

# VISIENOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft: Vlaanderen als aantrekkingspool voor start-ups en innovatief ondernemend talent.**

Samenvatting: De wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen regelt het kader waaraan een buitenlandse zelfstandige moet voldoen opdat hij een zelfstandige activiteit kan starten in Vlaanderen. Deze regelgeving voldoet niet langer aan de noden van de Vlaamse competitieve kenniseconomie. Deze visienota zet de krijtlijnen uit voor de herziening van het economisch migratiebeleid van buitenlandse zelfstandige ondernemers waarbij Vlaanderen een aantrekkingspool wordt voor start-ups en innovatief ondernemend talent.

## 1. VISIE

Uit cijfers (cfr. infra) blijkt dat Vlaanderen er, in tegenstelling tot de buurlanden en andere Europese landen, nog te weinig in slaagt om buitenlandse zelfstandigen met een (grote) economische meerwaarde en/of innovatief karakter aan te trekken gezien het huidige beleid zich niet specifiek richt op deze doelgroep.<sup>1</sup> In de voorliggende visienota willen we dan ook hierop de klemtoon leggen. Door het beleid inzake de buitenlandse zelfstandige ondernemers te herzien beogen we de Vlaamse competitieve kenniseconomie te verrijken in plaats van te verdringen. Door de nadruk te leggen op innovatie, jobcreatie en investeringen leggen we de lat hoger waardoor de Vlaamse economie alleen baat kan hebben bij deze projecten. Innovatieve buitenlandse zelfstandigen kunnen synergieën creëren met Vlaamse ondernemingen en zo een nuttige bijdrage leveren aan de Vlaamse economie.

Hiermee willen we ook verder invulling geven aan het advies van VARIO waarbij gepleit wordt voor een integrale en gecoördineerde strategie voor om internationaal toptalent aan te trekken en te verankeren<sup>2</sup>. Investeren in talent is volgens VARIO cruciaal voor het concurrentievermogen en de innovatiecapaciteit van landen, bij uitstek van kennisregio's. Naast het ontwikkelen van eigen lokaal

<sup>1</sup> 13 lidstaten van de Europese Unie (waaronder onze buurlanden Nederland en Frankrijk) hebben hun economisch migratiebeleid inzake buitenlandse zelfstandigen afgestemd op het innovatief ondernemerschap (Studie Europees Migratie Netwerk, "Migratory Pathways for Start-Ups and Innovative Entrepreneurs in the European Union", p. 18)

<sup>2</sup> Internationaal Toptalent aantrekken en verankeren. VARIO, november 2017.

talent, wordt ook het aantrekken en behouden van internationaal toptalent steeds belangrijker, en dit los van de status van de arbeidsmarkt. Wil Vlaanderen tot de top 5 van innovatieve kennisregio's behoren, dan dient ook internationaal toptalent hoog op de agenda te staan.

We spelen ook in op de visie van de Europese Commissie om starters te laten groeien. Om duurzame economische impact te generen, meer banen te creëren en het concurrentievermogen te vergroten, dienen succesvolle startups over grenzen heen te groeien en internationale markten te veroveren.

Om dit te realiseren is er nood aan een duidelijke definitie van wat 'economische meerwaarde' en 'innovatie' betekent. Op basis van die definities kunnen criteria ontwikkeld worden waarmee de aanvragen om als buitenlandse zelfstandige ondernemer in Vlaanderen aan de slag te kunnen, beoordeeld worden.

We introduceren 3 nieuwe categorieën van zelfstandige ondernemers: de start-ups & scale-ups, de klassieke ondernemingen en de speciale statuten. Daarnaast hanteren we, in analogie met een aantal Europese landen, een soepele houding voor start-ups & scale-ups door in beginsel een toelating te voorzien van 3 jaar. Op die manier trachten we risicokapitaal aan te trekken en wordt Vlaanderen een oord voor innovatief talent.

Het Departement WSE vormt het sluitstuk van het innovatie- investerings- en acquisitiebeleid dat FIT en VLAIO voeren. Tussen het Departement WSE, FIT en VLAIO wordt een structureel partnerschap opgebouwd elk vanuit zijn eigen sterktes. De 'on site' bezoeken van FIT en VLAIO bieden immers een realistische inkijk in de (startende) onderneming wat een positieve impact heeft op de inhoudelijke screening en doorlooptijd van een beroepskaartaanvraag.

We hervormen de administratieve procedure met de klemtoon op snelheid, klantgerichtheid, transparantie en efficiëntie. Hiervoor halen we waar mogelijk inspiratie bij de nieuwe procedure die ingevoerd werd voor de gecombineerde vergunning maar tegelijkertijd houden we rekening met de eigenheid van de beroepskaart, onder andere met de economische dimensie.

Tenslotte herbekijken we de voorwaarden waaraan bepaalde zelfstandige ondernemers moeten voldoen (door de creatie van bijzondere voorwaarden) teneinde misbruiken van het zelfstandigenstatuut en schijnzelfstandigheid te vermijden en de toegevoegde waarde voor de Vlaamse economie en arbeidsmarkt te garanderen. De Vlaamse Sociale Inspectie beoogt de komende jaren de controles op de materie beroepskaarten nog te intensifiëren met het oog op het detecteren en bestrijden van het uitoefenen van een zelfstandige activiteit zonder beroepskaart en/of geldig verblijf, waarbij ook malafide constructies en misbruiken van het zelfstandigenstatuut worden opgespoord o.a. op basis van risicoanalyse en samenwerking met andere inspectiediensten.

## **2.SITUERING**

### **2.1. Zesde staatshervorming**

Sinds de zesde staatshervorming werden de bevoegdheden inzake economische migratie overgeheveld naar de gewesten. Voor wat betreft de buitenlandse zelfstandigen betekent dit dat Vlaanderen bevoegd is geworden voor deze materie met inbegrip van de hiermee verbonden vrijstellingen maar met uitzondering van de redenen die betrekking hebben op de specifieke verblijfssituatie van de betrokkene.

