

# Samenvatting

## Achtergrond en doelstelling van het onderzoek

De Nederlandse overheid implementeerde verschillende maatregelen met als doelstelling om van Nederland een dynamische kenniseconomie te maken met een goede uitgangspositie binnen de internationale *battle for brains*. De Regeling Hoogopgeleiden, die op 1 januari 2009 vooruitlopend op de Wet Modern Migratiebeleid (MoMi) in werking trad, is een van deze maatregelen. Het oorspronkelijke doel van de regeling was om toptalenten uit landen buiten de Europese Unie aan te trekken en in Nederland te behouden. Hierbij formuleerde de toenmalige regering de ambitie binnen twee jaar 500 hoogopgeleiden aan te trekken uit landen van buiten de EU, de zogenoemde derde landen.

De deelnemers aan de Regeling Hoogopgeleiden krijgen een verblijfsvergunning – voor maximaal één jaar – om in Nederland op zoek te gaan naar werk als kennis-migrant of een innovatief bedrijf op te starten. De regeling werkt volgens een puntensysteem en was bedoeld als een experiment met aanbod-gestuurd migratiebeleid; het initiatief om naar Nederland te komen ligt volledig bij de vreemdeling. In dit opzicht onderscheidt de regeling zich van de Kennismigrantenregeling volgens welke alleen vreemdelingen toegelaten worden die al een arbeidsovereenkomst hebben met een in Nederland gevestigde werkgever.

De doelgroep van de regeling bestaat uit hoogopgeleide vreemdelingen die een mastergraad hebben behaald of zijn gepromoveerd aan 1) een van de top 200-universiteiten op een drietal wereldranglijsten<sup>1</sup> of 2) een geaccrediteerde opleiding in Nederland. Bij de laatst genoemde groep werd bedoeld op hoogopgeleiden die na hun studie Nederland hebben verlaten en binnen drie jaar naar Nederland terug zouden willen komen. Voor degenen die in Nederland zijn afgestudeerd bestond al de Regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten. Ook studenten die door de Stichting voor Vluchtelingen-Studenten (UAF) begeleid worden en nog in een asielprocedure zitten kunnen – onder bepaalde voorwaarden – gebruikmaken van de Regeling Hoogopgeleiden.

Een eerste evaluatie van de Regeling Hoogopgeleiden vond plaats in 2011. Uit deze evaluatie bleek dat de bovengenoemde ambitie lang niet was gehaald: in de eerste twee jaar maakten ongeveer 200 vreemdelingen gebruik van de regeling, van wie ruim de helft al in Nederland woonde voor deelname. Experts noemden verschillende redenen voor de lage aantallen deelnemers (bijv. onbekendheid van de regeling, het vereiste van een tewerkstellingsvergunning, te weinig promoten van Nederland als kenniseconomie en het niet aansluiten van de regeling op de zoekstrategie van internationale toptalenten). Naar aanleiding van deze resultaten heeft de toenmalige Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel een aantal maatregelen aangekondigd (uitbreiding van de doelgroep,<sup>2</sup> verbeterde informatie op de IND-website en meer voorlichting en informatie over de regeling door de IND) en de regeling verlengd met twee jaar. Het onderhavige rapport bevat de resultaten van de tweede evaluatie van de regeling. Tijdens het onderzoek trad de MoMi in werking (1 juni 2013) en werd de Regeling Hoogopgeleiden structureel.

---

<sup>1</sup> De Times Higher Education World Rankings, de QS World University Ranking en de Academic Ranking of World Universities van de Shanghai University.

<sup>2</sup> Aanvankelijk ging het om 150 topuniversiteiten en twee ranglijsten.

Het onderzoek heeft de volgende doelstellingen:

- in kaart brengen van de aantallen en achtergrondkenmerken van de deelnemers aan de Regeling Hoogopgeleiden;
- beschrijven van de positie van de deelnemers aan de regeling op de Nederlandse arbeidsmarkt;
- inzicht verschaffen in de redenen waarom hoogopgeleiden wel dan niet voor Nederland kiezen;
- inventariseren van de ervaringen van de betrokkenen met de regeling;
- nagaan wat de intenties van de deelnemers van de regeling zijn betreffende toekomstig verblijf in Nederland.

