



# HET AANTREKKEN VAN HOOGGEKWALIFICEERDE EN GEKWALIFICEERDE ARBEIDSMIGRANTEN

Beleid en best practices  
in Nederland





# HET AANTREKKEN VAN HOOGGEKWALIFICEERDE EN GEKWALIFICEERDE ARBEIDSMIGRANTEN

Beleid en best practices in Nederland

September 2013

## Colofon

### Titel

Het aantrekken van hooggekwalificeerde en gekwalificeerde  
arbeidsmigranten  
Beleid en best practices in Nederland

### Auteurs

Theo Thijm  
wetenschappelijk medewerker  
Denis Diepenhorst MSc  
wetenschappelijk medewerker  
T 070 779 41 63  
F 070 779 43 97  
d.diepenhorst@ind.minvenj.nl

Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Immigratie- en Naturalisatiedienst  
Directie Uitvoeringsstrategie en Advies (DUSA)  
IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC)  
Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees Migratienetwerk  
Dr. H. Colijnlaan 341 | 2283 XL Rijswijk  
Postbus 5800 | 2280 HV Rijswijk

# INHOUD

	Lijst van tabellen en figuren	4
	Afkortingenlijst	5
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Context	7
1.2	Doelstelling	7
1.3	Definities	8
1.4	Methodologie	10
<b>2</b>	<b>Het nationale beleidskader en maatregelen</b>	<b>11</b>
2.1	Beleid (algemeen)	11
2.1.2	Beleid gericht op specifieke beroepsgroepen	15
2.1.3	Brain Drain en Brain Circulation	17
2.1.4	Maatschappelijk en politiek debat	19
2.1.5	Europese Richtlijnen: Blauwe kaart en Onderzoekersrichtlijn	20
2.2	Maatregelen	21
2.3	Integratie	27
2.4	Relaties met derde landen en arbeidsmigratie overeenkomsten	27
<b>3</b>	<b>Evaluatie en effectiviteit van de maatregelen</b>	<b>29</b>
3.1	Statistisch profiel van hooggekwalificeerde derdelanders	29
3.2	Effectiviteit van de maatregelen	40
<b>4</b>	<b>Uitdagingen en belemmeringen</b>	<b>43</b>
<b>5</b>	<b>Conclusie</b>	<b>49</b>
	<b>Bibliografie</b>	<b>51</b>

## LIJST VAN TABELLEN EN FIGUREN

Tabel 1	Eerste verblijfsvergunningen 'arbeid' naar leeftijd en geslacht.	31
Figuur 1	Eerste verblijfsvergunningen voor verblijfsdoelen 'arbeid'	30
Figuur 2	Eerste verblijfsvergunningen 'arbeid' naar geslacht	31
Figuur 3	Eerste verblijfsvergunningen 'arbeid' naar leeftijd	32
Figuur 4	Aantal derdelanders in hooggekwalificeerde beroepen	33
Figuur 5	Percentage derdelanders in hooggekwalificeerde beroepen	33
Figuur 6	Geslachtsverhouding in hooggekwalificeerde beroepen	35
Figuur 7	Derdelanders in hooggekwalificeerde beroepen naar leeftijd	35
Figuur 8	Hoogopgeleide derdelanders	36
Figuur 9	Hoogopgeleide derdelanders naar geslacht	37
Figuur 10	Hoogopgeleide derdelanders naar leeftijd	38
Figuur 11	Zelfstandigen in hooggekwalificeerde beroepen en hoogopgeleide zelfstandigen	39

# AFKORTINGENLIJST

AIO	Assistent in opleiding
BCG	Boston Consulting Group
BUWav	Besluit Uitvoering Wet arbeid vreemdelingen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
EER	Europese Economische Ruimte
EG	Europese Gemeenschap
EMN	Europees Migratienetwerk
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FNV	Federatie Nederlandse Vakvereniging
GAMM	Global Approach to Migration and Mobility
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
hbo	hoger beroeps onderwijs
ILO	International Labour Organisation
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIAC	Immigratie- en Naturalisatiedienst Informatie- en Analysecentrum
ISCED	International Standard Classification of Education
ISCO	International Standard Classification of Occupation
KNAW	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
LBS	Labour Force Survey
mbo	middelbaar beroeps onderwijs
MoMi	Modern Migratiebeleid
MVV	Machtiging tot Voorlopig Verblijf
NBI	Nation Branding Index
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OIO	Onderzoeker in opleiding
R&D	Research & Development
SEO	Sociaal Economisch Onderzoek
SER	Sociaal Economische Raad
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TRQN	Temporarily Return of Qualified Nationals
Tww	Tewerkstellingsvergunning
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VVR	Verblijfsvergunning Regulier
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
WIN	Wet Inburgering Nieuwkomers
WO	Wetenschappelijk Onderwijs
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid





# 1 INLEIDING

Dit rapport is geschreven in opdracht van het Europees Migratienetwerk (EMN). Het EMN, dat is opgericht op initiatief van de Europese Commissie, verzamelt en analyseert informatie over migratie en asiel. Deze informatie betreft onder andere maatschappelijke debatten, wetenschappelijk onderzoek, statistieken, beleid en jurisprudentie. Door het verzamelen en analyseren van informatie op zowel nationaal als Europees niveau op het gebied van asiel en migratie wordt beleidsvorming ondersteund. In het onderhavige rapport gaat het om het beleid en de praktische maatregelen die Nederland heeft getroffen om hooggekwalificeerde en gekwalificeerde derdelanders aan te trekken. Onderdanen van andere EU-lidstaten vallen dus buiten het bestek van dit rapport.

Het bestuur van het EMN heeft in het najaar van 2012 het onderwerp van dit rapport vastgesteld: *Attracting highly qualified and qualified third-country nationals*. Ieder nationaal contactpunt (NCP) van het EMN stelt in dit kader een nationaal rapport op, gebaseerd op de meest recente beschikbare openbare gegevens. Als nationaal contactpunt voor het EMN in Nederland is het Informatie- en Analysecentrum (INDIAC) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verantwoordelijk voor het Nederlandse rapport. Op basis van dit rapport en de rapporten uitgebracht door de overige lidstaten stelt het EMN een EU-breed vergelijkend syntheserapport op.

## 1.1 Context

Het EU-beleid voor hooggekwalificeerde en gekwalificeerde derdelanders, zoals gedefinieerd in de *Europa 2020 groeistrategie*<sup>1</sup>, benadrukt de behoefte om zo goed mogelijk gebruik te maken van het reeds in de EU aanwezige legaal verblijvende potentieel aan migranten. Tegelijkertijd dient de weg te worden vrijgemaakt voor nieuwe economische migratie in die sectoren waar arbeidstekorten dreigen.

Het issue legale migratie, inclusief arbeidsmigratie, is een integraal onderdeel van de samenwerking en dialoog tussen de EU en derde landen. Bovendien speelt dat issue een sleutelrol binnen het externe migratiebeleid van de EU zoals dat is geformuleerd in de *Global Approach to Migration and Mobility (GAMM)*.

## 1.2 Doelstelling

De doelstelling van dit rapport is het uiteenzetten van het beleid en de praktische maatregelen die Nederland heeft getroffen om (hoog)gekwalificeerde derdelanders aan te trekken. Ook beschrijft het rapport de best practices die voortvloeien uit de diverse maatregelen die Nederland treft om arbeidsmigranten aan te trekken. Daarbij is vooral gekeken naar ervaringen die in Nederland zijn opgedaan en de lessen die daaruit kunnen worden geleerd.

1 [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_nl.htm)

## 1.3 Definities

Dit rapport gaat uit van de definities van relevante termen in de EMN Asylum and Migration Glossary.<sup>2</sup> De termen en definities in deze door het EMN ontwikkelde verklarende woordenlijst hebben onder andere als doel om de vergelijkbaarheid van de tussen de EU-lidstaten uitgewisselde informatie te vergroten. In gevallen waarin de EMN Glossary geen definitie biedt, gaat de hieronder geleverde definitie uit van andere relevante bronnen.

### *Beroep*

De definities van 'hooggekwalificeerd' en 'gekwalificeerd' zijn gerelateerd aan beroepen die zijn gebaseerd op de International Standard Classification of Occupations (ISCO-08)<sup>3</sup> en met name de hoofdcategorieën 1-3 (managers, professionals en technische professionals). De ISCO is een internationale classificatie van beroepen op grond van overeenkomst qua niveau en specialisatie van de benodigde vaardigheden om het beroep uit te oefenen. De ISCO wordt gebruikt in (internationaal vergelijkend) onderzoek in statistieken over beroep. De ISCO-08 is een classificatie van de International Labour Organisation (ILO) en is de gereviseerde opvolger van de ISCO-88.

### *Derdelander*

Derdelander verwijst naar een persoon die geen burger van de Europese Unie is in de zin van artikel 20, lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en die geen recht heeft op vrijheid van verkeer in de zin van artikel 2, lid 5 van de Schengengrenscore. Dus iedereen die geen onderdaan is van een EU-lidstaat of van een van de EFTA-landen (Zwitserland, Liechtenstein, Noorwegen en IJsland).<sup>4</sup>

### *Effectiviteit*

Effectiviteit is in dit rapport gedefinieerd als het realiseren van een, van te voren vastgesteld of gewenst effect, dat bijdraagt aan de totstandkoming van de beleidsdoelen. In dit rapport is de evaluatie van effectiviteit gerelateerd aan de mate waarin de vastgestelde doelen op nationaal niveau worden bereikt. Een dergelijke evaluatie kan zijn gebaseerd op statistieken die aantonen dat sprake is van een correlatie tussen getroffen maatregelen en het gewenste effect.

### *Familielid*

Het begrip familielid is over het algemeen een persoon die getrouwd is met een migrant, of die met een migrant een relatie heeft die wettelijk erkend is als gelijkwaardig aan het huwelijk. Ook hun ten laste komende kinderen en andere afhankelijke personen die erkend zijn als leden van het gezin door de toepasselijke wetgeving vallen onder deze definitie.<sup>5</sup>

2 EMN (2012), digitaal beschikbaar via [http://www.emnetherlands.nl/EMN\\_publicaties/2012/EMN\\_Asylum\\_and\\_Migration\\_Glossary\\_2012](http://www.emnetherlands.nl/EMN_publicaties/2012/EMN_Asylum_and_Migration_Glossary_2012).

3 <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/docs/resol08.pdf>

4 EMN (2012)

5 EMN (2012)

### *Hooggekwalificeerd en gekwalificeerd*

In Europees verband is geen eensluidende gemeenschappelijk bruikbare definitie van “hooggekwalificeerd” en “gekwalificeerd” voorhanden. Dit komt omdat definities vaak zijn ingegeven door typische behoeften van de nationale arbeidsmarkt of worden bepaald door andere nationale criteria. De meeste gebruikelijke noemers betreffen opleidingsniveau, beroep of salarisniveau.<sup>6</sup>

Voor opleiding en beroep bestaan zogenaamde International Standard Qualifications. Deze worden hieronder nader toegelicht. Om de onderlinge vergelijkbaarheid te bevorderen worden deze internationale standaard kwalificaties in dit rapport als richtsnoer gebruikt.

### *Houder van een EU Blue Card*

Dit verwijst naar een derdelander die in het bezit is van een vergunning met de vermelding EU Blue Card, welke hem/haar recht geeft op het grondgebied van een lidstaat te verblijven en te werken.<sup>7</sup>

### *Mobiliteitspartnerschap*

Een mobiliteitspartnerschap is een samenwerkingsovereenkomst, op basis van politieke verklaringen, die voorzien in een bilateraal framework voor dialoog en praktische samenwerking, primair met buurlanden van de EU, daarin begrepen korte en lange termijn mobiliteit op vrijwillige basis.<sup>8</sup>

### *Nationaal beleid*

Onder nationaal beleid wordt verstaan een vastgestelde werkwijze die onder invloed van gegeven omstandigheden is gekozen uit meerdere alternatieven om in heden en toekomst richting te geven aan besluiten. Beleid is dus het raamwerk dat richting geeft aan kleine of grote aantallen specifieke acties. Beleid bestaat meestal uit twee essentiële elementen, de beleidsdoelen (wat wil het beleid bereiken) en beleidsinstrumenten (methoden om de nagestreefde doelen te bereiken).<sup>9</sup>

### *Onderzoeker*

Onderzoeker verwijst naar een derdelander die houder is van een passend diploma van hoger onderwijs, dat toegang geeft tot doctoraalprogramma's, die wordt geselecteerd door een onderzoeksorganisatie voor het uitvoeren van een onderzoeksproject waarvoor dat diploma doorgaans vereist is.<sup>10</sup>

### *Opleidingsniveau*

De definitie van het begrip ‘hooggekwalificeerd’ gezien vanuit het perspectief van de hoogte van de opleiding is in Nederland in de meeste gevallen gerelateerd aan het eer-

6 Lowell, L. (2008), available at <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/02382a04.pdf> (accessed on 15 January 2013) and Chaloff, J. and Lemaitre, G. (2009), available at <http://www.oecd.org/els/internationalmigrationpoliciesanddata/46656535.pdf> (accessed on 15 January 2013)

7 Richtlijn 2009/50/EG van 25 mei 2009 voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op hooggekwalificeerde arbeid

8 GAMM CC 29 mei 2012

9 Webster's dictionary, zie ook <http://www.merriam-webster.com/dictionary/policy>

10 ibid

ste en tweede niveau van tertiair onderwijs. In de *International Standard Classification of Education* (ISCED)<sup>11</sup> zijn dit de niveaus 5 en 6. De ISCED is de internationale onderwijsindeling van de UNESCO naar niveau en richting van de opleidingen. De indeling onderscheidt 7 hoofdgroepen of levels (ISCED 0-6). De hoofdindeling van de ISCED 1997 vormt eigenlijk geen zuivere indeling naar niveau. Het is meer een indeling van onderwijsprogramma's naar de volgorde waarin deze normaliter worden gevolgd. Vooral in ISCED-levels 3, 4, 5 en 6 overlappen de onderwijsniveaus elkaar vanuit het gezichtspunt van de Standaard Onderwijsindeling (SOI) van het CBS. De opleidingen in ISCED 5 zijn in Nederland te vergelijken met Wetenschappelijk onderwijs en hbo-opleidingen met een duur van tenminste 3 jaar. De opleidingen in ISCED 6 zijn aio-/oio- of ander promotie-opleidingen en leiden tot de graad van doctor.

De definitie van 'gekwalificeerd' is minder duidelijk omdat dit ook kan gaan om technische beroepen die als post-secundair onderwijs (ISCED level 4) en niet als tertiair onderwijs kunnen worden beschouwd. Dergelijke programma's kunnen in Nederland liggen op het mbo- en mbo+ niveau.

#### *Praktische maatregelen*

Dit zijn de concrete acties die worden getroffen om het beleid te realiseren.

#### *Student*

Student is hier gedefinieerd als een derdelander die is toegelaten door een instelling voor hoger onderwijs en toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat om als hoofdactiviteit een voltijd studie te volgen, die opleidt tot een diploma hoger onderwijs, erkend door de lidstaat. Hieronder wordt ook gerekend een diploma, titel of doctoraal niveau aan een instelling voor hoger onderwijs, die als voorbereidende cursus vooraf kan gaan aan dergelijk onderwijs, in overeenstemming met de nationale wetgeving.<sup>12</sup>

## 1.4 Methodologie

Dit rapport is voor het grootste gedeelte gebaseerd op deskresearch. Door middel van het bestuderen van het Nederlandse vreemdelingenrecht, beleidsrapporten, beleidsregels, kamerstukken en krantenartikelen is een beeld ontstaan van het Nederlandse beleid op gebied van het aantrekken van (hoog)gekwalificeerde derdelanders en het politieke en maatschappelijke debat dat hierover wordt gevoerd. Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep bestaande uit medewerkers van het Ministerie van Economische Zaken, het Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid, de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), het Centraal Bureau voor de Statistiek, Panteia, de Directie Migratiebeleid (Ministerie van Veiligheid en Justitie) en de Afdeling Uitvoeringsadvies (Immigratie en Naturalisatiedienst).

Voor deze studie is onder meer gebruikgemaakt van kwantitatieve data afkomstig uit de EU Labour Force Survey (Eurostat). Deze data zijn gebaseerd op een steekproef onder de bevolking.

11 [http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced\\_1997.htm](http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm)

12 EMN (2012)

## 2 HET NATIONALE BELEIDSKADER EN MAATREGELEN

In dit hoofdstuk volgt een uiteenzetting van het nationale beleid en maatregelen die Nederland treft met het oog op het aantrekken van hooggekwalificeerde en gekwalificeerde derdelanders. Ook gaat dit hoofdstuk in op de gevolgen van de implementatie van een tweetal Europese richtlijnen voor het nationale beleid voor specifieke groepen derdelanders. Vervolgens wordt stilgestaan bij de vraag of in het nationale beleid aandacht bestaat voor aspecten als *brain drain* en *brain circulation*. Daarnaast komt de vraag aan de orde of het beleid dat gaat over het aantrekken van (hoog)gekwalificeerde derdelanders onderwerp is van debat. Ten slotte is er aandacht voor de internationale component, te weten de verdragen en overeenkomsten die Nederland heeft gesloten met derde landen.

### 2.1 Beleid (algemeen)

Nederland kent verschillende regelingen voor hooggekwalificeerde derdelanders. Een nationale en eenduidige definitie wordt echter niet gevoerd. Afhankelijk van de regeling gelden er voorwaarden waaraan de migrant moet voldoen om als hooggekwalificeerde derdelander gedefinieerd te worden. De meest voorkomende criteria zijn het opleidingsniveau en het salariscriterium. De concrete maatregelen worden in detail besproken in paragraaf 2.2.

Er is nagenoeg geen beleid dat specifiek is gericht op het aantrekken van gekwalificeerde arbeidsmigranten uit derde landen. Het arbeidsmigratiebeleid voor deze categorie is restrictief. Mede hierom is er ook in het beleid voor deze arbeidsmigranten geen eenduidige definitie voor deze categorie geformuleerd. Een aanzet tot een definitie kan wellicht worden afgeleid uit de pilot Circulaire migratie genaamd *Blue Bird*, die werd uitgevoerd tussen maart 2010 en juni 2011. De pilot was gericht op arbeidskrachten met een "middelbare vakgerichte opleiding", vooral technische beroepen, logistiek en IT.<sup>13</sup> In paragraaf 2.1.3 wordt dit onderwerp verder besproken.