Op heden heeft Vlaanderen nog geen fundamentele wijzigingen verricht aan het federale kader met betrekking tot beroepskaarten. Dit in tegenstelling tot het beleid en de regelgeving inzake de

tewerkstelling van buitenlandse werknemers dat tijdens de vorige legislatuur (2014-2019) werd herzien. Op 1 januari 2019 trad dit nieuwe beleid in werking<sup>3</sup> waar de focus wordt gelegd op het gericht aantrekken van de noodzakelijke competenties en toptalenten aan een marktconforme verloning.

In de voorliggende visienota wordt er op basis van diezelfde insteek de oefening gemaakt voor de buitenlandse zelfstandige ondernemers. Door deze hervorming stemmen we het Vlaams economisch migratiebeleid inzake beroepskaarten beter af op het Vlaamse innovatie-, investerings- en acquisitiebeleid dat Flanders Investment and Trade (FIT) en het Vlaams Agentschap voor Innoveren en Ondernemen (VLAIO) voeren. Het huidig beleid biedt daarnaast ook ruimte voor de creatie van frauduleuze constructies, misbruiken en schijnzelfstandigheid.

## **2.2. Kader: actief economisch migratiebeleid**

Deze visienota vertrekt vanuit de engagementen vastgelegd in het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 waarin het volgende wordt bepaald: “We voeren een aantrekkingsbeleid voor buitenlandse ambitieuze ondernemers en innovatief talent (beroepskaarten), rekening houdend met de innovatieve en economische meerwaarde.”

In de beleidsnota 2019-2024 Werk en Sociale Economie (WSE) van minister Hilde Crevits wordt dit verder uitgewerkt: “We voeren een aantrekkingsbeleid voor buitenlandse ambitieuze ondernemers en innovatief talent (beroepskaarten), rekening houdend met de innovatieve en economische meerwaarde. Op die manier willen we innovatief talent en ondernemerschap aantrekken in Vlaanderen en de economische meerwaarde van het beleid versterken. In het nieuwe beleid houden we ook rekening met de innovatieve start- en scale ups en streven we naar een goede afstemming met het economisch- en innovatiebeleid.”

In de “Visienota – ontginnen buitenlands tewerkstellingspotentieel in Vlaanderen” die door de Vlaamse Regering op 8 juni 2018 werd goedgekeurd (VR 2018 0806 DOC.0620-BIS), werd reeds een korte passage voorzien omtrent een nieuw economisch migratiebeleid voor het aantrekken van buitenlandse zelfstandigen:

“De huidige beroepskaartenregeling dateert van 1965. Ze is verouderd en geldt uniform voor alle types van zelfstandige activiteiten. Om de potentiële baten van de verschillende categorieën van zelfstandige ondernemers uit niet-Europese landen te maximaliseren, zullen verschillende voorwaarden worden bepaald en getoetst, opdat het ondernemingspotentieel van betrokkene ook werkelijk gevaloriseerd kan worden in Vlaanderen. Het expliciteren van de toelatingscriteria zal in praktijk de lat hoger leggen, en zal Vlaanderen enkel aantrekkelijk maken voor ondernemers die een toegevoegde waarde vormen voor onze economie.”

## **2.3. Huidig Beleid**

### **A. REGELGEVING**

Artikel 1, eerste lid van de wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen stelt dat elke derdelander die op het grondgebied van het Vlaamse Gewest een zelfstandige beroepsactiviteit uitoefent hetzij als fysiek persoon hetzij binnen een vereniging of een vennootschap naar rechte of in feite, in het bezit moet zijn van een beroepskaart.

---

<sup>3</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers

Onder een zelfstandige activiteit verstaat men de activiteit die niet onder de toepassing valt van de regeling betreffende de tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit (art. 1, tweede lid van de wet van 19 februari 1965).

Het bevoegde gewest wordt bepaald door de plaats van de vestigingseenheid (exploitatiezetel). Indien de onderneming in meerdere gewesten een vestigingseenheid heeft, dient de kandidaat-zelfstandige, ten gevolge van de regionalisering van de materie, voor elk van deze gewesten een beroepskaart aan te vragen. Indien er geen vestigingseenheid in België is, wordt de plaats van de effectieve activiteit weerhouden.

## B. PROCEDURE

Om een aanvraag tot het bekomen van een beroepskaart in te dienen, dien je te voldoen aan de volgende voorwaarden:

- je wil een zelfstandige activiteit in Vlaanderen starten (art. 1 wet van 19 februari 1965);
- je bezit niet de Zwitserse nationaliteit noch de nationaliteit van één van de lidstaten van de EER (art. 1, 1° en 2° koninklijk besluit 3 februari 2003);
- er is een andere reden waardoor je geen vrijstelling kan bekomen (art. 1 KB 3 februari 2003).

De kandidaat-zelfstandigen die zich in het buitenland bevinden dienen hun aanvraag in via de Belgische diplomatieke of consulaire post (art. 1, §2 KB 2 augustus 1985) voor de aanmaak van een BIS nummer. Indien de kandidaat-zelfstandige zich op het Belgisch grondgebied bevindt verricht hij/zij zijn aanvraag via een erkend ondernemingsloket.

De beide instanties nemen het aanvraagdossier in ontvangst en maken deze binnen de vijf werkdagen over aan het bevoegde gewest (art. 2 KB 2 augustus 1985).

De aanvraag tot een beroepskaart bestaat momenteel uit een aanvraagformulier die via de website van het Departement WSE ter beschikking wordt gesteld (art. 3, § 1 KB 2 augustus 1985). In het aanvraagformulier wordt er gepeild naar de persoonlijke en professionele situatie van de betrokkene alsook een aantal bewijsmiddelen die de aanvraag staven zoals het ondernemingsplan of een begeleidend schrijven. Deze bewijsmiddelen worden via een checklist<sup>4</sup> onderzocht en vormen de basis waarop een aanvraag al dan niet wordt weerhouden.

Om de rechtszekerheid te verhogen wordt in het nieuwe beleid voorgesteld om de criteria van de checklist op te nemen in de regelgeving.

Tot op heden komen alle aanvragen op papier binnen, maar de registratie ervan gebeurt digitaal. De tijd tussen het indienen van een dossier en het nemen van een beslissing bedraagt momenteel ten hoogste 2 maanden.