Ten behoeve van het onderzoek is gebruikgemaakt van methoden- en bronnen-triangulatie; de resultaten zijn gebaseerd op IND-gegevens, een webenquête onder honderd deelnemers aan de Regeling Hoogopgeleiden, interviews met zestien respondenten van de webenquête, een expertmeeting met vertegenwoordigers van werkgevers, Nuffic, een gespecialiseerde *recruitment agency* voor internationale hoogopgeleiden en een universiteit, en interviews met een beleidsmaker, vertegenwoordiger(s) van een tweede universiteit en het UAF.

## Resultaten

### Aantallen en achtergrondkenmerken van de deelnemers

In de periode 1 januari 2009 tot en met 31 december 2012 zijn er 462 verblijfsvergunningen afgegeven op basis van de Regeling Hoogopgeleiden. De oorspronkelijke ambitie bij de invoering van de regeling is dus ook na vier jaar niet gehaald. Er is wel sprake van een toename door de jaren heen, maar het aantal verblijfsvergunningen dat is verleend in het kader van de Regeling Hoogopgeleiden is veel lager dan het aantal verblijfsvergunningen dat verleend is in het kader van de Kennismigrantenregeling en de Regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten.<sup>3</sup>

De hoogopgeleiden die in de voornoemde periode gebruik maakten van de regeling hebben zeer diverse nationaliteiten; in de top 5-nationaliteiten staan: Chinezen, Indiërs, Iraniërs, Turken en Amerikanen. Mannelijke en vrouwelijke hoogopgeleiden maken ongeveer even vaak gebruik van de regeling; het gaat voornamelijk om deelnemers tussen 25 en 34 jaar.

In tegenstelling tot de oorspronkelijk beoogde doelgroep woonde het leeuwendeel van de deelnemers al in Nederland (gemiddeld vijf jaar); hier gaat het om vooral vreemdelingen die in Nederland een mastergraad behaalden of promoveerden. Hieruit blijkt dat het doel om toptalenten aan te trekken uit derde landen slechts in beperkte mate gerealiseerd wordt. De deelnemers die wel in het buitenland woonden voor deelname aan de regeling zijn hoogopgeleiden die al sociale banden hebben met Nederland (bijv. aanwezigheid van een partner, eerder verblijf in Nederland om werkgerelateerde redenen of als toerist). De overgrote meerderheid van de deelnemers heeft een mastergraad of een PhD, meestal in exacte wetenschappen (met name in *engineering, manufacturing and construction, mathematics, statistics and computing*), maar er zijn ook deelnemers met een Professional Doctorate in Engineering (PD Eng). Ongeveer de helft van de deelnemers aan de regeling heeft een partner. De partners wonen bijna allemaal in Nederland. In de helft van de gevallen is de partner ook naar Nederland geïmmigreerd. De overigen ontmoetten hun partner in Nederland.

---

<sup>3</sup> Respectievelijk 23.390 en 2.400 in de periode 2008 tot en met 2011.

### **Positie van de deelnemers op de Nederlandse arbeidsmarkt**

De meerderheid van de deelnemers aan de Regeling Hoogopgeleiden (die in Nederland zijn) slaagt in het vinden van een baan tijdens het zoekjaar. Ongeveer de helft van de deelnemers heeft het verblijf voortgezet als kennismigrant na het afronden van het zoekjaar (de overigen krijgen een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, zetten hun verblijf voort als verblijf bij partner of op basis van andere verblijfsgronden). Deelnemers met een PD Eng slagen het vaakst in het vinden van een baan tijdens het zoekjaar; degenen met een PhD vinden vaker een baan dan deelnemers die alleen een mastergraad hebben.

De overgrote meerderheid van de deelnemers met een baan werkt in het bedrijfsleven, en dan vooral bij multinationals of bij Nederlandse bedrijven/organisaties. De deelnemers aan de Regeling Hoogopgeleiden zijn te vinden in diverse arbeidssectoren, maar relatief vaker in de sector *physical and technological science*. Een belangrijk deel van de werkenden vindt dat hun huidige functie bij hun opleidingsniveau aansluit.

