

# What's in a frame?

*Een analyse van het Nederlandse kennismigratiebeleid*

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Opleiding Sociologie  
Rotterdam, juni 2008



Esther van Schie

Studentnummer 292549

Begeleider Prof.dr. G.B.M. Engbersen

Tweede lezer Prof.dr. J.P.L. Burgers

## **Woord vooraf**

Deze scriptie vormt de afronding van de Master Grootstedelijke Vraagstukken en Beleid binnen de opleiding Sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. De studie biedt een analyse van het kennismigratiebeleid van de Nederlandse overheid. Voor het onderzoek is naast een literatuurstudie gebruik gemaakt van interviews met verschillende deskundigen op het gebied van kennismigratie en een enquête onder meer dan 200 internationale wetenschappers. In de eerste plaats heeft hun bereidwilligheid om mee te werken dit onderzoek grotendeels mogelijk gemaakt.

Tijdens het schrijven van de scriptie heb ik van verschillende mensen steun mogen ontvangen. Speciale dank gaat uit naar Godfried Engbersen voor zijn inzichten en begeleiding. Hij gaf mij tijdens de verschillende fasen van het onderzoek keer op keer een heldere blik op de zaken. Voor zijn advies op de conceptversie van dit schrijven wil ik daarnaast Jack Burgers bedanken.

Bovendien gaat mijn dank uit naar de collega's van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, waar ik in het kader van deze scriptie een stage heb verricht. In het bijzonder dank ik Hans van Miert, die mij de mogelijkheid heeft geboden om een aantal maanden deze organisatie van dichtbij te leren kennen. Van mijn begeleidster Maggy Belserang heb ik veel kunnen leren bij de ACVZ, en ook daarna is zij mij van hulp geweest met haar deskundige blik op mijn scriptie.

Ten slotte ben ik dankbaar voor de steun die ik vanuit mijn nabije omgeving heb ontvangen, in het bijzonder van mijn ouders, vriendje, huisgenootjes en uiteraard de leden van de stamtafel op de universiteit!

Esther van Schie

Rotterdam, juni 2008

## Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b> .....	<b>4</b>
1.1 Inleiding .....	4
1.2 Nederland en migratie: een beknopte geschiedenis .....	5
1.3 Probleemstelling .....	7
1.4 Leeswijzer .....	9
<b>Hoofdstuk 2 Theorie en concepten</b> .....	<b>10</b>
2.1 Inleiding .....	10
2.2 De frametheorie .....	10
2.3 Beleidsimplementatie .....	13
2.4 Onderlinge verhouding van beide theorieën .....	14
2.5 The battle for brains .....	15
2.6 De rol van de theorie .....	16
<b>Hoofdstuk 3 Methodologische verantwoording</b> .....	<b>18</b>
3.1 Centrale vraagstelling en onderzoeksvragen .....	18
3.2 Beschrijvende onderzoeksvragen .....	19
3.3 Exploratieve onderzoeksvragen .....	20
<b>Hoofdstuk 4 Het huidige kennismigratiebeleid</b> .....	<b>24</b>
4.1 Inleiding .....	24
4.2 Beleid in vergelijkbare landen .....	26
4.3 Het Nederlandse kennismigratiebeleid .....	29
4.4 Het huidige beleid .....	30
4.5 Doelstellingen .....	32
4.6 Evaluatie Monitor Kennismigranten .....	32
4.7 Samenvatting en conclusies .....	33
<b>Hoofdstuk 5 Evaluatie deskundigen</b> .....	<b>36</b>
5.1 Inleiding .....	36
5.2 Evaluatie .....	36
5.3 Samenvatting en conclusies .....	41
<b>Hoofdstuk 6 De promovendi aan het woord</b> .....	<b>46</b>
6.1 Inleiding .....	46
6.2 De promovendus: een profiel .....	46
6.3 Ervaringen van de promovendi .....	49
6.3.1 Motivatie keuze voor Nederland .....	49
6.3.2 Regelgeving en procedures .....	52
6.3.3 Duur procedures voor toelating en verblijf .....	58
6.3.4 Kosten .....	60
6.3.5 Verlenging en afloop vergunning .....	62
6.3.6 Aanpassing in Nederland .....	65
6.3.7 Het klimaat in Nederland .....	68
6.3.8 Toekomst .....	72
6.3.9 The battle for brains .....	75
6.3.10 Taal .....	76
6.3.11 Algemene aanbevelingen .....	77
6.4 Verschil tussen voor en na regeling .....	79
6.5 Samenvatting en conclusies .....	80
<b>Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>86</b>
7.1 Inleiding .....	86
7.2 Conclusies .....	86
7.3 Aanbevelingen .....	90
7.4 De werking van het beleid: een verklaring .....	92
<b>Literatuur</b> .....	<b>95</b>

### 1.1 Inleiding

De ontwikkeling van de Nederlandse kenniseconomie staat de laatste jaren met steeds grotere regelmaat centraal op de maatschappelijke en politieke agenda. Recentelijk zijn er verschillende studies verschenen waarin de behoefte aan hoogopgeleide talenten op de arbeidsmarkt onder de aandacht wordt gebracht (zie o.a. Research voor Beleid, 2006; SEO, 2006). Zo ook het beleidsadvies 'Profijt van Studiemigratiebeleid', een rapport over de arbeidsmarktpositie van buitenlandse afgestudeerden dat de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken in 2007 uitbracht. In het advies wordt beschreven dat men in de nabije toekomst een groot tekort aan hoogopgeleiden verwacht en dat dit deficit wordt beschouwd als een bedreiging van een verdere ontwikkeling van de kenniseconomie (ACVZ 2007, p. 15). Wetenschappelijke onderzoekers, in het bijzonder promovendi en postdocs, zijn van groot belang voor het onderhouden van een gezonde kenniseconomie. Zij zijn belangrijk voor de absorptie en benutting van kennis en de vernieuwing van onderzoek. Een gezond wetenschappelijk klimaat is dan ook afhankelijk van een aanwas van talentvolle jonge onderzoekers (zie NRC, 2006).

Het wereldwijde gebrek aan hoogopgeleiden heeft volgens velen geleid tot een 'battle for the brains' tussen de westerse landen. Michael Peter Smith heeft in deze strijd de nationale staat gekenmerkt als de *competition state*, een concept dat in Hoofdstuk 4 aan bod zal komen. Op deze plaats volstaat het om te zeggen dat Smith in een wereld onderhevig aan globalisering een nieuwe functie voor de staat voorziet, waarin het haar taak is een aantrekkelijk milieu te scheppen voor bedrijven en instellingen, om zo de positionering op de internationale markt te versterken (zie Smith, 2006).

Een belangrijk element in het economische en politieke beleid van deze competitiestaat is het aantrekken van hoogopgeleide migranten. Op internationaal niveau voeren landen een concurrentiestrijd om de best opgeleiden aan zich te binden. Zo neemt in 2000 ook de Europese Raad te Lissabon zich voor de Europese Unie binnen tien jaar te doen uitgroeien tot '*de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld (...) die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang*' (Europese Raad van Lissabon, online).

De Nederlandse regering ziet tevens de noodzaak in van een internationalisering van het onderwijs en de wetenschap en omarmt de Europese ambities ten aanzien van de kennissamenleving (zie Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005). Een

belangrijke aanpassing van het beleid ten aanzien van hoogopgeleide migranten wordt gedaan in 2004 met het ontstaan van de regeling kennismigranten. Deze regeling betreft een wijziging van het Besluit uitvoering Wet Arbeid Vreemdelingen in verband met de toelating van kennismigranten tot Nederland (zie Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2004). Met de kennismigrantenregeling beoogt de Nederlandse overheid de toegang van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten uit derde landen aanzienlijk te stroomlijnen en te vereenvoudigen.

### *1.2 Nederland en migratie: een beknopte geschiedenis*

Door de toenemende globalisering ontstaan er meer en meer mogelijkheden voor migratie, waardoor nationale overheden hun toelatingsbeleid door de tijd heen regelmatig moeten aanpassen. Afhankelijk van de economische en sociale omstandigheden beogen regeringen met het wijzigen van hun beleid de migratie van bepaalde groepen af te remmen of juist te stimuleren. In het geval van de invoering van de regeling kennismigranten richt de Nederlandse overheid zich op het aantrekken van een specifieke groep van hoogopgeleide migranten.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van migranten heeft in de afgelopen decennia verschillende vormen gekend, waarbij in de naoorlogse periode drie fasen te onderscheiden zijn (zie Engbersen et al., 2007). Binnen elke fase wordt migratie verschillend gewaardeerd en wordt anders gedacht over in welke mate en op welke wijze migranten zich dienen aan te passen aan de samenleving.

Na de Tweede Wereldoorlog is Nederland in eerste instantie een emigratieland. Gestimuleerd door de overheid vertrekken vele Nederlandse gezinnen naar met name Canada, Australië en Nieuw-Zeeland. Pas vanaf de jaren '60 wordt immigratie door de Nederlandse regering actief bevorderd; grote groepen gastarbeiders worden aangetrokken om te werken in de florerende mijn- en scheepsbouw en metaal- en textielindustrie. De ruime toegankelijkheid van Nederland is verbonden met een grote behoefte aan laaggeschoolde arbeiders - voornamelijk afkomstig uit het Middellandse-Zeegebied - ten behoeve van de groeiende economie. Zij worden met een tijdelijk oogmerk geworven, en dit heeft diengevolg invloed op de wijze waarop de overheid hen behandelt bij hun toelating en verblijf. In de jaren '80, de eerste fase van het migratiebeleid, ligt de nadruk op het *culturele* aspect van integratie, met behoud van de eigen cultuur. Onderwijs, cursussen en ontspanning worden in de eigen taal en binnen de etnische gemeenschap aangeboden. Als echter blijkt dat de migranten hun gezinnen overbrengen en besluiten te blijven, ontstaat al snel kritiek op het beleid, dat bovendien segregatie en isolatie in de hand blijkt te werken. In een tweede fase,

vanaf de jaren '90, staat het integratiebeleid in het teken van een *functioneel* perspectief. Actieve en gelijkwaardige deelname aan de maatschappij en de arbeidsmarkt staan centraal. In deze periode worden ook de eerste stappen gezet in de richting van een restrictief migratiebeleid. Rond de eeuwwisseling is er ten slotte wederom een omslag in het beleid waar te nemen. Daarmee bereikt het migratiebeleid van de Nederlandse staat een derde stadium. Actieve deelname aan de maatschappij is nog steeds van belang, maar meer en meer staan ook de plichten en eigen verantwoordelijkheid van de migrant centraal. Een *morele* dimensie van integratie, met de nadruk op aanpassing en zelfs assimilatie aan de Nederlandse maatschappij wint terrein. Deze houding is ook in het toelatingsbeleid te bemerken, dat vanaf deze periode steeds meer een beperkend karakter krijgt. Een reeks van nieuwe wetten en regels wordt ingevoerd, waarbij het voor buitenlanders steeds moeilijker wordt om te migreren naar Nederland. Een fase van *restrictief* migratiebeleid is aangebroken (zie Engbersen et al., 2007).

De periode van de gastarbeid in de jaren '60 en '70, de golven van gezinshereniging en -vorming die daarop volgden en de problemen met de integratie van migrantengroepen hebben een stempel gedrukt op het huidige beleid. Het migratie- en integratiebeleid kan dan ook niet los worden gezien van de herinneringen aan deze negatieve ervaringen met immigratie. Het is onlosmakelijk verbonden met de problemen die de Nederlandse samenleving in het verleden heeft ondervonden door onvoldoende gereguleerde vormen van migratie. In de notitie die het Ministerie van Justitie in 2006 uitbracht onder de titel 'Naar een modern migratiebeleid' is dit trauma nog duidelijk te bemerken:

*De arbeidsmigratie van de jaren 1960-1973 en de migratiegolven die daarop zijn gevolgd hebben het land veertig jaar na dato, zowel sociaal-economisch als sociaal-cultureel, voor grote integratieproblemen gesteld. Een herhaling daarvan moet koste wat het kost worden voorkomen (Ministerie van Justitie 2006, p. 10).*

Deze passage is afkomstig uit een kabinetsnotitie, waarin de herziening van de reguliere toelating van vreemdelingen in Nederland centraal staat. De regering geeft aan het restrictieve toelatingsbeleid te willen combineren met meer selectiviteit. Zij wordt zich dus meer bewust van de gevolgen van het restrictieve pad dat de laatste jaren gevolgd is. Indien consequent toegepast, is het beleid namelijk niet alleen restrictief ten opzichte van ongewenste migratie, maar ook ten aanzien van gewenste migratie. In deze studie zal ik beargumenteren dat de ontwikkeling van de regeling kennismigranten tekenend is voor de paradigmawisseling waarin het Nederlandse migratiebeleid zich momenteel bevindt. Het

beleid van de Nederlandse overheid staat aan de vooravond van een volgende fase, het *selectieve* migratiebeleid.

In de notitie zijn echter twee gezichten van het Nederlandse migratiebeleid te herkennen. Er wordt gesteld dat de toelating van migranten een bijdrage kan leveren aan het oplossen van knelpunten op de arbeidsmarkt, maar op langere termijn ook risico's met zich kan brengen (zie Ministerie van Justitie, 2006). Enerzijds ziet men in dat er in de context van de maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland een verandering naar een meer uitnodigend beleid - voor een specifieke groep van hoogopgeleiden - plaats zal moeten vinden. Anderzijds heeft men de negatieve ervaringen met de vestiging van grote aantallen arbeidsmigranten en volgmigratie van gezinsleden nog vers in het geheugen.

### *1.3 Probleemstelling*

Zoals in de inleidende paragraaf beschreven werd, is de komst van hoogopgeleide werknemers uit het buitenland hard nodig om de kennisvoorraad in Nederland te vergroten. Tevens is het versterken van de kenniseconomie een voorwaarde om te voldoen aan de ambities die de Europese Unie zich in 2000 gesteld heeft. Het streven om meer kennismigranten aan te trekken maakt het derhalve noodzakelijk om een positief immigratiebeleid te gaan voeren. Met het besef dat een soepele toelating van hoogopgeleide migranten heilzaam kan zijn voor de uitbouw van de kenniseconomie, ontstaat dan ook langzaam een verschuiving van een restrictief naar een meer uitnodigend of selectief migratiebeleid. De kennismigrantenregeling is tekenend voor deze verschuiving, en vormt daarmee het vertrekpunt van dit onderzoek.

Ondanks de veranderingen in het beleid en de goede voornemens van de overheid blijken er echter nog steeds knelpunten te bestaan bij een soepele toelating van kennismigranten. De invoering van nieuwe wet- en regelgeving toont de ambitie van de Nederlandse overheid om het migratiebeleid meer selectief vorm te geven. Echter, in de praktijk blijkt de uitvoering van het beleid nog niet optimaal te werken. Het doel van deze studie is te analyseren hoe de implementatie van de regeling kennismigranten momenteel verloopt, en de eventuele knelpunten die in de wetgeving en uitvoering bestaan te verklaren. Daarbij is de volgende probleemstelling geformuleerd:

***Hoe werkt de invoering van het kennismigratiebeleid uit in de praktijk en in hoeverre worden de beoogde resultaten van de regeling geremd door het meer restrictieve beleid uit het verleden?***

Om deze vraagstelling te beantwoorden zal het onderzoek in de eerste plaats een beschrijving geven van het huidige beleid ten aanzien van kennismigratie. Door middel van een literatuurstudie worden het ontstaan van het kennismigratiebeleid en de huidige constructie van de regeling geanalyseerd. Vervolgens wordt middels interviews met deskundigen onderzocht hoe de regeling momenteel door betrokken partijen ervaren wordt. Ten slotte komen de kennismigranten zelf aan het woord. Op basis van een enquête onder ruim 200 respondenten wordt geëvalueerd hoe de regeling door de doelgroep wordt beoordeeld. Vanuit een beleidsadviserend doel zullen de belemmeringen die thans gelden met betrekking tot de toelating van kennismigranten onderzocht worden. In hoeverre zijn de regelingen momenteel effectief en efficiënt? Kan men in Nederland eenvoudig als kenniswerker aan de slag of wordt er veel hinder ondervonden van een restrictieve regelgeving? De regeling kennismigranten kan in de huidige vorm in principe weinig soepeler voor buitenlandse wetenschappelijke onderzoekers; de enige voorwaarde die aan kennismigranten gesteld wordt, te weten het salarisvereiste, geldt voor hen namelijk niet. Dus als er knelpunten blijken te bestaan, hoe kan verklaard worden dat de intentie om het beleid selectiever vorm te geven in de praktijk (nog) niet naar wens verloopt?

Daarnaast wordt een beknopte vergelijking gemaakt met het beleid dat in een aantal andere Europese landen en de klassieke migratielanden wordt gevoerd. Bewerkstelligt het huidige beleid een gunstige internationale concurrentiepositie, of kunnen wij nog wat leren van onze buurlanden en de landen die van oorsprong een klassieke migratieachtergrond hebben?

Bovendien wordt getracht een theoretische verklaring te geven voor de huidige uitkomsten van het kennismigratiebeleid, waarbij gebruik gemaakt wordt van twee theorieën. Ten eerste wordt de frametheorie van de auteurs Schön en Rein aangehaald. Zij benoemen een frame als een kader van waaruit men denkt, zonder dat men zich hier zelf van bewust is (zie Rein en Schön, 1993). Actoren construeren hun beleidsproblemen door frames, waarin feiten, waarden, theorieën en belangen geïntegreerd zijn. Doordat personen verschillende normen en opvattingen hanteren, creëren hun frames dus verschillende sociale waarheden. Deze definitie vindt aansluiting bij het begrip paradigma, een geheel van ideeën over beleid en beleidsproblemen dat in een sector kan bestaan. Op basis van de frametheorie kan verklaard worden hoe het migratiebeleid in Nederland decennia lang gestoeld is op een restrictief frame of paradigma. De samenleving heeft in het verleden veel problemen ondervonden met migranten en dit beïnvloedt thans nog de wijze waarop men migratie beschouwt. Nu is in het licht van de kenniseconomie een behoefte ontstaan aan hoogopgeleide migranten, waardoor de centrale overheid de regelgeving en procedures voor toelating en verblijf van deze groep probeert te versoepelen. Zou in dit geval het



onderliggende migratierame in strijd zijn met de ambitie van de Nederlandse overheid het beleid een selectief karakter te geven?

Daarnaast zal een tweede theorie gebruikt worden die gekoppeld is aan de theorie van Schön en Rein. De theorie is ontwikkeld door de auteurs Pressman en Wildavsky en zij hebben deze de 'complexity of joint action' theorie genoemd. Met deze term doelen zij op het feit dat er per afzonderlijk project verschillende beslissingsmomenten kunnen worden onderscheiden die de voortgang van het proces kunnen belemmeren. Ook kunnen deze verschillende momenten leiden tot beslissingen die niet met elkaar stroken. Zij stellen dat beleidsimplementatie een proces is dat zich in de loop der tijd ontwikkelt, en als een meer *evolutionair* dan *revolutionair* proces gezien moet worden (zie Pressman en Wildavsky, 1973). Deze theorie zou kunnen verklaren waarom het migratiebeleid dat op het centrale niveau vormgegeven wordt, in de implementatie - door de betrokkenheid van vele actoren - niet in de gewenste uitkomsten resulteert.

#### *1.4 Leeswijzer*

Na deze Inleiding zullen in Hoofdstuk 2 de theoretische onderbouwing en de gehanteerde concepten behandeld worden. In de eerste plaats wordt de frametheorie van Schön en Rein besproken. Daarna wordt de 'complexity of joint action' theorie van Pressman en Wildavsky uiteengezet, gevolgd door een korte beschouwing van de 'battle for brains'. In Hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de methodologische verantwoording van het onderzoek, met een beschrijving van de onderzoeksvragen en de representativiteit van de empirische gegevens. Hoofdstuk 4 is de eerste van een reeks hoofdstukken over de bevindingen van het onderzoek, waarin de literatuurstudie naar de ontwikkeling en de huidige constructie van de regeling kennismigranten uiteengezet wordt. In Hoofdstuk 5 worden de meningen van verschillende geraadpleegde deskundigen behandeld. Hoe heeft de regeling voordelen gebracht voor de groep van kennismigranten en op welke punten kan de regeling eventueel nog verbeterd worden? Vervolgens komt in Hoofdstuk 6 de doelgroep zelf aan het woord. Per thema zullen de resultaten van de internetenquête onder internationale promovendi besproken worden. Hoe ervaren zij hun komst naar en verblijf in Nederland? Voelen zij zich hier aangepast en welkom? En welke knelpunten komen zij tegen in de uitvoering van de regeling kennismigranten en de communicatie met de overheid? In Hoofdstuk 7 zullen ter afsluiting van de studie de conclusies en aanbevelingen uiteengezet worden.

### 2.1 Inleiding

Om een duidelijk beeld te vormen van het theoretische kader waarbinnen dit onderzoek plaatsheeft, zullen de twee theorieën die de basis vormen voor de studie in onderstaande paragrafen uitvoerig besproken worden. In de eerste plaats zal de frametheorie zoals geformuleerd door Rein en Schön behandeld worden, waarin voorop staat dat onderliggende frames invloed uitoefenen op de wijze waarop problemen waargenomen worden en beleid vormgegeven wordt. Daarnaast behandelt de ‘complexity of joint action’ theorie van Pressman en Wildavsky hoe de implementatie van beleid kan afwijken van vooraf gevormde ideeën over de uitvoering en de beleidsdoelstellingen. Ten slotte zal kort ingegaan worden op de theorie van Michael Peter Smith. Hij stelt dat nationale overheden goede voorwaarden moeten creëren als zij mee willen dingen naar internationaal talent. Hij beschrijft het verschijnsel waarin staten deze competitie aangaan en elkaar proberen af te troeven in de strijd om internationale hoopopgeleide talenten.

### 2.2 De frametheorie

In zijn boek ‘Essence of decision’ bespreekt de auteur Graham Allison drie modellen van bestuurlijke actie, waarmee hij simuleert hoe de besluitvorming tijdens de Cuba crisis is verlopen. Eén van zijn modellen is gebaseerd op het uitgangspunt “*where you stand depends on where you sit*” (Allison 1971, p. 176). Hiermee beargumenteert hij dat de standpunten die een actor inneemt afhankelijk zijn van de organisatie waartoe hij behoort en de positie die hij daarin bekleedt. Een variatie op deze uitspraak is geformuleerd door Fischer, die stelt dat “*where you stand can influence what you see*” (Fischer 1998, p. 131). Zijn stelling steunt op de gedachte dat wanneer men vanuit verschillende kaders denkt, men feiten diengevolg op verschillende wijzen interpreteert. Beide auteurs behoren met bovenstaand gedachtegoed tot de school van de postpositivisten. Deze stroming staat tegenover het positivisme, dat uitgaat van de objectieve kenbaarheid van de werkelijkheid, waarbij de wetenschap leidt tot ware en bewezen kennis. Het postpositivisme daarentegen erkent dat de werkelijkheid wel onafhankelijk van de waarnemer bestaat, maar dat er geen kennis los van menselijke waardering bestaat en we derhalve slechts subjectief kunnen waarnemen (zie Fischer 2003). Deze postpositivistische insteek wordt gedeeld door de auteurs Rein en Schön. Zij benoemen het kader van waaruit men denkt in hun theorie als een *frame*, en leggen deze term uit als ‘*een veelomvattend perspectief van waaruit een probleem begrepen wordt en van waaruit men actie op problemen onderneemt*’ (Rein en

Schön 1993, p. 11, vertaling EvS). Een frame is dus een kader van waaruit men denkt, zonder dat men zich hier zelf van bewust is.

De term framing is reeds door verscheidene wetenschappers gebruikt en op verschillende manieren geïnterpreteerd (zie Rein en Schön 1993). Schön en Rein benadrukken dat hun opvatting van het begrip veel gelijkenissen vertoont met voorgaande definities, maar dat ze de term meer als een basisbegrip willen aanduiden. In hun werk leggen de auteurs uit dat zij framing definiëren als *“a way of selecting, organizing, interpreting, and making sense of a complex reality to provide guideposts for knowing, analyzing, persuading, and acting”* (Ibid, p.146). Volgens hen is een frame een mentale constructie, die gebaseerd is op gedeelde subjectieve oordelen, welke constant bevestigd wordt door ervaringen van de actor (zie Rein en Schön, 1993). Deze definitie vindt aansluiting bij het begrip beleidsparadigma, door Hall gedefinieerd als *“een relatief consistent geheel van ideeën over beleid en beleidsproblemen dat in een beleidssector kan bestaan en dat vooral de waarden, normen en basisideeën betreft”* (Hall 1993, p. 279). In dit onderzoek zal ik de begrippen frame en paradigma dan ook naast elkaar en uitwisselbaar gebruiken.

Rein en Schön beargumenteren dat onderliggende frames beleidscontroverses kunnen veroorzaken. Een beleidscontroverse is in tegenstelling tot een beleidsconflict van langdurige aard en zeer moeilijk op te lossen. Een beleidsconflict is een meningsverschil over het beleid, een beleidscontroverse is een fundamenteel verschil van mening, gestoeld op uiteenlopende normatieve opvattingen en wereldbeelden. Deze controverses verklaren Rein en Schön door te stellen dat zij berusten op conflicterende frames. Het verloop van deze controverses kan volgens hen niet alleen begrepen worden in termen van het scheiden van waarden of feiten, omdat betrokken actoren *“een beleidsprobleem interpreteren door hun eigen frames, waarin feiten, waarden, theorieën en belangen geïntegreerd zijn”* (Rein en Schön 1993, p. 145, vertaling EvS). Doordat personen verschillende normen en opvattingen hanteren creëren hun frames verschillende sociale waarheden. Framing is dus problematisch omdat het leidt tot verschillende visies en uiteenlopende sociale werkelijkheden. Belangengroepen, politieke partijen en beleidsmakers en -uitvoerders hanteren allen verschillende frames, waardoor zij situaties op verschillende manieren zien, anders interpreteren en andere ideeën hebben over wat gedaan moet worden, hoe en door wie.

Het framen van een beleidsprobleem vindt altijd plaats in een bestaande context (Ibid, p. 154). Beleidsproblemen komen op in verband met regeringsprogramma's, die deel uitmaken van een bredere politieke en economische setting, die op zichzelf weer gebaseerd is op een

geschiedenis. De interacties tussen de groepen die op een bepaald moment de macht delen vormen uiteindelijk het geldende discours. Rein en Schön benoemen het *policy discourse* ofwel beleidsdiscours als “*interacties van individuen, belangengroepen, sociale bewegingen en instituties waardoor maatschappelijke problemen worden omgezet in beleidsproblemen, agenda’s worden vastgesteld, beslissingen worden genomen en acties worden ondernomen*” (Ibid, p. 145, vertaling EvS). Wanneer kenmerken van een bestaande context echter wijzigen, zal men merken dat herhaling van een voorheen succesvolle formule niet meer werkt. Het beleid wordt dan gewijzigd, ‘reframed’, en het beleidsterrein hernoemd, ofwel ‘renamed’. Een frame shift beschrijft hoe de probleemsturende frames van sociaal beleid over de tijd veranderen (Ibid, p. 150).

De wijziging van een frame kan volgens Rein en Schön plaatsvinden door een veranderende context op vier niveaus (Ibid, p. 154). Een context kan op de eerste plaats veranderen op het interne of individuele niveau. Een organisatie verandert door de tijd heen, en een nieuwe situatie, roulerende werknemers of een andere doelgroep geven mogelijkheden tot koerswijziging. Een organisatie past zich aan aan nieuwe omstandigheden en nieuwe werkwijzen kunnen derhalve de eerste aanzet geven tot een frameverandering. Ten tweede kan de nabije context een frameverandering in werking zetten. Hiermee duiden Rein en Schön de omgeving aan waarbinnen het beleid uitgevoerd wordt. Beleidsprogramma’s functioneren te allen tijde in samenspel met ander beleid, en reframing kan plaatsvinden als deze context wijzigt. Ten derde staan op macro niveau veranderingen in de richting van beleid door instituties, politieke partijen of economische fluctuaties centraal. Deze context stelt niet direct de condities voor beleidsverandering, maar kan leiden tot symbolische ‘reframing’. De politieke retoriek kan een omslag suggereren, maar ondertussen wordt het beleid in de praktijk op dezelfde voet uitgevoerd. Een laatste beleidswijziging kan volgens Rein en Schön veroorzaakt worden door ‘global shifts’ in de context. Zij bedoelen hier de veranderingen in de breedste zin van de publieke context, een ingang van een nieuw historisch tijdperk. Deze global shifts kunnen uiteraard ook opgevat worden als wijzigingen op mondiaal niveau. Een trend op wereldniveau kan een omslag veroorzaken in de nationale of lokale beleidsvorming.