De toekenning van de beroepskaart wordt via e-mail aan de betrokkene, de gemeente, de Belgische ambassade (of consulaat) en het ondernemingsloket overgemaakt. Bevindt de aanvrager zich nog in het buitenland, dan dient hij de procedure op te starten bij de Belgische ambassade (of consulaat) tot het bekomen van een visum D. Van zodra dit in orde is, kan de betrokkene naar België komen en zijn beroepskaart in het opgegeven ondernemingsloket tegen betaling ophalen.

---

<sup>4</sup> <https://www.vlaanderen.be/beroepskaart-voor-buitenlandse-ondernemers/beroepskaart-wetgeving-formulieren-en-documenten>

Bij de aanvraag van de beroepskaart betaalt de betrokkene 140 euro. Bij de afhaling of de hernieuwing van de beroepskaart betaalt de betrokkene, per geldig jaar, 90 euro (art. 9 KB 2 augustus 1985). Een wijziging of vervanging van de beroepskaart is kosteloos.

De kandidaat-zelfstandige dient niet eindeloos een hernieuwing van zijn beroepskaart in te dienen. Teneinde een onbeperkt verblijf in België te bekomen dient de betrokkene minstens 5 jaar onafgebroken gewerkt te hebben in dienstverband of als zelfstandige.

Als de aanvraag tot een beroepskaart wordt geweigerd, beschikt de betrokkene over de mogelijkheid om een beroep in te dienen bij de minister binnen een termijn van 30 kalenderdagen te rekenen vanaf de kennisgeving van de weigeringsbeslissing (art. 6, tweede lid wet 19 februari 1965). In dat geval wordt het dossier voor advies voorgelegd bij de Raad voor Economisch Onderzoek inzake Vreemdelingen (REOV). Dit adviesorgaan dient binnen de 4 maanden een advies te verlenen over het dossier. De betrokkene wordt opgeroepen en gehoord voor de REOV.

### C. INSPECTIECONTROLES

Bijzondere aandacht dient besteed te worden aan de link met de regelgeving omtrent de buitenlandse werknemers (de gecombineerde vergunning) en het tegengaan van de schijnzelfstandigen. Werkgevers die hun werknemers niet marktconform kunnen of willen verlonen trachten dit te omzeilen door hun werknemers tewerk te stellen onder een zelfstandigenstatuut.

Sinds 2017 is de Vlaamse Sociale Inspectie bevoegd voor de controles op de beroepskaarten. Het merendeel van de inspecties van de Vlaamse Sociale inspectie gebeurt op de materie economische migratie (arbeids- en beroepskaarten), met name: 882 op een totaal van 1999 uitgevoerde inspecties in 2019. 4% van het aantal gevoerde onderzoeken door de Vlaamse Sociale Inspectie zijn gericht op de naleving van de regelgeving omtrent de beroepskaarten. Gezien er in verhouding tot de beroepskaarten meer arbeidskaarten worden uitgereikt (ongeveer 13.000 arbeidskaarten op jaarbasis) zijn er dan ook meer controles op deze materie (40%). Het merendeel van de inspecties op de beroepskaartenregelgeving situeren zich in de bouwsector, detailhandel en horeca. Op basis van recente cijfers van de Vlaamse Sociale Inspectie stelt men vast dat in 22% van de dossiers inbreuken worden vastgesteld, waarbij men niet beschikt over een beroepskaart en/of geldig verblijf.<sup>5</sup>

### D. CIJFERS

Voor wat betreft het aantal aanvragen aan beroepskaarten is er een constante evolutie vast te stellen in de periode 2015-2017, deze is gemiddeld 600 aanvragen per jaar. De aanvragen bevatten zowel nieuwe aanvragen, hernieuwingen, wijzigingen of vervangingen van een beroepskaart. Van het totaal aantal beslissingen die genomen werden, zijn er in 2015 48% van de beroepskaarten geweigerd. Het jaar daarop ligt dit percentage lager (45%) en nadien zet de neerwaartse tendens zich voort tot 2018. Voor het jaar 2019 strandden we op een totaal van 883 aanvragen, bestaande uit 62% goedkeuringen en 38% weigeringen. Er zijn enkele redenen (onder meer door de overheveling van de materie economische migratie als gevolg van de 6de staatshervorming en de onvolledigheid van de dossiers) waarom er in de tijdspanne van 2015 tot 2018 een groot aantal beroepskaartaanvragen werden geweigerd. De goedgekeurde beroepskaarten bevinden zich in de volgende sectoren: groothandel (64), vervoer en opslag (63), veeteelt (60), diamantsector (53) en horeca (37). Hoewel er binnen elke sector innovatieve trends zijn, slagen we er nog te weinig in om innovatieve initiatieven aan te trekken. Om hier een duidelijk zicht op te krijgen, moeten nauwkeurigere gegevens van deze initiatieven bijgehouden worden. Desalniettemin is het belangrijk om in de regelgeving criteria op te nemen op

---

<sup>5</sup> [Cijfers Vlaamse Sociale Inspectie - 2019](#)

basis waarvan de economische meerwaarde en/of het innovatief karakter van de zelfstandige activiteit kan worden ingeschat.

Het merendeel van de goedgekeurde beroepskaarten wordt uitgereikt voor 2 jaar (37% in 2015)<sup>6</sup>. Dit neemt stelselmatig toe in 2016 (41%)<sup>7</sup> en in 2017 (59%)<sup>8</sup>. De beroepskaarten voor 3 jaar en 5 jaar vertegenwoordigen het kleinste percentage van de genomen beslissingen.

Verder zijn er van het aantal beslissingen die genomen worden ook aanvragen die onontvankelijk worden verklaard. Hier zijn verschillende redenen voor (gebruik van een ongeldig aanvraagformulier, geen betaling uitgevoerd bij de aanvraag van een beroepskaart, geen geldig rijksregisternummer,...). Sommige zelfstandigen kunnen vrijgesteld worden van een beroepskaart indien ze vallen onder één van de vrijstellingsgronden die opgenomen zijn in het KB van 3 februari 2003. De personen die reeds over een verblijfsrecht beschikken krijgen dan weer automatisch een beroepskaart toegekend zonder dat er een economische analyse dient uitgevoerd te worden. Zo'n 2% van het aantal genomen beslissingen zijn zonder gevolg, maar dit percentage neemt in 2019 sterk toe omwille van een wijziging in de organisatie van de dienst. Indien er bij het opvragen van bijkomende informatie geen reactie is van de aanvrager wordt het dossier, na 5 weken wachttijd, administratief afgesloten.