Voor deelnemers aan de Regeling Hoogopgeleiden geldt (net als voor deelnemers aan de Regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten) een verlaagd looncriterium (in vergelijking met de deelnemers aan de Kennismigrantenregeling) waaraan voldaan moet worden om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning als kennismigrant. Wanneer deelnemers minder dan dit minimum verdienen is een tewerkstellingsvergunning (twv) vereist. Het leeuwendeel van de respondenten verdient in de huidige baan even veel of meer dan het vereiste minimum.

Het aantal deelnemers dat op het eind van het zoekjaar een eigen bedrijf begint is verwaarloosbaar.

### **Keuze voor Nederland en voor de Regeling Hoogopgeleiden**

Deelnemers aan de Regeling Hoogopgeleiden komen vooral om professionele redenen naar Nederland. Voor degenen die voor deelname al in Nederland waren is studie ook een aanleiding, voor deelnemers die uit het buitenland zijn gekomen spelen sociale banden met Nederland (vooral aanwezigheid van een partner) ook een rol. De keuze voor Nederland was niet voor alle respondenten vanzelfsprekend: één op de twee heeft namelijk overwogen om naar een ander land te migreren; de Verenigde Staten, Australië, Duitsland, Canada en het Verenigd Koninkrijk zijn in dit verband de meest genoemde top 5-landen. In de overweging om Nederland boven een ander land te verkiezen spelen verschillende factoren een rol, zoals de verwachting dat men gemakkelijker een baan zal kunnen vinden, het internationale karakter van de wetenschappelijke wereld, *openmindedness* van de Nederlanders, een betere economische situatie, afstand tot het geboorteland, een soepeler toelatingsbeleid, een betere leefomgeving en de verwachting dat men zich in Nederland, vergeleken met andere niet-Engelstalige landen, makkelijker kan redden in het Engels.

Volgens informatie op basis van indirecte waarneming<sup>4</sup> lijken soortgelijke factoren een rol te spelen in de redenen waarom andere hoogopgeleiden *niet* voor Nederland kiezen maar naar andere landen afwijken voor werk: professionele redenen (vooral betere mogelijkheden om een (vaste) baan te vinden die goed aansluit bij de professionele vaardigheden/betere mogelijkheden voor carrière ontwikkeling), sociaal-culturele redenen (vooral de taalbarrière), economische/financiële redenen (vooral betere werkomstandigheden/hoger salaris) en verschillende redenen betreffende het

---

<sup>4</sup> De respondenten van de webenquête is gevraagd of in hun nabije sociale netwerken hoogopgeleiden zijn die naar een ander land zijn geïmmigreerd met het doel om een baan te zoeken of eigen bedrijf te beginnen en toen Nederland ook als bestemmingsland hebben overgewogen. Dit leverde informatie op over 33 hoogopgeleiden die uiteindelijk *niet* voor Nederland hebben gekozen.

Nederlandse toelatings- en vreemdelingenbeleid (strengere eisen voor naturalisatie en gezinshereniging, 'onvriendelijk' toelatingsbeleid, twv-vereiste als barrière in de toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt en hogere leges). Blijkbaar gaat het om redenen die voor hoogopgeleiden bij het zoeken naar werk in het buitenland in het algemeen van belang zijn, waarbij de persoonlijke situatie en de individuele mogelijkheden de perceptie van en uiteindelijke keuze voor een bepaald land bepalen.

Relatief vaak genoemde redenen voor hoogopgeleiden uit derde landen om gebruik te maken van de Regeling Hoogopgeleiden zijn 1) het beëindigen van de studie/de wens om in Nederland te blijven (genoemd door degenen die al in Nederland woonden voor deelname aan de regeling) en 2) het verkrijgen van een verblijfsvergunning in het kader van de Regeling Hoogopgeleiden als een alternatief voor de gewenste verblijfsvergunning waaraan relatief strengere eisen verbonden zijn (bijv. verblijfsvergunning in het kader van de Kennismigrantenregeling of verblijf bij partner) (genoemd zowel door deelnemers die al in Nederland woonden voor deelname aan de regeling als door degenen die in het kader van de regeling naar Nederland zijn gekomen).

