

Een bijdrage van wezenlijk belang

Ervaringen met een puntensysteem bij de advisering over vreemdelingen die als zich als zelfstandige in ons land willen vestigen.

Een van de gronden voor het verlenen van een verblijfsstatus in ons land is het leveren van een **bijdrage van wezenlijk belang** aan ons land. Een bijdrage die kan betekenen dat de vreemdeling hier als werknemer arbeid komt verrichten of als zelfstandig ondernemer aan de slag gaat. Is dat laatste het geval dan verzoekt de Staatssecretaris van Justitie, alvorens een beslissing te nemen over de aanvraag tot verblijf, de Minister van Economische Zaken om een advies over de economische aspecten van de aanvraag. Het besluit over toelating is aan de Staatssecretaris van Justitie.

Deze praktijk bestaat al enkele tientallen jaren. De advisering is sinds januari 2008 gebaseerd op een puntenstelsel en wordt sinds die datum door SenterNovem uitgevoerd.

Met deze brief breng ik u op de hoogte van de ervaringen met dit puntenstelsel bij de advisering.

Het advies

In wezen betreft het advies een economische vertaling van het *wezenlijk belang* dat in de, door de vreemdeling uitgevoerde, activiteiten besloten ligt. Er wordt dan ook wel gesproken van een *wezenlijk belang voor de economie*. Dit leidt tot drie constatering die de kern van het advies raken:

- De zorg voor een goed presterende en optimaal werkende economie prevaleert boven het individuele belang van de vreemdeling die, als zelfstandige, een bestaan en een toekomst wil opbouwen in ons land. Het louter in eigen onderhoud kunnen voorzien, is niet voldoende;
- De economische inkleuring van het *wezenlijk belang* verandert in de tijd door wijzigende inzichten en visie over wat een bijdrage van wezenlijk belang voor de economie is;
- De individuele, afzonderlijke beoordeling van dossiers wordt, door het vastleggen van in de praktijk gegroeide inzichten en regels, in de loop van de tijd uniformer. Het puntenstelsel, dat de huidige economische inzichten weerspiegelt, rondt dit proces van uniformering af.

Kwalitatieve aspecten van de adviezen

In het laatste kwart van de vorige eeuw werd vanuit de toenmalige economische visie vooral gelet op de *marktverstoring* die door de activiteiten van de vreemdeling zou optreden. Zorg over een wijziging van de bestaande markt- en concurrentieverhoudingen ten opzichte van reeds hier gevestigde bedrijven is leidend bij de beoordeling van een aanvraag. Het is ook hierom dat in deze fase de vraag of de activiteit niet door een reeds hier wonende vreemdeling kan worden gedaan als toetsingsgrond naar voren komt.

Deze visie leidde er toe dat aan bepaalde economische activiteiten, bijvoorbeeld aantallen Chinees Indonesische restaurants per gemeente, grenzen werden gesteld¹ en dat bepaalde economische activiteiten (bijvoorbeeld Turkse en Marokkaanse bakkerijen, slagerijen en kleermakerijen) niet van

¹ Publicatie in Staatscourant nr. 137, d.d. 19 juli 1988

een advies werden voorzien². Van deze laatste activiteiten werd op voorhand aangenomen dat er door de verzadiging van de markt geen sprake was van wezenlijk belang, daar zij de bestaande concurrentieverhoudingen verstoorden. De overlevingskansen van zowel de reeds aanwezige ondernemers als die van de nieuw toetredende ondernemers zouden immers nadelig worden beïnvloed met alle sociaal economische gevolgen van dien.

Deze duidelijke sturing en regulering van markten raakte eind vorige eeuw uit de gratie. Marktregulering moet geschieden door de markt meer zijn werk te laten doen. Verscherpte concurrentie tussen marktpartijen leidt immers tot uitstoot van inefficiënt presterende partijen, tot meer innovatie, lagere prijzen en uiteindelijk tot een sterkere positie voor de consument. Tegelijkertijd groeide het inzicht dat onze economie, wil zij groeien en de internationale concurrentie aankunnen, het niet alleen moet hebben van meer dynamiek maar juist ook van kennis. De nadruk is dan ook komen te liggen op de inbreng van hoogwaardige kennis en innovatief vermogen.

Deze inzichten zijn uitgangspunt als wordt besloten de grondslag voor de advisering opnieuw te formuleren en vast te leggen. Een voornemen dat, in lijn met de volop in ontwikkeling zijnde ideeën omtrent een modern migratiebeleid, in de vorm van een puntensysteem gebeurt. In het nieuwe systeem wordt niet alleen de ban op bepaalde beroepsgroepen of sectoren opgeheven, ook vindt de meerwaarde en het belang van de, door de vreemdeling in te brengen, nieuwe kennis en innovatief vermogen er een duidelijke plaats in.

