarom het product of de dienst innovatief is. De RVO kijkt in de beoordeling van het stappenplan onder meer naar andere partijen in Nederland die al met dit idee bezig zijn. Ook beoordeelt de RVO de begeleidingsovereenkomst tussen de start-up en zijn/haar begeleider. Tot slot voert de RVO gedurende het jaar een evaluatiegesprek met de begeleider om te zien hoe het met de start-up en de begeleider gaat.

¹⁵ ACVZ, *Voorbij de opstartfase*.

1.4

Vraagstelling (wat)

De hoofdvraag van dit onderzoek is: *Zijn de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de inwerkingtreding van de start-up-regeling op 1 januari 2015 behaald? De onderzoeksperiode van dit onderzoek loopt van 2015 tot 1 januari 2022. De doelstellingen zoals deze waren geformuleerd bij de ontwikkeling van deze regeling zijn als volgt¹⁶:*

- De regeling draagt bij aan een versterking van de Nederlandse kenniseconomie en aan het verbeteren van het start-up-ecosysteem. Bij deze doelstelling gaat het erom of de regeling ervoor heeft gezorgd dat internationaal talent zich in Nederland vestigt.
- Met de regeling is een soepele en snelle procedure voor start-ups ingericht.
- Met de regeling moet talent/kennis voor Nederland worden behouden.
- De regeling sluit aan bij de specifieke behoefte, samenstelling en kenmerken van start-ups.

Tripcell. Tripcell is een start-up onder meer opgericht in 2018 door een Chinese start-up. Dit platform zet in op het verbinden van reizigers met personen uit de lokale gemeenschap die zij bezoeken. Tripcell hoopt dat reizigers hun bestemmingen daadwerkelijk leren kennen door met bewoners in contact te komen. Over het oprichten van een start-up zeggen zij: *'To be an entrepreneur or to start your business, you just need a clear goal, a passion and strong heart to follow your dreams and just do it'*

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn twee deelvragen opgesteld.

- 1) *Hoe ziet de groep personen die gebruik maakt van de regeling eruit, en hoe verloopt hun verblijf in Nederland?*

De eerste deelvraag geeft kwantitatief inzicht in de werking van de regeling (zie hoofdstuk 4). Hierbij is aandacht voor inwilligingspercentages en het aantal start-ups dat het verblijf in Nederland wil verlengen. Via deze vraag geven we een antwoord op de vraag of Nederland erin is geslaagd om enkele tientallen start-ups aan te trekken en te behouden.

- 2) *Hoe functioneert de regeling en welke verbeteringen zijn mogelijk?*

De tweede deelvraag gaat in op de vraag hoe de huidige regeling functioneert en welke verbeteringen mogelijk zijn (zie hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6). In deze deelvraag is specifiek aandacht voor de ervaringen van alle betrokken partijen, te weten: de RVO, de IND, het bestuursdepartement van het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V), het bestuursdepartement van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), de facilitators en de start-ups.

Nurtio. Een Oekraïense begon samen met een partner in 2018 de start-up Nurtio. Nurtio maakt digitale tuin-technologie voor kantoorplanten. Met gebruik van de nieuwste ontwikkelingen stelt deze technologie iedereen in staat om kantoorplanten goed te verzorgen, zelfs als ze geen kennis hebben van tuinieren. Zij spreekt vol lof over het Nederlandse start-up ecosystem en haar facilitator: *'They helped me with the preparation of the Start-up Visa, but also with our business. For example, they supported us with the positioning of our company and finding the launching customers. It was a great soft landing into the Dutch start-up ecosystem for us.'*

1.5

Reikwijdte

Dit onderzoek richt zich op de manier waarop de start-up-regeling is uitgevoerd in de periode 2015 tot en met 2021. Hierbij is aandacht voor de verschillende fases in het toelatingsproces en de verschillende actoren die hierbij betrokken zijn.

¹⁶ Zie ook: ACVZ, *Voorbij de opstartfase*, 6.

1) *De voorfase*

In deze fase wint de start-up informatie in over het verblijven als startende, innovatieve ondernemer in Nederland. In deze fase wordt in het onderzoek gekeken of de informatie over de start-up-regeling voor potentiële start-ups goed vindbaar is, of er andere landen zijn die dit beter doen waarvan Nederland kan leren en of er sterke elementen zijn van de huidige start-up-regeling die vooral behouden moeten blijven.

2) *De indienfase*

Voordat de ondernemer een aanvraag kan indienen, moet hij/zij een facilitator in Nederland vinden. De start-up afkomstig uit een land waarvoor een MVV (Machtiging tot Voorlopig Verblijf) verplicht is, dient de aanvraag in op een Nederlandse ambassade. De start-up heeft immers toestemming van de Nederlandse overheid nodig om te mogen reizen naar Nederland. Er is een vrijstelling van het MVV-vereiste gecreëerd voor MVV-plichtige vreemdelingen die al in Nederland zijn (bijvoorbeeld omdat de start-ups hun innovatieve idee moesten pitchen voor een facilitator). Zij reizen in dat geval op een toeristenvisum of zakelijk visum naar Nederland. Indien zij voldoen aan alle voorwaarden van de aanvraag, kan de start-up in dat geval bij de IND een aanvraag indienen in plaats van bij een Nederlandse ambassade in het buitenland. Zij kunnen met hulp van de facilitator de aanvraag indienen in Nederland. Start-ups afkomstig uit een land waarvoor geen MVV verplicht is, reizen zelfstandig naar Nederland en dienen met hulp van hun facilitator een aanvraag in via het zakelijk portaal van de IND.

In deze fase controleert de IND of de aanvraag volledig is en of aan alle voorwaarden is voldaan, zoals openbare orde, het hebben van een stappenplan en of een facilitator aan de aanvraag is gekoppeld. Volledige aanvragen legt de IND voor advies aan de RVO voor.

3) *Adviesfase RVO*

De volledige aanvraag van de start-up legt de IND voor advies voor aan de RVO.

4) *Behandelfase IND*

De IND neemt een beslissing op basis van het advies van de RVO en deelt de beslissing mee aan de start-up. In de beschikking is opgenomen hoe de start-up tegen een afwijzing rechtsmiddelen kan aanwenden.

5) *Overgang naar de zelfstandigenregeling*

Na een jaar kan de start-up een aanvraag indienen op grond van de reguliere zelfstandigenregeling. Dit kan op twee manieren. De start-up kan voldoen aan het benodigde aantal punten op grond van het toepasselijke puntenstelsel om de vergunning als zelfstandige te krijgen. De start-up kan ook een positieve verklaring overleggen van zijn facilitator.

6) *Verlenging zelfstandige vergunning*

Na twee jaar kan de start-up-ondernemer een verlengingsaanvraag indienen bij de IND voor de zelfstandige vergunning. De vergunning kan telkens met vijf jaar worden verlengd. Na vijf jaar is de vergunning telkens opnieuw met vijf jaar verlengbaar. Hiervoor geldt wel dat de ondernemer moet voldoen aan het inkomensvereiste en de andere reguliere voorwaarden, zoals openbare orde.

Uiteraard is het onderscheid tussen deze fases in de praktijk niet altijd zo rigide. Het vinden van een facilitator kan bijvoorbeeld ook de eerste stap zijn in een proces. Ook scouten facilitators zelf actief in het buitenland naar innovatief talent.

Envision. Het bedrijf Envision van een Indiase ondernemer die in 2017 in Nederland aankwam heeft inmiddels 35 medewerkers in dienst en €2,5 miljoen opgehaald aan financiering. De Indiërs richtte dit bedrijf op nadat zij een master Industrieel Ontwerpen aan de Technische Universiteit Delft afrondde. Zij ontwikkelde een app die kunstmatige intelligentie gebruikt om objecten te herkennen. Blinde of slechtzienende gebruikers bewegen hun telefoon in een draaiende beweging om zich heen en scannen hun directe omgeving. Iedere keer dat een object, zoals een theekopje, een informatiebord of een persoon, in beeld komt, geeft de app een piepje. De oprichter van Envision legt uit dat hij zeer blij was met de begeleiding die hij ontving van de RVO.

1.6 Methode

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van vier type bronnen:

1. Deskresearch van bestaande literatuur (zie [hoofdstuk 2](#)).
Het aantrekken van internationale start-ups staat in toenemende belangstelling van internationale wetenschappers. Enkele van de meest relevante studies zijn gebruikt in deze studie.
2. Cijfermatige analyse van IND-cijfers (zie [hoofdstuk 4](#)).
Vanuit de IND zijn cijfers geleverd die inzicht geven in het aantal start-ups dat naar Nederland kwam. De cijfers geven ook inzicht in de vraag of de start-ups hun verblijf in Nederland hebben verlengd.
3. Interviews met experts (zie [hoofdstuk 5](#)).
Voor dit onderzoek is gesproken met de direct betrokken partijen bij de uitvoering van deze regeling. Er zijn in totaal 24 gesprekken gevoerd met experts van de RVO, EZK, BuZa, de IND, DMB, facilitators en start-ups (zie voor een overzicht [bijlage 2](#)). De 9 geïnterviewde facilitators hebben er als direct betrokkenen belang bij dat de regeling goed functioneert en bleken goed in staat om kritisch te kijken naar de huidige regeling.
4. Enquête uitgezet onder start-ups (zie [hoofdstuk 6](#)).
Via bij de IND bekende emailadressen is in Questback een enquête uitgezet (zie voor een overzicht van de vragen [bijlage III](#)) bij alle start-ups die in de onderzoeksperiode een aanvraag hebben ingediend voor de start-up-regeling. Ruim 60 start-ups hebben de enquête ingevuld. Dit is geen representatieve steekproef, maar de antwoorden geven wel een indicatief beeld van redenen waarom start-ups voor Nederland kiezen en waarom sommigen van hen Nederland weer verlaten.

Data

Voor het beantwoorden van de eerste deelvraag 1 (*Hoe ziet de groep personen die gebruik maakt van de regeling eruit, en hoe verloopt hun verblijf in Nederland?* -zie [hoofdstuk 4](#)) is een kwantitatieve analyse uitgevoerd. Hiervoor zijn databestanden afkomstig uit het datawarehouse van de IND opgevraagd bij het Business Informatie Centrum (BIC). Het uitgangspunt voor de kwantitatieve analyse zijn alle in- en uitstroomgegevens op zaaksniveau van aanvragen en afdoeningen van start-ups (zij hebben in het systeem de kwalificatie 477) in de periode van 2015 t/m 2021. Ook zijn de gegevens over opvolgende aanvragen en afhankelijke vergunningen opgevraagd. O&A heeft vervolgens een analyse op de gegevens uitgevoerd.

Daarnaast heeft het Data Expertise Centrum (DEC) van de IND indicatieve informatie geleverd omtrent de sectoren waarin de start-ups actief zijn en op welke aandachtsgebieden zij zich focussen. DEC kan middels datamining beschreven informatie uit ongestructureerde databestanden halen, waardoor het eenvoudiger mogelijk is om ongestructureerde informatie uit de dossiers van vreemdelingen op te halen. Om te bezien in welke sectoren de start-ups actief zijn heeft DEC een analyse gedaan op de stappenplannen in de dossiers van personen die in de onderzoeksperiode een aanvraag hebben ingediend voor een start-up visum. 458 stappenplannen in de dossiers van personen die in de onderzoeksperiode een aanvraag voor de start-up-regeling hebben gedaan bleken bruikbaar voor de

analyse. Voor de overige dossiers gold dat de documenten niet goed genoeg leesbaar waren om datamining toe te passen. Percentages zijn berekend over het totaal aantal geanalyseerde documenten (458).

Focus van de analyse lag op de sectoren uit het topsectorenbeleid:

1. Agri & Food (landbouw)
2. Chemistry NL (Chemie)
3. Creatieve industrie
4. Energie
5. Health Holland (Life sciences & health)
6. Logistiek
7. Holland High Tech (High Tech Systemen & Materialen)
8. Tuinbouw & Uitgangsmaterialen
9. Water & Maritiem
10. Dutch digital delta (Team ICT)

Daarnaast is gekeken naar of de stappenplannen zich richtten op de volgende aandachtsgebieden:

1. Digitalisering
2. innovatie, of
3. duurzaamheid.

DEC heeft gekeken of bovenstaande titels in de stappenplannen genoemd worden. Eén document kan meerdere titels van sectoren bevatten. Als de titel van een sector uit meerdere woorden bestaat (bijvoorbeeld Agri & Food) dan is deze ook meegeteld als één van de woorden voorkwam (agri of food of beiden). Als de titel een deel van een woord in het stappenplan vormde is deze ook meegenomen (bijvoorbeeld *duurzaamheid* i.p.v. duurzaam) Ook zijn gerelateerde termen meegeteld, en is rekening gehouden met verschillende spellingen. Hieronder is zichtbaar welke *voorkomende* termen zijn meegenomen per titel:

Digitalisering

- Digitaal, platform, software

Innovatie

- Innovatie

Duurzaamheid

- Duurzaam

Agri & Food (landbouw)

- Agri, agra, agro, voeding, voedsel

Chemistry NL (Chemie)

- Chemi

Creatieve industrie

- Creatieve industrie, film, video, game, mode

Energie

- Energie, energy

Health Holland (Life sciences & health)

- Gezondheid, health, life science, medisch, medic, zorg

Logistiek

- Logistiek

Holland High Tech (High Tech Systemen & Materialen)

- High Tech

Tuinbouw & Uitgangsmaterialen

- Tuinbouw

Water & Maritiem

- Water, maritiem

Dutch digital delta (Team ICT)

- AI, artificial intelligence, big data, blockchain, database, machine learn, cyber sec

Opgemerkt dient te worden dat het voorkomen van de titel van een sector in een stappenplan niet hoeft te betekenen dat de start-up ook daadwerkelijk actief is in deze sector. De titel kan ook in een andere context genoemd worden. De resultaten van deze analyse zijn enkel indicatief.

Flux Robotics. Een Zuid-Afrikaan was de co-founder van de start-up Flux Robotics in 2016 vanuit de universiteit Twente. Het doel van deze start-up is het bieden van hulp bij de overgang en versnellen naar betrouwbare mechanische chirurgie. De oprichter van de start-up noemt dat de academische omgeving in Nederland inspirerend is: *'There are several advantages of working in Dutch academia. Especially since there is a strong business climate to thrive from.'*

1.7

Begeleidingscommissie

Voor dit onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld met contactpersonen van de volgende partijen:

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK):	Robert-Jan Brooijmans
<ul style="list-style-type: none"> • Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO): <ul style="list-style-type: none"> ○ Team IND ○ National Point of Entry (NPoE): 	<p>Nelleke Corbett Rutger de Graaf</p>
Ministerie Justitie en Veiligheid (J&V)	
<ul style="list-style-type: none"> • Directie Migratiebeleid (DMB): • IND <ul style="list-style-type: none"> ○ directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN): ○ directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) <ul style="list-style-type: none"> ▪ afdeling Advies RVN: ○ directie Juridische Zaken (JZ): ○ directie Dienstverlening (DV) <ul style="list-style-type: none"> ▪ afdeling Handhavingknooppunt (HIK): 	<p>Sarah Boutoul</p> <p>Jim Holders Tarja Meijs André de Mik Enrico Heesakkers</p>
Techleap:	Thomas Vrolijk

1.8

Opbouw van het rapport

Dit onderzoek start met de bevindingen van het literatuuronderzoek in [hoofdstuk 2](#) en een toelichting op de start-up-regeling in [hoofdstuk 3](#). De rol van iedere actor bij de komst en begeleiding van start-ups in Nederland is beschreven. In [hoofdstuk 4](#) volgt een kwantitatieve analyse van de IND-cijfers. Deze cijfers geven inzicht in hoeveel start-ups Nederland aantrok en hoeveel van hen zijn gebleven. In [hoofdstuk 5](#) volgt een analyse van de verschillende fasen van het proces van het aanvragen, beoordelen en begeleiden van start-ups. Dit hoofdstuk is geschreven op basis van interviews met experts. Daarbij is er aandacht voor hoe het nu gaat en wat er eventueel beter zou kunnen. In [hoofdstuk 6](#) zijn de resultaten van de enquête die onder start-ups is uitgezet opgenomen. In het laatste [hoofdstuk 7](#) volgt een conclusie op de hoofdvraag: *zijn de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de inwerkingtreding van de start-up-regeling op 1 januari 2015 behaald?*

Springue. Springue is een start-up welke inzet op het vergemakkelijken van het zakelijk betalingsverkeer. De start-up is in 2021 opgericht door een Amerikaan, Nederlander en Indiër. Zij ontmoeten elkaar via de incubator Antler in Amsterdam. De start-up heeft nu al meer dan 10 medewerkers in dienst en €1,7 miljoen opgehaald aan investeringen.

2 Deskresearch

Er zijn twee centrale thema's in vreemdelingrechtelijke onderzoeken die de komst van start-ups van buiten Europa naar de Europese lidstaten en verblijfsregelingen bespreken. Ten eerste analyseren auteurs naar wat het succes van start-ups bepaalt. In deze studies is aandacht voor de vraag wat ontvangende landen kunnen doen om start-ups te ondersteunen. De recente publicatie van de ACVZ kijkt bijvoorbeeld specifiek naar de rol van de facilitator in de Nederlandse start-upregeling. Ten tweede is er een aantal studies die de 'start-up ecosystemen' van de verschillende lidstaten vergelijkt. In deze studies gaat het om de vraag wat een regeling in een bepaald land succesvol maakt en wat andere landen daarvan kunnen leren. Onder succesvol verstaan auteurs zowel het aantrekken van start-ups, als het uitgroeien van start-ups tot duurzame, zelfstandige ondernemingen.

Bij de bestudering van de literatuur valt op dat er dat geen eenduidige, uniforme definitie van start-ups bestaat. Een andere relevante notie is dat er tussen lidstaten verschillen bestaan in welke branche zij start-ups willen aantrekken.¹⁷ Interessant is de constatering dat de verlening van een vergunning aan een start-up bijzonder is omdat niet wordt gekeken naar de actuele bijdrage aan de economie maar of een nog onzekere activiteit gaat bijdragen aan economische groei in de toekomst.¹⁸

Pull-factoren die het succes van start-ups beïnvloeden

Doel van de regeling is bij te dragen aan een versterking van de Nederlandse kenniseconomie en aan het verbeteren van het start-up-ecosysteem door internationaal talent aan te trekken. Naast een goed ingerichte en uitvoerbare regeling zijn er allerlei andere factoren die effect hebben op het aantrekken van start-ups. Wetenschappers¹⁹ hebben een fors aantal factoren geïnventariseerd die bijdragen aan de succeschansen van een start-up in een ontvangend land: de pull-factoren. Uit de literatuur blijkt dat tijdens verschillende fases van de ontwikkeling van de start-up er verschillende behoeften zijn, onder meer qua kennis, commerciële mogelijkheden en personeel.²⁰ Landen kunnen inspelen op deze factoren door te voldoen aan de bijbehorende behoeften en zodoende een gunstig vestigingsklimaat te scheppen. Uit analyse van diverse studies blijken onderstaande factoren pull-factoren bij te dragen aan het uitgroeien van start-ups tot succesvolle ondernemingen, waarvan bepaalde factoren doorslaggevend kunnen zijn voor de keuze voor Nederland en anderen voor de keuze om te blijven:

1. *De vorige verblijfplaats.* De vorige verblijfplaats van de ondernemer speelt een rol of de start-up uitgroeit tot een succesvolle onderneming. Logischerwijs hebben bijvoorbeeld voormalig studenten die in Nederland studeerden en vervolgens een start-up-aanvraag indienen minder tijd nodig om zich aan te passen. Zij hebben ook al vaak een netwerk. Het kan dus lonen om de start-up-regeling juist bij hen te promoten,
2. *Hubs.* Daarnaast bevorderen hubs (een regionaal netwerk met als doel het steunen van innovatieve ondernemers en start-ups) het succes van start-ups. Als start-ups die werkzaam zijn met een vergelijkend thema in elkaars buurt verblijven, kunnen zij elkaar versterken.