## **Ervaringen van de deelnemers en overige betrokkenen met de Regeling Hoogopgeleiden**

### **Tevredenheid met de regeling**

Een grote meerderheid van de deelnemers is tevreden met de Regeling Hoogopgeleiden. De deelnemers noemen hiervoor verschillende redenen (bijv. dat de regeling een instrument is om in Nederland of Europa te blijven, het kunnen leveren van een bijdrage aan de Nederlandse kenniseconomie, de mogelijkheid om Europese/internationale werkervaring op te doen). Ontevredenheid heeft vooral te maken met problemen die de deelnemers rond de aanvraagprocedure ervaren (zie onder) en de beperkte rechten die ze hebben.

Aan de Regeling Hoogopgeleiden nam een beperkt aantal UAF studenten deel. De ervaringen van het UAF met de regeling zijn positief.

### **Informatiebronnen**

Ongeveer de helft van de deelnemers is over het bestaan van de regeling te weten te komen via de IND. De nieuwe IND-brochure over de Regeling Hoogopgeleiden is door ongeveer drie op de vier deelnemers gelezen. Daarnaast waren deelnemers geattendeerd op de regeling door sociale contacten en voormalige deelnemers.

### **Zoekmethoden**

Het beperkte aantal deelnemers aan de regeling die in het buitenland wonen voor deelname aan de regeling zoekt vooral via formele methoden (bijv. advertenties op verschillende websites) naar mogelijkheden op de internationale arbeidsmarkt. Tijdens het zoekjaar gebruiken de deelnemers naast formele methoden vaak hun sociale netwerken.

### **Knelpunten**

Hoewel de meerderheid van de deelnemers tevreden is met de regeling ervaren ze rond de aanvraagprocedure en tijdens het zoekjaar verschillende knelpunten. Daarnaast blijkt dat er verschillende knelpunten te zijn in de uitvoering van de regeling:

- Ruim één op de drie respondenten heeft problemen ervaren rond de aanvraagprocedure (bijv. het vinden van relevante informatie op de IND-website, bij het verkrijgen van een machtiging voor voorlopig verblijf, en de daarop volgende

verblijfsvergunning). Het percentage deelnemers dat problemen heeft ervaren rond de aanvraagprocedure neemt na de eerste twee jaar van de regeling af. De deelnemers rapporteren ook minder vaak problemen in het vinden van relevante informatie op de IND website na de verbeteringen op die site dan over de periode daarvoor. Desondanks speelt de onbekendheid met de regeling bij diverse betrokkenen (medewerkers van de IND, consulaten/ambassades en medewerkers van recruiting agencies/uitzendbureaus, nog steeds een rol. Daarnaast ervaren sommige deelnemers problemen als resultaat van (beperkte) samenwerking tussen de IND en de consulaten/ambassades, hoogte van de leges, lange beslistermijnen en eisen met betrekking tot vereiste documenten.

- Ruim de helft van de deelnemers heeft problemen ervaren tijdens het zoekjaar. Het niet kunnen werken in een gevonden baan vanwege volgens potentiële werkgevers onvoldoende kennis van de Nederlandse taal, problemen bij het vinden van een baan die bij de eigen expertise past en het twv-vereiste zijn de vaakst genoemde problemen. Ook het percentage deelnemers dat problemen heeft ervaren tijdens het zoekjaar neemt na de eerste twee jaar van de regeling af.
- Er zijn indicaties dat Nederland als kenniseconomie en de Regeling Hoogopgeleiden onvoldoende worden gepromoot in het buitenland. Daarnaast is volgens de meerderheid van de deelnemers de bekendheid van de regeling beperkt onder hoogopgeleiden in het buitenland.
- Er zijn verschillende indicaties dat de Regeling Hoogopgeleiden ook weinig bekend is onder werkgevers in Nederland. Niet alle werkgevers zijn bekend met het feit dat er verschillende regelingen zijn (Regeling Hoogopgeleiden, Regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten en Kennismigrantenregeling) en dat er voor de deelnemers aan de eerste twee genoemde regelingen een lager looncriterium geldt dan voor die aan de Kennismigrantenregeling. Zowel sommige deelnemers als werkgevers denken ten onrechte dat het looncriterium dat voor de Regeling Hoogopgeleiden geldt, gelijk is aan dat voor de Kennismigrantenregeling en ook dat het – net als bij die regeling – leeftijdsafhankelijk is. Zo ontstaat als het ware een 'schijnknelpunt'.
- Sommige werkgevers zijn onwillig om een twv aan te vragen. Onbekendheid met de regeling, bureaucratische rompslomp en kosten schrikken hen af om hoogopgeleide vreemdelingen in dienst te nemen. Er zijn aanwijzingen dat voor sommige werkgevers (vooral kleine bedrijven en bedrijven die niet vaak met kennismigranten in contact komen) de hoogte van de leges om zich bij de IND als een erkend referent te registreren een drempel vormt om hoogopgeleiden als kennismigrant in dienst te nemen.
- Het is de vraag of de zoekmethoden van werkgevers en buitenlandse toptalenten voldoende op elkaar aansluiten. Terwijl deelnemers aan de Regeling Hoogopgeleiden een baan zoeken in Nederland, zijn er indicaties dat grote bedrijven vaak naar personen met zeer specifieke skills in het buitenland zoeken, bijvoorbeeld door gerichte *branding* activiteiten ter plekke en door het inzetten van hun internationale sociale netwerken. Daarnaast zoeken sommige grote bedrijven hoogopgeleiden met als doel snelle kennisuitwisseling via kortdurende arbeidscontracten terwijl de deelnemers aan de Regeling Hoogopgeleiden (die in Nederland zijn) een baan zoeken met als doel langer in Nederland te blijven.