Het beleid is gericht op het versterken van de kenniseconomie en het aantrekken van hoogopgeleiden. Voor de top van de arbeidsmarkt, die een belangrijke positieve bijdrage aan de Nederlandse economie en cultuur levert, is het arbeidsmigratiebeleid uitnodigend. Het Nederlandse beleid is restrictief voor derdelanders die minder hoog opgeleid zijn en/of een minder hoog salaris hebben. Zij dienen in het bezit te zijn van een tewerkstellingsvergunning (Twv). Zij worden niet als afzonderlijke doelgroep benoemd en voor hen geldt geen specifiek wervend beleid. Overigens is Nederland bezig met het implementeren van de richtlijn 2011/98/EU, die mede tot doel heeft de procedure voor een Twv en een verblijfsvergunning te vereenvoudigen (Single Permit).

Het specifieke uitnodigende beleid voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten is ongeveer 10 jaar geleden ontstaan nadat de Lissabonstrategie<sup>14</sup> ook door de Nederlandse overheid werd omarmd. Ook in Nederland begon het idee post te vatten dat het beleid vooral gericht moest zijn op het realiseren van de zogenaamde 'kenniseconomie'. Een impuls hiertoe werd gegeven door het rapport *Grenzeloze Mobiliteit kennismigranten: Hoe krijgen we het talent naar Nederland toe?* van 20 november 2003 van het Innovatieplatform.<sup>15</sup> In dit rapport, waaraan een breed pallet van organisaties van de overheid en stakeholders uit het bedrijfsleven en de wetenschap heeft bijgedragen, worden aanbevelingen gedaan aan de regering om de toegankelijkheid van Nederland voor internationale kennismigranten te verbeteren om in de concurrentiestrijd met andere landen de meest talentvolle kennismigranten te kunnen aantrekken en vasthouden. Want Nederland deed het naar het oordeel van het Innovatieplatform in dit opzicht niet goed in vergelijking met de omringende landen.

Het toenmalige kabinet heeft de aanbevelingen uit het rapport ter harte genomen. In de brief aan de Tweede Kamer van 25 mei 2004 spreekt de toenmalige minister uit dat de toelating van kennismigranten van buiten de Europese Unie een absolute voorwaarde vormt in de ambitie om Nederland tot een kenniseconomie te maken. Dit beleidsdoel is vervolgens vertaald in vereenvoudigde toelatingsprocedures om de komst van de benodigde kennismigranten naar Nederland te versoepelen.<sup>16</sup>

Opeenvolgende kabinetten hebben dit beleid verder vormgegeven. Dat beleid bestond er voornamelijk uit dat steeds meer groepen als kennismigrant werden beschouwd en versoepeld konden worden toegelaten tot Nederland. Het Modern migratiebeleid (MoMi), waarover later meer, dat per 1 juni 2013 in werking is getreden, is hier een voorbeeld van.

Veel van de toenmalige betrokken ministers hebben hun ambities op dit terrein bevestigd. In een brief aan de Tweede Kamer van 11 april 2011 over de Herziening van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) bevestigden de betrokken ministers het grote belang van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten van buiten de EU vanwege de bijdrage die zij leveren aan de kenniseconomie. De Kennismigrantenregeling dient daarom laagdrempelig te blijven. Wel wordt de regeling op enkele punten aangescherpt om misbruik te voorkomen<sup>17</sup>.

Het huidige kabinet zet het tot nu toe gevoerde beleid voort<sup>18</sup>. Het wil de kenniseconomie stimuleren en heeft de ambitie om de huidige positie van Nederland in de top 5 van de meest concurrerende kenniseconomieën in de wereld de komende jaren te verankeren en versterken. Het restrictieve toelatingsbeleid geldt daarom niet voor personen

14 De strategie werd door de regeringsleiders en staatshoofden van de EU tijdens een Europese top in maart 2000 in de Portugese hoofdstad Lissabon gelanceerd. Op dat moment leek de EU een welvarende tijd tegemoet te gaan: de werkloosheid was relatief laag en de economische groei was relatief hoog. De doelstelling was dan ook ambitieus: in 2010 moest de EU zijn veranderd in de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld.

15 Innovatieplatform (2004) Het Innovatieplatform was een platform van vertegenwoordigers van de Nederlandse kenniseconomie dat innovatie en ondernemerschap in Nederland wilde stimuleren.

16 *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 200 VI, nr. 164

17 *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 144 VI, nr. 5

18 'Bruggen slaan.' Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012

van wie verwacht mag worden dat zij door hun arbeid een bijdrage leveren aan onze (kennis)economie<sup>19</sup>. Dit neemt niet weg dat op langere termijn tekorten op de arbeidsmarkt worden voorspeld. Dat vraagt om een aanpassing en versterking van de arbeidsmarkt. Het kabinet vraagt daarom advies aan de Sociaal Economische Raad (SER)<sup>20</sup> over de mogelijke bijdrage van arbeidsmigratie aan de Nederlandse economie in de toekomst, in aanvulling op de inzet van het onbenutte arbeidspotentieel in Nederland, en welke maatschappelijke gevolgen deze arbeidsmigratie met zich mee kan brengen. Daarnaast vindt het kabinet het belangrijk na te denken over maatregelen waardoor Nederland ook op langere termijn aantrekkelijk blijft voor hooggekwalificeerde derdelanders<sup>21</sup>.

### *Permanente, tijdelijke en circulaire migratie*

In de beleidsnotitie *Naar een Modern Migratiebeleid*<sup>22</sup> van 1 juli 2007 geeft het toenmalige kabinet aan een duidelijk onderscheid te willen maken tussen vormen van arbeidsmigratie die op termijn tot vestiging in Nederland zouden kunnen leiden en vormen van arbeidsmigratie waarbij de tijdelijkheid strikt gehandhaafd dient te worden. In het kennismigratiebeleid wordt echter niet geëxpliciteerd dat permanente vestiging wordt beoogd. Wel zijn aan de verblijfsvergunningen voor hooggekwalificeerde derdelanders rechten gekoppeld die het aantrekkelijk moeten maken om zich in Nederland permanent dan wel voor langere tijd te vestigen. Zo kunnen kennismigranten na drie jaar vrij op de arbeidsmarkt worden, hoeven zij voor de eerste verlening van de verblijfsvergunning niet aan het inburgeringsvereiste te voldoen en kunnen hun gezinsleden eenvoudig overkomen. Bovendien hoeven kennismigranten geen nieuwe verblijfsvergunning aan te vragen als zij van werkgever veranderen, mits zij aan de voorwaarden voor de verblijfsvergunning blijven voldoen.

Hoogopgeleide buitenlandse studenten wil het kabinet graag voor de Nederlandse arbeidsmarkt aantrekken en behouden door middel van twee regelingen: de Regeling Hoogopgeleiden en het Zoekjaar voor in Nederland afgestudeerde studenten uit derde landen<sup>23</sup>.

Deze regelingen worden nader toegelicht in paragraaf 2.2.

### *Kenmerken van het beleid: selectiviteit en restrictiviteit*

In het licht van het Nederlandse streven om te behoren tot de kopgroep binnen de EU als meest dynamische kenniseconomie ter wereld<sup>24</sup> onderwierp het toenmalige kabinet in 2004 het nationale arbeidsmigratiebeleid aan een kritische blik. Voor migranten aan wie Nederland behoefte heeft, werd de toelating eenvoudiger, sneller en uitnodigend. Deze selectiviteit betekende een omslag in het gevoerde beleid. De doelgroep is het

19 *Kamerstukken II*, 2012/13, 33, 475, nr. 3

20 De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert kabinet en parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal-economische beleid. De SER voert ook bestuurlijke en toezichhoudende taken uit. In de SER werken onafhankelijke kroonleden, werkgevers en werknemers samen.

21 *Kamerstukken II* 2012/13, 29 407 nr.153

22 *Kamerstukken II* 2007/08, 29 861 en 30 573, nr. 21 (Naar een Modern Migratiebeleid p 16)

23 INDIAC (2011a)

24 *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 200 VI, nr. 164

segment van hooggekwalificeerde migranten die met hun arbeidsparticipatie de Nederlandse kenniseconomie een kwaliteitsimpuls geven.

Voor het middensegment (en ondersegment) van de arbeidsmarkt bleef, net als nu het geval is, selectiviteit gepaard gaan met restrictiviteit. Deze categorie arbeidsmigranten heeft een Twv nodig alvorens een verblijfsvergunning kan worden afgegeven.<sup>25</sup> De Twv, die op aanvraag van de werkgever wordt verstrekt door het UWV, wordt alleen afgegeven na uitvoering van een toets waaruit blijkt dat voor de functie geen prioriteitsgenietend aanbod binnen Nederland of de EU voorhanden is. Met deze toets kan het kabinet flexibel inspringen wanneer zich incidentele tekorten aan gekwalificeerd personeel voordoen in bepaalde sectoren. Met de arbeidsmarkttoets kan ook worden vastgesteld of er structurele tekorten ontstaan die werving van gekwalificeerd personeel buiten de EU noodzakelijk maken<sup>26</sup>.

### *Modern Migratiebeleid*

In 2006 besloot Nederland tot een ingrijpende wijziging van het reguliere vreemdelingenbeleid: de Wet modern migratiebeleid. De Wet modern migratiebeleid is op 1 juni 2013 in werking getreden.

In de beleidsnotitie *Naar een Modern Migratiebeleid* formuleert het kabinet het selectieve en uitnodigende beleid voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten uit derde landen die een belangrijke positieve bijdrage aan de Nederlandse economie en cultuur kunnen leveren.<sup>27</sup> Kernwoorden voor het Modern Migratiebeleid zijn behalve selectiviteit, vereenvoudiging en versnelling van procedures, ook wijziging van de referentensystematiek en effectief toezicht en zichtbare handhaving.

### *Vereenvoudiging procedures*

Selectiviteit vindt plaats door een snelle en eenvoudige toelating van migranten die Nederland nodig heeft. Allereerst worden de afzonderlijke procedures ter verkrijging van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en een verblijfsvergunning (vvr) geïntegreerd tot één enkele procedure en toetsing. Samenwerking tussen verschillende instanties binnen een gezamenlijk loket bekort de looptijd van de aanvraagprocedures voor een verblijfsvergunning en Twv. Door de referent van een migrant meer verantwoordelijkheid toe te kennen, zal de behandeling van de aanvraag van de verblijfsvergunning eveneens in tijdsduur afnemen. Tot slot is het stelsel van verblijfsvergunningen

25 Van belang is de Richtlijn 2011/98/EU die tot doel heeft aanvraagprocedure te vereenvoudigen en administratieve lasten te verlichten. De richtlijn voorziet onder meer in een single permit voor arbeidsmigranten uit derdelanden, waarbij er nog maar één procedure is voor de aanvraag van een TWV en een verblijfsvergunning.

26 Ondanks het intreden van regelingen die gunstig zijn voor hooggekwalificeerde migranten is het nog steeds mogelijk gebruik te maken van de (gewone) arbeidsmigrantenprocedure. Dit gebeurt bijvoorbeeld indien de werkgever ervoor gekozen heeft geen erkende referent te zijn bij de IND of omdat het salaris lager is dan het salariscriterium van de kennismigrantenregeling. Bepaalde hooggekwalificeerde en gekwalificeerde beroepen en functies komen in aanmerking voor verstreking van een Twv. Dit geldt met name voor personeel op sleutelposities in grote bedrijven en voor vreemdelingen die maximaal 3 maanden binnen een periode van zes maanden arbeid verrichten voor een werkgever die is toegelaten tot de kennismigrantenprocedure. Het betreft met name technici en medewerkers in de ICT.

27 *Kamerstukken II 2007/08*, 29 861 en 30 573, nr. 21 (Naar een Modern Migratiebeleid p 17) Voor arbeidsmigratie in het middensegment en de onderkant van de arbeidsmarkt is eerst een arbeidsmarkttoets nodig. In bepaalde gevallen is deze vorm van migratie strikt tijdelijk.



aanzienlijk vereenvoudigd. Het huidige stelsel van 28 beperkingen is teruggebracht tot acht clusters.

### *Wijziging referentensystematiek*

In het oude migratiestelsel (van vóór 1 juni 2013) had de referent geen zelfstandige positie. Met de introductie van modern migratiebeleid is hierin verandering gekomen. De referent heeft een grotere verantwoordelijkheid in een wettelijk vastgelegd stelsel van rechten en verplichtingen. Van de referent wordt verwacht dat hij tijdig, juist en volledig informatie over toelating, verblijf en vertrek van de migrant zal verstrekken. In het geval van hooggekwalificeerde derdelanders zal de referent vaak de onderneming of een opleidings- of onderzoeksinstelling zijn. Slechts voor zelfstandig ondernemers en migranten die onder de beide zoekjaren vallen of om humanitaire redenen worden toegelaten geldt een uitzondering.

### *Toezicht en handhaving*

Een belangrijk instrument voor toezicht en handhaving is de informatie- en bewaarplicht van de referent. Bij overtreding van deze verplichtingen kan de referent een bestuurlijke boete worden opgelegd. In ernstige gevallen kan strafvervolgning worden ingesteld en kan de status erkenning als referent worden geschorst of ingetrokken. De verwachting is dat de combinatie van voordelen voor bonafide bedrijven en instellingen en sancties voor wie zich niet aan de regels houdt, het naleven van die regels bevordert.

### *Puntensysteem, werkgevergeleid systeem, hybride systeem.*

Vraagsturing is in het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid het leidende beginsel. Een werkgever mag pas een arbeidsmigrant uit een derde land werven als de functie niet kan worden vervuld vanuit het binnenlands aanbod of het aanbod uit een ander land binnen de Europese Economische Ruimte. Deze terughoudendheid is kenmerkend voor de toelating van laag- en middelbaargeschoolde arbeidsmigranten uit derde landen. Voor het topsegment van de Nederlandse arbeidsmarkt geldt dit niet.

Afhankelijk van de regeling voor het aantrekken van kenniswerkers wordt een puntenstelsel of een werkgevergeleid systeem gehanteerd. De kennismigrantenregeling, de Europese Blauwe Kaart en het beleid voor wetenschappelijk onderzoekers zijn vraaggestuurd en werkgevergeleid (er moet een arbeidsovereenkomst zijn). De regeling Hoogopgeleiden en de zelfstandigenregeling zijn aanbodgestuurd en hanteren een puntensysteem. Met de ontwikkeling van meer regelingen sinds de introductie van de kennismigrantenregeling in 2004 heeft er een geleidelijke overgang naar een systeem met hybride kenmerken plaatsgevonden.

## **2.1.2      *Beleid gericht op specifieke beroepsgroepen***

Hieronder volgt een beschrijving van het beleid dat de Nederlandse overheid treft op het gebied van specifieke beroepsgroepen met het oog op het aantrekken van (hoog) gekwalificeerd personeel uit derdelanden.

### *Wetenschappelijk onderzoekers*

Binnen het Nederlandse kennismigratiebeleid is er specifiek beleid voor de beroepsgroep wetenschappelijke onderzoekers. Ook artsen in opleiding tot specialist vallen hieronder. Zij worden aangemerkt als kennismigrant. Op deze manier wordt tegemoetgekomen aan de behoefte van Nederlandse universiteiten en onderzoeksinstellingen aan uitbreiding van de mogelijkheden om hooggekwalificeerde arbeidskrachten van buiten de Europese Economische Ruimte aan te trekken<sup>28</sup>.

Toelating van wetenschappelijk onderzoekers is in Nederland op vier manieren mogelijk:

- Via de Europese richtlijn 2005/71/EG, die een opleidingsvoorwaarde stelt. De wetenschappelijk onderzoeker moet zijn geselecteerd door een onderzoeksinstelling om een project uit te voeren waarvoor het betreffende diploma vereist is.
- Via arbeid in loondienst voor promovendi, onderzoekers aan de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) en assistenten/onderzoekers in opleiding bij een universitaire instelling.
- Via de kennismigrantenregeling.
- Onbezoldigd wetenschappelijk onderzoekers die een beurs of stipendium ontvangen kunnen ook toelating krijgen. Vanaf 1 juni 2013 (inwerkingtreding van het Modern Migratiebeleid) kan ook deze groep worden toegelaten via de richtlijn 2005/71/EG.

Op dit moment wordt een wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (BuWav) voorbereid. Onderdeel van deze wijziging is het wegnemen van onnodige administratieve lasten bij werkgevers. Een voorbeeld hiervan is het laten vervallen van de eis van een Twv voor alle onderzoekers en docenten van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) als zij hier korter dan drie jaar komen werken. Deze wijziging betekent met name een verruiming voor docenten aan een universiteit of hogere beroepsopleiding. Voor hen kan een vrijstelling van de plicht te beschikken over een Twv voor (gast)docenten en wetenschappelijk onderzoekers worden verleend van maximaal drie jaar.<sup>29</sup>

### *Music en artiesten*

Ook voor musici en artiesten geldt specifiek beleid. Voor deze beroepsgroepen geldt weliswaar de plicht te beschikken over een Twv, maar deze vergunningsplicht wordt bij een aantal specifieke artistieke functiegroepen in een beperkt aantal branches, te weten dans, klassieke muziek, opera, musical, theater, toneel en cultuurwerkplaatsen niet getoetst op de aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod<sup>30</sup> en de verplichte vacaturemelding. Bij een aantal specifieke artistieke functiegroepen is namelijk sprake van een zogenaamde 'zaaglijn' die het geheel aan arbeidsplaatsen in de cultuursector in twee segmenten verdeelt. Boven de 'zaaglijn' bevindt zich het topsegment gedefinieerd op basis van het bruto jaarinkomen afgeleide maandinkomen. Onder de 'zaaglijn' bevindt zich het segment dat niet wordt vrijgesteld van de toets op prioriteit genietend

28 INDIAC (2009)

29 *Kamerstukken II 2012/13, 33 475 nr. 6*

30 Het oogmerk van de Wet Arbeid Vreemdelingen is dat een in Nederland gevestigde werkgever pas arbeid in loondienst mag laten verrichten door een vreemdeling met de nationaliteit van een niet-EER-lidstaat, nadat hij eerst actief heeft geworven onder Nederlanders en EER-onderdanen. Dit arbeidsreservoir vormt feitelijk het prioriteit genietend aanbod.

aanbod.<sup>31</sup> Musici en artiesten die hun hoofdverblijf buiten Nederland hebben en die in Nederland slechts incidentele arbeid verrichten, zijn vrijgesteld van de Twv-plicht. Met de komende BUWav-wijziging worden ook hun persoonlijke begeleiders vrijgesteld.

### *Sporters*

Ten aanzien van werknemers in de sportsector geldt het restrictieve toelatingsbeleid.<sup>32</sup> Vacaturevervulling door werknemers van buiten Nederland en de bij de Europese Economische Ruimte aangesloten landen is alleen in uitzonderlijke gevallen mogelijk. Zo'n uitzonderlijk geval doet zich normaliter uitsluitend voor in de hoogste competitieafdeling van de betreffende tak van sport. Bij het betaalde voetbal wordt in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen daarbij niet alleen gerekend de Eredivisie, maar ook de Eerste Divisie. Voetballers zijn uitgesloten van de kennismigrantenregeling. Ook beroepssporters met hoofdverblijf buiten Nederland en die hier slechts incidentele arbeid verrichten, zijn twv-vrij.

