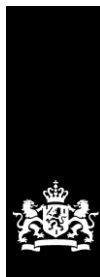




Immigratie- en Naturalisatiedienst
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*

Evaluatie regeling Hoogopgeleiden

De kenniseconomie versterkt?



Immigratie- en Naturalisatiedienst
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*

Evaluatie regeling Hoogopgeleiden

De kenniseconomie versterkt?

Datum	23 september 2011
Status	Definitief

Colofon

Titel	Evaluatie regeling Hoogopgeleiden De kenniseconomie versterkt?
Status	Definitief
Auteurs	Jeske Uitterhoeve Maarten Vleugel
Contact	INDOA@ind.nl Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Immigratie- en Naturalisatiedienst Stafdirectie Uitvoeringsbeleid IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC) Dr. H. Colijnlaan 341 2283XL Rijswijk Postbus 5800 2280 HV Rijswijk

Inhoud

	Colofon—3
	Managementsamenvatting—7
	Afkortingenlijst—10
1	Inleiding—11
1.1	Aanleiding—11
1.2	Doelstelling—12
1.3	Vraagstelling—12
1.4	Onderzoeksmethoden—12
1.5	Leeswijzer—13
2	De regeling Hoogopgeleiden—14
2.1	De wet- en regelgeving in het kort—14
2.1.1	De regeling Hoogopgeleiden—14
2.1.2	Vergelijking met de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten—15
2.2	De uitvoering—16
2.3	Communicatie over de regeling—16
2.4	Conclusie—18
3	De effectiviteit van de regeling Hoogopgeleiden—19
3.1	Aantal aanvragen en inwilligingen—19
3.1.1	Aanvragen—19
3.1.2	Afgegeven verblijfsvergunningen—20
3.2	Het profiel van de deelnemers—20
3.3	Aanvragen tot wijziging beperking—22
3.3.1	Deelnemers uit 2009—22
3.3.2	Deelnemers uit 2010—23
3.4	De effectiviteit van de regeling—24
3.4.1	Effectiviteit op grond van de cijfers—24
3.4.2	Verklaring van de cijfers—25
3.4.3	De effectiviteit van de regeling volgens de experts—29
3.4.4	Oordeel van de experts over de regeling—31
3.5	Conclusie—31
4	Neveneffecten—33
4.1	Verwachte neveneffecten—33
4.2	Opgetreden neveneffecten—34
4.2.1	Verdringing op de arbeidsmarkt—34
4.2.2	Vervalsing van diploma's—34
4.2.3	Oneigenlijk gebruik van de regeling—34
4.2.4	Gebruik van sociale voorzieningen—35
4.3	Conclusie—36
5	Samenvoeging puntensystemen in één talentenregeling—37
5.1	De puntensystemen van beide regelingen—37
5.2	Samenvoeging van de puntensystemen—38
5.2.1	Voordelen van samenvoeging van de puntensystemen—38
5.2.2	Nadelen van de samenvoeging van de puntensystemen—39
5.3	Conclusie—39

6 Deelname van UAF-studenten aan de regeling Hoogopgeleiden—41

- 6.1 De regels voor UAF-studenten—41
- 6.2 Aantal aanvragen en inwilligingen—42
- 6.3 Waar komen de deelnemers terecht?—42
- 6.4 Ervaring met deelname van UAF-studenten aan de regeling—42
- 6.5 Conclusie—43

7 Eindconclusie—44

- 7.1 Beantwoording van de hoofdvragen—44
- 7.2 Eindconclusie—47

Bijlage 1 – Bronmateriaal—48

Bijlage 2 – Geïnterviewde experts—49

Bijlage 3a – Puntensysteem: regeling Hoogopgeleiden—50

Bijlage 3b – Puntensysteem: Zelfstandigenregeling—51

Managementsamenvatting

Inleiding

De regeling Hoogopgeleiden trad op 1 januari 2009 in werking, vooruitlopend op de implementatie van het Modern Migratiebeleid. Doel van de regeling is het aantrekken van buitenlands toptalent ten bate van de Nederlandse kenniseconomie. De regeling is tevens een experiment met aanbodgestuurd arbeidsmigratiebeleid.

In het kader van de regeling Hoogopgeleiden kunnen hoogopgeleide vreemdelingen een verblijfsvergunning van een jaar krijgen om tijdens dat jaar in Nederland op zoek te gaan naar werk als kennismigrant of een innovatief bedrijf te starten. Als 'hoogopgeleid' wordt iedere vreemdeling aangemerkt die een opleiding heeft afgerond of is gepromoveerd aan één van de circa 200 geselecteerde buitenlandse top-universiteiten of aan een erkende opleiding aan een Nederlandse instelling voor hoger onderwijs. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de regeling was de ambitie geformuleerd om in twee jaar 500 hoogopgeleide vreemdelingen onder de regeling toe te laten.

In het Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire ter implementatie van de regeling was al aangekondigd dat de regeling na twee jaar zou worden geëvalueerd. In onderhavige evaluatie worden de effecten van de regeling in kaart gebracht en wordt bezien of de regeling effectief is in het bereiken van haar doel. Zoals aangekondigd in het Wijzigingsbesluit wordt daarnaast bekeken of het puntensysteem van de regeling Hoogopgeleiden zou kunnen worden samengevoegd met dat van de Zelfstandigenregeling en wat de ervaringen zijn met de deelname aan de regeling van vluchtelingenstudenten onder begeleiding van het UAF. Deze UAF-studenten komen onder versoepelde voorwaarden in aanmerking voor deelname aan de regeling. De evaluatie bestrijkt de eerste twee jaar van functioneren van de regeling, van 1 januari 2009 tot 31 december 2010.

De cijfers

Tussen 1 januari 2009 en 31 december 2010 dienden 392 vreemdelingen een aanvraag in tot verlening van een verblijfsvergunning in het kader van de regeling. In dezelfde periode werden 198 verblijfsvergunningen in het kader van de regeling verleend. Op 70 van de 392 aanvragen was op peildatum 1 januari 2011 nog niet beslist en 93 aanvragers kregen een verblijfsvergunning op grond van een andere beperking.

Van de 198 vreemdelingen die op grond van de regeling een verblijfsvergunning kregen, kregen hooguit 65 vreemdelingen hiermee voor het eerst verblijf in Nederland. De overige 133 verblijfsvergunningen betroffen een inwilliging van een aanvraag tot wijziging van de beperking van een bestaande verblijfsvergunning.

In 2009 kregen 78 vreemdelingen een vergunning op grond van de regeling. Van deze groep hebben 29 personen (37%) gedurende het zoekjaar de beperking van hun verblijfsvergunning succesvol gewijzigd van 'zoekjaar hoogopgeleiden' naar 'verblijf als kennismigrant'. Geen enkele van deze 78 vreemdelingen kreeg een verblijfsvergunning op grond van de Zelfstandigenregeling. In 2010 kregen 120 vreemdelingen een vergunning op grond van de regeling Hoogopgeleiden. Van de overgrote meerderheid van de groep was op de peildatum 1 januari 2011 het zoekjaar nog niet voorbij.

Effectiviteit van de regeling

Enkel op grond van de cijfers wordt geconcludeerd dat de regeling in de eerste twee jaar van functioneren niet zo effectief is gebleken als geambieerd in het aantrekken van buitenlands toptalent ten bate van de Nederlandse kenniseconomie.

Minder dan de helft van het geambieerde aantal vreemdelingen kreeg in het kader van de regeling een verblijfsvergunning en minder dan de helft van de vreemdelingen die een verblijfsvergunning kregen, vond tijdens het zoekjaar werk als kennismigrant of zelfstandig ondernemer. Daarnaast had het merendeel van de deelnemers aan de regeling al eerder een verblijfsvergunning in Nederland en werd door de regeling dus weinig 'nieuw' talent aangetrokken.

Uit gesprekken met experts komen zes mogelijke verklaringen naar voren voor het geringe aantal deelnemers aan de regeling in de eerste twee jaar:

- Onbekendheid met de regeling;
- Het TWV-vereiste;
- Het gebruik van ranglijsten van universiteiten uit 2007;
- Het huidige economische klimaat;
- Nederland doet te weinig aan het promoten van Nederland als aantrekkelijk land van vestiging;
- De regeling sluit niet aan bij de zoekstrategie van internationaal toptalent.

Omdat een aantal van deze verklaringen waarschijnlijk een tijdelijk karakter heeft (onbekendheid met de regeling, het huidige economische klimaat) en één verklaring een gemakkelijk te wijzigen beleidsregel betreft (het gebruik van ranglijsten van universiteiten uit 2007), verwachten de meeste experts dat het aantal deelnemers in de toekomst zal toenemen. Zeven van de acht organisaties waarvan voor dit onderzoek experts zijn geïnterviewd, zijn bovendien voor afschaffing van het TWV-vereiste voor deelnemers aan de regeling. Zij schatten in dat het vereiste voor veel vreemdelingen een grote barrière vormt om deel te nemen aan de regeling. Immers, het TWV-vereiste maakt een zoekjaar financieel kostbaar omdat vreemdelingen minder gemakkelijk kunnen werken en staat daarnaast het vinden van stage- of detachingsplekken in de weg. Eén organisatie is daarentegen voorstander van het in stand houden van het TWV-vereiste, omdat hiermee eventuele verdringing op de arbeidsmarkt voorkomen kan worden.

Ondanks het beperkte aantal deelnemers aan de regeling in de eerste twee jaar, zijn de meeste experts van mening dat de regeling niet als ineffectief moet worden betiteld. In de eerste plaats omdat veel van hen verwachten dat het aantal deelnemers in de toekomst toe zal nemen en in de tweede plaats omdat elke geworven hoogopgeleide vreemdeling er één is. Zeven van de acht organisaties zijn dan ook voorstander van het voortzetten van de regeling.

Neveneffecten

Er zijn geen aanwijzingen dat er zich tot nu toe neveneffecten van de regeling hebben voorgedaan. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat over mogelijke neveneffecten als verdringing op de arbeidsmarkt en onrechtmatig gebruik van de sociale voorzieningen op grond van de korte looptijd van de regeling en de nu beschikbare gegevens, niets met zekerheid te zeggen is. Eén organisatie pleit voor een specifiek onderzoek naar deze mogelijke effecten.

Samenvoeging van de puntensystemen

De samenvoeging van de puntensystemen van de regeling Hoogopgeleiden en de Zelfstandigenregeling lijkt meer nadelen dan voordelen te kennen. Een voordeel is dat één overkoepelend puntensysteem overzichtelijker en transparanter is voor zowel uitvoerder als vreemdeling. De nadelen zijn dat een overkoepeld puntensysteem weinig toegevoegde waarde lijkt te hebben nu een aanvullende bedrijfskundige toets nodig blijft en dat voor kennismigranten enerzijds en voor zelfstandig ondernemers anderzijds niet dezelfde persoonlijke kenmerken relevant zijn.

Ervaringen met verlening zoekjaar Hoogopgeleiden aan UAF-studenten

Ondanks het zeer geringe aantal UAF-deelnemers tot nu toe, zijn de ervaringen van het UAF en de IND met de deelname van UAF-studenten aan de regeling positief. Het UAF is voorstander van het uitbreiden van de groep UAF-studenten die in aanmerking komt voor deelname. Het UAF zou graag zien dat naast UAF-studenten met een lopende asielprocedure ook UAF-studenten in een reguliere procedure kunnen deelnemen aan de regeling. Een expert van de IND verwacht echter dat er weinig draagvlak bestaat voor een uitbreiding van de regeling voor UAF-studenten.

Conclusie

De regeling Hoogopgeleiden heeft in de eerste twee jaar van haar bestaan beduidend minder dan het vooraf geambieerde aantal hoogopgeleide vreemdelingen aangetrokken. Een deel van oorzaken hiervan lijkt tijdelijk te zijn. Het merendeel van de experts sluit dan ook niet uit dat het aantal deelnemers aan de regeling in de komende jaren zal toenemen. Daarnaast is iedere geworven of behouden hoogopgeleide vreemdeling winst voor de kenniseconomie. Gelet hierop is een grote meerderheid van de geïnterviewde experts voorstander van het voortzetten van de regeling, al dan niet met enkele aanpassingen. Raadzaam is om de regeling over twee jaar nogmaals te evalueren.

Afkortingenlijst

ACVZ	Adviescommissie Vreemdelingenzaken
AUB	Afdeling Uitvoeringsbeleid (IND)
DMB	Directie Migratiebeleid (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
EL&I	(Ministerie van) Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EG	Europese Gemeenschap
EU	Europese Unie
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIAC	IND Informatie- en Analysecentrum
INDIS	IND Informatiesysteem
KDRE	Klantdirectie Regulier Economisch (IND)
MVV	Machtiging tot Voorlopig Verblijf
NESO	Netherlands Education Support Offices
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TU	Technische Universiteit
TWV	Tewerkstellingsvergunning
UAF	Universitair Asielfonds

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Bij Besluit ter wijziging van de Vreemdelingencirculaire nr. 2008/30 van 12 december 2008, heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie de regeling Hoogopgeleiden geïntroduceerd. Hiermee is vooruit gelopen op de implementatie van het Modern Migratiebeleid.¹ Het doel van de regeling Hoogopgeleiden is het aantrekken van buitenlands toptalent ten bate van de Nederlandse kenniseconomie. Uitgangspunt is dat Nederland een aantrekkelijk vestigingsland moet zijn voor hoogopgeleide vreemdelingen die niet alleen in Nederland gewild zijn. De introductie van de regeling stoelt dan ook op de aanname dat een uitnodigend en transparant migratiebeleid een van de pull-factoren is die migratie op gang kan brengen. Het instellen van de regeling en de invulling ervan zijn in lijn met het advies *Arbeidsmigratiebeleid* van de Sociaal-Economische Raad², het advies van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) *Regulering en Facilitering van Arbeidsmigratie*³ en het advies inzake kennismigranten van de Advies Commissie Arbeidsparticipatie, *Naar een toekomst die werkt*.⁴

De regeling Hoogopgeleiden is een experiment met zogenaamd aanbodgestuurd arbeidsmigratiebeleid. Hoogopgeleide vreemdelingen kunnen in het kader van de regeling een verblijfsvergunning voor één jaar krijgen om tijdens dat zogenaamde zoekjaar in Nederland een baan te vinden als kennismigrant of een zelfstandig bedrijf te beginnen. De regeling onderscheidt zich daarmee van de Kennismigrantenregeling, op grond waarvan alleen vreemdelingen worden toegelaten die al een arbeidsovereenkomst met een in Nederland gevestigde werkgever hebben. In het geval van de regeling Hoogopgeleiden ligt het initiatief om naar Nederland te komen volledig bij de vreemdeling.

De regeling is met ingang van 1 januari 2009 in werking getreden. In de toelichting op het Besluit ter wijziging van de Vreemdelingencirculaire nr. 2008/30 is aangekondigd dat de regeling na twee jaar zou worden geëvalueerd. Het effect van de regeling zou worden beoordeeld en afhankelijk van de uitkomst van de evaluatie zou worden gezien of de regeling wordt voortgezet of beëindigd. Tevens zou worden gezien of het puntensysteem van de regeling Hoogopgeleiden en dat van de Zelfstandigenregeling samengevoegd kunnen worden, mogelijk uitmondend in één talentenregeling. In het onderhavige rapport wordt gevolg gegeven aan deze aankondiging en zal de regeling worden geëvalueerd zoals deze in de periode van 1 januari 2009 tot 1 januari 2011 heeft gefunctioneerd.

De toenmalige Staatssecretaris van Justitie heeft in een brief van 22 juli 2009 aan de heer Lubbers van de Stichting voor Vluchteling-Studenten, het UAF,⁵ de toezegging gedaan dat in Nederland afgestudeerde vluchtelingen de mogelijkheid krijgen om tot 1 januari 2011 bij wijze van proef deel te nemen aan de regeling

¹ Het Modern Migratiebeleid is het resultaat van een herziening van het migratiebeleid, waarbij het sneller kunnen toelaten van migranten die Nederland nodig heeft één van de hoofddoelen is. Het wetsvoorstel voor de herziening van het migratiebeleid werd al door de Eerste en Tweede Kamer aangenomen, maar is nog niet in werking getreden.

² SER (2007).

³ ACVZ (2004).

⁴ Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008).

⁵ UAF staat voor Universitair Asiel Fonds, de voormalige naam van de stichting.

Hoogopgeleiden. Voor deze zogenaamde UAF-studenten gelden daarbij enkele versoepelde voorwaarden. In haar brief aan het UAF heeft de Staatssecretaris tevens toegezegd de ervaringen met de verlening van een verblijfsvergunning onder de regeling Hoogopgeleiden aan UAF-studenten, mee te zullen nemen in de evaluatie van de regeling. De onderhavige evaluatie geeft daarom tevens gehoor aan deze toezegging.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van deze evaluatie is vijfledig:

1. Beoordelen van de effectiviteit van de regeling.
2. In kaart brengen van eventuele ongewenste neveneffecten van de regeling.
3. Bezien of het puntensysteem van de regeling Hoogopgeleiden en die van de Zelfstandigenregeling samengevoegd kunnen worden, mogelijk uitmondend in één talentenregeling.
4. Nagaan wat de ervaringen zijn met de verlening van het zoekjaar Hoogopgeleiden aan UAF-studenten.
5. Een overzicht bieden van de argumenten vóór en de argumenten tegen de voortzetting dan wel beëindiging van de regeling.