### **Tevredenheid met het leven in Nederland en intenties betreffende toekomstig verblijf in Nederland**

De meerderheid van de deelnemers aan de Regeling Hoogopgeleiden is (zeer) tevreden met verschillende aspecten van het leven in Nederland. Werk- en levensomstandigheden en de Nederlandse cultuur worden in dit verband het meest genoemd. De mogelijkheden om een baan te vinden als *non-native speaker*, moge-

lijkheden op de arbeidsmarkt/carrière ontwikkeling en houding tegenover buitenlanders zijn het vaakst genoemd als aspecten waarover de hoogopgeleiden (zeer) ontevreden zijn.

Uit de resultaten blijkt dat het aantrekken van hoogopgeleiden naar Nederland in het kader van de Regeling Hoogopgeleiden niet altijd betekent dat het ook zal lukken hen in Nederland te houden. Terwijl iets meer dan de helft van de toptalenten in Nederland uit derde landen de intentie heeft in Nederland te blijven, twijfelt ongeveer één op de drie over hun toekomstig verblijf in Nederland. Ruim 10% van de deelnemers is van plan uit Nederland te vertrekken. De verwachting dat de kansen om hun aan *comfort* gerelateerde doelen (bijv. een prettige werk- en woonomgeving) in Nederland te behalen groter zijn dan in hun geboorteland speelt de belangrijkste rol in de intentie van de hoogopgeleiden in de toekomst in Nederland te blijven.

### **Onbedoelde resultaten**

De beperkte rechten van de deelnemers aan de regeling betreffende het verrichten van werk tijdens de zoekperiode leiden er toe dat sommige deelnemers 'irregulier' werk verrichten om hun verblijf in Nederland tijdens het zoekjaar te financieren. Daarnaast zijn er indicaties dat het twv-vereiste en de moeite die het kost om in Nederland een baan te vinden tijdens het zoekjaar tot een 'vlucht' van toptalent uit Nederland naar andere kenniseconomieën kunnen leiden. Een aantal deelnemers zoekt tijdens het zoekjaar namelijk een baan in andere EU-landen en/of in andere werelddelen.

Er zijn volgens de experts die deelnamen aan de expertmeeting of geïnterviewd werden geen aanwijzingen dat er oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de regeling.

### **Concluderende opmerkingen**

Sinds de invoering van de Regeling Hoogopgeleiden is het doel om toptalenten uit derde landen aan te trekken in beperkte mate behaald; het aantal deelnemers is gering. Ondanks de ervaren knelpunten zijn zowel deelnemers als overige betrokkenen positief over de regeling.

Een meerderheid van de deelnemers – die nog in Nederland zijn – heeft een baan gevonden als kennismigrant. De regeling wordt als een goede aanvulling beschouwd op de overige regelingen om kennismigranten uit derde landen aan te trekken.