¹⁷ De Lange, Welcoming talent?, p. 12-13.

¹⁸ Patuzzi, Start-up visas, p. 28-29.

¹⁹ Van Winden (et al), p. 54-55, Rilla (et al), Immigrants in the Innovation Economy; Patuzzi, Start-up visas, p. 28-32; EMN, Synthese, 28-29; Audritsch et al, 2020, p. 11.

²⁰ Audritsch et al, 2020, p. 11.

3. *Nationale/regionale specialisatie.* Auteurs wijzen erop dat het helpt als landen focussen op een specifiek domein. Het helpt als dit een domein is waarop de lidstaat al veel kennis heeft, denk hierbij aan bijvoorbeeld watermanagement in Nederland.
4. *Cultuur/taal/wonen in het ontvangende land.* Denk hierbij bijvoorbeeld aan goed woonklimaat, veel Engels sprekende mensen, betaalbare woningen en goede recreatiemogelijkheden.
5. *Eenvoudige toegang tot goede sociale voorzieningen.* Hierbij gaat het onder meer om toegang tot scholing (waardoor er mogelijkheden ontstaan voor persoonlijke professionele ontwikkeling) en gezondheidszorg.
6. *Goed ondernemersklimaat.* Hierbij gaat het om het kunnen oprichten van een bedrijf zonder veel rompslomp, goede werklocaties, goede ICT-voorzieningen en een gunstig belastingstelsel.
7. *Goed bereikbare digitale overheid.* Veel start-ups leven met vragen. Het is echt een pluspunt als (digitale) communicatie met de overheid soepel verloopt.
8. *Verlengen is makkelijk.* Een pluspunt is als verlenging niet gepaard gaat met veel administratieve lasten.
9. *Ondersteuning voor de partner.* Steun en kansen voor de partner maken een bestemming aantrekkelijker. Hierop speelde Nederland al in door partners van start-ups toegang te geven tot de arbeidsmarkt
10. *Toegang tot financiën.* Om te groeien hebben start-ups kapitaal nodig. De beschikbaarheid van kapitaal is voor start-ups onontbeerlijk. Het helpt als goed inzichtelijk is bij wie financiering mogelijk is.
11. *Een innovatieve omgeving.* Hierboven was al genoemd dat hubs bijdragen aan het succes van een start-up. De aanwezigheid van specialistische kennis op universiteiten en andere kennisinstellingen is ook een pré.
12. *De beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel* (of in ieder geval de mogelijkheid gekwalificeerd personeel van buiten de EU aan te trekken). Ook hierop speelt Nederland al in via de ontwikkeling van de regeling essentieel start-up personeel.

Dit onderzoek focust zich op de effecten van de start-up-regeling. Een aantal verbeterpunten die uit dit onderzoek naar voren komen kunnen echter eventueel ook bijdragen aan andere bovengenoemde factoren. De interviews met facilitators maken onder meer duidelijk dat het helpt wanneer systematisch in kaart is waar financiering beschikbaar is voor start-ups en als de (digitale) bereikbaarheid van de IND wordt verbeterd.

Verschillen tussen de start-up ecosystemen van verschillende landen

Ten tweede is er literatuur met internationaal vergelijkend onderzoek, waarin de onderzoekers de verschillen tussen lidstaten die start-ups aantrekken bespreken.

Aantallen. Het EMN liet in 2019 zien dat het aantal aanvragen voor een regeling voor start-ups tussen lidstaten enorm uiteenlopen. In de EU trekt Nederland samen met Estland en Frankrijk de meeste start-ups van buiten Europa aan.

Regelingen. In zestien lidstaten is het een beleidsprioriteit om start-ups aan te trekken en in dertien lidstaten bestaat er een aparte verblijfsvergunning voor start-ups.²¹ De helft van de lidstaten focust bij het aantrekken van start-ups op specifieke economische sectoren/branches. Nederland kent deels deze focus. Facilitators

²¹ EMN, Synthese, 13 en 15.

trekken start-ups aan in specifieke regio's met een specifiek aandachtsgebied. Ook is Nederland in het kader van het topsectorenbeleid op zoek naar start-ups die actief zijn in bepaalde beleidsterreinen, zoals klimaattransitie.²² Een aantal lidstaten stelt aanvullende eisen bij het verlenen van een vergunning, zoals een minimum hoogte van het startkapitaal, diploma's of kwalificaties van de start-up-ondernemer, taaleisen en zorgverzekeringsbewijs.²³

De duur van de verblijfsvergunning van een start-up wisselt. In zeven lidstaten is deze geldig voor één jaar (waaronder Nederland), in vijf lidstaten is deze twee jaar geldig en in Frankrijk zelfs voor vier jaar.²⁴ Waar een ondernemer in Nederland vanuit een start-up-vergunning overgaat in de zelfstandigenregeling (na verloop van vergunning van een jaar), kan de overheid in andere lidstaten de start-up-vergunning verlengen. De duur van de verlenging loopt uiteen van één jaar tot wel tien jaar in Estland.²⁵ Ook de toelatingsprocedures lopen uiteen. In Nederland geeft de RVO advies aan de IND. In Canada komen private investeringsmaatschappijen, accelerators en incubators (zie [hoofdstuk 3.1.1](#) voor definities) samen met een advies, waarna de immigratiedienst met een besluit komt.²⁶ De samenwerking met een facilitator is ten tijden van het onderzoek behoorlijk uniek voor Nederland. Binnen de EU is alleen in Portugal ondersteuning vanuit een facilitator of deelname aan een acceleratorprogramma verplicht. In vijf andere landen is deelname aan een dergelijk samenwerkingsverband vrijwillig.²⁷ RVO geeft aan dat Frankrijk (evenals het VK) inmiddels ook gebruik maakt van facilitators.

Aantrekken van start-ups. Sommige lidstaten hebben specifieke financiële regelingen bedacht om start-ups aan te trekken, zoals belastingvoordeel, lage sociale premies en terugbetaling van administratieve kosten.²⁸ Nederland kent dergelijke regelingen niet. Veel landen doen aan actieve promotie van de regeling in het buitenland. Vooral Frankrijk is op dit terrein actief. Het Franse systeem is daarnaast uniek omdat de overheid een geldbedrag verstrekt aan de start-up en facilitator. Ook trekt in Frankrijk de overheid de vergunning niet in als de onderneming van een start-up mislukt en hij/zij een nieuwe start-up begint.²⁹

Rol facilitator in Nederland

De ACVZ keek in haar onderzoek naar de rol van de facilitator bij de aanvragen van start-ups in Nederland. Dit adviescollege concludeerde dat facilitators een positieve bijdrage leveren aan het realiseren van de doelstellingen van de start-up-regeling. Wel kwam de ACVZ in dit advies met enkele aandachtspunten. De ACVZ concludeerde dat er beperkt zicht is op de wijze van begeleiding van de start-ups door de facilitators. De ACVZ noemt ook de afhankelijkheid tussen facilitator en start-up als knelpunt. De start-up krijgt volgens de ACVZ geen bescherming tegen zijn facilitator als deze na een jaar geen positieve verklaring wil afgeven. Overigens heeft een start-up de mogelijkheid, en dat komt ook in deze evaluatie aan de orde, om ook zonder een positieve verklaring van de facilitator een vergunning als zelfstandige aan te vragen. Ook knelt het volgens het adviescollege dat de goedkeuringsprocedure van de facilitator is ingebed in de aanvraagprocedure van een start-up-verblijfsvergunning en er dus geen aparte goedkeuringsprocedure

22 EMN, Synthese, 14.

23 EMN, Synthese, 19.

24 EMN, Synthese, 23.

25 EMN, Synthese, 31.

26 Rilla (et al), Immigrants in the Innovation Economy, 21.

27 EMN, Synthese, 19.

28 EMN, Synthese, 30.

29 De Lange, Welcoming talent?, 5-6

bestaat voor facilitators.³⁰ [Hoofdstuk 5](#) zal laten zien dat diverse personen die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd dit punt onderschrijven.

³⁰ ACVZ, Voorbij de opstartfase, 9-10.

3 De inrichting van de start-up-regeling in Nederland

De start-up-regeling beoogt om het vestigingsklimaat voor innovatieve ondernemingen te verbeteren, zodat startende innovatieve start-ups makkelijker naar Nederland kunnen komen om succesvol bij te dragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen, zoals de ouderenzorg en de energietransitie. Met name innovatie en ondernemerschap zouden een belangrijke rol kunnen spelen bij het oplossen van dergelijke maatschappelijke vraagstukken. De voorbeelden van start-ups in [hoofdstuk 1](#) maken duidelijk dat start-ups bijdragen aan het oplossen van complexe, maatschappelijke vraagstukken. Daarnaast zouden start-ups, zo is het idee, bijdragen aan de economie en banen creëren. Dankzij het succes van de regeling is het ook uitgegroeid tot een marketingsinstrument door de samenwerking tussen de facilitators, NPOE en startups.

De start-up-regeling sluit nauw aan bij de regeling voor buitenlandse zelfstandige ondernemers die zich in Nederland willen vestigen; de zelfstandigenregeling. Vreemdelingen krijgen op grond van deze regeling een verblijfsvergunning als zelfstandig ondernemer als met hun komst een 'wezenlijk Nederlands belang is gediend'. Voor veel start-ups bleek het problematisch om te voldoen aan de voorwaarden van de zelfstandigenregeling, zoals het aanleveren van een uitgewerkt businessplan en het beschikken over voldoende startkapitaal. Veel startende ondernemers konden hierom niet voldoen aan het puntenstelsel van de zelfstandigenregeling zoals beschreven in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV). Aangezien er bij de start-ups geen sprake is van een relatie tussen werkgever en werknemer kwamen zij ook niet in aanmerking voor de vergunning arbeid in loondienst. Twee grote, private partijen *Start-up Bootcamp* en *Rockstart* liepen er in 2014 bij de werving van een aantal talenten tegen aan dat zij de talenten niet naar Nederland konden halen doordat zij niet voldeden aan de voorwaarden van de zelfstandigenregeling, ondanks dat hun komst gewenst was door deze private partijen. Vanuit de Tweede Kamer is daarnaast in 2013 en 2014 verzocht om de komst van innovatieve, startende ondernemers naar Nederland makkelijker te maken.

Hierop is in 2015 een speciale regeling opgericht voor startende ondernemers met een start-up van buiten Europa, waarbij start-ups een vergunning van een jaar krijgen. In Nederland kunnen zij proberen om na dit jaar alsnog te voldoen aan het puntenstelsel van de zelfstandigenregeling. Na een jaar kunnen de startende ondernemers in Nederland doorstromen naar de reguliere zelfstandige regeling en na twee jaar telkens een verlenging van de vergunning voor vijf jaar krijgen. Om in aanmerking te komen voor de start-up-vergunning is een toetsingskader ontwikkeld welke is neergelegd in het VV.³¹

Sinds de regeling op 1 januari 2015 in werking trad, is de regeling meerdere malen aangepast om enkele knelpunten te verhelpen en om de regeling nog aantrekkelijker te maken.

- Sinds medio 2015 krijgen gezinsleden na aankomst vrije toegang tot de arbeidsmarkt.
- Sinds medio 2015 werpt de IND, onder voorwaarden, het MVV-vereiste niet langer tegen. Veel start-ups reizen op een visum al naar Nederland om te

³¹ Uitgewerkt in bijlage 8a van het VV.

spreken met de facilitator, waardoor het omslachtig was voor hen is om bij een succesvolle aanvraag terug te moeten reizen naar het land van herkomst enkel om hun MVV op te halen.

- In 2016 is het mogelijk gemaakt om aan de hand van een positieve verklaring van de facilitator door te stromen in de zelfstandigenregeling.
- Naast de aanpassingen van de regeling voor startup visum is in 2021 de opzichzelfstaande regeling 'essentieel start-up personeel' ontwikkeld in vorm van een pilot van vier jaar. Veel start-ups ervoeren problemen met het aantrekken van goed personeel omdat zij niet kunnen voldoen aan het looncriterium voor personeel van buiten de EU. Om start-ups tegemoet te komen, mogen zij gebruik maken van een verlaagd looncriterium, indien de start-up het aangeworven personeelslid een aandeel van minimaal 1 procent in de onderneming aanbiedt. Deze regeling staat geheel los van de start-up-regeling welke in deze studie aan bod komt. Medio 2023 wordt in een tussentijdse evaluatie gekeken naar het functioneren van de regeling essentieel startup personeel en eventuele handavingsrisico's. Rond 2025 volgt de eindevaluatie om te oordelen of het onderdeel gaat uitmaken van het staand beleid.

In het proces bij de behandeling van een aanvraag start-up zijn verschillende actoren betrokken. Hieronder is kort de rol van alle actoren in het proces bij het aanvragen van een start-up-vergunning beschreven.

3.1 **Rol facilitator**

3.1.1 *De voorfase*

Om in aanmerking te komen voor een start-up-verblijfsvergunning moet een start-up een overeenkomst aangaan met een 'betrouwbare en goedgekeurde' facilitator in Nederland. Facilitators spelen een centrale rol in de procedure. Idee achter de rol van de facilitator is dat zij kennis van de sector en recente ontwikkelingen in Nederland hebben, een uitgebreid netwerk hebben en ervaring hebben met het begeleiden van startende ondernemingen, waardoor zij buitenlandse start-ups kunnen begeleiden en helpen groeien. Ook zorgt deze kennis ervoor dat facilitators het beste in staat zijn om de potentie van de start-ups te beoordelen. Doordat facilitators start-ups selecteren, maken zij als het ware een voorselectie; ze gaan immers alleen een overeenkomst aan met start-ups waarin zij potentie zien.

In Nederland zijn ongeveer 40 verschillende facilitators actief. Zij zijn werkzaam voor commerciële partijen, maar ook voor de overheid (zoals bij universiteiten). Facilitators begeleiden start-ups die actief zijn in diverse gebieden, zoals in de chemie, watermanagement, biotechnologie, ICT, landbouw en soft- en hardware, logistiek maar ook impactgedreven sociale innovatie. De verschillende sectoren uit het topsectorenbeleid³² zijn vertegenwoordigd door één of meerdere facilitators. Ook zijn facilitators veelal actief in specifieke regio's van Nederland als onderdeel van een regionale hub rond kennisinstellingen, bedrijven en overheden.³³

³² Sinds 2011 werken grote en kleine ondernemers binnen topsectoren nauw samen met wetenschappers en de overheid. Topsectoren versterken de economie met innovaties, door internationale kansen te benutten, maatschappelijke uitdagingen op te lossen, menselijk kapitaal te vergroten en door te investeren in wetenschappelijk onderzoek, zie voor meer informatie: www.topsectoren.nl

³³ Een hub is een regionaal netwerk met als doel het steunen van innovatieve ondernemers en start-ups. Hubs spelen, met de steden en regio's zelf, een cruciale rol in het creëren van een goed ondernemersklimaat in Nederland.

Facilitators vragen op verschillende manieren vergoeding voor de geboden ondersteuning aan start-up-ondernemers. Zij krijgen bijvoorbeeld een belang in de onderneming via een aandelenconstructie (meestal 10% a 12%, maar nooit een meerderheidsbelang), werken voor een vast tarief, krijgen een bepaald bedrag wanneer blijkt dat de onderneming een succes is, of ontvangen van de start-up een bedrag voor afgenomen diensten. Het bedrag dat een start-up betaalt aan een facilitator wisselt, sommige facilitators hebben een laag tarief zonder veel winstoogmerk, anderen kennen een hoog tarief. Voor sommige facilitators zit de winst er meer in dat start-ups het vestigingsklimaat van de regio of hub versterken.

Er bestaan verschillende soorten facilitators. Binnen het start-up-landschap zijn incubators, accelerators en venture builders veel voorkomende vormen. *Incubators* richten zich op het aantrekken van grotere aantallen start-up-ondernemers in een breed domein. Een incubator biedt tal van diensten aan, waaronder werkruimte, services, cultuur, coaching, netwerk en de toegang tot kapitaal. Het programma van een incubator loopt vaak langer dan een jaar. *Accelerators* zijn actief binnen bestaande bedrijven. Een accelerator richt zich op het versnellen van de ontwikkeling en het opschalen van een start-up in een specifiek gebied. Een accelerator biedt vaak een werkruimte, coaches, startkapitaal en een netwerk aan in een kortlopend programma met een looptijd van drie tot zes maanden, waarna het innovatieve bedrijf moet draaien. Een laatste categorie zijn *venture builders*. Zij bieden nog intensievere begeleiding dan incubators en accelerators en zijn ook actief bij het verlenen van kapitaal, het vinden van het juiste personeel en het leveren van andere diensten.

Uit de interviews met facilitators blijkt dat zij op verschillende manieren met start-ups in contact komen. Dit kan zijn via hun netwerk (bijvoorbeeld doorverwijzing door andere facilitators, een regionale ontwikkelingsmaatschappij (soms zelf ook facilitator), universiteit waaraan zij verbonden zijn of middels een expatcentre), via promotie vanuit de facilitator (bijvoorbeeld op beurzen), via The Netherlands Point of Entry (NPoE, onderdeel van de RVO) of doordat de start-up hen zelf heeft benaderd, meestal doordat zij online informatie over hen vonden. Start-ups kunnen in de voorfase ook bij facilitators terecht voor vragen over de sector en de markt in Nederland.

Gelet op het grote aantal verzoeken om begeleiding hebben facilitators vaak een uitgebreid selectieproces. Zij maken op basis van het voorstel en gesprekken met de ondernemers een selectie. Hierbij kijken zij of de start-up bijdraagt aan huidige problemen of ontwikkelingen in een beoogde sector. Uit de interviews komt naar voren dat facilitators de aanvragen beoordelen op innovatie, (internationale) ambitie, schaalbaarheid, impact, teamsamenstelling en netwerk. De facilitators geven aan dat zij op basis van de beschikbare informatie een goede inschatting kunnen maken. De meeste facilitators krijgen veel meer aanvragen binnen dan zij in staat zijn te begeleiden. Zij geven daarnaast aan dat de kwaliteit van de aanvragen wisselt. Volgens enkele facilitators heeft een klein deel van de aanvragers primair het oogmerk om naar Nederland te komen en niet het doel om een innovatieve start-up te beginnen. Dit gevoel hebben ze bijvoorbeeld bij aanvragers die al in Nederland wonen en vooral een manier lijken te zoeken om in Nederland te blijven.

3.1.2

Aanvraagproces

Om facilitator te worden dient de organisatie, tegelijk met een aanvraag van een start-up voor de start-up-regeling, een formulier in bij de IND. De aanvragen zijn

aan elkaar gekoppeld en dus onderdeel van dezelfde aanvraagprocedure. De RVO beoordeelt namens de IND de aanvraag van de facilitator. Aan een facilitator zijn de volgende eisen gesteld. De facilitator

- Is deskundig en in staat om de startende ondernemer van idee tot onderneming te begeleiden.
- Is ingeschreven in het register van de KvK en financieel gezond en betrouwbaar.
- Heeft minimaal twee personen beschikbaar die minimaal twee jaar ervaring hebben met het begeleiden van minimaal twee innovatieve ondernemingen.

Na een jaar volgt een evaluatiegesprek tussen de RVO en de facilitator op basis waarvan de RVO de status van facilitator voor een jaar kan verlengen. Op het moment dat de status van facilitator verleend is, kan de facilitator meer start-ups aannemen om te begeleiden, zonder dat de RVO tijdens de aanvraag van een start-up de facilitator opnieuw beoordeelt. Bij de aanvraag dient de start-up altijd een begeleidingsovereenkomst tussen de start-up en de facilitator te overleggen, welke wel beoordeelt wordt door de RVO.