1.3 Vraagstelling

Naar aanleiding van de hierboven beschreven doelstelling zijn de volgende vijf hoofdvragen geformuleerd:

1. In hoeverre is de regeling effectief in het bereiken van haar doel: het aantrekken voor buitenlands toptalent ten behoeve van de Nederlandse kenniseconomie?
2. Hebben zich ongewenste neveneffecten van de regeling voorgedaan?
3. Wat zijn de voor- en nadelen van het samenvoegen van de puntensystemen van de regeling Hoogopgeleiden en die van de Zelfstandigenregeling in een overkoepelende talentenregeling?
4. Wat zijn de ervaringen met de verlening van het zoekjaar Hoogopgeleiden aan UAF-studenten?
5. Wat zijn argumenten vóór en tegen voortzetting van de regeling?

1.4 Onderzoeksmethoden

Voor de evaluatie van de regeling Hoogopgeleiden is gebruikgemaakt van een viertal onderzoeksmethoden:

1. Deskresearch
Om inzicht te krijgen in de achtergrond en totstandkoming van de regeling zijn relevante Kamerstukken, onderzoeksrapporten, beleidsnotities en wet- en regelgeving bestudeerd.
2. Kwantitatief onderzoek
In het IND Informatiesysteem (INDIS) worden alle aanvragen tot verlening van een verblijfsvergunning, alle beslissingen op deze aanvragen en een aantal persoonlijke kenmerken van alle vreemdelingen die ooit een aanvraag hebben ingediend, geregistreerd. Door middel van bestudering van deze gegevens is inzicht verkregen in het aantal aanvragen en inwilligingen in het kader van de regeling en de persoonlijke kenmerken van de deelnemers.

3. Dossieronderzoek

Door middel van het bestuderen van een klein aantal dossiers van vreemdelingen die een aanvraag in het kader van de regeling hebben ingediend, is meer inzicht verkregen in het verloop van procedures en eventuele knelpunten daarbij.

4. Interviews met experts

Door middel van interviews met experts die op de een of andere manier betrokken zijn bij de regeling is inzicht verkregen in het functioneren van de regeling tot nu toe en in de verschillende standpunten die verschillende partijen ten aanzien de regeling innemen. Tevens is de experts gevraagd om suggesties te doen voor eventuele verbeteringen van de regeling. In het kader van dit onderzoek zijn experts van de volgende organisaties geïnterviewd: De Immigratie- en Naturalisatiedienst (Afdeling Uitvoeringsbeleid en Klantdirectie Regulier Economisch), het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Directie Migratiebeleid), het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Agentschap NL, de Nuffic, de Stichting voor Vluchteling-Studenten en de Technische Universiteit Delft. (bijlage 2 van dit rapport).

1.5

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk zal een kort overzicht worden geschetst van de inhoud en de uitvoering van de regeling en zal in kaart worden gebracht op welke wijze en door wie over de regeling richting de doelgroep wordt gecommuniceerd. De hierboven genoemde hoofdvragen zullen vervolgens elk in een apart hoofdstuk worden behandeld. In hoofdstuk zeven zullen de antwoorden op de hoofdvragen worden samengevat.

2 De regeling Hoogopgeleiden

2.1 De wet- en regelgeving in het kort

2.1.1 *De regeling Hoogopgeleiden*

In het kader van de regeling Hoogopgeleiden kunnen hoogopgeleide vreemdelingen een verblijfsvergunning van een jaar krijgen om tijdens dat jaar in Nederland op zoek te gaan naar werk als kennismigrant of een innovatief bedrijf te starten. Indien de vreemdeling er in slaagt binnen het zoekjaar een functie als kennismigrant te vinden of een innovatief bedrijf te starten, kan hij of zij een aanvraag indienen tot wijziging van de beperking van de verblijfsvergunning in respectievelijk 'kennismigrant' of 'arbeid als zelfstandige'.

Van belang hierbij is dat indien de vreemdeling de beperking van zijn verblijfsvergunning van 'zoekjaar hoogopgeleiden' wil wijzigen in 'kennismigrant', hiervoor niet het gebruikelijke looncriterium voor kennismigranten wordt gehanteerd, maar het looncriterium zoals dat geldt voor in Nederland afgestudeerden die gebruik hebben gemaakt van de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten. Dit looncriterium is aanzienlijk lager dan het looncriterium zoals dat geldt voor kennismigranten en is bovendien niet leeftijd-gerelateerd, in tegenstelling tot het looncriterium voor kennismigranten.

Als 'hoogopgeleid' wordt iedere vreemdeling aangemerkt die een opleiding heeft afgerond of is gepromoveerd aan één van de top-150 universiteiten van de ranglijsten zoals die in het Times Higher Education Supplement en door de Jiao Tong Shanghai University in 2007 zijn gepubliceerd of aan een Nederlandse instelling voor hoger onderwijs. Er is gekozen voor de twee genoemde ranglijsten omdat het algemeen bekende en toonaangevende lijsten zijn en ze elkaar goed aanvullen. De lijst van de Times is met name gebaseerd op de kwaliteit van onderwijs, terwijl de lijst van de Jiao Tong Shanghai University de nadruk legt op de kwaliteit van onderzoek. Vreemdelingen die in Nederland zijn afgestudeerd kunnen enkel aan de regeling Hoogopgeleiden deelnemen indien zij geen gebruik hebben gemaakt van de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten.

Om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning in het kader van de regeling Hoogopgeleiden dient een vreemdeling voorts minstens 35 punten te halen volgens een systeem dat punten toekent voor een aantal factoren op het gebied van opleiding, talenkennis, ervaring in Nederland en leeftijd. In de eerste paragraaf van hoofdstuk 5 worden de twee puntensystemen nader toegelicht.

Om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning in het kader van de regeling mogen zich voorts geen van de algemene weigeringsgronden voor een verblijfsvergunning regulier voordoen (zie Vc B1/4), met uitzondering van het middelenvereiste.

Voor vreemdelingen met een verblijfsvergunning op grond van de regeling Hoogopgeleiden geldt tijdens het zoekjaar de arbeidsmarktaantekening 'Arbeid uitsluitend toegestaan indien werkgever beschikt over TWV'. Een werkgever krijgt een TWV, of tewerkstellingsvergunning, als hij kan aantonen dat er voor de betreffende vacature geen arbeidsaanbod uit Nederland of de Europese Unie beschikbaar is. Deze voorwaarde in de regeling Hoogopgeleiden geldt dus uitdrukkelijk voor werkzaamheden die de vreemdeling eventueel tijdens zijn of haar

zoekjaar verricht en niet voor de werkgever waar de vreemdeling uiteindelijk als kennismigrant aan de slag zou gaan. De kans dat vreemdelingen die gebruikmaken van de regeling Hoogopgeleiden tijdens hun zoekjaar werkzaamheden willen verrichten, lijkt niet onaanzienlijk. Om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning in het kader van de regeling hoeven vreemdelingen immers niet te beschikken over voldoende duurzame middelen van bestaan, maar mogen ze tegelijkertijd geen beroep doen op de algemene middelen.

Vreemdelingen die een verblijfsvergunning hebben op grond van de regeling hebben het recht om tijdens het zoekjaar gezinsleden naar Nederland te halen in het kader van gezinshereniging. Hierbij gelden de gebruikelijke voorwaarden voor gezinshereniging, met inbegrip van het middelenvereiste.

Asielzoekers die onder begeleiding van de Stichting Vluchteling-Studenten (UAF) in Nederland zijn afgestudeerd (hierna te noemen: UAF-studenten) kunnen onder specifieke, over het algemeen versoepelde, voorwaarden deelnemen aan de regeling Hoogopgeleiden. Deze speciale voorwaarden worden besproken in hoofdstuk 6.

Om mogelijke excessieve gebruikmaking van de regeling Hoogopgeleiden te voorkomen, is ten slotte de mogelijkheid tot het instellen van een quotum in de regeling ingebouwd. Na besluitvorming door de Minister voor Immigratie en Asiel, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan dit quotum worden ingesteld.

2.1.2

Vergelijking met de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten

De regeling Hoogopgeleiden lijkt wat betreft doelgroep en doelstelling op het eerste gezicht sterk op de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten. Die regeling werd in 2004 ingesteld om in Nederland opgeleide vreemdelingen voor de Nederlandse arbeidsmarkt te behouden. Er zijn echter fundamentele verschillen. Nu in dit rapport de effectiviteit en daarmee de toegevoegde waarde van de regeling Hoogopgeleiden wordt geëvalueerd, is het nuttig om de verschillen tussen beide regelingen op een rijtje te zetten:

- Voor deelname aan de regeling Hoogopgeleiden komen vreemdelingen in aanmerking die in Nederland óf aan één van de geselecteerde buitenlandse universiteiten zijn afgestudeerd of gepromoveerd, terwijl voor de de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten alleen in Nederland afgestudeerde vreemdelingen in aanmerking komen.
- Een vreemdeling kan tot drie jaar na afstuderen gebruikmaken van de regeling Hoogopgeleiden, terwijl voor de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten een termijn geldt van één jaar.
- Om in aanmerking te komen voor deelname aan de regeling Hoogopgeleiden moet de vreemdeling een schriftelijke diplomawaardering van Nuffic overleggen. Om deel te nemen aan de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten volstaat een door de hoger onderwijsinstelling gewaarmerkte kopie van het diploma.
- Vreemdelingen met een verblijfsvergunning onder de regeling Hoogopgeleiden kunnen, zoals reeds besproken, tijdens hun zoekjaar alleen werken voor werkgevers met een TWV. Vreemdelingen die deelnemen aan de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten zijn daarentegen vrij op de arbeidsmarkt en hun eventuele werkgevers hebben geen TWV nodig. Dit geldt ook voor hun in het kader van gezinshereniging toegelaten gezinsleden.

- Ook gepromoveerden komen in aanmerking voor deelname aan de regeling Hoogopgeleiden, terwijl zij niet kunnen deelnemen aan de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten.
- Vreemdelingen met een Bachelors-graad komen niet in aanmerking voor deelname aan de regeling Hoogopgeleiden terwijl zij wel kunnen deelnemen aan de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten.
- De regeling Hoogopgeleiden hanteert een puntensysteem en dit geldt niet voor de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten.

2.2 De uitvoering

De regeling Hoogopgeleiden trad in werking op 1 januari 2009. Vanaf die datum konden aanvragen voor een verblijfsvergunning in het kader van de regeling worden ingediend. Vreemdelingen die geen verblijfsvergunning op andere gronden hebben en een aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning in het kader van de regeling Hoogopgeleiden willen indienen, moeten in principe bij de Nederlandse vertegenwoordiging in hun land van herkomst een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) aanvragen. Met deze MVV kunnen ze Nederland inreizen om hier een aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning in te dienen. Na inreis en inschrijving in de GBA kan een afspraak worden gemaakt voor het indienen van een aanvraag bij het dichtstbijzijnde IND-loket. Bij de aanvraag moet onder andere een diplomawaardering door de Nuffic worden overgelegd. De wettelijke beslistermijn op een aanvraag is zes maanden.

Aanvragen in het kader van de regeling Hoogopgeleiden worden ter behandeling doorgestuurd naar de unit Regulier Economisch 4RC in Den Bosch. Om beter zicht te kunnen houden op het functioneren van de regeling is afgesproken dat deze unit alle aanvragen in het kader van de regeling behandelt.

Aanvragen van UAF-studenten voor deelname aan de regeling Hoogopgeleiden worden altijd door tussenkomst van het UAF ingediend door middel van een speciaal hiervoor opgesteld aanvraagformulier. Omdat het UAF heeft toegezegd tijdens het zoekjaar financieel garant te blijven staan voor haar studenten, tekent de stichting bij het indienen van een aanvraag ook de UAF-garantverklaring.

De Klantdirectie Regulier Economisch (KDRE) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is tevreden over de uitvoeringsvriendelijkheid van de regeling. De toets aan de hand van een puntensysteem maakt het beoordelen van aanvragen eenvoudig. Het puntensysteem wordt ervaren als overzichtelijk en transparant. Wel loopt de beoordeling van aanvragen soms enige vertraging op doordat zowel vreemdelingen als loketmedewerkers en de ondersteuning de beide zoekjaar-regelingen regelmatig met elkaar blijken te verwarren. Hierdoor moet soms contact worden opgenomen met de vreemdeling om te vragen welke regeling hij of zij bedoelde en moeten aanvragen opnieuw worden opgevoerd in INDIS.

2.3 Communicatie over de regeling

Omdat het doel van de regeling het aantrekken van buitenlands toptalent is, is het van belang dat de regeling bij de doelgroep bekend is. Informatie over de regeling is ten eerste te vinden op de website van de IND in de Klantdienstwijzer. Opvallend is dat de informatie over de regeling in de Nederlandse versie van de Klantdienstwijzer veel uitgebreider is dan in de Engelse versie, terwijl kan worden aangenomen dat de doelgroep veelal in het Engels communiceert. Zo ontbreekt in de Engelse versie uitleg over de aanvraagprocedure en over het verschil tussen beide zoekjaar-regelingen.

De Nuffic heeft informatie over de regeling geplaatst op haar website StudyInHolland. Op deze website wordt ook het verschil uitgelegd tussen de regeling Hoogopgeleiden en de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten. De Nuffic verspreidt daarnaast informatie over de regeling onder Human Resources- en International Office-medewerkers van Nederlandse universiteiten en heeft haar kantoren in het buitenland (de zogenaamde NESO's (Netherlands Education Support Offices)) geïnformeerd over het bestaan van de regeling. Deze NESO's bevinden zich in tien belangrijke opkomende economieën en daarmee in enkele belangrijke herkomstlanden van hoogopgeleide, niet Europese, vreemdelingen. Desgevraagd geeft de Nuffic aan dat de NESO's niet actief informatie verspreiden over de regeling, maar dat ze regelmatig vragen krijgen over mogelijkheden tot het verlengen van verblijf na studie in Nederland. In dat geval informeren ze deze vreemdelingen over de regeling.

Daarnaast informeert de Nuffic Nederlandse universiteiten en haar andere netwerkpartners in Nederland actief over de regeling. Dit gebeurt zowel schriftelijk als tijdens het jaarcongres van de Nuffic. De Nuffic is van mening dat Nederlandse universiteiten en hogescholen bij uitstek instellingen zijn om informatie over de regeling onder de doelgroep te verspreiden, maar heeft de indruk dat de universiteiten zelf dit veelal niet als hun taak zien. Een uitzondering hierop vormen de Saxxion Hogescholen, die het bestaan van de regeling als promotietool gebruiken om buitenlandse studenten te trekken.

De Nuffic heeft ook op de website van het Holland Alumni Netwerk informatie over de regeling geplaatst. Gezien het feit dat vreemdelingen tot drie jaar na afstuderen kunnen deelnemen aan de regeling Hoogopgeleiden, lijkt met name het Holland Alumni Netwerk een nuttig orgaan om informatie over de regeling te verspreiden. De Nuffic geeft ten slotte aan dat bij haar informatiecentrum regelmatig vragen binnenkomen over de regeling Hoogopgeleiden.

Het Ministerie van EL&I geeft aan dat het zijn posten in het buitenland over de regeling heeft geïnstrueerd. Deze posten hebben echter in meerderheid aangegeven weinig aan actieve informatieverspreiding te kunnen doen omdat de universiteiten in de landen waar ze zich bevinden veelal niet op de voor de regeling gebruikte lijsten van universiteiten voorkomen.

Het Ministerie van EL&I verwacht dat de nieuwe interdisciplinaire teams die het Ministerie heeft opgericht om negen voor de Nederlandse economie cruciaal geachte sectoren te versterken (de zogenaamde 'topsectoren') een goede spreekbuis voor informatie over de regeling zouden kunnen zijn. Dit vanuit de gedachte dat potentiële werkgevers van kennismigranten de meest voor de hand liggende verspreiders van informatie over de regeling zijn en ook het meeste belang hebben bij een grote bekendheid van de regeling.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) geeft tenslotte aan dat ze de regeling daar waar mogelijk onder de aandacht brengt van nationale en internationale gesprekspartners.

Verskillende experts, met name de Nuffic, wijzen er op dat bij vreemdelingen in de doelgroep vaak verwarring lijkt te bestaan over de twee verschillende zoekjaar-regelingen. Het informatiecentrum van de Nuffic krijgt regelmatig vragen van die strekking en ook HR-medewerkers op universiteiten, die studenten moeten adviseren over de regeling, blijken niet altijd op de hoogte te zijn van de verschillen. Het hierboven beschreven knelpunt bij de uitvoering van de regeling lijkt deze

indruk te bevestigen. Enkele experts pleiten dan ook voor een betere informatievoorziening vanuit de IND over de verschillen tussen beide regelingen. De hierboven beschreven gebrekkige informatievoorziening over beide regelingen op de Engelse versie van de Klantdienstwijzer lijkt in dit kader een eerste voor de hand liggend verbeterpunt.

2.4

Conclusie

In dit hoofdstuk is een kort overzicht geschetst van de wet- en regelgeving zoals die geldt onder de regeling Hoogopgeleiden. Vervolgens is kort ingegaan op de uitvoering van de regeling en de eventuele knelpunten die zich daarbij voordoen. Het enige door de KDRE ervaren knelpunt is de verwarring die lijkt te bestaan onder vreemdelingen, loketmedewerkers en medewerkers van de ondersteuning over de verschillen tussen beide zoekjaar-regelingen. Hierdoor wordt soms de verkeerde aanvraag ingediend. Ten slotte is kort uiteengezet op welke manieren en door wie informatie over de regeling wordt verspreid. Gebleken is dat de IND, de Nuffic, EL&I en SZW actief informatie over de regeling verspreiden. Volgens met name de Nuffic heerst bij de doelgroep veel verwarring over de twee zoekjaar-regelingen en zou de IND in zijn communicatie het verschil tussen beide regelingen duidelijker naar voren moeten brengen.