### **2.1.3 Brain Drain en Brain Circulation**

Deze paragraaf gaat in op de vraag of er in het nationale beleid specifieke aandacht uitgaat naar *brain drain* en *brain circulation*.

#### *Brain Drain*

Binnen het beleid dat is bedoeld om hooggekwalificeerde derdelanders aan te trekken, is er geen aandacht voor het aspect van *brain drain*. Die aandacht is er wel in de context van 'migratie en ontwikkeling'. De publieke en politieke discussie over de uitstroom van hooggekwalificeerden uit ontwikkelingslanden heeft in Nederland van oudsher plaatsgevonden in het kader van ontwikkelingsbeleid. Ook in de beleidsnotitie Migratie en Ontwikkeling van 4 juli 2008 van het toenmalige kabinet wordt het tegengaan, voorkomen of compenseren van de uitstroom van hooggekwalificeerden uit ontwikkelingslanden als beleidsprioriteit aangemerkt.<sup>33</sup> Daarbij maakt het kabinet de kanttekening dat het beeld dat *brain drain* louter negatieve gevolgen zou hebben voor het land van herkomst, dient te worden bijgesteld. Hoewel emigratie van hooggekwalificeerden in sommige landen en in bepaalde sectoren tot personeelstekorten kan leiden, kan *brain drain* in landen met een opkomende economie ook vergezeld gaan van positieve effecten (*brain gain*), aldus het kabinet. In een brief aan de Tweede Kamer van 10 februari 2009 kondigt het kabinet maatregelen aan om de risico's van *brain drain* tegen te gaan. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat de door Nederland veroorzaakte *brain drain* van geringe omvang is en dat de landen van herkomst zelf verantwoordelijkheid dragen om hooggekwalificeerde mensen voor het eigen land te behouden.<sup>34</sup>

Het Nederlandse beleid is er op gericht om overheden van ontwikkelingslanden te ondersteunen bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleidsmaatregelen ter voorkoming en bestrijding van *brain drain*. In dit kader is in de afgelopen jaren een groot aantal projecten uitgevoerd in meerdere landen en regio's. Een aantal van de activiteiten is, voor zover ze zijn afgerond, geëvalueerd. In het algemeen wordt geconcludeerd dat de projecten op het gebied van migratiemanagement merendeels succesvol is en de

31 [https://www.werk.nl/werk\\_nl/werkgever/meerweten/werkvergunning/versneldeprocedure](https://www.werk.nl/werk_nl/werkgever/meerweten/werkvergunning/versneldeprocedure)

32 [https://www.werk.nl/werk\\_nl/werkgever/meerweten/werkvergunning/versneldeprocedure](https://www.werk.nl/werk_nl/werkgever/meerweten/werkvergunning/versneldeprocedure)

33 *Kamerstukken II*, 2007/08, 30 537 nr. 11, pag. 19

34 *Kamerstukken II*, 2008/09, 30 573, nr. 34

beoogde output hebben behaald. Er is echter van een aantal projecten niet bekend wat de daadwerkelijke effecten op termijn zijn.<sup>35</sup>

In veel ontwikkelingslanden is met name de zorgsector kwetsbaar. Nederland streeft naar het opstellen van een gedragscode door werkgevers in de zorg. De gedragscode moet voorkomen dat zorgwerkgevers proactief werven onder zorgpersoneel in ontwikkelingslanden of uit landen met eigen tekorten aan zorgpersoneel.<sup>36</sup> De brancheorganisaties hebben evenwel aangegeven geen behoefte te hebben aan een gedragscode. Redengevend is het beperkte aantal hoogopgeleiden uit ontwikkelingslanden en het al bestaande instrumentarium, zoals een keurmerk voor de betrokken branche dat voldoende zou functioneren. Ook de pogingen van het kabinet om op Europees niveau en op het niveau van de World Health Organisation tot een gedragscode te komen verlopen moeizaam.

Andere maatregelen die brain drain moeten voorkomen liggen in de sfeer van circulaire migratie.

### *Brain circulation*

De Nederlandse overheid definieert circulaire migratie (waaronder begrepen brain circulation) als 'migratie waarbij de migrant achtereenvolgens een relatief lange tijd verblijft in verschillende landen, met inbegrip van het eigen land van herkomst'.<sup>37</sup> De begrippen tijdelijke en circulaire migratie worden in Nederlandse beleidsstukken door elkaar en min of meer als elkaars synoniem gebruikt. Er zijn twee vormen van circulaire migratie: tijdelijke arbeidsmigratie naar Nederland en tijdelijke uitzending vanuit Nederland naar het land van herkomst. In 2008 kondigde het kabinet met het oog op ontwikkeling aan de circulaire migratie uit ontwikkelingslanden naar Nederland te willen stimuleren.<sup>38</sup> De pilot genaamd *Blue Birds* die met dit doel werd gestart, is beschreven in het EMN-rapport *Tijdelijke en Circulaire Migratie* van november 2010.<sup>39</sup> De pilot die startte op 1 maart 2010 en twee jaar zou duren, werd reeds op 1 september 2011 gestopt wegens gebrek aan succes. Van meet af aan beheerste de angst voor verdringing op de arbeidsmarkt en of terugkeer van de arbeidsmigranten voldoende kon worden gewaarborgd de politieke discussie, zo blijkt uit het evaluatierapport dat in 2012 volgde. Het mislukken wordt onder meer toegeschreven aan de economische crisis, divergerende belangen van betrokken ministeries en de afgenomen politieke steun voor de pilot na het aantreden van het nieuwe kabinet in 2010.<sup>40</sup> In het nieuwe politieke klimaat was er weinig ruimte voor het bespreken van de mogelijkheid tot arbeidsmigratie uit derde landen naar Nederland.<sup>41</sup>

35 Panteia/Universiteit Maastricht (2012), p. 97

36 *Kamerstukken II* 2008/09, 30 573, nr. 34

37 *Kamerstukken II*, 2007/08, 30 573, nr. 11

38 *Kamerstukken II*, 2009/10, 30 537, nr. 54 en *Kamerstukken II*, 2011, 30 573, nr 74, 11 juli 2011, p 10

39 INDIAC-NL EMN NCP (2010a) [www.emnnetherlands.nl/EMN\\_publicaties](http://www.emnnetherlands.nl/EMN_publicaties)

40 Maastricht Graduate School of Governance (2012), Evaluation of the "Blue Birds" Circular Migration Pilot in The Netherlands, Maastricht

*Kamerstukken II*, 2011, 30 573, nr 74, 11 juli 2011, p 10

41 Panteia/Universiteit Maastricht (2012)

Het kabinet-Rutte I (2010-2012)<sup>42</sup> handhaafde weliswaar de beleidsprioriteiten van de notitie uit 2008. Maar er kan ook worden geconcludeerd dat het kabinet weinig aandacht had voor ontwikkeling van de herkomstlanden van arbeidsmigranten. In beleidsnotities staat niets over onderwerpen als het bevorderen van circulaire migratie en *brain gain* en de gevolgen van *brain drain* in ontwikkelingslanden door emigratie van kennismigranten. Het belang dat Nederland heeft bij de komst van kennismigranten, werd voorop gesteld.<sup>43</sup>

Vanuit ontwikkelingsperspectief is op het gebied van reverse circulair migration of *brain gain* het programma Temporary Return of Qualified Nationals (TRQN) gestart. In het kader van dit programma keerden tussen 2006 en 2012 bijna 500 personen woonachtig in Nederland en behorend tot de diaspora tijdelijk terug naar hun land van herkomst. De aanleiding om het project op te starten was de wens bij te dragen aan de overdracht van kennis en capaciteitsopbouw in post-conflictlanden. De deelnemende landen waren Afghanistan, Sierra Leone, Soedan, Bosnië-Herzegovina, Georgië en Ethiopië.<sup>44</sup> Het programma is geëvalueerd. Over het algemeen heeft TRQN de beoogde (zowel kwantitatieve als kwalitatieve) resultaten behaald.<sup>45</sup>

### 2.1.4 *Maatschappelijk en politiek debat*

Het beleid dat het aantrekken van hooggekwalificeerde derdelanders moet stimuleren is geen onderwerp van intensief publiek of politiek debat. Het standpunt van opeenvolgende regeringen dat de Nederlandse kenniseconomie is gebaat bij de komst van meer hooggekwalificeerde derdelanders krijgt in de media weinig aandacht en is de laatste jaren politiek betrekkelijk onomstreden. Er is vrij breed gedragen politieke steun voor de opvatting dat Nederland zich moet mengen in de *battle for the brains*.<sup>46</sup> Voor de ontwikkeling van het beleid ter versterking van de kenniseconomie consulteert de regering de sociale partners (werkgevers- en werknemersorganisaties), het bedrijfsleven en andere stakeholders.

De komst naar Nederland van onderdanen van andere EU-lidstaten veelal werkzaam in het midden en lage segment van de arbeidsmarkt is daarentegen wel onderwerp van felle maatschappelijke en politieke discussie.<sup>47</sup> Tegelijkertijd signaleert Nederland dat er sprake is van ontgroening en vergrijzing, waardoor op termijn arbeidstekorten worden voorspeld. Hoewel Nederland het op dit moment niet wenselijk vindt arbeidskrachten van buiten de EU aan te trekken voor werk dat ook door mensen in Nederland of Europa kan worden gedaan, vindt de overheid het wel belangrijk na te denken over maatregelen waardoor Nederland ook op langere termijn aantrekkelijk blijft voor onder andere hoogopgeleide werknemers. Mede daarom wordt dit jaar advies gevraagd aan de SER over de rol en mogelijke bijdrage van arbeidsmigratie aan de Nederlandse economie in de toekomst, en van kennismigranten in het bijzonder. Ook het risico van *brain drain* en

42 Het kabinet Rutte regeerde van oktober 2010 tot april 2012 en werd vervolgens demissionair tot na de verkiezingen. In november 2012 werd het opgevolgd door het huidige kabinet-Rutte II.

43 Panteia / Universiteit van Maastricht (2012) p. 84

44 Kamerstukken II 2010/11 30 573, nr. 74, 11 en Panteia/Universiteit Maastricht (2012)

45 Panteia / Universiteit van Maastricht (2012)

46 WODC (2012) p.99

47 Kamerstukken II, 2012/13, 29407, nr. 153

de pilot circulaire migratie 'Blue Birds' zoals hierboven genoemd zijn in de afgelopen jaren in het politieke debat prominente thema's geweest.<sup>48</sup>

### 2.1.5 *Europese Richtlijnen: Blauwe kaart en Onderzoekersrichtlijn*

In deze paragraaf is gekeken of de implementatie van een tweetal relevante Richtlijnen, de Blauwe kaart en de Onderzoekersrichtlijn heeft geleid tot meer gunstige wetgeving, maatregelen of condities voor de specifieke groepen die hiervan zouden kunnen profiteren.

#### *Blauwe Kaart*

De richtlijn 2009/50/EG inzake de Europese blauwe kaart is in Nederland op 20 juni 2011 geïmplementeerd. Voor Nederland voegt deze richtlijn naast de bestaande nationale kennismigrantenregeling niet veel toe.<sup>49</sup> De nationale kennismigrantenregeling is laagdrempeliger dan de Europese blauwe kaart omdat de kennismigrantenregeling geen opleidingsvereiste kent en een lager salariscriterium. Bijzondere voorwaarden van de Europese blauwe kaart zijn het (hogere) looncriterium ( 60.952 bruto per jaar), het hbo/wo-opleidingsvereiste en bij een gereguleerd beroep de derdelander moet kunnen aantonen dat hij beschikt over de vereiste beroepskwalificaties voor het betreffende gereguleerde beroep. De richtlijn biedt met name voordelen ten aanzien van de verblijfspositie van de vreemdeling. De nationale kennismigrantenregeling biedt deze voordelen niet. De Europese blauwe kaart heeft als voordeel dat na 18 maanden verblijf als houder van een Europese blauwe kaart in een andere lidstaat het vereiste te beschikken over een machtiging tot voorlopig verblijf<sup>50</sup> komt te vervallen wanneer de hooggekwalificeerde derdelander naar Nederland wil komen. Een ander voordeel is dat na twee jaar als houder van een Europese blauwe kaart in Nederland de status van langdurig ingezetene derdelander aangevraagd kan worden. Als bijkomende voorwaarde geldt wel dat er sprake moet zijn van vijf jaar legaal en ononderbroken verblijf op het grondgebied van een EU-lidstaat en er moet direct voorafgaand aan het verblijf in Nederland achttien maanden met een blauwe kaart in een andere lidstaat zijn verbleven.

Een ander voordeel is dat de houder van een blauwe kaart een zoekperiode krijgt van drie maanden als hij werkloos is geworden binnen de geldigheidsduur van de vergunning. De kennismigrant krijgt die zoekperiode op basis van de nationale kennismigrantenregeling alleen als er sprake is van niet verwijtbare werkloosheid. Daarnaast kan voor de werkgever de Europese blauwe kaart voordelen bieden als de werkgever vestigingen in meerdere lidstaten heeft en zijn werknemer flexibel binnen de EU wil kunnen inzetten.

Voor gezinsleden van de vreemdeling heeft de Europese blauwe kaart eveneens voordelen. Zo is de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor de gezinsleden gekoppeld aan die van de houder van de Europese blauwe kaart, terwijl de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor gezinsleden van een kennismigrant bij de eerste ver-

48 Van Oers & Minderhoud (2012)

49 Groen & De Lange (2011)

50 De machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) is een visum voor lang verblijf. De verplichting om in het bezit te zijn van een mvv geldt niet voor burgers van de EU, de EFTA, Australië, Canada, Japan, Monaco, Nieuw-Zeeland, Vaticaanstad, Verenigde Staten en Zuid-Korea

blijfsvergunning een jaar is. Een ander voordeel is dat de gezinsleden na twee jaar rechtmatig verblijf in Nederland bij een houder van een Europese blauwe kaart een aanvraag om een verblijfsvergunning voor 'voortgezet verblijf' kunnen indienen. Dat is bij andere verblijfsdoelen pas na vijf jaar rechtmatig verblijf in Nederland mogelijk. Wel geldt dat de gezinsleden dan wel ten minste vijf jaar legaal en onafgebroken op het grondgebied van een EU-lidstaat hebben verbleven. Tot slot moeten de gezinsleden ook aan de overige voorwaarden voor verblijf in het kader van 'voortgezet verblijf' voldoen. De regering heeft er met het oog op het belang van de Nederlandse kenniseconomie voor gekozen de nationale kennismigrantenregeling naast de invoering van de Europese blauwe kaart in stand te houden. Beide regelingen vullen elkaar dan ook aan.<sup>51</sup>

#### *Verblijf als onderzoeker in de zin van richtlijn 2005/71/EG*

De onderzoekersrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd op 31 januari 2008.<sup>52</sup> De richtlijn voorziet erin dat derdelanders in Nederland een onderzoeksproject kunnen uitvoeren bij erkende onderzoeksinstituten. Het belangrijkste voordeel van verblijf als onderzoeker in de zin van de richtlijn 2005/71/EG is dat een arbeidsmarkttoets niet vereist is. Het Twv-vereiste geldt niet. Een rechtsbetrekking tussen de instelling en de onderzoeker is evenmin vereist. De onderzoeker heeft tevens een onderwijsbevoegdheid en moet daarnaast in staat worden gesteld om ten hoogste drie maanden in een andere lidstaat van de unie een deel van het onderzoek te doen.

Voorts zijn de gezinsleden van de onderzoeker vrijgesteld van het mvv-vereiste. Voor de onderzoeker en diens gezinsleden is een versnelde procedure van kracht die vergelijkbaar is met de kennismigrantenregeling. Vanwege de mobiliteitsrechten die de onderzoeker binnen de Europese Unie heeft is er voor gekozen de vergunning niet onder de beperking van de kennismigrantenregeling te verlenen, maar een aparte beperking in het leven te roepen.<sup>53</sup>

## **2.2 Maatregelen**

Deze paragraaf biedt een overzicht van de concrete beleidsmaatregelen die zijn getroffen om Nederland aantrekkelijker te maken voor (hoog) gekwalificeerde derdelanders. Het gaat daarbij zowel om 'immigratiemaatregelen' die direct zijn gerelateerd aan de toelatingsvraag, als om maatregelen die niet of slechts zijdelings daarmee samenhangen.

De belangrijkste maatregelen zijn de volgende:

- Kennismigrantenregeling
- Recht op gezinshereniging
- Pilot kort verblijf
- De Europese blauwe kaart
- Regeling Hoogopgeleiden
- Zoekjaar Afgestudeerde studenten

51 INDIAC- NL EMN NCP (2012)

52 Stcrt. 2008, nr. 21

53 Stb 2010, nr. 307

- Wetenschappelijk onderzoekers
- Regeling Zelfstandigen
- Belastingmaatregelen
- Verdragen met Japan en de VS
- De Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Turkije
- Oranje- en blauwe-loperbeleid
- Informatievoorziening

Hieronder volgt per maatregel een uitleg.

### *Kennismigrantenregeling*

Nederland kent sinds oktober 2004 de kennismigrantenregeling. Het toenmalige kabinet wilde met deze regeling de kenniseconomie stimuleren. Met een snelle en eenvoudige procedure moest het voor kennismigranten aantrekkelijker worden om zich in Nederland te vestigen en moest het voor werkgevers aantrekkelijker worden om hooggekwalificeerde werknemers van buiten de Europese Economische Ruimte te werven. Bij invoering van de kennismigrantenregeling werd gestreefd naar een snelle, duidelijke en laagdrempelige procedure. Daarom is gekozen voor een looncriterium (gekoppeld aan een leeftijdscategorie). Het grote voordeel van een looncriterium is immers dat het eenvoudig te toetsen is. Er is een vereist bruto jaarinkomen ingesteld voor kennismigranten van 30 jaar en ouder en voor kennismigranten jonger dan 30 jaar.

De hoogte wordt jaarlijks per 1 januari vastgesteld. Op dit moment bedraagt het normbedrag voor personen van 30 jaar en ouder € 52.010 bruto per jaar. Voor personen jonger dan 30 jaar is het normbedrag vastgesteld op € 38.141 bruto per jaar. De kennismigrant heeft geen Twv nodig. In aanmerking komen derdelanders die meer dan drie maanden in Nederland willen verblijven en in dienst zijn van een in Nederland gevestigde werkgever. Gezinsleden van de kennismigrant kunnen ook een beroep doen op de regeling als hun verblijfsaanvraag tegelijkertijd met die van de kennismigrant wordt ingediend. Een verblijfsvergunning kan meteen voor vijf jaar worden afgegeven en de procedure loopt via de werkgever, die als convenanthouder moet zijn toegelaten tot de regeling.