De manier waarop de begeleiding vorm krijgt, is opgenomen in de begeleidingsovereenkomst welke is ondertekend door de start-up en de facilitator. De begeleiding moet op maat zijn. Ook mag de facilitator geen meerderheidsbelang in de start-up hebben. Naast het begeleidingsplan is een andere voorwaarde het opstellen van een stappenplan. De facilitator helpt bij het opstellen hiervan, en kan dit plan gebruiken om na het aflopen van de start-up-vergunning de start-up te beoordelen en eventueel de positieve verklaring af te geven. Het stappenplan bevat het individuele (groei)proces van de onderneming van de start-up en de doelen die de start-up gedurende het eerste jaar behaald moet hebben. In het stappenplan zijn *milestones* opgenomen. Dit zijn vooraf afgesproken, realistische doelen die de start-up gedurende het jaar waarin de verblijfsvergunning geldig is als start-up moet behalen. Voorbeelden van milestones zijn:

- Hoe de start-up het innovatieve idee (verder) uitwerkt;
- Het op orde krijgen van de bedrijfsstructuur;
- Het aantrekken van investeringen;
- Het aantrekken van klanten;
- De ontwikkeling van technologie binnen de start-up;
- Het intellectuele eigendom (het bezit van octrooien) op het product/idee;
- Het aantrekken van talent om te werken binnen de onderneming, en;
- Zichtbaarheid creëren binnen Nederland.

3.1.3 *Begeleiding eerste jaar*

De start-up heeft gedurende het jaar regelmatig contact met de facilitator. De mate van dit contact loopt sterk uiteen. Sommige facilitators bieden dagelijkse begeleiding, andere facilitators leggen meer verantwoordelijkheid bij de start-ups zelf. De facilitators bieden op verschillende manieren hulp aan start-ups. Bovenal is van belang de hulp die de start-up krijgt bij de ontwikkeling van het innovatieve idee. Facilitators bieden de start-up hulp bij de vormgeving van de bedrijfsstructuur in Nederland. Facilitators zijn ook cruciaal bij het uitdenken van een strategie voor de start-up, het opbouwen van een netwerk en de introductie van de start-up in het ecosysteem. Ook kan de facilitator de start-up hulp bieden bij het vinden van financiering en helpen bij het vastleggen van patenten. De exacte wijze van begeleiding is neergelegd in de overeenkomst die de start-up met diens facilitator heeft afgesloten.

3.1.4 *Overgang naar de zelfstandigenregeling*

Indien de start-up wil blijven, kan de start-up na een jaar doorstromen naar de zelfstandigenregeling. Om 'versoepeld' door te stromen naar deze regeling kan de facilitator na afloop van het eerste jaar een positieve verklaring over het functioneren van de start-up afgeven. Bij een positieve verklaring krijgt een start-up automatisch 30 punten bij alle drie de onderdelen van het puntenstelsel voor arbeid als zelfstandige (dus 90 punten in totaal). Dit is het minimaal aantal punten dat nodig is om een vergunning voor zelfstandige te verkrijgen.

In bijlage 8a van het VV is opgenomen dat de facilitator een positieve verklaring kan overleggen over de door hem/haar begeleide start-up. In de verklaring moeten de behaalde milestones uit het oorspronkelijke stappenplan zijn opgesomd en moet worden toegelicht wat de innovativiteit van de start-up en de toegevoegde waarde voor Nederland zijn. Er bestaan enige richtlijnen voor het afgeven van een positieve verklaring. De facilitators gaven in de interviews aan dat zij een positieve verklaring afgeven wanneer de start-up aantoont progressie te maken en succesvol enige financiering heeft opgehaald.

Als start-ups zonder de positieve verklaring weten te voldoen aan het puntenstelsel van arbeid als zelfstandige, krijgen ze ook een vergunning als zelfstandige. Zonder positieve verklaring is het dus niet onmogelijk, maar in de praktijk wel veel lastiger, voor start-ups om een vergunning als zelfstandige te krijgen.³⁴ Zo is het bijvoorbeeld moeilijk voor hen om te voldoen aan het middelenvereiste. Een facilitator legde uit dat een aantal van de start-ups die hij begeleidde wel aan het benodigde aantal punten zou komen, maar toch kozen voor de positieve verklaring omdat dit eenvoudiger was.

3.2 **RoI IND**

3.2.1 *Het aanvraagproces*

De aanvragen van de start-ups komen binnen bij de IND of via de backoffice van Buitenlandse Zaken (BuZa) of via het zakelijk portaal. De beslistermijn is maximaal 90 dagen. De eerste taak van beslismedewerkers van team Zakelijk (TZ) van de IND is om te zorgen dat de aanvraag compleet is. Als de aanvraag niet compleet is, of er vragen zijn over een bepaald stuk, doet de IND navraag bij de facilitator om aan de benodigde documenten te komen. In de praktijk blijkt dat de medewerkers van TZ vaak lange tijd communiceren met facilitators (en soms ook direct met een start-up) om incomplete aanvragen alsnog compleet te maken. Een compleet dossier bevat:

- Het aanvraagformulier;
- Een kopie van paspoort of ID;
- Een antecedentenverklaring waaruit blijkt dat de start-up geen strafblad of crimineel verleden heeft en/of gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid;
- Het stappenplan (hierin zijn zogenaamde milestones opgenomen);
- Een businessplan. Startups hoeven geen volledig uitgewerkt businessplan aan te leveren. Veelal wordt het stappenplan in combinatie met een pitch (vaak in de vorm van een powerpoint) of een investeringsdeck (een plan waarbij de start-up uitlegt hoe hij/zij investeringen wil gaan aantrekken).
- De begeleidingsovereenkomst (hierin staat hoe de samenwerking met de facilitator vorm krijgt);

³⁴ ACVZ, *Voorbij de opstartfase*, 70.

- Een bewijs van inschrijving bij de Kamer van Koophandel (KvK) (of een intentieverklaring van de facilitator dat de start-up zich gaat inschrijven);
- Een bewijs van een Nederlandse bankrekening;
- Een bankafschrift als bewijs van genoeg financiële middelen om in eigen onderhoud gedurende 12 maanden te voorzien.

De IND doet dus in de eerste plaats een compleetheidstoets. De IND checkt in iedere aanvraag of de facilitator erkend is. Dit doet de IND via een lijst die de IND zelf heeft opgesteld. Indien de facilitator niet op de lijst staat, doet de IND navraag bij de RVO of de facilitator erkend is. In het merendeel van de zaken blijkt de facilitator bekend. Het komt voor dat de IND direct een verzoek afwijst. Het merendeel van de afwijzingen is een gevolg van het ontbreken van stukken, vaak omdat geen of onvoldoende stukken over de beoogde facilitator zijn overgelegd. Zonder een (goedgekeurde of kansrijke) facilitator is het niet mogelijk te oordelen over de innovativiteit en de bijdrage aan de economie van het idee van de start-up. Het behoort niet tot de expertise van de IND om inhoudelijk te oordelen over het idee van de start-up. Het komt sporadisch voor dat vreemdelingen kansloze aanvragen indienen, waar geen sprake is van enige innovativiteit, bijvoorbeeld voor het openen van een restaurant. Dergelijk evident kansloze aanvragen wijst de IND zelf af. Vreemdelingen dienen mogelijk deze aanvragen in omdat een start-up-vergunning aanvragen goedkoper is dan een vergunning als zelfstandige en omdat de IND het MVV-vereiste bij de start-up-regeling niet tegenwerpt.

Wanneer de aanvraag compleet is en er geen bezwaren zijn met betrekking tot openbare orde, legt de IND het verzoek voor aan de RVO voor advies. Bij een positief advies van de RVO verleent de IND een start-up-verblijfsvergunning voor één jaar.

3.2.2 *Overgang naar de zelfstandigenregeling*

In aansluiting op de vergunning van een jaar kan de start-up een vergunning als zelfstandige voor de duur van maximaal twee jaar aanvragen. Voor de start-ups die na één jaar niet aan het voor zelfstandigen gehanteerde minimale aantal punten in het puntenstelsel kunnen voldoen is, zoals hierboven al was uitgelegd, de 'positieve verklaring' geïntroduceerd. Als de facilitator verklaart dat de start-up het begeleidingstraject positief heeft afgelegd, is voldaan aan deze voorwaarde, en kan de IND een vergunning voor zelfstandige verlenen.

De start-up die in aanmerking wil komen voor de zelfstandigenregeling dient zelf deze aanvraag (inclusief de bijbehorende stukken) in bij de IND, soms met bijstand van de facilitator. Nadat de aanvraag bij de IND binnenkomt, legt de IND de aanvraag standaard voor aan de RVO voor advies. Immers, de RVO kan het beste beoordelen of de voormalige start-up als zelfstandige kans van slagen heeft in Nederland. Hiervoor toetst de RVO de positieve verklaring welke was afgegeven door de facilitator. Om tot een advies te komen spreekt de RVO indien nodig nog met de facilitator. Bij een positief advies, willigt de IND de aanvraag in, mits de start-up aan de algemene voorwaarden voldoet.

3.2.3 *Verlenging zelfstandige regeling*

De vergunning voor verblijf als zelfstandige kan de IND na twee jaar telkens met vijf jaar verlengen. De IND beslist over deze verlenging. De RVO geeft bij deze verlenging geen advies. Om deze vergunning van vijf jaar te krijgen moet de voormalig start-up onder meer voldoen aan het middelenvereiste. De onderneming moet voldoende inkomsten uit de activiteiten als zelfstandige genereren. Omdat dit in

de praktijk een moeilijke stap blijkt voor ondernemers, werkt J&V samen met EZK aan alternatief beleid. Dit knelpunt komt uitgebreid aan bod in [paragraaf 5.6](#).

3.3 **Rol Buitenlandse Zaken**

Bij een deel van de start-up-aanvragen – namelijk bij die van MVV-plichtige vreemdelingen – speelt BuZa een rol. Deze vreemdelingen wonen nog in hun land van herkomst of hebben in een ander land duurzaam verblijf. Zij moeten op de Nederlandse ambassade hun aanvraag indienen. Een deel van de aanvragers kiest ervoor om op een zakenvisum kort verblijf naar Nederland te reizen en hier hun aanvraag in te dienen. Zij zijn in dat geval vrijgesteld van het MVV-vereiste en hoeven niet terug te keren naar hun herkomstland voor het indienen van de aanvraag. Zij kunnen, evenals de niet MVV-plichtige vreemdelingen, hun aanvraag digitaal laten uploaden door hun facilitator. Deze mogelijkheid bestaat niet voor vreemdelingen die niet in Nederland zijn. Zij moeten zich in persoon melden en laten identificeren op de ambassade.

Van de MVV-plichtige vreemdelingen neemt BuZa de aanvraag in op de post. De vreemdeling moet de aanvraag in persoon indienen, zodat identificatie mogelijk is. Hierbij neemt de post een kopie van het paspoort en een kopie van het aanvraagformulier in. Deze documenten zet de post door naar de backoffice van BuZa in Nederland van waaruit de aanvraag wordt doorgezeten naar de IND. Op de posten wordt ook een vreemdelingsnummer (V-nummer) toegekend aan de aanvraag. Het V-nummer moet door de post op het MVV-aanvraagformulier worden vermeld.

De rest van de benodigde en ondersteunende documenten, zoals opgesomd in [paragraaf 3.2.1](#), moet de aanvrager per post opsturen aan de IND. Na ontvangst scant de IND de stukken in en voegt deze toe aan het digitale dossier van de aanvraag in het registratiesysteem van de IND, INDiGO. Indien stukken ontbreken neemt de IND contact op met de facilitator van de start-up of direct met de start-up.

Ook voor september 2021 moesten aanvragers de stukken al per post opsturen naar de IND, soms scande echter de posten uit coulance de hele aanvraag en deelden deze met de backoffice. Het innemen, controleren op volledigheid en scannen van de stukken vormde echter een grote aanslag op de beperkte capaciteit van het ambassadepersoneel. Dat is de reden waarom gekozen is om de verantwoordelijkheid voor het volledig maken van de aanvraag bij de vreemdeling te leggen en dit te verduidelijken in het aanvraagformulier.

BuZa is daarnaast ook verantwoordelijk voor het afnemen van biometrie, verifiëren van identiteit en paspoort, het uitreiken van de beschikking wanneer de vreemdeling niet heeft ingestemd deze per mail te ontvangen, en het uitreiken van MVV's. Indien de IND de aanvraag van de vreemdeling heeft ingewilligd, moet de vreemdeling de MVV op de ambassadepost in persoon in ontvangst nemen. Tot slot kunnen de medewerkers op de posten eventuele vragen beantwoorden van potentiële start-ups.

3.4 **Rol RVO**

3.4.1 *Informatiedeling met start-ups*

De RVO houdt zich actief bezig met het promoten van de regeling. Dit gebeurt via het platform NPoE, onderdeel van de RVO. Een van de taken van de NPoE is het promoten van de regeling en het geven van informatie aan potentiële start-ups in

het buitenland. Ook bezoekt NPoE samen met facilitators buitenlandse beurzen om contact te leggen met start-ups. De medewerkers van de NPoE vormen daarnaast een vraagbaak voor facilitators, start-ups en andere betrokken partijen voor allerlei vragen over het migratieproces. Ook kan de NPoE actief helpen met het matchen van een start-up aan een geschikte facilitator. Op de website van de NPoE zijn de contactgegevens opgenomen van de beschikbare facilitators in Nederlands. Vanuit EZK houdt naast de NPoE ook The Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) zich actief bezig met het aantrekken van start-ups.

3.4.2

Aanvraagproces

De RVO is niet alleen via de NPoE betrokken bij de start-up-regeling. Medewerkers van het IND team van de RVO geven advies of de IND een start-up-vergunning moet verlenen. Hierbij kijkt de RVO of er sprake is van een innovatieve onderneming en of de begeleiding van de facilitator op maat en niet belemmerend is. De RVO is hiervoor de meest geschikte partij omdat zij als uitvoerder van EZK beleid beschikt over een groot netwerk van experts met kennis en ervaring op het raakvlak van innovatie, ondernemerschap en financiën, gekoppeld aan speerpunten van het beleid. De RVO toetst de aanvraag aan de hand van een toetsingskader neergelegd in bijlage 8b VV (zie [paragraaf 3.1.2](#)). Er is sprake van innovativiteit wanneer minstens één van onderstaande drie aspecten aanwezig is³⁵:

- 1) het product of de dienst is nieuw voor Nederland;
- 2) er is sprake van nieuwe technologie bij productie, distributie, marketing; of
- 3) of er is sprake van een innovatieve organisatorische opzet en werkwijze.

Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld activiteiten die aansluiten bij het Topsectorenbeleid, een originele aanpak duurzaamheidsproblematiek of energiebesparing, maar ook eigen ontwikkelde producten of diensten en sociale innovatie. De ondernemer zelf moet in elk geval een actieve rol hebben in de onderneming en mag dus niet alleen aandeelhouder of financier zijn. De RVO gebruikt bij de beoordeling van het innovatieve idee de begeleidingsovereenkomst en het stappenplan.

In het stappenplan³⁶:

- 1) legt de ondernemer – samen met de facilitator – uit hoe de onderneming in een jaar van een idee groeit tot een onderneming.
- 2) staat beschreven wat de taak en rol is van de startende ondernemer in de startende onderneming.
- 3) staat beschreven waarom het product of dienst innovatief is. Hierbij gaat het om een beschrijving waarom het product of de dienst nieuw is voor Nederland en of er sprake is van een innovatieve organisatorische opzet en werkwijze.

Twee cruciale elementen bij de beoordeling van een aanvraag zijn innovatie en de begeleiding. De RVO kijkt in de beoordeling van het stappenplan daarnaast of andere partijen in Nederland al met dit idee bezig zijn. Indien de RVO nog vragen heeft of indien er twijfel bestaat over de aanvraag neemt een medewerker contact op met de facilitator.

De RVO levert het advies aan bij de IND. In het advies staat beschreven wat de RVO onderzocht heeft en hoe zij tot haar advies is gekomen. Het advies bevat informatie

³⁵ Zie bijlage 8b, VV 2000.

³⁶ Zie bijlage 8b, VV 2000.

over de start-up, het stappenplan, de begeleiding van de facilitator en het innovatieve karakter van het idee. Er vindt altijd een check op fouten plaats door de IND-medewerker (de z.g. vergewisplicht). Als er geen contra-indicaties zijn, volgt de IND het advies vanuit de RVO.

3.4.3 *Goedkeuring en toezicht op facilitators*

Zoals genoemd, moet een start-up om naar Nederland te mogen komen een overeenkomst afsluiten met een door de RVO goedgekeurde facilitator. Wanneer een potentiële facilitator voor de eerste keer een start-up van buiten de EU wil begeleiden, dient hij gelijktijdig hiertoe extra stukken in tijdens de aanvraag van deze start-up. De aanvragen zijn aan elkaar gekoppeld. De IND legt altijd het verzoek van de facilitator om een start-up te mogen begeleiden voor aan de RVO. De RVO moet ermee instemmen dat de facilitator de start-up tijdens een jaar mag begeleiden. Indien de RVO de aanvraag van de facilitator om goedkeuring weigert, wijst de IND ook de aanvraag van de start-up af. Immers, de start-up heeft een goedgekeurde facilitator nodig. Andersom, wordt het verzoek om goedkeuring van de facilitator door de RVO niet ingewilligd als de IND de aanvraag van de start-up afwijst. De ACVZ noemt, zoals beschreven in het [hoofdstuk 2](#), in haar rapport de koppeling van de aanvraag van een start-up en facilitator onwenselijk.

Een belangrijke taak van de RVO is daarnaast het begeleiden van nieuwe facilitators. De RVO heeft een formulier opgesteld met de taken en plichten van facilitators richting de start-up. Na een jaar evalueert de RVO standaard de goedkeuring van de facilitator tijdens een jaarlijks evaluatiegesprek. Facilitators en de RVO geven aan dat tijdens deze gesprekken het begeleidingsproces van de door hen begeleide start-ups en de behaalde voortgang van de start-ups aan bod komen. Volgens betrokkenen verlopen deze gesprekken soepel, ook omdat er gedurende het jaar al vaker contact is geweest. Na het evaluatiegesprek keurt de RVO, indien er geen problemen waren, het goed dat de facilitator ook in het komende jaar nieuwe start-ups begeleidt. Voordeel van de begeleiding van de RVO richting de facilitators is dat de medewerkers van de RVO geregeld contact hebben met de facilitators en derhalve goed op de hoogte blijven van nieuwe ontwikkelingen op de markt.

3.4.4 *Overgang naar de zelfstandigenregeling*

Na een jaar kan de start-up vragen om een vergunning van twee jaar als zelfstandige mits de start-up in het bezit is van een positieve verklaring van diens facilitator (zie [paragraaf 3.1.4](#)) of wanneer hij/zij voldoende punten heeft die benodigd zijn voor een vergunning als zelfstandige. Nadat de start-up de aanvraag heeft ingediend, legt de IND het verzoek voor aan de RVO. Vanuit de RVO volgt vervolgens advies op de aanvraag als zelfstandige. Indien nodig neemt de RVO hiervoor nog contact op met de facilitator. De RVO is in het advies op deze aanvraag als zelfstandige vaak kort. De RVO geeft daarbij aan of de milestones uit het stappenplan zijn behaald en verwijst naar de positieve verklaring van de facilitator.