3 De effectiviteit van de regeling Hoogopgeleiden

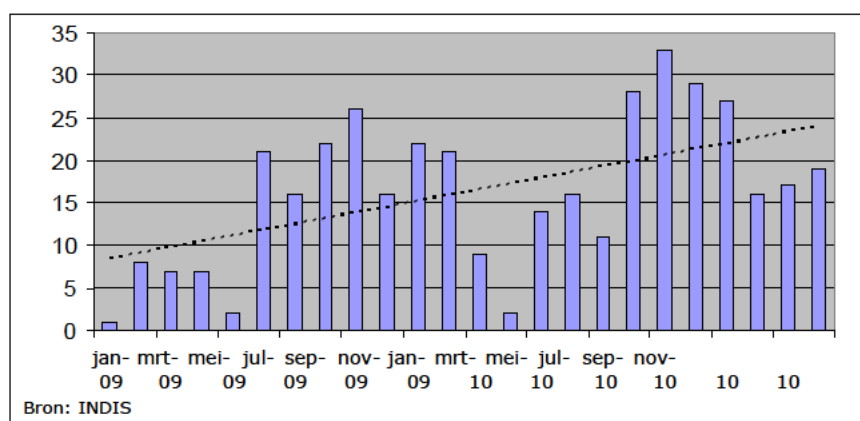
In dit hoofdstuk zal de vraag beantwoord worden of de regeling Hoogopgeleiden een effectief middel is om buitenlands toptalent aan te trekken ten behoeve van de Nederlandse kenniseconomie. Hiertoe zal allereerst een kwantitatief beeld worden geschetst van het aantal aanvragen tot verlening van een verblijfsvergunning in het kader van de regeling en het aantal verleende verblijfsvergunningen tussen 1 januari 2009 en 31 december 2010. Ook zal een beeld worden geschetst van het profiel van de vreemdelingen die in deze periode deelnamen aan de regeling. Daarna zal worden bekeken hoeveel deelnemers aan de regeling binnen het zoekjaar werk vonden als kennismigrant of zelfstandig ondernemer en wat het profiel is van deze 'succesvolle' deelnemers. Ten slotte zal worden gezien of de regeling als effectief gekwalificeerd kan worden, zowel op grond van de cijfers als naar de mening van de experts.

3.1 Aantal aanvragen en inwilligingen

3.1.1 Aanvragen

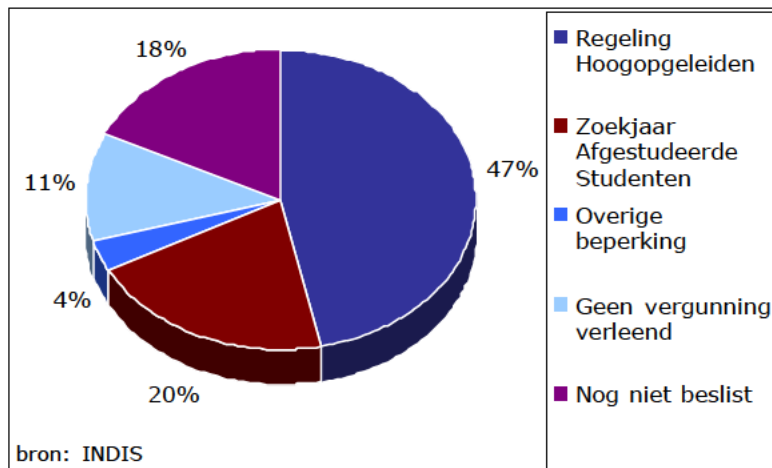
Tussen 1 januari 2009 en 31 december 2010 dienden 392 vreemdelingen een aanvraag in tot verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in het kader van de regeling. In figuur 1 is het aantal aanvragen per maand weergegeven. Uit deze tabel blijkt duidelijk dat er sprake is van een piek in het aantal aanvragen gedurende de zomermaanden. In de tweede plaats is duidelijk te zien dat het aantal aanvragen in de loop van de onderzochte periode is toegenomen. Zo werden in 2010 72% meer aanvragen ingediend dan in 2009. De piek in de zomermaanden is waarschijnlijk te verklaren door het samenvallen met het einde van het studiejaar.

Figuur 1. Aantal aanvragen tot verlening van een verblijfsvergunning in het kader van de regeling, januari 2009 – december 2010.



In figuur 2 is het resultaat weergegeven van de 392 ingediende aanvragen op peildatum 1 januari 2011. Dat wil zeggen dat de aanvragen uit de periode 1 januari 2009 - 31 december 2010 die ná 1 januari 2011 zijn ingewilligd of afgewezen in figuur 2 vallen onder 'nog niet beslist'.

Figuur 2. Beslissingen op 392 aanvragen tot verlening van een verblijfsvergunning in het kader van de regeling op peildatum 1 januari 2011.



Zoals blijkt uit figuur 2 heeft een relatief groot deel van de vreemdelingen die een aanvraag in het kader van de regeling Hoogopgeleiden hadden ingediend, uiteindelijk een verblijfsvergunning in het kader van de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten gekregen (20%). Zoals eerder besproken, komt het relatief vaak voor dat vreemdelingen een aanvraag voor het 'verkeerde' zoekjaar indienen of dat een aanvraag onder het 'verkeerde' zoekjaar wordt opgevoerd. Ook gebeurt het dat uit overleg tussen de beslismedewerker en de vreemdeling blijkt dat de vreemdeling meer baat heeft bij de andere dan de aangevraagde zoekjaar-regeling.

3.1.2 Afgegeven verblijfsvergunningen

Tussen 1 januari 2009 en 31 december 2010 werden 198 verblijfsvergunningen met de beperking 'zoekjaar hoogopgeleiden' verleend. Van deze 198 vreemdelingen hadden 183 ook een vergunning op deze grond aangevraagd. De overige 15 verleende verblijfsvergunningen in het kader van de regeling werden verleend aan vreemdelingen die in eerste instantie een verblijfsvergunning onder een andere beperking hadden aangevraagd. In 2010 werden 54% meer verblijfsvergunningen in het kader van de regeling verleend dan in 2009.

Het eerder genoemde aantal aanvragen (392) en het aantal inwillingen (198) is niet één op één vergelijkbaar, omdat op een aantal van de 392 aanvragen op de peildatum 1 januari 2011 nog niet was beslist.

Ter vergelijking is het interessant om te zien hoeveel vreemdelingen in dezelfde periode een verblijfsvergunning op grond van het Zoekjaar Afgestudeerde Studenten aanvroegen en kregen. Tussen 1 januari 2009 en 31 december 2010 dienden 3.076 vreemdelingen een aanvraag in voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in het kader van de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten. In dezelfde periode werden 3.029 verblijfsvergunningen in het kader van deze regeling verleend.

3.2 Het profiel van de deelnemers

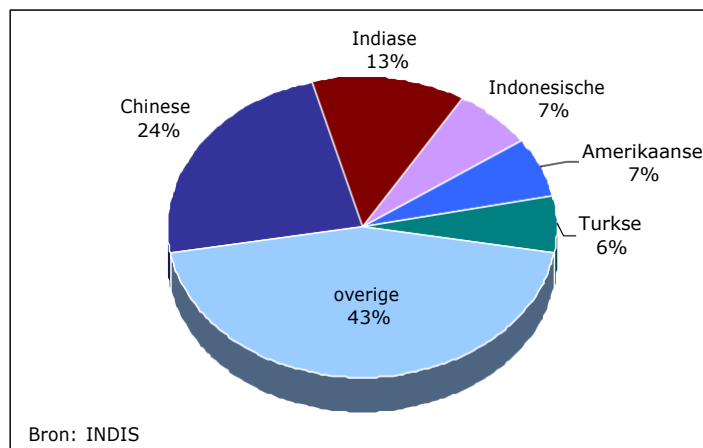
Van de 198 vreemdelingen die tussen 1 januari 2009 en 31 december 2010 een verblijfsvergunning op grond van de regeling kregen, was 55% man en 45% vrouw.

De gemiddelde leeftijd van deze groep was afgerond 29 jaar. De jongste deelnemer was 22 en de oudste 43 jaar oud.

De indruk bestaat voorts dat onder de deelnemers aan de regeling relatief veel in Nederland gepromoveerde vreemdelingen zijn.

Bijna een kwart van de vreemdelingen die een verblijfsvergunning op grond van de regeling kregen, had de Chinese nationaliteit (24%). De op één-na meest voorkomende nationaliteit onder vreemdelingen die deelnamen aan de regeling was de Indiase (13%). De Indonesische en de Amerikaanse nationaliteit stonden op een gedeelde derde plaats (elk 7%).

Figuur 3. Afgegeven verblijfsvergunningen in het kader van de regeling naar nationaliteit van vreemdeling, 2009-2010.



Van de 198 verblijfsvergunningen die in de onderzochte periode in het kader van de regeling werden verleend, betroffen 133 een inwilliging van een aanvraag tot wijziging van de beperking van een bestaande verblijfsvergunning. 65 Betroffen een inwilliging van een nieuwe aanvraag tot verleningen van een verblijfsvergunning. Dit betekent dat 67% van de vreemdelingen die een verblijfsvergunning in het kader van de regeling kregen, op het moment van aanvraag al een verblijfsvergunning in Nederland had⁶. Op basis van dit gegeven kan geconcludeerd worden dat hooguit 65 vreemdelingen die op het moment van aanvraag niet (rechtmatig) in Nederland verbleven, dankzij het bestaan van de regeling naar Nederland zijn gekomen. Dit betekent overigens niet dat al deze 65 vreemdelingen op het moment van aanvraag geen enkele band met Nederland hadden. Uit kleinschalig dossieronderzoek is gebleken dat in een ieder geval een deel van deze 65 vreemdelingen eerder in Nederland had gestudeerd, na studie naar het land van herkomst was teruggekeerd en vanuit het land van herkomst een verblijfsvergunning in het kader van de regeling heeft aangevraagd. Het aantal vreemdelingen dat door het bestaan van de regeling voor het eerst in zijn of haar leven verblijf in Nederland heeft gekregen, is tot 1 januari 2011 dus lager dan 65.

⁶ In het kader van deze evaluatie is niet in kaart gebracht welk type verblijfsvergunning deelnemers aan de regeling Hoogopgeleiden op het moment van aanvraag eventueel al hadden, maar uit beperkt dossieronderzoek blijkt dat aanvragen in het kader van de regeling onder andere worden ingediend door vreemdelingen die op dat moment in het bezit zijn van een verblijfsvergunning met als beperking: 'zoeken/verrichten arbeid', 'studie' of 'verblijf als kennismigrant'.

Ook op dit punt is het interessant om de gevonden gegevens te vergelijken met de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten.

Van de 3.029 vreemdelingen die tussen 1 januari 2009 en 31 december 2010 een verblijfsvergunning op grond van de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten kregen, was 48% man en 52% vrouw. De gemiddelde leeftijd van deze groep was afgerond 27 jaar. De jongste deelnemer was 20 en de oudste 52 jaar oud. Een derde van de vreemdelingen die een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd met als beperking 'verblijf gedurende zoekjaar afgestudeerde' kreeg, had de Chinese nationaliteit (34%). Op de tweede plaats stonden vreemdelingen met de Indonesische nationaliteit, die 9% van het totaal uitmaakten. De Amerikaanse en de Indiase nationaliteit stonden op een gedeelde derde plaats (elk 4% van het totaal).

Hieruit volgt dat de regeling Hoogopgeleiden in vergelijking met de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten relatief iets meer mannen, vreemdelingen van een iets hogere leeftijd en meer Indiërs aantrekt. Daarnaast is de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten blijkens de cijfers vele malen populairder dan de regeling Hoogopgeleiden.

3.3 **Aanvragen tot wijziging beperking**

Vreemdelingen die deelnemen aan de regeling Hoogopgeleiden hebben één jaar de tijd om werk te vinden als kennismigrant of een zelfstandig bedrijf te beginnen. Als dit lukt, kunnen ze de beperking van hun verblijfsvergunning wijzigen van 'zoekjaar hoogopgeleide' naar 'verblijf als kennismigrant' of 'arbeid als zelfstandige'. Ook staat het deelnemers aan de regeling, net als iedere andere vreemdeling, vrij om een verblijfsvergunning onder een andere beperking aan te vragen. In deze paragraaf wordt in kaart gebracht hoeveel deelnemers aan de regeling een wijziging van de beperking van hun verblijfsvergunning aanvroegen en wat het resultaat van deze aanvragen was. Daarbij is 1 januari 2011 als peildatum gehanteerd. Dit betekent dat het zoekjaar van vreemdelingen die tussen 1 januari 2009 en 31 december 2009 een verblijfsvergunning in het kader van de regeling kregen op de peildatum met zekerheid voorbij was, terwijl het zoekjaar van vreemdelingen die tussen 1 januari 2010 en 31 december 2010 een verblijfsvergunning kregen hoogstwaarschijnlijk nog niet voorbij was. Om uitspraken te kunnen doen over het aantal deelnemers dat werk heeft gevonden als kennismigrant of zelfstandig ondernemer moet daarom onderscheid worden gemaakt tussen deelnemers uit 2009 en deelnemers uit 2010. Zoals hierboven is aangegeven kregen in 2009 78 en in 2010 120 vreemdelingen een verblijfsvergunning in het kader van de regeling.

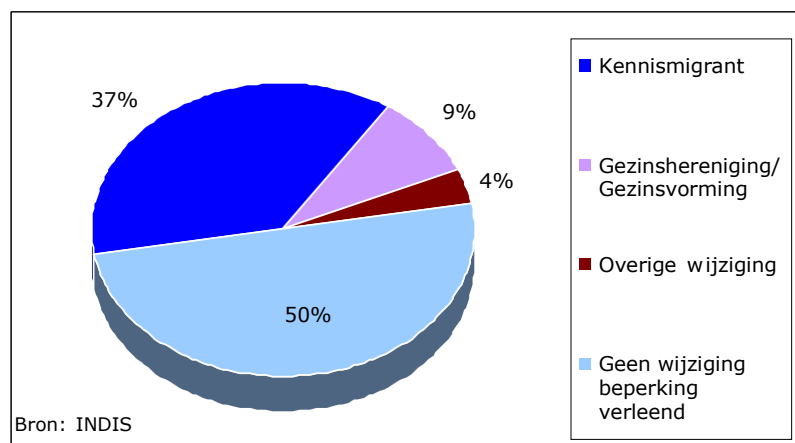
3.3.1 *Deelnemers uit 2009*

Van de 78 vreemdelingen aan wie tussen 1 januari 2009 en 31 december 2009 een verblijfsvergunning in het kader van de regeling werd verleend, hadden op 1 januari 2011 47 vreemdelingen een aanvraag tot wijziging van hun beperking ingediend (60% van het totaal aantal deelnemers aan het zoekjaar in 2009). Van hen vroegen 29 een wijziging beperking naar 'verblijf als kennismigrant' aan (37%) en 3 vreemdelingen een wijziging naar 'verblijf als zelfstandige' (4%). De overige 15 deelnemers aan de regeling die een wijziging beperking aanvroegen, vroegen in meerderheid een beperking in het kader van gezinsmigratie aan (12 vreemdelingen, 15% van het totaal).

De 29 aanvragen om een wijziging van de beperking in 'verblijf als kennismigrant' werden allemaal ingewilligd. Van de 3 aanvragen tot wijziging van de beperking naar 'verblijf als zelfstandige' werd tot op de peildatum 1 januari 2011 geen enkele

aanvraag ingewilligd.⁷ Hieruit volgt dat 29 vreemdelingen of 37% van de deelnemers binnen een jaar werk vond in de categorie waar de regeling voor bedoeld is. Van de 15 aanvragen om een wijziging beperking anders dan 'verblijf als zelfstandige' of 'verblijf als kennismigrant' werden er 10 ingewilligd. In totaal hebben daarmee 39 vreemdelingen, oftewel 50% van het totaal, de beperking van hun verblijfsvergunning binnen het zoekjaar succesvol gewijzigd.

Figuur 4. Deelnemers aan de regeling in 2009 naar ingewilligde wijziging beperking.



3.3.2

Deelnemers uit 2010

Van de 120 vreemdelingen aan wie tussen 1 januari 2010 en 31 december 2010 een verblijfsvergunning in het kader van de regeling was verleend, hadden op 1 januari 2011 24 vreemdelingen een aanvraag tot wijziging beperking ingediend (20%). 18 Van hen vroegen een wijziging beperking naar 'verblijf als kennismigrant' aan (15% van het totaal aantal deelnemers aan het zoekjaar in 2010) en geen enkele vreemdeling een wijziging naar 'verblijf als zelfstandige'. De overige 6 deelnemers aan de regeling die een wijziging beperking aanvroegen, vroegen vooral een beperking in het kader van gezinsmigratie aan (5 vreemdelingen, 5% van het totaal).

Van de 18 aanvragen om een wijziging van de beperking in 'verblijf als kennismigrant' waren er 17 ingewilligd op de peildatum 1 januari 2011.⁸ Hieruit volgt dat 14% van de deelnemers uit 2010 op de peildatum werk had gevonden in de categorie waar de regeling voor bedoeld is.

Voor bijna geen enkele vreemdeling die tussen 1 januari 2010 en 31 december 2010 zijn of haar vergunning in het kader van de regeling kreeg, was op 1 januari 2011 het zoekjaar voorbij. De in deze sub paragraaf genoemde percentages zijn daarom niet te vergelijken met de hierboven genoemde percentages van de groep die in 2009 een vergunning in het kader van de regeling kreeg. Wel kan voor de volledigheid een vergelijking worden gemaakt met de situatie van de '2009-groep' op 1 januari 2010, hetzelfde ijkpunt als 1 januari 2011 voor de '2010-groep'. Op 1 januari 2010 hadden 9 vreemdelingen met een verblijfsvergunning onder het zoekjaar een wijziging beperking ingediend met als gevraagd nieuw verblijfsdoel 'verblijf als kennismigrant'. Dit komt neer op 12% van het totaal. Dit percentage is

⁷ Eén van deze aanvragen werd na 1 januari 2011 alsnog ingewilligd.