De bovenstaande uiteenzetting over de verandering van frame zal deels de theoretische basis vormen voor mijn these. In de komende hoofdstukken zal deze theorie gebruikt worden om een verklaring te geven voor de implementatie en resultaten van de regeling kennismigranten. In hoeverre is de ontwikkeling van dit selectieve beleid tekenend voor een frameverandering binnen het Nederlandse migratiebeleid?

Volgens Rein en Schön wordt de interpretatie van bepaalde beleidsproblemen altijd ondernomen door een groep van individuen of formele en informele organisaties (Ibid, p. 158) Zij werken als sponsors van het geldende frame. Hoe meer vanzelfsprekend de frames die hun denken vormen werken, des te minder zullen zij zich bewust zijn van hoe de frames hun ideeën over de beleidsproblemen beïnvloeden. Een geldend frame is onder andere te herkennen aan het gebruik van bepaalde symbolen, communicatieve metaforen en vereenvoudigde assumpties. Zo kan het jargon en de keuze voor bepaalde woorden die in beleidsrapporten gebruikt worden tekenend zijn voor het frame waarin men denkt.

### 2.3 Beleidsimplementatie

Een tweede theorie die in deze studie gebruikt wordt heeft betrekking op de implementatie van beleid. In de bovenstaande paragraaf is beschreven hoe de theorie van Rein en Schön een verandering van beleidsparadigma kan verklaren. Het onderliggende frame waar betrokken actoren hun beslissingen – vaak zonder zich er zelf bewust van te zijn – op baseren, kan in de tijd wijzigen en hierdoor een verandering van koers betekenen. Als door een verandering van frame het beleid gewijzigd wordt, is het vervolgens uiteraard wel van belang dat dit in de praktijk daadwerkelijk effect heeft. Tijdens mijn studies sociologie en bestuurskunde heb ik ervaren dat de beide richtingen veel raakvlakken hebben en dat zij elkaar regelmatig kunnen complementeren. Voor deze studie heb ik daarom gekozen om ook een klein uitstapje naar de bestuurskundige theorie te maken. Het fenomeen ‘doorwerking’ van beleid is reeds uitgebreid beschreven en verkend, maar er bestaat geen eenduidige definitie van het begrip of de factoren van invloed (zie Bekkers et al., 2004). Voor deze studie is besloten gebruik te maken van de theorie van de auteurs Pressman en Wildavsky. In hun boek *Implementation* uit 1973 beschrijven zij hun theorie over de uitvoering van beleid. Uit de ondertitel van het boek blijkt al hun kritische blik op de werkelijke implementatie van gevormd beleid: *'How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes!'* Aanleiding voor de studie van Pressman en Wildavsky was een project van de Amerikaanse federale overheid waarin getracht werd door middel van overheidsinvesteringen en loonsubsidies sociale achterstanden in Oakland, Californië weg te werken. Een budget van twintig miljoen dollar en een grote betrokkenheid en inspanning van de betrokken partijen bleken echter niet te kunnen waarborgen dat gewenste resultaten behaald werden. De auteurs verklaren in hun boek wat er precies verkeerd ging waardoor dit veelbelovende beleidsprogramma zulke matige resultaten kon boeken.

In de Oakland studie hebben Pressman en Wildavsky een aantal conclusies geformuleerd over beleidsimplementatie in het algemeen. Zij stellen dat een project complexer en moeilijker realiseerbaar wordt naar mate er meer beslissingen gemaakt moeten worden, bovendien door verschillende actoren. Bij ieder besluit dat gemaakt wordt, verkleinen de kansen om een project op tijd af te ronden. Hoe eenvoudiger het proces, en hoe minder ingewikkeld de beslissingen, des te efficiënter dus de beleidsimplementatie. Deze theorie noemen zij de 'complexity of joint action'. Daarmee doelen zij op het feit dat er per afzonderlijk project tientallen beslissingsmomenten kunnen worden onderscheiden die niet alleen de voortgang van het proces belemmeren, maar ook in veel gevallen tot beslissingen leiden die niet met elkaar stroken als gevolg van de diversiteit van de betrokkenen en hun belangen (zie Pressman en Wildavsky, 1973).

Beleidsmakers moeten daarom een manier vinden om omslachtige beslissingen in het proces te verminderen. Implementatie is een proces dat zich in de loop der tijd ontwikkelt, en actoren maken beslissingen voor, tijdens en na de vorming van beleid. Pressman en Wildavsky beargumenteren dan ook dat beleidsimplementatie als een meer evolutionair dan revolutionair proces gezien moet worden.

#### *2.4 Onderlinge verhouding van beide theorieën*

In dit onderzoek wordt de bovenstaande theorie van Pressman en Wildavsky verbonden aan de theorie van Schön en Rein. Laatstgenoemden stellen in hun werk dat het moeilijk is een werkelijke frameverandering van een potentiële frameverandering te onderscheiden. De introductie van nieuwe wetgeving kan een mogelijkheid tot het reframen van nationaal beleid aankondigen. Als andere hervormingen die nodig zijn voor het doorzetten van veranderingen echter ontbreken, kan het potentieel voor verandering wellicht geen doorgang vinden. Op basis van deze theorie kan gesteld worden dat nieuw migratiebeleid alleen de juiste uitwerking heeft, als een daadwerkelijke frameverandering plaatsvindt. Dit houdt in dat betrokken actoren als het ware een figuurlijke 'knop' moeten omdraaien en hun manier van denken en handelen dienen te veranderen. Het migratieparadigma zal van een frame gericht op uitsluiting moeten verschuiven naar een denkwijze gericht op het verwelkomen van specifieke groepen migranten.

In de eerste plaats wordt in deze these dus beargumenteerd dat het veranderde migratiebeleid pas een optimaal effect behaalt als de gehele manier van denken en doen van de betrokkenen wordt omgezet. Schön en Rein stellen bovendien dat deze omschakeling bemoeilijkt wordt als er meerdere actoren betrokken zijn bij de beleidsvorming en uitvoering. Het veranderde frame zal in alle lagen van de beleidscyclus door moeten dringen. Beleid dat

boven in de organisatie vormgegeven is, kan veranderen als het op de lagere niveaus geïmplementeerd wordt. Naarmate er meerdere partijen betrokken zijn bij de ontwikkeling en uitvoering van het gewijzigde beleid zal het dus moeilijker zijn om in de gehele beleidscyclus het 'nieuwe denken' te bewerkstelligen. De auteurs maken in hun studie een koppeling naar de implementatietheorie: *“As Pressman and Wildavsky showed, the meanings of policy made by a central governmental body in the early stages of policy formation may be transformed at local levels at the stage of policy implementation. Even at the local level, the frames implicit in the discretionary judgments made by street-level bureaucrats, such as housing managers or welfare officials, may differ from the policy frames espoused by state legislators”* (Schön en Rein 1994, p. 35). De beleidsruimte die professionals hebben is dus ook één van de moeilijkheden bij frameconstructie. Deze beleidsruimte van zelfstandig functionerende professionals is door Michael Lipsky benoemd als de discretionaire macht van streetlevel bureaucrats. Uitvoerende ambtenaren beschikken over de nodige ruimte waarin zij een eigen interpretatie kunnen geven aan het verrichten van hun werkzaamheden. De uitvoering van wetten en regels die bepaald worden door de overheid wordt deels beïnvloed door de personen die het beleid implementeren (zie Lipsky, 1980). Het zelfstandig handelen van de actoren op het uitvoerende niveau zal derhalve gebaseerd moeten zijn op hetzelfde frame als de wetgevers, om een correcte implementatie van het beleid te bewerkstelligen.

Wanneer men nieuw beleid vormgeeft, is het dus van belang dat de betrokkenen hun manier van denken en handelen veranderen. Een frameverandering kan namelijk alleen doorgang vinden als alle actoren dit nieuwe frame hanteren. Op alle niveaus van de beleidscyclus - van de vormgeving tot de uitvoering door zelfstandig functionerende uitvoerders lager in de organisatie - zal het nieuwe paradigma toegepast moeten worden om de beoogde resultaten van de beleidsveranderingen te behalen. Dit te realiseren is bovendien moeilijker naarmate er meer partijen bij betrokken zijn.

### *2.5 The battle for brains*

In de volgende alinea's wordt ten slotte de studie van Michael Peter Smith (2004) kort geïntroduceerd. Zoals reeds in de inleiding van deze studie besproken werd, kampen de eerste wereld landen met een gebrek aan hoogopgeleiden, met name in de technische sector. Dit wereldwijde gebrek aan hoogopgeleid talent heeft volgens Smith geleid tot een 'battle for the brains' tussen landen. Hij heeft in deze onderlinge strijd de nationale staat gekenmerkt als de *competition state*. In een wereld onderhevig aan globalisering voorziet hij een nieuwe functie voor de staat. Taak is om een aantrekkelijk milieu te scheppen voor bedrijven binnen haar grondgebied, om zo de positionering op de internationale markt te

versterken. Een belangrijk element in het economische en politieke beleid van deze competitestaat is het aantrekken van hoogopgeleide migranten. Bovendien wordt het culturele klimaat en de aantrekkingskracht op talent als een voorname voorwaarde voor het innovatievermogen van een regio beschouwd (zie Florida, 2004). Een regio die beter in staat is talent en creatieve kwaliteit aan zich te binden heeft uiteraard een sterkere concurrentiepositie op de markt dan een regio waar het talent na het afstuderen weer vertrekt. In Hoofdstuk 4 zal verder ingegaan worden op de competitestaat zoals Smith deze beschrijft.

## *2.6 De rol van de theorie*

In de volgende paragraaf zal kort uiteengezet worden waarom bovenstaande theorieën van belang zijn voor deze scriptie. Waarom is voor deze auteurs gekozen en hoe kunnen de theorieën de centrale probleemstelling van deze studie ondersteunen en bijdragen aan de beantwoording van de onderzoeksvragen?

Zoals uit de titel van deze these reeds blijkt, neemt de frametheorie van Rein en Schön een belangrijke plaats in de studie in. Het handhaven van een frame is bepalend voor de definiëring van een probleem, maar bovendien ook voor de richting waarin naar een oplossing wordt gezocht en de acties die vervolgens ondernomen worden. In de voorgaande alinea's is dit uitvoerig beschreven, waarbij ook naar voren kwam dat vooral de theorie over *frameverandering* van belang is voor de studie. Zoals in Hoofdstuk 4 besproken zal worden heeft het denken over migratie sinds de jaren '70 in het kader gestaan van beperking en uitsluiting. Vanaf de periode van de blijvende vestiging van arbeidsmigranten en een toestroom van vluchtelingen heeft de overheid een restrictief migratiebeleid gevoerd. Uitgangspunt van het arbeidsmigratiebeleid was en is dat er alleen een werkvergunning verleend wordt als er binnen Nederland of binnen de Europese Unie geen geschikte kandidaat beschikbaar is. In de afgelopen jaren is de kenniseconomie echter meer en meer onder de aandacht komen te staan van belangengroepen alsook van de regering, en is de roep naar hoogopgeleide buitenlanders ontstaan. Hierdoor heeft Nederland voor deze specifieke groep nieuw beleid - de regeling kennismigranten - ingevoerd. In deze these wordt onderzocht welke frames centraal staan met betrekking tot het thema migratie en of de ontwikkeling van de regeling kennismigranten het vertrek is van een ingezette frameverandering van het Nederlandse migratiebeleid.

De frametheorie beargumenteert dat een verandering van frame kan leiden tot de keuze voor een nieuwe beleidskoers. De auteurs geven echter ook aan dat de frames van de beslissende partijen niet altijd overeen komen met het geldende frame in de uitvoeringstak.



Op deze plaats speelt de implementatietheorie van Pressman en Wildavsky een belangrijke rol. Zij geven met de 'complexity of joint action' theorie een verklaring voor de mate van doorwerking van nieuw beleid. Door de beide theorieën te koppelen kan in deze studie voorondersteld worden dat een onderliggend frame bepalend is voor de beleidsbeslissingen van de centrale overheid inzake het migratiebeleid. Daarnaast kunnen de beslissingen van de uitvoerende instanties (Lipsky's streetlevel bureaucrats) verschillen van de beleidsframes die van boven gestuurd worden, en hierdoor een correcte uitvoering van het beleid belemmeren.

### 3.1 Centrale vraagstelling en onderzoeksvragen

Na de beschrijving van de achtergronden en de uiteenzetting van de centrale theorieën zal in dit hoofdstuk teruggekoppeld worden naar de centrale vraagstelling. Deze is in de inleiding als volgt verwoord:

***“Hoe werkt de invoering van het kennismigratiebeleid uit in de praktijk en in hoeverre worden de beoogde resultaten van de regeling geremd door het meer restrictieve beleid uit het verleden?”***

In deze studie zal getracht worden bovenstaande vraagstelling te beantwoorden door antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is het huidige beleid ten aanzien van promovendi afkomstig van buiten de Europese Unie en wat is de doelstelling van dit beleid?
2. Hoe heeft dit beleid zich ontwikkeld en welke overwegingen speelden daarin een rol?
3. Wat is het beleid in vergelijkbare landen?
4. Hoe effectief (worden de doelstellingen gehaald) en efficiënt (gebeurt dat snel en tegen geringe kosten voor overheid en betrokkenen) is het beleid?
5. Welke alternatieve beleidsopties zijn er voor het huidige beleid?

De beantwoording van de bovenstaande onderzoeksvragen valt uiteen in twee delen. In de eerste plaats heeft een aantal onderzoeksvragen een beleidsadviserend karakter in het kader van mijn stage bij de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). De ACVZ is een onafhankelijk adviescollege dat gevraagd en ongevraagd adviezen aan de Regering en het Parlement uitbrengt inzake het vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid. Tijdens mijn stage bij de commissie heb ik bijgedragen aan het advies ‘Profijt van Studiemigratiebeleid’ (ACVZ, 2007) dat het beleid van de Nederlandse overheid tegenover studiemigranten behandelt. De ACVZ heeft tevens interesse in de positie van buitenlandse promovendi in Nederland, en een deel van de onderzoeksvragen is derhalve de basis voor mijn aanbevelingen aan de ACVZ met betrekking tot het kennismigratiebeleid.

Het tweede gedeelte van deze studie is van een exploratief karakter. Het rapport ‘Profijt van Studiemigratiebeleid’ is een advies dat evenals de notitie ‘Naar een modern migratiebeleid’ en het advies van de SER Commissie Arbeidsmigratie in het verlengde ligt van het voornemen van de Nederlandse overheid om een meer selectief migratiebeleid te voeren.

Een exploratieve vraag die in dit onderzoek centraal staat is hoe de positieve dan wel negatieve resultaten van het kennismigratiebeleid te verklaren zijn. Hoe kunnen de uitkomsten van het beleid en de doelmatigheid en efficiëntie van de implementatie uitgelegd worden?

Uiteraard is bij de onderzoeksopzet en keuze voor dataverzameling rekening gehouden met de validiteit van het onderzoek. Met het begrip validiteit wordt de juistheid van de onderzoeksbevindingen bedoeld. Het gaat hierbij om de vraag *“in hoeverre de onderzoeksbevindingen een goede weergave vormen van datgene wat zich feitelijk in de praktijk afspeelt”* (Baarda et al. 2005, p. 197). Om de interne validiteit of geldigheid van het onderzoek te vergroten is in de onderzoeksopzet gekozen voor verschillende methoden van dataverzameling, passend bij de geformuleerde onderzoeksvragen. Voor de empirische dataverzameling ten behoeve van deze studie is gebruik gemaakt van de volgende methoden van onderzoek:

- deskresearch en secundaire analyse
- kwalitatieve interviews met relevante instanties en deskundigen
- internetenquête onder internationale promovendi

In het navolgende zal ik een korte methodologische verantwoording voor de dataverzameling geven, behorende bij de onderzoeksvragen bovenstaand beschreven.

### *3.2 Beschrijvende onderzoeksvragen*

De volgende onderzoeksvragen zijn van een beschrijvend karakter:

- *Wat is het huidige beleid ten aanzien van promovendi afkomstig van buiten de Europese Unie en wat is de doelstelling van dit beleid?*
- *Hoe heeft dit beleid zich ontwikkeld en welke overwegingen speelden daarin een rol?*
- *Wat is het beleid in vergelijkbare landen?*

Ter beantwoording van beschrijvende onderzoeksvragen kan een nauwkeurige opsomming gegeven worden zonder nadere verklaringen (zie Baarda en de Goede, 2001). In dit onderzoek zijn de bovenstaande beschrijvende vragen door middel van een literatuurstudie beantwoord. Ter oriëntatie zijn relevante theorieën en beleidsrapporten geanalyseerd die betrekking hebben op het onderwerp van studie. Om een beschrijving te geven van de ontwikkeling en huidige constructie van het beleid is gebruik gemaakt van het Vreemdelingenbesluit, bestaande notities, rapporten en adviezen van de ACVZ. Om bovendien een beeld te verkrijgen van de initiatieven op internationaal niveau is een

benchmarkstudie van het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) geraadpleegd.

### 3.3 Exploratieve onderzoeksvragen

De onderstaande onderzoeksvragen zijn van een exploratief karakter:

- *Hoe effectief (worden de doelstellingen gehaald) en efficiënt (gebeurt dat snel en tegen geringe kosten voor overheid en betrokkenen) is het huidige beleid?*
- *Welke alternatieve beleidsopties zijn er voor het huidige beleid?*

Het oogmerk van exploratief onderzoek is het opstellen van hypothesen en het formuleren van voorlopige theoretische conclusies. De resultaten die door het empirische onderzoek gevonden zijn worden geïnterpreteerd en vervolgens worden verschillende mogelijke verbanden nagegaan (zie Baarda en de Goede, 2001). Het onderzoek heeft een theoriegestuurd, empirisch karakter. Om van de kennis van relevante deskundigen en gespecialiseerde instituten te leren zijn interviews afgenomen met personen die in het veld werken en direct of indirect met het huidige beleid te maken hebben. De instanties die benaderd zijn voor het onderzoek zijn de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND), de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU), het Promovendi Netwerk Nederland (PNN), het Nuffic (Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs) en verschillende nationale universiteiten en onderzoeksinstellingen.

Voor de beantwoording van de vragen is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Het semi-gestructureerde interview heeft kenmerken van zowel de gestructureerde als de ongestructureerde methode. Bij een gestructureerd interview wordt een objectieve waarneming gedaan aan de hand van duidelijk vastgelegde regels, zoals een categorieënsysteem of gedetailleerd interviewschema. Bij een ongestructureerd interview wordt het gedrag van de interviewer niet aan expliciete voorschriften gebonden, waardoor het gesprek informatie op kan leveren die de onderzoeker niet heeft voorzien en het interview bovendien een meer subjectief karakter heeft. In dit semi-gestructureerde onderzoek is gebruik gemaakt van een vaste vragenlijst, waarop open antwoorden gegeven kunnen worden (zie Baarda en de Goede, 2001). Een overzicht van geraadpleegde personen is te vinden in Bijlage 1.

In dit onderzoek stel ik mij bovendien de vraag hoe het huidige migratiebeleid ervaren wordt door de buitenlandse promovendi. Om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de regelingen door de gebruikers gewaardeerd worden, zijn enquêtes afgenomen onder internationale

promovendi, aangesloten bij verschillende Nederlandse universiteiten. Een enquête is een zeer geschikt instrument voor het vaststellen van waarnemingen, houdingen, gevoelens, wensen en denkprocessen (zie 't Hart et al., 2005). Ik heb gekozen voor een survey-onderzoek omdat ik een beeld van de ervaringen van de kennismigranten in de breedte wil schetsen. Met een survey worden opvattingen, betekenissen die mensen aan iets toekennen en gedragingen gemeten (zie Baarda et al., 2005). Een nadeel is normaliter wel dat het verhaal achter de cijfers niet tot uitdrukking komt. Daarom is gekozen voor het opstellen van een enquête met een open karakter, zodat de respondenten ook de mogelijkheid hebben hun antwoord toe te lichten. Het verschil met een kwantitatief survey is dat een kwalitatief survey ook open staat voor nieuwe onverwachte informatie.

De enquête is via het Internet beschikbaar gesteld voor deelname. Voordelen van een internetenquête zijn dat de respondenten achter hun eigen computer de vragen in kunnen vullen, anoniem geantwoord kan worden en de gegevens direct verwerkt kunnen worden (zie Baarda et al., 2007). De groep van kennismigranten is bereikt via het benaderen van onderzoeksscholen, universiteitsfaculteiten en promovendi belangenvertegenwoordigingen. In de eerste plaats heb ik contact opgenomen met het Promovendi Netwerk Nederland (PNN). Dit netwerk is een belangenvereniging van alle promovendi die werkzaam zijn aan een Nederlandse universiteit. Doelen van de organisatie zijn onder andere het behartigen van de belangen van promovendi op landelijk niveau, informatievoorziening van en naar promovendi en het bevorderen van de kwaliteit van promotieonderzoek. Via dit netwerk heb ik toegang gekregen tot de contactgegevens van het bestuur van de lokale promovendiverenigingen. Hen heb ik vervolgens benaderd met de vraag om hun leden attent te maken op de website waarop de enquête in te vullen was. Door een mededeling over de enquête mee te sturen met de periodieke mailings van de verenigingen zijn er veel promovendi geïnformeerd over de mogelijkheid de vragenlijst in te vullen. Daarnaast heb ik telefonisch contact opgenomen met de secretariaten van verschillende onderzoeksscholen. Ook velen van hen hebben medewerking verleend door een attentie op de enquête te versturen naar hun leden. Uiteindelijk zijn 213 promovendi bereid gevonden de vragenlijst te beantwoorden. De resultaten van de enquête zijn vervolgens onder andere middels het programma SPSS verwerkt en geanalyseerd. De citaten beschreven in Hoofdstuk 6 zijn letterlijk overgenomen uit de enquête, waarbij ik in sommige gevallen de spelling van de Engelse taal aangepast heb. In Bijlage 2 is de enquête opgenomen.

De populatie van dit onderzoek bestaat uit buitenlandse studenten en onderzoekers die een promotieonderzoek in Nederland verrichten. Hierbij zijn met name de onderzoekers afkomstig van buiten de Europese Unie van belang, omdat de regeling kennismigranten voor

deze groep van toepassing is. Op de enquête hebben in totaal 213 respondenten gereageerd; onder te verdelen in 131 mannen en 82 vrouwen, studierend aan 14 universiteiten. Van de totale groep zijn 93 promovendi afkomstig uit EU landen en 120 uit niet- EU landen, en zij bezitten in totaal 55 verschillende nationaliteiten. Door respondenten afkomstig van alle Nederlandse universiteiten en onderzoeksscholen in de meest uiteenlopende studierichtingen te benaderen is rekening gehouden met de inhoudelijke representativiteit van de bevindingen. In Hoofdstuk 6 zijn de verschillende tabellen opgenomen waarin een overzicht geboden wordt van de nationaliteit, universiteit, jaar van aanvang van het onderzoek, etc.

De onderzoekspopulatie van de enquête is niet representatief voor de gehele populatie van in Nederland aanwezige kennismigranten. In de eerste plaats richt de enquête zich op onderzoekers die aan een promotieonderzoek werken, hoewel de regeling kennismigranten ook bedoeld is voor andere groepen hoogopgeleide migranten. Deze groep van promovendi is gekozen ten behoeve van het deels beleidsadviserende karakter van het onderzoek. De enquête heeft zich specifiek op deze doelgroep gericht in het kader van mijn werk bij de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en de vraag vanuit de organisatie om hen over deze groep te adviseren. Gezien de vraagstelling van het onderzoek vormt dit echter geen belangrijk bezwaar. De steekproef is te selectief om algemene uitspraken te doen over de gehele doelgroep, maar geeft wel een inzicht in de sociale mechanismen die achter de beoordelingen van de kennismigranten schuil gaan. Het gaat in dit verband namelijk vooral om het in kaart brengen van hoe hoogopgeleide migranten het Nederlandse systeem ervaren en waarderen. Soortgelijke ervaringen zal men ook aantreffen bij de andere kennismigranten die in vergelijkbare maatschappelijke omstandigheden verkeren en bij organisaties die vergelijkbare kenmerken bezitten.

Een nadeel van een internetenquête kan zijn dat het een niet controleerbaar beeld kan geven van de sociale werkelijkheid, waardoor de externe validiteit van het onderzoek kan verminderen. De externe geldigheid van een onderzoek heeft betrekking op de vraag of de onderzoeksresultaten toepasbaar en bruikbaar zijn in andere, vergelijkbare situaties. Het toepassen van conclusies uit een specifieke onderzoekssituatie op vergelijkbare situaties noemt men generaliseren (Ibid, p. 199). Om de validiteit van het onderzoek niet te verminderen worden de citaten uit de enquêtes gebruikt ter ondersteuning van de bevindingen die reeds gedaan zijn middels de literatuurstudie en expertinterviews. Door een uitvoerige literatuurstudie te doen en interviews af te nemen met vele verschillende betrokken deskundigen wordt de externe geldigheid van het onderzoek vergroot. Om te illustreren hoe de knelpunten in het beleid door de doelgroep zelf ervaren worden is gebruik

gemaakt van fragmenten uit de enquêtes. De fragmenten hebben naast een illustrerende bovendien een controlerende functie. Generalisatie vindt dus plaats op basis van abstractie. De onderzochte respondenten worden ontdaan van hun specifieke eigenschappen en op deze wijze wordt een meer algemeen beeld van de doelgroep geconstrueerd. Er wordt dus niet gegeneraliseerd naar de mate waarin een verschijnsel zich voordoet – zoals in het geval van extensief onderzoek – maar naar de aard van het verschijnsel (Engbersen 1990, p. 249).

Bij de analyse van de data heb ik ervaren dat het beleid rondom de kennismigratie dynamisch is. Zoals in Hoofdstuk 4 beschreven zal worden is de regeling na het ontstaan in 2004 op verschillende punten reeds gewijzigd. Uiteraard is dit een positief gegeven; de beleidsmakers spelen in op de knelpunten die bij de implementatie opkomen en de wet- en regelgeving wordt hier in de loop der tijd op aangepast. Het houdt echter ook in dat de bevindingen waarvan ik op deze plaats verslag doe in sommige gevallen reeds door het ontstaan van nieuwe regelgeving niet meer geldig zijn. De dataverzameling voor dit onderzoek heeft plaatsgevonden van januari tot juni 2007. Tijdens een gedeelte van deze periode heb ik mijn stage bij de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken verricht, waardoor ik de mogelijkheid heb gehad veel informatie ‘dicht bij de bron’ te verzamelen. Ook is tijdens deze periode de internetenquête beschikbaar gesteld via de website van de ACVZ. Zoals reeds beschreven in dit hoofdstuk heeft deze scriptie in het kader van mijn stage bij de ACVZ deels een beleidsadviserend doel. Na de periode dat ik bij deze organisatie werkzaam ben geweest, heb ik dan ook mijn bevindingen en aanbevelingen aan haar medewerkers gepresenteerd. Mijn schriftelijke verslaglegging hebben de beleidsmedewerkers van het secretariaat van de commissie kunnen gebruiken bij hun verdere beleidsadviezen omtrent dit thema. Vanuit het beleidsadviserende doel van de scriptie vormt de aanpassing van het beleid dus geen probleem, omdat de resultaten reeds na de analyse van de gegevens gepresenteerd zijn. Voor de explorerende onderzoeksvragen van deze studie geldt dat de ontwikkelingen in het beleid meegenomen zijn in de conclusies van het onderzoek. Tijdens het schrijven van deze these bevindt het Nederlandse migratiebeleid zich nog steeds in de transitiefase die een aantal jaar geleden ingezet is. Ook zijn de respondenten die de vragenlijst beantwoord hebben uiteraard op verschillende momenten in deze periode gestart aan hun onderzoek. Er zal bij de analyse van de enquêteresultaten dan ook rekening gehouden worden met het feit dat het beleid tussentijds al deels aangepast is. De regeling kennismigranten is in oktober 2004 van kracht geworden. Daarom zal de groep van respondenten die vanaf het jaar 2005 gestart is met het onderzoek relevant zijn voor de beoordelingen van de regeling. Doel van het onderzoek is bovendien om de verschuiving in het beleid te analyseren, waardoor ook de groep die voor 2005 gestart is interessant is.

## Hoofdstuk 4      Het huidige kennismigratiebeleid

### 4.1 Inleiding

Zoals reeds in de inleiding beschreven is, staat de Nederlandse kenniseconomie met steeds grotere regelmaat centraal in het maatschappelijke en politieke debat. Recentelijk zijn er verschillende studies verschenen waarin de behoefte aan hoogopgeleide talenten op de arbeidsmarkt besproken wordt. De HBO-raad en de Raad voor Werk en Inkomen alsook het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt geven in hun studies aan een groot tekort aan hoogopgeleiden te verwachten in de nabije toekomst (zie ACVZ, 2007).