Het is de bedoeling om met het nieuw regelgevend kader een aantrekkelijk beleid te voeren ten aanzien van buitenlandse innovatieve initiatieven met een economische meerwaarde voor Vlaanderen.

Hieronder een schematische weergave:

	2015	2016	2017	2018 <sup>9</sup>	2019 <sup>10</sup>
aanvragen	449	605	630	418	883
beslissingen	404	587	578	502	848

	2015	2016	2017	2018	2019
BK1j	7	14	31	405	550
BK2j	151	241	341		
BK3j	3	5			
BK5j	5	9	7		
Afstand	13	18	11	7	-
onontvankelijk	11	12	6	7	2
vrijstelling	14	22	22	16	19
weigeringen	193	265	152	57	129
zonder gevolg	7	1	8	10	148

### 3. KNELPUNTEN IN HUIDIG KADER

Op basis van bovenstaande elementen stellen we vast dat de huidige regelgeving verouderd is: de regelgeving dateert van 1965 (en het uitvoeringsbesluit van 1985) en bevat geen criteria waaraan de kandidaat-zelfstandige moet voldoen opdat hij/zij een zelfstandige activiteit kan starten in Vlaanderen. In de praktijk worden de economische activiteiten getoetst door een subjectieve beoordeling van de criteria jobcreatie, investering, motivatie en de beoogde sector. Mede hierdoor

<sup>6</sup> Bron data: access databank Beroepskaarten T-schijf WSE

<sup>7</sup> Bron data: access databank Beroepskaarten T-schijf WSE

<sup>8</sup> Bron data: access databank Beroepskaarten T-schijf WSE

<sup>9</sup> Bron data: access databank Beroepskaarten T-schijf WSE en ABK digitale registratie

<sup>10</sup> Bron data: ABK digitale registratie

verloopt de dossierbeoordeling moeizaam met hoge doorlooptijden tot gevolg. Daarnaast verhoogt de doorlooptijd door het ontbreken van een digitale behandelingsprocedure waarbij momenteel dossiers op papier worden ingediend bij de ondernemingsloketten en de buitenlandse diplomatieke posten.

De regelgeving geldt zonder enig onderscheid, voor alle types van zelfstandigen (van een high tech onderneming tot een klassieke broodjeszaak) waardoor het departement WSE er niet in slaagt om de ondernemingen met een economische meerwaarde en/of innovatief karakter aan te trekken. De huidige regelgeving volstaat niet in een 21 eeuwse innovatieve kenniseconomie.

We onderscheiden hierbij 3 soorten knelpunten:

## 1 GEBREK AAN CRITERIA VOOR DE TOETSING VAN DE ECONOMISCHE MEERWAARDE EN/OF HET INNOVATIEF KARAKTER

Het huidig beleid is niet afgestemd op het aantrekken van zelfstandigen met een economische meerwaarde en/of innovatief karakter. In de huidige regelgeving zijn geen criteria bepaald waaraan de buitenlandse zelfstandige moet voldoen opdat hij/zij een zelfstandige activiteit kan opstarten in Vlaanderen. In de praktijk wordt de economisch meerwaarde/innovatief karakter momenteel getoetst door een subjectieve beoordeling van de criteria jobcreatie, investeringen, motivatie van de kandidaat en de beoogde sector.

Het gebrek aan criteria in de regelgeving kan zorgen voor rechtsonzekerheid, juridische procedures en willekeur.

Het Vlaamse economische en innovatiebeleid zet actief in op het versterken van het ecosysteem en waardeketens verbonden aan haar kennisinstellingen (universiteiten, SOC's, speerpuntclusters). De Vlaamse universiteiten zijn erg sterk in valorisatie en spin-off-creatie, Strategische Onderzoekscentra hebben ook valorisatieverplichtingen en zetten sterk in op startup en scale-upbegeleiding. In het regeerakkoord is voorzien dat FIT versterkt wordt met technologie-attachés om het Vlaamse ecosysteem ook in het buitenland te promoten en investeringen aan te trekken. Een onderdeel daarvan kan bijvoorbeeld zijn om jong ondernemerstalent dat wil samenwerken met onze kennisinstellingen, of een nuttige aanvulling kan zijn op ontluikende waardeketens in Vlaanderen snel naar Vlaanderen te halen. Het aangepaste beleid moet dergelijke acquisitiestrategie ter versterking van de Vlaamse kenniseconomie ook ondersteunen.

## 2 PROCEDURE VEREENVOUDIGEN EN ACTUALISEREN

De procedure voor het bekomen van een beroepskaart is verouderd en gebeurt nog op een klassieke wijze.

De kandidaat-zelfstandige dient zijn aanvraag tot een beroepskaart in via het ondernemingsloket (indien hij rechtsgeldig op het Belgisch grondgebied verblijft) of via de diplomatieke post (indien hij zich in het buitenland bevindt) door middel van het aanvraagformulier dat ter beschikking staat op de website. Deze aanvraagdossiers worden nadien door deze instanties manueel overgemaakt aan de dienst beroepskaarten.

Bij een positieve evaluatie maakt het departement WSE de beroepskaart over aan het ondernemingsloket die deze op zijn beurt zal overmaken aan de betrokkene. De diplomatieke posten krijgen de melding dat de procedure visum D kan opgestart worden.

Indien het departement WSE de aanvraag tot een beroepskaart weigert beschikt de betrokkene over een beroepsmogelijkheid bij de minister die op zijn beurt advies inwint bij de Raad voor Economisch Onderzoek inzake Vreemdelingen (REOV).

Deze verschillende stappen tonen aan dat de huidige procedure complex en verouderd is. Daarom zal er ingezet worden op digitalisering en vereenvoudiging met een klemtoon op snelheid, klantgerichtheid, transparantie en efficiëntie.

We herbekijken daarom de huidige beroepsprocedure met een bijzondere aandacht voor de werking van de REOV alsook de samenwerking met de ondernemingsloketten.