⁸ De achttiende aanvraag ter wijziging van de beperking in 'verblijf als kennismigrant' werd in 2011 alsnog ingewilligd.

vergelijkbaar met de 15% gemeten op 1 januari 2011 bij de groep zoekjaar-deelnemers uit 2010. Op grond van deze gegevens kan dus niet geconcludeerd worden dat het percentage deelnemers dat erin slaagt om binnen een jaar werk te vinden als kennismigrant of zelfstandig ondernemer in 2010 significant is toegenomen.

Tabel 1. Aantal aanvragen tot wijziging beperking tijdens zoekjaar Hoogopgeleiden

Omschrijving	2009 ¹	%	2010 ²	%	Totaal
(nog) geen wijziging beperking aangevraagd	31	40%	96	80%	127
wijziging beperking aangevraagd	47	60%	24	20%	71
~ waarvan voor verblijf als kennismigrant	29	37%	18	15%	47
~ waarvan voor verblijf als zelfstandige	3	4%	0	0%	3
~ waarvan voor gezinsmigratie	12	15%	5	4%	17
~ waarvan voor overige verblijfsdoelen	3	4%	1	1%	4
Totaal verleende verblijfsvergunningen onder regeling	78		120		198

¹ zoekjaar is afgerond op peildatum

² zoekjaar kan nog lopen op peildatum

Bron: INDIS, peildatum 1 januari 2011

Van alle deelnemers aan de regeling die op 1 januari 2011 werk hadden gevonden als kennismigrant (44 vreemdelingen), heeft 20% de Chinese nationaliteit, 14% de Indiase en 9% de Servische. Dit betekent dat Chinese vreemdelingen die deelnemen aan de regeling tot nu toe gemiddeld iets minder succesvol zijn in het vinden van werk als kennismigrant dan Indiase en vooral Servische vreemdelingen. Immers, van de 198 vreemdelingen die een verblijfsvergunning kregen onder de regeling had 24% de Chinese en 13% de Indiase nationaliteit, terwijl maar 5% de Servische nationaliteit had. Een andere enigszins in het oog springende groep zijn de deelnemers aan de regeling met de Indonesische nationaliteit. Zij maakten 7% uit van de 198 vreemdelingen die een verblijfsvergunning onder de regeling kregen, maar slechts 2% van de groep die uiteindelijk werk vond als kennismigrant. Overigens betreft het hier conclusies op basis van een kleine populatie, zodat een voorbehoud op zijn plaats is.

3.4 De effectiviteit van de regeling

3.4.1 Effectiviteit op grond van de cijfers

Om te kunnen concluderen hoe effectief de regeling tot nu toe is geweest, zal eerst moeten worden vastgesteld wat precies de doelstelling van de regeling was en wanneer gesproken kan worden van een succes. Bij de implementatie van de regeling was de ambitie geformuleerd om 500 hoogopgeleide vreemdelingen onder de regeling toe te laten. Gezien deze ambitie zou de regeling volledig effectief zijn als in de twee jaar 500 vreemdelingen onder de regeling zouden zijn toegelaten. Aangenomen mag worden dat, om de regeling als effectief te betitelen, het voorts van belang is dat een zo groot mogelijk percentage van de deelnemers tijdens het zoekjaar werk vindt als kennismigrant zodat de binnengehaalde kennis daadwerkelijk wordt ingezet voor de Nederlandse kenniseconomie.

Daarnaast geven verschillende experts aan dat zij het interessant vinden om te weten hoeveel van de deelnemers aan de regeling dankzij de regeling voor het eerst naar Nederland zijn gekomen. Dit cijfer kan een indruk geven in hoeverre het enkele bestaan van de regeling Nederland aantrekkelijker maakt als vestigingsland voor hoogopgeleide migranten. Anderzijds geven de meeste experts aan dat de regeling ook al effectief is als ze er aan bijdraagt dat nog meer in Nederland afgestudeerde

én gepromoveerde vreemdelingen voor de Nederlandse kenniseconomie behouden blijven.

Zoals hierboven al is besproken, hebben in 2009 en 2010 in totaal een kleine 400 vreemdelingen een aanvraag voor een verblijfsvergunning onder de regeling aangevraagd en hebben een kleine 200 vreemdelingen een verblijfsvergunning in het kader van de regeling gekregen. Dit aantal ligt onder het geambieerde aantal van 500 vreemdelingen. Vervolgens is gebleken dat van de vreemdelingen die in 2009 een verblijfsvergunning in het kader van de regeling kregen en van wie zoekjaar op 1 januari 2011 dus met zekerheid voorbij was, 37% werk heeft gevonden in een onder de regeling bedoelde categorie. Als andere beperkingen dan 'verblijf als kennismigrant' en 'verblijf als zelfstandige' worden meegerekend, heeft in totaal 50% van de deelnemers aan de regeling in 2009 de verblijfsvergunning binnen een jaar succesvol gewijzigd in een verblijfsvergunning op een andere grond. Daarmee is de helft van deelnemers, in ieder geval in potentie, toegevoegd aan de Nederlandse arbeidsmarkt. Ook de percentages van 37% en 50% liggen onder de theoretisch optimale 100%. Ten slotte is het aantal door de regeling aangetrokken vreemdelingen dat niet eerder een verblijfsvergunning in Nederland had (minder dan 65 in twee jaar) laag. Hierdoor wordt niet de indruk gewekt dat het enkele bestaan van de regeling Nederland tot nu toe veel aantrekkelijker heeft gemaakt als vestigingsland voor hoogopgeleide vreemdelingen.

Enkel op grond van de cijfers wordt dan ook geconcludeerd dat de regeling in de eerste twee jaar van functioneren niet zo effectief als geambieerd is gebleken in het bereiken van haar doelstelling.

Om te achterhalen wat de reden(en) zijn voor het feit dat ruim de helft van de deelnemers aan de regeling er niet in slaagt werk te vinden als kennismigrant of zelfstandig ondernemer, zouden individuele interviews met vreemdelingen nodig zijn, hetgeen de middelen van deze evaluatie te boven gaat. Wel kunnen de mogelijke oorzaken van het feit dat minder dan de helft van het geambieerde aantal hoogopgeleide vreemdelingen in het kader van de regeling is toegelaten, in kaart worden gebracht.

3.4.2 *Verklaring van de cijfers*

Uit gesprekken met de genoemde experts komt in de eerste plaats naar voren dat het logisch is dat een nieuwe regeling gedurende de eerste twee jaar relatief weinig belangstelling trekt onder de doelgroep, al was het maar vanwege een gebrek aan bekendheid. Verschillende experts onderstrepen daarnaast het belang van goede informatievoorziening en zelfs promotie van de regeling. Bijna alle experts zijn van mening dat er op dit punt meer zou kunnen worden gedaan dan dat tot nu toe is gebeurd. Eén expert is zelfs van mening dat verwarring bij de doelgroep over de twee zoekjaar-regelingen één van de oorzaken is van het geringe aantal aanvragen tot nu toe.

Het feit dat in 2010 72% meer aanvragen in het kader van de regeling werden ingediend dan in 2009, zou het belang van bekendheid van de regeling kunnen bevestigen. Het is immers aannemelijk dat de regeling, bijvoorbeeld door mond-tot-mond reclame, met de tijd meer bekendheid is gaan genieten, ook al is de informatievoorziening door bijvoorbeeld de IND, de Nuffic en het Agentschap NL niet veranderd. Bij de invoering van de op een vergelijkbare doelgroep gerichte Kennismigrantenregeling eind 2004 was sprake van hetzelfde fenomeen. Zo werden in het eerste jaar van functioneren van die regeling 1.613 vreemdelingen

toegelaten, terwijl dit aantal in het tweede jaar steeg naar 3.592, en in het derde jaar naar 5.177.⁹

In verband hiermee geven verschillende experts aan dat het moment van evalueren, twee jaar na de inwerkingtreding van de regeling, niet ideaal is om een representatief beeld te geven van het functioneren van de regeling. Meerdere experts spreken de hoop uit dat regeling over twee jaar nogmaals geëvalueerd wordt.

Een tweede verklaring voor de minder dan gewenste belangstelling voor de regeling die door alle experts op één na wordt genoemd, is het TWV-vereiste. Het feit dat vreemdelingen gedurende een onbekende periode in hun onderhoud moeten kunnen voorzien en tijdens deze periode enkel onder strikte voorwaarden waar ze zelf geen invloed op hebben, kunnen werken, wordt alom gezien als een belangrijke barrière om deel te nemen aan de regeling. Vanuit de KDRE wordt aangegeven dat vreemdelingen regelmatig aangeven dat het TWV-vereiste het voor hen moeilijk of onmogelijk maakt om aan de regeling deel te nemen. Ook andere experts stellen dat het niet realistisch is om juist van deze groep vreemdelingen, die kort geleden zijn afgestudeerd aan vaak dure universiteiten, te verwachten dat ze voldoende spaargeld hebben of een lening aangaan om zonder te werken een jaar in hun onderhoud te kunnen voorzien. Dit geldt met name voor vreemdelingen die nog geen enkel concreet uitzicht hebben op een baan. Verschillende experts stellen daarom dat het TWV-vereiste met name een barrière lijkt te zijn voor vreemdelingen die in het buitenland gestudeerd hebben en nog geen of weinig binding met Nederland hebben. Voor hen is het vinden van werk in Nederland logischerwijs moeilijker en het financiële risico van het aangaan van een zoekjaar dus groter. Vreemdelingen die in Nederland gestudeerd hebben of eerder op een andere grond verblijf hebben gehad in Nederland beschikken vaak al over een netwerk in Nederland, waardoor de kans groter is dat ze binnen afzienbare tijd werk vinden. Ook kunnen vreemdelingen die Nederland al kennen hun eigen kansen op een baan waarschijnlijk beter inschatten en zijn daardoor wellicht vaker bereid het financiële risico te nemen.

Een tweede reden waarom het TWV-vereiste een barrière kan zijn om deel te nemen aan de regeling is volgens enkele experts dat het hierdoor ook niet mogelijk is om tijdens het zoekjaar stage te lopen of op detachingsbasis aan het werk te gaan. Juist in het huidige economische klimaat zijn werkgevers minder geneigd nieuwe werknemers direct vast aan te nemen en zouden stages en detacheringen behulpzaam kunnen zijn. Dit gegeven zou met name een rol kunnen spelen bij vreemdelingen die al een werkgever in Nederland op het oog hebben die hen eerst op detachingsbasis zou willen aanstellen. Deze vreemdelingen zouden dan vanwege het TWV-vereiste niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning in het kader van de regeling Hoogopgeleiden, terwijl ze evenmin in aanmerking komen voor een vergunning als kennismigrant.

Alle geïnterviewde organisaties op één na, geven gezien het bovenstaande aan voorstander te zijn van het afschaffen van het TWV-vereiste voor deelnemers aan de regeling Hoogopgeleiden. De potentiële risico's van afschaffing - een aanzuigende werking en verdringing op de arbeidsmarkt - wordt door de experts niet als reëel gezien, nu het gaat om hoogopgeleide, ambitieuze vreemdelingen die van topuniversiteiten komen. De gedachte is dat deze groep vreemdelingen voorziet in

⁹ IND (2008), Monitor Kennismigrantenregeling, 16.

een reële behoefte op de Nederlandse arbeidsmarkt en dat per definitie geen sprake kan zijn van verdringing als er een tekort is aan dit soort arbeidskrachten. De kans dat deelnemers aan het zoekjaar uiteindelijk werk gaan doen onder hun niveau en zo potentieel Nederlands of Europees aanbod verdringen, wordt door de experts als zeer laag ingeschat, omdat dit type migrant in de regel betere opties heeft en niet voor Nederland hoeft te kiezen.

Eén geïnterviewde organisatie neemt, zoals gezegd, een ander standpunt in over dit onderwerp. Deze organisatie heeft bij de totstandkoming van de regeling als enige aangedrongen op het opnemen van het TWV-vereiste, omdat het van mening was dat van de regeling zonder dit voorbehoud een aanzuigende werking uit zou kunnen gaan. De experts van deze organisatie stellen ten eerste dat niet duidelijk is hoe gemakkelijk het is om diploma's van bepaalde buitenlandse universiteiten te vervalsen. Daardoor kan niet worden uitgesloten dat andere vreemdelingen dan die uit de doelgroep gebruikmaken van de regeling. Het TWV-vereiste helpt dan om verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt door niet hoogopgeleide vreemdelingen te voorkomen. In de tweede plaats is het volgens deze experts denkbaar dat hoogopgeleide vreemdelingen onder bepaalde omstandigheden wel werkzaamheden onder hun niveau zouden willen verrichten, hetgeen eveneens tot verdringing op de arbeidsmarkt zou kunnen leiden. Ook voor dit scenario vormt het TWV-vereiste een buffer. Ten derde stellen deze experts dat het TWV-vereiste deelnemers aan de regeling beschermt tegen werkgevers die hooggekwalificeerde vreemdelingen willen werven voor laag- of onbetaalde stageplekken. In tegenstelling tot de hierboven genoemde experts die de onmogelijkheid om stage te lopen tijdens het zoekjaar als een groot nadeel van de regeling beschouwen, ziet deze geïnterviewde organisatie deze beperking als positief omdat misbruik van hoogopgeleide vreemdelingen door werkgevers op deze manier wordt voorkomen. In het algemeen stellen deze experts ten slotte dat, nu het gaat om een eerste experiment met aanbodgestuurd arbeidsmigratiebeleid, enige voorzichtigheid op zijn plaats is. De inschatting van andere experts dat de financiële consequentie van het TWV-vereiste, namelijk het feit dat de vreemdeling over spaargeld of een lening moet beschikken om aan het zoekjaar te beginnen, een barrière is om deel te nemen aan de regeling, wordt door deze organisatie niet gedeeld. Deze experts stellen dat juist van vreemdelingen die zijn afgestudeerd aan dure buitenlandse universiteiten of het verhoogde collegegeld aan Nederlandse universiteiten hebben betaald, verwacht mag worden dat zij ook een jaar in hun eigen onderhoud kunnen voorzien.

Desgevraagd stellen de bedoelde experts dat het lager dan verwachte aantal aangevraagde en afgegeven verblijfsvergunningen in het kader van de regeling geen reden hoeft te zijn om het TWV-vereiste voor deelnemers aan de regeling te schrappen. Volgens de betreffende organisatie is er na twee jaar nog te weinig zicht op het gedrag van zoekjaar-deelnemers op de arbeidsmarkt en blijft een voorbehoud op zijn plaats.

Overigens is het TWV-vereiste voor in Nederland gepromoveerde vreemdelingen in bepaalde omstandigheden niet van toepassing, omdat zij als promovendus mogelijk al drie jaar een verblijfsvergunning op grond van arbeid hebben gehad en hierdoor bij voortgezet verblijf in Nederland vrij zijn en blijven op de arbeidsmarkt.

Een derde mogelijke verklaring voor het geringe aantal aangevraagde en afgegeven verblijfsvergunningen in het kader van de regeling is volgens een deel van de experts het gebruik van de in 2007 gefixeerde lijst van universiteiten en in het algemeen het geringe aantal universiteiten dat in aanmerking komt. De lijst bevat in totaal een kleine 200 buitenlandse universiteiten.

Als gevolg van het gebruik van de gefixeerde lijsten komt het voor dat aanvragen moeten worden afgewezen omdat de aanvragers ten onrechte in de veronderstelling verkeerden dat ze in aanmerking kwamen, omdat hun universiteit in het jaar van afstuderen wel op de geactualiseerde lijst van dat jaar voorkwam. Voor het gebruik van de in 2007 gefixeerde lijst is gekozen met het oog op de evaluatie die na twee jaar zou plaatsvinden. De achterliggende gedachte hierbij was dat het gemakkelijker is om eenduidige conclusies te trekken als sprake is van vaste voorwaarden tijdens de te evalueren proefperiode.

Geen enkele expert stelt bezwaar te hebben tegen een wijziging van de regeling waarbij de gefixeerde lijst wordt vervangen door een jaarlijks geactualiseerde lijst. De meest voor de hand liggende manier van toetsen zou dan zijn dat de universiteit waaraan de vreemdeling is afgestudeerd in het jaar van afstuderen moet voorkomen op de lijst. De KDRE geeft aan dat deze werkwijze de beoordeling van aanvragen niet noemenswaardig zou compliceren.

Verschillende experts wijzen er daarnaast op dat door enkel de eerste 150 universiteiten van beide lijsten in aanmerking te laten komen, een aantal Indiase universiteiten net buiten de boot valt, terwijl India een belangrijk land van herkomst van hoogopgeleide migranten is. Eén expert geeft aan dat India daarnaast ook sterk aandringt op faciliteiten voor toelating van Indiase emigranten. Een ander argument vóór uitbreiding van het aantal universiteiten naar bijvoorbeeld de top-200 van iedere lijst, is volgens meerdere experts dat veel Nederlandse universiteiten de top-150 ook (net) niet halen. Afgezien van dit laatst genoemde argument stellen sommige experts dat het alleen toelaten van de absolute top de effectiviteit van de regeling niet ten goede komt, omdat afgestudeerden aan de topuniversiteiten geen zoekjaar nodig zouden hebben. De subtop, waarvoor deze regeling volgens deze experts interessanter zou zijn, komt onder de huidige regels niet in aanmerking voor deelname.