Uit onderstaande tabel 1 blijkt dat het aantal promoties in Nederland in 2003 behoorde tot de laagste van Europa. In het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Duitsland zijn er jaarlijks 2 tot 4 keer zoveel promoties per hoofd van de bevolking. Dit geldt zowel voor het totale aantal promoties, als voor het aantal promoties in de bèta- en technische disciplines. Alleen Italië scoort lager. Daarnaast is de belangstelling voor technische studies in Nederland veel lager dan in andere lidstaten van de Europese Unie.

Tabel 1: Aantal gepromoveerden per land (Bron: Onderzoekstalent op waarde geschat, 2005)

Gepromoveerden per 1000 van de bevolking van 25-34 jaar in de EU-15, Verenigde Staten en Japan, 2003		Gepromoveerden in bèta/techniek per 1000 van de bevolking van 25-34 jaar in de EU-15, Verenigde Staten en Japan, 2003	
Verenigd Koninkrijk	4.0	Verenigd Koninkrijk	2.0
Zweden	3.0	Zweden	1.5
Finland	2.7	Finland	1.1
Verenigde Staten	2.4	Verenigde Staten	0.9
Portugal	2.3	Duitsland	0.8
Duitsland	2.1	Oostenrijk	0.7
Oostenrijk	1.9	Portugal	0.7
Japan	1.5	Japan	0.6
Denemarken	1.1	Denemarken	0.6
Ierland	1.1	Frankrijk	0.6
<b>Nederland</b>	<b>1.1</b>	Ierland	0.6
Spanje	1.1	België	0.5
België	1.0	<b>Nederland</b>	<b>0.4</b>
Frankrijk	1.0	Spanje	0.4
Italië	0.4	Italië	0.2
Griekenland	Niet bekend	Griekenland	Niet bekend
Luxemburg	Niet bekend	Luxemburg	Niet bekend

Het wereldwijde gebrek aan hoogopgeleiden heeft volgens velen geleid tot een 'battle for the brains' tussen de ontwikkelde landen. De auteur Michael Peter Smith heeft in deze onderlinge strijd de nationale staat gekenmerkt als de *competition state*. In een wereld onderhevig aan globalisering voorziet Smith een nieuwe functie voor de staat. Taak is om



een aantrekkelijk milieu te scheppen voor bedrijven binnen het grondgebied van de staat, om zo de positionering op de internationale markt te versterken:

*“Today widespread opinion maintains that the main task or function of the contemporary state is the promotion of economic activities, whether at home or abroad, which make firms and sectors located within the territory of the state competitive in international markets”* (Smith 2006, p. 35).

De transformatie van de rol van de overheid heeft het concept van de competitie staat in het leven gebracht. Een belangrijk element in het economische en politieke beleid van deze competitie staat is het aantrekken van hoogopgeleide migranten. Deze stelling vindt steun in het feit dat in tegenstelling tot het debat over de economische voordelen en nadelen van het liberaliseren van de arbeidsmarkt - waar reeds geen consensus over bestaat - de economen eensgezind duidelijk de voordelen van hooggeschoolde migratie erkennen:

*“The reason is in this view skilled immigrants make a positive contribution to the stock of human capital in the receiving economy and, by bringing in new skills and innovation, enhance the level or rate of growth and may also promote higher incomes”* (Ibid, p. 35).

Kennis is in de eenentwintigste eeuw dé centrale productiefactor geworden en vormt daarmee het fundament van Nederlandse welvaart en welzijn in de toekomst. In het kader van de internationale competitie zullen landen daarom moeten investeren in individuele talentontwikkeling en in creativiteit. ‘Gemiddeld’ is in de innoverende wereld niet meer voldoende, men wil ‘the best and brightest’. Op international niveau voeren landen een concurrentiestrijd om de best opgeleide afgestudeerden aan zich te binden. Smith stelt dat de Britten, die in 2004 het Highly Skilled Migrant Programme invoerden, hun welvarende economie deels aan deze hoogopgeleide migrantenstroom te danken hebben:

*“The British economic ‘miracle’ of the last few years has, in fact, in part been fuelled by these European economic dynamics, building on Britain's strategic economic positioning and tax incentives and its ability to bleed ‘the best and the brightest’ from its European neighbors (..) Britain has a famously open university system; a rare model of free movement practice in Europe’s often stiflingly immobile academic world”* (Ibid, p. 251).

Kortom, het zal een uitdaging worden om de hoogopgeleide krachten die de Nederlandse economie nodig heeft aan te trekken. De regelingen die beogen het aantal hoogopgeleide migranten te vergroten worden echter zoals eerder beschreven beïnvloed door de Nederlandse migratiegeschiedenis. Bij de versoepeling van migratiebeleid speelt nog steeds de vraag of Nederland nu niet wederom zal achterblijven met de negatieve gevolgen van migratie. De Nederlandse samenleving wordt als vanouds gekenmerkt door een nuchter, bescheiden en tolerant karakter. Sinds eeuwen wordt zij geroemd om de grote mate van pluriformiteit en openheid. In zijn essay 'De migratie-paradox', een studie over immigratie in een geglobaliseerde economie, vraagt de auteur van Amersfoort zich echter af wat er heden ten dage nog geldig is van dit imago. Volgens hem is er de laatste jaren een reflex van afscherming ontstaan als men spreekt over de toelating van migranten, en hij schetst hoe er een anti-immigranten of zelfs een xenofobische politieke stemming hangt in Nederland (zie van Amersfoort, 2004). Met dit restrictieve beleid houdt men echter niet alleen de kansarme migranten, maar ook de hoogopgeleide kenniswerkers buiten de deur. Het grote verschil tussen de gastarbeiders van toen en de huidige kennismigranten is dat het nu gaat om geschoolde mensen. Dit haalt echter niet de angst weg dat deze migranten niet zullen integreren in de Nederlandse samenleving.

#### *4.2 Beleid in vergelijkbare landen*

Niet alleen in Nederland, maar ook op het niveau van de Europese Unie en individuele staten is een duidelijke trend zichtbaar in de ambitie hoogopgeleiden aan te trekken en vast te houden. Het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk hebben recentelijk beleid ingevoerd om de selectieve toelating van kennismigranten te versoepelen. In een survey van *the Economist* (2006) wordt gesteld dat naast de grote bedrijven ook nationale overheden zich steeds meer inspannen om de internationale kennismigrant aan te trekken. Veel regeringen versoepelen daarom hun beleid met betrekking tot het toelaten van opgeleide migranten. De structurele tekorten die op mondiaal niveau door de vergrijzing op de arbeidsmarkt ontstaan, kunnen deels door selectieve immigratie worden opgevuld. Dit vergt een goed doordacht toelatingssysteem, zoals dat onder meer in Canada en de Verenigde Staten gebruikt wordt. Canada en Australië hebben niet alleen hun reeds bestaande puntensysteem meer gericht op hoogopgeleiden, maar ook incentives geïntroduceerd. Zo experimenteerde Canada met een belasting incentive voor burgers die terugkeerden vanuit de Verenigde Staten, totdat ze zich echter realiseerden dat dit juist tijdelijke emigratie stimuleerde (*The Economist*, 2006)!

De Nederlandse overheid moet zich realiseren dat zij niet het enige land is dat met vergrijzing en structurele arbeidsmarkttekorten kampt. Het probleem speelt overal in Europa

en verschillende landen richten zich dus op de markt voor hoogopgeleiden. Een valkuil is het vergelijken van de dynamische situatie in eigen land met een statische situatie in andere landen. Men moet in gedachten houden dat andere landen ook bezig zijn met aanpassingen aan het beleid ten aanzien van buitenlandse kennismigranten. Als Nederland haar veranderingen afstemt op de huidige situatie van anderen, sluit zij weer achteraan in de rij van innoverende landen, in plaats van voorop te lopen.<sup>1</sup>

### *Klassieke immigratielanden*

In klassieke immigratielanden zoals de Verenigde Staten, Canada en Australië wordt immigratie van oudsher niet zozeer ondergaan als wel gestuurd. Symbool van het Amerikaanse beleid is de green card; de houder geniet alle rechten van een gewone Amerikaanse staatsburger, behalve het passieve en actieve kiesrecht. Na vijf jaar kan hij opteren voor naturalisatie. Een verschil tussen de traditionele immigratielanden en Europese staten is dat laatstgenoemden relatief omvangrijke stelsels van sociale zekerheid en interne solidariteit hebben. Voor de klassieke immigratielanden, waar weinig interne, maar meer externe solidariteit heerst, is het ontvangen van migranten daarom veel gemakkelijker. De meeste Europese landen kennen een aanzienlijke verzorgingsstaat en zijn dus noodgedwongen het instrument van uitsluiting te gebruiken (zie Van Dalen, 2001).

### *Verenigd Koninkrijk*

Ook bij de Britse overheid is het besef doorgedrongen dat het aantrekken van hoogopgeleide migranten een meerwaarde is voor de economie. In het beleidsrapport '*A Points-Based System: Making Migration Work for Britain*' geeft de regering aan een nieuw migratiesysteem nodig te hebben om de beste talenten van over de gehele wereld aan te trekken, terwijl zij zich tegelijkertijd willen weren tegen misbruik van de regeling (zie Home Office, 2006). De Britten hebben daarom in maart 2006 een nieuw systeem voor de toelating van arbeidsmigranten en studenten gepresenteerd, waarbij de kennismigranten via een puntensysteem worden toegelaten. Het systeem is gebaseerd op vijf criteria: opleiding, werkervaring, hoogte van het laatst genoten salaris, academische dan wel professionele prestaties van de kandidaat tot nu toe en prestaties van de partner van de kandidaat.

Het is niet noodzakelijk dat de werkgever de aanvraag doet en het is evenmin nodig dat de aanvrager al werk heeft. Ook hoeft hij geen investeringen te doen in het Verenigd Koninkrijk of een gedetailleerd zakelijk plan in te dienen. Toelating geeft recht op een verblijf van twee jaar, waarbij verlenging mogelijk is. Ten slotte is er een speciale faciliteit voor

---

<sup>1</sup> Interview Mw. Mr. Y. van Rooij, Voorzitter College van Bestuur Universiteit Utrecht

afgestudeerden van internationaal goed aangeschreven Business Schools. Zij mogen zich een jaar lang in het Verenigd Koninkrijk vestigen.

Belangrijke elementen zijn de invoering van de mogelijkheid tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor de duur van maximaal vijf jaar voor kennismigranten, de mogelijkheid voor kennismigranten om zonder nieuwe toetsing van baan te veranderen en de totstandkoming van een zogeheten Skills Advisory Body voor het aanwijzen van tekorten in bepaalde arbeidsmarktsectoren.

### *Duitsland*

De discussie over de immigratie van mensen met een goede opleiding begon in Duitsland op het hoogtepunt van de technologiehousse in 2000. Kanselier Schröder maakte destijds bekend dat Duitsland jaarlijks 20.000 'greencards' ter beschikking zou stellen voor softwarespecialisten. Van de regeling werd slechts matig gebruik gemaakt, maar Schröders greencard maakte wel een debat over immigratie los (zie Ministerie van Justitie, 2006). Ondertussen heeft Duitsland het regime voor hooggekwalficeerde immigranten versoepeld in een nieuwe migratiewet die op 1 januari 2005 in werking is getreden. Uitdrukkelijke bedoeling van de nieuwe wet is om immigratie mede te laten bepalen door de behoeften van de arbeidsmarkt. Om die reden hebben hooggekwalficeerde arbeidskrachten eenvoudiger toegang dan voorheen. Het gaat om wetenschappers, wetenschappelijke assistenten, specialisten met bijzondere vakkennis of personeel van ondernemingen met een minimumjaarsalaris van 84.000 euro. Gezinsleden van de kennismigrant mogen zich in Duitsland vestigen en er werken. Voor het lagere en middensegment van de arbeidsmarkt gelden wel strikte beperkingen en voorwaarden van het bestaan van tekorten in sectoren die worden aangewezen door de arbeidsbureaus op regionaal niveau. Migranten in deze sectoren komen niet in aanmerking voor permanent verblijf.

### *Frankrijk*

In Frankrijk is onlangs een nieuw wetsontwerp voor immigratie en integratie bij de Assemblée Nationale ingediend, waarbij een grotere mate van selectiviteit het uitgangspunt is. Wanneer het parlement de wet volgens verwachting aanneemt, gaat Frankrijk elk jaar schattingen publiceren van het aantal immigranten waar de Franse economie behoefte aan heeft, onderverdeeld naar sector en regio. De nieuwe wet wordt gepresenteerd als de overgang van 'immigration subie', immigratie die men 'ondergaat', naar een 'immigration choisie', die men 'kiest'. Voor verschillende hooggekwalficeerde beroepsgroepen gelden versimpelde procedures. Bedrijven mogen personeel van buiten de Europese Unie aantrekken als zij kunnen aantonen dat in eigen land geen alternatief voorhanden is. In de

nieuwe immigratiewet worden deze voorwaarden verder versoepeld. Daarnaast komt er een speciale werkvergunning op grond van capaciteiten en talenten, bestemd voor wetenschappers, ondernemers en mensen die op grond van individuele eigenschappen kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van Frankrijk. Zij mogen maximaal drie jaar komen werken (zie Assemblée Nationale, 2006)

#### *4.3 Het Nederlandse kennismigratiebeleid*

Zoals reeds in de inleiding beschreven werd heeft de Europese Raad te Lissabon zich in het jaar 2000 voorgenomen de Europese Unie binnen tien jaar te doen uitgroeien tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld, in staat tot duurzame economische groei, met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang (zie Europese Raad van Lissabon, online).

In 1999 was reeds de Verklaring van Bologna getekend, waarbij de nadruk gelegd werd op de doelstelling het internationale concurrentievermogen van het Europees hoger onderwijsstelsel te vergroten (zie Europese Commissie, 1999). Middelen ter bereiking van dit doel waren onder andere de invoering van het bachelor-master systeem in het hoger onderwijs, de bewerkstelling van gemakkelijke overdracht van studiepunten en uitwisseling van studenten en docenten tussen de verschillende Europese landen. Uiteindelijk doel is een Europees netwerk, waarover de beste studenten zich verplaatsen naar die instelling waar de meeste expertise zit op hun vakgebied.

De Nederlandse regering heeft deze Europese ambities ten aanzien van de kennissamenleving omarmd en is sindsdien bezig met een herziening van het reguliere toelatingsbeleid. Het Kabinet Balkenende II zette de kenniseconomie centraal op de politieke agenda en stelde in het regeerakkoord van mei 2003 onderwijs en onderzoek als essentiële basis van de samenleving en de economie. Nederland zou tot de Europese voorhoede moeten behoren op het terrein van hoger onderwijs, onderzoek en innovatie (zie Ministerie van Algemene Zaken, 2003).

In hetzelfde jaar werd het Innovatieplatform in het leven geroepen, voorgezeten door de premier en met leden afkomstig uit overheid, bedrijven en kennisinstellingen. Het Platform heeft als missie *'de innovatiekracht van Nederland te versterken, zodat het land in 2010 weer een koploper is in de Europese kenniseconomie'* (Innovatieplatform 2007, online).

Een mogelijkheid tot het versterken van de kenniseconomie werd onder andere gevonden in het aantrekken van kennismigranten uit het buitenland. De hoogopgeleide buitenlanders

dragen namelijk op twee manieren bij aan de Nederlandse economie. In de eerste plaats zal hun loon in Nederland een rendement bevatten op de in het buitenland gedane opleidingsinvestering. Daarnaast profiteert Nederland van de kennis spillovers van dit extra kenniskapitaal. De verhuizing van kenniswerkers vanuit het buitenland betekent dat de kennis spillovers van die kenniswerkers voor een groot deel meeverhuizen naar Nederland, en bijdragen aan de Nederlandse kennisontwikkeling (zie Centraal Planbureau, 2006).

De ambitie om meer buitenlandse kennismigranten aan te trekken maakt het noodzakelijk om een positief immigratiebeleid te gaan voeren. Met het besef dat een soepele toelating van hoogopgeleide migranten heilzaam kan zijn voor de uitbouw van de kenniseconomie, ontstaat dan ook langzaam een verschuiving van een restrictief naar een meer selectief migratiebeleid. Van Amersfoort stelt dat er blijkbaar tegelijk twee tegenstrijdige percepties rond de migratieregulering een rol spelen. *“Er is goede, ja zelfs noodzakelijke immigratie en er is de verderfelijke immigratie van ongewenste vreemdelingen, die zogezegd uit de staatsruif komen eten”* (Van Amersfoort 2004, p. 1). Ingezeten kijken in de praktijk positiever tegen immigranten aan wanneer zij zien dat migranten een bijdrage kunnen leveren aan de welvaart van het land (zie Bauer et al., 2000).

In mei 2006 wordt de beleidsnotitie ‘Naar een modern migratiebeleid’ aan de Tweede Kamer aangeboden. In deze notitie geeft het kabinet een visie op de toekomst van het reguliere toelatingsbeleid in Nederland. Zij wil dit beleid ingrijpend herzien, om daarmee *“tot een consistent en modern migratiebeleid te komen waarmee snel en slagvaardig kan worden ingespeeld op de behoeften van maatschappij en arbeidsmarkt en waarbij optimaal gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheden die migratie biedt”* (Ministerie van Justitie 2006, p. 13).

#### *4.4 Het huidige beleid*

Een belangrijke aanpassing van het beleid voor hoogopgeleide migranten wordt gedaan in oktober 2004 met het in werking treden van de regeling kennismigranten. De regeling omvat een wijziging van het Besluit uitvoering Wet Arbeid Vreemdelingen in verband met de toelating van kennismigranten tot Nederland (zie Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2004). Na een aantal aanpassingen sinds 2004 (zie Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2007) luidt de regeling momenteel als volgt:

*“Het verbod [om als vreemdeling arbeid te verrichten zonder tewerkstellingsvergunning, EvS] is niet van toepassing met betrekking tot een vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijft (...) en die als kennismigrant in Nederland wordt tewerkgesteld op basis van een arbeidsovereenkomst of een ambtelijke aanstelling en:*

***a1:** van wie het overeengekomen vaste, naar tijdruimte en in geld vastgestelde loon als vergoeding voor zijn arbeid dat hij van de werkgever ontvangt, indien hij de leeftijd van dertig jaar niet heeft bereikt, ten minste € 33.000 per jaar bedraagt, dan wel indien hij dertig jaar of ouder is, ten minste € 45.000 per jaar bedraagt,*

***a2:** die binnen een jaar voorafgaand aan de tewerkstelling een geaccrediteerde opleiding aan een hoger onderwijsinstelling in Nederland heeft afgerond en van wie het overeengekomen vaste, naar tijdruimte en in geld vastgestelde loon als vergoeding voor zijn arbeid dat hij van de werkgever ontvangt, ten minste € 25.000 per jaar bedraagt,*

***b.** in Nederland wordt tewerkgesteld in het kader van het doen van wetenschappelijk onderzoek bij een bekostigde of aangewezen onderwijsinstelling of een van overheidswege direct of indirect, geheel of gedeeltelijke bekostigde of gesubsidieerde onderzoeksinstelling,*

***of***

***c.** in Nederland wordt tewerkgesteld als arts in opleiding tot specialist aan een door de Medisch Specialisten Registratie Commissie, de Sociaal-Geneeskundigen Registratie Commissie of de Huisarts en Verpleeghuisarts Registratie Commissie aangewezen opleidingsinstituut,*

***en***

*van wiens werkgever Onze Minister voor Vreemdelingenzaken & Integratie een door hem bij ministeriële regeling vastgestelde verklaring heeft ontvangen betreffende op de werkgever rustende verplichtingen.”*

Om in aanmerking te komen voor verblijf in Nederland moet de kennismigrant een minimaal bruto jaarloon verdienen. Bovendien geldt de uitzondering dat verblijf als kennismigrant wordt toegestaan indien de vreemdeling aan de hand van een arbeidsovereenkomst of een aanstellingsbesluit kan aantonen dat hij in Nederland zal verblijven in het kader van het doen van *wetenschappelijk onderzoek* bij een bekostigde of aangewezen onderwijsinstelling of onderzoeksinstelling. Hierbij hoeft hij dan niet te voldoen aan het loon- en leeftijdscriterium zoals dat is vastgesteld voor verblijf als kennismigrant (B15/5.1 Vreemdelingencirculaire 2000).

Een belangrijke voorwaarde voor toelating als kennismigrant is dat de werkgever een verklaring heeft ondertekend (B15/4.1 Vreemdelingencirculaire 2000). De kennismigrant komt dan in aanmerking voor de verkorte procedure voor het verkrijgen van een machtiging tot voorlopig verblijf (nader aan te duiden met mvv). De vergunning wordt verleend voor vijf jaar als betrokkene in het bezit is, of wordt gesteld, van een contract voor onbepaalde tijd. In

geval van een contract voor bepaalde tijd, wordt de vergunning verleend voor de duur van het contract, met een maximum van vijf jaar (B15/6 Vreemdelingen-circulaire 2000 en art. 3.68 Vreemdelingenbesluit 2000). Bedrijven en instellingen hebben een inspanningsverplichting, te weten het zorgdragen voor een volledige aanvraag, het melden van relevante wijzigingen en de zorgplicht voor de werknemer (zie ACVZ, 2007).

Het beleid is sinds het van kracht worden in oktober 2004 op een aantal punten gewijzigd. Naar aanleiding van de motie Bakker in 2005 zijn bijvoorbeeld knelpunten opgelost aangaande de toegang van AIO's en TOIO's, artsen in opleiding en partners van kennismigranten (zie Kamerstukken Tweede Kamer, 2006).

#### *4.5 Doelstellingen*

Met de kennismigrantenregeling beoogt de Nederlandse overheid het eenvoudiger maken van de toegang van hooggekwalificeerde arbeidskrachten uit derde landen. Aanleiding hiervoor is dat kennismigratie volgens de overheid één van de oplossingsrichtingen is om aan de behoefte aan voldoende excellent opgeleide arbeidskrachten te voldoen en op die wijze van Nederland een succesvolle kenniseconomie te maken (zie Kamerstukken Tweede Kamer, 2006). Met de regeling wordt derhalve een aanzienlijke vereenvoudiging en stroomlijning van de toelating van vreemdelingen, onder meer arbeidsmigranten, beoogd (zie Sociaal-Economische Raad, 2007).

#### *4.6 Evaluatie Monitor Kennismigranten*

Ter evaluatie van de werking van de regeling kennismigranten tijdens het eerste jaar is het rapport Monitor Kennismigranten (zie Ministerie van Justitie, 2005) verschenen. Het rapport concludeert dat de regeling in het algemeen zorgt voor een verbetering van het vestigingsklimaat in Nederland. Een voordeel is onder andere dat er nu een snelle, duidelijke en laagdrempelige procedure is, waarbij geen tewerkstellingsvergunning (nader aan te duiden met twv) meer nodig is. Ook geldt de procedure voor gezinsleden van de kennismigranten. Ten slotte wordt genoemd dat een verblijfsvergunning voor maximaal vijf jaar kan worden afgegeven, waardoor minder vaak periodiek verlengd hoeft te worden en bijgevolg minder leges betaald worden. Het rapport maakt een onderscheid tussen de nadelen die gerelateerd zijn aan de uitvoering enerzijds en de huidige regelgeving anderzijds. De evaluatie benoemt als een nadeel in de uitvoering dat de keten van IND tot en met gemeente, van het indienen van de aanvraag tot en met de afgifte van het verblijfsdocument, niet geheel op orde is. De gegevens van de gemeentelijke basisadministratie (GBA) en de IND komen niet altijd overeen. Dit komt omdat de IND het paspoort als bron gebruikt voor de identiteitsgegevens en de GBA een brondocument zoals



de geboorteakte. Daarbij komt nog dat in geval van de zogenaamde probleelanden bij de IND geen verificatie-eis meer bestaat, maar bij de GBA wel.

Een tweede nadeel is dat er slechts één loket is voor de procedure kennismigranten, gevestigd in Rijswijk. Dit is onhandig voor de kennismigrant die ver van Rijswijk woonachtig is en een verblijfsaantekening algemeen in zijn paspoort wil laten plaatsen. In de overige reguliere procedures kan de vreemdeling hiervoor immers bij de gemeente terecht.

Een derde nadeel betreft de behandeling van de gezinsleden van de kennismigrant. De snelle procedure gold ten tijde van verschijning van het rapport alleen voor gezinsleden van de kennismigrant die tegelijk met de kennismigrant een aanvraag indienden. Voor de aanvragen van nareizende gezinsleden kon een snelle behandelduur niet worden gegarandeerd, omdat familieleden in hun dossier niet gekoppeld waren aan de kennismigrant. Dit probleem is reeds opgelost. Tevens schrijft het Vreemdelingenbesluit verplicht voor dat bij de eerste verlening van de verblijfsvergunning aan de (huwelijks)partner van de kennismigrant de verblijfsvergunning wordt afgegeven met een geldigheidsduur van slechts één jaar. Dit is erg scheef in verhouding met de geldigheidsduur van de vergunning van de kennismigrant én diens kinderen, welke voor 5 jaar verstrekt worden. Ten slotte vallen bepaalde groepen niet onder de huidige regeling, waaronder bijvoorbeeld werknemers van instituten die hun salaris vanuit het buitenland betaald krijgen.

#### *4.7 Samenvatting en conclusies*

In de volgende alinea's zal een beknopte samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk gegeven worden. Zoals beschreven in de methoden van onderzoek heeft de literatuurstudie ten doel de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

- *Wat is het huidige beleid ten aanzien van promovendi afkomstig van buiten de Europese Unie en wat is de doelstelling van dit beleid?*
- *Hoe heeft dit beleid zich ontwikkeld en welke overwegingen speelden daarin een rol?*
- *Wat is het beleid in vergelijkbare landen?*

Kennis vormt in de eenentwintigste eeuw dé centrale productiefactor van de Nederlandse economie. Hiermee zijn hoogopgeleiden een voorwaarde geworden voor een groeiende en bloeiende kenniseconomie. Er blijken echter niet voldoende Nederlandse studenten om de promotieplaatsen op de universiteiten en onderzoeksinstituten in te vullen. De ambitie om meer buitenlandse kennismigranten aan te trekken maakt het daarom noodzakelijk om een positief immigratiebeleid te voeren. Een belangrijke aanpassing van het beleid voor

buitenlandse kenniswerkers wordt gedaan in 2004 met het ontstaan van de regeling kennismigranten, een wijziging van het Besluit uitvoering Wet Arbeid Vreemdelingen in verband met de toelating van kennismigranten tot Nederland. Doel van de regeling is een meer selectief en uitnodigend beleid te voeren voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten.

Niet alleen in Nederland, maar ook op het niveau van de Europese Unie en individuele staten is een duidelijke trend zichtbaar in de ambitie hoogopgeleiden aan te trekken en vast te houden. De regeringen van het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk hebben allen recentelijk beleid ingevoerd om de selectieve toelating van kennismigranten te versoepelen.

Uit de evaluatie van de Monitor Kennismigranten in 2005 blijkt de invoering van de regeling echter nog niet optimaal te verlopen. Hoe is nu het migratiebeleid van de Nederlandse overheid in het verleden en heden te verklaren op basis van de beschreven theorie? De auteurs Rein en Schön beschrijven in hun frametheorie hoe een frame of paradigma de vormgeving van beleid kan beïnvloeden. Een frame is een kader van waaruit men denkt, waardoor intrinsieke normen, waarden en sociale werkelijkheden invloed uitoefenen op de wijze waarop men problemen beschouwt. Het frame bepaalt volgens de auteurs diengevolg ook hoe men oplossingen aan bepaalde beleidsproblemen verbindt.

Wanneer de kenmerken van een bestaande context wijzigen, kan een frameverschuiving plaatsvinden. Deze wijziging van beleidsparadigma kan volgens Rein en Schön ontstaan door een veranderde context op verschillende niveaus. In deze these zijn met name het derde en vierde niveau van contextverandering van toepassing. Het derde niveau staat voor de wijzigingen op macroniveau, zoals veranderende politieke partijen of economische fluctuaties. Het vierde niveau vertegenwoordigt veranderingen of trends op 'global' oftewel mondiaal niveau, die vervolgens een omslag kunnen veroorzaken in de nationale beleidsvorming.