### 3 MISBRUIKEN VERMIJDEN

<sup>4</sup>De Vlaamse Sociale Inspectie beoogt de komende jaren de controles op de materie beroepskaarten nog te intensifiëren met het oog op het detecteren en bestrijden van het uitoefenen van een zelfstandige activiteit zonder beroepskaart en/of geldig verblijf, waarbij ook malafide constructies en misbruiken van het zelfstandigenstatuut worden opgespoord o.a. op basis van risicoanalyse en samenwerking met andere inspectiediensten. Met het RSVZ wordt een gegevensuitwisseling beoogd om misbruiken efficiënt te kunnen detecteren waarbij de Vlaamse Sociale Inspectie optreedt voor het niet beschikken over een beroepskaart en het RSVZ voor het niet sociaal verzekerd zijn van de buitenlandse zelfstandige die actief is in België. Hiertoe is een protocol nodig tussen beide organisaties waarna de gegevens in de beroepskaartendatabank kunnen worden gekruist met de gegevens van aangesloten zelfstandigen bij een sociaal verzekeringsfonds. Het probleem van de schijnzelfstandigheid kan samen met de RSZ worden aangepakt. Hiervoor bestaat reeds een samenwerkingsakkoord tussen de Staat en de Gewesten.<sup>11</sup> De Vlaamse Sociale Inspectie is vertegenwoordigd in elke gerechtelijke arrondissementele cel waar in samenwerking met diverse inspectie- en politiediensten en onder leiding van de arbeidsauditeur gecoördineerde acties worden georganiseerd. Jaarlijks neemt de Vlaamse Sociale Inspectie deel aan ongeveer 200 acties. Inspecties op de naleving van de regelgeving betreffende beroepskaarten die een samenwerking met andere diensten vereisen kunnen in deze cellen worden georganiseerd.

Daarnaast behouden we onze huidige werkwijze waarbij er ook a posteriori inspectiecontroles worden uitgevoerd om na te gaan of de houder van de beroepskaart in regel is met de wettelijke en reglementaire verplichtingen.

### 4 DOELSTELLINGEN:

Er is nood aan een duidelijke definitie voor de begrippen 'innovatie' en 'economische meerwaarde'. Op basis van een duidelijke definitie zullen er criteria ontwikkeld worden teneinde de aanvragen tot het verkrijgen van een beroepskaart te beoordelen. Hiertoe introduceren we drie categorieën van zelfstandigen. Op maat van elke categorie voorzien we in beoordelingscriteria.

Aan de hand van een ondernemingsplan bepaalt de buitenlandse zelfstandige zijn/haar missie, visie en bedrijfsstrategie. Voor het departement WSE is het ondernemingsplan van essentieel belang bij de beoordeling van de economische meerwaarde en/of het innovatief karakter van het project voor Vlaanderen. De "core business" van de onderneming dient expliciet aanwezig te zijn en is het vertrekpunt voor de verdere screening van de aanvraag.

Een structureel partnerschap tussen het Departement WSE, FIT en VLAIO wordt opgebouwd. Het beleid omtrent het aantrekken van buitenlandse zelfstandigen binnen het Departement WSE vormt immers het sluitstuk van het innovatie-investerings- en acquisitiebeleid dat FIT en VLAIO voeren.

De huidige procedure wordt herzien met een klemtoon op digitalisering en vereenvoudiging.

---

<sup>11</sup> Samenwerkingsakkoord van 1 juni 2011 tussen de Federale Staat en de gewesten en de gemeenschappen betreffende de coördinatie van de controles inzake illegale arbeid en sociale fraude.



Tenslotte willen we misbruiken van het zelfstandigenstatuut vermijden door de herziening van de voorwaarden waaraan bepaalde categorieën van zelfstandigen moeten voldoen.

## 5 KRACHTLIJNEN VAN HET NIEUW REGELGEVEND KADER

### 5.1. INVULLING VAN HET BEGRIIP 'INNOVATIE'

Innovatie is een hot topic. Door de toenemende globalisering en de vergrijzing kunnen we ons via innovatie specialiseren in producten en/of diensten om een plaats te verdienen in de internationale kenniseconomie. Daarom is het van belang om innovatief ondernemend talent vroegtijdig te kunnen identificeren.

Na analyse van verschillende lokale en internationale omschrijvingen werd er geopteerd om het begrip in te vullen door de omschrijving die VLAIO hanteert:

“Het toepassen van nieuwe technologieën in producten, diensten en processen, of het ontwikkelen van nieuwe (of verbeterde) producten, diensten en processen en het omzetten daarvan in toegevoegde waarde.”

Deze definitie is ook van toepassing op startende ondernemingen.

### 5.2. Introduceren van 3 categorieën van zelfstandigen

Elke buitenlandse zelfstandige zal getoetst worden aan de hand van de algemene criteria. Aangezien het aanbod van zelfstandigen divers is introduceren we een clustering van 3 categorieën: de start-ups & scale-ups, de klassieke ondernemingen en de speciale statuten.

#### 1. Start-ups & scale-ups

De eerste categorie bevat de start-ups & de scale-ups. In België is Vlaanderen de belangrijkste vestigingsplaats van start-ups omwille van de ligging van de grootsteden Antwerpen en Gent. Hoewel er in Brussel ook veel start-ups zijn gevestigd, stellen we vast dat er in de tijdspanne van 2010 tot 2017 maar liefst 60-70% van de start-ups gevestigd zijn in Vlaanderen.

Het belang van start-up & scale-ups is opgemerkt in verschillende landen. Onder meer Canada, Chili en een aantal Europese landen (waaronder Nederland, Frankrijk, Litouwen en Denemarken) hebben soepele criteria uitgewerkt waardoor innovatieve ondernemers de kans krijgen om hun project te realiseren.