4 Kwantitatieve analyse

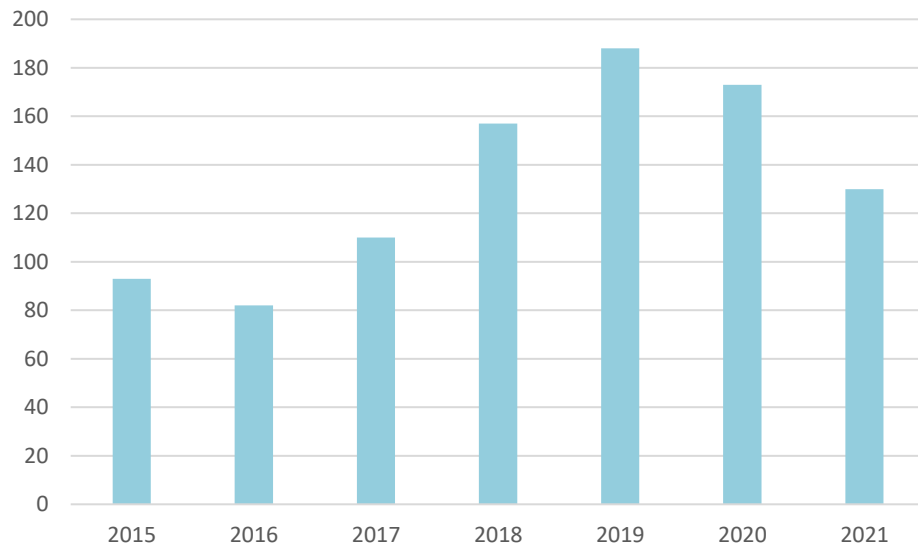
4.1 Aanvragen

Leeswijzer data

In deze subparagraaf wordt gerapporteerd over het aantal personen die een aanvraag hebben gedaan voor de start-up-regeling. In totaal hebben 933 personen een aanvraag gedaan. In 37 gevallen is er een tweede aanvraag door dezelfde persoon ingediend, en in vier gevallen een derde aanvraag. In totaal zijn er 974 unieke aanvragen gedaan.

Aantal aanvragers

In de onderzoeksperiode hebben in totaal 933 personen een aanvraag gedaan voor de start-up-regeling. Zoals in onderstaande figuur zichtbaar is steeg het aantal personen die een aanvraag deed tussen 2015 en 2020, waarna het aantal aanvragen weer afnam. Mogelijk zijn in 2020 en 2021 minder aanvragen gedaan vanwege de restricties door Covid-19. In 8 procent van de gevallen was er in INDiGO (het registratiesysteem van de IND) een voorgaande zaak aanwezig. Dit kan er op duiden dat de persoon eerder al in Nederland verbleef onder een ander verblijfsdoel.



Figuur 1: aantal personen die een aanvraag voor de start-up-regeling hebben ingediend per jaar

Nationaliteit aanvragers

In totaal zijn door personen met 79 verschillende nationaliteiten aanvragen ingediend. Personen met de Indiase nationaliteit (148; 16%) hebben het vaakst een aanvraag ingediend, gevolgd door Iraanse (92; 10%), Russische (71; 8%) en Amerikaanse (65; 7%). In onderstaande tabel is de top 5 nationaliteiten per jaar zichtbaar. Te zien is dat de samenstelling van de top 5 nationaliteiten per jaar verschilt.

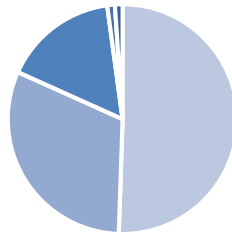
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021						
Amerikaanse	11%	Israëlische	13%	Indiase	19%	Indiase	16%	Iraanse	16%	Indiase	20%	Indiase	18%
Chinees	9%	Amerikaanse	10%	Russische	9%	Iraanse	13%	Indiase	16%	Russische	9%	Russische	13%
Russische	9%	Indiase	7%	Zuid-Afrikaanse	6%	Amerikaanse	10%	Russische	6%	Iraanse	8%	Iraanse	12%
Indiase	8%	Braziliaanse	7%	Australische	5%	Oekraïense	6%	Amerikaanse	6%	Amerikaanse	6%	Oekraïense	6%
Mexicaanse	8%	Chinees	6%	Filipijnse	5%	Russische	4%	Oekraïense	5%	Egyptische	4%	Amerikaanse	4%
Totaal aantal aanvragen	93	82	110	157	188	188	173	130					

Tabel 1: top 5 nationaliteiten van aanvragers per jaar

Leeftijd en geslacht aanvragers

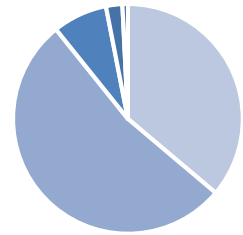
75 procent van de aanvragers was man. De meeste aanvragen zijn ingediend door personen in de leeftijdscategorie 30-40. De leeftijd van de aanvragers is over de jaren heen veranderd. In onderstaande figuren is zichtbaar dat in 2015 de meeste aanvragen zijn gedaan door persoon tussen de 18 en 30 jaar, terwijl in 2021 de meeste aanvragen zijn gedaan door personen tussen de 30 en 40 jaar.

Leeftijd aanvragers 2015



■ 18-30 ■ 30-40 ■ 40-50 ■ 50-60 ■ 60+

Leeftijd aanvragers 2021



■ 18-30 ■ 30-40 ■ 40-50 ■ 50-60 ■ 60+

Figuur 2: leeftijd aanvragers start-up-regeling 2015 en 2021

4.2

Afdoeningen**Leeswijzer data**

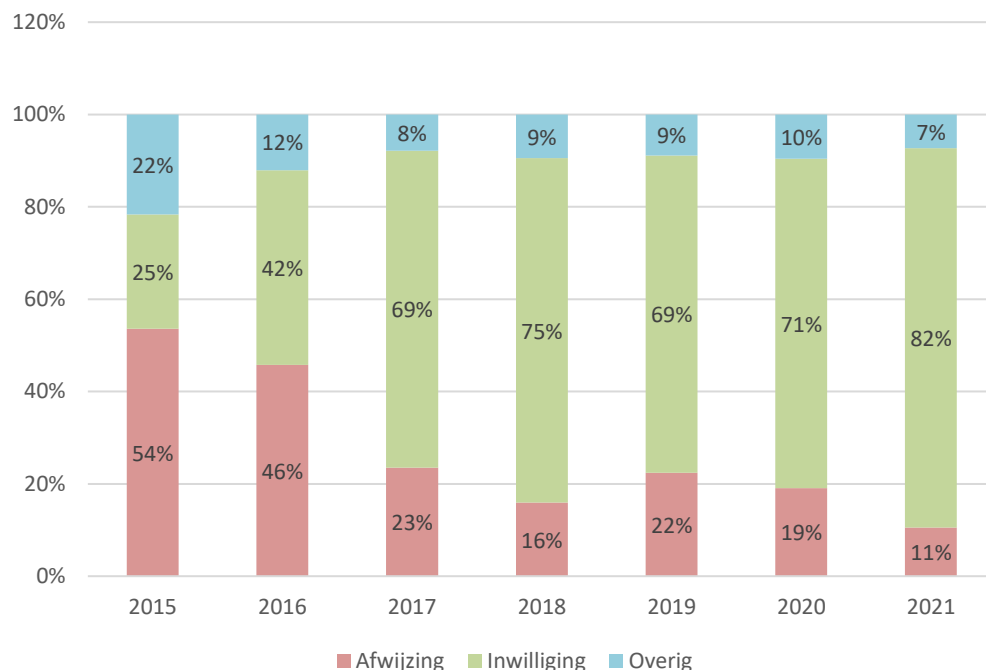
In deze subparagraaf wordt gerapporteerd over het aantal unieke aanvragen waarop beslist is. In totaal is op het moment dat de analyse gedaan is op 957 zaken besloten; op 17 zaken is nog niet besloten. Dit is exclusief beroep en bezwaarzaken, maar inclusief wijziging beperkingszaken. Bij een wijziging beperking heeft de persoon eerst voor een ander verblijfsdoel een vergunning aangevraagd.

Beslistermijn

Gemiddeld duurde het vanaf het moment dat de aanvraag was ingediend twee maanden voor er een beslissing op de aanvraag was genomen. In 90 procent van de zaken was er binnen een half jaar beslist, in 97 procent van de zaken binnen een jaar. In 2016 lag het gemiddelde het hoogst; in dat jaar was de gemiddelde beslistermijn 5 maanden. In 2021 het laagst; toen was het gemiddelde 1 maand. Echter, was op het moment dat de analyse werd gedaan op 17 zaken nog niet beslist, deze zijn niet meegenomen in de berekening van de gemiddelde beslistermijn. Het kan daarom zijn dat het gemiddelde voor 2021 uiteindelijk hoger uitvalt.

Afdoeningswijze

Gemiddeld is 24 procent (234 zaken) van de aanvragen afgewezen, en 65 procent (624 zaken) ingewilligd. Zoals in de figuur hieronder zichtbaar zijn in de eerste twee jaren minder aanvragen ingewilligd dan in de jaren die daarop volgden. In 2021 zijn de meeste aanvragen ingewilligd (82%). Echter, is op het moment van de analyse op 17 zaken uit 2021 nog niet beslist. Het daadwerkelijke inwilligingspercentage kan daardoor nog anders uitvallen.



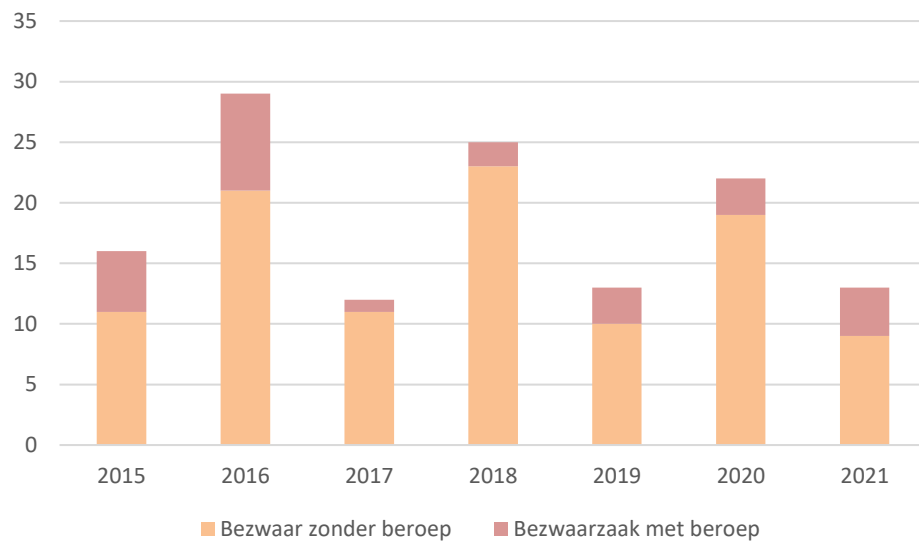
Figuur 3: afdoeningswijze eerste aanleg aanvragen start-up-regeling per jaar

Bezwaarzaken

In de onderzoeksperiode zijn 130 bezwaarzaken ingediend. In 56% was de bezwaarzaak ongegrond, in 20% gegrond, en 24% van de bezwaarzaken had een overige afdoening.³⁷ Bij 26 zaken is vervolgens een beroep ingediend. In 41% van de gevallen was het beroep ongegrond, in 18% gegrond en 41% van de gevallen was er een overige afdoening.³⁸

³⁷ Op het moment van de analyse was er op 8 zaken nog niet beslist, deze zijn uit de berekening gelaten.

³⁸ Op het moment van de analyse was er op 4 zaken nog niet beslist, deze zijn uit de berekening gelaten.



Figuur 4: aantal bezwaarzaken waarbij wel of geen beroep is ingediend, per jaar

4.3

Ingewilligde zaken

Leeswijzer data

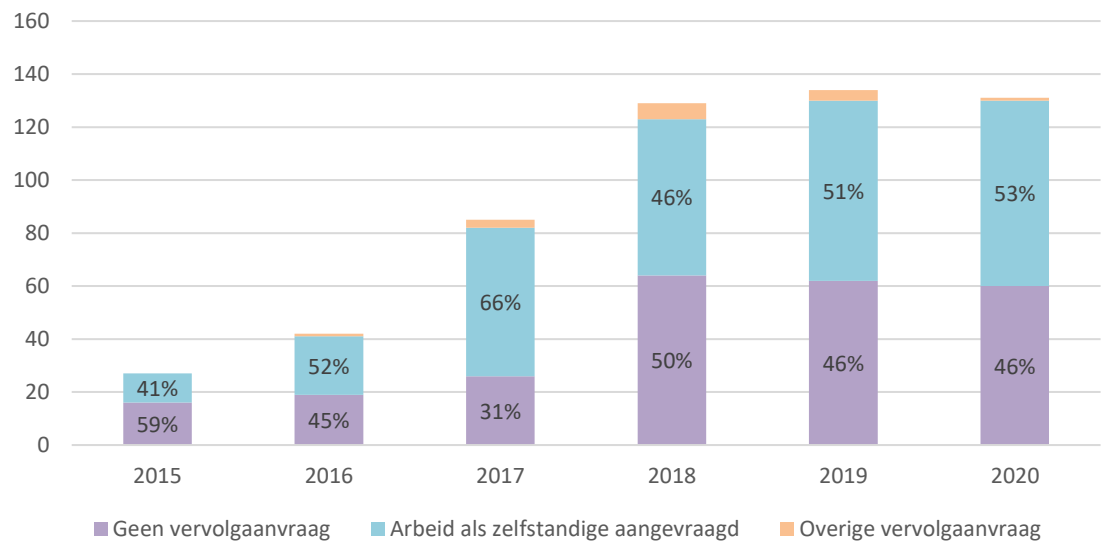
In deze subparagraaf wordt gerapporteerd over het aantal aanvragen dat ingewilligd is. In totaal zijn 649 zaken ingewilligd, dit is inclusief bezwaarzaken en zaken met een wijziging beperking. Bij een wijziging beperking heeft de persoon eerst onder een ander verblijfsdoel een vergunning gehad.

Referent

In 22 procent van de ingewilligde aanvragen is de aanvrager referent voor een andere verblijfsvergunning. In deze gevallen is dus een afhankelijke vergunning aangevraagd, bijvoorbeeld voor gezinsleden.

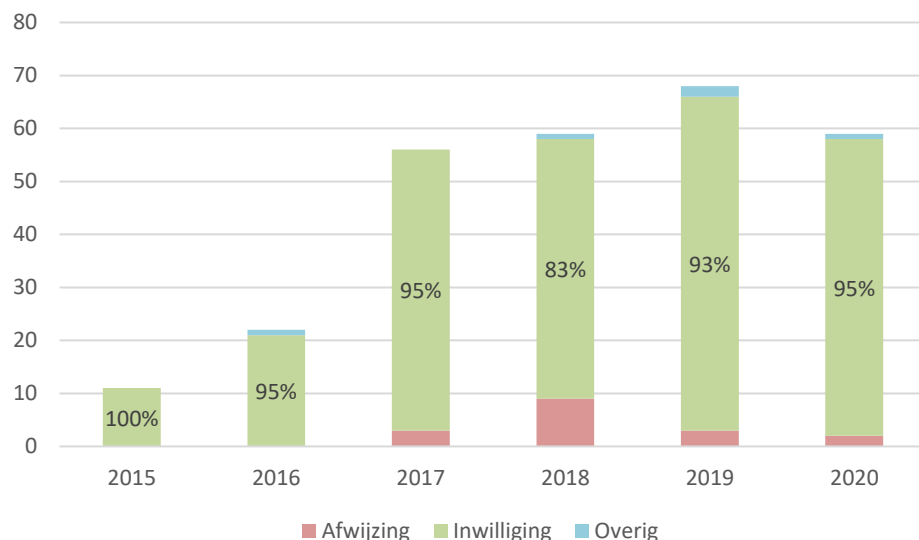
Vervolgprocedure

Van de zaken die in de periode van 2015 tot en met 2020 zijn ingewilligd is in 46 procent van de gevallen geen vervolgaanvraag ingediend. In 44 procent van de gevallen is een vergunning voor zelfstandigen aangevraagd, en in 2 procent een andersoortige vergunning. 2021 is hierbij buiten beschouwing gelaten omdat gedurende het onderzoek in een groot deel van de gevallen de vergunningstermijn van een jaar nog liep.



Figuur 5: aanvragen vervolprocedure, per jaar waarin start-up-vergunning is ingediend

De aanvraag voor de zelfstandigenvergunning is in 92 procent van de gevallen ingewilligd, en in 7 procent afgewezen.³⁹ Van de start-ups uit 2015 en 2016 zijn alle aanvragen voor een zelfstandigenvergunning ingewilligd, al zijn door deze start-ups ook een stuk minder aanvragen voor de zelfstandigenvergunning ingediend. Van start-ups uit de jaren daarna is het aantal aanvragen voor een zelfstandigenvergunning gestegen en lag het inwilligingspercentage rond de 95 procent, met een daling van het inwilligingspercentage van start-ups uit 2018: van deze groep is 83 procent van de aanvragen voor de zelfstandigenvergunning ingewilligd.

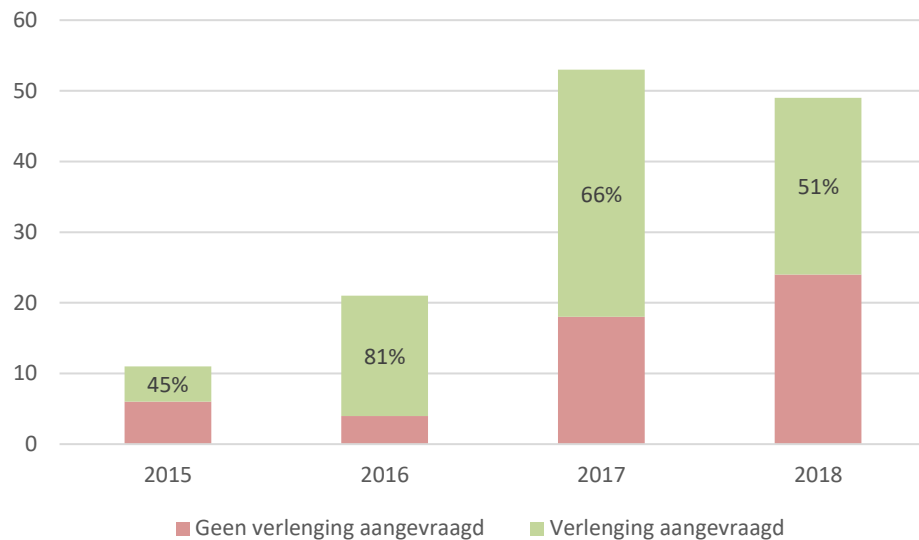


Figuur 6: afdoeningswijze aanvragen vergunning arbeid als zelfstandige, per jaar waarin start-up-vergunning is ingediend

Hieronder is zichtbaar in hoeveel gevallen er een verlenging is aangevraagd voor de zelfstandigenvergunning. Aangezien de zelfstandigenvergunning na een jaar kan

³⁹ Op 11 zaken was op moment van de analyse nog niet beslist, deze zaken zijn uit de berekening gelaten.

worden aangevraagd, en de verlenging vervolgens na twee jaar kan worden aangevraagd, is enkel gekeken naar aanvragen voor de verlengingen van de zelfstandigenvergunningen van personen die in de periode van 2015-2018 een start-up-vergunning hebben aangevraagd en gekregen. Te zien is dat ongeveer de helft van de ondernemers met een zelfstandigenvergunning na twee jaar een verlenging heeft aangevraagd. 76 procent (59 zaken) van de verlengingsaanvragen is ingewilligd.⁴⁰



Figuur 7: aanvragen verlenging vergunning arbeid als zelfstandigen, per jaar waarin start-up-vergunning is ingediend

4.4

Fraudehandhavingssignalen

In de periode van 2018 tot 2022 heeft het HIK van de IND in totaal 16 handhavingssignalen ontvangen die in verband kunnen worden gebracht met de start-up vergunning. Een verklaring voor dit geringe aantal is dat niet makkelijk voldaan kan worden aan de voorwaarden van de vergunning en het daarmee lastig is om fraude te plegen: iemand moet immers een start-up oprichten en een facilitator vinden die bereid is de start-up te begeleiden. De signalen zijn verdeeld over uiteenlopende categorieën. In drie categorieën zijn er meerdere signalen ontvangen door HIK, te weten: asielaanvraag na visum, aanvraag kennismigrantenregeling en onderbouwing aanvraag. Deze categorieën zijn niet per definitie negatief. Tot nu toe hebben er geen trajectcontroles plaatsgevonden van vreemdelingen met een start-up-vergunning.