Op basis van de bevindingen kunnen twee frames of paradigma's onderscheiden worden in het recente migratiebeleid van de Nederlandse overheid. In de eerste plaats heeft men sinds de jaren '70 een restrictief migratieframe gehanteerd, deels een erfenis van de negatieve ervaringen met de onvoldoende gereguleerde migratie uit het verleden. Hierdoor is een perspectief ontstaan dat gebaseerd is op de wering van migranten. Het beleid evenals de werkwijze van de betrokken instanties is jaren achtereenvolgens gebaseerd op de uitsluiting van vreemdelingen. Sinds het begin van deze eeuw is er echter door een verandering van context op het macroniveau een vraag naar meer hoogopgeleide buitenlanders ontstaan. De demografische situatie, met een beperkte groep hoogopgeleide arbeidskrachten tegenover

een snel vergrijzende bevolking, heeft de noodzaak van het aantrekken van buitenlanders gecreëerd. Daarnaast is er op het vierde, mondiale niveau een wijzigende context ontstaan. Namelijk niet alleen Nederland, maar vele Westerse samenlevingen kampen met de problemen van een vergrijzende bevolking en een tekort aan goed opgeleide krachten. Dit heeft een internationale concurrentiestrijd om hoogopgeleid talent in werking gezet. Ook op Europees niveau zijn deze ontwikkelingen merkbaar, met het ontstaan van de Lissabon strategie in het jaar 2000. De overheid wordt zich hierdoor bewust van de gevolgen van het restrictieve pad dat de laatste jaren gevolgd is. Indien consequent toegepast, is het beleid namelijk niet alleen restrictief ten opzichte van *ongewenste* migratie, maar ook ten aanzien van *gewenste* migratie van hoogopgeleide kenniswerkers.

De bovenstaande ontwikkelingen hebben een omslag in het migratierame van de Nederlandse overheid in gang gezet. In 2004 wordt de regeling kennismigranten in het leven geroepen, met als doel een soepele toelating van hoogopgeleide migranten. Het op een bepaald moment heersende frame kan onder andere herkend worden in de woordkeuze en metaforen die in beleidsrapporten gebruikt worden. Deze frameverandering is ook duidelijk merkbaar in het taalgebruik dat gehanteerd wordt in de rapporten en notities. Na jaren van migratie restrictie wil de overheid nu *'optimaal gebruik maken van de mogelijkheden die migratie biedt'* en *'een grotere flexibiliteit en stroomlijning bereiken in het toelatingsbeleid voor die migranten die Nederland graag wil toelaten.'* (Ministerie van Justitie 2006, p. 13). Na jarenlang beleid gevoerd te hebben vanuit een *restrictief* perspectief, is nu een periode aangebroken van een *selectief* migratierame.

Uit bovenstaande literatuurstudie kan geconcludeerd worden dat er door de Nederlandse overheid een verschuiving is ingezet van een puur restrictief migratiebeleid naar een selectief, op uitnodiging gebaseerd beleid. In de houding ten aanzien van hoogopgeleide migranten en de taal waarmee men zich bedient in de beleidsnotities is een duidelijke ontwikkeling van een restrictief naar een selectief perspectief te bemerken. Rein en Schön beargumenteren in hun werk echter ook dat een potentiële frameverandering niet daadwerkelijk een permanente paradigmaverschuiving hoeft te betekenen. In de volgende hoofdstukken zal daarom onderzocht worden in hoeverre deze veranderingen in het denken over migratiebeleid in de praktijk doorgevoerd zijn. Hoe ervaren de betrokken deskundigen van de universiteiten en belangenvetegenwoordigingen het nieuwe beleid? En bovendien, hoe wordt de nieuwe regelgeving door de doelgroep ervaren?

### *5.1 Inleiding*

In het voorgaande hoofdstuk is de huidige vormgeving van het beleid ten aanzien van kenniswerkers afkomstig van buiten de Europese Unie uiteengezet. Zoals reeds beschreven heeft de regeling kennismigranten ten doel een meer selectief en uitnodigend beleid te voeren voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten. In hoeverre wordt deze doelstelling bereikt? In dit hoofdstuk zal op basis van gesprekken met universiteiten en deskundigen van gespecialiseerde instituten de effectiviteit en efficiëntie van de regeling beschreven worden.

### *5.2 Evaluatie*

Bij de totstandkoming van onderstaande evaluatie is gebruik gemaakt van de inventarisatie die in opdracht van de ACVZ door de VSNU, de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten, onder verschillende universiteiten is uitgevoerd. Voor de korte inventarisatie zijn de Universiteit Utrecht, Technische Universiteit Delft, Technische Universiteit Eindhoven, Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam geraadpleegd. Daarnaast heb ik interviews afgenomen met de heer Drs. Paul Rullmann van het College van Bestuur van de Technische Universiteit Delft en mevrouw Mr. Yvonne van Rooij, voorzitter van het College van Bestuur van de Universiteit Utrecht. Ook heb ik een gesprek gevoerd met het Nuffic, een organisatie die internationale samenwerking in het hoger onderwijs bevordert. Ten slotte heeft een interview plaatsgevonden met de heer Jan Goultier van de afdeling Uitvoering Beleid van de IND. Per thema zal een paragraaf besteed worden aan de huidige knelpunten die naar mening van de universiteiten spelen.

### *Algemeen*

In de eerste plaats kan opgemerkt worden dat de regeling kennismigranten de toelating van promovendi van buiten de Europese Unie (EU) en Europese Economisch Ruimte (EER) sterk vereenvoudigd heeft. De materie van de regeling kennismigranten alsook de reguliere procedure zijn echter naar mening van de universiteiten nog bijzonder ingewikkeld. Er bestaan veel uitzonderingen op de regeling en daarnaast zijn er nog veel praktische uitvoeringsproblemen bij zowel de IND als wel andere ketenpartners. De samenwerking tussen universiteiten en de IND verloopt nog niet soepel, onder andere omdat de medewerkers van de IND niet altijd op de hoogte zijn van de correcte regelgeving. Universiteiten geven aan dat het onderliggende probleem waarschijnlijk ligt in het feit dat een restrictieve reguliere toelating de soepele immigratie van kennismigranten nog steeds in de weg staat.

### *Eerste aanvraag kennismigrant*

De toelatingsprocedure met betrekking tot kennismigranten behelst een versnelde procedure. Dit betekent dat de IND in de regel binnen twee weken na ontvangst van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning zal beslissen, mits het verzoek op de voorgeschreven wijze is ingediend, is voorzien van alle vereiste stukken, en geen nader onderzoek is vereist (zie B15/4 Vreemdelingencirculaire 2000).

De Universiteit van Utrecht geeft aan dat de IND schermt met een korte besluytermijn van twee weken, waarmee de indruk wordt gewekt dat de termijnen in het kader van de regeling kennismigranten kort zijn. In praktijk wordt deze termijn echter regelmatig niet gehaald en de ervaring leert dat deze vaak oploopt tot circa vier weken. Een ander probleem is dat de IND het dossier als nieuw dossier in behandeling neemt, als blijkt dat deze niet compleet is. Hierdoor gaat er een nieuwe termijn lopen en ontstaat er onnodig veel vertraging voor de toelating van de kennismigrant. Ten slotte betreft het besluit van IND slechts een onderdeel van het gehele proces; de vergunning is er na het besluit bijvoorbeeld nog niet.

### *Regeling kenniswerkers voor personen met aanstelling in loondienst*

Het feit dat de regeling kenniswerkers alleen betrekking heeft op onderzoekers in loondienst, betekent dat een deel van de doelgroep niet onder deze regeling valt. Vele onderzoekers zijn namelijk bijvoorbeeld in loondienst van een derde, of verblijven in Nederland op basis van een beurs, stipendium of eigen middelen. Voor deze gevallen maakt de universiteit nog steeds gebruik van de reguliere arbeidsmigrantenregeling, waarbij een twv nodig is. Het verblijf op basis van de twv is echter maximaal twee jaar en elf maanden, waarmee de duur van het promotieonderzoek veelal niet gedekt wordt.

Het bureau Cicat van de TU Delft heeft veel ervaring met buitenlandse promovendi die op basis van een beurs een promotieplaats krijgen binnen de Technische Universiteit, de zogenaamde buitenpromovendi. Deze promovendi werken niet in dienst van de TU en voor hen regelt Cicat de mvv-aanvragen en verblijfsvergunningen voor arbeid in loondienst, tevens vaak gecombineerd met een twv via het CWI. De termijn van de aanvraagprocedure is vrij lang met een gemiddelde duur van minstens twee maanden; indien de promovendus tevens zijn familie mee wil nemen is de mvv aanvraagprocedure twee tot drie maanden. De IND hanteert hierbij geen duidelijke besluytermijn en de termijnduur is sterk afhankelijk van de betreffende besluy medewerker die de aanvraag behandelt.

Alleen kenniswerkers die een aanstelling aan een universiteit hebben, en bovendien onder Code 01 van het UFO (Universitair Functie Ordenen) systeem vallen, kunnen dus tot Nederland toegelaten worden in het kader van de regeling kennismigranten. Het Nuffic stelt voor deze groep wetenschappelijk onderzoekers te verbreden en in het kader van verduidelijking en vereenvoudiging van wet- en regelgeving alle wetenschappelijk onderzoekers onder de kennismigrantenregeling te laten vallen. De werkzaamheden die zij in Nederland komen verrichten worden dan als uitgangspunt genomen, in plaats van de aard van het dienstverband. Als er één groep gecreëerd wordt, zal er ook geen begripsverwarring meer plaats kunnen vinden. Onlangs heeft de Ministerraad ingestemd met de invoering van een Europese richtlijn die naast de bestaande kennismigrantenregeling zal worden ingevoerd, en welke geen onderscheid maakt naar de aard van de relatie tussen instelling en onderzoeker. Een nadeel van deze regeling is echter dat het náást de bestaande regeling kennismigranten wordt ingesteld. Bovendien betreft de richtlijn nog steeds alleen onderzoekers, en niet ook gastdocenten of andere kennismigranten. Hiermee wordt opnieuw een uitzonderingsregeling gecreëerd.

Daarnaast pleit Nuffic voor het creëren van één allerhande digitaal aanvraagformulier. Een voorbeeld kan gevonden worden in de huidige digitale aangifte van de Belastingdienst, waarin men stapsgewijs door het formulier geleid wordt. Voordeel is dat er dan ook geen foutieve formulieren ingediend kunnen worden, waardoor de procedure niet onnodig vertraagd wordt.

Een positieve verandering is dat ondertussen een vergunning verleend wordt voor de gehele contractperiode. Voorheen diende de vergunning jaarlijks verlengd te worden, maar in de huidige constructie van de regeling kennismigranten wordt eenmalig verblijf verleend voor de gehele duur van het promotieonderzoek.

#### *Medewerkers die niet mvv-plichtig zijn*

Een kennismigrant die Nederland inreist met een mvv-kennismigrant mag direct na het aanvragen van zijn verblijfsvergunning werken en kan dan ook direct andere zaken zoals een sofinummer en bankrekening regelen. Migranten die niet mvv-plichtig zijn mogen echter in afwachting van de verblijfsaanvraag niet werken. Hierdoor kan pas een sofinummer e.d. worden afgegeven op het moment dat de vergunning is verstrekt. Dit is vaak pas drie maanden na de feitelijke aanvang van het dienstverband. Zonder sofinummer kan geen ziektekostenverzekering afgesloten worden, geen bankrekening geopend worden, etc. In de praktijk betekent dit dat Amerikanen, Canadezen en Japanners – die vrijgesteld zijn van een mvv aanvraag – in de praktijk minder gastvrij ontvangen worden dan personen uit mvv-

plichtige landen. Indien de medewerker direct na aankomst met werkzaamheden dient te beginnen vragen universiteiten toch een mvv aan. Dit streeft het doel van de regeling voorbij en betekent bovendien extra administratieve lasten en kosten. Beter zou zijn om de medewerkers wel de mogelijkheid te bieden direct te starten met werken en net als bij de mvv-plichtige voorafgaand aan de komst te laten toetsen door de IND.

De Technische Universiteit Eindhoven geeft het volgende voorbeeld uit de praktijk:

Zij hebben recent voor een vrouwelijke kennismigrant uit de Verenigde Staten, met man en kind, een onverplichte mvv aangevraagd, om de problemen rondom het verkrijgen van een sofinummer te voorkomen. De kosten voor deze mvv aanvraag bedroegen 600 euro, maar dan kon de onderzoeker direct na aankomst aan de slag. Deze aanvraag liep echter bij de IND vertraging op; terwijl deze 1 december werd ingediend, werd pas op 16 januari goedkeuring verleend. Hierdoor is de kennismigrant met gezin uiteindelijk alsnog zonder mvv naar Nederland gekomen. Het resultaat is dat de legeskosten verloren zijn en het gezin nu wacht op een verblijfspas zodat ze een sofinummer kunnen gaan aanvragen. Dit is voor de betreffende kennismigrant en werkgever een zeer onwenselijke situatie!

#### *Partner en gezin*

In de reguliere procedure krijgt de partner van de kennismigrant een aantekening in het verlengde van de hoofdpersoon. Deze aantekening is bij de kennismigrant 'Tww niet vereist. Andere arbeid niet toegestaan'. Deze aantekening houdt dus in dat een vreemdeling, die in het bezit is van een verblijfsvergunning als kennismigrant, uitsluitend arbeid als kennismigrant mag verrichten. Deze aantekening kan uiteraard niet gelden voor de partner, en daarom hebben zij de aantekening arbeid is vrij toegestaan gekregen. Voor personen die een mvv aanvragen, krijgt de partner direct een aantekening dat arbeid vrij is toegestaan. Van hen die geen mvv aan hoeven te vragen, zoals Amerikanen, krijgt de partner een aantekening arbeid niet toegestaan, tot de vergunning ingewilligd is. Juridisch kan men hier niet omheen, in de praktijk is het echter erg lastig.

Als het gezin tegelijkertijd met de kennismigrant een formulier invult, loopt de procedure van de partner mee met die van de kennismigrant. De aanvraag van de partner kan echter niet binnen dezelfde termijn van twee weken beoordeeld worden in verband met de huwelijkstoets. De partner krijgt dus pas de aantekening dat arbeid vrij is toegestaan, op het moment dat hun huwelijk, of relatie, in de Gemeentelijke Basis Administratie ingeschreven staat. Alvorens dit gerealiseerd kan worden moet de IND ook het huwelijk/partnerschap toetsen op 'echtheid', wat wel zes weken kan duren. Volgens de heer Goutier, van de afdeling Uitvoering Beleid bij de IND is deze toets op basis van het gelijkheidsbeginsel echter

niet af te schaffen. Een huwelijk van een kennismigrant kan niet als vanzelfsprekend aangenomen worden, als dat bij andere migranten niet het geval is. De IND probeert wel deze aanvragen 'bovenop de stapel' bij de gemeenten te krijgen.

#### *Sofinummer*

Voorheen was het mogelijk een sofinummer aan te vragen met het bewijs dat de aanvraag voor een verblijfsvergunning was opgestart bij de IND. Per 1 oktober 2005 heeft de Belastingdienst echter bepaald dat er alleen een sofinummer kan worden aangevraagd als men beschikt over een geldig verblijfsdocument. Het nadelige gevolg is dat de kennismigrant al leeft en werkt in Nederland, maar geen salaris kan ontvangen omdat daarvoor in het salarissysteem een sofinummer vereist is. Dit levert een vervelende situatie op, die bovendien maanden kan aanhouden opdat een verblijfsvergunning door IND verstrekt wordt.

#### *MVV en VVR*

Er is binnen de procedure nog steeds sprake van twee documenten en twee procedures, te weten machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en vergunning verblijf regulier (vvr), met twee identieke en daarom dubbele procedures. Deze procedure staat momenteel onder de aandacht van het Ministerie van Justitie en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken heeft reeds een advies voorbereid. Een alternatief dat aangeboden wordt door de universiteiten is om beide procedures samen te voegen. Een van de voorstellen is om de aanvraag vanuit het land van herkomst te doen, waarbij bij voldoen aan alle voorwaarden een inreisvisum alsook een verblijfsdocument afgegeven kan worden.

#### *Toegang tot de arbeidsmarkt*

De verblijfsvergunning kan voor vijf jaar worden verleend als de vreemdeling, die verblijf als kennismigrant beoogt, een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd overlegt. Als de kennismigrant een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd heeft, wordt de verblijfsvergunning voor verblijf als kennismigrant voor ten hoogste de duur van de arbeidsovereenkomst afgegeven (B15/6 Vreemdelingencirculaire 2000). Na afloop van de periode van verblijf op grond van de kennismigrantenregeling bestaat echter geen vrije toegang tot de arbeidsmarkt. Het verblijf op basis van de kennismigrantenregeling is gekoppeld aan de functie en de werkgever waarvoor het verblijf is aangevraagd. De werkgever maakt schriftelijk melding van de beëindiging van het dienstverband bij het loket kennis- en arbeidsmigratie van de IND. Indien de migrant erin slaagt opnieuw werk te vinden als kennismigrant doet de nieuwe werkgever daarvan schriftelijk mededeling aan de IND. In het geval dat de kennismigrant een nieuwe werkgever vindt, dient deze toegelaten te zijn tot de kennismigrantenregeling op grond van een ondertekende verklaring en dient de migrant



te voldoen aan het looncriterium of een functie als wetenschappelijk onderzoeker dan wel arts in opleiding te vervullen. Bij de reguliere arbeidsmigrantenregeling heeft de migrant na afloop van de periode waarvoor de tewerkstellingsvergunning is verleend echter wel recht op toegang tot de arbeidsmarkt. De universiteiten geven aan dat de promovendi veel hinder ondervinden van de korte termijn die geboden wordt om een nieuwe positie te verwerven na afloop van het onderzoek.

#### *Nederlandse ambassades*

De Nederlandse ambassades spelen een cruciale rol in het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Ook daar treden vaak problemen op zonder dat het duidelijk is hoe de situatie verbeterd kan worden. Cicat geeft aan dat zij van de promovendi het bericht krijgen dat de Nederlandse ambassade in het thuisland beweert de goedkeuring omtrent de mvv-aanvraag van de persoon niet te hebben ontvangen, terwijl de IND in haar computersysteem een bericht heeft dat de ambassade de goedkeuring inmiddels al heeft ontvangen en gelezen. Cicat probeert hierbij te bemiddelen tussen IND en ambassade omdat rechtstreeks contact tussen hen niet plaatsvindt.

#### *Klimaat*

Als hoogopgeleiden hun keus voor een nieuwe werk- en verblijfplaats maken, zullen zij geen voorkeur geven voor landen waar immigratie als een probleem gezien wordt en waar complexe en kostbare toelatingsprocedures gehanteerd worden. Een dergelijk klimaat is geen aantrekkelijk visitekaartje. De heer Rullmann van het College van Bestuur van de TU Delft geeft aan dat de complexe procedures en de hoge leges een drempel kunnen zijn voor buitenlandse studenten en promovendi om naar Nederland te komen. Hij weet dat er aan de TU Delft met name binnen de groep van Chinese studenten een grote mate van mondelinge 'reclame' rondgaat. Is er een verandering van regelgeving of kosten doorgevoerd, dat is dit onder de Chinese studenten in eigen kring snel bekend. Slechte ervaringen worden dus ook gecommuniceerd naar de groep studenten thuis en dit heeft een grote invloed op de keuze voor Nederland als bestemming.

### *5.3 Samenvatting en conclusies*

In de volgende alinea's zullen kort de belangrijkste resultaten van de expertinterviews uiteengezet worden. Zoals in de onderzoeksmethodologie beschreven is hebben de interviews ten doel de onderstaande onderzoeksvragen te beantwoorden:

- *Hoe effectief (worden de doelstellingen gehaald) en efficiënt (gebeurt dat snel en tegen geringe kosten voor overheid en betrokkenen) is het huidige beleid?*
- *Welke alternatieve beleidsopties zijn er voor het huidige beleid?*

In de eerste plaats wijzen de resultaten van dit hoofdstuk uit dat de kennismigrantenregeling beslist voordelen heeft ten opzichte van de reguliere procedures die vóór het ontstaan van de regeling golden. Uit de literatuurstudie in Hoofdstuk 4 kwam reeds naar voren dat de Nederlandse overheid zich inspant de regelgeving omtrent kennismigratie zo aan te passen dat het voor de talentvolle kennismigranten eenvoudiger en aantrekkelijker wordt om een academische carrière in Nederland te realiseren. Dat deze regelgeving in voortdurende ontwikkeling is, blijkt tijdens het verrichten van dit onderzoek; een aantal regels zijn zelfs tijdens de duur van deze studie gewijzigd. Ook wees het interview met de IND uit dat deze organisatie er hard aan werkt om de implementatie van het beleid zo snel mogelijk op de rails te krijgen. Toch blijkt uit de bevindingen van dit hoofdstuk dat er nog problemen zijn in de uitwerking van het beleid. In deze paragraaf zullen de belangrijkste knelpunten kort samengevat worden, waarbij bepaald wordt of deze verklaard kunnen worden door het denken in het oude paradigma of de aanwezigheid van meerdere beslissers in de beleidscyclus, waardoor de doorwerking van het nieuwe frame bemoeilijkt wordt.

Op basis van de literatuurstudie wordt in dit onderzoek geconcludeerd dat er in het Nederlandse migratiebeleid een paradigmaverandering ingezet is van een restrictief naar een selectief frame. In hoeverre is de frameverandering die de Nederlandse overheid met de regeling kennismigranten beoogt nu reeds in de regelgeving en uitvoering van het beleid doorgezet?

Een knelpunt dat naar voren komt uit de evaluatie door de deskundigen heeft betrekking op de wijze waarop de IND omgaat met de behandeling van aanvragen voor verblijf als kennismigrant. Uit de interviews blijkt dat de toelating van kennismigranten veel vertraging oploopt, omdat de termijn voor de aanvraag regelmatig niet gehaald wordt. Bovendien neemt de IND een aanvraag als nieuw dossier in behandeling, als blijkt dat deze niet compleet is. Hierdoor gaat er een nieuwe termijn lopen en ontstaat er onnodig veel vertraging voor de toelating van de kennismigrant. Ook blijkt dat de samenwerking tussen universiteiten en de IND deels nog niet soepel verloopt, omdat de medewerkers van de IND niet altijd op de hoogte zijn van de correcte regelgeving. Een verklaring kan gevonden worden in het feit dat de loketten voor kennismigratie pas vanaf 2004 gestart zijn en de medewerkers tijd nodig hebben om de nieuwe wetten en regels te leren kennen. Daarnaast kan de strikte werkwijze van de IND echter ook verklaard worden doordat de medewerkers gewend zijn aan hun oude werkwijze en hierdoor nog in oude kaders denken. De theorie van Schön en Rein stelt dat het geldende frame of paradigma bepaalt in welke richting beslissingen genomen worden en op welke wijze wordt gehandeld. De houding van de organisatie was jarenlang gericht op de uitsluiting van migranten - dat was immers voor een lange periode de insteek - en het oude

frame kan bewerkstelligen dat deze positie ook ten opzichte van de kennismigranten nog deels behouden wordt. Bovendien geeft de aanwezigheid van de verschillende zelfstandig werkende uitvoeringsambtenaren meer mogelijkheden voor eigen interpretatie aan de regeling. Hierdoor wordt het moeilijker om het selectieve frame dat de overheid beoogt door te voeren in de uitvoering.

Ook voert de IND een huwelijks- of partnerschapstoets uit om de echtheid van de relatie van de kennismigrant te controleren. De uitslag van deze toets is normaliter binnen zes weken bekend. Tijdens deze weken staat de relatie nog niet in de Gemeentelijke Basis Administratie ingeschreven en kan de partner nog niet werken. De toepassing van de tijdrovende huwelijkstoets is een element uit het restrictieve migratiebeleid. Op deze wijze wordt de gezinshereniging en –vorming door de overheid onder controle gehouden. Het feit dat de toets ook bij de kennismigratie toegepast wordt kan wijzen op een houding van de overheid die nog gebaseerd is op het oude denken. Daarnaast is het erg kostbaar om partner en gezin over te laten komen naar Nederland. Door de hoge leges en ingewikkelde regelgeving gaat er geen uitnodigende werking van het kennismigratiebeleid uit.

Een derde belangrijk knelpunt heeft betrekking op de beperkte personele werkingssfeer van de kennismigrantenregeling. Hierdoor vallen alleen de onderzoekers die in loondienst werkzaam zijn onder de regeling, en niet degenen die in dienst van een derde zijn, of personen met een verblijf op basis van eigen middelen, beurs of stipendium. De voorwaarden zijn op het moment moeilijk te verruimen, omdat de onderzoeksinstellingen een referentfunctie moeten bekleden, die zij wellicht niet vervullen als de onderzoeker niet in loondienst is. Een oplossing zou gevonden kunnen worden in het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk. Hier is het niet noodzakelijk dat de aanvraag voor verblijf door de werkgever aangevraagd wordt en is het zelfs evenmin nodig dat de kennismigrant al werk heeft. De ingewikkelde referentconstructie van de Nederlandse overheid voorkomt dat kennismigranten niet zonder de verantwoordelijkheid van een werkgever tot Nederland toetreden. Ook kunnen zij geen beroep doen op sociale voorzieningen als het contract met de werkgever beëindigd wordt. Hier is een verband te ontdekken met de houding die in het verleden ten aanzien van migranten ontwikkeld is. Onder de invloed van herinneringen uit voorgaande decennia, waarin grote groepen migranten aanspraak maakten op de sociale voorzieningen, vermijdt de overheid nu deze mogelijkheid. Er is dus een ambitie om het beleid selectief vorm te geven, maar de overheid neemt hierbij behoudende, aarzelende maatregelen. De voorwaarden van een vaste werkgever, die een aanstelling in loondienst dient te verstrekken en garant staat voor de migrant, wijst op een angst om wederom fouten te maken in een onvoldoende gereguleerde toelating van arbeidsmigranten.

Een ander nadeel van de referentfunctie is dat het verblijf op basis van de kennismigrantenregeling gekoppeld is aan een specifieke functie en werkgever waarvoor het verblijf is aangevraagd. Na afloop van het verblijf voor deze functie heeft de kennismigrant geen vrije toegang tot de arbeidsmarkt, zodat hij niet automatisch in de gelegenheid gesteld wordt de carrière in Nederland voort te zetten. Deze maatregel geeft de kennismigranten veel zorgen in de eindfase van hun contract.

Naast de complexe constructie en uitzonderingen op de regeling bestaan er nog veel praktische uitvoeringsproblemen bij zowel de IND als wel andere ketenpartners. In de eerste plaats kunnen deze problemen verklaard worden door het feit dat de regeling pas sinds een aantal jaar van kracht is en de uitvoerende organisaties hun werkwijzen nog zullen moeten ontwikkelen. Naast deze praktische reden kan ook de betrokkenheid en onderlinge afhankelijkheid van vele verschillende organisaties een oorzaak zijn van de stroeve uitvoering. Doordat verschillende partijen betrokken zijn in de uitvoeringsketen van de regeling kennismigranten, zal het moeilijker zijn om te bewerkstelligen dat zij allen in eenzelfde kader denken. Voor de verklaring van dit knelpunt is een koppeling te maken met de theorie van Pressman en Wildavsky. Zij beargumenteren dat de betrokkenheid van meerdere actoren een belemmering kan zijn in de daadwerkelijke implementatie van gevormd beleid. Het uiteindelijke besluit van de IND betreft bijvoorbeeld slechts een onderdeel van het gehele proces. Door vertragingen in de goedkeuring van de aanvraag lopen kennismigranten ook tegen een hoop andere praktische zaken op, zoals het verkrijgen van een sofinummer, het openen van een bankrekening of het afsluiten van een verzekering. Voorheen was het bijvoorbeeld mogelijk een sofinummer aan te vragen met het bewijs dat de aanvraag voor een verblijfsvergunning was opgestart bij de IND. Per 1 oktober 2005 heeft de Belastingdienst echter bepaald dat er alleen een sofinummer kan worden aangevraagd als men beschikt over een geldig verblijfsdocument. Het nadelige gevolg is dat de kennismigrant al leeft en werkt in Nederland, maar geen salaris kan ontvangen omdat daarvoor in het salarissysteem een sofinummer vereist is.

Ook de Nederlandse ambassades spelen een cruciale rol in het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Ook daar treden vaak problemen op zonder dat het duidelijk is hoe de situatie verbeterd kan worden. Cicat geeft aan dat zij van de promovendi het bericht krijgen dat de Nederlandse ambassade in het thuisland beweert de goedkeuring omtrent de mvv-aanvraag van de persoon niet te hebben ontvangen, terwijl de IND in haar computersysteem een bericht heeft dat de ambassade de goedkeuring inmiddels al heeft ontvangen en gelezen. Cicat probeert hierbij te bemiddelen tussen IND en ambassade omdat rechtstreeks contact tussen hen niet plaatsvindt. Deze wederzijdse afhankelijkheid kan in het kader van

de 'complexity of joint action' theorie verklaren waarom het nieuwe beleid niet goed werkt. Hoe meer communicatie tussen zelfstandige actoren benodigd is, des te groter is de kans dat de beleidsuitvoering niet verloopt zoals deze door de vormgevers bedoeld is.