In het economisch migratiebeleid is het belang van start-ups & scale-ups tot op heden onderbelicht. Nochtans doet Vlaanderen het heus niet slecht: het aantal start-ups in Vlaanderen bedraagt evenveel als in Nederland waardoor Vlaanderen een volwaardige plaats heeft naast de start-up steden Londen en Berlijn. De problematiek zit vooral in de doorgroeifase (scale-up) omdat start-ups toegang nodig hebben tot risicokapitaal om hun activiteiten uit te breiden. Teneinde deze categorie aan te trekken én te behouden is het van belang om deze vroegtijdig te identificeren (dit kan via de Vlaamse kenniscentra, de speerpuntclusters, FIT) en een versoepelde procedure te voorzien (die zich onder meer zal vertalen in een kortere doorlooptijd) zodat deze start-ups snel aan de slag kunnen gaan in Vlaanderen.

Deze categorie kan worden geïdentificeerd op basis van een aantal kenmerken:

- 1 een start-up gaat gepaard met een verandering van 2 parameters: men brengt een nieuw of bestaand product of dienst op een nieuwe markt. Hierin zit met andere woorden het innovatieve karakter vervat. De aanvrager dient een uiteenzetting te geven over het nieuw of bestaand product of dienst en motiveert hoe dit op een nieuwe markt kan worden geïntroduceerd.
- 2 een start-up beschikt over een schaalbaar bedrijfsmodel. Onder schaalbaarheid verstaat men het vermogen van een onderneming om zich aan te passen aan groei en - in een mindere periode - inkrimping. Concreet betekent het dat een relatief klein team een grote marktimpact moet kunnen hebben: de groei van de start-up is met andere woorden niet afhankelijk van de aanwerving van extra personeel. De kandidaat-zelfstandige geeft een uiteenzetting over het bedrijfsmodel en toont aan dat dit schaalbaar is.
- 3 een start-up kan samenwerken met een kennisinstelling of een (aan een kennisinstelling verbonden) incubator.

## 2. Klassieke ondernemingen

Onder de klassieke ondernemingen verstaan we de ondernemingen die niet noodzakelijk het innovatieve karakter bezitten maar wel een economische meerwaarde betekenen voor Vlaanderen door bijvoorbeeld jobcreatie, een knelpuntberoep, of een investering aan te tonen. Hieronder vallen onder meer de managementvennootschappen die vaak ondersteunend werk leveren voor start-ups of zelfstandigen die worden ingeschakeld in bestaande ondernemingen. Van zodra de screening niet voldoende lijkt maar er wel potentieel in het concept zit kan de zelfstandige worden doorverwezen naar gespecialiseerde instanties (bv. VLAIO en haar netwerk van partnerorganisaties) met het oog op een verdere begeleiding en ondersteuning bij het opstarten van een éénmanszaak of een andere vennootschapsvorm. Op die manier hebben deze profielen reële slaagkansen op het bekomen van een beroepskaart.

## 3. Speciale statuten

Onder de speciale statuten verstaat men onder meer:

- de sportlui en de kunstenaars (schouwspelartiesten). Deze beroepen hebben een bepaalde specialisatie die het best wordt beoordeeld door het bevoegde beleidsdomein. Er is reeds een langdurige samenwerking geïnstalleerd met Sport Vlaanderen voor de beoordeling van de sportbeoefenaars. Diezelfde oefening wordt ook gemaakt met het Departement Cultuur, Jeugd en Media voor wat betreft de kunstenaars. Door een niet bindend advies te vragen aan instanties die thuis zijn in de materie kan de sportieve, culturele en artistieke meerwaarde van het beroep beter worden ingeschat. Nederland hanteert dezelfde werkwijze.

- de diamantairs: in het huidig beleid vraagt de dienst beroepskaarten voor deze dossiers een niet bindend advies aan de Federatie der Belgische Diamantbeurzen en de FOD Economie. Deze werkwijze is, naar aanleiding van de zesde staatshervorming, overgenomen van de FOD Economie. Na overleg met de diamantsector en de FOD Economie behouden we de adviesverlening.

## 5.3. TOETSING VAN DE ECONOMISCHE MEERWAARDE

### 1 Huidige situatie

Het Departement WSE beschikt momenteel over een subjectieve beoordelingsbevoegdheid vermits het begrip 'economische meerwaarde' niet is geconcretiseerd in de regelgeving. Het bepalen van beoordelingscriteria zal toelaten om de ondernemersvaardigheden van de buitenlandse zelfstandige in Vlaanderen te valoriseren met dien begrip dat de 'economische meerwaarde' naar gelang de beoogde zelfstandige activiteit anders wordt ingevuld.

## 2 Aangepaste methodiek

Om de economische meerwaarde of het innovatief karakter van de kandidaat-zelfstandige te toetsen worden een aantal criteria geïntroduceerd op maat van de 3 categorieën: de start-ups en scale-ups, de klassieke ondernemingen en de speciale statuten.

Bij het bepalen van deze criteria werd rekening gehouden met de werkwijze die de buurlanden en andere Europese landen hanteren. Deze ruime blik is noodzakelijk om de brede concurrentie te waarborgen met de buurlanden maar om daarnaast ook op wereldschaal een plekje te veroveren in “de strijd om talent”.

Het “only-once” principe wordt toegepast: de overheid mag aan burgers en ondernemers geen informatie vragen waarover ze al beschikt. Indien een ander beleidsdomein (bv. VLAIO in het kader van een financieringsaanvraag) over deze documenten beschikt, dan is het voldoende als de kandidaat-zelfstandige hiernaar verwijst.

Er worden **6 criteria** vastgelegd waaraan een aanvrager moet voldoen. Welke criteria van toepassing zijn, hangt af van de categorie zelfstandige.

1. Zoals reeds aangegeven is het **ondernemingsplan** van essentieel belang bij de beoordeling van de economische of innovatieve meerwaarde van het project voor Vlaanderen. Aan de hand van een ondernemingsplan bepaalt de buitenlandse zelfstandige zijn missie, visie en bedrijfsstrategie. De “core business” van de onderneming dient expliciet aanwezig te zijn en is het vertrekpunt voor de verdere screening van de aanvraag. Dit plan bestaat uit 6 onderdelen (persoons- en bedrijfsgegevens, omschrijving van het idee, marktanalyse, missie/visie/strategie, marketingplan, financieel plan).

Er wordt bijzondere aandacht besteed aan het **financieel plan**: dit is het kloppend hart van de onderneming. Het bevat een overzicht van de middelen, inkomsten en kosten voor een periode van minstens 2 jaar. Er wordt hierbij ook een beoordeling van het aanwezige startkapitaal en een inschatting van de potentiële jobcreatie gedaan.