4.5

Sectoren

Eén van de doelen van de regeling was het bijdragen aan een versterking van de Nederlandse kenniseconomie en aan het verbeteren van het start-up-ecosysteem. Nederland is in het kader van het topsectorenbeleid⁴¹ op zoek naar start-ups die actief in bepaalde beleidsterreinen. Relevant is om te weten in welke sectoren de start-ups die gebruik maken van de regeling actief zijn om een indicatie te geven van hun meerwaarde en innovatieve prestaties. Door middel van een indicatieve

⁴⁰ Op het moment dat de analyse is uitgevoerd is bij 9 zaken de afdoeningswijze nog onbekend.

⁴¹ Sinds 2011 werken grote en kleine ondernemers binnen topsectoren nauw samen met wetenschappers en de overheid. Topsectoren versterken de economie met innovaties, door internationale kansen te benutten, maatschappelijke uitdagingen op te lossen, menselijk kapitaal te vergroten en door te investeren in wetenschappelijk onderzoek, zie voor meer informatie: www.topsectoren.nl

datamining analyse is hierom bekeken of de start-ups die gebruik maken van de start-up-regeling in verband staan met de topsectoren.

Leeswijzer data

In deze paragraaf wordt gekeken in welke sectoren de start-ups actief zijn zijn en op welke aandachtsgebieden zij zich focussen. Hiervoor heeft DEC een datamining analyse gedaan op de stappenplannen in de dossiers van personen die in de onderzoeksperiode een aanvraag hebben ingediend voor een start-up visum. 458 bleken bruikbaar voor de analyse, voor de overige dossiers gold dat de stappenplannen niet voldoende leesbaar waren om datamining toe te passen. Percentages zijn berekend over het totaal aantal geanalyseerde documenten (458). DEC heeft gekeken of de sectoren in de stappenplannen genoemd worden. Eén document kan meerdere titels van sectoren bevatten. Als de titel van een sector uit meerdere woorden bestaat (bijvoorbeeld Agri & Food) dan is deze ook meegeteld als één van de woorden voorkwam (agri of food of beiden). Ook zijn gerelateerde termen meegeteld, en is rekening gehouden met verschillende spellingen. Zie [hoofdstuk 1.6](#) voor een overzicht. Opgemerkt moet worden dat het voorkomen van een trefwoord in een stappenplan niet hoeft te betekenen dat de start-up ook daadwerkelijk actief is in deze sector. De titel kan ook in een andere context genoemd worden. **De resultaten van deze analyse zijn dan ook enkel indicatief.**

In 10 procent (64 zaken) van de 458 geanalyseerde stappenplannen is geen van de aandachtsgebieden of sectoren genoemd.

Aandachtsgebieden

In 51 procent van de 458 geanalyseerde stappenplannen werd *digitalisering* (of gerelateerde trefwoorden) genoemd (233 zaken), in 39 procent *innovatie* (177 zaken) en in 9 procent *duurzaamheid* (40 zaken). In 29 procent van de stappenplannen is geen van de drie aandachtsgebieden genoemd.

Sectoren

In onderstaande tabel is zichtbaar welke titels (of gerelateerde trefwoorden) van sectoren genoemd zijn in de 458 geanalyseerde dossiers. In 48 procent van de stappenplannen komt geen van de trefwoorden voor. Verder is te zien is dat *Dutch digital delta* (25%) het vaakst voorkwam, gevolgd door *Health Holland* (11%).

Sector	Percentage van stappenplannen waarin genoemd
Dutch digital delta (Team ICT)	25% (115)
Health Holland (Life sciences & health)	11% (49)
Creatieve industrie (film, games en video)	9% (41)
Agri & Food (landbouw)	8% (36)
Energie	6% (27)
Water & Maritiem	6% (26)
Chemistry NL (Chemie)	4% (20)
Logistiek	1% (5)
Holland High Tech (High Tech Systemen & Materialen)	0% (<5)
Tuinbouw & Uitgangsmaterialen	0% (<5)

Tabel 2: percentage voorkomen sector in de geanalyseerde stappenplannen

5 De uitvoering van de start-up-regeling

Leeswijzer data

In dit hoofdstuk is per fase (zie [hoofdstuk 1.5](#)) beschreven hoe de betrokken partijen de uitvoering van de start-up-regeling ervaren. De bevindingen zijn gebaseerd op interviews die gevoerd zijn met facilitators, start-ups en experts van RVO, EZK, BZ, IND en DMB.

Alle betrokkenen zijn unaniem van mening dat de regeling succesvol is. Alle geïnterviewde facilitators hebben diverse voorbeelden van succesvolle start-ups genoemd die daadwerkelijk zijn uitgegroeid tot een onderneming en personeel in dienst hebben. Internationale start-ups zijn volgens hen van groot belang om groei te stimuleren in een bepaalde regio; in Eindhoven dragen zij bij aan ontwikkelingen van de Tech sector en in Noord-Limburg aan ontwikkelingen in de chemie. Tegelijkertijd neemt de concurrentie voor het aantrekken van start-ups toe. EZK heeft als ambitie om van Nederland het beste vestigingsklimaat van Europa te maken. Op een internationaal bekende ranglijst, welke de attractiviteit van start-up-eco-systemen ordent, staat in juni 2022 "de hub Amsterdam/Delta" als hub op de tweede plaats (achter de hub Londen).⁴²

In de gesprekken kwam allereerst naar voren dat voor start-ups een aantal zaken belangrijk zijn bij de keuze voor vestiging in Nederland:

1. *De toegang tot kapitaal.* Om te groeien heeft een start-up investeringen van derden nodig. De zoektocht is vaak niet makkelijk, maar de meeste start-ups slagen er binnen een jaar in om financiering te vinden. Het Nederlandse investeringsklimaat is volgens de geïnterviewden zeker voor start-ups goed.
2. *De toegang tot arbeid/talent.* Het vinden van goed personeel is voor start-ups lastig mede door krapte op de arbeidsmarkt. Belangrijk is ook dat divers type personeel beschikbaar is. Zo hebben start-ups in de ICT vaak eerst programmeurs nodig en later managers. De regeling voor essentieel personeel voor start-ups die 1 juni 2021 is geïntroduceerd zou hiervoor een oplossing kunnen bieden.
3. *De toegang tot kennis via een goed werkende kennisinfrastructuur.* Op dit gebied heeft Nederland volgens betrokkenen veel te bieden. Er is op universiteiten kennis aanwezig en er zijn in de diverse regio's specialistische hubs gecreëerd waarin ondernemers elkaar met hun kennis versterken.
4. *De sociale leefomgeving.* Uit de interviews blijkt dat de start-ups de omgeving in Nederland weten te waarderen. Belangrijk is dat partners mogen werken en dat in Nederland de meeste personen de Engelse taal machtig zijn.
5. *Een simpele toelatings- en verlengingsprocedure.* Het aanvragen van een verblijfsvergunning en de verlenging daarvan moet zo simpel mogelijk zijn met zo weinig mogelijk papieren rompslomp.

Wanneer we deze vijf factoren koppelen aan de bevindingen uit de literatuur (zie [hoofdstuk 2](#)) is duidelijk dat Nederland al heeft geïnvesteerd in enkele belangrijke pull-factoren. Nederland heeft veel te bieden aan start-ups en ook heeft de Nederlandse overheid al veel in gang gezet om Nederland nog aantrekkelijker te maken.

⁴² Zie de Genome Ranking: [Start-up Genome](#)

5.1 Voorfase

5.1.1 *Wat gaat er nu goed?*

Nederland promoot de start-up-regeling op verschillende manieren. Duidelijk is dat Nederland voor potentiële start-ups goed te vinden is: sommige facilitators krijgen jaarlijks honderden aanvragen, terwijl zij slechts ruimte hebben om er 10 a 15 te begeleiden. Meerdere facilitators noemen dat de kans bestaat dat potentieel interessante start-ups niet voor begeleiding in aanmerking komen vanwege hun beperkte capaciteit. Facilitators geven aan dat zij geen moeite hebben om kwalitatief goede start-ups aan te trekken. Ook de RVO is positief over de kwaliteit van de start-ups die gebruik maken van de regeling. Dit is ook terug te zien in de aantallen: het grootste deel van de aanvragen wordt ingewilligd (zie [hoofdstuk 4.2](#)). Onderstaande actoren hebben een positieve invloed op het aantrekken van start-ups:

- *The Netherlands Point of Entry*. De rol van NPoE is volgens de geïnterviewden cruciaal. Zij helpen in de informatievoorziening in het buitenland over het migratieproces en promoten de regeling actief (zie [hoofdstuk 3.4.1](#)). Veel start-ups weten dankzij hen Nederland te vinden. Ook spelen zij een belangrijke rol bij het matchen van start-ups en facilitators en verschaffen zij informatie aan potentiële start-ups.
- *Facilitators*. Door alle geïnterviewden is de belangrijke rol van facilitators genoemd. De facilitators helpen potentiële start-ups door het geven van informatie over de sector en de markt, en selecteren start-ups (zie [hoofdstuk 3.1.1](#)). Doordat facilitators start-ups selecteren maken zij als het ware een voorselectie; ze gaan immers alleen een overeenkomst aan met start-ups waarin zij potentie zien. Dankzij de rol van facilitator zijn er inhoudelijke experts die aan de voorkant uitgebreid toetsen op het innovatieve karakter en schaalbaarheid van het idee van de start-up. Volgens de geïnterviewden is deze rol niet in te vullen door de overheid omdat zij minder goed op de hoogte zijn van recente (technologische) ontwikkelingen. Facilitators spelen nog een belangrijke rol: zij verwijzen start-ups naar een andere (meer geschikte) facilitator. Zo legde een facilitator uit dat hij nog niemand was tegengekomen die op grond van online-informatie bij hem terecht was gekomen. De meeste start-ups komen bij hem terecht doordat een andere facilitator de start-up naar hem had doorverwezen.

5.1.2 *Wat kan er beter?*

De gesprekken maken duidelijk dat de volgende verbeteringen de voorfase ten goede zullen komen:

- *Promotie in buitenland*. Indien de wens zou bestaan voor het aantrekken van meer start-ups dan is het goed mogelijk om nog actiever reclame te maken in herkomstlanden van start-ups. Online is nu wel informatie te vinden over Nederland, maar vaak betreft die informatie alleen een beschrijving van de regels. Het zou goed zijn om ook persoonlijke verhalen van start-ups in Nederland online te delen, waardoor buitenlandse ondernemers een beter beeld krijgen van het leven als buitenlandse start-up-ondernemer in Nederland. Dit sluit nauw aan bij de bevindingen uit de literatuur (zie [hoofdstuk 2](#)). De leefomgeving is voor start-ups belangrijk voor de keuze van Nederland. De NPoE verzorgt in het buitenland presentaties, maar die zien meer op het migratieproces.

- *Informatievoorziening op specifieke ambassades in interessante herkomstlanden* (met een actief start-up ecosysteem). Vanuit de facilitators is aangegeven dat zij het idee hebben dat de medewerkers op de consulaire afdelingen van de ambassades niet (altijd) goed op de hoogte zijn van de regeling. Sommige ambassades krijgen dusdanig weinig aanvragen dat de kennis erover niet optimaal is. Hier komt bij dat het personeel op de consulaire afdeling rouleert en dat de kennis in dat geval kan verdwijnen. Informatiepakketten of voorlichtingsfilmpjes zouden het kennisniveau kunnen verbeteren. Hierbij is wel een afweging nodig of een dergelijke investering het waard is als op deze ambassades slechts enkele aanvragen worden ingediend. Een vertegenwoordiger van BuZa legde uit dat het personeel instructies krijgt en dus op de hoogte zou moeten zijn van de regeling. Het is geopperd om de economisch attachés van BuZa en de Innovatie attachés van EZK geregeld bij te praten zodat zij reclame kunnen maken voor de regeling.
- *Aantal facilitators in Nederland*. Facilitators ontvangen meer aanvragen van geïnteresseerde start-ups dan dat zij daadwerkelijk kunnen begeleiden. Mogelijk gaat talent voor Nederland verloren, omdat zij in Nederland geen geschikte facilitator kunnen vinden. Door een aantal facilitators is genoemd dat er ruimte is om het aantal actieve facilitators in Nederland uit te breiden.
- *Informatievoorziening over aanbod van facilitators*. Facilitators ontvangen ook verzoeken van potentiële start-ups die niet passen bij hun specialisatie. Zij hebben het idee dat deze start-ups bij meerdere facilitators een verzoek om begeleiding uitzetten. In zulke gevallen kunnen zij de start-up doorverwijzen naar een andere facilitator. Het zou voor hen werk schelen als de start-ups vooraf een duidelijker beeld hebben welke facilitator het beste bij hen past. Een idee hiervoor is bezoekers van de website van NPoE aan de hand van korte vragen te matchen aan de juiste facilitator. Op deze manier zou de regeling (nog) beter aansluiten op de behoeften van start-ups.
- *Informatiedeling tussen start-ups*. Meermaals is gesuggereerd dat het goed zou zijn als er een online start-up-platform wordt opgericht door in Nederland woonachtige start-ups. De verwachting is dat startups veel van elkaars ervaringen in Nederland kunnen leren door met elkaar te chatten over het leven in Nederland.
- *Samenwerking NFIA*. Zoals gezegd (zie [hoofdstuk 3.4.1](#)), houdt naast de NPoE ook de NFIA zich bezig met het aantrekken van start-ups. In het verleden was de NFIA vooral bezig met het aantrekken van grote bedrijven. Een betere samenwerking tussen de twee partijen kan het aantrekken van start-ups positief beïnvloeden.

5.2 **Indienfase**

5.2.1 *Wat gaat er goed?*

De volgende punten worden als positief ervaren:

- *De samenwerking tussen de medewerkers van de IND en BuZa verloopt goed* (zie [hoofdstuk 3.2.1](#) en [hoofdstuk 3.3](#)). De aanpassingen die in 2021 zijn doorgevoerd in het proces van BuZa zorgen voor minder belasting van het consulaire personeel. Het proces is nu ook helder: de aanvrager stuurt altijd de ondersteunende stukken op per post; de ambassades scannen de stukken nooit meer.
- *Contact facilitator en start-up zorgt voor minder belasting IND*. Doordat het contact van de IND met de start-up verloopt via een facilitator (bijvoorbeeld voor het opvragen van ontbrekende documenten) is het voor de IND

makkelijker om het dossier volledig te krijgen. Facilitators hebben vaak ervaring met het aanmeldproces en korte lijntjes met de start-ups voor het aanleveren van nog ontbrekende stukken.

- *Aanvraag indienen via de portal zorgt voor minder belasting bij de start-up.* Doordat de IND het MVV-vereiste bij start-ups die al in Nederland zijn sinds 2015 niet langer tegenwerpt, is het mogelijk voor ondernemers om in Nederland de aanvraag in te dienen, zonder terug te hoeven reizen naar het land van herkomst. De facilitator zorgt vaak voor het indienen van de documenten via de portal.
- *Workarounds problemen met de eisen van een Nederlandse bankrekening en inschrijving KvK.* Voor ondernemers is het in de praktijk vrijwel niet mogelijk om vanuit het buitenland een Nederlandse bankrekening aan te vragen en zich in te schrijven in het register van de KvK. De IND gaat pragmatisch om met de eisen van het hebben van een inschrijving in de KvK; via een verklaring van de facilitator kan een start-up voldoen aan deze eis. Het hebben van een Nederlandse bankrekening werpt de IND niet actief tegen, zolang de aanvrager kan laten zien op een buitenlandse valutarekening te beschikken over voldoende financiële middelen. Dergelijke workarounds zijn ontwikkeld door de RVO/NPoe en vervolgens in samenwerking met de IND in de uitvoering toegepast.

5.2.2 *Wat kan er beter?*

Voor het indienen van een aanvraag voor een vergunning als start-up zijn een aantal suggesties gedaan:

- *Inkomenseis.*
 - o *Aantonen door eigen verklaring.* Het komt voor dat ondernemers om te voldoen aan het inkomenseis tijdelijk geld ontvangen van hun familieleden om vervolgens nadat zij in Nederland zijn aangekomen het geld terug te storten. Het toetsen van de bankafschriften zegt dan niet of de vreemdeling voldoet aan de inkomenseis. Vanuit de IND is gepleit om te gaan werken met een eigen verklaring waarin de start-ups zelf aangeven dat zij beschikken over voldoende middelen. Hierdoor hoeft de start-up niet langer door bankafschriften aan te tonen dat hij/zij beschikt over voldoende financiële middelen.
 - o *Bedrag.* Start-ups moeten voldoen aan de inkomenseis, dat is nu ongeveer €1200 per maand. Zij moeten dus voor hun komst €14.400 op een bankrekening hebben staan. Tijdens de interviews is enerzijds genoemd dat dit bedrag te laag is, omdat €1200 per maand niet voldoende is om van te leven in (met name) de Randstad. Anderzijds vormt de hoogte van dit bedrag van €14.400 voor start-ups ook een struikelblok. De hoogte van de inkomenseis kan voor start-ups daardoor een belemmering vormen om naar Nederland te komen. Dat geldt zeker als zij hun gezin willen meenemen (dan is de hoogte van het bedrag ongeveer anderhalf keer zo hoog). Over of de hoogte van de inkomenseis aangepast moet worden, bestaat bij de geïnterviewden geen eenduidig beeld.
- *Digitaal aanvragen door de facilitator.* Momenteel moeten start-ups hun aanvragen in het buitenland deels schriftelijk indienen. Start-ups moeten eerst afreizen naar een ambassade in het herkomstland en vervolgens per post een groot pakket van stukken opsturen naar de IND. Geregeld verloopt dit proces niet goed, waardoor documenten ontbreken en de aanvraag

vertraging oploopt. Dossiers zijn bij het indienen lang niet altijd compleet. De ontbrekende stukken vraagt de IND via de facilitator op bij de start-up. De facilitator stuurt vervolgens per post of soms per mail de ontbrekende stukken naar de IND. Het delen van persoonsinformatie via de mail voldoet mogelijk niet aan de eisen van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Facilitators geven aan dat zij start-ups aanraden om de aanvraag in Nederland in te dienen (door eerst met een zakelijk visum naar Nederland te reizen) zodat zij de aanvragen digitaal kunnen indienen via het portal. Als de start-up de aanvraag digitaal indient, is er minder risico op problemen met het aanleveren en kan de IND direct controleren of de aanvraag compleet is. Het digitaal indienen vanuit het buitenland is nu niet mogelijk. Wettelijk gezien is het een algemene eis dat een vreemdeling vanuit het buitenland in persoon een aanvraag indient (dit geldt voor alle verblijfsdoelen). Bovendien kunnen vreemdelingen de portal niet in het buitenland gebruiken vanuit AVG-overwegingen. Een oplossing is dat het mogelijk maken dat de facilitator in plaats van de ondernemer de aanvraag indient via het portal. Doordat de facilitator zich in Nederland bevindt, kan hij/zij wel gebruik maken van de portal. Bij een inwilliging kan de IND, als de vreemdeling zich nog in het buitenland bevindt, een bericht sturen naar BuZa, zodat de post de MVV zou kunnen uitreiken.