Ten slotte zal het huidige negatieve klimaat jegens buitenlanders een rol spelen bij de keuze om in Nederland te verblijven. Als hoogopgeleiden hun keus voor een nieuwe werk- en verblijfsplaats maken, zullen zij geen voorkeur geven voor landen waar immigratie als een probleem gezien wordt en waar complexe en kostbare toelatingsprocedures gehanteerd worden. De ervaringen van de kennismigranten die reeds bekend zijn met de Nederlandse procedures zijn uiteindelijk een visitekaartje binnen het netwerk dat zij in hun herkomstland onderhouden. De complexe procedures en de hoge leges kunnen een drempel zijn voor buitenlandse studenten en promovendi om naar Nederland te komen.

Uit de interviews met de deskundigen kan geconcludeerd worden dat er in de laatste jaren op beleidsniveau veel mogelijkheden gecreëerd zijn om de toelating van hoogopgeleide migranten te versoepelen. De universiteiten ondervinden veel voordelen van de regeling kennismigranten en de toelating van hun promovendi is sinds de invoering van de regeling absoluut versoepeld. De overheid probeert de mogelijkheden voor het aantrekken van hoogopgeleiden te vergroten en in het licht van de frametheorie kan beargumenteerd worden dat er een verschuiving plaatsvindt van een puur restrictief perspectief naar een meer selectief frame.

Rein en Schön waarschuwen echter in hun werk dat een potentiële frameverandering wel stimulans nodig heeft om tot een ware 'reframe' uit te groeien. Uit de interviews blijkt dat er in het beleid nog veel uitzonderingen ingebouwd zijn om de toelating van kennismigranten niet te eenvoudig te laten verlopen. Om deze knelpunten verder te onderzoeken worden in het volgende hoofdstuk de ervaringen van de doelgroep besproken. In de enquête zijn respondenten opgenomen die op verschillende momenten in de beleidsvorming gestart zijn met hun promotieonderzoek. Door hen wordt uiteengezet hoe zij het migratiebeleid van de Nederlandse overheid beoordelen en of de bevindingen van de voorgaande hoofdstukken door hun ervaringen onderschreven worden.

## Hoofdstuk 6 De promovendi aan het woord

### 6.1 Inleiding

Om een beeld van de ervaringen van de doelgroep van de regeling kennismigranten te verkrijgen zal in dit hoofdstuk ingegaan worden op de resultaten van de internetenquête die onder buitenlandse promovendi is afgenomen. In totaal hebben 213 promovendi gereageerd op de enquête. Van de gehele groep is een aantal van 120 onderzoekers afkomstig uit landen van buiten de Europese Unie. Bij respondenten afkomstig uit lidstaten die onlangs toegetreden zijn tot de Europese Unie, zoals Polen en Bulgarije, is rekening gehouden met of in het jaar dat de respondent zijn of haar onderzoek in Nederland startte, het land van herkomst reeds deel uitmaakte van de EU.

Zoals eerder in de methodologische verantwoording naar voren is gekomen kan het onderzoek naar deze respondenten niet als valide basis dienen voor een kwantitatieve analyse van de gehele groep van kennismigranten aanwezig in Nederland. Bovendien zijn de onderzoekers die de vragenlijst beantwoord hebben op verschillende momenten Nederland binnengekomen, dus ook vóór de invoering van de regeling kennismigranten of terwijl de regeling net geïntroduceerd was. Desalniettemin zal ik in paragraaf 6.2 de kwantitatieve gegevens uiteenzetten, waaruit de achtergrond en ervaringen van de respondenten van dit onderzoek blijken. Een overzicht van hun achtergronden wordt in Bijlage 3 weergegeven. De belemmeringen die thans voor deze groep gelden worden in paragraaf 6.3 middels citaten verduidelijkt.

### 6.2 De promovendus: een profiel

In onderstaande alinea's zal de algemene informatie van de groep van respondenten uiteengezet worden.

Tabel 2 toont dat van de 213 respondenten 93 personen afkomstig zijn uit een land van binnen de Europese Unie. Zij hebben op basis van de geldende EU verdragen recht op verblijf in Nederland voor arbeidsdoeleinden en vallen dus buiten de groep van personen die voor de regeling kennismigranten in aanmerking komt. Een Duitse promovenda Cell Biology aan het Erasmus MC (respondent 68) zegt over haar toelating: *“Being a ‘Gemeenschapsonderdaan’ of the EU made it quite easy - it took me about 30 minutes at the immigration office in The Hague. After these 30 minutes, I had everything arranged, was in the GBA of The Hague, had my stamp in the passport - so, nothing to complain about. If I remember well, I paid about 35 euros, which is a reasonable amount of money.”*

Van hen is het echter bijvoorbeeld wel interessant om te weten waarom zij voor Nederland gekozen hebben voor hun onderzoek, hoe zij hun verblijf hier ervaren en de Nederlandse houding tegenover buitenlanders beoordelen.

Tabel 2 geeft ook weer dat een groep van 120 respondenten afkomstig is uit een land van buiten de Europese Unie. Dit is de groep waar het onderzoek zich in de kern op richt. Zij zijn namelijk de buitenlandse hoogopgeleiden waar de regeling kennismigranten voor bedoeld is. In onderstaande paragrafen zal uiteengezet worden hoe zij hun komst, verblijf en toekomst in Nederland ervaren (hebben). Welke belemmeringen zijn zij tegengekomen in het proces en welke hindernissen komen zij tegen gedurende hun verblijf?

Tabel 2: Herkomstland van de respondenten lidstaat van de EU (N=213)

	Aantal	Percentage
Ja	93	43,7%
Nee	120	56,3%
Totaal	213	100%

Tabel 3 geeft de verhouding man - vrouw binnen de groep van respondenten weer. Deze verhouding ligt op ongeveer 60 - 40%. Zoals tabel 4 aantoont geldt voor de groep respondenten afkomstig van buiten de Europese Unie een verhouding van 64- 36% Ook hier zijn dus de mannen wat beter vertegenwoordigd dan de vrouwen.

Tabel 3: Geslacht van de respondenten (N=213)

	Aantal	Percentage
Man	131	61,5%
Vrouw	82	38,5%
Totaal	213	100%

Tabel 4: Geslacht van de respondenten afkomstig van buiten de EU (N=120)

	Aantal	Percentage
Man	77	64,2%
Vrouw	43	35,8%
Totaal	120	100%

In tabel 5 zijn de verschillende onderzoeksinstituten weergegeven waar de promovendi bij aangesloten zijn. Van alle Nederlandse universiteiten zijn respondenten geïnterviewd. De Vrije Universiteit Amsterdam en de Technische Universiteit Delft zijn in deze steekproef het sterkst vertegenwoordigd. De beschreven percentages zijn afgerond op gehele getallen.

Tabel 5: De onderzoeksinstituten waar de respondenten aan verbonden zijn (N=213)

	Aantal	Percentage
Centrum voor Wiskunde en Informatica (CWI)	5	2%
Erasmus Universiteit Rotterdam	30	14%
Radboud Universiteit Nijmegen	3	1%
Rijksuniversiteit Groningen	13	6%
Technische Universiteit Delft	41	19%
Technische Universiteit Eindhoven	8	4%
Universiteit van Amsterdam	22	10%
Universiteit Leiden	13	6%
Universiteit Maastricht	1	1%
Universiteit van Tilburg	2	1%
Universiteit Twente	21	10%
Universiteit Utrecht	3	1%
Vrije Universiteit Amsterdam	49	23%
Wageningen Universiteit en researchcentrum	1	1%
Totaal	212	99%
Onbekend	1	1%
Totaal	213	100%

Tabel 6 geeft voor de respondenten afkomstig van buiten de Europese Unie het jaar aan waarin zij hun aanvraag indienden voor verblijf in Nederland met het doel van het verrichten van wetenschappelijk onderzoek. Deze tabel is zeer relevant, aangezien alleen de groep die ná 2004 gestart is binnen de regeling kennismigranten valt. Het is dus erg interessant om te zien of deze groep hun aankomst en verblijf anders ervaart dan hun voorgangers. Ruim 50% van de groep is na het jaar 2004 gestart. Later in dit hoofdstuk zullen daarom de antwoorden van deze respondenten gekoppeld worden aan hun startjaar.



Tabel 6: Het jaar van aanvraag verblijf in Nederland van respondenten buiten de EU (N=120)

	Aantal	Percentage
2000	1	0,8%
2001	3	2,5%
2002	11	9,2%
2003	19	15,8%
2004	25	20,8%
2005	26	21,7%
2006	31	25,8%
2007	4	3,3%
Totaal	120	100%

Een uiteenzetting van de verschillende landen van herkomst van de buitenlandse promovendi toont een zeer gevarieerd plaatje. In totaal telt de groep van respondenten 55 verschillende nationaliteiten. Hiervan is ruim 15% afkomstig uit Duitsland, 9% uit China en 6% uit Iran. In Bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de kenmerken van de groep van ondervraagde respondenten, waarin ook de verschillende herkomstlanden opgenomen zijn.

### *6.3 Ervaringen van de promovendi*

De ervaringen van de kennismigranten zijn onderstaand op basis van een aantal thema's weergegeven. Aan de hand van de bevindingen van de literatuurstudie en expertinterviews waren reeds een aantal knelpunten bekend, die sturing konden bieden aan de enquête. Uiteraard zijn alle vragen in de enquête neutraal opgesteld, om de bestaande knelpunten, maar ook de positieve ervaringen met het beleid te achterhalen. De bevindingen zullen middels citaten toegelicht worden. De citaten zijn uiteraard niet representatief voor de gehele groep van buitenlandse promovendi in Nederland, maar dienen ter illustratie van de eerdere bevindingen. Er worden derhalve geen conclusies verbonden aan de citaten, maar zij ondersteunen de bevindingen uit de literatuurstudie en expertinterviews en bieden een aanzet tot verder onderzoek.

#### **6.3.1 Motivatie keuze voor Nederland**

In de eerste plaats is het voor deze studie interessant om te weten waarom de kennismigranten voor Nederland kiezen als plaats om hun onderzoek te doen. Uit de enquête komt naar voren dat de belangrijkste redenen voor komst naar Nederland verband hebben met de bekendheid van de onderzoeksgroep of academische mogelijkheden van de universiteit (16%). Respondent 29, een Iraanse promovenda Human Genetics aan het Leids

Universitair Medisch Centrum geeft als motivatie *“Because of its [de onderzoeksgroep, EvS] rank in the first one hundred top world universities!”*

Daarnaast geeft bijna 16% van de respondenten aan dat de arbeidsvoorwaarden en de inhoud van de geboden positie met name van belang is geweest voor hun keuze. Respondent 158, een Macedonische promovendus Artificial Intelligence aan de Vrije Universiteit Amsterdam motiveert zijn komst naar Nederland: *“To do research in Artificial Intelligence, and to change working environment and gain new experiences. Netherlands was not in any way special to me, it only looked as an attractive PhD destination to me. I also considered other countries, but choose Netherlands because of the flexibility of my PhD subject that was offered to me from Philips. I am paid by the university, but the sources of my funding come from the company Philips Research, Eindhoven.”*

Ruim 15% was bekend met het Nederlandse systeem voor promovendi in Nederland, en vonden de geboden arbeidsvoorwaarden, het feit dat men een (voldoende) salaris betaald krijgt en als werknemer behandeld wordt doorslaggevend.

Ten slotte heeft een krappe 13% van de respondenten de promotieplaats gevonden door een reeds bestaand netwerk of contacten met de begeleidend professor. De Canadese promovendus Electronics Design aan de TU Delft (respondent 194) kwam bijvoorbeeld in 2004 naar Nederland *“to work under the guidance of a world-class expert in electronics design.”*

Bijna 7% geeft aan dat het positieve beeld van de stad of Nederland in het algemeen van belang was bij de keuze. Daarnaast heeft 6% voor Nederland gekozen vanwege persoonlijke omstandigheden, veelal omdat een partner of familie reeds hier verbleef. Respondente 155, een Zweedse promovenda Political Science aan de Universiteit Utrecht, noemt verblijf bij haar partner als reden voor haar keuze voor Nederland: *“At that time, I lived together with my Dutch boyfriend in Sweden, and he wanted to take a job in Amsterdam. As I also very much wanted to do a PhD in another country, I took the opportunity to apply for a PhD position in the Netherlands.”*

Ruim 5% was al bekend met de universiteit, de stad of het land omdat hij of zij een master in Nederland gevolgd had. De Iraanse promovendus Electrical Engineering aan de Technische Universiteit Delft (respondent 190) zegt hierover: *“I already had received my Masters degree from the same university and was familiar with the research interests of my department being in line with those of mine. I had already spent two years of my life in Holland getting more*

*integrated into the Dutch society and learnt the language a bit. I like the country, I had very good offers, I wanted not to waste my time investment in Holland, therefore, I decided not to leave the Netherlands and stay here for my PhD. I am now employed by the University as an AIO.”*

Ook de Engelse voertaal en de beheersing van de Engelse taal van de Nederlanders spelen een rol (5%). Ten slotte geeft een klein deel van de respondenten aan dat het buitenland avontuur lokte (4%) of dat het in het algemeen van belang was voor de ontwikkeling van de academische carrière (4%).

Veel respondenten geven aan dat een combinatie van factoren ervoor gezorgd heeft dat de keuze op Nederland gevallen is. Een Franse promovendus Theoretical Chemistry aan de Vrije Universiteit Amsterdam (respondent 177) geeft de volgende redenen: *“It is an interesting and stimulating subject of thesis. Better conditions of work: new desktop computers, access to supercomputers. Very good reputation of my promoter and co-promoter. Good salary and good status in general: employee, health insurance, pension. Good academic experience: important conference abroad (USA ACS meeting), teaching (werkcollegen) and supervising (master's internships) experience. I was also interested in having a long experience abroad. I am interested in languages, I wanted to improve my English and learn Dutch. By this willing to integrate to a different society with a different culture (though still European)!”*

Ook een Zuid-Afrikaanse promovenda Molecular Microbiology (respondent 203), studierend aan de Rijksuniversiteit Groningen, geeft een variatie van redenen op voor haar komst naar Nederland: *“I spent a few months in Groningen as a master's student. Liked the research group I worked with. Having a fixed work contract, salary, health insurance etc. made the position very attractive. Wanted to work for the group leader. Thought that I would have more opportunities here than in South Africa to attend conferences and courses.”*

Onderstaande tabel 7 geeft de redenen weer die de promovendi aangeven voor hun komst naar Nederland, waarbij respondenten uiteraard meerdere beweegredenen hebben kunnen opgeven.

Tabel 7: Redenen voor de keuze om naar Nederland te komen

	Aantal keer genoemd	Percentage
Aantrekkelijke onderzoeksgroep/ academische omgeving	46	16%
Interessante positie	45	16%
Goede arbeidsvoorwaarden/ salaris	44	15%
Reeds contacten, netwerk met professor/ onderzoeksgroep	37	13%
Aantrekkelijk land/ stad	19	7%
Persoonlijke motieven (familie, relatie)	18	6%
Reeds master gevolgd in Nederland	15	5%
Engelse voertaal	14	5%
Buitenland ervaring/ avontuur	13	3%
Belang academische carrière	11	4%
Overig	23	8%
Totaal	285	100%

### 6.3.2 Regelgeving en procedures

In onderstaande alinea's zal ingegaan worden op hoe de buitenlandse promovendi de regelgeving en procedures bij hun toelating en verblijf in Nederland beoordelen. Voor deze bevindingen is alleen de groep van promovendi afkomstig van buiten de EU van belang. Daarom is bij de onderstaande resultaten alleen deze groep gewogen. In de enquête zijn de vraagstellingen over de ervaringen met het Nederlandse kennismigratiebeleid neutraal opgesteld. De respondenten die aangeven problemen te ondervinden met de procedures en regelgeving hebben dit dan ook uit eigen beweging aangegeven op het enquêteformulier.

Onderstaande tabel 8 schetst dat ruim 60% van de ondervraagde promovendi uit eigen initiatief aangeeft dat de procedures voor de komst en het verblijf in Nederland te bureaucratisch zijn.

Tabel 8: Beoordeling van de procedures bij toelating en verblijf (N=120)

Respondent vindt de procedures voor toelating en verblijf te bureaucratisch		
	Aantal	Percentage
Ja	76	63,3%
Nee	44	36,7%
Totaal	120	100%

Daarnaast geeft tabel 9 weer dat 45% van de respondenten aangeeft hinder te ondervinden van de omgang met de IND.

Tabel 9: Beoordeling van de omgang met autoriteiten bij toelating en verblijf (N=120)

Respondent heeft tijdens komst en verblijf problemen met de IND ervaren		
	Aantal	Percentage
Ja	54	45%
Nee	66	55%
Totaal	120	100%

De IND wordt door de respondenten regelmatig bestempeld als onvriendelijk en onkundig. Een aantal promovendi geeft aan dat betrokken instanties zoals IND geen onderscheid maken tussen ongewenste vreemdelingen en kennismigranten. Dit terwijl zij door een gebrek aan Nederlandse promovendi vaak juist uitgenodigd worden voor de promotieplaats. Respondent 18, een Pakistaanse promovendus Computer Science aan de Technische Universiteit Eindhoven schrijft: *“The letters I receive from IND are a little rude, with phrases like ‘if you fail to send your picture within two weeks, we will not give you a residence permit’ and never signed, but automatically generated. The IND gives me the message that they don’t want me to come to the Netherlands. And all official letters and forms are in Dutch, so that is cumbersome for me to read.”*

Een Braziliaanse promovendus Anthropology aan de VU, aangekomen in 2005, (respondent 91) vertelt: *“It is expensive, time consuming, and the IND staff is not well trained. If you ask the same question to three different people, you will get three different answers. I started my PhD two months late because the procedures were late. And I payed the rent in Amsterdam, because I didn’t want to loose the room I had found. Since my sponsor just started to pay me when I got in the Netherlands, I borrowed the money. Then, I have a debt to pay when I come back to Brazil (€1000,00) because of the IND.”*

Ook een promovendus Transport aan de TU Delft afkomstig uit Singapore (respondent 20) beschrijft de problemen met de IND bij zijn aankomst: *“Its a nightmare dealing with the IND. The IND caused several problems - raised the annual residence permit fees, not issuing permits on time, having to spend unnecessary time queuing at the IND office/Gemeente, having to re-submit documents every year that is already in their computer system. IND also made it difficult for me to change employer. Mobility is a problem, switching between employers is a nightmare. Have to re-submit all these stupid forms.”*

Respondent 19, een Turkse promovendus Political Economy and Modelling aan de UvA, beschrijft treffend: *“Under present circumstances Dutch academia (despite its enriching environment) loses its attractiveness very quickly due to very strict and strange procedures regarding the research based residence and work permits.”*

Respondent 21, afkomstig uit India en sinds 2006 promovenda Migration Studies aan de UvA, is van mening dat de procedures ‘time consuming and demoralising’ zijn. *“This begins with pre-admission to the Netherlands which entails a complicated legalisation procedure in the country of origin. My residency is for one year, which does not blend in with my academic commitment of four years to the UVA. Moreover, within the time that my residence permit is being considered I am not allowed the right to travel outside the Netherlands without purchasing a return visa which guarantees me the right to re-admission. The Royal Dutch consulates in my country of origin, only recognises my residence permit and not the additional stamps which prevents my family from seeing me even on a tourist visa. The complicated immigration procedure, the police reporting and exposing my lungs for a tuberculosis test at once upon arrival, highly discourages me to prolong my academic association with institutions in the Netherlands. It concerns me that visiting academics blend with unwanted aliens and are exposed to the same level of scrutiny and control.”*

Zoals reeds in de expert interviews naar voren kwam, houdt de kennismigrantenregeling geen rekening met promovendi die niet in loondienst van de universiteit zijn en betaald worden door een derde partij. Respondent 25, een Amerikaanse promovendus Political Communications aan de UvA, schetst een beeldend voorbeeld van dit probleem: *“It [de procedure, EvS] was a nightmare, since I was an unpaid PhD candidate no one knew how to deal with me. It was very, very, very stressful. Moreover, the funny part is, I am bringing 20,000 US dollars into this country each year, and they were giving me problems with the permit, go figure. Moreover, I do not think anyone knew what he or she was doing with me. The first year they gave me a normal working permit and the next year they decided to change it to a non-working one. While another American in my department, (who was in the same exact situation) got a different one from me. Two Americans with the same exact situation (including funding, type of funding, area of study, etc) - we even have the same advisor - were given two different types of permits, funny or rather not. The university was clueless with regard to my immigration situation. Unlike American universities, where they have an office dedicated to international students, UvA has a system of 'ask him, no ask her, no ask him again', not very helpful.”*

Ook de Iraanse promovenda in Morphological Analysis of Brain Aneurysm aan het Erasmus MC (respondent 64) ondervond in 2006 problemen met haar toelating voor de regeling kennismigranten op basis van haar aanstelling: *“It [de kennismigrantenregeling, EvS] is helpful. At least you get a permit for 4 years and you do not have to deal with IND every year. But in my case there was a problem because I was employed by the hospital and IND needed a special function code for my position which my employer did not have and this caused a problem. I suggest if they really want foreigners to study in their country, they have to make the rules and regulations more relax for them. They have to consider that the ones who come for study are not criminals and they are not going harm the Netherlands. They will help the Netherlands to improve in science and technology.”*

Gelet op het jaar van aankomst is er wel een positieve ontwikkeling in de ervaringen van de promovendi te bemerken. Met name respondenten die voor 2004 aangekomen zijn schetsen de procedure voor hun komst naar Nederland zeer negatief. Een promovenda Public Health aan het Erasmus MC (respondent 144), afkomstig uit Slovenië en in 2002 gearriveerd, zegt bijvoorbeeld: *“Verblijfsvergunning: don't get me started... costly, it lasts long, there were restrictions for travel while you were applying for the visa, and restrictions for getting your salary paid out the first time you applied for a visa (approx. 6 months). The procedure itself is long, and there were always delays; when there were delays you had to obtain a new special sticker in your passport, usually in the middle of the day in the middle of nowhere so you had to take a day off for that - very cumbersome on the operational level.”*

Ook de in 2003 aangekomen Servische promovenda Transport Psychology aan de TU Delft (respondent 116) geeft aan dat de procedures ten tijde van haar aankomst nog geen rekening hielden met de voordelen die hoogopgeleide migranten de Nederlandse overheid kunnen bieden: *“I find Dutch procedures quite difficult and long in duration. I had to wait for three years of living in NL to obtain working permit. I was sitting at home in stead of working while I have a university degree. In my opinion, at least in that time (1999) the NL state did not do anything to help positive selection of people entering NL. We had to go through very long and annoying procedures, not to mention the huge amount of money that had to be paid for each document we needed. Of course, you always had to deal with anonymous clerks, to make numerous telephone calls in order to get some useful information. I do not like to remember those times.”*

Echter door de promovendi die zich vanaf 2006 gevestigd hebben lijkt een positievere blik op de regelgeving en procedures te bestaan. De Russische promovendus Nanoscience aan de TU Delft (respondent 60) vermeldt dat hij weinig problemen ondervond bij zijn toelating in

2006: *“The admission procedure was done by the university authorities and was not problematic. But the number of the documents to be submitted and requirements to them were a bit frustrating.”*

Respondent 100, afkomstig uit Macedonië en sinds 2006 promovend in Physics/Electronics aan de Universiteit Twente: *“The procedure for kennismigrant status, that I now hold as a foreign PhD, was very fast (1-2 months I believe) and I was honestly surprised by the efficiency of the university staff and the IND in connection with the procedure. It might be possible that the procedure was expeditive in my case since I already lived in the NL for 4 years.”*

En ook de Colombiaanse promovendus Tissue Engineering aan de Universiteit Twente (respondent 108) heeft positieve herinneringen aan zijn komst in 2006: *“It was a smooth process. With the help of the international office, I collected all the required paperwork, turned it in and received the residence permit a few months later.”*

Respondent 156, afkomstig uit Venezuela en in 2006 gestart aan zijn promotie in Computer Science aan de VU, heeft de procedure als vrij eenvoudig ervaren: *“I had to do three procedures. The first was to apply to the university, the second was for an MVV visa when I was still in Venezuela and the third was for a residence permit, immediately after I arrived. The university procedure was complicated because it required legalized copies and translations of many documents. The MVV procedure was done by the university and was mostly transparent to me. The Residence permit procedure was done by me with support from the university staff and I think it was easy.”*

Helaas blijkt niet iedereen die aangekomen is in de periode na het in werking treden van de regeling kennismigranten tevreden. In 2007 startte respondent 56, een Zuid-Afrikaanse, aan haar promotieonderzoek Natural Sciences aan de Universiteit Wageningen. Zij had ondanks de regeling nog steeds problemen met de procedures: *“The residence permit takes too long to come out, they require too many documents which one is not told of until you get here, then you have to ask someone to get them for you and it's costly.”*

Ook respondent 81, promovenda Social and Cultural Anthropology afkomstig uit Singapore en in 2006 gestart aan de VU heeft negatieve ervaringen met haar komst naar Nederland: *“It was very tedious and cumbersome. They did not allow me to collect my work permit from Canada - where I was at the time of its approval, and prior to my arrival in Amsterdam - so I had to fly all the way to Singapore to pick it up in person. The costs for that had to come from*



*my own research budget. It took some months before I heard from the Dutch embassy in Singapore about any news regarding my application.”*

Een Indiaase promovendus Micromechanics of Materials aan de Universiteit van Groningen, gestart in 2005, (respondent 119) zegt: *“The procedures are a bit time consuming and too much of a paper work to be done in the beginning and also the time to grant residence permit is too long. There is no standard procedure for the grant of residence permit. Some of them will be granted with a residence permit valid for 4 years and some of them will be given only for 1 year though both of the candidates have same status as PhD students. It took nearly 5 months after I'm given admission to the University for a PhD position which could be shortened in the interest of both the candidate and the university.”*

Een Braziliaanse promovenda Chemistry aan de VU (respondent 165), gestart in 2006: *“The people in the immigration department put the wrong seal in my passport, so I could not take the sofi number, but I needed this number to open a bank account to receive the scholarship. Later the mistake was corrected when the university called to the IND, to explain to the immigration department that I could take the seal with work permitting. After this I received my permission quite fast.”*

Daarnaast wordt het overbrengen van partners naast kostbaar ook nog steeds als zeer gecompliceerd ervaren. Ruim 10% van de respondenten geeft aan problemen te ervaren of in het verleden gehad te hebben met het verblijf van de partner. Respondent 5, een Iraanse promovendus studierend aan de Technische Universiteit Eindhoven [specialisatie niet genoemd, EvS], ervaart ten tijde van het invullen van de enquête problemen met het overbrengen van zijn partner. Hij geeft aan te overwegen terug te gaan naar zijn land van herkomst om deze reden: *“The Dutch regulations for obtaining visa and residence permit were (and to my experience still are) troublesome. I am currently struggling to have my wife invited to the Netherlands and I am considering leaving the Netherlands for the very same reason. The procedure I was involved in took me 3 months to invite my wife over and I am still struggling with it (with no success). I find it terribly unreasonable.”*

Respondent 7, een Chinese promovenda studierend aan de Technische Universiteit Eindhoven [specialisatie niet genoemd, EvS] vergelijkt het Nederlandse beleid met dat van de Zweedse overheid, waar zij tevens verbleef voor studiedoeleinden: *“The procedure is rather complex, which basically includes Work permit, Visa and Resident permit. To get all these, many documents were needed. I don't think it's really necessary to have this complicated procedure. In Sweden, one visa works for everything - work permit, multiple*

*Schengen entrances, and resident permit. It took me half a year to get the permit to come, since the day I handed in my application, while as for the permit for Sweden it took only 3 weeks. It's claimed this procedure [kennismigrantenregeling, EvS] is faster and efficient, but in my case it was still quite slow (6 months)."*

De Amerikaanse promovenda Cell Biology aan het LUMC (respondent 206) verbaast zich over het Nederlandse kennismigratiebeleid: *"How can you obtain PhD students from abroad if you set such high standards for residence permits? You would think that this is the almighty utopian society. Your haste to try and stop the Polish, Turkish and Moroccan immigrants has also transferred over to educated migrants and for that Holland will pay dearly for. What's so bad if you let non-Dutch immigrants into your society? Are you afraid of a little competition?"*

### **6.3.3 Duur procedures voor toelating en verblijf**

In de volgende paragraaf zal ingegaan worden op de beoordelingen van de tijdsduur van de toelatingsprocedure bij aankomst in Nederland. Ook hier wordt alleen de groep van promovendi afkomstig van buiten de EU gewogen, aangezien hun Europese collega's deze procedures niet hoeven te doorlopen. Onderstaande tabel 10 geeft weer dat een opvallend hoog percentage van ruim 77% van de ondervraagde promovendi aangeeft dat de procedures voor de komst naar Nederland te lang duren.