In de brief van 1 mei 2006 aan de Tweede Kamer³, waarmee het puntenstelsel aan u is voorgelegd, worden bepaalde beroepsgroepen en sectoren dan ook niet langer uitgesloten. Ondernemers die voldoende scores op zaken als *persoonlijke ervaring*, waaronder een hoogwaardige kennisinbreng, een goed *ondernemingsplan* en een duidelijke *toegevoegde waarde*, onder meer uitgedrukt in innovatief vermogen, te creëren arbeidsplaatsen en geplande investeringen, kunnen in principe een positief oordeel krijgen.

Kwantitatieve aspecten van de adviezen

Sinds januari 2008, het moment waarop het puntenstelsel van start ging, zijn 554 aanvragen gedaan⁴. Op jaarbasis zijn dit zo'n 369 aanvragen. Dit aantal ligt flink hoger dan het gemiddelde van de afgelopen jaren dat op zo'n 125 aanvragen per jaar lag. In het verleden zijn dergelijke afwijkingen naar boven echter wel meer voorgekomen en of hier sprake is van een omslagpunt is daarom nog maar de vraag. De in totaal 384 Turkse aanvragen maken met 69% van het totaal een belangrijk deel uit van het aantal aanvragen.

Van deze 554 aanvragen zijn er tot aan de peildatum 506 van een advies voorzien. Hiervan zijn 24 aanvragen positief beoordeeld, nog geen 5% van het totaal. Dit is lager dan het gemiddelde dat tot dan rond de 10% lag. Het verleden heeft echter wel vaker neerwaartse afwijkingen laten zien.

² Brief van 4 november 1992, Publicatie in Staatscourant nr. 248, d.d. 22 december 1992

³ TK, 2005-2006, 29696, nr.3

⁴ Peildatum 1 juli 2009

In de bijlage wordt een overzicht gegeven van de aantallen en de herkomst van de aanvragen. Hieraan zijn de volgende globale conclusies te ontleen:

- De MOE-landen als leverancier van aanvragen zijn geheel weggevallen. Turkije is nu de hoofdleverancier van aanvragen.
- De aanvragen die positief beoordeeld zijn komen voor het grootste deel uit landen met een hoogontwikkelde of een zich snel ontwikkelende economie. Voor wat betreft de van een negatief advies voorziene aanvragen geldt dit in mindere mate.
- Is slechts 1 op de 9 aanvragers een vrouw, onder de positief beoordeelde is 1 op 3 een vrouw.
- Het percentage hoger opgeleiden (PhD, Master, Bachelor) op het totaal aantal aanvragen is 7%. Van de 24 positief beoordeelde aanvragen gaat het bij 18 aanvragen om een dergelijke hogere opleiding. Dit is 75% van het totaal.

Ervaringen met het puntenstelsel bij de advisering

Het puntenstelsel is relatief uitgebreid en op veel terreinen moet worden gescoord. Niet vergeten moet echter worden dat het hier niet gaat om de migrant die als werknemer aan het werk gaat, maar om de migrant die tevens een onderneming meebrengt. Niet alleen de eigen talenten spelen een rol maar ook de mogelijkheden en levensvatbaarheid van een onderneming met alle aspecten die daarbij horen.

Het toepassen van het puntenstelsel vergt daarom specifieke kennis en vaardigheden van de uitvoerder. Naast de (vak)kennis van de migrant, het ondernemerschap, het vernieuwende van het product of van de product- marktcombinatie moet ook de overlevingskans van ondernemer en bedrijf worden ingeschat. In feite gaat het om dezelfde kennis en vaardigheden die van een bank worden gevraagd bij de beoordeling van een aanvraag voor een investeringskrediet of banklening. En in deze specifieke situatie dan ook nog alleen aan de hand van schriftelijke stukken, zonder persoonlijk contact met de aanvrager. Aan de realiteitswaarde van de mee te leveren stukken wordt dan ook veel aandacht besteed en waarde geschonken.

Door SenterNovem is deze taak toebedeeld aan het Taakveld MKB Netwerken en Financiering, het taakveld dat bijvoorbeeld ook de borgstellings- en garantieregelingen van de overheid behandelt. Gezien de aard en inhoud van de gemiddelde adviesaanvraag lijkt op dat taakveld inderdaad de juiste kennis en ervaring voor handen. Dit is ook in de praktijk gebleken. SenterNovem kan goed uit de voeten met de aanvragen en met het toe te passen puntensysteem. Gezien de aantallen aanvragen per jaar zijn de uitvoeringskosten, rond de € 250.000,-/jaar, zeer acceptabel.