Er is nog een andere reden welke pleit voor het digitaal kunnen indienen van stukken. Aanvragers uit enkele herkomstlanden vrezen dat hun eigen overheid hun poststukken openmaakt. Informatie dat zij hun herkomstland willen verlaten om elders een start-up te beginnen, is niet iets dat zij willen delen met hun autoriteiten.

- *Functioneren portal.* Geïnterviewden hebben aangegeven dat de zakelijke portal niet altijd optimaal werkt. Een gevolg hiervan is dat het niet altijd mogelijk is om documenten zelf digitaal te uploaden en dat het uitwisselen van stukken dan via de mail moet (wat waarschijnlijk niet voldoet aan de AVG).
- *Bereikbaarheid IND.* Meerdere partijen hebben genoemd dat het lastig is om de IND te bereiken. Veel facilitators hebben inmiddels wel directe contacten binnen de IND met wie ze kunnen inschakelen. De start-ups hebben dat echter niet. Het is voor hen handig als er een aparte mailbox of telefoonnummer komt specifiek voor start-ups. Een ondernemer noemde dat het dermate druk is bij de IND dat hij pas over drie maanden een afspraak kon maken om de verlenging van zijn vergunning als zelfstandige te bespreken. Navraag bij de IND leert dat deze klachten bekend zijn en dat de IND aan een oplossing werkt.
- *Eis van Nederlandse bankrekening.* Start-ups openen vaak na aankomst in Nederland een Nederlandse bankrekening, omdat het lastig is om deze vanuit het buitenland aan te vragen. De IND geeft aan dat wanneer het echt niet mogelijk is voor de start-up om een Nederlandse bank rekening te openen, hier enigszins soepel mee wordt omgegaan. De IND houdt in dergelijk gevallen niet vast aan het hebben van een Nederlandse bankrekening, ondanks dat dit wel een voorwaarde is. In de praktijk lukt het openen van een Nederlandse rekening meestal wel na aankomst, maar kost het dan wel nog veel tijd. Het verdient aanbeveling om te bezien of het nodig is vast te houden aan de eis van het hebben van een bankrekening voorafgaande aan de komst naar Nederland.
- *Eis inschrijving KvK.* Voor start-ups is inschrijven in het register van het KvK vanuit het buitenland heel lastig, terwijl ook dit een voorwaarde is.

Momenteel is dit opgelost met een verklaring van de facilitator waarin de facilitator aangeeft er garant voor te staan dat de start-up zich inschrijft in de KvK na aankomst in Nederland. Dit functioneert goed. Het verdient aanbeveling om te bezien of in de regelgeving kan worden opgenomen dat garantstelling door de facilitator volstaat.

5.3 **Behandelfase IND en adviesfase RVO**

5.3.1 *Wat gaat er goed?*

De volgende punten worden als positief ervaren:

- *De samenwerking tussen IND en de RVO verloopt goed* (zie [hoofdstuk 3.2.1](#) en [hoofdstuk 3.4.2](#)). De partijen nemen direct informeel contact met elkaar op indien nodig. Beide partijen waarderen elkaar en vinden dat er voldoende kwaliteit is bij de andere partij.
- *Voorselectie IND*. Doordat de IND een voorselectie doet en de onvolledige en geheel niet kansrijke zaken eruit haalt, is er minder belasting voor de RVO. Door ervaring uit voorgaande jaren hebben de IND-medewerkers een beter beeld gekregen van welke zaken kansarm zijn.
- *Advies vanuit de RVO*. Nadat de IND de aanvraag heeft voorgelegd aan de RVO komt de RVO tot een compact advies op basis van haar contacten en inzicht in ontwikkelingen van de markt.
- *Wettelijke beslistermijn is behaald*. De gemiddelde beslistermijn is 2 maanden (zie [hoofdstuk 4.1](#)). Dit is ruim binnen de wettelijke termijn van 90 dagen. De totale behandelfase in eerste aanleg (inclusief advies van de RVO) is bij digitale aanvragen (die in Nederland zijn ingediend) volgens betrokkenen vaak slechts 2-3 weken. Voor schriftelijke aanvragen vanuit het buitenland ligt dit anders. Daar kan vertraging ontstaan wanneer er stukken ontbreken (en de IND deze moet opvragen via de facilitator) of wanneer de start-up nog onvoldoende via stukken het innovatieve karakter van zijn/haar idee heeft aangetoond.

5.3.2 *Wat kan er beter?*

Tijdens de gesprekken zijn er een aantal verbeterpunten genoemd om de behandelfase beter vorm te geven:

- *Periode vergunning*. Na één jaar kan een start-up doorstromen naar de zelfstandigenregeling. In de praktijk blijkt dat voor start-ups een jaar vaak te kort is om de onderneming op te zetten. Niet altijd hebben start-ups al hun milestones behaald en een start-up komt hierdoor niet altijd in aanmerking voor de positieve verklaring. De facilitator kan de voortgang van de ondernemer dan nog niet goed genoeg beoordelen om de positieve verklaring te geven.

De gesprekken met facilitators maken duidelijk dat de periode die nodig is voor het ontwikkelen van een onderneming sterk afhankelijk is van het soort onderneming; sommige ideeën zijn makkelijker te ontwikkelen en te realiseren dan andere. Hier komt bij dat de termijn van een jaar gaat lopen op het moment dat de aanvraag is ingediend en dus niet op het moment van inreizen in Nederland. Daarnaast blijkt dat als de start-ups aankomen zij vaak eerst praktische zaken als accommodatie moeten regelen, voordat zij daadwerkelijk met de start-up aan de slag kunnen. In de praktijk hebben zij daardoor slechts 6 tot 9 maanden om de start-up te ontwikkelen. Meermaals is genoemd dat de beperkte duur van de vergunning reden is voor start-ups om niet naar Nederland te komen.

Tijdens de gesprekken zijn alternatieven genoemd. Om ondernemers tegemoet te komen zou de IND kunnen kiezen om de vergunning in te laten gaan op het moment van inreizen in plaats van datum indienen van de aanvraag. Dit is echter strijdig met het huidige vergunningstelsel. Daarnaast is een optie de start-up-vergunning voor een langere periode te verlenen. Op deze manier hebben start-ups meer ruimte om de onderneming op te zetten. In sommige lidstaten krijgen start-ups een vergunning voor een langere periode, in Frankrijk bijvoorbeeld voor vier jaar. Nadeel kan zijn dat niet alle ondernemers kunnen voldoen aan het bijkomstige inkomenseis van meerdere jaren. Een alternatief is om de ondernemer zelf te laten kiezen voor welke periode zij de vergunning willen laten gelden (met een maximale duur). Een andere mogelijkheid is dat de IND de start-up-vergunning eenmalig verlengt met een jaar, als de start-up na één jaar de onderneming niet voldoende heeft kunnen opzetten. Na dit jaar moet de IND de inkomenseis opnieuw toetsen voor het extra jaar. Dit betekent wel dat er een extra toets komt en dit gaat gepaard met ambtelijke belasting. Bij deze optie is het nodig na te denken of de manier waarop de start-up een vergunning als zelfstandige kan aanvragen nog zou voldoen. Start-ups voldoen, indien hun vergunning voor bijvoorbeeld twee jaar geldig zou zijn, mogelijk wel aan de standaard voorwaarden om in aanmerking te komen voor een vergunning in het kader van de zelfstandigenregeling. Het is de vraag of het dan nog nodig is om te werken met positieve verklaringen van de facilitator.

- *Input facilitator.* De input van facilitators voldoet niet altijd. Sommige facilitators leveren standaard stukken tekst aan als het aankomt op het stappenplan en de potentie van de start-up. Voor de beoordeling is meer toegespitste informatie nodig. De RVO vraagt in die gevallen extra informatie op bij de facilitator. Het verdient aanbeveling dat de RVO het gesprek aangaat met de facilitators, zodat de door hen aangeleverde informatie over de start-up vollediger is.
- *Taal communicatie.* Vanuit alle partijen is genoemd dat de IND over de beslissing standaard in het Engels zou moeten corresponderen met de start-up. Nu zijn standaard gegenereerde brieven vaak in het Nederlands. Het vertalen van de stukken levert extra werk op (vaak voor de facilitators).
- *MVV-vrijstelling gezinsleden.* De MVV-vrijstelling die de start-up die zich al in Nederland bevindt krijgt, geldt niet voor diens gezinsleden. Gezinsleden moeten terugkeren naar het land van herkomst om hun MVV op te halen op de ambassade.

5.4 De begeleiding van de facilitator na verlening van de start-up-vergunning

5.4.1 Wat gaat er goed?

De volgende punten zijn als positief ervaren door betrokkenen voor wat betreft de begeleiding van de facilitator:

- *Contact facilitator en de RVO.* De RVO en facilitators hebben vaak direct en prettig contact. Ieder jaar hebben de facilitators een persoonlijk gesprek met de RVO om de voortgang van de start-ups die zij begeleiden te bespreken, maar ook tussendoor weten zij elkaar te vinden.
- *Voorselectie facilitators.* Doordat facilitators start-ups selecteren, maken zij de eerst schifting; ze gaan immers alleen een overeenkomst aan met start-ups waarin zij potentie zien. Dit zorgt ervoor dat vooral kwalitatief goede start-ups gebruik maken van de regeling. De geïnterviewden zijn het unaniem eens dat ambtenaren deze selectie niet kunnen maken.

- *Begeleiding.* Alle betrokkenen zijn het erover eens dat de facilitators een cruciale en onmisbare rol spelen bij het slagen van een start-up afkomstig van buiten de EU in Nederland. Het grote voordeel van de regeling, aldus één van de geïnterviewden, is dat de dagelijkse begeleiding in handen is van een ervaren specialist met een groot netwerk. Volgens velen zijn de facilitators onontbeerlijk voor de start-ups voor een goede start in Nederland. Zij helpen de start-ups bij het vinden van hun weg in Nederland, en daarbij soms ook met praktische zaken als het vinden van woon- en werkruimte. Daarnaast bieden veel facilitators faciliteiten aan, zoals laboratoria of kantoorruimte. Facilitators helpen bij het uitdenken van een strategie voor de start-up, het opbouwen van een netwerk en de introductie van de start-up in het ecosysteem. Van dit netwerk profiteren start-ups ook als zij een vergunning als zelfstandige hebben gekregen na één jaar. Facilitators kunnen een rol spelen bij het vinden van klanten, fondsen en soms ook bij het vinden van andere talenten (bijvoorbeeld co-founders of medewerkers). Ook kan de facilitator de start-up hulp bieden bij het vinden van subsidies en helpen met vastleggen van patenten.
- *Verschillende soorten facilitators.* De intensiteit van de begeleiding die facilitators bieden loopt sterk uiteen. Start-ups kiezen voor een facilitator die past bij hun behoeftes. Er zijn ondernemers die vooral behoefte hebben aan netwerken of faciliteiten, terwijl andere ondernemers juist meer behoefte hebben aan begeleiding bij het uitwerken van een strategie. Meer onervaren start-ups hebben behoefte aan intensievere begeleiding, terwijl ervaren zelfredzame ondernemers liever wat zelfstandiger te werk gaan.
- *Wederkerigheid.* Facilitators hebben aangegeven zelf ook veel aan start-ups te hebben. Start-ups dragen volgens facilitators bij aan de dynamiek en aantrekkelijkheid van een hub of regio. Daarnaast kan een start-up zelf ook veel hebben aan de regionale bundeling in hubs van expertise.

5.4.2 *Wat kan er beter?*

Er zijn in de loop van dit onderzoek een aantal verbeterpunten genoemd:

- *Status facilitator.* De goedkeuring van de facilitator is altijd gekoppeld aan een aanvraag van een start-up (zie [hoofdstuk 3.1.2](#)). Dit kan onder meer de volgende knelpunten opleveren:
 - o In theorie kan het voorkomen dat de goedkeuring van de facilitator om start-ups te mogen begeleiden positief is en die van de aanvraag van de start-up negatief. In de praktijk komt dit tot op heden niet voor.
 - o Andersom kan het voorkomen dat de aanvraag voor de start-up positief uitvalt, maar de goedkeuring voor facilitator negatief. In zo'n geval moet de IND de aanvraag van de start-up alsnog afwijzen, omdat de ondernemer niet voldoet aan de voorwaarde van het hebben van een facilitator. De consequenties liggen dan dus bij de vreemdeling, terwijl het niet aan hem/haar ligt dat de IND diens aanvraag afwijst. Alhoewel het wel de verantwoordelijkheid van de start-up is om te kiezen voor een geschikte facilitator. Overigens verwijst de RVO in dergelijke gevallen de start-up altijd door naar een andere, geschikte facilitator.
 - o Gedurende het jaar waarvoor de facilitator was goedgekeurd om de start-up te begeleiden, kan de facilitator ook andere start-ups gaan begeleiden, zonder dat de RVO de status van de facilitator opnieuw bekijkt. Mocht na afloop van het jaar de goedgekeurde facilitator

niet langer toestemming krijgen om start-ups te begeleiden, dan hebben de start-ups die later in het jaar bij de facilitator zijn aangesloten geen facilitator meer die start-ups mag begeleiden. De start-ups zitten dan dus feitelijk halverwege hun verblijf zonder goedgekeurde facilitator. De vergunning van de start-up trekt de IND dan overigens niet in. Het is nodig dat de RVO in dergelijke gevallen de start-up helpt bij het vinden van een geschikte andere facilitator.

- Het is mogelijk dat de facilitator een positieve verklaring voor de zelfstandige vergunning afgeeft aan een start-up, terwijl de facilitator niet langer toestemming heeft van de RVO om start-ups te mogen begeleiden (bijvoorbeeld omdat de begeleiding van een andere start-up onder de maat was). De start-up bezit dan een positieve verklaring van een facilitator die formeel niet langer toestemming heeft om start-ups te begeleiden. De vraag is – deze zaak is actueel – of de eerder afgegeven positieve verklaring wel moet leiden tot afgifte van een vergunning als zelfstandige.
- Nadat de facilitator toestemming kreeg om gedurende een jaar andere start-ups te begeleiden, kan de facilitator ook start-ups begeleiden die buiten diens expertise valt. Het kan dan voorkomen dat door het gebrek aan kennis de facilitator minder goed kan inschatten of een idee potentie heeft. De RVO doet altijd nog een controle en kan, tegen het advies van de facilitator in, concluderen dat een start-up onvoldoende innovatief is. De IND wijst de aanvraag dan af. Voor vreemdelingen kan dit belastend zijn, aangezien zij eerder vanuit de facilitator het idee hebben gekregen dat hun start-up voldoende innovatief was.
- Vertraging kan ontstaan bij de behandeling van een start-up-aanvraag, omdat de goedkeuring van een facilitator om start-ups te begeleiden afloopt. De aanvraag van de start-up loopt dan vertraging omdat de RVO eerst de verlenging van een facilitator om start-ups te mogen begeleiden moet goedkeuren.

Bovengenoemde kwesties leiden tot de aanbeveling om te bezien of de goedkeuring van facilitators om start-ups te begeleiden anders kan worden ingeregeld, zodat deze niet langer is gekoppeld aan de verblijfsaanvraag van een start-up.

Daarnaast zijn nog twee andere verbeterpunten genoemd die betrekking hebben op de begeleiding van de facilitator:

- *Duur goedkeuring.* Volgens sommigen is het onwenselijk om gerenommeerde partijen jaarlijks opnieuw goedkeuring aan te laten vragen. Een optie is dat de status van goedgekeurde facilitator eerst voor een jaar geldig is en daarna voor meerdere jaren. RVO geeft echter aan dat de jaarlijkse evaluatie nodig is om te voorkomen dat de aandacht voor het proces verslapt en toezicht op de facilitator te blijven houden. Op het moment dat de status van facilitator wordt losgekoppeld van de aanvraag van een startup, en er meer vastligt over de plichten en verantwoordelijkheden van de facilitator, zou een langere duur mogelijk wel kunnen worden toegepast volgens RVO.
- *Toezicht facilitator.* Gedurende het jaar is er weinig zicht op de begeleiding van de start-up door de facilitator. De begeleiding verschilt per facilitator. Als een facilitator een groot aantal start-ups begeleidt, is de vraag of de

organisatie daarvoor wel voldoende capaciteit heeft. De toestemming voor een facilitator om start-ups te begeleiden, kan de RVO niet tussentijds intrekken als de begeleiding ondermaats is. Na een jaar beoordeelt de RVO pas de kwaliteit van het begeleidingstraject. Momenteel kunnen start-ups nergens terecht in geval van klachten. Daarnaast zijn zij afhankelijk van de facilitator voor de positieve verklaring, wat voor hen een drempel kan zijn om zich negatief te uiten over de facilitator. Aanbevolen wordt een klachtpunt te openen waar start-ups terecht kunnen met hun klachten over hun facilitators.

5.5 **Overgang naar vergunning als zelfstandige**

5.5.1 *Wat gaat er goed?*

Zo'n 90 procent van de aanvragen voor een vergunning als zelfstandige van personen met een vergunning voor de start-up-regeling willigt de IND in (zie [hoofdstuk 4.3](#)). De volgende punten zijn door betrokkenen als positief ervaren voor wat betreft de overgang naar de zelfstandige regeling:

- *Instroom zelfstandigenregeling met positieve verklaring.* De gesprekken maken duidelijk dat in verreweg de meeste gevallen de start-up gebruik maakt van de positieve verklaring omdat het voor hen na een jaar nog niet mogelijk is te voldoen aan het puntenstelsel. De positieve verklaring maakt het voor startende ondernemers met potentie mogelijk om alsnog in te stromen in de zelfstandigenregeling. Bovendien geven betrokkenen aan dat het administratief gezien eenvoudiger is om gebruik te maken van de positieve verklaring.
- *Ervaring Nederland.* Uit de gesprekken komt naar voren dat de meeste start-ups na een jaar langer in Nederland willen blijven en dat zij veel positieve ervaringen hebben opgedaan. De facilitators gaven aan dat het nauwelijks voorkomt dat de start-up niet wil blijven en dus niet is gevraagd om een positieve verklaring. Bovendien hebben de ondernemers zodanig geïnvesteerd in hun leven in Nederland dat vertrek ongewenst is.
- *Rol facilitator bij afgeven van de positieve verklaring.* De facilitator heeft gedurende het jaar de start-up intensief begeleid en heeft daarom een goed beeld van de potentie van de start-up. Na een jaar eindigt de samenwerking in de meeste gevallen, waardoor de facilitator veelal geen eigenbelang heeft bij het uitgeven van de verklaring. Wel heeft de facilitator een (persoonlijke) band met de ondernemer opgebouwd, die van invloed kan zijn (zie ook hieronder bij de verbeterpunten). Ook noemt een start-up dat de overheid minder expertise heeft om te oordelen over zijn potentie, gezien zij de markt en het ecosysteem minder goed kennen en dat daarom zijn facilitator het beste de verklaring kan afgeven.
- *Flexibiliteit bij moment indienen aanvraag vergunning als zelfstandige.* Start-ups kunnen maximaal drie maanden voordat hun vergunning verloopt een aanvraag indienen als zelfstandige. In de praktijk lukt dit niet altijd. De IND geeft aan dat ondernemers vaak pas in de week voordat de start-up-vergunning verloopt de aanvraag voor een vergunning als zelfstandige indienen. Om geen gat in het verblijfsrecht te krijgen, plakt de IND dan bij het loket een sticker in het paspoort van de vreemdeling. Wanneer de IND de aanvraag inwilligt, nadat advies van de RVO is ingewonnen, wordt deze verleend met terugwerkende kracht zodat deze aansluit op de datum dat de start-up-vergunning verliep.