Vanaf 19 juni 2011 is een aanvullende norm van kracht, die stelt dat het loon marktconform moet zijn (vergelijkbaar met wat Nederlanders in een vergelijkbaar beroep onder normale arbeidstijden verdienen). Deze norm is ingevoerd om te voorkomen dat de kennismigrantenregeling ondeugdelijk wordt gebruikt.<sup>54</sup> Met de wijziging van de WAV en BUWAV wordt de kennismigrantenregeling verder aangescherpt. Zo wordt onder andere aan het salariscriterium de eis gekoppeld dat het salaris gelijkmatig over het jaar moet worden uitbetaald.

### *Recht op gezinshereniging*

De hierboven beschreven kennismigrantenregeling biedt de mogelijkheid tot (versnelde) gezinshereniging als de aanvraag van de kennismigrant en de gezinsleden gezamenlijk worden ingediend. Bovendien hebben de gezinsleden een volledig vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt.



*Pilot kort verblijf*

In januari 2012 is een proef van twee jaar van start gegaan voor kennismigranten die korter dan drie maanden in Nederland komen werken. Deze groep kan geen aanspraak maken op de kennismigrantenregeling, omdat die alleen van toepassing is op vreemdelingen die langer dan drie maanden verblijf in Nederland beogen. Om toelating te krijgen op grond van de pilot zijn de volgende eisen gesteld:

- De werkgever is toegelaten tot de kennismigrantenregeling.
- Het loon komt naar rato tenminste overeen met het loon zoals dat vereist is voor kennismigranten van 30 jaar en ouder.
- Van de functie die bekleed gaat worden kan worden aangenomen dat het om een hoogopgeleide persoon gaat.<sup>55</sup>
- Voor deze hooggekwalificeerde migranten geldt een twv-plicht zonder arbeidsmarkttoets.

*De Blauwe Kaart*

Deze regeling is in paragraaf 2.1.5 reeds toegelicht.

*De Regeling Hoogopgeleiden*

Per 1 januari 2009 is de Regeling Hoogopgeleiden van start gegaan. Hiermee is vooruit gelopen op de implementatie van het Modern Migratiebeleid (zie paragraaf 2.1). Het doel van de regeling 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 regeling Hoogopgeleiden is daarnaast 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. In het geval van de regeling Hoogopgeleiden ligt het initiatief om naar Nederland te komen volledig bij de vreemdeling.<sup>56</sup> De regeling Hoogopgeleiden is in 2011 geëvalueerd. De regeling is toen met twee jaar verlengd en in 2013 zal een nieuwe evaluatie plaatsvinden. Van belang is dat voor de hoogopgeleide vreemdeling die een baan vindt als kennismigrant niet het gebruikelijke looncriterium geldt zoals gehanteerd voor kennismigranten maar een looncriterium dat aanzienlijk lager is en bovendien niet leeftijd gerelateerd is (€ 27.336 bruto per jaar). Als 'hoogopgeleid' wordt iedere vreemdeling aangemerkt die een opleiding heeft afgerond of is gepromoveerd aan een van de top-200 universiteiten van de volgende ranking lijsten: de Times Higher Education World University Rankings, de QS World University Rankings en de Academic Ranking of World Universities (ook wel genoemd Shanghai Jiao Tong Universities). Ook vreemdelingen die in een erkende opleiding aan een Nederlandse instelling voor hoger onderwijs zijn afgestudeerd en binnen drie jaar vragen om toelating in het kader van de regeling, komen in aanmerking. Om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning in het kader van deze regeling dient de vreemdeling voorts min-

<sup>55</sup> Stcrt. 2011 nr. 21341

<sup>56</sup> INDIAC (2011a)

stens 35 punten te behalen volgens een systeem dat punten toekent voor een aantal factoren op het gebied van opleiding, leeftijd en op indicatoren voor het welslagen in Nederland.

### *De regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten*

Studenten van buiten de EU die met goed gevolg een hogere beroepsopleiding of wetenschappelijke studie in Nederland hebben afgerond, hebben de mogelijkheid om binnen maximaal één jaar na de datum van voltooiing van de studie of opleiding een functie als kennismigrant te vinden. Er geldt een salariscriterium van ten minste €27.336 bruto per jaar. De regeling lijkt wat betreft doelgroep en doelstelling op het eerste gezicht sterk op de hiervoor genoemde regeling Hoogopgeleiden. Er zijn echter fundamentele verschillen. De regeling werd in 2004 ingesteld om in Nederland opgeleide vreemdelingen voor de Nederlandse arbeidsmarkt te behouden.<sup>57</sup>

De belangrijkste verschillen zijn:

- de vreemdeling die gebruikmaakt van het zoekjaar afgestudeerde heeft alleen direct na voltooiing van de studie een jaar de mogelijkheid om arbeid als kennismigrant te zoeken, de hoogopgeleide heeft tot drie jaar na datum afstuderen of promoveren deze mogelijkheid;
- de vreemdeling met 'verblijf gedurende zoekjaar afgestudeerde' en zijn gezinsleden zijn vrij op de arbeidsmarkt, de hoogopgeleide en zijn gezinsleden hebben een Twv nodig;
- gepromoveerden komen niet in aanmerking voor het zoekjaar afgestudeerde, maar wel voor het zoekjaar hoogopgeleide; vreemdelingen met een Bachelors-grad komen wel in aanmerking voor het zoekjaar afgestudeerde, maar niet voor het zoekjaar hoogopgeleide;
- voor het zoekjaar afgestudeerde wordt geen puntensysteem gehanteerd.

### *Wetenschappelijk onderzoekers*

Deze regeling is in paragraaf 2.1.2 reeds toegelicht.

### *Regeling Zelfstandigen*

Werkzaamheden anders dan in loondienst kunnen worden onderverdeeld in twee categorieën, namelijk het uitoefenen van een bepaald beroep (bijvoorbeeld arts, fysiotherapeut, apotheker, beeldend kunstenaar of sportleraar) en het uitoefenen van een bepaald bedrijf (bijvoorbeeld een slagerij, detailhandel of restaurant).

Uitgangspunt is dat verblijf als zelfstandige alleen kan worden toegestaan indien daarmee een wezenlijk Nederlands belang wordt gediend. Dit belang kan gelegen zijn op het terrein van de volksgezondheid, de economie, cultuur of op sociaaleconomisch terrein. Voor de beantwoording van de vraag of met de aanwezigheid van de vreemdeling een wezenlijk Nederlands belang is gediend, zal in vele gevallen het oordeel van andere ministeries van belang zijn. In geval van een kunstenaar zal het advies van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) moeten worden gevraagd, in geval van

een sportleraar het advies van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Indien het gaat om het zelfstandig uitoefenen van een beroep of ondernemersactiviteiten zal in de regel advies moeten worden gevraagd aan de Minister van Economische Zaken (EZ).

Met het oog op het werven van hooggekwalificeerde vreemdelingen die een gevraagde hoogwaardige innovatieve kennisbijdrage aan onze economie kunnen leveren in de vorm van zelfstandig ondernemerschap, is een puntensysteem ontwikkeld dat de toelating van deze categorie beter mogelijk moet maken. Het puntensysteem vormt de basis voor het advies van de Minister van EZ aan de IND over het wezenlijk Nederlands economisch belang dat met het verblijf van de vreemdeling in Nederland wordt gediend. De drie criteria waarop punten worden verleend, zijn achtereenvolgens persoonlijke ervaring, ondernemingsplan en toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie. Voor al deze criteria gezamenlijk kunnen maximaal 300 punten worden behaald. Minimaal 90 punten zijn vereist voor een positief advies, met een minimum van 30 punten per criterium.<sup>58</sup> Hierbij geldt dat een hoogopgeleide vreemdeling met een gedegen ondernemingsplan, die op de eerste twee onderdelen elk minimaal 45 punten scoort, vrijstelling krijgt van het derde onderdeel.

Voor een aantal nationaliteiten geldt geen toetsing aan het puntensysteem: Gemeenschapsonderdanen, onderdanen van de EU/EER en Zwitsers, EG-langdurig ingezetenen, Turken (vanaf 1 april 2011), Amerikanen en Japanners (vanaf 1 april 2010).

### *Belastingmaatregelen*

In Nederland bestaat de zogenaamde 30%-regeling voor een bepaalde categorie arbeidsmigranten.<sup>59</sup> Dit is een belastingmaatregel die bijdraagt aan het aantrekkelijk en competitief houden van het Nederlandse vestigingsklimaat. Werknemers die tijdelijk naar het buitenland of naar Nederland worden uitgezonden, krijgen van hun werkgever vaak een vergoeding voor de extra kosten van dat verblijf buiten het land van herkomst, de zogenoemde extraterritoriale kosten. Deze kosten kunnen door de werkgever tot maximaal 30% van dat loon onbelast worden vergoed of de werkgever kan de werkelijke extraterritoriale kosten onbelast vergoeden.

Per 1 januari 2012 is de 30%-regeling aangepast en wordt het criterium dat de ingekomen werknemer moet beschikken over een specifieke deskundigheid getoetst aan de hand van het toegekende salaris. Ook is de regeling opengesteld voor jonge promovendi.

### *Zelfstandige ondernemers uit de VS en Japan*

Voor Amerikanen en Japanners is het eenvoudiger om als zelfstandig ondernemer in Nederland aan de slag te gaan dan voor ondernemers afkomstig uit andere niet-EU landen. Het Nederlands-Amerikaanse Vriendschapsverdrag (1956) en het Verdrag van handel en scheepvaart tussen Nederland en Japan (1913) maken het voor een Amerikaanse respectievelijk een Japanse ondernemer mogelijk om in Nederland een onderneming op te zetten, te ontwikkelen of te leiden, zonder dat hoeft te worden aangetoond dat de voorgenomen bedrijfsactiviteit innovatief is of anderszins een wezenlijke

58 INDIAC- NL EMN NCP (2010b)

59 [www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl)

meerwaarde heeft voor de Nederlandse economie. Zij vallen hierdoor ook niet onder het puntensysteem dat is ontwikkeld door het Ministerie van Economische Zaken. Voorwaarde is dat de ondernemer kapitaal in de Nederlandse onderneming investeert. In de meeste gevallen is een investering van (op dit moment) € 4.500 voldoende.

#### *De Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Turkije*

In het kader van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Turkije zijn afspraken gemaakt over het vrije verkeer van Turkse werknemers.<sup>60</sup> Zo mogen, op grond van de zogenaamde standstill-bepaling uit deze overeenkomst, lidstaten van de Europese Unie geen nieuwe werkgelegenheidsbeperkingen opleggen aan Turkse werknemers.

#### *Oranje- en blauwe-loperbeleid*

Sinds 2008 hebben Nederlandse ambassades en consulaten in het buitenland de mogelijkheid om de procedure voor het verkrijgen van een visum voor Nederland in bepaalde gevallen te versnellen (oranje-loper beleid). Met name visa die voor meer dan één reis geldig zijn (multiple entry of circulatievisa) kunnen vaker en sneller worden verleend aan bijvoorbeeld wetenschappers of zakenmensen. Naast het oranje-loper beleid is er ook het vergelijkbare blauwe-loperbeleid voor zeelieden.<sup>61</sup>

#### *Informatievoorziening*

Een belangrijke rol in de informatievoorziening spelen de expatcentra in Nederland. Het eerste expatcenter is in mei 2008 geopend en is een samenwerking van de gemeente Amsterdam, de gemeente Amstelveen en de IND (het Expatcenter Amsterdam Area). De expatcentra maken het kennismigranten en hun gezinsleden en bedrijven gemakkelijk om de toelating tot Nederland te regelen. De werkwijze houdt in dat de werkgever in staat wordt gesteld een aanvraag om een verblijfsvergunning in te dienen terwijl de werknemer nog in het buitenland verblijft. De versnelde werkwijze heeft als doel om de kennismigrant en meereizende gezinsleden in staat te stellen om in één loketbezoek zowel de inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) te regelen als het verblijfsdocument in ontvangst te nemen. De kennismigrant hoeft hiervoor niet meer naar twee aparte overheidsinstanties. Naast deze vorm van dienstverlening kan de kennismigrant ook op het expatcenter terecht voor informatie over wonen, parkeren, verhuizen, gezondheidszorg, onderwijs voor de kinderen en nog vele andere onderwerpen.

Het Expatcenter Amsterdam Area kreeg op 5 januari 2009 op min of meer vergelijkbare wijze navolging in Rotterdam, op 21 januari 2010 in Leiden, op 1 februari 2010 in Den Haag en op 25 februari 2010 in Eindhoven en Tilburg (Expatcenter Brabant) voor de regio Brabant. Sinds 9 februari 2010 kunnen ook in Almere en in de gemeente Haarlemmermeer gevestigde bedrijven gebruikmaken van de diensten van het Expatcenter Amsterdam. In november 2009 is in de gemeente Maastricht een eerste begin gemaakt met het fysiek verwelkomen van internationals met de opening van de International Service Desk. Vanaf 1 januari 2012 bestaat formeel één Expatcenter Zuid-Nederland met

60 Op grond van de zogenoemde standstill-bepaling mogen lidstaten van de Europese Unie geen nieuwe werkgelegenheidsbeperkingen opleggen aan Turkse werknemers.

61 INDIAC- NL EMN NCP (2012b) p.52

frontoffice-vestigingen in Eindhoven en Tilburg. Per 1 april 2012 is Maastricht als frontoffice-vestiging namens heel Zuid-Limburg formeel hierbij aangesloten.

De IND organiseert regelmatig voorlichtingsbijeenkomsten voor bedrijven die geen of weinig ervaring hebben met aanvragen voor kennismigranten. De regelingen worden uitgelegd en er wordt praktische informatie gegeven over het indienen van aanvragen. Voor bedrijven die al ervaring hebben met de kennismigrantenregeling worden workshops georganiseerd. Bedrijven kunnen voor de workshops zelf onderwerpen aandragen die dan worden uitgediept. De IND vraagt bedrijven naar hun ervaringen met de kennismigrantenregeling om eventuele knelpunten te signaleren.<sup>62</sup>

### 2.3 Integratie

Hieronder wordt ingegaan op de vraag of er maatregelen worden getroffen met het oog op het faciliteren van de integratie van (hoog)gekwalificeerde derdelanders.

De overheid neemt geen specifieke maatregelen die hierop gericht zijn. Anders dan bijvoorbeeld bij gezinsmigratie geldt bij arbeidsmigratie geen inburgeringsverplichting. Reden hiervan is dat de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) niet van toepassing is op personen die naar Nederland komen voor een tijdelijk doel. Het verrichten van arbeid wordt in het kader van de WIN beschouwd als een tijdelijk doel.<sup>63</sup> Dit geldt ook voor kennismigranten.

Van arbeidsmigranten en hun gezinsleden die na een aantal jaar op permanente basis in Nederland willen verblijven en daartoe een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aanvragen, wordt echter wel verlangd dat zij het inburgeringsexamen met goed gevolg hebben afgelegd.<sup>64</sup>

Vanuit werkgevers, gemeentes en ook commerciële bureaus zijn er tal van initiatieven om hooggekwalificeerden te faciliteren en te binden. Dit wordt ook wel 'hospitality-beleid' genoemd. De hierboven reeds genoemde expatcentra spelen een belangrijke rol bij het snel wegwijs maken van hoogopgeleide werknemers. Volgens sommige onderzoekers is de reden hiervoor dat expats, werknemers die speciaal voor hun baan naar een ander land verhuizen, vaak als een apart type buitenlander worden gezien. Maar net als 'klassieke' migranten vinden ook zij het vaak moeilijk zich echt thuis te voelen in Nederland.<sup>65</sup> Doordat ze "geen Nederlands leren, bij elkaar in dezelfde wijken wonen en zich terugtrekken binnen hun eigen nationale clubs" leidt dit eerder tot segregatie.<sup>66</sup> Genoemde initiatieven ondersteunen hooggekwalificeerden om te integreren.

### 2.4 Relaties met derde landen en arbeidsmigratie overeenkomsten

Hieronder wordt ingegaan op het beleid dat is gericht op specifieke derde landen.

#### *De pilot Mobiliteitspartnerschappen en visumfacilitatie*

De pilot Mobiliteitspartnerschappen is door de Europese Commissie gelanceerd als een instrument in de samenwerking van lidstaten met derde landen op het gebied van

62 <http://www.ind.nl/Werkgevers/Pages/Voorlichtingsbijeenkomstenenworkshops.aspx>

63 *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 800 VI, nr. 31

64 *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 308, nr 3

65 Bochove (2012)

66 A. Smit 'De kansrijke migrant bestaat niet' de Volkskrant, 25 oktober 2011

migratie. Nederland is partij bij de mobiliteitspartnerschappen met Kaapverdië, Georgië en Armenië. De Nederlandse bijdrage beperkt zich tot projecten op het gebied van terugkeer en herintegratie en capaciteitsversterking van migratieautoriteiten. Met deze landen zijn tot op heden geen afspraken gemaakt over arbeidsmigratie van (hoog) gekwalificeerde derdelanders naar Nederland. Wel heeft Nederland afspraken gemaakt over visumfacilitatie voor bepaalde groepen zoals zakenlieden, wetenschappers, studenten en medewerkers van NGO's. Doel van visumfacilitatie is ondermeer het versterken van de Nederlandse kenniseconomie door het voor dergelijke *bona fide* groepen aantrekkelijk te maken om voor een kort verblijf naar Nederland te komen. Bij visumfacilitatie (in tegenstelling tot visumliberalisatie) blijft de visumplicht bestaan, maar wordt het voor groepen gemakkelijker gemaakt om een visum te verkrijgen. Buiten de pilot Mobiliteitspartnerschappen heeft Nederland ook visumfacilitatie-overeenkomsten gesloten met Rusland (2006) en Oekraïne (2008).<sup>67</sup> Nederland is ook betrokken bij het overleg met Azerbeidzjan over een toekomstig mobiliteitspartnerschap.

#### *Arbeidsmigratie overeenkomsten*

Op 22 oktober 2009 heeft de Nederlandse regering een sociaal zekerheidsverdrag ondertekend met de minister van Overseas Indian Affairs. De ondertekening vond plaats in de Indiase hoofdstad Delhi.<sup>68</sup>

Dit verdrag voorziet in nauwere samenwerking tussen Nederland en India en beoogt de migratie van hooggekwalificeerden en experts tussen beide landen over en weer gemakkelijker te maken. Werknemers van bedrijven uit het ene land die worden gedetacheerd om in het andere land te gaan werken, worden voor een periode van maximaal 60 maanden vrijgesteld van de betaling van sociale zekerheidspremies in het gastland. Gedurende deze periode zijn zij verzekerd via hun land van herkomst en hoeven er geen dubbele premies worden betaald. Werknemers of zelfstandigen die niet gedetacheerd zijn, vallen onder het stelsel van het gastland, en niet onder het stelsel van de zendstaat. Ook zij betalen dus geen dubbele premies meer.