Tabel 10: Beoordeling van de duur van procedures bij aankomst (N=120)

Respondent vindt de duur van de procedures voor toelating te lang		
	Aantal	Percentage
Ja	93	77,5%
Nee	26	21,7%
Nvt	1	0,8%
Totaal	120	100%

Een promovenda Social and Cultural Anthropology uit Singapore (respondent 81), gearriveerd in 2006, geeft aan dat de duur van de procedure erg lang was: *"The process of getting my residence permit (as well as that for my son) was very long and difficult. I had to travel to Rijkswijk to submit to application, go to the town hall (GBA) several times to get myself and my family registered, apply for GGD (TB) test, get an abstract from them saying that my son was registered as being part of the family unity (as opposed to being here by himself. He's only 2!). The IND took a very long time to look into each of our applications, taking months to say they wanted a different photograph of my son. All in all it took about 6 months to get my permit - with a lot of calling and enquiring on my part."*

Ook respondent 3, afkomstig uit Colombia en sinds 2006 promoverend aan de UvA [specialisatie niet genoemd, EvS] vindt de duur van de aanvraag erg hinderlijk: *"It took around 4 months. This is very inconvenient since it is impossible to get a sophi number without a residence card and a bank account without a sophi number. The extension of the permit seems to take also a lot of time. I just received a letter (20 February) asking for a new picture. The application was filed in November, and the residence permit expired the 1st of January. The procedure is not very clear. Maybe because the PhD status is somehow ambivalent, you are not a student, sometimes neither an employee. More information in English about the procedures, the requisites, and perhaps taxes, pensions and health policy would be much appreciated."*

Een Indonesische promovenda studierend aan de TU Delft [specialisatie niet genoemd, EvS] sinds 2005 (respondent 15) vindt de duur vrij lang: *"I got my permit around 4 months after applying. I guess this is relatively normal for Dutch standard (typical for most permits), but personally I think 2 months should be maximum."*

Zoals reeds ter sprake gekomen tijdens de expertinterviews, wordt bij onjuist ingevulde formulieren de procedure gestopt en een nieuwe gestart. Respondent 134, een promovenda Computer Science [universiteit en herkomstland niet genoemd, EvS] die naar Nederland gekomen is in 2006, geeft inderdaad aan dit als zeer ongemakkelijk te ervaren: *"If there were errors or mistakes happened during the processing, I had no chance to correct it before they announced that they turned down my application. Then I had to resubmit the application after correcting the errors. If my application is smooth, the fee is affordable. But if I have to repeat my application due to some mistakes or errors, the fee increases fast and is quite expensive!"*

Uiteraard kunnen er ook aan de zijde van de IND fouten gemaakt worden. Een promovenda Formal Verification Techniques aan de VU (respondent 180), afkomstig uit Azerbeidzjan en sinds 2006 in Nederland, schetst de volgende situatie: *"I had a horrible experience with my permit case - the secretary who was responsible for applying to my visa through "kennismigrant" procedure quit the job and for one month nobody did the job. Therefore, everything went wrong, my Swedish residence expired and I had to go back to Azerbaijan in order to apply for MVV (and get it in the neighbouring country, btw). I got an offer in July, but could start my PhD only in December."*

Een Iraanse promovendus Electrical Engineering aan de TU Delft (respondent 190) is in 2004 aan zijn promotieonderzoek begonnen, na het reeds behalen van zijn master in

Nederland. Hij beoordeelt de procedure als 'very very slow, and time consuming'. *“Lack of interaction between IND and me was very irritating causing me to call them tens of times during the six months I was waiting for my new resident permit. During my Masters program the renewal was fast (almost in two or three months the verblijfvergunning was ready), but during the transitioning from Masters to PhD the 6 month waiting really made me frustrated.”*

Een Servische promovendus Electrical Engineering aan de TU Delft (respondent 211) geeft aan: *“I find the duration unreasonably long. That is the main cause of my dissatisfaction and my main complaint about the admission procedure. I have the impression that an immigration officer can make a decision in less than a week, whereas people are left waiting for more than three months.”*

Een Canadese promovenda Psychology aan de VU (respondent 23) biedt een alternatief: *“It would be beneficial if the procedure could be started prior to arrival in the Netherlands. It took 3 months for my pay to begin in the Netherlands; this is a substantial period of time to go without income. The kennismigrant program has streamlined the application procedure somewhat, but things could still be better organized and occur more quickly.”*

#### 6.3.4 Kosten

In de volgende alinea's zullen de kosten voor de vergunningen en het verblijf in Nederland besproken worden. Wederom wordt alleen de groep van promovendi afkomstig van buiten de EU gewogen. Tabel 11 toont dat ruim 66% van de ondervraagde promovendi aangeeft dat de kosten voor toelating en verblijf in Nederland te hoog zijn.

Tabel 11: Beoordeling van de kosten bij toelating en verblijf (N=120)

Respondent vindt de kosten voor toelating en verblijf te hoog		
	Aantal	Percentage
Ja	80	66,7%
Nee	39	32,5%
NVT	1	0,8
Totaal	120	100%

Veel promovendi geven aan dat zij de leges als erg hoog ervaren, in vergelijking met het salaris dat zij in Nederland verdienen of in verhouding tot de levensstandaard in het land van herkomst. De kosten voor een mvv kennismigrant bedragen 250 euro, en voor een wijziging van verblijfsdoel betaalt men 331 euro. Bovendien betalen nareizende familieleden voor

verblijf bij de kennismigrant 830 euro per persoon. Als het gehele gezin tegelijkertijd met de kennismigrant inreist is er sprake van een speciaal gezinstarief van 188 euro per persoon. In de praktijk volgt het gezin echter vaak de hoofdpersoon een aantal weken of maanden later, omdat er in eerste instantie nog veel praktische zaken geregeld moeten worden. In dat geval betaalt het eerste gezinslid de volle 830 euro en de anderen het gereduceerde tarief van 188 euro per persoon. De legestarieven van Nederland zijn een van de hoogste van Europa. Alleen het Verenigd Koninkrijk berekent hogere tarieven, maar in vergelijking met de buurlanden België en Duitsland zijn de Nederlandse leges erg hoog (zie ACVZ, 2008). Hierdoor positioneert Nederland zich zeer ongunstig ten opzichte van de omliggende landen.

Met name voor promovendi afkomstig uit ontwikkelingslanden kunnen de kosten die betaald dienen te worden aan de start van het traject een probleem vormen. Een promovenda Molecular Toxicology aan de VU uit Ghana (respondent 170) zegt: *“The fees for a residence permit for people coming from countries well known to be financially unsound is much higher than that of those from rather affluent countries. I paid about 15 xs more than EU residents. Honestly that seems to me as real exploitation and unfair treatment of the less privileged.”*

Respondent 100, afkomstig uit Macedonië en in Nederland voor een promotie in Physics aan de Universiteit van Twente voegt toe: *“It is expensive for foreigners from developing countries (450 euros is more than a monthly pay in many cases). The problem is that my university does not cover the costs of the residence permit. I find that can drive away many prospective PhDs.”*

Een aantal promovendi geeft aan dat de kosten achteraf door de universiteit vergoed worden. De Chinese Cell Biology promovenda aan het Erasmus MC (respondent 35) klaagt over de kosten van de vergunning. Zij krijgt deze gelukkig vergoed door haar werkgever: *“Of course too high! It was 1/3 of my monthly income! Luckily, my employer made the payment.”* Ook de Russische Nanoscience promovendus aan de TU Delft (respondent 60) geeft aan: *“The costs for me were paid by the research group so it was not a problem. But if it was on my charge it would take a considerable amount of my budget. To my opinion the costs are really expensive.”* En de Chinese respondent 65, die onderzoek doet in de Virology aan de Erasmus Universiteit Rotterdam zegt: *“Although the university paid all the fees to me for applying the resident permit and working permit, I still think the fees are too high compared to their working efficiency.”*

De geënquêteerde promovendi met een gezin zijn zeer ontevreden over de kosten die berekend worden bij het overbrengen van partner en kinderen. Respondent 19, de Turkse promovendus Political economy and Modelling aan de UvA, stelt: *“The application costs and*

*especially the fees asked for partners are unfair, unacceptable and most probably illegal according to the EU law. I would be very glad if someone tackles this issue by using international law as reference!”*

Een Iraanse promovendus Mathematics aan de VU (respondent 53) vertelt: *“The cost was very high and out of my ability to pay. I got a loan to pay it. 1100 euro to bring my wife! Make it easier to bring family in case.”*

De Braziliaanse promovendus Anthropology aan de VU (respondent 91) zegt: *“I think it is expensive, but not too expensive. The great problem concerns the family visa - my partner was supposed to pay €830 for a visa and he decided not to move to the Netherlands, because with this modality of visa, he is not allowed to receive a scholarship himself. So, if he decided to study he should go back to Brazil, pay for a new visa, and then start a new procedure.”*

Respondent 116, de Servische promovenda Transport Psychology aan de TU Delft zegt: *“The fees were enormous. We are a family of three and every year we had to pay approximately 1000 euros for extension of our residence permits. In some cases, like for permanent residence permit, this was a huge amount of approximately 800 euros per person. If you compare these amounts with those that Dutch citizens are paying for for example passport, it is obvious that fees foreigners are paying are extremely higher.”*

Respondent 206, de Amerikaanse promovenda Cell Biology bij het Leids Universitair Medisch Centrum vraagt zich in een treffende vergelijking met omliggende Europese landen af waar deze kosten vandaan komen: *“I believe the costs to be extremely high. Just because you are foreign does not mean you are rich. It's just another way to get money from someone. If the admission procedure costs that much to cover overhead then someone should look into that. I do not see where it goes. Especially considering other EU countries manage to charge only a fraction of what the Netherlands is.”*

### **6.3.5 Verlenging en afloop vergunning**

Zoals eerder besproken baseert de regeling Kennismigranten het verkrijgen van de werkvergunning op een referentfunctie van de werkgever. Na afloop van de periode van verblijf op grond van de regeling bestaat daarom geen vrije toegang tot de arbeidsmarkt. Verschillende promovendi hebben in de enquête aangegeven zich zorgen te maken over deze constructie na afloop van hun promotieonderzoek. Ruim 10% noemt deze overgangsfase in de enquête. In onderstaande alinea's zullen ter illustratie een aantal citaten

aangehaald worden waarin de kennismigranten hun ervaringen met verlenging van hun vergunning verwoorden.

Voor de start van de regeling kennismigranten dienden de promovendi elk jaar een verlenging in te dienen, terwijl nu voor een termijn van het gehele contract een vergunning verleend wordt. Respondent 116, de Servische promovenda Transport Psychology is in 2003 aan haar promotieonderzoek bij de TU Delft begonnen en valt daarom nog in het oude systeem: *“Unfortunately I must say that every of my requests (getting new kind of residence permit or request for extending one) took months. In the mean time, you can get no information about the status of your request. After submitting the request for obtaining permanent residence permit, it took 14 months before I could get one. Do I have to say that the legal term should be 6 months? In the mean time, my previous permit of course expired and every time I wanted to go abroad I had to make an appointment again with IND to get a return visa for the Netherlands. All this took a lot of time and effort, not to mention my money because at that time I had to pay about 800 euros fee for permanent residence. For that amount of money you should expect some efficiency, don't you think?”*

Later is deze constructie gewijzigd en een voordeel van de huidige regeling kennismigranten is dat de promovendus een vergunning krijgt voor de gehele periode van het promotieonderzoek. Echter, na afloop van deze termijn dient de promovendus Nederland op korte termijn te verlaten. Dit brengt naast de hectiek van het afronden van het onderzoek veel stress met zich mee. Bovendien heeft de kennismigrant zeer weinig tijd om zich te oriënteren op de arbeidsmarkt, zijn opties goed af te wegen of te solliciteren naar nieuwe functies.

Een Iraanse promovendus Transportation Engineering and Planning aan de TU Delft (respondent 114) zegt hierover: *“Fortunately, my visa is as long as my study duration, but extending it will face me to serious challenge. I worry about my future, since my visa only allows me to apply for jobs with a very high salary (45.000 euro per year). We do not have a free work permit. In other words, this type of visa might limit my opportunity to find a job. If there is a facility for PhD students to get free work permit after graduation, they will not be forced to leave the Netherlands. With highly skilled migrant visa, it is difficult to find a job which can satisfy the salary criteria. It could definitely be useful for the economy of the Netherlands if highly skilled people can stay and work for the Netherlands.”*

Ook de Canadese promovendus Astrophysics aan de Rijksuniversiteit Groningen (respondent 54) kampte met dit probleem: *“The yearly renewal was bad, and it was not*

*possible for me to renew my permit at the end of my contract in order to finish my thesis "in peace". Instead, I was told to leave the country 28 days after my contract ended. That made the end of my thesis not a really pleasant experience, being forced to leave my working environment. It's really bad not to be allowed to stay after the end of the contract to finish a thesis. I was offered to be an "unpaid scientist" as long as I could prove to them that I had a salary... Having money in my bank account was not enough... Completely ridiculous, these guys should really become more "humans" and make rules that are actually useful. I had to consider being an "illegal immigrant" in order to be able to finish my thesis... we should not have to deal with questions like that! We were invited and accepted to study here!"*

Onder de geënquêteerde promovendi zijn er verschillende die in de eerste plaats in Nederland een master opleiding volgden en vervolgens doorgestroomd zijn naar een PhD positie. Ook voor hen is verlenging van verblijf doorgaans een obstakel geweest. Een voorbeeld wordt gegeven door de Turkse respondent 19, die in 2004 aan zijn PhD Political Economy and Modelling aan de UvA begon: *"The Dutch admission procedure was reasonable when I arrived first for my initial study. However since I started my PhD it is pure torture and harassment. I am unable to understand the inflexibility of the system and especially the hostility of the officials in the IND. I applied to have a new permit on basis of my PhD research while I was in the Netherlands due to my previous study. Dutch authorities answered me "negatively" after 1 year despite their obligation of making a decision within 6 months and then due to this delay I had to go back to Turkey in the middle of my research to start a new procedure. This required me to readjust the entire project unnecessarily. Indeed this one-sided formalism of Dutch authorities is very hard to understand."*

Een Chinese promovendus Virology aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (respondent 65) startte in 2004 aan zijn PhD, nadat hij zijn master aan de Universiteit van Wageningen afgerond heeft. Ook hij heeft problemen ondervonden met de doorstroom van student naar promovendus: *"The IND always gives me a lot of troubles! After graduation from Wageningen, I needed to change the ID from student to worker. This process takes almost one year. IND sent me three times wrong form. Each time cost me around 2 months. I called IND many many many times. Every time you will get different information to tell you what to do!"*

Ook respondent 190, een Iraanse promovendus Electrical Engineering aan de TU Delft heeft geen goede herinneringen aan de overgang van master student naar promovendus: *"Lack of interaction between IND and me was very irritating causing me to call them tens of times during the six months I was waiting for my new resident permit. During my Masters program*



*the renewal was fast (almost in two or three months the verblijfvergunning was ready), but during the transitioning from Masters to PhD the 6 month waiting really made me frustrated."*

Een Macedonische promovendus Artificial Intelligence aan de VU (respondent 158) beschrijft de verlenging van haar vergunning als volgt: *"Nobody gave me ANY rules, they required me the documents and then all I can do is wait and maybe my stay is approved or maybe not! I have a big problem waiting to know whether I can stay in this country or will have to leave before I finish my PhD. This creates stress, defocus me from my work and makes me feel unwelcome in the country."*

Respondent 34, een promovenda Statistics aan de TU Eindhoven afkomstig uit Venezuela, beschrijft treffend hoe de huidige constructie de concurrentiepositie van Nederland ten opzichte van andere landen beïnvloedt: *"I have seen researchers leave the country after they finish their PhD or Post doc because the impossibility to get a working permit. I think England is very happy with the fact that The Netherlands prepares and invests money in PhD's and Masters' and then they get the job in London without any problems, since here it is impossible to get a working permit. I stayed here because my brother is here, otherwise I would have left."*

Een Amerikaanse promovenda Computational Biophysics aan de VU (respondent 157) stelt voor: *"I would suggest that at the beginning of the PhD that students be granted a visa allowing them to stay until they finish their program, with as little hassle as possible. I also would suggest that the IND treat students as knowledge workers, with more rights. Actually, I would suggest that the IND have a more relaxed immigration attitude in general!"*

### **6.3.6 Aanpassing in Nederland**

In de volgende paragraaf wordt uiteengezet hoe de promovendi hun verblijf in Nederland en omgang in de Nederlandse maatschappij ervaren. Voor deze reeks zijn de antwoorden van zowel de EU als niet-EU promovendi meegenomen. Onderstaande citaten zullen onder andere hun ervaringen toelichten met het leren van de taal, het vinden van een woning en het opbouwen van een sociaal leven.

Daar de enquête uit open vraagstellingen bestond, is het opvallend dat een groot aantal respondenten uit eigen initiatief aangeeft veel moeite te hebben met het vinden van geschikte woonruimte. Maar liefst 31% van de ondervraagde promovendi zegt problemen te ondervinden met het vinden van huisvesting in hun woonplaats.

Tabel 12: Ervaringen met het vinden van huisvesting (N=213)

Respondent ondervindt problemen met vinden van geschikte huisvesting		
	Aantal	Percentage
Ja	68	31,9%
Nee	145	68,1%
Totaal	213	100%

De Iraanse promovenda Statistics uit Leiden (respondent 57) geeft aan: *“Housing was always a problem. I could not rent a nice place, because there are always waiting lists. I had to live in a small room and share the rest with noisy and messy students. I also learnt Dutch language very late. It was also my own fault but most people spoke English to me and I did not have enough motivation to learn Dutch.”*

De Pakistaanse respondent 171, een promovenda Statistical Genetics bij het Erasmus Medisch Centrum geeft aan: *“I was not at all helped by university housing staff in finding a suitable apartment for me. It was another awful experience. With just a 1000 euros in hand I could not pay a rent of 600 or 700 euros.”*

De promovendus Electrical Engineering aan de TU Delft en afkomstig uit Iran (respondent 190) geeft zijn mening: *“Adaptation is something personal which I believe every person has to take care of personally in order to get more and more integrated to the Dutch society. For sure the university provides almost no activities or offers in regard to adaptation and integration, make it a complete personal challenge, but the facilities to learn the Dutch language seems sufficient. I could have participated Dutch classes, for which my department paid, which helped me a lot, but I wished there were some social activities to help those foreigners who like to be more integrated into the Dutch society. For instance I have become a member of one of the 3 major student fraternities in Delft, but I am the only non-Dutch member of them. Not speaking the language fluently, and not having been here so long, makes it a really very challenging task for me to get into them, make friends with them the same way they do themselves, and be accepted by them. Regarding the housing the situation is very painful. The assistance university provides is for limited period and an expensive price, compared to what Dutch students can have. The Dutch students are always separated from foreign students in housings which makes the integration very very difficult. The social system to find a house with reasonable price is also complicated for a foreigner. There are no informations in these regards, no consultations, and it is a long time procedure.”*

Een promovendus Transport aan de TU Delft, afkomstig uit Singapore (respondent 20) beschrijft zijn aanpassing als volgt: *“I speak good Dutch, I have my own house and Dutch friends. However, the social climate against non-Dutch people is getting worse. Living expenses are getting higher and higher e.g. health insurance costs. Academics get paid very low and we can't afford to have too high expenses. At this moment, I am thinking of the possibility of moving to another country. The compulsory integration course might soon be an issue. I don't have time for this courses, I have my research to think about. These integration course is unnecessary and a waste of my time. They should exclude us from that policy.”*

Respondent 40, een Italiaanse promovendus Astrophysics aan de Rijksuniversiteit Groningen geeft aan dat de universiteit zeer behulpzaam is geweest: *“The University was very helpful in the adaptation process. The only major weakness is that many official communications from the University are issued only in Dutch, even when they directly address foreign students; it would be appreciated if such documents could be issued in English too. Most other institutions also issue documents (including important ones, such as notifications regarding health insurance or taxes) only in Dutch, which is often problematic. In my experience so far, the health system is seriously unsatisfactory (in particular in consideration of the expensive health insurance we regularly pay on a monthly basis).”* Daarnaast stelt hij voor om meer informatie te verstrekken aan zojuist gearriveerde buitenlandse studenten: *“I think that it would be important and useful for foreign students to receive a greater deal information (in English!) on relevant and specific topics including: finding accommodations, housing regulations, health insurance, providential funds (pensions and the like), career opportunities, and any governmental policy or program which might influence foreign people in the Netherlands. These kinds of information are usually gathered only partially and piecewise (not seldom by hearsay or by chance) by foreign students, who cannot generally access Dutch sources since they do not master the Dutch language well enough.”*

Respondent 58, een Duitse promovenda Philosophy aan de Rijksuniversiteit Groningen noemt zichzelf 'rather well-adjusted'. *“I learned the language thanks to getting a Dutch boyfriend, learned to ice-skate and congratulate people to their friend's birthdays. I find Dutch society as such rather welcoming but only for people with good Dutch-speaking skills; at least in Groningen it is however evident that many people are not used to foreigners and are not too keen on them either, so the welcoming attitude seems to me in large parts a matter of showing a willingness to quickly assimilate.”*

Respondent 81, de promovenda Social and Cultural Anthropology aan de VU uit Singapore geeft aan: *“University provided very little in the way of adaptation. Housing was arranged by my supervisor. Other matters like health insurance, tax or other practical matters had to be discovered and dealt with by myself. The offices or companies contacted about these matters have been useless, nobody seems to know what to do with a foreigner with a young family who is still waiting to get her residence permit. Everyone tells you different things.”*

### 6.3.7 Het klimaat in Nederland

Onderdeel van de enquête is de vraag of men zich aangepast en welkom voelt in de Nederlandse maatschappij. In de volgende alinea's zullen de reacties van de promovendi uiteengezet worden, waarbij de antwoorden van zowel EU als niet-EU respondenten meegenomen zijn. Uit onderstaande tabel 13 blijkt dat bijna 80% van de ondervraagde promovendi zich welkom voelt in de Nederlandse maatschappij.

Tabel 13: Beoordeling van de Nederlandse maatschappij (N=213)

Respondent voelt zich welkom in Nederland		
	Aantal	Percentage
Ja	170	79,8%
Nee	43	20,2%
Totaal	213	100%

Een voorbeeld is respondent 158, een promovendus Artificial Intelligence aan de VU, afkomstig uit Macedonië: *“Yes, at the moment I speak some poor Dutch which improves over time. I come from a very different culture, in the beginning I had difficulties but that was temporary. I got used to Dutch culture after some time, I have Dutch friends now, I feel very integrated and I am very positively surprised that being a foreigner does not seem to be any obstacle or problem. I can say I am even impressed with that. Overall my experience is very positive.”*

Ook de Amerikaanse respondent 157, promovenda Computational Biophysics aan de VU, geeft aan zich aangepast en welkom te voelen: *“I feel well-adjusted. However, I was used to the American way of seeing things; there, if a foreigner moves to America and learns the language, they can be just as "American" as someone born there. I feel that it is different here; as long as I have an accent people will not consider me truly Dutch. I should say however that many Dutch people do make me feel like they want me to stay though; many times they inquire if I will look for a job here after my studies.”*

Zeer opvallend is echter het hoge aantal respondenten dat aangeeft dat de Nederlandse samenleving in eerste instantie erg open en verwelkomend is, maar zodra men hechtere relaties probeert aan te gaan, deze veelal niet eenvoudig tot stand komen. Zoals de Argentijnse promovendus Computer Science aan de Universiteit Utrecht (respondent 126) aangeeft *'very welcoming on the surface, but rather closed underneath'*. Uit onderstaande tabel 14 blijkt dat ruim 31% van de promovendi dit uit eigen initiatief aangeeft in de enquête.

Tabel 14: Beoordeling van de openheid van de Nederlandse maatschappij (N=213)

Respondent vindt de openheid van de Nederlanders oppervlakkig		
	Aantal	Percentage
Ja	67	31,5%
Nee	146	68,5%
Totaal	213	100%

Een Amerikaanse promovendus Anthropology aan de UvA (respondent 120) geeft beeldend weer hoe hij de Nederlandse samenleving ervaart: *"I find Dutch people friendly and pleasant. But I do feel quite isolated and alienated here, and every non Dutch person I've spoken with here feels more or less the same. It's odd. Dutch friendliness, in some ways, seems superficial. If you ask directions, you're likely to find a kind and helpful response. But if you live here and are trying to make friends and integrate, that seems nearly impossible. I'm an outgoing person, but building a network of friends -people who call you regularly, invite you to their home, etc - has been hard. I also find Dutch people cold and distant. If I call an acquaintance to hang out that evening or in the following days, for example, they typically decline. Maybe coffee or a movie in a week or two, they'll say. I was here for 6 months before a Dutch person invited me to their home. I know a lot of people, but weeks go by without hearing from any Dutch "friends." So it's hard not to be isolated. In spite of some social difficulties, I do like it here, and would consider options for staying in the future. But since that's a few years away, it's hard to know how I'll feel then."*

Een promovenda Sociology aan de VU, afkomstig uit Estland (respondent 73) gebruikt een treffende metafoer voor deze bevinding: *"I think I feel relatively adapted by now, but it took a long time. The society I would describe as an aquarium - everything looks friendly and nice when looking at it (people smiling, being very easygoing, etc), but there is always a wall in-between. To belong to 'them', this takes long time and the distinction is made very clear. But as long as one does not have big expectations of making friends here, but enjoys the*

*freedom to be on its own, it's the perfect place to be. And it gets easier once you make a couple of friends."*

Ook respondent 25, een Amerikaanse promovendus Political Communications aan de UvA zegt hierover: *"At first, it seemed quite welcoming, and my first few years here, I held this impression. However, given the language barrier, over the past few years, I have had a gradual change in feeling. If I look at the number of Dutch friends I have, excluding workmates, I realize that they are mostly non-Dutch. After speaking to several of my non-Dutch friends, they tend to be in similar situations. In the end, as long as I do not speak in a crowd, I feel part of the incrowd, but as soon as I try to speak Dutch, I feel like a tourist."*

De Duitse respondent 109, promovend op Computational Engineering aan de TU Delft, schetst een voorbeeld: *"The Dutch are very open-minded and have a great knowledge about other regions in the world. In general, I find the Dutch society extremely able to focus the challenges of a globalized world, where people from various cultures meet. However, in their private life, people like it private. It is more difficult here than elsewhere to just meet people casually. That's why I have among some Dutch colleagues mainly friends from foreign countries. Once, when I moved to a new place with my girlfriend, we invited our new neighbours for a cup of tea. They found this idea very "polite", but they also found there is no need for this (wij hebben er geen behoefte voor). I think this is very typical and actually not as bad as it might sound."*

Verscheidene respondenten geven aan dat zij een verschuiving in het politieke klimaat waarnemen, welke bijdraagt aan de manier waarop men tegen buitenlanders aankijkt. Respondent 1, een Duitse promovenda aan de Universiteit van Amsterdam [specialisatie niet genoemd, EvS] geeft aan: *"I do not feel adjusted yet, but that is probably because I have not been here too long. In general, I would say it's a welcoming atmosphere. Means I think Dutch society is liberal ... to EU foreigners. I have noticed hostility towards immigrants from other countries."*

En respondent 4, een promovenda afkomstig uit Griekenland en promovend aan de UvA [specialisatie niet genoemd, EvS] zegt: *"On a scale of 1-10 I would give myself 6,5/ 7. I read Dutch newspapers, follow what's going on, but at the same time Amsterdam is not really Dutch society, much more cosmopolitan than Zwolle. Dutch society tends to be welcome to me as I am on the "good" side of The Aegean Sea. But I see a lot of intolerance and closedness towards neighbours from Turkey and Morocco."*

Ook een promovendus Transport aan de TU Delft, afkomstig uit Singapore (respondent 20) zegt hierover: *“I am familiar with the Dutch culture, perhaps even better than the Dutch themselves. There was a change of mood on the part of the Dutch society. When I came in 2001, people are welcoming.. but now in 2007, people are tense and suspicious. I would love to stay in this country if the social climate is better. Unfortunately, it's getting worse. Forcing immigrants to go for integration courses etc, high taxes and high health insurance costs.”*

Een Braziliaanse promovendus Anthropology aan de VU (respondent 91) zegt hierover: *“Being a foreigner is difficult anywhere in the world, the Netherlands are not an exception. But when I saw that Rita Verdonk and Geert Wilders were so successful in the elections, I started to think that things can become really hard here for foreigners.”*

Daarnaast zijn verschillende respondenten van mening dat kennismigranten op een andere wijze behandeld zouden moeten worden dan bijvoorbeeld economische vluchtelingen. Een Indiase promovendus Migration and Labour studies South Asia aan de UvA (respondent 21), naar Nederland gekomen in 2006, beschrijft hoe zij het onjuist vindt dat kennismigranten hetzelfde behandeld worden als vluchtelingen: *“The complicated immigration procedure, the police reporting and exposing my lungs for a tuberculosis test at once upon arrival, highly discourages me to prolong my academic association with institutions in the Netherlands. It concerns me that visiting academics blend with unwanted aliens and are exposed to the same level of scrutiny and control.’*

De promovendi wijzen erop dat Nederland buitenlanders zou moeten verwelkomen als zij mee wil dingen in de internationale wereld. Respondent 198, de Chinese promovendus Electrical Engineering aan de TU Delft zegt hierover: *“The Dutch society is very international, I didn't feel any difficulty for language problem. However, it seems that the Dutch government would like to drive foreign people out of the country. For example, if you want to become a Dutch citizenship, a Dutch language test is a must. And the tax office is not allowed to speak English on the phone for help. I know it is partly because too many people come to Netherlands for the good benefit, and these kinds of forcing people to learn the culture is necessary, however, on the other hand, it scares the good people who can find good job in other 'friendly' country as well.”*

Ook een promovendus Environmental Policy Analysis aan de VU en afkomstig uit Israël (respondent 115) zegt: *“I think the recent debates in Holland were quite heavy and many foreign researchers were shocked by it! What I miss, that when in the Media is spoken about 'integration of foreigners' the diversity of the foreigners is mentioned. And more importantly, I*

*missed the strong arguments that foreign researchers and expatriates are crucial for the Dutch economy! Nevertheless, immigration as such has been associated mostly with negative aspects! In this context, I think the Dutch Society has a long way to go, but my impression is that things are improving. Let's hope the new government will change the situation and bring some more positive inputs!"*

De Iraanse promovendus Microelectronics aan de TU Delft, respondent 67, geeft aan dat Nederland internationalisering van de maatschappij zal moeten accepteren: *"On many occasions, before coming, I heard and read that the Netherlands has a very international society, that you can easily go about with English, etc. I did learn Dutch with much interest, however, and I'm in general very interested in the local culture. The image projected to attract foreigners to the Netherlands, however, I found rather far from the truth. On more than one occasion I had very negative experiences based on my nationality or skin color. I also think that the universities are not yet very comfortable with the idea of having many foreign students/researchers. Contrary to the (maybe common) belief, I think the Dutch society is rather closed. There are even subtle forms of racism observable, and because of the very liberal past of the Netherlands it seems that the Dutch seem not to notice this themselves, they think they are somehow immune against it! I find this a very unfortunate development. If the Netherlands wants to be internationally strong in science and technology, they must inevitably accept the internationalization of the society which comes along with it. You cannot dismiss multi-culturalism and the use of foreign languages within the society and at the same time expect foreigners to find this an attractive place to study or do research."*

### **6.3.8 Toekomst**

In de volgende alinea's zal besproken worden hoe de promovendi hun toekomst voor zich zien. Zijn zij van plan om in Nederland te blijven na voltooiing van hun promotieonderzoek, of zien zij hun toekomst in land van herkomst of elders? Voor dit onderdeel zijn de ervaringen van de EU alsook de niet-EU respondenten meegenomen. In onderstaande tabel staat weergegeven welk deel van de respondenten van plan is zich in Nederland te vestigen. Ruim een kwart van de promovendi wil graag ook in de toekomst in Nederland verblijven. 30% is nog niet zeker van de plannen voor de toekomst. Ten slotte wil 42% zich niet vestigen in Nederland na afronden van hun onderzoek. De redenen om wel of niet te blijven zijn zeer uiteenlopend; in de onderstaande citaten zullen wat verschillende motieven besproken worden.