5.5.2 *Wat kan er beter?*

Een aantal verbeterpunten zijn genoemd tijdens dit onderzoek:

- *Behandelduur.* Meerdere partijen gaven in de interviews aan dat de behandeling van de aanvraag voor een vergunning voor zelfstandige in de praktijk 3 tot 4 maanden kan duren bij de IND en de RVO. Enkele facilitators gaven aan dat de doorlooptijd bij een verlengingsaanvraag in 2021 is opgelopen. De vreemdeling zit gedurende deze periode in onzekerheid, waarin het onduidelijk is of hij/zij de onderneming voort kan zetten en verdere inzet in het bedrijf nog wel nuttig is. Het zou helpen als ondernemers zicht zouden kunnen krijgen op de voortgang van de aanvraag, eventueel met een indicatief voorlopig oordeel. De IND verklaarde dat juist tijdens Corona er minder banen beschikbaar waren bij bedrijven en kennisinstellingen en dat daardoor het aantal aanvragen voor een vergunning als zelfstandige toenam. Dat legde druk op de schaarse capaciteit bij de IND en de RVO. Medio 2022 neemt de doorlooptijd weer af.
- *Vragen vanuit de RVO aan facilitator over verklaring in laat stadium.* De RVO controleert de inhoud van de aanvraag van de vergunning voor zelfstandige, en gaat daarbij niet alleen af op de positieve verklaring van de facilitator. Er komen hierdoor na het indienen van de aanvraag als zelfstandige nog vervolgvragen vanuit de RVO bij de facilitator terecht over de verklaring.
- *Afhankelijkheid.* De afhankelijkheid van de start-up van de facilitator voor het verkrijgen van een positieve verklaring is genoemd. Dit was ook al eerder geconstateerd door de ACVZ.⁴³ De facilitator heeft veel tijd en energie gestoken in de start-up en soms ook aandelen gekregen in het bedrijf. Tussen facilitator en start-up kunnen daardoor nauwe (persoonlijke) banden zijn ontstaan. Dit kan het lastig maken voor facilitators om een verzoek voor een positieve verklaring te weigeren. De facilitator zou daarom niet (altijd) onafhankelijk kunnen kijken of de start-up daadwerkelijk kans van slagen maakt. Sommige facilitators noemden zelf dat zij vrijwel altijd deze verklaring afgeven aan start-ups die deze verklaring willen hebben. Betrokken partijen erkennen dat deze afhankelijkheid tussen start-up en facilitator bestaat, maar konden ook geen goed alternatief bedenken.
- *Richtlijnen oordeel facilitator.* Het document van de positieve verklaring is summier. Het zou helpen als middels het document inhoudelijk zichtbaar wordt gemaakt waar de facilitator zijn oordeel op baseert. Op die manier kan de RVO ook beter beoordelen of dit oordeel terecht is. Uit de interviews komt naar voren dat dit verschilt: sommige facilitators kijken naar de behaalde milestones, sommigen naar de financiering en anderen weer naar de ambitie en inzet van de ondernemer.
- *Afwijkend oordeel RVO en facilitator.* Het is nodig na te denken over de (uitzonderlijke) situatie waarin het advies van de RVO afwijkt van het advies van de facilitator. Wanneer de facilitator een positieve verklaring afgeeft, ziet hij/zij vanuit diens expertise potentie in de onderneming van de start-up. De RVO is bij de behandeling van start-up-aanvragen een feitelijk expert, die namens EZK een deskundig advies afgeeft. De RVO kan hierbij tot een ander deskundig oordeel komen dan de facilitator. Als de IND vervolgens het advies volgt van de RVO tekent de aanvrager geregeld beroep aan. De cijfers in [hoofdstuk 4.2](#) lieten zien dat de rechter beroepen veelal ongegrond verklaard.

⁴³ ACVZ, *Voorbij de opstartfase*, p. 63-64.

5.6 Verlenging vergunning als zelfstandige na twee jaar

5.6.1 *Wat gaat er goed?*

Na twee jaar kan de voormalige start-up zijn vergunning als zelfstandige verlengen met vijf jaar. De meeste geïnterviewden hadden minder zicht op dit proces, aangezien zij dan vaak niet meer betrokken zijn.

5.6.2 *Wat kan er beter?*

Een tweetal verbeterpunten zijn door de geïnterviewde partijen genoemd:

- *Communicatie vooraf.* Ten eerste is het nodig om bij de eerste aanvraag van de vergunning als zelfstandige al duidelijk te maken dat na twee jaar de vergunning als zelfstandige verloopt. Om in aanmerking te komen voor verlenging moet de zelfstandige voldoen aan de reguliere voorwaarden, waaronder het middelenvereiste. De voorwaarden moeten vooraf duidelijk zijn, zodat de ondernemer kan zorgen dat hij/zij hieraan voldoet.
- *Middelenvereiste.* Voor veel ondernemers blijkt het voldoen aan het middelenvereiste lastig. Zij kunnen/willen nog geen inkomen aan henzelf uitbetalen uit de onderneming, omdat zij alle behaalde winst direct investeren in de onderneming. Bovendien kijkt de IND anderhalf jaar terug, waardoor ook de periode dat de onderneming net was opgestart, meetelt. Enkele geïnterviewde facilitators hadden een andere mening. Zij zijn van mening dat als een start-up na drie jaar nog geen winst kan uitkeren uit de onderneming deze weinig kans van slagen heeft.

Gelet op deze bezwaren verdient het aanbeveling na te denken of de IND op een andere manier met het middelenvereiste voor deze groep zou moeten omgaan. Goed om te benoemen, is dat DMB samen met de IND al tijdens dit onderzoek (voorjaar 2022) nadenkt om het probleem van het niet kunnen voldoen aan het middelenvereiste door personen met een vergunning als zelfstandige (onder meer voormalig start-ups) aan te pakken. Er zijn een aantal oplossingen genoemd door geïnterviewde partijen:

- o Er is geopperd dat de IND minder rigide moet kijken naar het middelenvereiste. De voormalig start-ups zouden ook op andere manieren kunnen laten zien dat ze veelbelovend zijn, een optie is dat de investeringen die zij deden in hun bedrijf meetellen of dat de IND ook kijkt naar het klantenbestand.
- o Een ander alternatief is dat het helpt, als de eerste vergunning voor zelfstandigen niet voor twee jaar maar voor drie jaar geldig is. Dan hebben de ondernemers langer de tijd om te voldoen aan het middelenvereiste.
- o Een laatste optie is om de start-up-vergunning voor een langere periode te verlenen (zie ook [paragraaf 5.3.2](#)) – dus niet voor een jaar – waardoor ondernemers in totaliteit ook langer de tijd hebben om aan het middelenvereiste te voldoen.

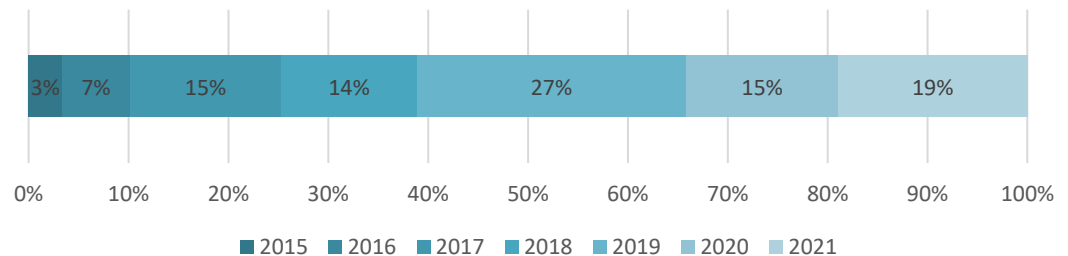
6 Waardering vanuit start-ups

Leeswijzer data

Via bij de IND bekende emailadressen is in Questback een enquête uitgezet (zie voor een overzicht van de vragen bijlage III) onder alle personen die in de onderzoeksperiode een aanvraag hebben ingediend voor de start-up-regeling. In totaal hebben 59 aanvragers de enquête ingevuld.

6.1 Tijd in Nederland

In onderstaande figuur is zichtbaar in welk jaar de respondenten een aanvraag voor de start-up-vergunning hebben ingediend. Het grootste aantal respondenten heeft een aanvraag ingediend in 2019, en het kleinste aantal in 2015.



Figuur 8: jaar vergunning aangevraagd

In de enquête is gevraagd naar redenen waarom (voormalig) start-ups voor Nederland kozen. De antwoorden waren divers, toch was het mogelijk om ze te clusteren in vijf typegroepen: de Nederlandse cultuur, de Nederlandse economie, het kennisniveau in Nederland, het Nederlandse beleid en overige redenen. De punten komen veelal ook naar voren in deskresearch (zie [hoofdstuk 2](#)).

Wat het meest is genoemd waren tal van zaken die te maken hebben met de *Nederlandse cultuur*. Genoemd zijn hierbij:

- De Nederlandse tolerantie, veel Nederlanders zouden open-minded zijn en open staan voor migranten;
- De internationale oriëntatie van (veel) Nederlanders;
- De beheersing van de Engelse taal door Nederlanders en ambtenaren;
- De work/life balance in Nederland; en
- Goede kansen voor het gezin in Nederland, bijvoorbeeld op de gebieden recreatie en onderwijs.

Ten tweede zijn genoemd diverse zaken die zijn terug te voeren op de *Nederlandse economie*, te weten:

- Zeer internationaal gericht;
- Veel diverse bedrijven waardoor er veel goede concurrentie is;
- Aandacht voor duurzaamheid in de Nederlandse economie en de kansen die dit creëert;
- Veel mogelijkheden om investeringen binnen te halen; en
- De perfecte toegangspoort tot andere Europese economieën.

Ten derde noemden de start-ups zaken die samenhangen met het *kennisniveau in Nederland*. Hierbij is door hen genoemd:

- Het hoge niveau van opleidingen in Nederland;

- Het bestaan van hubs in Nederland met een specialiteit (bijvoorbeeld chemie), waardoor start-ups naar eigen zeggen direct toegang hebben tot een netwerk;
- Het aanwezig zijn van talent in Nederland;

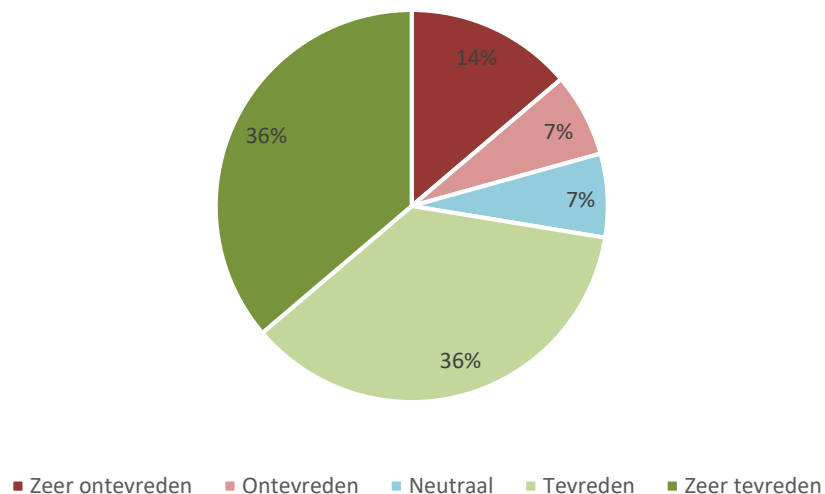
Het *Nederlandse beleid* is als vierde reden genoemd:

- Het aanvragen voor een start-up-vergunning is makkelijk;
- In vergelijking met andere landen kwam Nederland er goed uit qua regelgeving; en
- De verlenging van de start-up-vergunning na een jaar was volgens de informatie op de website heel makkelijk.

Tot slot waren nog twee *andere punten* genoemd:

- Een aantal aanvragers gaf aan dat ze om een andere reden al in Nederland waren (bijvoorbeeld als student en als kennismigrant. Zij gaven aan dat het leven hier beviel en daarom hier in Nederland een start-up wilden beginnen.
- Een aantal start-ups noemde in de enquête dat zij specifiek waren geworven in het buitenland door een Nederlandse facilitator. Zij waren op een beurs benaderd en enthousiast gemaakt om naar Nederland te komen.

Op de vraag of in hoeverre de respondenten hun tijd in Nederland waarde(e)r(d)en geeft 72 procent van de respondenten aan (zeer) tevreden te zijn, en 21 procent (zeer) ontevreden.



Figuur 9: waardering tijd in Nederland

57 procent van de respondenten is op het moment dat de enquête is uitgezet nog woonachtig in Nederland, en 43 procent inmiddels niet meer. In de enquête is gevraagd naar redenen waarom respondenten, als zij niet langer in Nederland woonachtig waren, zijn vertrokken. Zij noemden hiervoor in totaal vier redenen: persoonlijke redenen, Nederlandse regelgeving, leven in Nederland en Covid-19.

Allereerst noemden zij diverse meer *persoonlijke redenen*. Zo gaf een voormalige start-up aan dat zijn partner wilde terugkeren naar het herkomstland. Ten tweede waren er redenen die te maken hebben met de *Nederlandse regelgeving*, te weten:

- Meerdere start-ups gaven aan dat het niet lukte om hun vergunning als zelfstandige te verlengen, omdat zij niet voldoende salaris aan henzelf konden uitkeren vanuit de onderneming.
- Een andere kwestie is dat het moeilijk is voor co-founders van de onderneming om naar Nederland te komen. De belasting op de aandelen is volgens de start-up heel hoog.
- Ook is als reden aangegeven dat het proces van verlenging bij de IND veel te lang duurde en dat langer verblijf in Nederland niet was op te brengen.
- Enkele start-ups gaven aan dat zij persoonlijke problemen hadden met hun facilitators. Zo kregen zij bijvoorbeeld te weinig ondersteuning.
- Daarnaast stelde een start-up dat nadat de vergunning van zijn facilitator niet was verlengd, hij geen andere facilitator kon vinden en zijn aanvraag als zelfstandige werd afgewezen.

Ten derde noteerden de start-ups enkele redenen die te maken hebben met *het leven in Nederland*. Start-ups stelden dat:

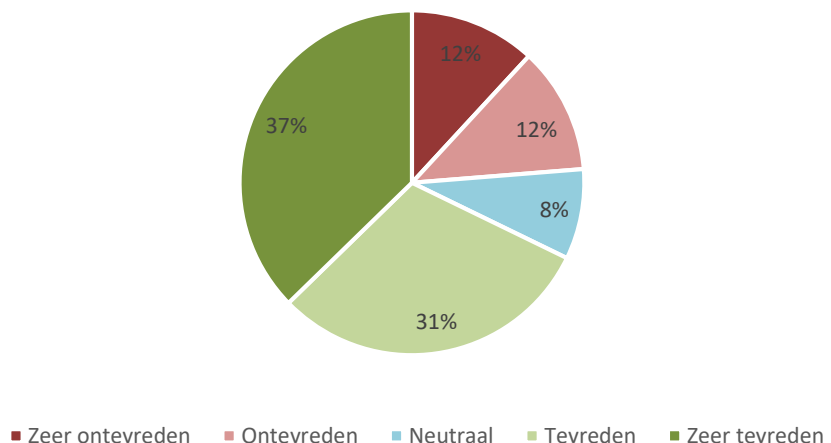
- Het levensonderhoud te duur is en/of de belastingen te hoog zijn;
- Dat het zeer moeilijk was om investeerders te vinden; of,
- Dat zij het gevoel hadden dat zij werden gediscrimineerd.

Tot slot schreven enkele start-ups dat omstandigheden veroorzaakt door *COVID-19* hun dermate grote problemen opleverden dat langer verblijven in Nederland (financieel) niet mogelijk was.

6.2

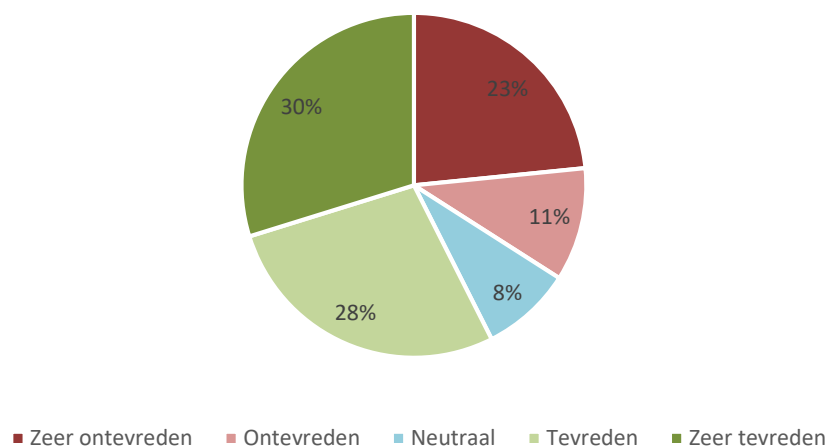
Service IND

In de figuur hieronder is zichtbaar in hoeverre de respondenten tevreden waren met de service van de IND bij het aanvragen van de start-up-regeling. 68 procent van de respondenten was (zeer) tevreden, en 24 procent van de respondenten (zeer) ontevreden.



Figuur 10: waardering service IND aanvraag start-up-regeling

In de figuur hieronder is zichtbaar in hoeverre de respondenten die na een jaar een aanvraag hebben gedaan voor de vergunning van arbeid als zelfstandige regeling tevreden waren met de service van de IND; 58 procent was (zeer) tevreden en 34 procent (zeer) ontevreden.



Figuur 11: waardering service IND aanvraag vergunning arbeid als zelfstandige

In de enquête is gevraagd naar suggesties om de service richting (potentiële) start-up ondernemers te verbeteren. De input heeft betrekking op vier categorieën: de regeling, en daarbij als aparte categorie de rol van de facilitator, de service en de informatievoorziening. Daarnaast gaf een aantal respondenten aan dat zij vanwege *externe factoren* de service minder goed waarden, zoals de (financiële) problemen die Covid-19 hebben veroorzaakt. Het had hen geholpen als vanuit de IND meer ondersteuning was gegeven en meer de menselijke maat meegenomen was, bijvoorbeeld door coulant te oordelen over het halen van het middelenvereiste als aanvragers dit vanwege de problemen met Covid-19 niet konden behalen.

Voor wat betreft de *regeling* zelf zijn de volgende verbeterpunten meerdere keren genoemd:

- Veruit het meest is de *periode* van de regeling genoemd; deze zou langer moeten zijn of aangepast worden aan het type onderneming (ook genoemd in interviews, zie [hoofdstuk 5.3.2](#)).
- Ook een minder streng *middelenvereiste* werd meerdere keren genoemd (ook genoemd in interviews, zie [hoofdstuk 5.2.2](#)).
- Daarnaast is een aantal problemen opgemerkt dat betrekking heeft op de *integratie*; bijvoorbeeld problemen met het verkrijgen van een Nederlandse bankrekening en inschrijving in de KvK, maar ook problemen met het omzetten van het rijbewijs, het voldoen aan voorwaarden voor een woning zonder in loondienst te zijn, het overbrengen van familie en de hoogte van de belastingen (ook genoemd in interviews, zie [hoofdstuk 5.2.2](#) en [hoofdstuk 5.3.2](#)).

Voor wat betreft de *rol van de facilitator* werd genoemd door de ondernemers dat het goed zou zijn als er *meer* facilitators komen. Daarnaast werd de *afhankelijkheid* van de facilitators als knelpunt genoemd, waarbij enkelen opperden om de rol van facilitator te schrappen. Echter, waren er ook ondernemers die juist suggereerden de rol van de RVO te schrappen en de aanvraag volledig te laten afhangen van de facilitator, als deskundigen op dit gebied. Zie ook [hoofdstuk 5.5.2](#).