Geen enkele expert heeft bezwaar tegen het uitbreiden van de lijst van universiteiten. Sommige experts zijn er zelfs voorstander van om de lijst van universiteiten geheel los te laten, om het reservoir aan potentiële deelnemers nog verder te vergroten. In dat geval zou de Nuffic ieder overgelegd diploma ad hoc moeten toetsen, bijvoorbeeld aan de hand van een aantal minimumkwaliteitseisen waaraan de betreffende opleiding moet voldoen. De geïnterviewde experts van de Nuffic kunnen op dit moment geen uitspraken doen of dit voor de organisatie een haalbaar scenario is. Eén expert merkt op dat het loslaten van de lijsten de regeling wel fraudegevoeliger maakt. Daarnaast is het denkbaar dat het volledig loslaten van de lijsten en de daarmee gepaard gaande individuele diplomatoetsing, de beoordeling van aanvragen in het kader van de regeling vertraagt.

In de vierde plaats stellen verschillende experts dat het huidige economische klimaat en de daarmee gepaard gaande perceptie van de kans op het vinden van werk, ongetwijfeld niet bevorderlijk zijn geweest voor het succes van de regeling in de afgelopen twee jaar. Deze experts stellen dat veel bedrijven nu terughoudend zijn met het aannemen van nieuwe werknemers, waardoor het risico om te beginnen aan een zoekjaar waarin in eigen onderhoud moeten worden voorzien voor vreemdelingen waarschijnlijk te groot is. Logischerwijs zou het huidige economische klimaat tevens een verklaring kunnen vormen voor het feit dat slechts een minderheid van de deelnemers aan de regeling in 2009 binnen een jaar werk vond als kennismigrant of zelfstandig ondernemer.

Een vijfde genoemde verklaring voor het geringe aantal aanvragen en inwilligingen is gebaseerd op het standpunt dat hoogopgeleide migranten zich bij hun keuze voor het land van vestiging niet laten leiden door het al dan niet bestaan van regelingen als de regeling Hoogopgeleiden, maar veeleer door arbeidsmarktperspectieven, arbeidsvoorwaarden en innovativiteit van een economie. Vanuit dit gezichtspunt kan een regeling als deze de komst van hoogopgeleide vreemdelingen faciliteren en daarom nuttig zijn, maar kan niet verwacht worden dat het enkele bestaan van een regeling Nederland aantrekkelijker maakt voor hoogopgeleide vreemdelingen. Enkele van de experts die dit uitgangspunt hanteren, verklaren het geringe aantal aanvragen en inwilligingen dan ook door het gebrek aan inspanningen van de Nederlandse overheid en het Nederlands bedrijfsleven om vestiging in Nederland te promoten en de Nederlandse arbeidsmarkt aantrekkelijk te maken voor hoogopgeleide nieuwkomers.

De visie dat hoogopgeleide vreemdeling zich bij hun keuze voor een land van bestemming met name laten leiden door hun perspectieven op de arbeidsmarkt en niet zozeer door het al dan niet bestaan van soepele immigratieregels wordt ondersteund door een onderzoek van SEO Economisch Onderzoek uit april 2010 getiteld: *Wat beweegt de kennismigrant?* Uit dit onderzoek komt naar voren dat werkgelegenheid en carrièrekansen de meest genoemde factoren zijn waarom kennismigranten voor Nederland kiezen en dat het gemak waarmee potentiële migranten denken een verblijfsvergunning te kunnen krijgen een relatief onbelangrijke factor bij de keuze voor een land is.¹⁰ Naast werkgelegenheid en carrièrekansen blijken ook financiële overwegingen en de aantrekkelijkheid van de sociaal-culturele omgeving vaker een rol te spelen bij de beslissing om naar een bepaald land te migreren dan de aanwezigheid van een soepel migratiebeleid.

Enigszins in samenhang met het vorige punt stelt één expert dat de regeling in het huidige internettijdperk zinloos is. Volgens deze visie vindt internationaal toptalent op andere manieren werk dan door het op een plek fysiek aanwezig zijn om daar een baan te zoeken. Volgens dit gezichtspunt sluit de regeling in zijn huidige vorm dan ook niet aan bij de zoekstrategie van bijvoorbeeld een aan Harvard afgestudeerde vreemdeling. Het feit dat met name het aantal vreemdelingen dat in het kader van de regeling voor het eerst een verblijfsvergunning in Nederland kreeg zeer beperkt is, zou een onderbouwing kunnen zijn van deze theorie.

3.4.3

De effectiviteit van de regeling volgens de experts

Ondanks het feit dat het aantal deelnemers aan de regeling lager is dan geambieerd, geven de meeste experts aan dat het aantal desondanks hoger is dan zij hadden verwacht. Gezien de hierboven genoemde verklaringen is het volgens de experts niet vreemd dat de ambitie van 500 vreemdelingen in de eerste twee jaar van functioneren van de regeling niet is gerealiseerd. Nu twee van de hierboven genoemde zes verklaringen waarschijnlijk slechts van tijdelijke aard zijn (de onbekendheid van de regeling en het huidige economische klimaat), en een derde verklaring gemakkelijk weg te nemen is (het gebruik van de gefixeerde lijsten), verwachten meerdere experts dan ook dat het aantal deelnemers in de toekomst zal toenemen. De meeste experts wijzen er daarnaast op dat iedere hoogopgeleide vreemdeling die voor de Nederlandse kenniseconomie behouden of geworven wordt, er één is. Alleen al daarom zou niet kunnen worden gesproken van een ineffectieve regeling.

¹⁰ SEO Economisch Onderzoek (2010), *Wat beweegt de kennismigrant?*, 37.

Een punt van kritiek van sommige experts dat nog niet eerder naar voren is gekomen, is de overlap van de doelgroep van de regeling met die van de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten. Volgens deze experts leidt deze overlap in de eerste plaats tot onnodige verwarring. Maar bovenal is het vreemd dat vreemdelingen die voor deelname aan beide regelingen in aanmerking zouden komen, onder beide regelingen aan verschillende voorwaarden moeten voldoen en verschillende rechten en plichten hebben. Deze experts pleiten er dan ook voor om deze overlap weg te nemen door één zoekjaar-regeling te laten gelden voor in het buitenland afgestudeerde vreemdelingen en één zoekjaar-regeling voor in Nederland afgestudeerde vreemdelingen en onder beide regelingen gepromoveerden toe te laten. Eventueel zou de regeling voor in Nederland afgestudeerden bepaalde rechten kunnen toekennen die de regeling voor in buitenland afgestudeerden niet kent, zoals het zich vrij kunnen bewegen op de arbeidsmarkt tijdens het zoekjaar.

Meerdere experts benadrukken voorts dat het percentage van de deelnemers aan de regeling dat niet in Nederland heeft gestudeerd en dus afkomstig is van een van de buitenlandse topuniversiteiten met minder dan 33% relatief laag is. Veel experts geven aan dat het hen niet verbaast dat de regeling weinig vreemdelingen die in het buitenland hebben gestudeerd aantrekt, gezien de verklarende factoren die hierboven al besproken zijn. Veel van deze factoren gelden in veel sterkere mate voor vreemdelingen die nog niet eerder in Nederland hebben verbleven dan voor vreemdelingen die bijvoorbeeld al in Nederland hebben gestudeerd. Zoals hierboven al werd genoemd zijn meerdere experts daarnaast van mening dat hoogopgeleiden zich bij hun keuze voor een land van vestiging niet laten leiden door het al dan niet bestaan van soepele immigratieregels. Volgens deze experts kán de regeling Hoogopgeleiden dus niet effectief zijn in het aantrekken van nieuw buitenlands talent ten behoeve van de Nederlandse kenniseconomie, simpelweg omdat het bestaan van dit soort regelgeving geen zwaarwegende factor is in de beslissing van vreemdelingen om wel of niet te migreren.

De experts verschillen vervolgens wel van mening over de vraag of het feit dat de regeling weinig vreemdelingen heeft aangetrokken die nog niet eerder in Nederland hadden verbleven, maakt dat de regeling als minder effectief moet worden gekwalificeerd. Sommige experts stellen dat er al een regeling is die in Nederland afgestudeerde vreemdelingen voor de Nederlandse arbeidsmarkt behoudt (de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten) en zijn van mening dat de regeling Hoogopgeleiden specifiek bedoeld was om vreemdelingen die buiten Nederland gestudeerd hebben naar Nederland te halen. Nu dit maar in beperkte mate is gelukt, is de regeling dus niet effectief. Hier staat tegenover dat de opzet van de regeling dusdanig is dat vreemdelingen die al eerder in Nederland gestudeerd of gewerkt hebben, eerder in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning in het kader van de regeling. Vreemdelingen die in Nederland gestudeerd hebben, een voormalige werkgever in Nederland hebben of Nederlands op een bepaald niveau spreken, krijgen immers 5 extra punten in het puntensysteem. De opzet van de regeling bevoordeelt daarmee vreemdelingen die al eerder langere tijd in Nederland verbleven. Hierdoor wordt niet de indruk gewekt dat de regeling expliciet bedoeld was om vreemdelingen die buiten Nederland gestudeerd hebben naar Nederland te halen. Sommige experts stellen daarnaast dat de regeling Hoogopgeleiden in ieder geval in Nederland gepromoveerde vreemdelingen voor de Nederlandse arbeidsmarkt behoudt, iets wat de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten niet doet, en alleen al daardoor iets toevoegt aan die laatste regeling. Samenvattend maakt het feit dat het aantal in het buitenland afgestudeerde of gepromoveerde vreemdelingen dat aan de regeling deelneemt beperkt is, de regeling volgens meerdere experts dan ook niet per se ineffectief.

De Technische Universiteit Delft (TU Delft) geeft aan dat regeling vanuit haar gezichtspunt zeer effectief is, omdat ze ziet dat afgestudeerde en gepromoveerde vreemdelingen hierdoor in Nederland blijven en doorstromen naar een baan. De regeling maakt in Nederland opgeleide vreemdelingen aantrekkelijker voor werkgevers omdat het hen omslachtige procedures bespaart. Dit geldt met name voor kleine bedrijven die vaak geen convenant hebben met de IND. Op deze manier blijven in Nederland opgeleide vreemdelingen behouden voor de Nederlandse kenniseconomie en dit is alleen maar positief. Dat er weinig in het buitenland afgestudeerde vreemdelingen in het kader van de regeling naar Nederland komen, maakt niet dat de regeling niet effectief is in het behouden van buitenlands toptalent ten behoeve van de Nederlandse kenniseconomie.

3.4.4 *Oordeel van de experts over de regeling*

De in het kader van deze evaluatie geïnterviewde experts vertegenwoordigen acht organisaties. Zeven van die acht organisaties zijn voorstander van het voortzetten van de regeling. Er zijn verklaringen voor het feit dat de regeling in vergelijking met de ambitie vooraf niet 100% effectief is gebleken en er is duidelijk ruimte voor verbetering. Een van deze zeven organisaties is met name voor het voortzetten van de regeling omdat er na twee jaar nog te weinig informatie is om een definitief oordeel te kunnen vellen over het functioneren van de regeling. Deze organisatie pleit dan ook voor een vervolgevaluatie over twee jaar. De zes andere zijn voorstander omdat ze van mening zijn dat de regeling, in meerdere of mindere mate, effectief is. Eén van de acht organisaties is voorstander van het stopzetten van de regeling omdat deze zinloos is en niets toevoegt aan de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten en de Kennismigrantenregeling.

3.5 **Conclusie**

Enkel op grond van de cijfers moet geconcludeerd worden dat de regeling Hoogopgeleiden in de eerste twee jaar niet bijzonder effectief is gebleken. Het aantal toegelaten vreemdelingen onder de regeling is lager dan geambieerd en minder dan de helft van de deelnemers aan de regeling heeft binnen een jaar werk gevonden als kennismigrant of zelfstandig ondernemer. Daarnaast moet worden geconcludeerd dat de regeling tot nu toe weinig vreemdelingen aantrekt die nog niet eerder in Nederland hebben verbleven.

Een zestal verklaringen voor het beperkte aantal deelnemers wordt door de experts genoemd:

- Onbekendheid met de regeling;
- Het TWV-vereiste;
- Het gebruik van ranglijsten van universiteiten uit 2007;
- Het huidige economische klimaat;
- Nederland doet te weinig aan het promoten van Nederland als aantrekkelijk land van vestiging;
- De regeling sluit niet aan bij de zoekstrategie van internationaal toptalent.

Nu twee van de zes verklaringen waarschijnlijk slechts van tijdelijke aard zijn, is het denkbaar dat de regeling met de tijd effectiever zal blijken dan op grond van de cijfers uit de eerste twee jaar geconcludeerd moet worden. Daarnaast is een derde verklaring, het gebruik van de lijsten uit 2007, een gemakkelijk aan te passen regel. Hoewel het aantal deelnemers aan de regeling tot nu toe lager is dan geambieerd, geven de meeste experts aan dat het aantal hoger is dan ze hadden verwacht en dat ze bovendien niet uitsluiten dat het aantal in de toekomst toeneemt. Zeven van de acht organisaties kwalificeren de regeling dan ook niet als ineffectief en zijn

voorstander van het voortzetten van de regeling, al is één dat op dit moment vooral omdat twee jaar te kort is om een gefundeerd oordeel te vellen.

4 Neveneffecten

In dit hoofdstuk zal de vraag beantwoord worden of de regeling Hoogopgeleiden gedurende de eerste twee jaar sinds inwerkingtreding tot neveneffecten heeft geleid. In de eerste paragraaf zal worden besproken welke neveneffecten de experts eventueel verwachtten. In de tweede paragraaf zal worden bekeken of er sprake blijkt te zijn geweest van de verwachte of andere neveneffecten en wat hiervan de mogelijke oorzaken zijn. Ook zal worden bekeken of er, in het geval van ongewenste neveneffecten, een oplossing voor deze neveneffecten te bedenken is.

4.1 Verwachte neveneffecten

De meeste geïnterviewde experts verwachtten bij voorbaat geen neveneffecten. Een uitzondering hierop vormen de experts van één organisatie, die vreesden voor een aanzuigende werking van de regeling en daarmee voor verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt. Volgens hen is het moeilijk om te overzien met welke bedoelingen vreemdelingen die gebruikmaken van de regeling naar Nederland komen, ook al zijn ze hoogopgeleid. De betreffende experts verwachtten dat deelnemers aan het zoekjaar met name tijdens hun zoekjaar lager gekwalificeerd werk zouden kunnen gaan doen en heeft daarom aangedrongen op de instelling van het TWV-vereiste. Vanuit dezelfde vrees voor verdringing op de arbeidsmarkt is ook de mogelijkheid tot het instellen van een quotum in de regeling opgenomen. De instelling van het TWV-vereiste en de mogelijkheid tot het instellen van een quotum hebben de vrees van de betreffende organisatie voor verdringing op de arbeidsmarkt grotendeels, maar niet geheel, weggenomen. Zo stellen de experts van deze organisatie dat niet bekend is hoe gemakkelijk het is om diploma's van bepaalde buitenlandse universiteiten te vervalsen, als gevolg waarvan niet uit te sluiten is dat de regeling vreemdelingen aantrekt die in werkelijkheid niet hoogopgeleid zijn. Het is waarschijnlijker dat minder gekwalificeerde vreemdelingen voor verdringing op de arbeidsmarkt zorgen, zowel tijdens het zoekjaar als daarna. Overigens is de betreffende organisatie er evenmin van overtuigd dat wél hoogopgeleide vreemdelingen zonder uitzondering gekwalificeerd werk gaan doen en dus niet zullen zorgen voor verdringing op de arbeidsmarkt na afloop van hun zoekjaar.

De overige experts geven aan dat zij de kans op verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt door deze categorie vreemdelingen bij voorbaat zeer klein achten. Over het algemeen wordt het onwaarschijnlijk geacht dat vreemdelingen die hebben gestudeerd aan topuniversiteiten zouden kiezen voor een baan onder hun niveau terwijl ze in Nederland én daarbuiten betere opties hebben. Twee experts onderstrepen daarnaast dat hoogopgeleide vreemdelingen op de lange termijn juist werkgelegenheid creëren.

Ook de vrees voor vervalsing van diploma's van buitenlandse universiteiten wordt door de andere experts niet gedeeld.

Geen enkele expert verwachtte andere denkbare neveneffecten zoals oneigenlijk gebruik van de regeling of onrechtmatig gebruik van de sociale voorzieningen door deelnemers aan de regeling. Desondanks zal in de hiernavolgende paragraaf kort worden ingegaan op deze aspecten.

4.2 Opgetreden neveneffecten

4.2.1 *Verdringing op de arbeidsmarkt*

Er zijn geen aanwijzingen dat deelnemers aan de regeling hebben gezorgd voor verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt. Bij deze conclusie moet wel worden opgemerkt dat verdringing op de arbeidsmarkt geen gemakkelijk te meten fenomeen is. Bovendien betekent het feit dat er geen aanwijzingen zijn niet per definitie dat verdringing inderdaad niet heeft plaatsgevonden. Ook ontbreekt bepaalde informatie die het gemakkelijker zou maken om eventuele verdringing op de arbeidsmarkt vast te stellen. Zo is niet bekend of de deelnemers aan de regeling van wie het zoekjaar is verstreken en die de beperking van hun verblijfsvergunning niet hebben gewijzigd, nog in Nederland verblijven en hoe ze in hun onderhoud voorzien als dit het geval is. Ook is niet bekend of die deelnemers die de beperking van hun verblijfsvergunning tijdens of na hun zoekjaar hebben gewijzigd in een beperking in het kader van gezinshereniging of –vorming, uiteindelijk ook zijn gaan werken en wat voor werk zij doen. Om dit soort informatie te verkrijgen zouden interviews met deelnemers aan de regeling nodig zijn.