Het verdrag maakt het aantrekkelijker voor Indiase bedrijven om zich in Nederland te vestigen en omgekeerd.

De overeenkomsten/verdragen die ook hiervoor al zijn genoemd, te weten het Nederlands - Amerikaanse Vriendschapsverdrag (1956), het Verdrag van handel en scheepvaart tussen Nederland en Japan (1913) en de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Turkije zijn niet specifiek gesloten met het oog op het aantrekken van (hoog)gekwalificeerde arbeidsmigranten.

67 *Kamerstukken II*, 2011/12, aanhangselnummer 3069 (18 juli 2012) en Policy brief: The Mobility Partnership nr. 1, 2010, Maastricht Graduate School of Governance en Panteia/Universiteit van Maastricht (2012)

68 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2009/10/22/nederland-sluit-verdrag-sociale-zekerheid-met-india.html>

## 3 EVALUATIE EN EFFECTIVITEIT VAN DE MAATREGELEN

Dit hoofdstuk gaat in op de effectiviteit van de diverse maatregelen zoals die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven. De gebruikte statistieken, die de omvang en de reikwijdte van de immigratie van hoogopgeleide en hooggekwalificeerde arbeidskrachten uit derde landen weergeven, zijn afkomstig van Eurostat.

### 3.1 Statistisch profiel van hooggekwalificeerde derdelanders

De statistische gegevens hebben betrekking op:

- het aantal afgegeven eerste verblijfsvergunningen voor verblijfsdoelen 'arbeid' totaal, waaronder het aantal dat is afgegeven aan kennismigranten en onderzoekers, twee specifiek voor gekwalificeerde en hooggekwalificeerde derdelanders relevante verblijfsdoelen. De onderzoeksperiode is 2008-2011: figuren 1, 2 en 3.
- het aantal derdelanders dat werkzaam is in Nederland in loondienst of als zelfstandige in (hoog)gekwalificeerde beroepen (ISCO groepen 1-3) in de periode 2008-2012 naar geslacht en leeftijd: figuren 4, 5, 6 en 10.
- het aantal hoogopgeleide derdelanders (ISCED groepen 5 en 6) dat werkzaam is in loondienst of als zelfstandige in de periode 2008-2012 naar geslacht en leeftijd: figuren 7, 8, 9 en 10.

De statistische gegevens over het aantal afgegeven verblijfsvergunningen zijn afkomstig van Eurostat. De IND voorziet Eurostat van de Nederlandse gegevens.

De statistische gegevens over het aantal derdelanders werkzaam in hooggekwalificeerde beroepen en naar opleiding, zijn afkomstig uit de EU Labour Force Survey (LFS). De LFS is een groot doorlopend onderzoek in alle EU-lidstaten naar arbeidsparticipatie van personen van 15 jaar en ouder. Het is gebaseerd op een steekproef onder de bevolking. In Nederland is het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verantwoordelijk voor de uitvoering van de steekproef en de levering van de statistische gegevens aan Eurostat. De hier gebruikte data uit de LFS zijn aangeleverd door Eurostat.

Bij de statistieken moet een aantal opmerkingen worden gemaakt in verband met beperkingen in de vergelijkbaarheid. Zoals gezegd zijn de statistische gegevens die afkomstig zijn uit de EU Labour Force Survey gebaseerd op een steekproef onder de bevolking. De resultaten kunnen dus de gebruikelijke mate van afwijking van de werkelijkheid van een steekproef hebben. Sommige van de data kunnen statistisch onbetrouwbaar zijn als gevolg van de steekproefgrootte. Hoe dan ook dient de kanttekening te worden geplaatst dat het gaat om een relatief kleine populatie vergeleken met de totale beroepsbevolking. Te kleine populaties zijn daarom veelal uit de tabellen en figuren gelaten. Dit geldt in de volgende gevallen:

- Het aantal derdelanders werkzaam in Nederland in hooggekwalificeerde beroepen in de leeftijdscategorie van 45-54 jaar en ouder in de jaren 2008-2009 en in de leef-

tijdscategorie 55-64 jaar in de hele onderzoeksperiode (figuur 7).

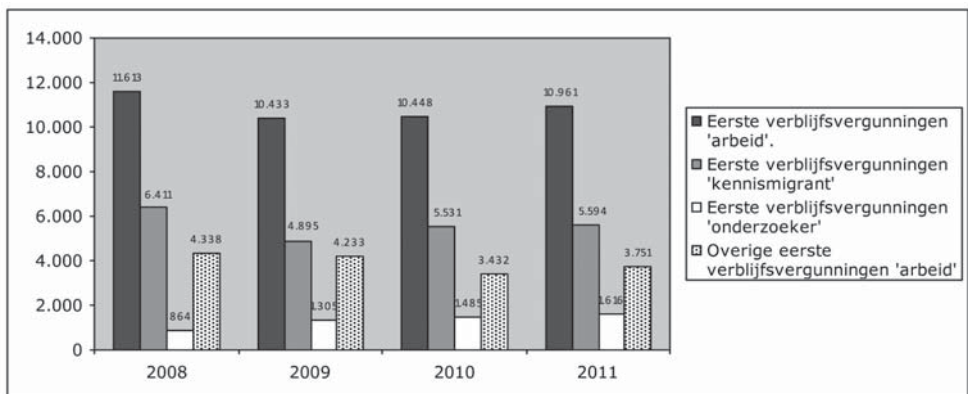
- Het aantal hoogopgeleide derdelanders in de leeftijdscategorie 45-54 jaar in het jaar 2009 en in de leeftijdscategorie 55-64 jaar in de hele onderzoeksperiode (figuur 10).
- Het aantal hoogopgeleide zelfstandige derdelanders in Nederland in de jaren 2008-2009 (figuur 11).

Over het jaar 2012 waren de data die betrekking hebben op het aantal aan derdelanders afgegeven eerste verblijfsvergunningen voor verblijfsdoelen die samenhangen met 'arbeid' op het moment van opstellen van dit rapport nog niet beschikbaar wegens conversie van het registratiesysteem van de IND naar een nieuw geautomatiseerd systeem (figuren 1, 2 en 3). Inmiddels zijn deze data overigens wel beschikbaar.

Het aantal verleende verblijfsvergunningen 'arbeid' totaal (figuur 1) is hoger dan de totalen in figuren 2 en 3 en tabel 1. Dit heeft te maken met het feit dat de onderzoekspopulatie van tabel 1 en de daarvan afgeleide figuren 2 en 3, is onderverdeeld in leeftijdscategorieën waarbij de jongste leeftijdscategorie start bij 25 jaar. Verleende eerste verblijfsvergunningen aan personen jonger dan 25 en ouder dan 65 jaar zijn niet beschikbaar in de door Eurostat aangeleverde gegevens en ontbreken daarom in tabel 1 en de figuren 2 en 3.

De grafieken zijn hieronder weergegeven tezamen met de hieruit af te leiden waarnemingen.

**Figuur 1**                    **Eerste verblijfsvergunningen voor verblijfsdoelen 'arbeid'**



Bron: Eurostat. Data over 2012 niet beschikbaar op het moment van rapporteren.

Met verblijfsdoelen 'arbeid' worden alle verblijfsdoelen die samenhangen met arbeid bedoeld. Het aantal aan derdelanders afgegeven eerste verblijfsvergunningen voor alle verblijfsdoelen 'arbeid' is tussen 2008 en 2009 met ongeveer 1.200, oftewel ruim 10%, gedaald en sindsdien weer gestaag gestegen tot bijna 11.000 in 2011.

Hierbinnen vormt de categorie verblijfsvergunningen voor kennismigranten de grootste groep. Het aantal verleende eerste verblijfsvergunningen aan kennismigranten is



van 2008 naar 2009 eveneens gedaald en sindsdien weer gestegen. In 2011 was de afgifte van bijna 5.600 verblijfsvergunningen nog niet terug op het niveau van ruim 6.400 verblijfsvergunningen in 2008. Door afwezigheid van aantallen over 2012 is niet bekend of de stijgende lijn zich heeft doorgezet in 2012.

De grafiek laat voor het aantal verleende eerste verblijfsvergunningen voor onderzoekers in de periode 2008-2011 een stijgende lijn zien. Het aantal afgegeven verblijfsvergunningen is met 90% gestegen (van ruim 850 tot ruim 1600). De stijging was vooral groot in de periode 2008-2009 (van ruim 850 tot ruim 1300).

De Europese Blauwe Kaart is in Nederland sinds 2010 aan te vragen. De gegevens zijn niet opgenomen in de grafiek. In de jaren 2010 en 2011 is de Europese Blauwe Kaart slechts sporadisch afgegeven. Over de andere jaren in de onderzoeksperiode zijn geen gegevens beschikbaar.

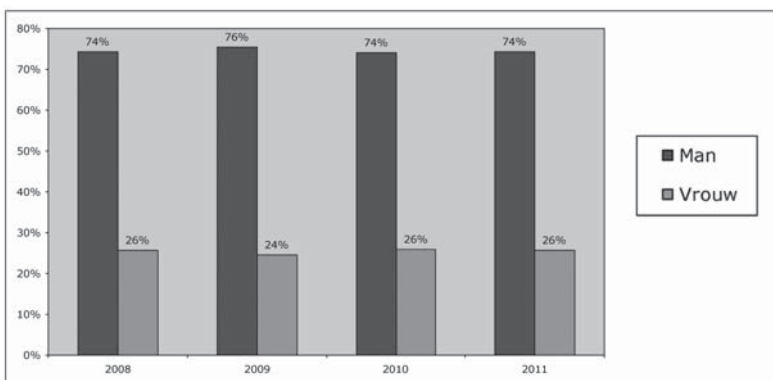
**Tabel 1** Eerste verblijfsvergunningen 'arbeid' naar leeftijd en geslacht.

Leeftijdsgroep	2008			2009			2010			2011		
	Man	Vrouw	Totaal	Man	Vrouw	Totaal	Man	Vrouw	Totaal	Man	Vrouw	Totaal
25-34	4.352	1.692	6.044	3.787	1.478	5.265	3.775	1.568	5.343	4.153	1.673	5.826
35-44	1.567	425	1.992	1.506	341	1.847	1.543	382	1.925	1.571	276	1.947
45-54	552	127	679	570	107	677	525	109	634	534	126	660
55-64	154	38	192	153	25	178	128	37	165	138	34	172
<b>Totaal</b>	<b>6.625</b>	<b>2.282</b>	<b>8.907</b>	<b>6.016</b>	<b>1.951</b>	<b>7.967</b>	<b>5.971</b>	<b>2.096</b>	<b>8.067</b>	<b>6.396</b>	<b>2.109</b>	<b>8.605</b>

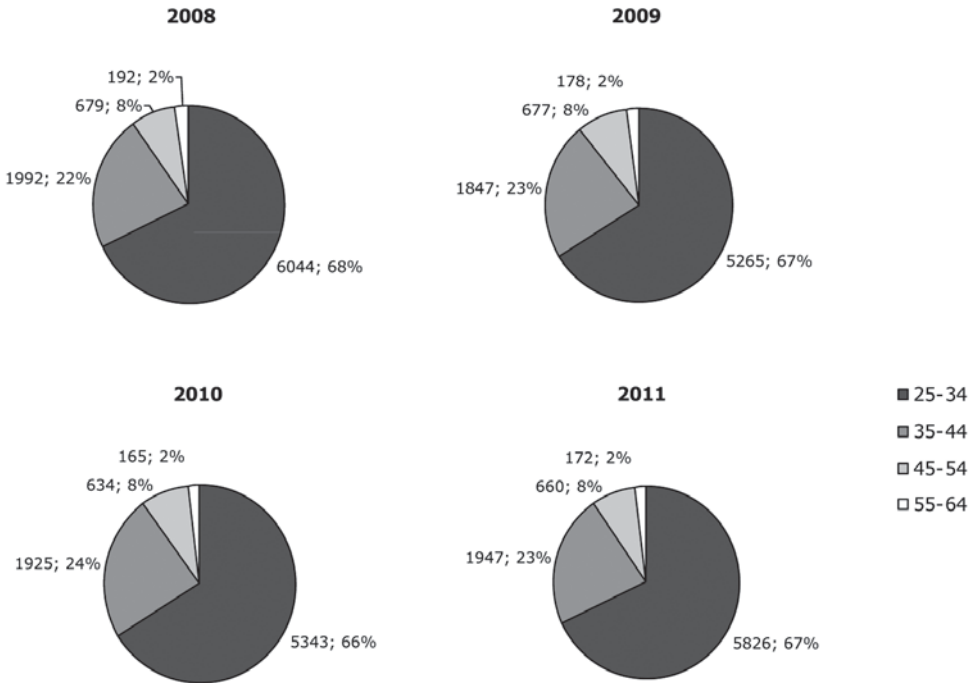
Bron: Eurostat. Data voor 2012 niet beschikbaar op het moment van rapporteren.

Zoals gezegd zijn de totalen in tabel 1 lager dan in figuur 1, omdat de verleende eerste verblijfsvergunningen aan arbeidsmigranten jonger dan 25 en ouder dan 65 jaar in deze tabel niet zijn opgenomen. Tabel 1 is in de figuren 2 en 3 uitgesplitst naar geslachtsverhouding en leeftijd. Daarom wijken de totalen om dezelfde reden af van de totalen in figuur 1.

**Figuur 2** Eerste verblijfsvergunningen 'arbeid' naar geslacht



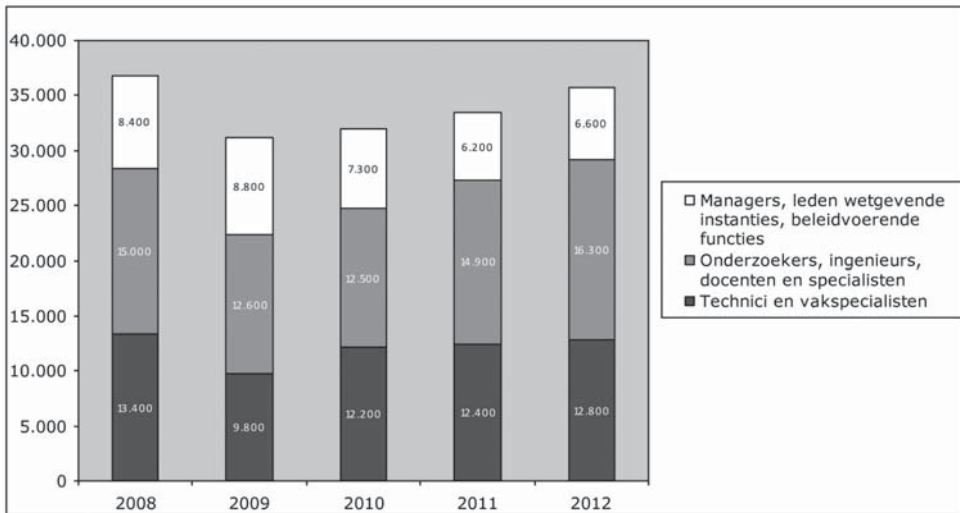
Bron: Eurostat. Data voor 2012 niet beschikbaar op het moment van rapporteren.

**Figuur 3**      **Eerste verblijfsvergunningen 'arbeid' naar leeftijd**

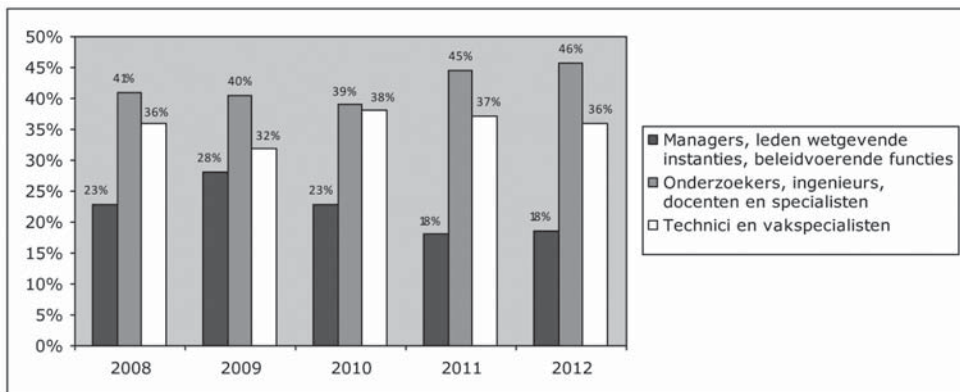
Bron: Eurostat. Data voor 2012 niet beschikbaar op het moment van rapporteren.

Het grootste deel van de derdelanders aan wie in de periode 2008-2011 een verblijfsvergunning met een verblijfsdoel samenhangend met 'arbeid' is afgegeven, is tussen de 25 en 34 jaar (gemiddeld 67%). De twee jongste leeftijdscategorieën tezamen - personen van 25 tot 45 jaar - maken zelfs 90% uit van het totaal aan verleende verblijfsvergunningen 'arbeid'. Hoewel het totaal aantal verleende verblijfsvergunningen tussen 2008 en 2011 enigszins fluctueert is de onderlinge verhouding van de leeftijdscategorieën constant (zie figuur 3).

Mannen vormen het grootste deel van de arbeidsmigranten. De verhouding naar geslacht is ongeveer 3:1 en blijft in de onderzoeksperiode betrekkelijk constant (zie figuur 2).

**Figuur 4** Aantal derdelanders in hooggekwalificeerde beroepen

Bron: EU Labour Force Survey

**Figuur 5** Percentage derdelanders in hooggekwalificeerde beroepen

Bron: EU Labour Force Survey

Figuur 4 geeft het totaal aantal derdelanders dat in de onderzoeksperiode werkzaam is in hooggekwalificeerde beroepen weer (ISCO categorieën 1-3) alsmede het aantal arbeidsmigranten per beroepsgroep. Figuur 5 geeft de verhoudingen weer tussen de beroepscategorieën in percentages van het totaal.