Voor de speciale statuten (meer bepaald voor de sporters en de kunstenaars) volstaat een beknopt financieel plan met een omzet en een liquiditeitsprognose.

2. Uitkering van een eigen **loon**: naast het ondernemerschap dient er ook aandacht te worden besteed aan het levensonderhoud van de betrokkene. De ondernemingen dienen te beschikken over voldoende bestaansmiddelen waarbij 120% van het leefloon als criterium wordt gehanteerd. Er wordt, naar analogie met de regelgeving omtrent arbeidskaarten, de mogelijkheid voorzien om de vereiste inkomsten van de zelfstandige te prorateren indien diens activiteiten voor korte duur (bv. 6 maanden) worden uitgeoefend.

3. De klassieke ondernemingen moeten over een **minimumstartkapitaal** van 18.600 euro beschikken. Het kapitaal moet vóór de aanvang van de zelfstandige activiteit volstort worden op een geblokkeerde rekening. Aan de hand van een bankattest wordt er bewezen dat die gelden ter beschikking staan van de onderneming in oprichting.

4. We hebben ook aandacht voor het **profiel** van de ondernemer: door te peilen naar de gevolgde opleidingen (minimaal niveau 4 van de Vlaamse Kwalificatiestructuur), de verworven competenties, de kennis van het Nederlands of de intentie om Nederlands te leren, , ondernemerschaps- en werkervaring en een uittreksel uit het strafregister verkrijgen we een goed beeld van de betrokkene.

5. We peilen eveneens naar de mogelijkheid tot **jobcreatie, investeringen**, de invulling van een **knelpuntberoep**<sup>12</sup> en de **ervaring met Vlaanderen**.

6. Uiteraard mag de beoogde zelfstandige activiteit geen inbreuk vormen op de **openbare orde** en **goede zeden** en dient de activiteit te voldoen aan de geldende **wettelijke** en **reglementaire verplichtingen**.

---

<sup>12</sup> Ministerieel besluit van 19 december 2018 houdende vaststelling van de lijst met middengeschoolde functies waarvoor een structureel tekort aan arbeidskrachten bestaat.

Schematisch worden de criteria als volgt weergegeven:

<i>Criteria</i>	<i>Type onderneming</i>
<b>1. Ondernemingsplan</b>	
Ondernemingsplan met een bijzondere aandacht voor het financieel plan	Start-ups en scale-ups Klassieke ondernemingen Speciale statuten (diamantairs)
Beknopt financieel plan met omzet en liquiditeitsprognose	Speciale statuten (sporters en artiesten)
<b>2. Uitkering eigen loon</b>	
Voldoende bestaansmiddelen: 120% leefloon overeenkomstig art. 10, § 5 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen	Start-ups en scale-ups Klassieke ondernemingen Speciale statuten
<b>3. Minimum startkapitaal</b>	Klassieke ondernemingen Speciale statuten (diamantairs)
<b>4. Screening ondernemers-DNA</b>	
Opleiding en verworven competenties, kennis van het Nederlands ondernemerschaps/werkervaring, uittreksel strafregister	Alle ondernemingen
<b>5. Mogelijkheid tot jobcreatie Ervaring met Vlaanderen Invulling van een knelpuntberoep Mogelijke investeringen/investeringspartners</b>	Niet van toepassing op eenmanszaken Alle ondernemingen Alle ondernemingen Niet van toepassing op de sporters en kunstenaars
<b>6. De zelfstandige activiteit vormt geen inbreuk op de openbare orde en de goede zeden De zelfstandige activiteit voldoet aan de wettelijke en reglementaire verplichtingen</b>	Alle ondernemingen  Alle ondernemingen

## **6. HERZIENING VAN DE PROCEDURE BEROEPSKAARTEN**

Naast de invoering van criteria voor de toetsing van de economische meerwaarde en/of het innovatief karakter, zullen er ook wijzigingen aangebracht worden aan de procedure: meer bepaald bij het inwinnen van het advies van de REOV in de beroepsprocedure en de duurtijd van de beroepskaarten.

### **1. Opheffing adviesorgaan REOV**

Als de aanvraag tot een beroepskaart wordt geweigerd, beschikt de betrokkene over de mogelijkheid om een beroep in te dienen bij de minister binnen een termijn van 30 kalenderdagen te rekenen vanaf de kennisgeving van de weigeringsbeslissing (art. 6, tweede lid wet 19 februari 1965). In dat geval wordt het dossier voor advies voorgelegd bij de Raad voor Economisch Onderzoek inzake Vreemdelingen (REOV).

We stellen vast dat de werking van dit adviesorgaan een aantal gebreken vertoont:

- in het adviesorgaan stellen we een gebrek aan economische expertise vast;

- de adviesverlening zorgt voor een aanzienlijke verlenging van de doorlooptijd in de dossierbehandeling;
- de procedure is op verschillende vlakken formalistisch.

Omwille van deze gebreken heffen we dit adviesorgaan op en bekijken we hoe de beroepsprocedure vorm zal krijgen rekening houdend met de economische dimensie van de beroepskaart.

## 2. Motivering duurtijd beroepskaarten

De huidige regelgeving bepaalt momenteel dat de geldigheidsduur van de beroepskaart maximaal 5 jaar bedraagt (art. 3, §2 wet 19 februari 1965). In de praktijk wordt echter zelden een beroepskaart uitgereikt voor 5 jaar, gezien betrokkene dan ook direct een verblijfsrecht voor onbepaalde duur verkrijgt in België.

In het nieuw beleid beperken we, naar analogie met de regelgeving arbeidskaarten, de maximale duurtijd van een beroepskaart tot 3 jaar. De duurtijd van de beroepskaart wordt gemotiveerd aan de hand van een aantal uit te werken criteria.

Indien het project de toetsing van de economische of innovatieve meerwaarde doorstaat wordt er na de uitreiking van de beroepskaart een a posteriori controlemechanisme ingebouwd waarbij er aandacht wordt besteed aan de financiële gezondheid van de onderneming. Op die manier worden er tijdig problemen gedetecteerd zodat er op basis van een getrappt systeem maatregelen kunnen worden genomen (van het opvragen van bijkomende stukken tot de intrekking van de kaart).