Tabel 15: Toekomstplannen van de respondenten (N=213)

Respondent is van plan in Nederland te blijven na afronding onderzoek		
	Aantal	Percentage
Ja	58	27,2%
Nee	90	42,3%
Weet niet	65	30,5%
Totaal	213	100%

De Macedonische promovendus Artificial Intelligence aan de VU (respondent 158) zou graag willen blijven in Nederland. Hij geeft de volgende redenen: *“I want to stay in the Netherlands and continue with my research because I already know many people in my research area, have social network of Dutch friends that I appreciate a lot. The working conditions are very good, impressive. If I decide to leave at the end that would be solely due to the immigration policy and the experiences I had in the past.”*

Ook respondent 2, de Duitse promovenda werkend aan de Universiteit van Amsterdam [specialisatie niet genoemd, EvS] zegt: *“If I get an interesting job offer, I’ll certainly stay. The research environment is good (much better than in Germany), I like it here, and after learning the language it would be stupid to move out immediately after.”*

Veel respondenten weten echter nog niet wat zij doen als hun onderzoek afgerond is, afhankelijk van baanmogelijkheden, persoonlijke redenen én het Nederlandse migratiebeleid. Een Braziliaanse promovendus Transportation aan de TU Delft (respondent 66) antwoordt: *“Perhaps, it all depends in job possibilities for me and my wife combined with good education for my daughter.”*

Respondent 73, een promovenda Sociology aan de VU afkomstig uit Estland, geeft ook aan nog niet te weten wat te doen na voltooiën van haar onderzoek: *“I don’t know for sure yet, but I’m rather thinking of not staying. Professionally it would be a good place to stay, but it’s a hard place to feel home here. So I rather incline to leaving. Probably it would be different if I had a Dutch partner or other personal reasons (next to professional ones) to stay.”*

De promovenda Social and Cultural Anthropology uit Singapore en studierend aan de VU (respondent 81) geeft aan dat het migratiebeleid en de taal invloed heeft op haar beslissing te blijven of niet: *“Yes and no. Really depends on job situation, if there is an interesting and*

*well-paying job, I would consider staying. But probably not, I haven't really had a good experience dealing with bureaucracy and administration at all levels, especially since I don't speak Dutch yet."*

Ook de Servische respondent 211, een promovendus Electrical Engineering aan de TU Delft, neemt deze situaties in overweging: *"It is a difficult question. I foresee the following advantages: being able to find a job more easily, having a better salary and thus a more relaxed and comfortable life; and the following disadvantages: most importantly a lack of true friends, and also an unattractive climate and an unattractive language."*

Respondent 161, een Argentijnse promovendus Chemistry aan de VU, geeft aan dat het gebrek aan competitiviteit in Nederland hem doet twijfelen om te blijven of niet: *"The working conditions are superb with regard to technology and resources, so if an interesting project comes along I will stay for a couple of years. However, I feel that the working environment is not competitive enough and Dutch people are usually not very committed to their work. Furthermore, the possibilities for a steady job in academy are limited to Dutch-speaking people, this creates sensation of lack of possibilities for remaining in the country. The overprotective environment towards employees and inbreeding in the companies and academic institutes doesn't really help to keep the competitive people. A more aggressive recruiting programme in other countries could bring many more good PhD students. However an English-speaking environment should be created together with proper guiding in the first stages in order to be a competitive PhD student recruiter compared with other countries."*

Het merendeel van de respondenten heeft reeds besloten na hun onderzoek Nederland te verlaten. Respondent 7, de Chinese promovenda aan de TU Eindhoven [specialisatie niet genoemd, EvS] heeft een duidelijke beslissing gemaakt: *"No. Having been here for 1 year and half, I'm not quite happy with my life here. Maybe because of the annoying Dutch admission procedure, or maybe because of the "hard-to-adapt" society, I feel I'm not a 'free' resident in this country that can be treated as fair as Dutch residents. People always see foreigners differently."*

Een Turkse promovenda Chemical Engineering aan de Universiteit van Twente (respondent 181) zegt: *"I am not planning to stay in Netherlands after PhD. I may stay one or two years more for PostDoc maybe but I will definitely return to somewhere warmer (both in terms of weather and in terms of the life), somewhere less 'developed'. I do not enjoy the life here; it's too organized, somewhat boring."*

Ook om persoonlijke redenen wordt besloten Nederland te verlaten na het promoveren. Respondent 15, afkomstig uit Indonesië en werkend aan de TU Delft [specialisatie niet genoemd, EvS] geeft aan: *“Up to now I don't have plans to stay in the Netherlands after my PhD is complete. I will return to my home country. I prefer to be closer to my family, especially my parents who are getting older.”*

Daarnaast spelen transnationalistische motieven een rol, bijvoorbeeld bij promovendi die door hun overheid bekostigd worden en na hun onderzoek weer terug zullen keren naar hun land van herkomst. Respondent 170, afkomstig uit Ghana en promoverend op het thema Molecular Toxicology aan de VU, zegt: *“I have no plans to stay in Holland after my PhD because I have a job in medical research back at home and my reason for coming to here was for some exposure to impact on research work in Ghana and the diaspora as a whole, therefore my continually stay is a complete deflection from my goal which is never my intention.”*

Veel respondenten zien hun toekomst ook graag in een nieuw land, met name het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Een Chinese promovendus Electrical Engineering (respondent 198) wil graag zijn carrière elders voortzetten: *“For my major, there are a lot of companies in Eindhoven. However, the salary is not attractive enough. For example, Philips offers PhD fresh graduate 40000 euros per year. It is not difficult for me to find a job in US for double the salary. Also, Dutch government charges too much tax, for salary, car, house...It is good on the one hand that it is more ‘socialism’ country, all the people have good life, on the other hand, the expenses are much higher than most of the US cities. Another thing is if I work in Netherlands many years, it seems I cannot get much tax return.”*

### **6.3.9 The battle for brains**

Zoals reeds in eerdere hoofdstukken besproken staat het kennismigratiebeleid van de Nederlandse overheid niet los van de internationale concurrentie om talent. Een Chinese promovendus van de Technische Universiteit Eindhoven [specialisatie niet genoemd, EvS] (respondent 7), die reeds haar master in Zweden heeft gevolgd, geeft aan: *“I don't think that's really necessary to have this complicated procedure. In Sweden, one visa works for everything - work permit, multiple Schengen entrances, and resident permit. It took me half a year to get the permit to come, since the day I handed in my application, while as for the permit for Sweden I took only 3 weeks.”* Ook geeft ze aan dat de kosten voor een vergunning in Nederland tien maal zo hoog zijn als in Zweden.

Respondent 98, een Oostenrijkse promovenda Political Science aan de UvA zegt: *“My adaptation process was more difficult than in other countries I have lived (Israel, Belgium, England) because people seem very fixed in their social networks and do not have such a string interest in meeting new people.”*

Een promovendus Microelectronics aan de TU Delft uit Taiwan (respondent 189) vergelijkt de procedure in Nederland met de Duitse: *“The IND charge too high for extension of the resident permit concerning their efficiency. I heard in Germany you just have your document ready and make an appointment with IND. You will get your resident permit right away after talking with the IND. And it is free. I don't know why we have to start over the complete application procedure again even we just renew our resident permit.”*

En zoals reeds beschreven in een voorgaande paragraaf, geeft respondent 34, een promovenda Statistics aan de TU Eindhoven afkomstig uit Venezuela, treffend aan hoe de regeling de concurrentiepositie van Nederland ten opzichte van andere landen beïnvloedt: *“I have seen researchers leave the country after they finish their PhD, or Post doc because the impossibility to get a working permit. I think England is very happy with the fact that The Netherlands prepares and invests money in PhD's and Masters' and then they get the job in London without any problems, since here it is impossible to get a working permit. I stayed here because my brother is here, otherwise I would have left.”*

### 6.3.10 Taal

Verschillende respondenten hebben aangegeven dat de taal een moeilijkheid vormt bij de aanpassing aan Nederland en bovendien bij de omgang met de autoriteiten. Onderstaande tabel 16 geeft weer hoeveel procent van de ondervraagden de taal noemt als obstakel.

Tabel 16: Beoordeling taalgebruik autoriteiten (N=213)

Respondent vindt taalgebruik bij communicatie met autoriteiten hinderlijk		
	Aantal	Percentage
Ja	53	24,9%
Nee	160	75,1%
Totaal	213	100%

Een promovendus Biomedical Engineering aan de Universiteit van Twente (respondent 152), afkomstig uit India, legt uit: *“All official letters are sent in Dutch, including tax papers and permit correspondences. I always have to disturb my colleagues and request them to*

*translate the letters. The information provided in these documents is important and it is too much to expect a foreigner to understand these things in Dutch. Such important documents must also be available in English.”*

Ook de Chinese promovenda Nanoscience aan de TU Delft (respondent 59) had in het begin moeite met de Nederlandse formulieren: *“I was required to fill in a bunch of paper in Dutch in my first month, but there was no person who I could ask for help. Secretaries are busy, professors are busy, colleagues are foreigners. I used the Electro-translator from Internet. Time-consuming...”*

Respondent 88, een Indiaase promovendus Molecular Biology aan de Universiteit van Twente: *“The most annoying thing is letters that we receive from university, bank, insurance, tax office....are in Dutch (they used to claim that it is "international insurance" in Dutch!) Every time when we get a letter we have to beg people to translate. On the other hand, it's not possible to spend 1 year of my study period to study Dutch, which will be total useless if I stay only for a limited period of time. It needs lots of improvisation or stop admitting people for master courses...at least they can look for some English speaking countries then.”*

Een Amerikaanse promovenda Computational Biophysics aan de VU (respondent 157) kwam in moeilijkheden door een misverstand: *“My application for extension was actually denied, since I did not pay a bill for the procedure in time. This is because I did not realize what it was (it was in Dutch) and did not know I would be receiving a bill. After considerable stress I have resolved the situation (I hope), by resubmitting my entire request.”*

Daarnaast is de voorlichting aangaande de regeling kennismigranten – met een internationale doelgroep) niet in het Engels beschikbaar. Hierdoor mist de doelgroep relevante informatie. Een Russische promovendus Atomic/Laser Physics aan de VU (respondent 213) geeft aan: *“I heard about it [de kennismigrantenregeling, EvS], at that time all information available on the IND website was in Dutch. This does not help someone who just arrived or planning to come. So did not apply then.”*

### **6.3.11 Algemene aanbevelingen**

Ter afsluiting van de enquête is de respondenten gevraagd naar algemene aanbevelingen omtrent het migratiebeleid voor kenniswerkers. Zij zijn immers de migranten die persoonlijk met het beleid te maken hebben en kunnen wellicht een aantal goede suggesties doen om het beleid ‘gebruikersvriendelijker’ te maken. Onderstaande alinea’s geven een overzicht van een aantal genoemde voorstellen.

Een opvallend aantal respondenten brengt naar voren dat zij graag behandeld willen worden en het gevoel willen krijgen daadwerkelijk welkom te zijn. De Indonesische respondent 112, promovendus Public Policy Analysis and Design aan de TU Delft: *“A general one: the policy should make us feel that we are valuable for the competitiveness of Netherlands and NOT like we are 'economic migrants'.”* Ook de promovendus Artificial Intelligence aan de VU (respondent 158) zegt: *“The immigration policy and treatment towards foreign PhD students has to change drastically if Netherlands wants to attract PhD students. With my current experiences when I am asked by other people whether to consider Netherlands for doing PhD, my advice is strongly negative. If you want detailed recommendation please contact me, I am willing to give my recommendation extensively.”*

De Chinese respondent 198, promovendus Electrical Engineering aan de TU Delft besluit: *“In summary, Netherlands is nice country. I just hope the Dutch government could make some effort to distinguish the foreign PhD from the people who just come to Netherlands to take social benefits. And lower down the tax for foreign people who may not stay in Netherlands forever, who should not pay such a high amount of tax for the benefit he/she may not enjoy. I hope the tax policy could be changed, like the 30% rule, why it cannot be extended to foreign PhD working in Netherlands. And IND could really improve their efficiency, I have a lot of friends complaining the trouble from IND.”*

Daarnaast wordt het gebrek aan een compleet informatiepakket voor zojuist gearriveerde kennismigranten genoemd, waarin men informatie kan vinden aangaande inschrijven, wonen, belasting, etc. Een Bulgarse promovendus Physics aan de VU (respondent 166) stelt voor: *“When obtaining the residence permit it would be nice to have a guide with relevant important information about laws, rights, housing (authorities like “huurcommissie”), health care, insurance policies, language courses, child care, etc. All these things that you need to know to be a fruitful member of the society. Plus introducing free language courses especially for highly educated specialists which you would like to stay in the country.”*

Ook de eindfase van het promotieonderzoek en de bijbehorende beëindiging van het contract en de vergunning is een veelvoorkomende vraag bij de promovendi. De Turkse promovendus Microelectronics aan de TU Delft (respondent 191) stelt voor: *“Kennismigrantenregeling program can be improved for a smoother process. Also extension of the permit can be arranged so that there would be an extra period after the end of the PhD contract. This transition period is useful especially for people who would like to live in Netherlands in the future and have to look for a position.”*

Ten slotte stellen verschillende promovendi een belasting voordeel voor, of een verminderde bijdrage aan sociale voorzieningen: De Zuid-Afrikaanse respondent 203, promovierend op Molecular Microbiology aan de Rijksuniversiteit Groningen, zegt: *“I find it strange that we have to contribute to the unemployment fund even when we are not allowed to claim that money if we have a gap between when our contract ends and the next job starts. Many Dutch students use this money to complete their PhDs. The professors do also not seem to be aware that foreign students have to leave NL as soon as their contract ends.”*

#### 6.4 Verschil tussen voor en na regeling

In paragraaf 6.3.2 werd reeds besproken dat de respondenten die vanaf 2005 in Nederland gearriveerd zijn over het algemeen een positiever beeld hebben van het Nederlandse beleid dan hun voorgangers. Uit de enquêtes komt duidelijk naar voren dat de regeling kennismigranten dus wel degelijk een positieve werking heeft. Om de daadwerkelijke invloed van de regeling op de beoordelingen van de respondenten uiteen te zetten is wordt in onderstaande tabel 17 weergegeven hoeveel procent van de geënquêteerde promovendi afkomstig van buiten de EU aangeeft tevreden te zijn over de duur van de aanvraag van verblijf als kennismigrant, gespecificeerd op het jaar van aankomst. Duidelijk blijkt dat de onderzoekers die recent gestart zijn betere ervaringen hebben met de procedures dan hun voorgangers. Uit de enquête blijkt dus dat de invoering van de regeling kennismigranten positieve resultaten boekt. Echter, van de groep die vanaf 2005 gearriveerd is zijn nog steeds meer dan de helft van de respondenten niet tevreden over de duur van de aanvraag.

Tabel 17: Is men tevreden over de duur van de kennismigratieprocedure? (N=120)

	Ja	Nee	Nvt	% ontevreden respondenten	Totaal
Jaar van aanvraag					
2000		1		100%	1
2001		3		100%	3
2002	2	8	1	73%	11
2003	1	18		95%	19
2004	3	22		88%	25
2005	8	18		69%	26
2006	10	21		68%	31
2007	2	2		50%	4
Totaal	26	93		78%	120

### 6.5 Samenvatting en conclusies

In bovenstaande alinea's is een beknopt profiel geschetst van de buitenlandse promovendi die deelgenomen hebben aan het onderzoek. Wie zijn zij, wat zijn hun ervaringen bij de komst naar en het verblijf in Nederland en wat zijn hun toekomstplannen?

In de eerste plaats kan gesteld worden dat een zeer gemêleerde groep van respondenten op de enquête gereageerd heeft. Vele verschillende studierichtingen en alle Nederlandse universiteiten zijn vertegenwoordigd. De onderzoekers zijn uit maar liefst 55 verschillende landen afkomstig, waarvan bijna 60% van de respondenten uit een land komt dat niet aangesloten is bij de Europese Unie. 51% van hen is in of na het jaar 2005 naar Nederland gekomen, het jaar nadat de regeling kennismigranten in werking is getreden. Zij hebben voor Nederland gekozen om zeer uiteenlopende redenen, maar veelal door bekendheid met de onderzoeksgroep, de academische mogelijkheden, arbeidsvoorwaarden of een reeds bestaand netwerk.

De vraag is nu uiteraard wat hun ervaringen zijn met het kennismigratiebeleid. Zoals is beschreven in de onderzoeksmethodologie, hebben de enquêtes onder de doelgroep ten doel om de beantwoording van de onderstaande onderzoeksvragen te illustreren:

- *Hoe effectief (worden de doelstellingen gehaald) en efficiënt (gebeurt dat snel en tegen geringe kosten voor overheid en betrokkenen) is het huidige beleid?*
- *Welke alternatieve beleidsopties zijn er voor het huidige beleid?*

Op basis van de literatuurstudie en de expertinterviews is in de voorgaande hoofdstukken geconcludeerd dat er in het Nederlandse migratiebeleid een frameverandering ingezet is van een restrictief naar een selectief frame. In dit hoofdstuk is vervolgens uiteengezet hoe de kennismigranten het beleid in het verleden en heden beoordelen. In onderstaande alinea's zullen de knelpunten beschreven worden die uit de enquêtes onder de doelgroep naar voren komen. In hoeverre is de gewijzigde manier van denken en de verandering die de Nederlandse overheid met de regeling kennismigranten beoogt nu reeds in de wijze van handelen doorgedrongen en dus ook door de doelgroep van de regeling merkbaar? Daarnaast zal geanalyseerd worden in hoeverre de bestaande knelpunten verklaard kunnen worden doordat de betrokken actoren nog deels in het oude frame denken en door het feit dat er meerdere beslissers zijn die invloed uitoefenen op de implementatie van het beleid.

Ook uit de enquête onder de doelgroep komt naar voren dat de kennismigrantenregeling voordelen biedt ten opzichte van de reguliere procedures die vóór het ontstaan van de



regeling golden. Zoals tabel 17 aanwijst zijn de promovendi die na 2004 gestart zijn aan hun onderzoek meer tevreden over de duur van de procedures dan hun voorgangers. Bovendien wordt nu een vergunning voor de gehele periode van het contract verstrekt en is de beslistermijn van twee weken ook van toepassing op studenten die na een master in Nederland blijven voor een promotieonderzoek en daarom een wijziging van verblijfsdoel dienen aan te vragen. De knelpunten die reeds door de deskundigen genoemd werden komen echter ook stuk voor stuk terug in de antwoorden van de kennismigranten.

De Nederlandse overheid heeft in het licht van de veranderingen op macro- en wereldniveau ingezien dat er na een lange periode van restrictief migratiebeleid een omslag nodig was naar een meer selectief beleid. In de taal van de beleidsnotities en rapporten is een andere houding en een ambitie om meer hoogopgeleide migranten aan te trekken te bemerken. Deze frameverandering komt ook tot uiting in de beoordelingen van de respondenten; de groep die na de invoering van de regeling tot Nederland toegelaten is schetst een positiever beeld van de ervaringen dan de migranten die onder het oude systeem vallen. Zoals reeds in Hoofdstuk 5 naar voren kwam heeft een potentiële frameverandering echter ook in de uitvoering stimulans nodig om tot een ware 'reframe' uit te groeien. In de eerste plaats kan het routinematig denken in een oud frame de doorgang van een werkelijke paradigmawisseling belemmeren. Daarnaast is het bovendien moeilijker om een frameverandering moeilijker door te voeren naarmate er meer en bovendien zelfstandig opererende actoren bij betrokken zijn. Uit de ervaringen van de respondenten blijkt dat de frameverandering in de implementatie van het beleid nog niet geheel tot zijn recht komt en er nog verschillende kenmerken van het restrictieve perspectief te bemerken zijn.

Ook veel respondenten die ná 2004 toegelaten zijn geven als voornaamste knelpunt aan dat de procedures nog te complex en langdurig zijn. De streeftermijn van twee weken wordt vaak niet gehaald en de aanvraag wordt geheel opnieuw in behandeling genomen als blijkt dat formulieren verkeerd ingevuld zijn. Door vertragingen in de goedkeuring van de aanvraag lopen kennismigranten tegen een hoop andere praktische zaken op, zoals het verkrijgen van een sofinummer, het openen van een bankrekening of het afsluiten van een verzekering. Ook de toelatingsprocedure van respondent 3 (zie p. 59), sinds 2006 in Nederland, ondervond vertraging. Tijdens de 4 maanden die de aanvraag uiteindelijk in beslag nam kon zij geen sofinummer aanvragen en geen bankrekening openen. Zoals reeds in het vorige hoofdstuk beschreven werd, hebben de instanties bij de invoering van een nieuwe beleidsregel een periode nodig om deze op correcte en efficiënte wijze uit te kunnen voeren. Het leren omgaan met nieuwe regels en systemen kost tijd. Uit de enquêtes blijkt echter dat ook andere factoren een oorzaak vormen van het niet optimaal functioneren van de regeling.

De respondenten geven kritiek op de wijze waarop de IND met de kennismigranten communiceert en geven aan dat van de correspondentie van de IND een afwerende houding uitgaat. Bovendien is de communicatie in het Nederlands, wat erg moeilijk is voor personen die net in het land zijn. Ook is de houding van de IND tegenover kennismigranten nog deels gericht op uitsluiting. Een voorbeeld is het volledig opnieuw in behandeling nemen van een aanvraag als er een foutje gemaakt is met het invullen en weinig behulpzaamheid van medewerkers bij vragen. Deze houding is helemaal niet zo verbazend, het is immers jarenlang de insteek geweest van de dienst om migranten te weren in plaats van te verwelkomen. Echter, het heeft wel een invloed op de aantrekkelijkheid van Nederland voor hoogopgeleiden, zoals respondent 19 (zie p. 54) treffend opmerkt: *“Under present circumstances Dutch academia (despite its enriching environment) loses its attractiveness very quickly due to very strict and strange procedures regarding the research based residence and work permits.”* Het denken in de oude kaders van wering en uitsluiting van migranten heeft dus een negatieve uitwerking op het selectieve migratiebeleid.

Een ander knelpunt dat reeds in de interviews met deskundigen beschreven werd en wederom in dit hoofdstuk naar voren komt is de personele werkingssfeer van de regeling kennismigranten. Deze kent veel uitzonderingen, waarbij alleen de onderzoekers die in loondienst werkzaam zijn onder de regeling vallen, en niet degenen die in dienst van een derde zijn, of personen met een verblijf op basis van eigen middelen, beurs of stipendium. Respondent 64 (zie p. 55) ondervond in 2006 problemen met haar toelating voor de regeling kennismigranten op basis van haar aanstelling. In haar geval was het probleem dat zij in dienst was van een ziekenhuis dat niet binnen de regeling kennismigranten viel, waardoor er problemen bij haar toelating ontstonden. Zij geeft zelf ook aan dat de kennismigranten niet komen om te profiteren van het land, maar juist kunnen bijdragen aan de innovatie binnen de wetenschap en technologie. De aanstelling is loondienst is gekoppeld aan de referentfunctie van de onderzoeksinstituten, welke bewerkstelligt dat kennismigranten alleen een versoepelde toegang tot Nederland verkrijgen als zij reeds een werkgever hebben die verantwoordelijk is.

Bovendien bestaat door deze referentfunctie geen vrije toegang op de arbeidsmarkt na beëindiging van het contract. De kennismigranten worden niet automatisch in de gelegenheid gesteld hun carrière in Nederland voort te zetten. Respondent 114 (zie p. 63) is blij dat zijn vergunning de gehele periode van zijn promotie dekt. Hij maakt zich echter zorgen over de fase daarna. Om in het bedrijfsleven als kennismigrant in aanmerking te komen zal hij namelijk een salaris moeten verdienen van boven de 45.000 euro per jaar. De opzet van de regeling kan verklaard worden door de negatieve gevolgen die Nederland in

het verleden ervaren heeft met arbeidsmigratie. De gastarbeiders die voor een bepaalde tijd in Nederland zouden werken, besloten te blijven. In een periode van werkloosheid hadden deze migranten vervolgens na ontslag het recht om in Nederland te blijven en een aanspraak te doen op de sociale voorzieningen. Door een referent aan het verblijf van de kennismigrant te verbinden, wordt getracht om een herhaling van deze fouten uit het verleden te voorkomen. Dit brengt echter voor de onderzoekers in de afronding van hun studie veel stress met zich mee en verkleint de kans dat zij hun carrière in Nederland voortzetten.

Een volgend knelpunt heeft betrekking op de problemen die kenniswerkers ondervinden met de hereniging met hun partner en gezin. Respondent 5 (zie p. 57) ervaart problemen met het overbrengen van zijn partner ten tijde van het invullen van de enquête. Hij overweegt door deze aanhoudende problemen zelfs om naar zijn geboorteland terug te keren. Ook de kosten voor het overbrengen van de partner en het gezin worden door de respondenten als zeer hoog beoordeeld. De ingewikkelde regelgeving, huwelijkstoets en hoge kosten kunnen duiden op het feit dat het huidige kennismigratiebeleid nog steeds ingesteld is op het vermijden van gezinshereniging en gezinsvorming. Het restrictieve beleid is gestoeld op de herinneringen die de Nederlandse overheid heeft aan de stromen van partners en kinderen die in het verleden gemakkelijk door de migranten werden overgebracht. Het voornemen om het voor hoogopgeleiden aantrekkelijker te maken zich in Nederland te vestigen - waar uiteraard ook de mogelijkheid bij hoort om hun gezin mee te nemen - wordt nu echter belemmerd door de restrictieve wijze waarop men nog steeds met gezinshereniging omgaat.