Na een terugval tussen 2008 en 2009 heeft het aantal hooggekwalificeerde derdelanders zich met bijna 36.000 personen in 2012 bijna hersteld tot het niveau van 2008 (zie

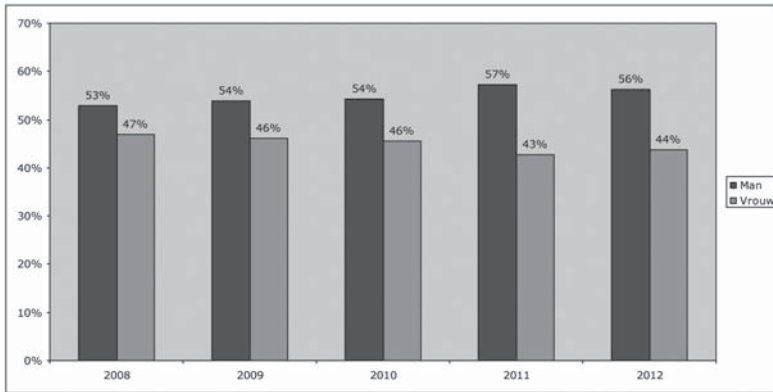
figuur 4). Deze trend is in lijn met de waarnemingen aan het aantal afgegeven eerste verblijfsvergunningen voor verblijfsdoelen 'arbeid' (zie figuur 1). Geconcludeerd zou kunnen worden dat het aantal hooggekwalificeerde derdelanders en het absolute aandeel dat zij innemen in de totale Nederlandse beroepsbevolking tussen 2008 en 2012 niet is gegroeid, het soepele immigratiebeleid ten spijt. Anders geredeneerd zou ook kunnen worden geconcludeerd dat de economische crisis waarin Nederland al enige jaren verkeert niet heeft geleid tot een substantiële afname van het aantal hoogopgeleide derdelanders dat in Nederland werkt. Er lijkt sprake van stabilisatie.

In absolute aantallen is de groep *professionals* (ISCO categorie 2) de grootste (zie figuur 5). Deze groep bestaat uit hooggekwalificeerde specialisten werkzaam op tal van terreinen, zoals onderzoekers, economen, juristen, medische of financiële specialisten, docenten of dansers. Het aantal specialisten en onderzoekers is na een daling in 2009 en 2010 weer gestegen. In 2012 bedroeg deze categorie ruim 16.000. In de onderzoeksperiode is deze categorie niet alleen in vergelijking met de beide andere categorieën hooggekwalificeerden gegroeid (tot 46% van het totaal in 2012). Ook in absolute zin is de groep onderzoekers en andere specialisten gegroeid (tussen 2008 en 2012 met 10%). De groei van deze categorie lijkt ook weerspiegeld in de groei van het aantal verleende verblijfsvergunningen voor onderzoekers in figuur 1.

Het aantal *technici en vakspecialisten* (ISCO categorie 3) volgt de lijn van het totaal aantal hooggekwalificeerden: een daling van ruim 13.000 tot bijna 10.000 en sindsdien herstel tot bijna 13.000 in 2012. *Technici en vakspecialisten* zijn vakspecialisten op technisch gebied, zoals procesoperators, laboranten, medische technici, ICT-technici, chef-koks, en ook bijvoorbeeld ambtenaren sociale verzekering en politie-inspecteurs. Het aandeel dat de categorie *technici en vakspecialisten* inneemt in het totaal van de drie categorieën hooggekwalificeerde derdelanders is tussen 2008 en 2012 niet gegroeid.

Voorbeelden van ISCO categorie 1 (*managers en leden van wetgevende instanties en beleidvoerende functies*) zijn managers in het bedrijfsleven, bestuurders van NGO's en andere (belangen)organisaties en hoge ambtenaren. De groep van *managers en leden van wetgevende instanties en beleidvoerende functies* is veel kleiner dan de beide andere categorieën. Het kwantitatieve verloop tussen 2008 en 2012 vertoont voor deze groep een afwijkend beeld. In tegenstelling tot beide andere categorieën was er tussen 2008 en 2009 sprake van een groei van het aantal arbeidsmigranten. Maar in de daarop volgende jaren daalde het aandeel van deze categorie ten opzichte van de beide andere. In de hele onderzoeksperiode is het aandeel gedaald van 23% naar 18%.

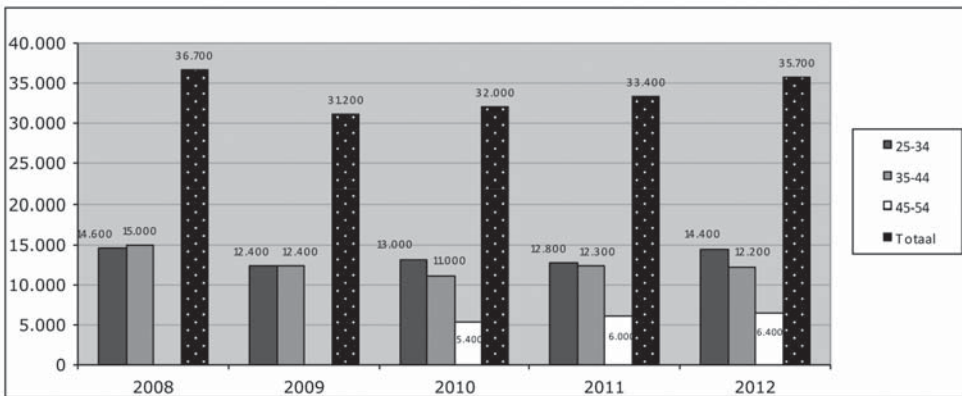
Kortom: verhoudingsgewijs is het aandeel van de *professionals* (specialisten en onderzoekers) in het totaal aantal hooggekwalificeerde derdelanders in de periode van 2008 tot en met 2012 gegroeid en is het aantal *managers en leden van wetgevende instanties en beleidvoerende functies* in dezelfde periode afgenomen. Het aandeel dat *Technici en vakspecialisten* innemen is gelijk gebleven.

**Figuur 6** Geslachtsverhouding in hooggekwalificeerde beroepen

Bron: EU Labour Force Survey

Het percentage mannelijke hooggekwalificeerde arbeidsmigranten is in de hele onderzoeksperiode steeds iets hoger dan het aantal vrouwelijke.

Vanaf 2010 is het totaal aantal arbeidsmigranten jaarlijks toegenomen (zie figuur 4). Dit waren verhoudingsgewijs in lichte mate meer mannen dan vrouwen. Het aandeel van mannen groeit de laatste jaren enigszins ten opzichte van het aandeel van vrouwen.

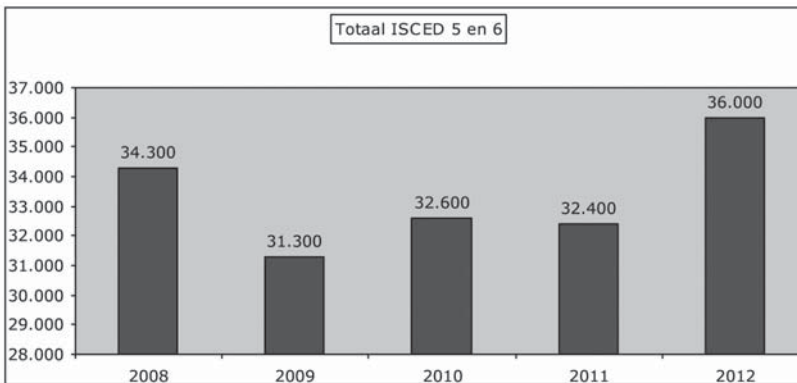
**Figuur 7** Derdelanders in hooggekwalificeerde beroepen naar leeftijd

Bron: EU Labour Force Survey.

Zoals eerder gezegd is de leeftijdsgroep 45-54 jarigen in 2008 en 2009 te klein en statistisch onvoldoende betrouwbaar. Daarom zijn de gegevens niet meegenomen in de figuur. Hetzelfde geldt voor de leeftijdscategorie 55-64 jarigen die in het geheel niet is weergegeven.

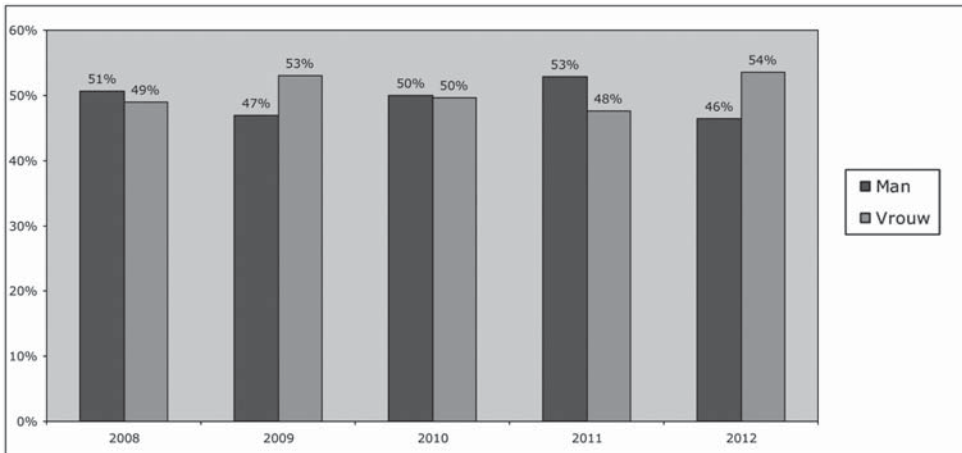
Het leeuwendeel van de derdelanders in hooggekwalificeerde beroepen is in de leeftijd van 25 tot 45 jaar. Maar hun aandeel is tussen 2008 en 2012 wel iets gedaald van 80% naar 75%. Het aandeel van de 35-44 jarigen is in de onderzoeksperiode licht afgenomen, van 41% in 2008 tot 34% in 2012. In 2012 bestond de groei van het aantal hooggekwalificeerden voor het grootste deel uit jonge migranten in de leeftijdscategorie 25-34 jaar. Maar ook het aantal arbeidsmigranten in de leeftijdscategorie 45-54 jaar nam iets toe, van 5.400 in 2010 tot 6.400 in 2012, oftewel 18% van het totaal.

**Figuur 8** Hoogopgeleide derdelanders



Bron: EU Labour Force Survey.

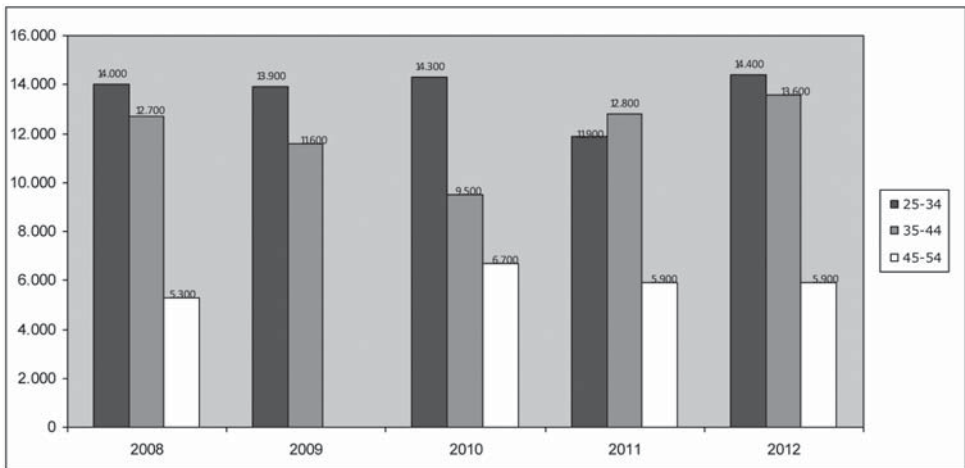
Het aantal hoogopgeleide derdelanders met ISCED niveau 5 en 6 is na een daling van 34.300 tot 31.300 tussen 2008 en 2009, vanaf 2010 gestegen tot 36.000 in 2012. Ten opzichte van 34.300 in 2008 is de stijging tot 36.000 in 2012 bescheiden te noemen. Geconcludeerd zou kunnen worden dat het aantal hoogopgeleide derdelanders in de periode 2008-2012 betrekkelijk constant is gebleven. De toelatingsinstrumenten en het soepele toelatingsbeleid hebben niet geleid tot een duidelijke absolute stijging van het aantal hoogopgeleide derdelanders.

**Figuur 9** Hoogopgeleide derdelanders naar geslacht

Bron: EU Labour Force Survey

De man-vrouw-verhouding onder de hoogopgeleide derdelanders is in de onderzoeksperiode betrekkelijk constant. Het aantal hoogopgeleide mannen en vrouwen ontloopt elkaar door de jaren niet veel. Vermeldenswaard is dat het aantal hoogopgeleide vrouwen uit derde landen dat in Nederland werkzaam is, in 2012 een relatief sterke groei laat zien. De totale groei van het aantal personen met opleidingsniveau ISCED 5 en 6 in 2012 komt daarmee volledig voor rekening van vrouwen.

Als we figuur 8 vergelijken met figuur 6 (geslachtsverhouding in hooggekwalificeerde beroepen) dan valt op dat ongeveer evenveel vrouwen als mannen hoog opgeleid zijn, maar dat vrouwen niettemin slechter vertegenwoordigd zijn in hooggekwalificeerde beroepen dan mannen. De laatste jaren neemt het aandeel van vrouwen in deze beroepen zelfs enigszins af.

**Figuur 10** Hoogopgeleide derdelanders naar leeftijd

Bron: EU Labour Force Survey.

Veel cijfers over het aantal hoogopgeleide personen in de leeftijdscategorieën boven de 45 jaar schommelen rond of onder de statistische betrouwbaarheidsnorm. Zo is het aantal hoogopgeleide personen in de leeftijd van 45 tot 54 jaar in 2009 te klein en daarom uit de grafiek gelaten. De steekproef onder de groep derdelanders in leeftijdscategorie boven 55 jaar is in de hele onderzoeksperiode te klein om voldoende betrouwbaar te zijn. Die cijfers zijn in het geheel niet vermeld.

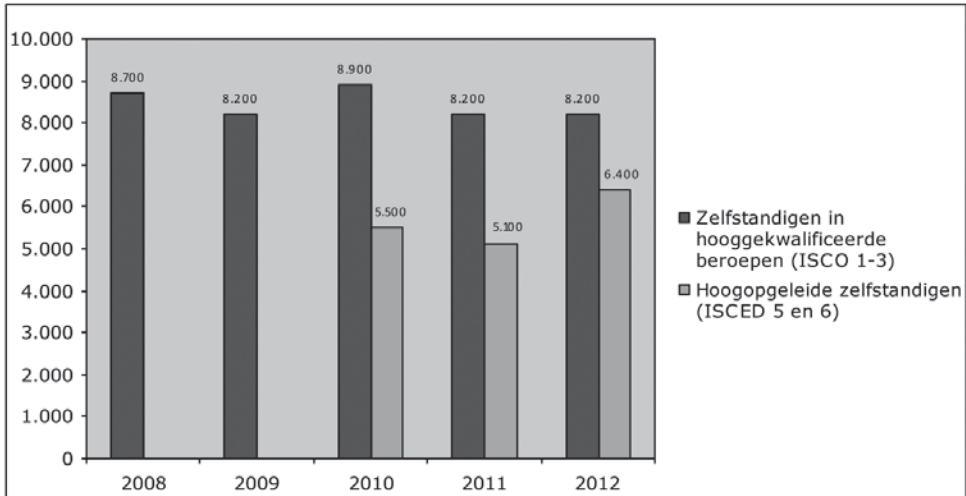
In de gemeten populatie van hooggekwalificeerde derdelanders met opleidingsniveau ISCED 5 en 6 bevindt in de onderzoeksperiode het leeuwendeel zich in de leeftijd van 25 tot 45 jaar. Hun aandeel in het totaal is gemiddeld 77%, maar dit varieert in de onderzoeksperiode tussen een ondergrens van 73% (2010) en een bovengrens van 81% (2009). De groep jonge hoogopgeleide arbeidsmigranten in de leeftijd van 25-34 jaar is in de periode van 2008 tot en met 2012 redelijk constant, uitgezonderd de kleine terugval in 2011.

De omvang van de groep hoogopgeleide arbeidsmigranten in de leeftijd van 35-44 jaar is minder constant. Hun aantal daalde in de periode van 2008 tot en met 2010 met 25% tot 9.500 personen. Daarna steeg hun aantal met 30% oftewel tot bijna 14.000 personen in 2012.

Het aantal oudere hoogopgeleide derdelanders (45-54 jaar) is de laatste paar jaar betrekkelijk constant, maar hun aandeel is in verhouding met de jongere categorieën hoogopgeleide derdelanders licht dalende.



**Figuur 11** Zelfstandigen in hooggekwalificeerde beroepen en hoogopgeleide zelfstandigen



Bron: EU Labour Force Survey

De gegevens over het aantal zelfstandigen met een hoge opleiding (niveau ISCED 5 en 6) in 2008 en 2009 zijn vanwege te kleine populaties onvoldoende betrouwbaar en daarom weggelaten.

Het aantal zelfstandige derdelanders in hooggekwalificeerde beroepen schommelt van 2008 tot en met 2012 tussen de 8000 en 9000 en is de laatste twee jaar stabiel op ruim 8000 personen. Hun aantal is in de onderzoeksperiode niet noemenswaardig toe- of afgenomen.

Opmerkelijk is dat er meer zelfstandigen werken in hooggekwalificeerde beroepen dan dat er zelfstandigen zijn met een hoge opleiding. Het lijkt alsof enkele duizenden zelfstandigen een hooggekwalificeerd beroep uitoefenen met een opleiding lager dan ISCED 5 en 6.

Het aantal zelfstandigen met een hoge opleiding is in de periode van 2010 tot en met 2012 per saldo wel toegenomen van 5.500 tot 6.400. Dit kan er op duiden dat het opleidingsniveau onder de zelfstandigen in hooggekwalificeerde beroepen enigszins toeneemt.

## 3.2 Effectiviteit van de maatregelen

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de diverse maatregelen en de eventuele relatie met de immigratie van hooggekwalficeerde en gekwalficeerde derdelanders.<sup>69</sup>

### *Kennismigrantenregeling*

Om inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling, de uitvoering en de effecten van de kennismigrantenregeling is in 2005<sup>70</sup> en 2009<sup>71</sup> (op basis van cijfers uit 2008) een monitor uitgevoerd. Voor dit rapport zijn de bevindingen uit 2009 het meest relevant.

De centrale vraag in de Monitor Kennismigranten 2008 is: hoe heeft de kennismigrantenregeling zich sinds medio 2005 ontwikkeld en wat zijn de gevolgen van deze ontwikkelingen voor de uitvoering en effecten van de regeling.

Om een antwoord te krijgen op deze vraag is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Naast deskresearch en een kwantitatieve analyse werd er ook een webenquête gehouden onder bedrijven en instellingen die deelnamen aan de kennismigrantenprocedure. Ook werden interviews gehouden met relevante stakeholders.

De conclusie uit de Monitor Kennismigranten 2008 is dat 'met de kennismigrantenregeling een groep migranten wordt aangetrokken die de Nederlandse kenniseconomie positief beïnvloedt'. Ook blijkt uit de webenquête dat het overgrote deel van de kennismigranten (77,4%) een universitaire opleiding heeft genoten, gevolgd door het hoger beroepsonderwijs (17,3%).

76% van de bedrijven geeft aan dat de verruiming van de mogelijkheden voor toelating van buitenlandse arbeidskrachten bijdraagt aan de versterking van de Nederlandse economie.