De werking van het puntensysteem

Het kabinet erkent dat hoogopgeleide kenniswerkers cruciaal zijn voor het realiseren van een kenniseconomie en voert daarom een *uitnodigend arbeidsmigratiebeleid* voor de kennisintensieve top van de arbeidsmarkt. Dit komt tot uiting in de Blauwdruk Naar een Modern Migratiebeleid uit 2008. De grondslagen voor de advisering over vreemdelingen die zich als zelfstandige in ons land willen vestigen sluiten hier op aan. De werking en de uitkomsten van het puntenstelsel zullen tegen die beleidsachtergrond worden beoordeeld.

In het puntensysteem voor zelfstandigen moet op een drietal onderdelen worden gescoord. Dit zijn de *persoonlijke ervaring*, w.o. opleiding; het *ondernemingsplan* en de *toegevoegde waarde*, w.o. innovatie. Op elk onderdeel, dat maximaal 100 punten oplevert, moet minimaal 30 punten worden gescoord. Bij een totaal van 90 behaalde punten op de maximaal te behalen 300 punten komt er dus een positief advies. Een minimumscore die bij de introductie van het puntensysteem relatief 'laag' is afgesteld, maar die afhankelijk van de ervaringen en resultaten ruimer of juist minder ruim kan worden afgesteld.

De uitkomsten van het puntensysteem

Over het geheel genomen blijken de aanvragers het beste te scoren op het onderdeel *ondernemingsplan*. Bijna 30% van de aanvragers haalt hier meer dan de minimaal benodigde 30 punten. Op *persoonlijke ervaring* weet echter slechts 10% en op *toegevoegde waarde* weet zelfs nog geen 1% meer dan de minimaal benodigde 30 punten te scoren. Dit laatste omdat veel aanvragers weinig punten halen op de subonderdelen *investeringen* en te *creëren arbeidsplaatsen*.

Het ondernemingsplan, dat in wezen net zo veel waard is als de realiteitswaarde van de vooronderstellingen waarop het gebaseerd is, blijft weliswaar een belangrijk meetpunt, maar wordt, wat zijn invloed op de uiteindelijke uitkomst betreft, begrensd door de aspecten kennis en toegevoegde waarde

Veel aanvragen betreffen inderdaad relatief weinig kennisintensieve activiteiten in de lagere segmenten van de dienstverlenende sector: ICT (administratieve dienstverlening), horeca, auto-onderhoud, schoonmaakwerkzaamheden, bouwnijverheid- en woningonderhoud (klusbedrijven), persoonlijke verzorging en detailhandel. Op zich inkomen verwervende activiteiten, maar moeilijk te kenschetsen als een bijdrage van wezenlijk belang voor land of economie.

De andere kant van deze medaille is dat de relatief lage score op het aspect *toegevoegde waarde* zo sterk doorwerkt in het eindresultaat dat hoogopgeleide kenniswerkers, die dus hoog scoren op het onderdeel *persoonlijke ervaring*, uiteindelijk toch een negatief advies kunnen krijgen waarmee de toegang voor in principe waardevolle kenniswerkers toch wordt belemmerd.

Conclusie

Het puntensysteem weet goed te schiften op de voor de economie essentieel geachte punten *kennis* en *toegevoegde waarde*. Tegen de achtergrond van eerder geschetst uitgangspunt van het arbeidsmigratiebeleid is dit een gewenst effect.

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat deze essentiële punten ook weinig aanwezig blijken in de gemiddelde aanvraag. Een reden voor het eerder vermelde relatief lage aantal positieve adviezen. De verwachting is dat als deze resultaten en de achterliggende beleidsredenen breed bekend worden in het veld, dit niet alleen zal leiden tot een afname van het aantal aanvragen maar ook tot een hogere kwaliteit van de aanvragen. Ook het relatief hoge aantal negatieve adviezen zal daarmee mogelijk afnemen.

Tegen deze achtergrond zijn tussen de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) en SenterNovem werkafspraken gemaakt over een verdere standaardisering en verduidelijking van formulieren, de door de aanvrager minimaal aan te leveren (bewijs)stukken en over een uitwisselen en doorgeven van signalen, waargenomen trends en ervaringsgegevens tussen SenterNovem en de IND.

Algehele conclusie

Gesteld mag worden dat het puntensysteem onderscheidend genoeg is gebleken om in de veelheid van zeer diverse aanvragen de *bijdrage van wezenlijke belang* te kunnen vinden en aanwijzen. Daarnaast sluit het puntensysteem goed aan bij de algemene trend in het arbeidsmigratiebeleid: selectief maar tegelijk ook uitnodigend en transparant voor de bovenkant van de arbeidsmarkt. Uitnodigend, daar het geen onderscheid maakt naar de aard van de activiteit of naar wie die activiteit uitvoert. Selectief, daar wel onderscheid gemaakt wordt naar de inhoud van de activiteit. Transparant, daar de vreemdeling op voorhand weet waaraan hij getoetst gaat worden en dus zijn kansen kan inschatten.