Bij een mogelijke verlenging van de beroepskaart wordt het oorspronkelijke financiële plan geprojecteerd ten opzichte van de eerste gerealiseerde cijfers. Daarnaast wordt ook de vooropgestelde jobcreatie geprojecteerd. Indien het Departement WSE grote afwijkingen vaststelt wordt de hernieuwing niet toegekend. Door het inbouwen van deze controlemechanismen vermijden we een domino-effect waarbij de buitenlandse zelfstandige schulden opbouwt bij de Vlaamse ondernemer. Er wordt tijdens de analyse ook aandacht besteedt aan de naleving van de wetgeving voor vennootschappen en verenigingen. Ook de Vlaamse Sociale Inspectie wordt betrokken in het onderzoek naar een eventuele verlenging van de beroepskaart waarbij zij eventuele knipperlichten meegeven.

### 6.1. Opbouwend partnerschap met de betrokken beleidsdomeinen

Verschillende beleidsdomeinen zijn betrokken bij het aantrekken van innovatief talent in de vorm van onthaal, financiering, begeleiding of onderzoek richting ondernemers, ondernemingen of onderzoekers (met spin-off-potentieel) en ontwikkeling.

Het aantrekken en behouden van buitenlandse zelfstandigen is een uitdaging. Via een samenwerking met de volgende beleidsdomeinen kan ondernemend talent vroegtijdig worden geïdentificeerd:

- Beleidsdomein Onderwijs: de uitwisseling van kennis tussen universiteiten, hogescholen, onderzoeksinstellingen en het innovatief ondernemerslandschap zijn een belangrijk ingrediënt voor succesvolle innovatieprocessen. Daarnaast creëert de omzetting van de Richtlijn 2016/801<sup>13</sup> een extra verblijfsrecht van één jaar voor studenten en onderzoekers zodat zij na de studies of onderzoek werk kunnen zoeken of een zelfstandige activiteit kunnen opstarten. Via het beleidsdomein Onderwijs willen we deze categorie informeren over de procedure tot het bekomen van een beroepskaart;

---

<sup>13</sup> Richtlijn 2016/801 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van de onderdanen van derde landen met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten.

- Beleidsdomein EWI: Buitenlandse ondernemers die een financiering wensen te verkrijgen voor de uitbouw van hun activiteit kunnen bij VLAIO aan de deur kloppen. Een onderhoud met VLAIO wees uit dat de regelgeving omtrent de beroepskaarten, in vergelijking met de arbeidskaarten, nauwelijks of niet gekend is. Daarnaast stelden we vast dat dezelfde aanvraagdossiers tot het bekomen van een beroepskaart ook bij VLAIO, in het kader van een financieringsaanvraag, worden behandeld. Daarom willen we de aanvraagprocedure tot een beroepskaart parallel laten verlopen met de financieringsaanvraag binnen VLAIO vertrekkende vanuit het 'only once' principe. Voor de beoordeling van een aanvraag tot een beroepskaart kan VLAIO extra (financiële of economische) informatie meegeven dat ons zal toelaten om de aanvraag tot een beroepskaart beter te screenen en vice versa.

- Beleidsdomein Buitenlandse Zaken: Flanders Investment & Trade (FIT) is hét aanspreekpunt voor internationaal ondernemen in Vlaanderen. Eén van de taken van FIT bestaat uit het begeleiden van buitenlandse bedrijven bij hun investeringsprojecten in Vlaanderen. Gelet op de raakvlakken met de beroepskaarten is ook een samenwerking met FIT onontbeerlijk teneinde cruciale informatie in te winnen over de onderneming. Ook hier stelden we vast dat dezelfde aanvraagdossiers tot het bekomen van een beroepskaart bij FIT werden behandeld. Ook hier willen we deze procedures parallel laten verlopen rekening houdend met het 'only once' principe.

## 6.2. ADMINISTRATIEVE VEREENVOUDIGING EN DIGITALISERING

### 1. Digitalisering

Gelet op de toenemende digitalisering creëren we de mogelijkheid om, naar analogie met de single permit, de aanvragen tot een beroepskaart via digitale weg in te dienen. Dit heeft een positieve impact op de doorlooptijd vermits de aanvragen voor een beroepskaart op die manier via één kanaal worden ingediend en behandeld.

### 2. Samenwerking met ondernemingsloketten herbekijken

De digitalisering heeft tot gevolg dat de huidige samenwerking van het ondernemingsloket wordt herbekeken:

- het ondernemingsloket zou kunnen fungeren als eerstelijnsdossierbehandelaar wat een positieve impact heeft op onze doorlooptijd van de dossierbehandeling;
- de aflevering van de beroepskaart wordt, als gevolg van de digitalisering, via digitale weg afgeleverd zodat deze niet meer moet worden afgehaald bij het ondernemingsloket.

## 7. INWERKINGTREDING

Het decreet en het uitvoeringsbesluit zullen in werking treden op 1 januari 2022.

## 8. PROCEDURELE KRACHTLIJNEN

De Vlaamse Regering zal een ontwerp van decreet omtrent het aantrekken van buitenlandse zelfstandigen opstellen. De Vlaamse regering zal hier de stakeholders bij betrekken.

## 9. FINANCIËLE IMPACT

Deze visienota houdt geen financieel of budgettair engagement in vanwege het Vlaams Gewest of de Vlaamse Gemeenschap.





## 10. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar goedkeuring te geven aan de inhoud van de visienota: Vlaanderen als aantrekkingspool voor start-ups en innovatief ondernemend talent met dien verstande dat deze goedkeuring geen enkel financieel of budgettair engagement inhoudt;
- 2.1 voorgenoemde visienota voor te leggen ter bespreking voor te leggen binnen het Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité (VESOC);
- 2.2 de minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw te gelasten om over de voorgenoemde visienota het advies in te winnen van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV);
3. de minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw te machtigen om voorgenoemde visienota in te dienen bij het Vlaams Parlement;
4. de minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw te gelasten met de verdere uitvoering van deze visienota.

De Vlaamse minister Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw

Hilde CREVITS