Voorts blijkt uit de indeling naar bedrijfssector dat de leidende sector 'IT en zakelijke diensten is' gevolgd door 'Industrie, Handel en Onderwijs en onderzoek'.

In 2010 is onderzoek gedaan naar misbruik van de kennismigrantenregeling.<sup>72</sup> De hoofdconclusie is dat de kennismigrantenregeling niet structureel aangepast hoeft te worden omdat van grootschalig misbruik geen sprake lijkt te zijn. Wel heeft het onderzoek aanleiding gegeven om de regeling op een aantal punten bij te stellen, om te voorkomen dat het toekomstige draagvlak voor de regeling wordt aangetast. Deze wijzigingen worden voorbereid in het Besluit uitvoering wet arbeid vreemdelingen (BUWav). Een van de wijzigingen is dat aan het salariscriterium de eis wordt gekoppeld dat het salaris gelijkmatig over het jaar moet worden uitbetaald.

In 2013 is opnieuw een monitor uitgevoerd. De kwantitatieve uitkomsten van deze monitor waren ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet bekend.

Hoe effectief is de kennismigrantenregeling? Vanaf de invoering van de kennismigrantenregeling in 2004 tot en met 2008 is er een jaarlijks stijgende lijn te zien in het aantal kennismigranten dat Nederland toelaat. In 2009 (circa 4.900) vond een daling plaats, mogelijk als gevolg van de verslechterde economische situatie in Nederland.<sup>73</sup>

69 De aantallen zoals genoemd bij de diverse maatregelen in deze paragraaf betreffen louter derdelanders. Deze aantallen wijken af van cijfers die in nationale rapportages worden gebruikt.

70 INDIAC (2005)

71 INDIAC (2009)

72 Arbeidsmigranten van buiten de EU, brief minister SZW aan Tweede kamer 11 april 2011

73 INDIAC (2011b)

Recentere cijfers laten zien dat na 2009 sprake is van een stijging in het aantal verleende verblijfsvergunningen als kennismigrant tot circa 5.590 in 2011. Het niveau van het aantal verblijfsvergunningen dat in 2008 werd verleend (circa 6.410), is echter nog niet gehaald.<sup>74</sup>

De vraag of met de kennismigrantenregeling een nieuwe doelgroep wordt aangetrokken, laat zich niet eenvoudig beantwoorden. Het aantal inwilligingen op grond van deze regeling toonde tot 2009 een duidelijk stijgende lijn. Het is niet gezegd dat deze kennismigranten zonder het bestaan van de regeling toch niet voor Nederland hadden gekozen. Een indicator zou het aantal afgegeven Twv's kunnen zijn. Voorheen was deze categorie namelijk verplicht te beschikken over een Twv. In de periode 2004-2007 daalt het aantal Twv's dat is afgegeven voor een hoog functieniveau.<sup>75</sup>

Dit zou er op kunnen duiden dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden en niet per se een nieuwe doelgroep wordt bereikt. Echter voor de daling van het aantal afgegeven Twv's kunnen ook andere oorzaken worden geduid, bijvoorbeeld de uitbreiding van het aantal nieuwe lidstaten en de economische crisis. Zo is door de uitbreiding van de EU het aantal afgegeven Twv's de afgelopen jaren gedaald van bijna 75.000 in 2006 tot nog geen 14.000 in 2011.<sup>76</sup>

### *Wetenschappelijk onderzoekers*

Het totaal aantal verleende verblijfsvergunningen aan wetenschappelijk onderzoekers vertoont over de periode 2008-2011 een stijgende lijn. Het aantal verleende verblijfsvergunningen is in deze periode bijna verdubbeld.

Totaal werden over deze periode 5.270 onderzoekers toegelaten.<sup>77</sup>

Als mogelijke oorzaak van deze stijging wordt genoemd de implementatie van Richtlijn 2005/71/EG. De Nederlandse overheid heeft de Lissabonstrategie en de in 2010 gelanceerde Europa 2020 strategie omarmd en wil meer aandacht besteden aan onderzoek en ontwikkeling. Daarbij hoort het aantrekken van toptalent uit het buitenland.<sup>78</sup> De regeling lijkt derhalve succesvol te zijn.

### *Regeling zoekjaar afgestudeerde studenten en de Regeling Hoogopgeleiden*

De regeling Hoogopgeleiden werd in 2011 geëvalueerd. Bij deze evaluatie is naast desk-research gebruikgemaakt van kwantitatief onderzoek, dossieronderzoek en interviews met experts.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Regeling Hoogopgeleiden in 2009 is de ambitie geformuleerd om in twee jaar 500 hoogopgeleide vreemdelingen onder de regeling toe te laten. Die ambitie is, zo leert de evaluatie, niet gehaald.<sup>79</sup>

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

74 Er is gebruik gemaakt van Eurostat cijfers. Deze Eurostat cijfers betreffen het aantal eerste verleende verblijfsvergunningen exclusief EU-burgers.

75 WODC (2009)

76 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2011/04/11/arbeidsmigratie-van-buiten-de-eu.html>

77 Onder researcher vallen wat Nederland betreft de onderzoeker EG 2005/71, wetenschappelijk onderzoeker en onbezoldigd wetenschappelijk onderzoeker

78 INDIAC (2011b),

79 INDIAC (2011a), pagina 9

zelfstandig ondernemer. Ondanks het feit dat de cijfermatige ambities niet werden gehaald, 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 waren dan ook voorstander van het voortzetten van de regeling.

De regeling wordt in 2013 opnieuw geëvalueerd. De uitkomsten van deze evaluatie zijn ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet bekend.

Hoe effectief zijn de regelingen 'zoekjaar afgestudeerde student' en de regeling Hoogopgeleiden? In de periode 2008-2011 zijn in totaal bijna 5.050 verblijfsvergunningen als 'zoekjaar afgestudeerde student' afgegeven. In dezelfde periode zijn in totaal 1.110 vreemdelingen van zoekjaar afgestudeerde doorgestroomd naar een verblijfsvergunning op grond van de kennismigrantenregeling.

De aanbodgestuurde regeling Hoogopgeleiden blijkt minder vaak te worden gebruikt. In totaal werden over de periode 2009-2011 110 aanvragen ingewilligd. 37% van de vreemdelingen die in 2009 een vergunning kregen in het kader van de regeling Hoogopgeleiden, stroomde door naar een verblijfsvergunning als kennismigrant.<sup>80</sup>

Bij de regeling zoekjaar afgestudeerde student kan duidelijker dan bij de hierboven genoemde kennismigrantenregeling worden geconcludeerd dat sprake is van het aantrekken van een nieuwe doelgroep.

#### *Arbeid als zelfstandige*

Het aantal verleende verblijfsvergunningen onder de beperking arbeid als zelfstandige waarbij is getoetst aan het puntensysteem, is beperkt. Wel is er sprake van een stijgende lijn. In de periode 2008-2011 is het aantal inwilligen gestegen van bijna 20 in 2008 tot bijna 50 in 2011. Slechts 11% van de aanvragen om arbeid als zelfstandige waarbij is getoetst aan het puntensysteem wordt ingewilligd.

#### *Doorstromen naar permanent verblijf*

In de periode 2005-2011 zijn bijna 1.020 hooggekwalificeerden in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Ruim 520 hooggekwalificeerden hebben in de periode 2004-2011 het Nederlanderschap verkregen. Voor deze personen geldt dat zij in ieder geval voor langere tijd voor een verblijf in Nederland hebben gekozen.

## 4 UITDAGINGEN EN BELEMMERINGEN

Dit hoofdstuk gaat in op de uitdagingen en belemmeringen die mogelijk invloed hebben op de attractiviteit van Nederland voor de immigratie van hooggekwalficeerde en gekwalficeerde derdelanders.

Vrij recent zijn in Nederland enkele studies verschenen met kennismigratie als onderwerp. Deze studies en de informatie uit de klankbordgroep die bestaat uit deskundigen op dit terrein, hebben een aantal aandachtspunten en beleidsvoorstellen opgeleverd. Deze worden hier beschreven.

### *Toelatingsbeleid onvoldoende garantie voor succes*

Het Nederlandse toelatingsbeleid voor kennismigranten is relatief open en eenvoudig. Maar dit betekent volgens sommige onderzoekers niet direct dat Nederland ook aantrekkelijker wordt voor kennismigranten of dat de omvang van deze groep kan vergroten. De rol van het toelatingsbeleid in de aantrekkingskracht op kennismigranten is beperkt. De werkgever is veelal verantwoordelijk voor het regelen van de verblijfsvergunning. Toelatingsbeleid is daarom volgens sommige onderzoekers voor deze kennismigranten niet zo belangrijk.<sup>81</sup> Kennisinfrastructuur, innovatie en sociaal beleid spelen een belangrijke rol, evenals carrièrekansen en leefomgeving volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.<sup>82</sup> Uit verschillende studies blijkt dat Nederland geliefd is bij internationaal talent.<sup>83</sup> Desondanks blijft het aandeel van hooggekwalficeerde immigranten in de totale beroepsbevolking sterk achter bij het gemiddelde van de OESO-landen, zo concludeert de Boston Consulting Group (BCG).<sup>84</sup> Nederland scoort lager dan het OESO-gemiddelde. The BCG stelt hierom vast dat er sprake is van een paradox: hooggekwalficeerde immigranten vinden Nederland aantrekkelijk en Nederland stelt zich voor hen open, maar ze komen niet. Opgemerkt moet worden dat de conclusie dat Nederland lager scoort dan het OESO-gemiddelde is gebaseerd op cijfers tot 2008 en niet wordt gedragen door een vergelijking van het aantal kennismigranten in de EU tussen 2008 en 2011. Tussen 2008 en 2011 heeft Nederland ruim 22.000 kennismigranten toegelaten. Daarmee staat Nederland na het Verenigd Koninkrijk op de tweede plaats.<sup>85</sup>

### *Beleid richten op het werven en binden van hooggekwalficeerden*

Verscheidene rapporten wijzen op de noodzaak van beleid dat niet alleen is gericht op het aantrekken van meer hooggekwalficeerde arbeidsmigranten, maar er ook op is gericht hen vast te houden. Als met gericht beleid deze groep voor de Nederlandse arbeidsmarkt behouden kan blijven, zou dat volgens SEO een relatief efficiënte manier zijn om het aantal kennismigranten te vergroten.<sup>86</sup> Daarbij kan niet uit het oog worden

81 Berkhout E. e.a., SEO Economisch Onderzoek (2010)

82 WRR (2012) p. 24

83 Boston Consulting Group (2010) p. 21 en 48, en SEO Economisch Onderzoek (2010) en ESRC Centre on Migration, Policy and Society, Highly skilled Immigrant Index (2011).

84 BCG (2012), p 21 p 48

85 Bron: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

86 SEO Economisch Onderzoek (2010)

verloren dat de verwachte toename van emigratie van (Nederlandse) hooggekwalificeerden een factor is die in het nadeel werkt voor Nederland in de *Battle for Brains* met concurrerende landen.<sup>87</sup> Door de emigratie zou per saldo de toegenomen immigratie van hooggekwalificeerde derdelanders teniet kunnen worden gedaan. Het structureel houden van exitgesprekken met emigranten en terugkerende immigranten zou volgens de BCG het inzicht kunnen vergroten in hoe het aanwezige talent beter kan worden behouden.<sup>88</sup>

#### *Werven en binden van kennismigranten door bedrijven en onderzoeksinstituten.*

Naar de mening van enkele experts uit de klankbordgroep<sup>89</sup> spelen bedrijven en universiteiten niet altijd voldoende in op schaarste aan talent. Zo kunnen door universiteiten en onderzoeksinstituten van elders aangetrokken hooggekwalificeerden vaak na een paar jaar weer vertrekken en worden er te weinig inspanningen verricht om hen vast te houden. Ook bedrijven maken steeds meer gebruik van gedurende korte perioden in te zetten specialisten. De experts wijzen op de belangrijke rol die werkgevers en universiteiten spelen bij het aantrekken en vasthouden van hooggekwalificeerde derdelanders. Zij bepalen immers voor een belangrijk deel de publieke en de private vraag op de Nederlandse arbeidsmarkt naar kennismigranten. De inspanningen van bedrijven en universiteiten zullen er dus op gericht moeten zijn om aantrekkelijke en duurzame banen, met goede proposities en carrièremogelijkheden te bieden voor het toptalent van elders, aldus deze experts.

Het is hierbij belangrijk te onderkennen dat de groep kennismigranten niet homogeen is en bestaat uit verschillende groepen. Sommigen kiezen bewust voor Nederland, anderen bij toeval. Sommigen komen voor langere tijd, anderen blijven slechts kort. Voor wetenschappers en studenten speelt de reputatie van onderzoeksinstituten een grote rol, voor anderen vooral arbeidsmarktfactoren. Het beleid dient deze verschillen te onderkennen, en per doelgroep maatwerk te leveren.<sup>90</sup>

Verskillende experts wijzen op het belang van selectie binnen de groep kennismigranten. Om tekorten in bepaalde economische sectoren te ondervangen of juist overschotten tegen te gaan kunnen specifieke doelgroepen worden geweerd of juist aangetrokken.

#### *Werven en binden van buitenlandse studenten*

Volgens de SER trekt Nederland vergeleken met andere welvarende landen weinig buitenlandse studenten aan.<sup>91</sup> Bovendien keert ongeveer driekwart van hen na hun studie terug naar het eigen land. Onder degenen die blijven, zijn er maar weinig afgestudeerd in een richting waaraan op de arbeidsmarkt een tekort is.

87 WODC (2011) pagina 99.

88 Boston Consulting Group (2012), p 32; zie ook het WRR rapport In Betere Banen. De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie Den Haag

89 Zoals vermeld in de Inleiding bestaat de klankbordgroep uit een aantal deskundigen op het gebied van arbeidsmigratie. Deze groep van deskundigen is bij de voorbereiding van dit rapport betrokken.

90 SEO Economisch onderzoek (2010) p. 99

91 <http://www.ser.nl/nl/actueel/persberichten/2010-2019/2013/20130403-nederland-meer-best-doen-buitenlandse-studenten-binden.aspx>

De uitdaging voor Nederland is om in het belang van de Nederlandse economie en het hoger onderwijs in Nederland meer internationaal talent te werven en na hun studie met werk te binden, aldus de SER. De SER bepleit daarbij een beter op de arbeidsmarkt toegesneden werving en binding van vooral die buitenlandse studenten die zijn afgestudeerd in een richting waaraan op de arbeidsmarkt een tekort is. Om dit te bereiken, zullen belanghebbende instanties als bedrijven, onderwijsinstellingen, overheids- en non-profitorganisaties zich gezamenlijk moeten inspannen. Instrumenten zijn: financiële prikkels, een scherp geprofileerd onderwijsaanbod met ruimte voor excellentie, en een *career center* dat afgestudeerden helpt bij het vinden van een baan. Een voorbeeld van beter op de arbeidsmarkt toegesneden beleid is het voornemen van Nederland om actiever buitenlandse studenten in bètatechnische vakken aan te trekken.<sup>92</sup>

#### *Meer aandacht voor excellentie in het onderwijs*

Het Nederlandse onderwijssysteem is ingesteld op een zo hoog mogelijk niveau voor zoveel mogelijk leerlingen/studenten. Volgens de Boston Consulting Group biedt dit onderwijssysteem onvoldoende ruimte voor excellentie. Binnen de bestaande onderwijsinstellingen dient er meer ruimte en aandacht voor excellente studenten gerealiseerd te worden. Voor echt toptalent moet Nederland opleidingen op topniveau aanbieden. Men pleit voor de vorming van een Nederlandse topuniversiteit, een 'Harvard aan de Noordzee'. Door opleidingen op topniveau aan te bieden wordt toptalent aangetrokken dat na de studie dient te worden vastgehouden.<sup>93</sup> De reputatie van veel Nederlandse universiteiten en onderzoeksinstituten is volgens SEO wel goed.<sup>94</sup>

#### *Prestaties kennis-economie matig*

Het kabinet heeft de ambitie uitgesproken om van Nederland een dynamische kennis-economie te maken die tot de top 5 behoort. Maar de prestaties van Nederland als kennis-economie zijn naar de mening van SEO matig en blijven achter bij die van concurrerende landen.<sup>95</sup> De investeringen in Research & Development (R&D) zijn het laagst van alle geselecteerde landen, Nederland kent de minste onderzoekers per 1000 werkenden en in vergelijking met de andere geselecteerde landen scoort Nederland gemiddeld tot matig op kennis- en innovatie-indexen zoals de *Global Innovation Scoreboard* en de *European Innovation Scoreboard*. Als Nederland meer zou investeren in kennis en innovatie zou de concurrentiekracht van Nederland bij het werven van kennismigranten groeien. Immers, een meer kennisintensieve economie spreekt kennismigranten aan.<sup>96</sup>

#### *Vraaggestuurd en aanbodgestuurd immigratiebeleid*

De auteurs van het SER-rapport *In Betere Banen* stellen de vraag aan de orde of in de toekomst de arbeidsmarkttekorten als gevolg van demografische ontwikkelingen voldoende ingevuld kunnen worden door arbeidsmigratie. Zij wijzen op de complicerende factor dat het aantrekken van zowel hoger opgeleide kennismigranten als Europese arbeidsmigranten grotendeels in handen ligt van werkgevers die concrete vacatures

92 *Kamerstukken II*, 2011/12, 32637 nr. 33, bijlage kabinetsreactie op het Masterplan Bèta en Technologie, 16-04-2012, p.9-10

93 BCG (2012) p.32

94 SEO Economisch Onderzoek (2010) p. 93

95 De studie van SEO Economisch Onderzoek is gebaseerd op data uit een selectie van een aantal West-Europese landen, de VS, Canada en Australië)

96 SEO (2010) p. 95

snel willen opvullen. Het arbeidsmigratiebeleid is daarmee voornamelijk overgelaten aan ad-hocbeslissingen van werkgevers, terwijl demografische ontwikkelingen lijken te vragen om een beleid dat op een lange termijn visie is gebaseerd.<sup>97</sup>

Uit het rapport van de Boston Consulting Group komt naar voren dat het beleid zich meer zou moeten richten op het groeiende internationale reservoir aan ongebonden en mobiele kennismigranten zelf en minder op werkgevers.<sup>98</sup> Deze groep kennismigranten kiest veelal eerst de woonplaats en het land van voorkeur en pas daarna de werkgever.