Deze ervaringen geven geen aanleiding om het minimaal te behalen punten, nu 90, naar boven of juist naar beneden bij te stellen. De 'zeef' lijkt precies zo afgesteld om, zonder het imago van uitnodigend te zijn te niet te doen (90 punten op maximaal 300 punten is voldoende voor een positief advies) toch die activiteiten te traceren en toe te laten die een daadwerkelijke bijdrage aan de economie betekenen. De afstelling is precies gericht op de *bijdrage van wezenlijk belang*.

Naast enkele verfijningen op subonderdelen van het puntenstelsel die een betere aansluiting geven op de praktijk, is de enige substantiële aanpassing die wordt doorgevoerd de mogelijkheid om hoogopgeleiden die op *Persoonlijke ervaring* en op het *Ondernemingsplan* reeds de minimaal benodigde 90 punten hebben gehaald, maar op het onderdeel *Toegevoegde waarde* niet de benodigde 30 punten weten te halen op dit laatste onderdeel toch deze 30 punten toe te kennen. De ratio achter deze aanpassing is te vinden in de wel voorkomende situatie dat een aanvrager met een hoge score voor de genoten opleiding (Phd, master) of werkervaring en een goed onderbouwd en vertrouwenwekkend ondernemingsplan, te weinig punten haalt op het onderdeel toegevoegde waarde. Veel hoogopgeleiden met een veelbelovend marktpotentieel (qua kennis, vakgebied en ondernemingsplan) scoren vaak laag in hun toegevoegde waarde uitgedrukt in investeringen, arbeidscreatie of nieuwheid van het product (het merendeel van de aanvragers betreft immers zzp-ers). De zeer gespecialiseerde consultant in de bio lifesciences is hier het voorbeeld.

Daar dit ertoe leidt dat het minimaal benodigde aantal punten op één van de drie onderdelen niet wordt gehaald, is een negatief advies het gevolg. Een schaars kennistalent gaat hiermee verloren voor de economie. Met genoemde aanpassing wordt dit voorkomen.

1. Aantallen in periode van 1/1/08 tot 1/7/09

Aantal aanvragen	554
Positief advies	24
Negatief advies	482
Onderhanden	48

2. Puntentelling

Persoonlijke Ervaring (opleiding, ondernemers- werkervaring, inkomen, ervaring met NL)

0 score	233
0 < 30	196
> 30	53
Gemiddelde score	9

Ondernemingsplan (Marktpotentie, Organisatie, Financiering)

0 score	42
0 < 30	311
> 30	129
Gemiddelde score	20

Toegevoegde waarde voor Nederland (Innovatief, Arbeidscreatie, Investeringsen)

0 score	273
0 < 30	205
> 30	4
Gemiddelde score	4

3. Positief advies: 24 (17 man, 7 vrouw)

Diploma's

		BIG	IT	law	Business	Bio	Arts	Science
Phd	1					1		
Master	9	3	2	1	1			2
Bachelor	8		2		4		1	1
MBO	0							
Niet bekend	0							
geen	6							

Nationaliteit

VS	2	
Australië	1	
Brazilië	1	
China	4	
Egypte	1	
India	1	
Israël	1	
Japan	1	
Maleisië	1	
Mexico	1	
Nieuw-Zeeland	1	
Turkije	6	
Zuid-Afrika	3	
	24	

4. Negatief advies: 482 (435 man, 47 vrouw)

Nationaliteit

	Negatief advies	Positief advies	Totaal aantal aanvragers
Armenië	1	-	1
VS	17	2	19
Australië	8	1	9
Bosnië	1	-	1
Brazilië	-	1	1
Canada	7	-	7
China	21	4	25
Egypte	3	1	4
Filippijnen	3	-	3
Gambia	1	-	1
Hong Kong	2	-	2
India	3	1	4
Iran	6	-	6
Israël	2	1	3
Japan	1	1	2
Kameroen	2	-	2
Kroatië	4	-	4
Macedonië	1	-	1
Maleisië	1	1	2
Marokko	1	-	1
Mexico	1	1	2
Nieuw-Zeeland	1	1	2
Nigeria	1	-	1
Oekraïne	2	-	2
Peru	1	-	1
Rusland	3	-	3
Servië	1	-	1
Suriname	1	-	1
Sierra Leone	2	-	2
Taiwan	1	-	1
Turkije	378	6	384
Zuid-Afrika	3	3	6
Zuid-Korea	2	-	2
	482	24	506⁵

⁵ Met de 48 aanvragen die nog onderhanden zijn komt dit op een totaal van 554 aanvragen per 1/7/09