De experts van één organisatie stellen dan ook dat de in deze evaluatie onderzochte periode kort is en dat aanvullend onderzoek nodig is om met zekerheid te kunnen zeggen dat van verdringing geen sprake is of zal zijn. Zo zou het volgens dezelfde organisatie nuttig zijn om, op basis van een grotere populatie, te onderzoeken wat voor werk deelnemers tijdens en na hun zoekjaar doen. Daarnaast moet volgens de betreffende organisatie gevolgd blijven worden of en hoeveel deelnemers aan de regeling uiteindelijk een verblijfsvergunning met de beperking 'arbeid in loondienst' aanvragen. Tot 1 januari 2011 had geen enkele deelnemer aan de regeling dit gedaan.

Een andere expert opperde het idee om deelnemers aan de regeling die tijdens hun zoekjaar gaan werken bij wijze van proef gedurende een bepaalde periode een notificatieplicht op te leggen zodat de Arbeidsinspectie hun werkgevers kan controleren en zodat inzicht kan worden verkregen in het gedrag van deze vreemdelingen op de arbeidsmarkt.

SZW geeft aan dat de Arbeidsinspectie bij haar reguliere controles tot nu toe geen gevallen heeft aangetroffen van illegale tewerkstelling door of van deelnemers aan de regeling. Er is echter geen specifiek onderzoek naar deze groep vreemdelingen gedaan, waardoor niet met zekerheid gezegd kan worden dat fraude niet voorkomt.

4.2.2 *Vervalsing van diploma's*

De KDRE geeft aan dat in het kader van de regeling tot nu toe één keer een diploma is overgelegd dat volgens de ambassade niet echt was. Meerdere experts geven aan dat het niet waarschijnlijk is dat veel vreemdelingen met valse documenten door de aanvraagprocedure heen komen, omdat de diplomawaardering door de Nuffic ook als filter fungeert.

4.2.3 *Oneigenlijk gebruik van de regeling*

In deze paragraaf wordt onder oneigenlijk gebruik van de regeling verstaan: het deelnemen aan de regeling zonder de intentie te hebben om werk te gaan zoeken als kennismigrant of zelfstandig ondernemer.

Een methode om enigszins inzicht te krijgen in de beweegredenen van vreemdelingen om gebruik te maken van de regeling is het in kaart brengen van hun aanvragen tot wijziging beperking van de verblijfsvergunning. Zoals is gebleken

uit hoofdstuk 3, hebben 15 van de deelnemers aan de regeling in 2009 en 6 van de deelnemers aan de regeling in 2010 een wijziging beperking in een andere beperking dan 'kennismigrant' of 'verblijf als zelfstandige' aangevraagd. Omdat het zoekjaar van de vreemdelingen die in 2010 een verblijfsvergunning in het kader van de regeling kregen op de peildatum 1 januari 2011 hoogstwaarschijnlijk nog niet voorbij was en op dat moment dus nog niet duidelijk was hoeveel deelnemers uiteindelijk een wijziging van de beperking van hun verblijfsvergunning zouden aanvragen, wordt in deze paragraaf enkel gesproken over de deelnemers aan de regeling in 2009. Van de 15 vreemdelingen uit deze groep die een wijziging beperking naar een andere beperking dan 'kennismigrant' of 'verblijf als zelfstandige' hebben aangevraagd, vroegen (en kregen) 3 vreemdelingen om een wijziging naar een andere economische beperking te weten: 'vertegenwoordiger NED-VS verdrag' of 'onderzoeker EG 2005/71'. Hoewel deze beperkingen strikt genomen niet vallen onder de onder de regeling bedoelde beperkingen, zouden ze wel kunnen worden geschaard onder de beperkingen die bijdragen aan de Nederlandse kenniseconomie.

Hieruit volgt dat 12 vreemdelingen, of 15% van de deelnemers aan de regeling in 2009, een beperking hebben aangevraagd die niets te maken heeft met de doelstelling van de regeling. Uiteraard is niet te zeggen of deze 12 vreemdelingen bij voorbaat de bedoeling hadden om vanwege andere dan professionele redenen naar Nederland te komen, waardoor niet zonder meer geconcludeerd kan worden dat deze vreemdelingen oneigenlijk gebruik hebben gemaakt van de regeling. Het is immers een normaal verschijnsel dat een bepaald percentage van een bepaalde groep vreemdelingen die op andere gronden dan gezinshereniging of gezinsvorming naar Nederland komt, uiteindelijk een gezin vormt met een Nederlander of een andere in Nederland verblijvende vreemdeling. Overigens is ook niet bekend of de betreffende vreemdelingen uiteindelijk alsnog werk vinden als kennismigrant of zelfstandig ondernemer. Het is de vraag of (nog) gesproken moet worden van oneigenlijk gebruik van de regeling als een hoogopgeleide vreemdeling met andere intenties dan het vinden van werk als kennismigrant of zelfstandig ondernemer deelneemt aan de regeling, vervolgens verblijf krijgt in het kader van gezinshereniging of -vorming, maar daarna alsnog als hoogopgeleide aan het werk gaat.

Om onderbouwde uitspraken te kunnen doen over oneigenlijk gebruik van de regeling, zouden persoonlijke interviews en onderzoek op de langere termijn nodig zijn. Daarnaast is het aantal deelnemers in 2009 in absolute zin te klein om op grond van deze onderzoeksgroep representatieve conclusies te trekken over deelnemers aan de regeling in het algemeen. Wel kan worden geconcludeerd dat er op grond van de nu bekende gegevens geen signalen zijn dat de vreemdelingen die in 2009 een verblijfsvergunning op grond van de regeling kregen, op grote schaal oneigenlijk gebruikmaakten van de regeling.

4.2.4

Gebruik van sociale voorzieningen

Geen enkele expert geeft aan signalen te hebben gekregen dat deelnemers aan de regeling gebruik maken van de sociale voorzieningen, terwijl ze daar op grond van hun verblijfsvergunning geen recht op hebben. Wel kunnen in Nederland gepromoveerde vreemdelingen die aansluitend op hun promotie gebruikmaken van de regeling, recht hebben op een WW-uitkering omdat ze voorafgaand aan hun zoekjaar een aantal jaar in Nederland hebben gewerkt. De TU Delft geeft aan dat dit de universiteit als voormalig werkgever van deze vreemdelingen geld kost, maar dat dit voor haar zeker geen argument vormt tegen de regeling. Gepromoveerde vreemdelingen die na hun promotie in Nederland blijven om te zoeken naar een volgende wetenschappelijke positie, hebben nu eenmaal recht op deze uitkering.

Overigens moet bij de opmerking dat de experts tot nu toe geen signalen hebben gekregen van oneigenlijk gebruik van de sociale zekerheid door deelnemers aan de regeling, de kanttekening worden geplaatst dat dit niet betekent dat het niet voorkomt. De geïnterviewde experts vertegenwoordigen immers niet die instanties waar dit soort signalen als eerste binnen zouden komen.

Er zijn ten slotte geen signalen dat er zich nog andere neveneffecten hebben voorgedaan in de eerste twee jaar van functioneren van de regeling.

4.3

Conclusie

Voorafgaand aan de inwerkingtreding verwachtten de meeste experts geen neveneffecten van de regeling. Eén geïnterviewde organisatie vreesde voor verdringing op de arbeidsmarkt door de deelnemers, al was deze vrees door de instelling van het TWV-vereiste en de mogelijkheid tot het instellen van een quotum grotendeels weggenomen. Er zijn tot nu toe geen aanwijzingen dat verdringing op de arbeidsmarkt door deelnemers aan de regeling daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Wel moet bij deze conclusie de kanttekening worden geplaatst dat 'verdringing op de arbeidsmarkt' per definitie een moeilijk waar te nemen en te kwalificeren fenomeen is. Eén geïnterviewde organisatie pleit mede daardoor dan ook voor nader onderzoek onder een grotere populatie om uit te sluiten dat, ook als de regeling aan bekendheid en populariteit wint, zich geen verdringing op de arbeidsmarkt voordoet.

Er zijn geen signalen dat het vervalsen van diploma's voorkomt.

Er zijn tot nu toe evenmin signalen dat er oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de regeling. Wel moet bij deze conclusie de kanttekening worden geplaatst dat aanvullend onderzoek nodig zou zijn om op dit punt onderbouwde conclusies te kunnen trekken.

Ook voor onrechtmatig gebruik van de sociale voorzieningen door deelnemers aan de regeling hebben de experts op dit moment geen aanwijzingen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de geïnterviewde experts dit soort signalen, als ze er zouden zijn, niet perse als eerste zouden opvangen.

Er zijn ten slotte geen signalen dat zich in de eerste twee jaar van functioneren van de regeling andere neveneffecten hebben voorgedaan.

5 Samenvoeging puntensystemen in één talentenregeling

Zoals aangekondigd in de toelichting op Besluit ter wijziging van de Vreemdelingen-circulaire nr. 2008/30 wordt in deze evaluatie tevens gezien of de puntensystemen van de Zelfstandigenregeling en dat van de regeling Hoogopgeleiden kunnen worden samengevoegd, mogelijk uitmondend in één talentenregeling. Onder de Zelfstandigenregeling wordt een puntensysteem gehanteerd dat is ontwikkeld door het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). De Minister van EL&I beoordeelt op basis van dit systeem of de betreffende vreemdeling een 'wezenlijke bijdrage' kan leveren aan de Nederlandse economie. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zullen de twee puntensystemen zoals die nu worden gehanteerd met elkaar vergeleken worden. In de tweede paragraaf wordt de beoogde opzet van de talentenregeling zoals die uit de Blauwdruk Modern Migratiebeleid¹¹ naar voren komt kort uiteengezet en worden de voor- en nadelen van samenvoeging van de beide puntensystemen elk in een aparte sub paragraaf behandeld.

De volledige puntensystemen van beide regelingen zijn als bijlage 3a en 3b aan dit rapport gevoegd.

5.1 De puntensystemen van beide regelingen

Het puntensysteem van de regeling Hoogopgeleiden bestaat uit drie onderdelen, te weten *Opleiding*, *Leeftijd* en *Indicatoren voor Welslagen in Nederland*. Op het onderdeel *Opleiding* kunnen 30 punten voor een Doctor-graad worden verdiend en 25 voor een Master-graad. Indien de vreemdeling tussen de 21 en 40 jaar oud is, krijgt hij of zij 5 punten. Op het onderdeel *Welslagen in Nederland* zijn er vijf indicatoren die zien op (de kans op) welslagen in Nederland, te weten werkervaring in Nederland, minimaal een half jaar studie in Nederland, het beheersen van het Nederlands op A2-niveau, het beheersen van het Engels en het hebben behaald van een Bachelor-, Master- of Doctor-graad aan een onderwijsinstelling in een land aangesloten bij de Bologna-verklaring. Voor elk van deze vijf criteria worden vijf punten gegeven. Om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning in het kader van de regeling, dient een vreemdeling minstens 35 punten te halen.

Het puntensysteem van de Zelfstandigenregeling is op verzoek van het Ministerie van Justitie ontwikkeld door het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en wordt sinds 2007 gebruikt voor de advisering van dit ministerie aan de IND over de toelating van vreemdelingen als zelfstandig ondernemer. Binnen EL&I is het Agentschap NL verantwoordelijk voor dit advies. Het systeem bestaat, net als het puntensysteem van de regeling Hoogopgeleiden, uit drie onderdelen, te weten: *Persoonlijke Ervaring*, *Ondernemingsplan* en *Toegevoegde Waarde voor Nederland*. De onderdelen Ondernemingsplan en Toegevoegde Waarde voor Nederland zien volledig op het ondernemingsplan van de vreemdeling en zijn daarom niet te vergelijken met het puntensysteem van de regeling Hoogopgeleiden. Het onderdeel *Persoonlijke Ervaring*, dat wat betreft focus het meest overeenkomt met het puntensysteem van de regeling Hoogopgeleiden, is onderverdeeld in vijf categorieën: Opleiding (maximaal 35 punten), Ondernemerschapservaring (maximaal 35 punten), Werkervaring (maximaal 10 punten), Inkomen voorafgaand

¹¹ Blauwdruk Modern Migratiebeleid (2008).

aan aanvraag (maximaal 10 punten) en Ervaring met Nederland (maximaal 10 punten).

Ondanks het feit dat het puntensysteem van de regeling Hoogopgeleiden en het onderdeel *Persoonlijke Ervaring* van de Zelfstandigenregeling beide beogen de kans op welslagen in Nederland te beoordelen aan de hand van persoonlijke kenmerken van de vreemdeling, is er een aantal verschillen tussen beide systemen. De factoren leeftijd, talenkennis en studie in een land aangesloten bij de Bologna-verklaring worden wel meegewogen in het puntensysteem van de regeling Hoogopgeleiden, maar komen niet voor in het puntensysteem van de Zelfstandigenregeling. Daarentegen wordt ondernemerschapservaring, niveau van werkervaring, referenties van potentiële klanten of partners in Nederland en het inkomen voorafgaand aan de aanvraag wel meegewogen in het puntensysteem van de Zelfstandigenregeling en niet in het puntensysteem van de regeling Hoogopgeleiden.

Een meer algemeen verschil tussen beide puntensystemen is dat de regeling Hoogopgeleiden precies voorschrijft wanneer hoeveel punten voor exact welk onderdeel gegeven moeten worden, terwijl het puntensysteem van de Zelfstandigenregeling voor sommige factoren slechts een maximum aantal punten voorschrijft en het precieze aantal overlaat aan de beoordelaar. Dit laatste systeem laat daarmee meer ruimte aan de beoordelaar om de vreemdeling (en zijn ondernemingsplan) als totaalplaatje te beoordelen, maar is logischerwijs minder transparant.

5.2 **Samenvoeging van de puntensystemen**

In de *Blauwdruk Modern Migratiebeleid* die de toenmalige Staatssecretaris van Justitie in juni 2008 naar de Tweede Kamer zond, wordt gesproken over een talentenregeling die in het nieuwe stelsel van verblijfsvergunningen onder kolom V (kennis en talent) zou worden ondergebracht. De talentenregeling zou het sluitstuk moeten vormen van een overwegend vraaggestuurd toelatingssysteem. De talentenregeling zou vooral een aanbodgestuurde voorziening moeten zijn om talentvolle migranten zonder referent tot Nederland te kunnen toelaten. De talentenregeling zou functioneren op basis van een puntensysteem, dat tot stand zou moeten komen op basis van de ervaringen met het puntensysteem van de Zelfstandigenregeling en het puntensysteem van de regeling Hoogopgeleiden. Zoals eerder besproken, zou worden overwogen of beide puntensystemen kunnen worden samengevoegd, zodat de zo gecreëerde talentenregeling van toepassing kan zijn op zowel hoogopgeleide migranten als op migranten die in Nederland een zelfstandig bedrijf willen beginnen. Oorspronkelijk was het idee dat alle vreemdelingen met talent op een bepaald gebied in principe in aanmerking zouden komen voor een verblijfsvergunning in het kader van de talentenregeling. Volgens verschillende experts is dit idee inmiddels echter gedeeltelijk losgelaten en zou het overkoepelende puntensysteem, als het er komt, alleen van toepassing zijn op vreemdelingen die een zelfstandig bedrijf willen beginnen en vreemdelingen die op zoek willen gaan naar werk als kennismigrant. De reden hiervoor is dat de toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie van bijvoorbeeld een topsporter of musicus moeilijk met behulp van een puntensysteem te bepalen is.

5.2.1 *Voordelen van samenvoeging van de puntensystemen*

Beleids technisch is hét voordeel van het samenvoegen van de puntensystemen de overzichtelijkheid en transparantie voor zowel uitvoerder als vreemdeling. Voor iedere hooggekwalificeerde vreemdeling die niet beschikt over een referent in

Nederland wordt dan op dezelfde manier beoordeeld in hoeverre het waarschijnlijk is dat hij of zij een wezenlijke bijdrage aan de Nederlandse economie zal leveren. Verschillende experts menen dat een overkoepelend puntensysteem voor hoogopgeleiden en zelfstandig ondernemers werkbaar zou zijn, juist omdat de achterliggende gedachte van beide puntensystemen dezelfde is: het meten van het potentieel van de vreemdeling om een wezenlijke bijdrage te leveren aan de Nederlandse economie.

Het ondernemingsplan van vreemdelingen die in Nederland een zelfstandig bedrijf willen beginnen, zou daarnaast apart getoetst kunnen blijven worden door het Agentschap NL of door de IND.

5.2.2

Nadelen van de samenvoeging van de puntensystemen

Enkele experts stellen dat het samenvoegen van de twee puntensystemen op het eerste gezicht een vreemde keuze lijkt, omdat het grootste deel van het puntensysteem van de Zelfstandigenregeling ziet op een specifiek onderwerp, het ondernemingsplan, dat enkel van toepassing is op vreemdelingen die in Nederland een bedrijf willen beginnen. Indien er één overkoepelend puntensysteem wordt ontwikkeld, zou dit alleen kunnen gaan over algemene persoonlijke kenmerken zoals leeftijd, talenkennis en onderwijsniveau. Nu een aparte bedrijfskundige toets van het ondernemingsplan daarnaast nog altijd nodig blijft, lijkt de toegevoegde waarde van één overkoepelend puntensysteem klein.

De enige methode om dit bezwaar weg te nemen, het afschaffen van een aparte bedrijfskundige toets van het ondernemingsplan voor vreemdelingen die zelfstandig ondernemer willen worden, zou een ingrijpende maatregel zijn die buiten de vraagstelling van deze evaluatie valt.