In de evaluatie van de regeling Hoogopgeleiden van 2011 wordt ook gerefereerd aan deze groep. De onderzoekers constateren een 'minder dan gewenste belangstelling voor de regeling Hoogopgeleiden'. Experts zien hiervoor een verklaring in het Twv-vereiste.<sup>99</sup> Met name voor vreemdelingen die in het buitenland gestudeerd hebben en nog geen of weinig binding met Nederland hebben, wordt het Twv-vereiste gezien als een belangrijke barrière om deel te nemen aan de regeling. De vreemdeling moet immers gedurende een onbekende periode in hun onderhoud kunnen voorzien en kan tijdens deze periode enkel onder strikte voorwaarden waar ze zelf geen invloed op hebben, werken. Het financiële risico van het aangaan van een zoekjaar kan voor deze afgestudeerden te groot zijn om de stap naar Nederland te wagen.

Het Twv-vereiste sluit ook de mogelijkheid uit 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. Op grond van deze bezwaren zijn de meeste experts voorstander van het afschaffen van het Twv-vereiste voor deelnemers aan de regeling Hoogopgeleiden. De potentiële risico's van een aanzuigende werking en verdringing op de arbeidsmarkt wordt door hen niet als reëel gezien, nu het gaat om hooggekwalificeerde, ambitieuze vreemdelingen die van topuniversiteiten komen.<sup>100</sup>

Er zijn overigens ook geluiden dat zowel een systeem van vraagsturing als een systeem van aanbodsturing sterke en zwakke punten kent en dat niet duidelijk is gebleken dat het ene systeem leidt tot een grotere concurrentiekracht dan het andere.

### *De noodzaak van branding*

De *branding* van Nederland onder potentiële kennismigranten is een zwak punt, aldus SEO. De score op de *Nation Branding Index*<sup>101</sup> is laag. De reputatie van Nederland in het buitenland als een 'vrij en tolerant' land is onvoldoende. Het prijspeil is in Nederland is relatief hoog en op de indicatoren voor gezondheidszorg scoort Nederland gemiddeld. Bekendheid met Nederland lijkt een rol te spelen in de keuze van kennismigranten om hier naartoe te migreren. Zo'n 60% van alle kennismigranten die in Nederland zijn komen werken zijn er al eens eerder geweest. Volgens onderzoekers van SEO zouden beleidsmakers daarom ook de perceptie van buitenlanders over Nederland (bekend-

97 WRR (2012), p.14

98 BCG (2012) p. 31

99 Zie ook het ontwerpadvies van de SER, Make it in the Netherlands, <http://www.ser.nl/nl/actueel/persberichten/2010-2019/2013/20130419-ser-unaniem-advies-binding-buitenlands-talent.aspx>

100 INDIAC (2011a) p. 26

101 De *Nation Branding Index* (NBI) is een indicator voor de kwaliteit van leven. De NBI brengt de reputatie van verschillende landen consistent in kaart ten aanzien van zachte factoren als infrastructuur, wonen, cultureel aanbod en de reputatie op het gebied van tolerantie.



heid en reputatie) in het achterhoofd moeten houden. De overheid zou meer kunnen doen op het gebied van promoten van Nederland als een aantrekkelijk vestigingsland voor hooggekwalificeerden, aldus de onderzoekers.<sup>102</sup>

#### *Werk en loopbaan: financiële overwegingen*

Kennismigranten in Nederland zijn over hun financiële situatie minder positief dan over andere aspecten van hun leven in Nederland. De belastingdruk (zonder rekening te houden met de 30%-regeling, zie ook paragraaf 2.2) is relatief hoog. In de *'Battle for the Brains'* is dat van belang, want in de afwegingen die een kennismigrant maakt bij de keuze voor een vestigingsland spelen met name financiële overwegingen en carrière-perspectieven een belangrijke rol. Veel kennismigranten overwegen te verhuizen naar de Verenigde Staten of het Verenigd Koninkrijk. Ook Duitsland wordt vaak genoemd als 'concurrent' van Nederland.<sup>103</sup>

#### *Economische conjunctuur*

Ook de factor 'economische crisis' kan van invloed zijn op de komst van kennismigranten. Door de crisis zijn er minder beschikbare hoogwaardige banen en zijn de carrièremogelijkheden voor internationale arbeidsmigranten beperkter. Dit kan van invloed zijn op de toestroom van hoogopgeleide derdelanders naar Nederland.<sup>104</sup>

#### *De huizenmarkt en de topvoorzieningen van de metropool*

Sommige auteurs menen dat de minder beweeglijke en minder brede huizenmarkt voor huurwoningen Nederland, in vergelijking met steden als Brussel, Berlijn en Londen op dit punt minder aantrekkelijk maakt voor internationale kenniswerkers die uitgaan van een tijdelijk verblijf. Het ontbreken van midden- en hogere klasse huurwoningen in veel Nederlandse steden en regio's kan kennismigranten ervan weerhouden daar naartoe te verhuizen aldus deze onderzoekers.

Zij menen dat de Randstad om in aantrekkelijkheid te kunnen concurreren met internationale grootstedelijke gebieden verder moet integreren tot een metropool. De steden binnen de Randstad moeten meer samenwerken om de topvoorzieningen (op gebieden als infrastructuur, wonen, cultureel aanbod, recreatie) te kunnen bieden. Verbetering van het woon- en leefklimaat is nodig om internationaal talent te kunnen aantrekken en vasthouden.<sup>105</sup>

#### *De taal als barrière*

Als vanzelfsprekend hebben Engelstalige landen een bevoordeelde positie boven landen met een klein taalgebied, zoals Nederland. Dit geldt ook voor landen met talen als Frans, Spaans en Portugees. De kosten van migratie naar Nederland vallen hoger uit, omdat investeringen nodig zijn om de taal te leren. Daarom zullen migratiestromen naar landen met een wijdverspreide taal groter zijn en loopt een land als Nederland, ondanks eventuele inspanningen, mogelijk een hoop migranten mis.

Volgens een onderzoek onder kennismigranten in Rotterdam is voor velen de Neder-

102 SEO Economisch Onderzoek (2010)

103 SEO (2010)

104 Kamerstukken II 2012/13, 29 407 nr.153

105 BCG (2012) p. 33

landse taal een belangrijke barrière.<sup>106</sup> Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat kennismigranten in Nederland op de werkvloer en in het dagelijks leven veelal toekunnen met Engels en niet noodzakelijkwijs het Nederlands op hoog niveau hoeven te beheersen.<sup>107</sup>

Het aanleren van de Nederlandse taal kan ook op een andere wijze een barrière zijn voor kennismigranten. Als kennismigranten en hun gezinnen na vijf jaar verblijf besluiten in Nederland te blijven of te naturaliseren, zijn zij verplicht een inburgeringsexamen af te leggen. Deze verplichting kan voor hen een belemmering vormen om zich meer permanent te oriënteren op Nederland.<sup>108</sup>

Onbekendheid onder kennismigranten van 'municipal hospitality policies'

Beleid om internationale kennismigranten in Nederland te faciliteren en te helpen bij hun integratie bestaat veelal alleen op gemeentelijk en privaat niveau. Maar uit onderzoek blijkt dat gemeentelijke initiatieven op dit gebied ('hospitality policy') de doelgroep niet bereiken, omdat ze voor de kennismigranten onbekend blijven. Overheden, bedrijven en anderen zouden meer kunnen doen om de kennismigranten bekend te maken met de geboden faciliteiten.<sup>109</sup>

#### *Coherentie van beleid en maatwerk*

In de adviezen van deskundigen in de klankbordgroep en in de onderzoeksrapporten over kennismigratie loopt als een rode draad de noodzaak van beleidscoherentie in het streven van de overheid om meer kennismigranten aan te trekken. Om succesvol te zijn moet het toelatingsbeleid worden ondersteund door beleid in andere sectoren, zoals cultuur, onderwijs en kennisinfrastructuur en worden afgestemd met sociale partners. Momenteel vindt er over het toelatingsbeleid voor hoogopgeleiden veel overleg plaats met stakeholders. Anderzijds wordt het arbeidsmigratiebeleid voornamelijk overgelaten aan ad-hocbeslissingen van werkgevers, terwijl demografische ontwikkelingen lijken te vragen om een beleid dat op een langetermijnvisie is gebaseerd.<sup>110</sup>

106 Bron: [http://www.rotterdam.nl/burgerschapsbriefing\\_kennismigranten](http://www.rotterdam.nl/burgerschapsbriefing_kennismigranten)

107 SEO (2010) p.13

108 Van Oers & Minderhoud (2012)

109 Van Oers en Minderhoud (2012) en [http://www.rotterdam.nl/burgerschapsbriefing\\_kennismigranten](http://www.rotterdam.nl/burgerschapsbriefing_kennismigranten)

110 WRR (2012)

## 5 CONCLUSIE

In dit rapport worden twee groepen arbeidsmigranten uitgelicht, te weten de hooggekwalificeerde en de gekwalificeerde derdelanders.

Als wordt gesproken over het aantrekkelijk maken van Nederland voor arbeidsmigranten dan gaat vrijwel alle aandacht uit naar de eerste categorie, de hooggekwalificeerde derdelanders. Het beleid voor deze groep kan als uitnodigend worden gekarakteriseerd. Doel van het specifieke uitnodigende beleid voor hoogopgeleiden is het realiseren van een 'kenniseconomie'.

Het beleid draagt in hoofdzaak een vraaggestuurd karakter, hoewel er voorzichtig wordt geëxperimenteerd met aanbodgestuurde maatregelen (zoals de regeling Hoogopgeleiden).

Buiten het uitnodigende beleid voor hooggekwalificeerde derdelanders worden slechts bij uitzondering werknemers van buiten de EU tot de Nederlandse arbeidsmarkt toegelaten. Het kabinet vindt dat eerst alle mogelijkheden moeten zijn benut om het reeds aanwezige arbeidsaanbod in Nederland in te zetten.

Vanaf 1 juni 2013 is het Modern Migratiebeleid van kracht geworden waarin dit selectieve beleid is bekrachtigd.

Dit rapport leert dat de maatregelen die worden getroffen om Nederland aantrekkelijker te maken voor arbeidsmigranten in de eerste plaats immigratiemaatregelen betreffen, die vaak gericht zijn op het versoepelen en vereenvoudigen van de toelatingsregels.

Effecten van de maatregelen die de overheid treft om Nederland aantrekkelijker te maken voor hooggekwalificeerde derdelanders laten zich lastig duiden.

Sommige onderzoekers concluderen dat Nederland geliefd is bij internationaal talent. Andere onderzoekers stellen dat het aandeel van hooggekwalificeerde immigranten in de totale beroepsbevolking sterk achterblijft bij het gemiddelde van de OESO-landen. Zij stellen vast dat sprake is van een paradox: hoogopgeleide immigranten vinden Nederland aantrekkelijk en Nederland stelt zich voor hen open, maar ze komen niet.

Zoals gezegd worden in Nederland vooral immigratiemaatregelen getroffen. De kennismigrantenregeling is daarvan een goed voorbeeld. De cijfers leren dat er vanaf de introductie van de kennismigrantenregeling in 2004 tot aan 2009 een jaarlijks stijgende lijn is van het aantal derdelanders dat wordt toegelaten op grond van deze regeling. In 2009 vond een daling plaats, mogelijk als gevolg van de verslechterde economische situatie in Nederland. De economische crisis ten spijt laten meer recente cijfers (2010 en 2011) wederom een stijgende lijn zien, hoewel het niveau van 2008 nog niet is gehaald. De kennismigrantenregeling is geëvalueerd in 2009. De conclusie was dat 'met de kennismigrantenregeling een groep migranten wordt aangetrokken die de Nederlandse kenniseconomie positief beïnvloedt'.

Ook het totaal aantal verleende verblijfsvergunningen aan wetenschappelijk onderzoekers vertoont over de periode 2008-2011 een stijgende lijn en is bijna verdubbeld.

De regeling Zoekjaar afgestudeerde studenten heeft er over de periode tussen 2008 en 2011 toe bijgedragen dat een substantieel aantal afgestudeerde internationale studenten

ten is behouden voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Ruim 1.100 studenten zijn namelijk doorgestroomd naar een verblijfsvergunning op grond van de kennismigrantenregeling.

De regeling Hoogopgeleiden blijkt minder vaak te worden gebruikt. In 2011 is deze regeling geëvalueerd. Hieruit komt naar voren dat de in 2009 geformuleerde ambitie om in twee jaar 500 hoogopgeleide vreemdelingen onder de regeling toe te laten, niet is gehaald.

Of de Regeling zelfstandigen, waarbij getoetst wordt aan het puntensysteem, een succesvol instrument is voor het aantrekken van (hoog)gekwalificeerde derdelanders is moeilijk te zeggen vanwege het beperkte aantal afgegeven verblijfsvergunningen. Wel is sprake van een stijgende lijn.

Behalve *good practises* zijn er ook lessen te trekken.

De rol van het toelatingsbeleid in de aantrekkingskracht op hooggekwalificeerde derdelanders is beperkt. Andere maatregelen, bijvoorbeeld op het terrein van de kennisinfrastructuur, innovatie en sociaal beleid, zijn nodig om Nederland als vestigingsplaats aantrekkelijk te maken voor de hoogopgeleiden.

In verschillende onderzoeksverslagen en door experts in de klankbordgroep wordt het belang van coherentie van beleid benadrukt: om succesvol te zijn moet het soepele toelatingsbeleid voor hooggekwalificeerden door beleid in andere sectoren worden ondersteund.

Succesvol beleid is niet alleen gericht op het aantrekken van meer hoogopgeleide arbeidsmigranten, maar is er ook op gericht hen vast te houden.

Werkgevers en onderzoeksinstellingen spelen hierbij een sleutelrol. Zij bepalen voor een belangrijk deel de publieke en de private vraag op de Nederlandse arbeidsmarkt naar kennismigranten. Door aantrekkelijke en duurzame banen, met goede propositities en carrièremogelijkheden te bieden, zouden bedrijven en onderzoeksinstellingen naar de mening van sommige experts zich meer moeten inspannen om talent vast te houden. Sommige onderzoekers wijzen op het eenzijdige karakter van het arbeidsmigratiebeleid dat momenteel overwegend wordt bepaald door kortetermijnbeslissingen van werkgevers en onderzoeksinstellingen, terwijl demografische ontwikkelingen lijken te vragen om een beleid dat op een langetermijnvisie is gebaseerd. Het beleid kent bovendien weinig sectorspecifieke regelingen.

Volgens sommige onderzoekers zou Nederland zich meer moeten inspannen om buitenlandse studenten aan te trekken en voor de arbeidsmarkt vast te houden. Bepleit wordt een beter op de arbeidsmarkt toegesneden werving en binding van vooral die buitenlandse studenten die zijn afgestudeerd in een richting waaraan op de arbeidsmarkt een tekort is (bijvoorbeeld in bèta/techniek).

Bekendheid met Nederland lijkt een rol te spelen in de keuze van kennismigranten om hier naartoe te migreren. Maar de reputatie van Nederland onder de doelgroep in derde landen is voor verbetering vatbaar, zo blijkt uit de Nation Branding Index. Tot slot kan de verwelcoming en integratie van de hooggekwalificeerde derdelanders in de Nederlandse samenleving worden verbeterd.

# BIBLIOGRAFIE

Bochhove, M.E. van (2012), *Meervoudig thuis: De transnationale en lokale betrokkenheid van economisch succesvolle migranten*. Rotterdam: Erasmus Universiteit

Boston Consulting Group (2012), *NL 2030 Contouren van een nieuw Nederlands verdienmodel*. Amsterdam: BCG

Chaloff, J. and G. Lemaitre (2009), *Managing highly-skilled labour migration: a comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper 79

EMN (2012), *Asylum and Migration Glossary 2.0*, Brussel: EMN

Groen, S. en T. De Lange (2011), *De Europese 'Blue Card'. Verblijfsvergunning voor hooggeschoolde arbeidsmigranten*.

INDIAC (2005), *Monitor Kennismigrantenregeling*. Rijswijk: INDIAC

INDIAC (2009), *Monitor kennismigrantenregeling 2008. Periodieke weergave van de ontwikkeling van het (uitvoerings)beleid en cijfers inzake kennismigranten*. Rijswijk: INDIAC

INDIAC (2011a), *Evaluatie regeling Hoogopgeleiden. De kenniseconomie versterkt?* Rijswijk: INDIAC

INDIAC (2011b), *Reguliere Migratietrends 2008-2010. De Reguliere migratie van onderdanen van derde landen naar Nederland en de EU in Beeld*. Rijswijk: INDIAC

INDIAC (2010a), *Tijdelijke en Circulaire migratie* Rijswijk: INDIAC

INDIAC- NL EMN NCP (2010b), *Inzet migratie op de Nederlandse arbeidsmarkt*. Rijswijk: INDIAC- NL EMN NCP

INDIAC- NL EMN NCP (2012a), *Beleidsoverzicht 2011. Migratie en Asiel in Nederland*. Rijswijk: INDIAC-NL EMN NCP

INDIAC- NL EMN NCP (2012b), *Visumbeleid als migratiekanaal in Nederland*. Rijswijk: INDIAC- NL EMN NCP

Innovatieplatform (2004), *Grenzeloze Mobiliteit kennismigranten: Hoe krijgen we het talent naar Nederland?* Den Haag: Innovatieplatform

Lowell, L. (2008), *'Highly Skilled Migration'*, in IOM World Migration Report

Maastricht Graduate School of Governance (2012), *Evaluation of the "Blue Birds" Circular Migration Pilot in The Netherlands*, Maastricht

Oers, R. van en P. Minderhout (2012), *The Dutch position in the 'battle for brains.'* An overview of Dutch policy and legislation on highly skilled labour Migration. Nijmegen: Radboud Universiteit

Panteia/Universiteit Maastricht (2012), *Migratie en Ontwikkeling, Beleidsevaluatie van het Nederlandse Migratie- en Ontwikkelingsbeleid sinds 2008* Zoetermeer:Panteia

SEO Economisch Onderzoek (2010), *Wat beweegt Kennismigranten Een analyse van de concurrentiekracht van NL bij het aantrekken van kennismigranten* Amsterdam: SEO

WODC (2012), *De Nederlandse Migratiekaart. Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen*. Den Haag: WODC

WRR (2012), *In Betere Banen. De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie*. Den Haag: WRR





Immigratie- en Naturalisatiedienst  
*Ministerie van Veiligheid en Justitie*



Het EMN is opgezet bij Raads-  
beschikking 2008/381/EG van 14 mei  
2008 en wordt financieel onder-  
steund door de Europese Commissie.

Het Europees Migratienetwerk (EMN) is door de Raad van de Europese Unie opgericht. Het EMN verzamelt actuele, objectieve, betrouwbare en waar mogelijk vergelijkbare informatie over migratie en asiel. Het EMN publiceert rapporten over uiteenlopende onderwerpen op het gebied van asiel en migratie. De oprichting van het EMN past in het streven van de EU om te komen tot een effectief asiel- en migratiebeleid in de EU.

[www.emnetherlands.nl](http://www.emnetherlands.nl)