Voor wat betreft de *informatievoorziening* werden de volgende punten meerdere keren genoemd:

- De *informatievoorziening* in zijn algemeenheid, bijvoorbeeld over het aanvraagproces of over nationale regelgeving en belasting, zou volgens sommigen duidelijker kunnen;
- Makkelijker maken van de aanvraag indienen vanuit het *buitenland* en het mogelijk maken om dit *digitaal* te doen (ook genoemd in interviews, zie [hoofdstuk 5.2.2](#));

- Informatie vooraf (vóór de aanvraag voor de start-up-regeling) geven over het proces en de voorwaarden voor de overgang naar de *vergunning voor arbeid als zelfstandige* (ook genoemd in interviews, zie hoofdstuk 5.5.2 en hoofdstuk 5.6.2);
- De *telefonische bereikbaarheid* van de IND (ook genoemd in interviews, zie hoofdstuk 5.2.2); en,
- Het oprichten van een *netwerkplatform* waarbij start-ups met elkaar in gesprek kunnen en eventueel samen kunnen optrekken (ook genoemd in interviews, zie hoofdstuk 5.1.2). Er is zelfs geopperd om het mogelijk te maken om start-ups samen te voegen.

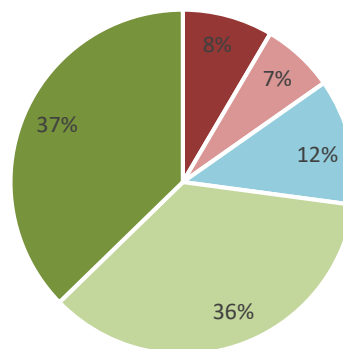
Voor wat betreft de *service* vanuit de overheid zijn de volgende punten meerdere keren genoemd:

- De *onzekerheid en transparantie* tijdens de aanvraag, en daarbij ook de *lengte* van het aanvraag- en verlengingsproces waarbij de respondenten lange tijd in onzekerheid verkeren;
- *Betere afstemming/aansluiting met andere partijen* zoals de KvK, UWV en facilitators;
- Meer *ondersteuning* op het gebied van advisering en leningen;
- Het inrichten van een *klachtenpunt* of ombudsman voor klachten over de service;
- Meer bekendheid met de regeling vanuit de *ambassade* (ook genoemd in interviews, zie hoofdstuk 5.1.2); en,
- Tot slot noemden een aantal personen dat zij te maken hebben gehad met *discriminatie* op basis van afkomst tijdens het aanvraagproces.

6.3

Service facilitator

Van de respondenten had 62 procent maandelijks contact met hun facilitator, 26 procent eens in het half jaar en 12 procent eens in het jaar. Op de vraag in hoeverre de respondenten tevreden waren met de service vanuit hun facilitator gaf 73 procent aan (zeer) tevreden te zijn en 15 procent (zeer) ontevreden.



■ Zeer ontevreden ■ Ontevreden ■ Neutraal ■ Tevreden ■ Zeer tevreden

Figuur 12: waardering service facilitator

In de enquête is gevraagd naar suggesties om vanuit de facilitator de service richting (potentiële) start-up-ondernemers te verbeteren. De ondernemers hadden voor wat betreft de *ondersteuning* die hun facilitator bood uiteenlopende verbeterpunten, waaronder intensievere coaching, meer hulp met het Nederlandse belastingstelsel; meer hulp met financiering; en betere begeleiding met de integratie (zoals het vinden van een woning). Daarnaast werd ook de

afhankelijkheid en het eigen belang van de facilitator als knelpunt genoemd (ook genoemd in interviews, zie [hoofdstuk 5.5.2](#)), en werd ook hier genoemd dat het goed zou zijn als er meer verschillende facilitators zouden komen (ook genoemd in interviews, zie [hoofdstuk 5.1.2](#)). Een start-up gaf aan dat een facilitator handig kan zijn voor onervaren ondernemers, maar voor ondernemers met grote investeerders en veel ervaring minder passend is. Als laatste werd meegegeven dat er een *ombudsman of klachtenpunt* zou moeten komen voor als er problemen zijn met de facilitator (ook genoemd in interviews, zie [hoofdstuk 5.4.2](#)).

7 Conclusie

7.1 Zijn de doelstellingen behaald?

In de conclusie reflecteren we uitgebreid op de hoofdvraag: *Zijn de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de inwerkingtreding van de start-up-regeling op 1 januari 2015 behaald?* Hierbij hebben we de volgende doelstellingen onderscheiden:

- *Deze regeling draagt bij aan een versterking van de Nederlandse kenniseconomie en aan het verbeteren van het start-up-ecosysteem. Hiervoor slaagt Nederland erin internationaal talent aan te trekken. Bij deze doelstelling gaat het erom dat de regeling zorgde dat meer start-ups zich in Nederland konden vestigen en zodoende bijdroeg aan het Nederlandse start-up-ecosysteem.*

De cijfers in de kwantitatieve analyse laten zien dat de aanvankelijke doelstelling van het aantrekken van enkele tientallen start-ups jaarlijks ruimschoots is behaald. Hierbij blijkt uit deskresearch dat Nederland het in vergelijking met andere lidstaten het goed doet voor wat betreft het aantrekken van start-ups van buiten de EU.⁴⁴ Wel is het goed om hierbij te noemen dat de aantallen verzoeken van start-ups van buiten de EU niet hoog zijn en afgelopen jaren zelfs een licht dalende trend lieten zien (waarschijnlijk voornamelijk vanwege de Covid-19 uitbraak en de bijkomende reisrestricties).

Start-ups leveren een duurzame bijdrage aan de Nederlandse economie. Veelal zijn de start-ups werkzaam in zogenaamde hubs, waarbij kennisuitwisseling plaatsvindt. Dit is te zien als bijdrage aan het start-up-ecosysteem. Ook zagen we al in de inleiding enkele voorbeelden van start-ups die nu actief bijdragen aan de Nederlandse economie, deels ook in sectoren waarvoor maatschappelijke uitdagingen gelden. De indicatieve datamining analyse van DEC laat zien dat in 90 procent van de 458 geanalyseerde stappenplannen één of meerdere titels van de drie aandachtsgebieden of tien sectoren genoemd is.⁴⁵

Geïnterviewden zijn tevreden over de kwaliteit van de start-ups die naar Nederland komen. Het merendeel van de aanvragen willicht de IND in, en de helft van de vergunninghouders stroomt door naar de regeling voor zelfstandigen. De geïnterviewden kennen allemaal enkele voormalig start-ups die van de regeling gebruik hebben gemaakt en nu al jaren actief zijn in Nederland, personeel in dienst hebben en stevige financiering gevonden hebben. Start-ups die niet slagen creëren tijdelijk bedrijvigheid in de regio/hubs. Facilitators noemen ook dat ondernemen in start-ups vaak een lange termijn investering is, afhankelijk van de sector en het idee. In de chemie bijvoorbeeld duurt het wel tien jaar voordat een onderneming tot volle wasdom is gegroeid. Promotie, maar ook de voorselectie door facilitators

⁴⁴ EMN, Synthese, 13 en 15.

⁴⁵ Gekeken is naar het voorkomen van de titels en gerelateerde trefwoorden in de stappenplannen. Het gaat om de aandachtsgebieden digitalisering, innovatie en duurzaamheid en de sectoren Agri & Food (landbouw), Chemistry NL (Chemie), Creatieve industrie, Energie, Health Holland (Life sciences & health), Logistiek, Holland High Tech (High Tech Systemen & Materialen), Tuinbouw & Uitgangsmaterialen, Water & Maritiem, Dutch digital delta (Team ICT). Opgemerkt moet worden dat het voorkomen van een trefwoord in een stappenplan niet hoeft te betekenen dat de start-up ook daadwerkelijk actief is in deze sector. De titel kan ook in een andere context genoemd worden. De resultaten van deze analyse zijn dan ook enkel indicatief. Zie hoofdstuk 1.6 voor verdere toelichting.

dragen bij aan het aantrekken van kwalitatief goede start-ups. De voornaamste conclusie van deze evaluatie is dat op hoofdlijnen de regeling functioneert, zoals dat was gewenst.

- *Het inrichten van soepele en snelle procedure voor innovatieve start-ups.*

Alle geïnterviewden zijn enthousiast over de regeling, en van de respondenten van de enquête is het merendeel tevreden over de service vanuit de IND, de RVO (en Netherlands Point of Entry). De wettelijke beslistermijn haalt de IND in het grootste deel van de gevallen. De samenwerking en het contact tussen de betrokken partijen verloopt goed. Er zijn wel enkele punten ter verbetering naar voren gekomen uit de analyse, zie hiervoor [paragraaf 7.2](#).

- *Het behouden van talent/kennis voor Nederland.*

Uit de enquête blijkt dat het overgrote deel van de respondenten zijn tijd in Nederland waardeert. De kwantitatieve analyse laat ook helder zien dat veel van de start-ups langer dan een jaar in Nederland blijven. Juist de positieve verklaring afgegeven door facilitators draagt hieraan bij. Uiteindelijk heeft 22% (59 zaken) van degenen wiens aanvraag voor een start-up-vergunning is ingewilligd (en 13% van degenen die een start-up vergunning hebben aangevraagd) in de periode van 2015-2018 uiteindelijk een verlenging van de vergunning voor arbeid als zelfstandige aangevraagd en gekregen.⁴⁶ Daarbij hoort de kanttekening dat eigen aan een start-up-klimaat is dat niet alle start-ups het redden of wisselen van land. Start-ups zijn innovatief en hebben vaak een hoog-risico, waardoor een klein maar belangrijk deel van de startups na vijf jaar nog zal bestaan. Dit geldt met name voor start-ups in deep-tech. De doelstelling dat de regeling ertoe bijdraagt dat kennis voor Nederland behouden blijft, is geslaagd. Start-ups hebben daadwerkelijk succesvol in Nederland een bedrijf opgericht. Een deel van de ondernemingen bestaat langere tijd.

Dit onderzoek liet daarnaast zien dat de regeling ook op een andere manier ervoor zorgt dat talent voor Nederland behouden blijft, namelijk doordat talent van buiten de EU dat al in Nederland woonachtig was een start-up-vergunning aanvraagt, zoals studenten of personen met een zoekjaar vergunning. In 8 procent van de gevallen was er in INDiGO (het registratiesysteem van de IND) een voorgaande zaak aanwezig, wat erop kan duiden dat de persoon eerder al in Nederland verbleef onder een ander verblijfsdoel.

- *Deze regeling sluit aan bij de specifieke behoefte, samenstelling en kenmerken van start-ups.*

Wat zeer goed gaat, is de spreiding van de start-ups over Nederland in verschillende hubs met verschillende expertises. Ook de verschillende soorten facilitators zorgen voor verschillende soorten begeleiding en expertises. Enkele punten ter verbetering zijn in [paragraaf 7.2](#) genoemd.

Ook lijken aanvragers van een start-ups-vergunning nauwelijks misbruik van de regeling te maken. Dit komt doordat start-ups niet makkelijk kunnen voldoen aan de voorwaarden van de vergunning; iemand moet immers een start-up oprichten en een facilitator vinden die bereid is de start-up te begeleiden.

⁴⁶ Hier wordt gekeken naar de periode 2015-2018 aangezien de zelfstandigenvergunning na een jaar kan worden aangevraagd, en de verlenging vervolgens na twee jaar kan worden aangevraagd, en het dus niet mogelijk is voor ondernemers die later zijn ingestroomd om al een verlenging van de zelfstandigenregeling te hebben aangevraagd.

7.2

Wat kan beter?

Ondanks dat de regeling functioneert, zijn er wel een aantal zaken naar voren gekomen die verbetering nodig hebben. In [hoofdstuk 5](#) en [hoofdstuk 6](#) zijn deze verbeteringen reeds beschreven. In deze paragraaf worden de zes belangrijkste aandachtspunten nogmaals kort toegelicht.

Status van facilitator

Doordat de status van facilitator is gekoppeld aan de aanvraag van een start-up kunnen onduidelijke situaties ontstaan. Ter illustratie: gedurende het jaar waarvoor de facilitator is goedgekeurd om de start-up te begeleiden, kan de facilitator ook andere start-ups gaan begeleiden, zonder dat de RVO de status van de facilitator opnieuw bekijkt. Mocht na afloop van het jaar de goedgekeurde facilitator niet langer toestemming krijgen om start-ups te begeleiden, dan hebben de start-ups die later in het jaar bij de facilitator zijn aangesloten geen facilitator meer die de start-ups mag begeleiden. De start-ups zitten dan dus feitelijk halverwege hun verblijf zonder erkende facilitator. Het verdient aanbeveling om te kijken of dit is los te koppelen. Dit kan het beste bij de RVO belegd worden. Hoe dit het best is in te richten, verdient nader onderzoek. Dit punt is ook naar voren gekomen in het onderzoek van ACVZ.⁴⁷

De duur van de start-up-vergunning is te kort

De start-up-vergunning van een jaar blijkt in de praktijk vaak te kort om te kunnen voldoen aan eisen van de zelfstandigenregeling. Het verdient aanbeveling de duur van de start-up-vergunning te verlengen. Dat kan enerzijds door de duur van de vergunning standaard voor twee jaar af te geven of de mogelijkheid te bieden de vergunning na een jaar met nog eens een jaar te verlengen, iets wat in veel andere Europese landen mogelijk is.

Voldoen aan de voorwaarde voor verlenging van de zelfstandigenregeling (het probleem van het middenvereiste)

Voor voormalig start-ups is het vaak lastig, om na twee jaar gebruik te hebben gemaakt van een vergunning als zelfstandige, te voldoen aan het middenvereiste. Uit de cijfermatige analyse blijkt dat het grootste deel (75%) van de verlengingsaanvragen voor de zelfstandigenregeling van de voormalige start-ups wordt ingewilligd. De helft van de voormalige start-ups met een zelfstandigenvergunning vraagt echter überhaupt geen verlenging aan na twee jaar tijd.

Digitaal kunnen indienen van de aanvraag

Start-ups verblijvend buiten de EU moeten de documenten die behoren bij hun aanvraag schriftelijk versturen naar de IND. In dit proces gaat veel mis. Zo ontbreken geregeld delen van stukken. Het verdient aanbeveling dat het mogelijk wordt dat facilitators altijd de aanvraag van een start-up kan uploaden in het zakelijk portaal ongeacht of de start-up in Nederland is.

Dienstverlening

Er zijn een aantal verbeterpunten uit de analyse naar voren gekomen die het doenvermogen voor de vreemdeling kunnen vergroten.⁴⁸ Naast de mogelijkheid om

⁴⁷ ACVZ, Voorbij de opstartfase, 9-10.

⁴⁸ Doenvermogen gaat over de mate waarin het mogelijk is voor een vreemdeling om te handelen naar een wet; de regeling moet uitvoerbaar en handelbaar zijn voor een vreemdeling.

digitaal de aanvraag in te kunnen dienen, is het mogelijk om de dienstverlening op nog meer plekken te verbeteren, te weten:

- Betere bereikbaarheid IND;
- Communicatie richting de ondernemers in het Engels;
- Oplossen van praktische problemen met de KvK inschrijving en het aanvragen van een Nederlandse bankrekening;
- Informatievoorziening op de ambassade verbeteren;
- Duidelijke informatie vooraf over de eisen voor de overgang naar de zelfstandige regeling; en
- Informatievoorziening over de status van de aanvraag.

Gerichter promoten van de regeling in het buitenland

Momenteel promoot de NPoE de start-up-regeling actief in het buitenland. De geïnterviewde facilitators gaven aan zij veel aanvragen van geïnteresseerde start-ups ontvangen en tussen deze aanvragen ook kwalitatief goede aanvragen zitten. Nederland is er ook in geslaagd om een goede werkomgeving te scheppen voor startende ondernemers. Nederland doet dit als een van de besten van Europa (dit is bevestigd door de al eerder genoemde *genome ranking*). Er kwamen een aantal punten in de gesprekken naar voren waarmee de promotie van de regeling nog is te versterken, waaronder betere samenwerking ten aanzien van internationale positionering en bewustwording van de regeling op de ambassades. De enquête maakte duidelijk dat Nederland voor start-ups veel te bieden heeft en dat Nederland als bestemming ook bevalt voor veel van deze start-ups. Van deze ervaringen kan NPoE in reclame voor deze regeling gebruik maken.

Bijlage I Literatuur

- ACVZ, *Voorbij de opstartfase Advies over de begeleiding van buitenlandse start-up-ondernemers in Nederland* (2020).
- Audretsch, D. (et al), "Innovative start-ups and policy initiatives", *Research Policy* 49: 10 (2020)
- EMN, *Attracting and retaining foreign start-up founders* (inform) (2018).
- EMN, *Migratory Pathways for Start-Ups and Innovative Entrepreneurs in the European Union*. Synthesis Report (2019).
- Lange T. de, "Welcoming talent? A comparative study of immigrant entrepreneurs' entry policies in France, Germany and the Netherlands", *Comparative Migration Studies* (2018) 6:27. <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0092-4>
- Patuzzi, L., *Start-up visas. A passport for innovation and growth?* (2019).
- Rilla. N., Matthias Deschryvere, Juha Oksanen, Mika Raunio, Robert van der Have, *Immigrants in the Innovation Economy – Lessons from Austria, Canada, Denmark and the Netherlands*. Publication series of the Government's analysis, assessment and research activities 1/2018 (2018).
- W. van Winden, B. Kör, D. Sierhuis, P. Grijsbach, *Tech Scale-Ups in the Amsterdam City Region* (2020).

Bijlage II Overzicht van geïnterviewde personen

Functie	Aantal
Beleidsmedewerker DMB/J&V	1
Beleidsmedewerker DE RVO/EZK	4
Beleidsmedewerker Min. Van BuZa	1
Facilitators	9
Medewerkers IND/RVN	3
Medewerking IND/SUA	1
Medewerker IND/JZ	1
Medewerker IND/Handhaving	1
Start-ups	2

Bijlage III Vragenlijst start-ups

You have received an invitation for this survey because in the past seven years you have applied for a Dutch residence permit for start-ups at the Dutch government. The Dutch authorities are currently evaluating the start-up regulation. Therefore, we would kindly ask you to fill in this questionnaire regarding your experience with the Dutch residence permit for start-ups. Through this questionnaire, we want to gain insight into possible ways to improve the scheme. Accordingly, input from the (former) users of the scheme is essential. Your input is therefore very much appreciated!

This questionnaire is voluntary and strictly anonymous. Personal data will not be requested. The sole purpose of the questionnaire is to gather information about how the Dutch authorities can improve their services for start-ups.

If you have any questions do not hesitate to contact us at the following email address: INDOA@ind.nl.

We want to kindly thank you in advance for your participation.

1: Why did you choose the Netherlands as a destination?

2: How would you value your time as a start-up in the Netherlands?

- Very dissatisfied
- Dissatisfied
- Indifferent
- Satisfied
- Very satisfied

3: When did you apply for a start-up residence permit in the Netherlands?

- 2012
- 2013
- 2014
- 2015
- 2016
- 2017
- 2018
- 2019
- 2020
- 2021
- 2022

4.0: How many years have you operated your start-up business in the Netherlands?

- Less than a year
- 1 year
- 2 years
- 3 years
- 4 years
- 5 years
- 6 years
- 7 years
- 8 years
- 9 years
- 10 years

5: If you have left the Netherlands, why did you do so?

6: Were you satisfied with the services the Dutch Immigration and Naturalisation Service (IND) offered to you when you first applied for a residence permit as a start-up?

- Very dissatisfied
- Dissatisfied
- Indifferent
- Satisfied
- Very satisfied

7: Were you satisfied with the services the IND offered to you when you extended your residence permit? (to the self-employed scheme)

- Very dissatisfied
- Dissatisfied
- Indifferent
- Satisfied
- Very satisfied

8: Do you have any suggestions how the IND can improve their services to potential start-ups?

9: How often did you have contact with your facilitator?

- Every month
- Every six months
- Once a year

10: Were you satisfied with the services provided to you by your facilitator?

- Very dissatisfied
- Dissatisfied
- Indifferent
- Satisfied
- Very satisfied

11: Do you have any suggestions how your facilitator can improve their services to start-ups in the Netherlands?