Een tweede nadeel van het samenvoegen van de puntensystemen is dat bepaalde persoonlijke kenmerken waarschijnlijk van verschillend belang zijn, naar gelang het doel van de vreemdeling in Nederland. Zo is het waarschijnlijk dat opleidingsniveau en leeftijd voor toekomstige kennismigranten succesbepalende factoren zijn, terwijl dat voor zelfstandig ondernemers wellicht minder het geval is. Andersom lijken ondernemerschapservaring en inkomen voorafgaand aan de aanvraag relevante factoren voor het beoordelen van een zelfstandig ondernemer, maar beduidend minder voor kennismigranten. Dit verschil in waardering van de verschillende factoren blijkt ook uit de beide puntensystemen zoals die nu zijn.

Een voor de hand liggende methode om te voorkomen dat vreemdelingen beoordeeld worden aan de hand van irrelevante criteria, is het beperken van de overkoepelende toets tot dié criteria die voor zowel kennismigranten als zelfstandig ondernemers relevant zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan opleidingsniveau, ervaring met Nederland en talenkennis. Logischerwijs blijven bepaalde criteria die een voorspellende waarde zouden kunnen hebben voor het welslagen van een vreemdeling in Nederland in dat geval buiten beschouwing, waardoor de toets minder accuraat zou kunnen worden.

5.3

Conclusie

Uit de gesprekken met experts komen één voordeel en twee nadelen van het samenvoegen van de twee puntensystemen naar voren. Het voordeel is dat één overkoepelend puntensysteem overzichtelijker en transparanter is voor zowel uitvoerder als vreemdeling. De nadelen zijn dat een overkoepeld puntensysteem weinig toegevoegde waarde lijkt te hebben nu een aanvullende bedrijfskundige toets nodig blijft en dat voor kennismigranten enerzijds en voor zelfstandig ondernemers anderzijds niet dezelfde persoonlijke kenmerken relevant zijn.

De enige denkbare oplossing voor het eerste bezwaar, het afschaffen van de bedrijfskundige toets van het ondernemingsplan, is een ingrijpende maatregel met potentieel grote gevolgen. Een methode om het tweede bezwaar te omzeilen, het enkel meten van factoren die voor iedere vreemdeling in deze categorie van toepassing zijn, maakt de toets logischerwijs ook lichter en vooral minder toegerust om het succes van de betreffende vreemdeling in Nederland te voorspellen.

6 Deelname van UAF-studenten aan de regeling Hoogopgeleiden

Zoals toegezegd aan het UAF bij de inwerkingtreding van de regels voor deelname aan de regeling Hoogopgeleiden door UAF-studenten, wordt in deze evaluatie ook de ervaring met het verlenen van het zoekjaar Hoogopgeleiden aan UAF-studenten meegenomen. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk worden de speciale regels die gelden voor UAF-studenten die willen deelnemen aan de regeling kort uiteengezet. Daarna zal een overzicht worden geschetst van het aantal aanvragen door en inwilligingen van UAF-studenten in het kader van de regeling. Ten slotte wordt de ervaring met het verlenen van het zoekjaar Hoogopgeleiden aan UAF-studenten besproken, zowel vanuit het gezichtspunt van het UAF als vanuit het gezichtspunt van de IND.

6.1 De regels voor UAF-studenten

Zoals eerder genoemd is in een brief aan de voorzitter van het UAF toegezegd dat UAF-studenten in ieder geval tijdens de proefperiode van de regeling tot 1 januari 2011 kunnen deelnemen aan de regeling. In IND-werkinstructie 2010/4 van 24 maart 2010 zijn de regels met betrekking tot de deelname van UAF-studenten aan het Zoekjaar vastgelegd.

Voor UAF-studenten die willen deelnemen aan de regeling Hoogopgeleiden gelden enkele specifieke voorwaarden. In de eerste plaats komen alleen UAF-studenten die nog een asielprocedure hebben lopen in aanmerking. Reeds uitgeprocedeerde UAF-studenten of UAF-studenten die inmiddels een asiilvergunning hebben zijn daarmee uitgesloten van deelname. Zodra een aanvraag voor een verblijfsvergunning in het kader van de regeling van een UAF-student wordt ingewilligd, dient de UAF-student zijn of haar asielaanvraag in te trekken. In de tweede plaats komen naast UAF-studenten met een Master- of Doctorsgraad ook UAF-studenten met een Bachelor-titel in aanmerking voor deelname aan de regeling, dit in tegenstelling tot alle andere vreemdelingen. Deze verruimde voorwaarde is op specifiek verzoek van het UAF ingesteld, omdat het UAF er van overtuigd is dat Bachelors goede arbeidsmarktperspectieven hebben en van grote toegevoegde waarde zijn voor de Nederlandse economie. Ook betekent de toevoeging van deze verruimde voorwaarde dat meer UAF-studenten kunnen deelnemen aan de regeling aangezien bijna de helft van de vreemdelingen die het UAF begeleidt aan het hbo studeert. In de derde plaats wordt van UAF-studenten niet verwacht dat zij beschikken, of op enig moment beschikt hebben, over een MVV, ook dit in tegenstelling tot andere deelnemers aan de regeling. Een MVV geldt normaal gesproken als voorwaarde om in aanmerking te komen voor een reguliere verblijfsvergunning. In een asielprocedure geldt deze voorwaarde niet (van vluchtelingen kan immers niet altijd verwacht worden dat zij over de benodigde documenten beschikken en een aanvraag tot een MVV in eigen land afwachten). Nu van UAF-studenten per definitie nog niet vaststaat of zij wel of niet in aanmerking komen voor een vluchtelingen- of aanverwante status, wordt het van onevenredige hardheid geacht om van deze studenten te verlangen dat zij terugkeren naar het land van herkomst om een aanvraag tot een MVV in te dienen. Om dezelfde redenen kan in het geval van UAF-studenten eveneens worden voorbijgegaan aan het paspoortvereiste, mits er geen twijfel bestaat omtrent de gestelde identiteit en nationaliteit van de vreemdeling.

Na verlening van een verblijfsvergunning in het kader van de regeling committeert het UAF zich aan het verlenen van bijstand aan de UAF-student bij het zoeken naar

werk. Daarnaast staat de stichting, indien nodig, financieel garant voor de vreemdeling om te voorkomen dat hij of zij een beroep doet op de openbare kas.

6.2 Aantal aanvragen en inwilligingen

De IND-werkinstructie 2010/4 met daarin de regels die gelden voor UAF-studenten die willen deelnemen aan de regeling Hoogopgeleiden is op 24 maart 2010 gepubliceerd. Hoewel de toezegging aan het UAF met betrekking tot de deelname van UAF-studenten al was gedaan in juli 2009, kon het UAF pas feitelijk vanaf 24 maart 2010 aanvragen indienen namens zijn studenten.

Tussen 24 maart 2010 en 31 december 2010 heeft het UAF 3 aanvragen tot verlening van een verblijfsvergunning in het kader van de regeling Hoogopgeleiden ingediend. Deze aanvragen zijn alle drie ingewilligd.

Het UAF geeft aan dat het geringe aantal aanvragen namens UAF-studenten tot nu toe gedeeltelijk te wijten is aan opstartproblemen. In eerste instantie was niet volledig duidelijk wie in aanmerking kwam en moesten zowel medewerkers van het UAF als van de IND wennen aan de procedure. Inmiddels verloopt deze soepel en het UAF verwacht op korte termijn weer een aantal aanvragen in te dienen.

6.3 Waar komen de deelnemers terecht?

Het UAF stelt dat de vreemdelingen die door het fonds begeleid worden over het algemeen bijzonder goede kansen hebben op het vinden van een baan omdat het UAF hen ook daarbij intensief begeleidt. Ook kunnen UAF-studenten gebruikmaken van het netwerk van de stichting. Het UAF stelt er daarnaast zelf belang bij te hebben dat de UAF-studenten die deelnemen aan het zoekjaar snel betaald werk vinden omdat zij als organisatie financieel garant staat voor deze vreemdelingen.

Van de drie UAF-studenten die deelnamen aan de regeling hebben er twee inmiddels werk gevonden als kennismigrant. De derde is volgens het UAF nog op zoek.

6.4 Ervaring met deelname van UAF-studenten aan de regeling

Het UAF geeft aan bijzonder tevreden te zijn met het bestaan van de regeling voor UAF-studenten en oordeelt tevens positief over de samenwerking met de IND. De ingediende aanvragen zijn alle binnen korte tijd ingewilligd en de communicatie met de medewerkers van de unit 4RC verloopt soepel.

Ook de beslismedewerkers die de meeste aanvragen in het kader van de regeling hebben afgehandeld, geven aan tevreden te zijn over de samenwerking met het UAF. Er is een vast contactpersoon bij het UAF die goed bereikbaar is en de aanvragen die het UAF indient zijn compleet.

Het UAF is voorstander van het in stand houden van de deelname aan de regeling door UAF-studenten. Met betrekking tot de vrijstelling van het MVV- en het paspoortvereiste stelt de stichting dat deze voorwaarden voor asielzoekers essentieel zijn om te kunnen deelnemen aan de regeling. De regel dat UAF-studenten met een Bachelor-diploma ook kunnen deelnemen aan de regeling, acht het UAF essentieel voor het aantal UAF-studenten dat potentieel kan deelnemen. Indien enkel UAF-studenten met een Master of Doctorstitel zouden kunnen deelnemen, zou het reservoir aan potentiële deelnemers onder UAF-studenten zeer beperkt zijn.

Het UAF zou graag zien dat de regeling op één punt wordt aangepast. Momenteel komen alleen UAF-studenten die nog een asielprocedure hebben lopen in

aanmerking voor deelname aan de regeling. Het UAF heeft echter ook een aantal vreemdelingen onder zijn hoede van wie de asielaanvraag reeds is afgewezen, maar die daarna een reguliere aanvraag hebben ingediend en nog wachten op afhandeling daarvan. Het gaat in dit geval vaak om ex-asielzoekers die een reguliere vergunning op medische gronden aanvragen of om kinderen van (ex-) asielzoekers. Deze vreemdelingen komen momenteel niet in aanmerking voor deelname aan de regeling omdat in de IND-werkinstructie 2010/4 specifiek wordt gesteld dat deze geldt voor 'afgestudeerde vreemdelingen die door het UAF worden ondersteund en nog een asielaanvraag hebben lopen'. Het UAF pleit ervoor dat deelname aan de regeling ook mogelijk wordt voor UAF/studenten in een reguliere procedure, omdat op die manier het potentieel aantal deelnemers verder toeneemt. Dit zou volgens het UAF zowel voor deze vreemdelingen en als voor de Nederlandse kenniseconomie winst betekenen.

Een expert van de IND geeft aan dat het niet waarschijnlijk is dat het verzoek van het UAF om ook UAF-studenten in reguliere procedure onder de versoepelde voorwaarden toe te laten tot de regeling, veel weerklank zal vinden. De betreffende expert stelt dat de totstandkoming van de versoepelde regels voor UAF-studenten destijds onder andere mogelijk was vanwege de aanname dat het een kleine en daarnaast slinkende groep vreemdelingen betrof. Het sneller en grondiger afhandelen van asielaanvragen is immers al jaren een belangrijke politieke doelstelling. Als gevolg daarvan zou ook het aantal vreemdelingen dat dermate lang in een asielprocedure zit dat ze een volledige studie kan volgen, steeds kleiner moeten worden. Daarom ligt het niet in de lijn der verwachtingen dat een voorstel tot uitbreiding van de groep vreemdelingen die onder versoepelde voorwaarden in aanmerking komt voor deelname aan de regeling veel steun zal krijgen. Bovendien betreft het hier een groep vreemdelingen die in principe zijn uitgeprocedeerd. Dit kan het draagvlak om deze groep voor versoepelde voorwaarden in aanmerking te laten komen, verder beperken.

Los van deze overweging geeft een expert van de IND aan dat het bestaan van uitzonderingen binnen regelingen sowieso niet wenselijk is. In die zin zou het positief zijn dat ook het speciale beleid voor UAF-studenten een tijdelijk karakter heeft.

De beleids- en uitvoeringsafdelingen van de IND hebben geen concrete suggesties gedaan voor wijzigingen of afschaffing van de speciale regels met betrekking tot de deelname van UAF-studenten aan de regeling.

Er zijn geen aanwijzingen dat de deelname van UAF-studenten aan de regeling heeft geleid tot neveneffecten.

6.5

Conclusie

Hoewel het aantal deelnemers tot nu toe beperkt is gebleven, zijn zowel het UAF als de IND tevreden over de deelname van UAF-studenten aan de regeling Hoogopgeleiden. Het UAF is voorstander van het in stand houden van de speciale regels voor UAF-studenten en stelt dat de uitzonderingsbepalingen essentieel zijn voor deze groep vreemdelingen. Het UAF pleit daarnaast voor openstelling van de speciale regels voor UAF-studenten van wie de asielaanvraag is afgewezen maar die inmiddels een reguliere procedure hebben lopen. Op deze manier zouden meer UAF-studenten in aanmerking komen voor deelname aan de regeling Hoogopgeleiden. Een expert van de IND verwacht dat er voor dit voorstel weinig draagvlak zal zijn.

7 Eindconclusie

In dit hoofdstuk zullen de antwoorden op de vijf hoofdvragen zoals die in de inleiding zijn geformuleerd kort op een rijtje worden gezet. Daarna volgt een korte eindconclusie.

7.1 Beantwoording van de hoofdvragen

In hoeverre is de regeling effectief in het bereiken van haar doel: het aantrekken voor buitenlands toptalent ten behoeve van de Nederlandse kenniseconomie?

Enkel op grond van de cijfers wordt geconcludeerd dat de regeling in de eerste twee jaar van functioneren niet zo effectief als geambieerd is gebleken in het bereiken van haar doelstelling. Minder dan het geambieerde aantal van 500 vreemdelingen heeft tot nu toe gebruikgemaakt van de regeling. Wel lag het aantal deelnemers in 2010 54% hoger dan in 2009. Van de 198 vreemdelingen die in de onderzochte periode een verblijfsvergunning in het kader van de regeling kregen, hadden er minder dan 65 voor het eerst een verblijfsvergunning in Nederland. In die zin is de regeling tot nu dus effectiever gebleken in het behouden, dan in het werven van nieuw buitenlands talent. Het aantal deelnemers aan de regeling dat heeft gestudeerd aan een buitenlandse topuniversiteit is dan ook zeer beperkt.

De experts geven zes mogelijke verklaringen voor het geringe aantal vreemdelingen dat in de eerste twee jaar gebruik heeft gemaakt van de regeling:

- Onbekendheid met de regeling;
- Het TWV-vereiste;
- Het gebruik van ranglijsten van universiteiten uit 2007;
- Het huidige economische klimaat;
- Nederland doet te weinig aan het promoten van Nederland als aantrekkelijk land van vestiging;
- De regeling sluit niet aan bij de zoekstrategieën van internationaal toptalent.

Twee van deze zes verklaringen zijn hoogstwaarschijnlijk tijdelijk van aard (onbekendheid met de regeling en het huidige economische klimaat) en een derde verklaring is relatief gemakkelijk aan te passen (het gebruik van de gefixeerde ranglijsten). Het is dus niet ondenkbaar dat het aantal vreemdelingen dat gebruik maakt van de regeling in de nabije toekomst toeneemt.

Ondanks het beperkte aantal deelnemers aan de regeling tot nu toe, kwalificeren zeven van de acht geïnterviewde organisaties de regeling niet als ineffectief. In de eerste plaats verwachten de meeste experts dat het aantal deelnemers in de toekomst zal toenemen. In de tweede plaats wijzen de meeste experts erop dat iedere hoogopgeleide vreemdeling die voor de Nederlandse kenniseconomie geworven of behouden wordt, er één is. Het feit dat de regeling tot nu toe weinig vreemdelingen heeft aangetrokken die nog niet eerder in Nederland hadden verbleven maakt volgens meerdere experts niet dat de regeling daarom als ineffectief moet worden betiteld. De regeling zorgt in ieder geval voor het behoud voor de Nederlandse arbeidsmarkt van in Nederland gepromoveerde vreemdelingen, een groep die niet in aanmerking komt voor deelname aan de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten. Meerdere experts stellen daarnaast dat het enkele bestaan van een regeling als deze Nederland niet aantrekkelijker maakt als land van vestiging voor buitenlands talent, omdat bij de keuze van hoogopgeleide migranten

voor het land van vestiging andere factoren een grotere rol spelen. Dit voorbehoud geldt vooral voor vreemdelingen die nog niet eerder in Nederland hebben verbleven en minder voor vreemdelingen die bijvoorbeeld al in Nederland gestudeerd hebben. In die zin kán de regeling volgens enkele experts niet effectief zijn in het aantrekken van buitenlands toptalent ten behoeve van de Nederlandse kenniseconomie.

<i>Hebben zich neveneffecten van de regeling voorgedaan?</i>
--

In hoofdstuk 4 zijn de volgende potentiële neveneffecten behandeld:

- Verdringing op de arbeidsmarkt.

Vóór de inwerkingtreding van de regeling vreesde één geïnterviewde organisatie voor verdringing op de arbeidsmarkt. Er zijn tot nu toe geen aanwijzingen dat verdringing op de arbeidsmarkt door deelnemers aan de regeling daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Wel moet bij deze conclusie de kanttekening worden geplaatst dat 'verdringing op de arbeidsmarkt' per definitie een moeilijk waar te nemen en te kwalificeren fenomeen is en dat nader onderzoek naar bijvoorbeeld het werk dat deelnemers aan de regeling tijdens en na hun zoekjaar verrichten op dit punt van toegevoegde waarde zou zijn.

- Vervalsing van diploma's.

De experts van één organisatie sloten bij voorbaat niet uit dat dit effect zich voor zou doen, de overige experts verwachtten dit niet. Er heeft zich tot nu toe één mogelijk geval voorgedaan van diplomavervalsing door een vreemdeling die wilde deelnemen aan de regeling.

- Oneigenlijk gebruik van de regeling.

Geen enkele expert gaf aan dit neveneffect te verwachten. Er zijn tot nu toe evenmin signalen dat er oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de regeling. Wel moet bij deze conclusie de kanttekening worden geplaatst dat aanvullend onderzoek nodig zou zijn om op dit punt onderbouwde en representatieve conclusies te kunnen trekken.

- Onrechtmatig gebruik van de sociale voorzieningen.

Geen enkele expert verwachtte dit neveneffect bij voorbaat. De experts hebben op dit moment geen aanwijzingen dat deelnemers aan de regeling gebruik maken van de sociale voorzieningen terwijl ze daar op grond van hun verblijfsvergunning geen recht op hebben. Wel kunnen in Nederland gepromoveerde vreemdelingen die na hun promotie gebruikmaken van de regeling in aanmerking komen voor een WW-uitkering. Bij de conclusie dat er geen signalen zijn dat deelnemers aan de regeling onrechtmatig gebruik maken van de sociale voorzieningen moet de kanttekening worden geplaatst dat de in het kader van deze evaluatie geïnterviewde experts niet díe instanties vertegenwoordigen waar dat soort signalen als eerste binnen zouden komen.

Er zijn ten slotte geen signalen dat zich in de eerste twee jaar van functioneren van de regeling andere neveneffecten hebben voorgedaan.

Is het zinvol om het puntensysteem van de regeling Hoogopgeleiden en die van de Zelfstandigenregeling samen te voegen in een overkoepelende talentenregeling?

Een dergelijke samenvoeging lijkt meer nadelen dan voordelen te hebben. Het voordeel is dat één overkoepelend puntensysteem overzichtelijker en transparanter is voor zowel uitvoerder als vreemdeling. De nadelen zijn dat een overkoepeld puntensysteem weinig toegevoegde waarde lijkt te hebben nu een aanvullende bedrijfskundige toets nodig blijft en dat voor kennismigranten enerzijds en voor zelfstandig ondernemers anderzijds niet dezelfde persoonlijke kenmerken relevant zijn. De enige denkbare oplossing voor het eerste bezwaar, het afschaffen van de bedrijfskundige toets van het ondernemingsplan, is een ingrijpende maatregel die buiten de vraagstelling van deze evaluatie valt. Een methode om het tweede bezwaar te omzeilen, het enkel meten van factoren die voor iedere vreemdeling in deze categorie van toepassing zijn, maakt de toets logischerwijs ook lichter en minder toegerust om het succes van de betreffende vreemdeling in Nederland te voorspellen.

Wat zijn de ervaringen met de verlening van een verblijfsvergunning onder de regeling Hoogopgeleiden aan UAF-studenten?

Hoewel het aantal deelnemers tot nu toe zeer beperkt is gebleven, zijn de ervaringen positief. Zowel het UAF als de IND is tevreden over de deelname van UAF-studenten aan de regeling Hoogopgeleiden. Het UAF is voorstander van het in stand houden van de speciale regels voor UAF-studenten en stelt dat de uitzonderingsbepalingen essentieel zijn voor deze groep vreemdelingen. Het UAF pleit er daarnaast voor dat deze speciale regels ook kunnen gelden voor UAF-studenten wier asielaanvraag is afgewezen maar die inmiddels een reguliere procedure hebben lopen. Een expert van de IND verwacht dat er voor dit voorstel weinig draagvlak zal zijn.

Wat zijn argumenten vóór en tegen voortzetting van de regeling?

Uit de gesprekken met experts komt een aantal argumenten vóór voortzetting van de regeling naar voren:

- De regeling vormt een welkome aanvulling op de regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten in die zin dat nu ook gepromoveerden gebruik kunnen maken van een zoekjaar.

Vóór de inwerkingtreding van de regeling Hoogopgeleiden kwamen in Nederland gepromoveerden niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning om op zoek te gaan naar werk in Nederland. Hierdoor ging (een deel van) deze groep vreemdelingen verloren voor de Nederlandse kenniseconomie. Dit was een ongewenste situatie, nu het hier gaat om hooggekwalificeerde vreemdelingen met relatief zeldzame kennis en vaardigheden. Volgens een aantal experts is het dan ook zeer positief dat de regeling Hoogopgeleiden het ook voor gepromoveerden mogelijk maakt om gedurende een jaar op zoek te gaan naar werk in Nederland.

- De regeling voorziet in een belangrijke behoefte nu blijkt dat voor bepaalde functies in bepaalde sectoren te weinig aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt beschikbaar is.

Verschillende experts geven aan dat er voor bepaalde functies in bepaalde sectoren te weinig aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt beschikbaar is. Regelingen als de regeling Hoogopgeleiden zijn vanuit dat oogpunt noodzakelijk om het werkgevers in Nederland mogelijk te maken buitenlandse werknemers aan te nemen. De regeling faciliteert de match tussen werkgever en hoogopgeleide vreemdeling.

- Hoogopgeleide immigranten creëren werkgelegenheid in Nederland.

Verschillende experts wijzen erop dat hoogopgeleide vreemdelingen in plaats van lokale werknemers te verdringen, op de lange termijn juist werkgelegenheid creëren in Nederland.

- Baat het niet dan schaadt het niet.

Zes van de acht geïnterviewde organisaties zijn van mening dat nu de regeling geen ongewenste neveneffecten kent, er geen enkel argument is om de regeling af te schaffen. Daarnaast kwalificeren ze de regeling zoals gezegd niet als ineffectief, aangezien iedere voor de Nederlandse kennis economie geworven of behouden vreemdeling er één is en ze verwachten dat het aantal deelnemers zal toenemen.

- Het is voorbarig om de regeling na twee jaar al af te schaffen. Twee jaar is te kort om goed te beoordelen of de regeling effectief is.

Eén geïnterviewde organisatie is van mening dat een vervolgevaluatie over twee jaar nodig is om de effectiviteit van de regeling goed te kunnen beoordelen en om uit te sluiten dat er sprake is van ongewenste neveneffecten. Pas dan kan weloverwogen worden besloten of de regeling moet worden voortgezet of afgeschaft.

Uit de gesprekken met experts komt één argument tegen voortzetting van de regeling naar voren:

- Eén expert is van mening dat de regeling niet aansluit bij de zoekstrategieën van internationaal toptalent en daarom zinloos is. Een zinloze regeling kan beter worden afgeschaft.

7.2

Eindconclusie

Ondanks het feit dat de regeling Hoogopgeleiden in de eerste twee jaar van functioneren de cijfermatige ambities niet heeft waargemaakt, zijn zeven van de acht geïnterviewde organisaties gematigd tot zeer positief over de regeling. Deels is dit oordeel gebaseerd op de verwachting dat het aantal deelnemers aan de regeling in de toekomst zal toenemen. Zeven van de acht experts zijn dan ook voorstander van het voortzetten van de regeling, al is één dat op dit moment vooral omdat twee jaar te kort is om een gefundeerd oordeel te vellen. Eén expert is voorstander van het afschaffen van de regeling omdat deze geen toegevoegde waarde heeft. Geen enkele expert is van mening dat de regeling schade berokkent. Meerdere experts zijn van mening dat een vervolgevaluatie over een paar jaar en nader onderzoek naar de positie van deelnemers aan de regeling op de Nederlandse arbeidsmarkt nuttig zouden zijn.

Bijlage 1 – Bronmateriaal

Wet- en regelgeving

- Besluit ter wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 nr. 2008/30
- Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken nr. WJZ / 9201649
- Beleidsnotitie: *Naar een modern migratiebeleid*, Mei 2006.
- *Blauwdruk Modern Migratiebeleid*, Juni 2008.
- IND – Werkinstructie 2010/4 (AUB)
- Vreemdelingencirculaire 2000 (B)/15
- Vreemdelingencirculaire 2000 (B)/5

Overig bronmateriaal

- Academic Ranking of World Universities (ARWU) by Jiao Tong Shanghai University, 2007
- Academic Ranking of World Universities (ARWU) by Jiao Tong Shanghai University, 2008
- Academic Ranking of World Universities (ARWU) by Jiao Tong Shanghai University, 2009
- Academic Ranking of World Universities (ARWU) by Jiao Tong Shanghai University, 2010
- Advies Commissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) (2007), *Profijt van Studiemigratiebeleid*.
- ACVZ, *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, Februari 2004.
- Advies Commissie Arbeidsparticipatie, *Naar een toekomst die werkt*, Juni 2008.
- ICMPD/ACVZ, *Comparative Study on Policies towards Foreign Graduates*, Vienna, Oktober 2006.
- IND – Monitor Kennismigrantenregeling 2008
- SEO Economisch Onderzoek, *Wat beweegt de kennismigrant?*, Amsterdam, 2010.
- SER, *Arbeidsmigratiebeleid*, Publicatienummer 2, maart 2007
- Times Higher Education Supplement 2007
- Times Higher Education Supplement 2008
- Times Higher Education Supplement 2009
- Times Higher Education Supplement 2010

Bijlage 2 – Geïnterviewde experts

Experts die voor dit onderzoek werden geïnterviewd betreffen medewerkers van Agentschap Nederland, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Nuffic, TU Delft, UAF en IND.

Bijlage 3a – Puntensysteem: regeling Hoogopgeleiden

Onderdelen		Punten Bewijsstukken	
Opleiding (max. 30 punten)	– Doctor-graad	30	Diploma/getuigschrift niet ouder dan drie jaar van geaccrediteerde opleiding aan een Nederlandse hoger onderwijsinstelling of van buitenlandse universiteit in top-150 ranglijst 2007 Times Higher Education Supplement of Jiao Tong Shanghai University
	– Master	25	
Leeftijd (max. 5 punten)	21–40 jaar	5	Geboorteakte
Indicatoren voor welslagen in Nederland (max. 5 punten)	– Voormalige werkgevers in Nederland (minimaal half jaar)	5	– Arbeidscontract of werkgeversverklaring
	– In Nederland genoten studie (minimaal half jaar)	5	– Inschrijvingsbewijs of deelname certificaat
	– Spreekt 'Nederlands als Tweede Taal' op A2 niveau	5	– Diploma
	– Spreekt Engelse taal (International English Language Testing System niveau 6)	5	– Verklaring taalinstituut
	– Bachelor, Master of Doctor-graad behaald aan opleiding in land aangesloten bij Bologna-verklaring	5	– Diploma
	Max. aantal punten	40	

Bijlage 3b – Puntensysteem: Zelfstandigenregeling

Criterium persoonlijke ervaring (minimum score 30 punten)

Subonderdelen	Punten	Controle	Opmerking
Opleiding (max. 35 punten)	PhD (Doctor) 35 Master (bijv MBA) 30 Technische Studies (master of science) 30 Bachelor (Hogeschool etc.) 20 MBO 10	– Bewijs succesvolle afronding (diploma) vereist – Opleiding dient gewaardeerd te zijn door <i>IcDW (Nuffic/Colo)</i>	Bij geen directe relatie tussen opleiding en voor de onderneming benodigde kennis max. 5 punten aftrek
Ondernemerschapservaring (max. 35 punten)	0 tot 35 punten Positieve indicatoren: – oprichter/eigenaar onderneming – lid directie onderneming Minder punten: – als ervaring niet relevant is voor onderneming – als sprake is van marginale betrokkenheid in onderneming	– Betrokkene dient schriftelijke bewijzen te overleggen (bijv. jaarrekeningen, bewijzen van rol in onderneming etc.) – Eventuele werkgeversreferenties schriftelijk aantonen	Deze score kan lagere score op andere onderdelen compenseren Hardheid bewijsmateriaal en daadwerkelijk niveau van functioneren dienen buiten twijfel te zijn voor een positieve score
Werkervaring (max. 10 punten)	Bachelor/academisch < 1 jaar 0 1 – < 2 jaar 1 2 – < 5 jaar 5 > 5 jaar 10 Seniorniveau < 1 jaar 0 1 – < 2 jaar 1 2 – < 5 jaar 5 ≥ 5 jaar 10 Specialistische functie < 1 jaar 0 1 – < 2 jaar 1 2 – < 5 jaar 3 ≥ 5 jaar 6	Werkgever referenties (schriftelijk aantonen)	Hardheid bewijsmateriaal en daadwerkelijk niveau van functioneren dienen buiten twijfel te zijn
Inkomen (max. 10 punten)	Bruto inkomen over 12 maanden voorafgaand aan aanvraag: < € 12.000 0 € 12.000 – < € 25.000 5 € 25.000 – < € 45.000 7 ≥ € 45.000 10	Als bewijs kunnen dienen: – (loon)belastingaanslagen – Jaarrekening – Jaaropgave	Alleen inkomsten gerelateerd aan activiteiten in CV; bedragen zijn gerelateerd aan Nederlandse inkomens, er moet een internationale vergelijking worden gemaakt
Ervaring met Nederland (max. 10 punten)	0 tot 10 punten Positieve indicatoren: – referenties potentiële klanten of opdrachtgevers – referenties Nederlandse (handels) partners – in Nederland gevolgd opleiding of afgerond proefschrift	Alleen schriftelijke bewijzen	Hardheid bewijsmateriaal dient buiten twijfel te zijn; Bij familiebezoek, inburgeringscursus of vakantie in Nederland geen punten

Criterium ondernemingsplan (minimum score 30 punten)

Subonderdelen	Punten	Controle	Opmerking
Marktpotentie (max. 30 punten)	<i>Marktanalyse:</i> <i>max. 10</i> – marktonderzoek – potentiële klanten – concurrenten – toetredingsbarrières – samenwerking – risico's <i>Product/dienst:</i> <i>max. 15</i> – kenmerken – toepassing – behoefte – unique selling points – marketing/promotie <i>Prijs:</i> <i>max. 5</i> Duidelijke prijsopbouw met alle kosten daarin verdisconteerd	Zo veel mogelijk schriftelijke bewijzen (patenten, referenties etc.)	Aannemelijk dient te worden gemaakt dat product/dienst tegen gewenste prijs in Nederland ook verkocht kan worden
Organisatie (max. 10 punten)	0 tot 10 punten Beoordeling of de voorgestelde structuur, competenties, kennis en vaardigheden passend zijn voor product of dienst	Zo veel mogelijk schriftelijke bewijzen	Bij schriftelijke bewijzen meer punten dan bij ontbreken daarvan
Financiering (max. 60 punten)	<i>Solvabiliteit (verhouding eigen vermogen-totaal vermogen)</i> – Balanstotaal < € 15.000 0 Ook bij solvabiliteit van 100% – Balanstotaal € 15.000 – € 25.000 Solvabiliteit < 20% 0 20% – < 35% 1 35% – < 50% 3 ≥ 50% 5 – Balanstotaal € 25.000 – € 50.000 Solvabiliteit < 20% 0 20% – < 35% 4 35% – < 50% 9 > 50% 13 – Balanstotaal > € 50.000 Solvabiliteit < 20% 0 20% – < 35% 9 35% – < 50% 19 ≥ 50% 25 Omzet < € 75.000 0 € 75.000 – < € 125.000 5 € 125.000 – < € 250.000 10 € 250.000 – < € 500.000 15 ≥ € 500.000 25 <i>Liquiditeitsprognose (gunstige verwachting gedurende):</i> het eerste jaar 5 de eerste 2 jaren 8 de eerste 3 jaren 10	Zo veel mogelijk schriftelijk aantonen; documenten moeten zijn goedgekeurd door onafhankelijke deskundige (bijv. in het geval van financiering door een Nederlandse bank)	Punt van aandacht is realiteit van onderliggende vooronderstellingen NB: indien financiering door een Nederlandse bank is verleend kan zonder verdere controle 50 punten worden gegeven

Criterium toegevoegde waarde voor Nederland (minimum score 30 punten)

Subonderdelen	Punten	Controle	Opmerking
Innovativiteit (max. 20 punten)	0 tot 20 punten 2 criteria: – is product/dienst nieuw voor Nederlandse markt? – is sprake van nieuwe technologie bij productie, distributie, marketing?	Zo veel mogelijk schriftelijke bewijzen	Bij schriftelijke bewijzen meer punten dan bij ontbreken daarvan
Arbeidscreatie (max. 40 punten)	Aantal arbeidsplaatsen (excl. aanvrager): < 0,5 fte 0,5 – < 2 fte 2 – < 5 fte 5 – < 10 fte ≥ 10 fte Bij hoogwaardige arbeidsplaatsen (> € 45.000): < 1 fte 1 – < 3 fte 3 – < 6 fte ≥ 6 fte	0 10 20 30 40 0 20 30 40	Aantal en aard van de te realiseren arbeidsplaatsen moet blijken uit het ondernemingsplan, waarbij de realiteitswaarde van het plan op dit punt een rol speelt
Investerings (max. 40 punten)	Materiële en immateriële vaste activa: < € 25.000 € 25.000 – < € 50.000 € 50.000 – < € 100.000 € 100.000 – < € 500.000 ≥ € 500.000	0 10 20 30 40	Hoogte van de investeringen moet blijken uit ondernemingsplan, waarbij de realiteitswaarde van het plan op dit punt een rol speelt
Hoogopgeleide met gedegen ondernemingsplan	Indien de aanvrager op de criteria Persoonlijke ervaring (bijlage 1) en Ondernemingsplan (bijlage 2) reeds het minimum aantal punten van 90 heeft gehaald (voor bijlage 1. minimaal 45 punten en voor bijlage 2. minimaal 45 punten), maar op het criterium Toegevoegde waarde (bijlage 3) de minimaal benodigde 30 punten niet haalt wordt onderdeel 3. op 30 punten gesteld. Aanvrager krijgt daarmee een positief advies		



IND:
*dé toelatingsorganisatie
van Nederland*