Naast de bevestiging van verschillende knelpunten die door de literatuurstudie en expertinterviews bekend waren, heeft de enquête ook een aantal nieuwe bevindingen opgeleverd. In de eerste plaats komt naar voren dat de kennismigranten de leges voor komst en verblijf als veel te hoog beschouwen. Ruim 65% van de ondervraagde promovendi is van mening dat de kosten te hoog zijn. Met name in verhouding tot het salaris van een promovendus, de levensstandaard in het land van herkomst of de kosten voor een vergelijkbare procedure in andere Europese landen vinden de respondenten de kosten voor de toelating en het verblijf onevenredig hoog. Een verklaring voor de kosten kan gevonden worden in het feit dat de regering kostendekkende legestarieven hanteert. Het is echter aan te raden om de kosten te verlagen om zo een meer uitnodigende werking van het beleid uit te laten gaan.

Ook opvallend is het aantal respondenten dat aangeeft problemen te ondervinden met de wijze waarop zij benaderd en behandeld worden. Evenals een aantal van zijn collega's vindt respondent 18 (zie p. 53) de medewerkers van de IND onvriendelijk en zelfs een beetje

onbeschoft. Hij zegt van de organisatie de boodschap te krijgen dat hij niet gewenst is in Nederland. Verschillende respondenten geven aan dat zij nog het gevoel hebben op dezelfde wijze behandeld te worden als economisch vluchtelingen of asielzoekers. De wijze waarop de medewerkers in verschillende lagen van de uitvoering omgaan met de kennismigrant kan uitgelegd worden met behulp van de theorie van Pressman en Wildavsky. De medewerkers van de IND hebben jarenlang een restrictief frame gehanteerd in hun handelen. Hun wijze van denken en handelen is hierop ingesteld en daardoor zal van hun communicatie met de doelgroep wellicht nog geen uitnodigende werking uitgaan. Het streven om een meer uitnodigend beleid te voeren zal bij de invoering van nieuwe beleid tijd nodig hebben om door te werken in de uitvoering door te dringen tot de lagere niveaus in de uitvoeringsketen.

Een tweede verklaring voor het feit dat de kennismigrant zich niet welkom voelt kan gevonden worden in het Nederlandse klimaat tegenover buitenlanders in het algemeen. Veel respondenten geven aan zich in Nederland redelijk aangepast en welkom te voelen. Echter, zij zijn van mening dat het niet eenvoudig is om hechte vriendschap of een diepere relatie op te bouwen met Nederlanders. Bovendien maken veel van hen zich zorgen over de politieke en sociale ontwikkelingen en de houding tegenover buitenlanders en verbinden zelfs hun keuze om in Nederland te blijven aan dit gegeven. Ook zijn verschillende respondenten van mening dat kennismigranten op een andere wijze behandeld zouden moeten worden dan economische migranten of vluchtelingen. Respondent 21 (zie p. 71) beschrijft hoe zij het onjuist vindt dat kennismigranten op dezelfde manier behandeld worden als vluchtelingen en dat dit hem ontmoedigt om zijn academische carrière in Nederland voort te zetten. In de discussies in de media en de politiek wordt migratie in de regel op een negatieve wijze benaderd. Het wordt in de meeste situaties als problematisch, en niet als gewenst beschouwd. Respondent 115 (zie p. 71) zegt hierover: *“What I miss, that when in the media is spoken about 'integration of foreigners' the diversity of the foreigners is mentioned. And more importantly, I missed the strong arguments that foreign researchers and expitades are crucial for the Dutch economy! Nevertheless, immigration as such has been associated mostly with negative aspects! In this context, I think the Dutch Society has a long way to go, but my impression is that things are improving. Let's hope the new government will change the situation and bring some more positive inputs!”*

Respondent 206 (zie p. 58) schetst de negatieve uitwerking van het werende klimaat tegenover buitenlanders voor de komst van kennismigranten als volgt: *“How can you obtain PhD students from abroad if you set such high standards for residence permits. You would think that this is the almighty utopian society. Your haste to try and stop the Polish, Turkish*

*and Moroccan immigrants has also transferred over to educated migrants and for that Holland will pay dearly for. What so bad if you let non-Dutch immigrants into your society. Are you afraid of a little competition?"*

Daarnaast geeft bijna een kwart van de respondenten uit eigen initiatief aan dat de taal een probleem vormt bij de communicatie met de autoriteiten. De officiële correspondentie van de belasting, de verzekering en zelfs de IND zijn in het Nederlands, terwijl veel kennismigranten de taal nog niet kundig zijn bij hun aankomst in Nederland. Zoals ook respondent 152 (zie p. 76) aangeeft, zouden zulke belangrijke documenten en correspondentie ook in het Engels beschikbaar moeten zijn.

Ter afsluiting is naar de toekomstplannen van de kennismigranten gevraagd. Ruim een kwart van de respondenten ziet een toekomst voor zich in Nederland. 42% is er zeker van na het promotieonderzoek Nederland te verlaten. Ten slotte heeft ruim 30% van de kennismigranten nog niet over zijn of haar toekomst beslist.

Uit de enquêtes kan geconcludeerd worden dat er in de laatste jaren een versoepeling plaatsgevonden heeft in de wijze waarop hoogopgeleide migranten tot Nederland toegelaten worden. De overheid probeert de mogelijkheden voor het aantrekken van hoogopgeleiden te vergroten en in het licht van de frametheorie kan beargumenteerd worden dat er een verschuiving plaatsvindt van een restrictief perspectief naar een meer selectief frame. Uit de houding van de staat is te bemerken dat ook Nederland mee wil dingen in de internationale concurrentiestrijd die Smith in zijn theorie beschrijft. De overheid probeert een aantrekkelijker milieu voor de hoogopgeleide buitenlanders te scheppen, door de wet- en regelgeving voor hun toelating te vereenvoudigen. Echter, uit de bovenstaande voorbeelden blijkt dat het kennismigratiebeleid nog verschillende elementen van een restrictief frame bevat. Daarnaast kan een verklaring voor de uitvoering van het nieuwe migratiebeleid gevonden worden in de theorie van Pressman en Wildavsky. Zij beargumenteren dat de betrokkenheid van meerdere actoren een belemmering kan zijn in de daadwerkelijke implementatie van gevormd beleid. Schön en Rein halen hun theorie aan om te beargumenteren dat een verandering van frame op het centrale niveau niet altijd doorgang vindt op het uitvoerende vlak. Omdat verschillende organisaties in de uitvoering betrokken zijn die nog denken en handelen op basis van het voorgaande frame, zal het enige tijd duren voordat een paradigmawisseling daadwerkelijk doorgang vindt.

## **Hoofdstuk 7            Conclusies en aanbevelingen**

### *7.1 Inleiding*

In dit onderzoek is getracht een beschrijving te geven van het huidige beleid ten aanzien van hoogopgeleide migranten, met specifieke aandacht voor promovendi afkomstig van buiten de Europese Unie. Vanuit een beleidsadviserend doel wordt in kaart gebracht hoe de invoering van de regeling kennismigranten in de praktijk uitwerkt en welke belemmeringen thans gelden met betrekking tot de toelating van kennismigranten. In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek samengevat en op basis van deze analyse worden alternatieve beleidsopties geformuleerd. Bovendien wordt verklaard waarom de intentie om het beleid selectiever vorm te geven in de praktijk nog niet in de gewenste uitkomsten resulteert.

### *7.2 Conclusies*

In onderstaande alinea's zal antwoord gegeven worden op de onderzoeksvragen zoals geformuleerd voor deze studie. Naast de presentatie van de bevindingen zullen de resultaten verklaard worden op basis de van theorieën toegepast in deze studie. Het onderzoek is een eerste verkenning naar de potentiële verschuiving van een restrictief naar een selectief migratieframe, die ingezet is in het licht van de versoepeling van de toelating van hoogopgeleide migranten. Het is dan ook zaak om in toekomstig onderzoek de voorlopige aannames die hier geformuleerd worden nader te toetsen.

#### *Het huidige beleid ten aanzien van promovendi afkomstig van buiten de Europese Unie*

De basis voor het ontstaan van beleid gericht op kennismigranten voert terug naar Lissabon, het jaar 2000. In dat jaar neemt de Europese Raad zich voor om de Europese Unie binnen tien jaar te doen uitgroeien tot de meest concurrerende kenniseconomie van de wereld. In het gezelschap van vele andere Europese overheden omhelst de Nederlandse regering deze ambities, en sindsdien is zij bezig met het ontwikkelen van een stimulerend migratiebeleid ten aanzien van hoogopgeleiden.

Het Kabinet Balkenende II zet de kenniseconomie centraal op de politieke agenda en stelt dat Nederland tot de Europese voorhoede moet gaan behoren op het terrein van hoger onderwijs, onderzoek en innovatie. In 2004 wordt daarom de regeling kennismigranten in het leven geroepen, waarmee de Nederlandse overheid een eenvoudigere toegang van hooggekwalificeerde arbeidskrachten uit derde landen beoogt. In mei 2006 wordt de beleidsnotitie 'Naar een Modern Migratiebeleid' aan de Tweede Kamer aangeboden, waarin

het kabinet een visie geeft op de toekomst van het reguliere toelatingsbeleid in Nederland. Zij wil het beleid ingrijpend herzien, om daarmee tot een consistent en modern migratiebeleid te komen. Ook Europese buurlanden zoals Groot-Brittannië, Duitsland en Frankrijk werken in de 'battle for brains', waarin staten proberen internationaal talent aan te trekken en te behouden, aan een vereenvoudigde toelating van hoogopgeleiden. In de daaropvolgende jaren wijzigt het Nederlandse kennismigratiebeleid aanzienlijk om de procedures en voorwaarden tot toelating verder te vereenvoudigen.

#### *Effectiviteit en efficiëntie van het huidige beleid*

In de eerste plaats heeft de regeling kennismigranten de toelating van promovendi van buiten de Europese Unie sterk vereenvoudigd. Er is een snellere en meer laagdrempelige procedure ontwikkeld, waarbij de hoogopgeleide migranten geen twv meer nodig hebben om arbeid in Nederland te verrichten. Ook is door de aanpassingen in het beleid sinds 2004 nu gerealiseerd dat de vergunning afgegeven wordt voor de gehele contractperiode en dat gezinsleden via een verkorte procedure kunnen meereizen. De regeling heeft daarom beslist voordelen ten opzichte van de reguliere procedures die vóór het ontstaan van de regeling golden. Echter, er blijken nog een aantal problemen te spelen in de huidige opzet van de wet- en regelgeving en bovendien in de uitvoering van het beleid. Instellingen en wetenschappelijk onderzoekers hebben nog met regelmaat te maken met een restrictieve reguliere toelating. Er bestaan veel uitzonderingen op de regeling en daarnaast zijn er veel praktische uitvoeringsproblemen bij zowel de IND alsook andere ketenpartners.

De regeling kennismigranten heeft ten eerste alleen betrekking op onderzoekers die een aanstelling aan een onderzoeks- of onderwijsinstelling hebben en onder Code 01 van het UFO systeem vallen. Dit betekent dat een deel van de doelgroep niet onder de regeling valt. Voor deze gevallen wordt nog steeds gebruik gemaakt van de reguliere procedures voor arbeidsmigranten.

Na afloop van de periode van verblijf op grond van de regeling kennismigranten bestaat bovendien geen vrije toegang tot de arbeidsmarkt. Het verblijf op basis van de kennismigrantenregeling is namelijk gekoppeld aan de functie en de werkgever waarvoor het verblijf is aangevraagd. Indien van functie of werkgever wordt veranderd, dient er een nieuwe aanvraag te worden gedaan. Dit geeft veel onzekerheid bij de promovendi, die na afronding van het onderzoek geacht worden Nederland te verlaten als zij niet binnen drie maanden een gepaste baan kunnen vinden.

De toelatingsprocedure met betrekking tot de kennismigratie behelst een versnelde procedure. Dit betekent dat de IND in de regel binnen twee weken na ontvangst van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning zal beslissen, mits het verzoek op de voorgeschreven wijze is ingediend en is voorzien van alle vereiste stukken. Deze streeftermijn van twee weken wordt echter in de praktijk niet altijd gehaald. Aanvragen worden bovendien volledig opnieuw in behandeling genomen als blijkt dat er een fout gemaakt is bij het invullen van de formulieren. Ook blijkt de communicatie met de ambassades niet goed te verlopen.

Ook bij de komst van de partner en het gezin van de kennismigrant speelt nog een aantal problemen. In de reguliere procedure krijgt de partner in het paspoort een aantekening aangaande de werkvergunning in het verlengde van de hoofdpersoon. Deze aantekening is echter bij de kennismigrant 'andere arbeid niet toegestaan', omdat men geen tewerkstellingsvergunning nodig heeft, en dus alleen voor de functie waarvoor hij of zij aangetrokken is vrije toegang heeft. Deze aantekening kan uiteraard niet gelden voor de partner en daarom hebben zij de aantekening arbeid is vrij toegestaan gekregen. Bij personen die een mvv aanvragen, krijgt de partner direct een aantekening dat arbeid vrij is toegestaan. Van hen die geen mvv aan hoeven te vragen, zoals Amerikanen, krijgt de partner echter een aantekening arbeid niet toegestaan, tot de vergunning ingewilligd is. Hierdoor kan de partner in afwachting van de vergunning nog niet werken.

Voor kennismigranten die geen mvv aan hoeven te vragen geldt bovendien nog een nadeel. Personen die Nederland inreizen met een mvv-kennismigrant mogen direct na het aanvragen van de verblijfsvergunning werken en kunnen dan ook andere zaken zoals een sofinummer en bankrekening regelen. Migranten die niet mvv-plichtig zijn mogen echter in afwachting van de verblijfsaanvraag niet werken. Ook geldt nog steeds een dubbele en daarom overbodige procedure van de mvv en de vvr aanvraag.

Als het gezin tegelijkertijd met de kennismigrant een formulier invult, loopt de procedure van de partner mee met die van de kennismigrant. Daarnaast is recent besloten dat nareizend partner en gezin de aanvraag ook bij eenzelfde loket in kunnen dienen, en in beide gevallen streeft de IND naar een aanvraagtermijn van twee weken. Helaas kan een aanvraag van de partner in de praktijk niet binnen deze termijn van twee weken beoordeeld worden in verband met de huwelijkstoets. De partner krijgt pas de aantekening dat arbeid vrij is toegestaan, op het moment dat hun huwelijk of relatie in de Gemeentelijke Basis Administratie ingeschreven staat. Alvorens dit gerealiseerd kan worden moet de IND ook het huwelijk/partnerschap toetsen op 'echtheid'. Deze toets levert veel vertraging op in de procedure. Bovendien wordt



aan de partner vervolgens een vergunning afgegeven met de geldigheidsduur van één jaar, terwijl de kennismigrant en diens kinderen direct een vergunning voor de duur van het contract of de maximumperiode van vijf jaar krijgen.

Ook steken de kosten voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) kennismigrant, een wijziging van verblijfsdoel en de kosten voor nareizende familieleden zeer ongunstig af tegen omringende landen en verzwakken de positie ten opzichte van de concurrentie.

Daarnaast is het op een internationale arbeidsmarkt een must om formulieren in het Engels op te stellen. Promovendi klagen over de Nederlandstalige websites en officiële brieven die zij in het Nederlands ontvangen, waaronder berichtgeving aangaande de vergunning of belasting. Als Nederland de komst van de internationale kennismigrant wil stimuleren, zal zij minstens de communicatie in het Engels mogelijk moeten maken.

Bovenstaand staan de verschillende knelpunten beschreven die hun oorsprong vinden in de wet- en regelgeving of de uitvoering van het beleid. Deze onvolkomenheden bewerkstelligen dat de regeling nog niet optimaal functioneert. Wat echter tevens uit de enquêtes naar voren komt, is dat naast de regelgeving het heersende sociale en politieke klimaat een invloed uitoefent op de ervaringen van de kennismigranten en bovendien op hun keuze om in Nederland te blijven. Uit het onderzoek onder de doelgroep komt naar voren dat een deel van hen zich niet prettig voelt in Nederland door de houding die heerst ten aanzien van buitenlanders. Zij bemerken ook een verandering in het politieke klimaat, met de opkomst van partijen die onomwonden stellen de komst van migranten tegen te willen gaan. Deze ontwikkeling is niet te veranderen door het formuleren van beleidsaanbevelingen in deze studie. Het is een gevoel dat de kennismigrant krijgt in de dagelijkse omgang met Nederlanders, de berichtgeving van de media en de ontwikkelingen in de politiek.

Veel respondenten ervaren de Nederlandse samenleving als vrij gesloten. Het is voor hen eenvoudig om oppervlakkige contacten te maken, maar moeilijker om een hechtere band met Nederlandse collega's of kennissen op te bouwen. Zoals beschreven geven verschillende respondenten daarnaast aan dat zij zich zorgen maken over de ontwikkelingen die plaatsvinden in het Nederlandse politieke en sociale klimaat. Als zij een keus maken voor een nieuwe werk- en verblijfsplaats, zullen zij de voorkeur geven aan een land waar zij zich welkom voelen boven een land waar immigratie als probleem gezien wordt. Sommigen hebben het gevoel dat betrokken instanties geen onderscheid maken tussen ongewenste vreemdelingen en kennismigranten. Zij worden op een negatieve wijze benaderd, en krijgen het idee dat zij niet welkom zijn in Nederland. Dit terwijl zij door een gebrek aan Nederlandse

promovendi soms juist uitgenodigd worden voor de promotieplaats! De complexe en bureaucratische procedures en de manier waarop zij door de autoriteiten benaderd worden ontmoedigen de promovendi om hun verblijf in Nederland voort te zetten na afronding van hun onderzoek.

### 7.3 Aanbevelingen

In de bovenstaande alinea's zijn de bevindingen van dit onderzoek uiteengezet. Een laatste onderzoeksvraag heeft betrekking op de koppeling van deze resultaten aan het formuleren van alternatieve beleidsopties. Welke concrete aanpassingen in de vormgeving en uitvoering van het beleid kan de Nederlandse overheid doorvoeren om de toelating van hoogopgeleide migranten te vereenvoudigen?

Een eerste beleidsaanbeveling heeft betrekking op *de verruiming van de personele werkingsfeer* van de regeling kennismigranten. Nu kunnen alleen kenniswerkers die een aanstelling aan een onderzoeks- of onderwijsinstelling hebben en onder een bepaalde code van het UFO systeem vallen, tot Nederland toegelaten worden via de versnelde kennismigratie procedure. In het kader van een verduidelijking en vereenvoudiging van de wetgeving zouden alle wetenschappelijk onderzoekers onder de regeling moeten vallen. Hieronder vallen dan ook de wetenschappers in dienst van derden, of die hier verblijven met eigen middelen of een buitenlandse beurs, evenals de gastdocenten en wetenschappers die voor een kortere periode in Nederland zijn. Niet de aard van het dienstverband, maar de aard van de werkzaamheden dient als uitgangspunt genomen te worden.

Ook kan er *één allerhande digitaal aanvraagformulier* voor de regeling kennismigranten ontwikkeld worden. Een voorbeeld kan gevonden worden in de huidige digitale aangifte van de Belastingdienst, waarin men stapsgewijs door het formulier begeleid wordt. Voordeel is dat er dan ook geen foutieve formulieren ingediend kunnen worden, waardoor de procedure niet onnodig vertraagd wordt.

Een derde aanbeveling luidt de kennismigrant na afloop van het verblijf als kennismigrant *een vrije toegang tot de arbeidsmarkt* te verlenen, opdat promovendi in de gelegenheid gesteld worden hun carrière in Nederland voort te zetten. Het verblijf op basis van de kennismigrantenregeling is gekoppeld aan de functie en de werkgever waarvoor het verblijf is aangevraagd, waardoor na beëindiging van het onderzoek de verblijfsstatus vervalt. Vervolgens heeft men maar geringe tijd om een gepaste baan te vinden, die voldoet aan de salarisvereisten van de kennismigrantenregeling. In de reguliere arbeidsmigrantenregeling heeft de migrant na afloop van de periode waarvoor de tewerkstellingsvergunning is

verleend, wel recht op toegang tot de arbeidsmarkt. Ook voor kennismigranten dient dit recht te gelden, als men de hoogopgeleide buitenlanders voor Nederland wil behouden.

Daarnaast ondervinden kenniswerkers veel problemen met de hereniging met hun partner en gezin. Een gerichte aanbeveling is het *afschaffen van de huwelijkstoets* binnen de kennismigranten regeling. Volgens de geraadpleegde experts vormt dit echter een probleem in het kader van het gelijkheidsbeginsel. Een stap in de goede richting is dat onlangs bepaald is dat bij nareizen van partner en gezin de aanvraag gekoppeld wordt aan de kennismigrant, waardoor de aanvraag nu bij het IND-loket kennis- en arbeidsmigratie terecht komt en efficiënter behandeld kan worden. Wel geldt echter nog steeds dat de partner van de kennismigrant maar een vergunning met een geldigheidsduur van een jaar verkrijgt. Een aanbeveling is om de partner een vergunning te geven met *eenzelfde geldigheidsduur* als de hoofdaanvrager.

Een vijfde aanbeveling heeft betrekking op een *verlaging van de leges*. De kosten voor mvv en verlenging van verblijf in Nederland steken zeer ongunstig af tegen de tarieven van de ons omringende landen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de kosten voor komst en verblijf een rol spelen in de keuze van de promovendus. Wil de Nederlandse overheid een sterke positie innemen in de internationale strijd, dan zullen de leges verlaagd moeten worden. Een aanbeveling is daarom om de kosten voor de toelating te verlagen, waardoor een meer uitnodigende werking van het beleid uitgaat. Voor de partner en het gezin van de kennismigrant geldt een voordelig gezinstarief. Dit tarief geldt echter alleen als de nareizende familie de aanvraag tegelijkertijd indient met de kennismigrant, wat in de praktijk vaak niet mogelijk is. Bereken daarom ook voor nareizend partner en gezin het verlaagde gezinstarief.

Ten slotte wordt geadviseerd de *communicatie* met kenniswerkers in het Engels mogelijk te maken. Tot op heden is het overgrote deel van de formulieren en bovendien de website van IND in het Nederlands. Als men de ambitie heeft de aantrekkingskracht van Nederland op hoogopgeleide buitenlanders te vergroten, is de beschikbaarheid van informatie in het Engels absoluut een vereiste. Voor de potentiële kennismigranten die zich via het internet *oriënteren* zal Engelstalige informatie op de website van bijvoorbeeld de IND of het Ministerie van Buitenlandse Zaken beschikbaar moeten zijn. Bovendien zullen zij bij aankomst in Nederland nog niet de taal spreken en daarom bij het eerste contact met de autoriteiten in het Engels benaderd moeten worden. Ook het samenstellen van een *informatiepakket*, met hierin de benodigde informatie over inschrijven bij de gemeente, wonen, belasting, verzekering, etc. wordt aanbevolen. Hierdoor zullen de kennismigranten in ieder geval het

gevoel hebben dat de overheid hen verwelkomt en hen wil helpen bij het zich settelen in Nederland.

Met bovenstaande aanbevelingen hoop ik in dit onderzoek een aanzet te kunnen geven tot een verdere verbetering van de regeling kennismigranten. Uiteraard kan de overheid maar een beperkte invloed uitoefenen op de aantrekkelijkheid van Nederland als plaats voor het doen van wetenschappelijk onderzoek. Zoals uit de motivatie van de respondenten blijkt, is hun keuze voor Nederland ook gedeeltelijk terug te voeren op een bestaand netwerk, de relationele sfeer of het aanbod van een interessante promotieplaats. De onderzoeker baseert de keuze daarentegen ook op aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden, een ontwikkelde academische omgeving of blijft in Nederland voor promotieonderzoek na het volgen van een master. Dit zijn omstandigheden die de overheid beslist positief kan beïnvloeden, door het faciliteren van de ontwikkeling van een gezond academisch klimaat en het bieden van goede voorwaarden voor het doen van wetenschappelijk onderzoek.

#### *7.4 De werking van het beleid: een verklaring*

In Hoofdstuk 2 zijn de uitgangspunten van de theorie van Rein en Schön uiteengezet, waarin beschreven wordt dat beslissingen en beleidsvorming van de overheid gebaseerd zijn op een frame of paradigma. Deze paradigma's zijn bepalend voor de wijze waarop men, in dit geval, tegen migratiebeleid aankijkt. Een dergelijk frame is onder andere te herkennen aan het gebruik van bepaalde symbolen, communicatieve metaforen en jargon. Zo kan de keuze voor bepaalde woorden die in beleidsrapporten gebruikt wordt en de vormgeving van nieuwe wet- en regelgeving tekenend zijn voor het frame waarin men denkt. Uiteindelijk bepaalt het geldende frame de richting waarin beslissingen genomen worden en de wijze waarop men handelt.

Het onderzoek beargumenteert dat het Nederlandse migratiebeleid zich momenteel in een dergelijke paradigma- of frameverschuiving bevindt. De Nederlandse overheid wil mee kunnen dingen in de mondiale strijd die de auteur Smith beschrijft als de *battle for brains*, waarin de competitie staat een aantrekkelijk milieu voor kennismigranten dient te scheppen. Zij wordt zich meer en meer bewust van de gevolgen van het restrictieve pad dat de laatste jaren gevolgd is. In de beleidsaanpassingen gericht op hoogopgeleide buitenlanders is dan ook de ambitie van de overheid om een meer uitnodigend beleid te voeren te herkennen. Met het besef dat een soepele toelating van getalenteerde migranten heilzaam kan zijn voor de uitbouw van de kenniseconomie, ontstaat langzaam een verschuiving van een restrictief naar een meer selectief migratieframe.

In dit onderzoek wordt gesteld dat het onderliggende paradigma en de uiteindelijke implementatie echter nog niet parallel lopen met de intenties van het kennismigratiebeleid. De houding van de overheid ten opzichte van migratie kan niet los gezien worden van de negatieve gevolgen die men in het verleden met migranten ervaren heeft. De herinnering die men aan de onvoldoende regulering van migratie heeft, zorgt ervoor dat de aanpassing van de wet- en regelgeving terughoudend verloopt. De Nederlandse overheid wil enerzijds beleid ontwikkelen dat de toelating van hoogwaardige kenniswerkers vereenvoudigt, maar wil anderzijds niet de controle verliezen op de instroom van deze migranten. Het voornemen om het beleid op een selectief of verwelkomend frame te baseren wordt deels nog in de weg gestaan door een restrictief migratieframe uit het verleden. Het beleid is hierdoor in de eerste plaats nog gericht op het afwijzen in plaats van verwelkomen van migranten, onder andere te herkennen in de problemen met gezinshereniging van de kennismigranten, de hoge kosten voor vergunningen en het gebrek aan informatie in het Engels. Kortom, de aanpassingen in de regelgeving vinden aarzelend, en hierdoor niet doeltreffend, plaats. Het beleid is nog erg gebaseerd op een complexe regelgeving, strikte voorwaarden en vele uitzonderingen.

Bovendien bevat de handhaving van het beleid nog veel elementen van uitsluiting en restrictie. Ook dit kan verklaard worden door de theorie van Schön en Rein, die aangeven dat de beleidsruimte die professionals hebben een van de moeilijkheden is bij frameconstructie. Beleid dat boven in de organisatie vormgegeven is, kan veranderen als het op de lagere niveaus geïmplementeerd wordt. De theorie van Pressman en Wildavsky sluit aan bij deze stelling, en kan verklaren waarom de implementatie van het beleid nog niet de gewenste uitwerking heeft in de praktijk. In de uitvoering van het kennismigratiebeleid zijn uiteindelijk de ambtenaren verantwoordelijk voor een juiste vertaling naar de praktijk. Zij moeten de beslissingen maken op basis van de dossiers, de communicatie voeren met de migranten, etc. Deze ambtenaren zijn gewend om met een restrictieve blik naar migratie te kijken. Het onderliggende paradigma en doel van het Nederlandse migratiebeleid is immers jarenlang geweest om de migranten te weren, in plaats van hen te verwelkomen. Deze boodschap werkt nog steeds door in het werk van de beleidsmedewerkers en de uitvoerende krachten. De kennismigranten geven aan dat zij het signaal krijgen niet welkom te zijn in Nederland. Bovendien hebben zij het gevoel op dezelfde wijze benaderd te worden als economische migranten of asielzoekers, terwijl zij juist in veel gevallen uitgenodigd worden naar Nederland te komen en een bijdrage leveren aan de kenniseconomie. Het frame onderliggend aan de beslissingen van de streetlevel bureaucraten werkend bij de uitvoerende instanties verschilt dus van de intenties op het centrale niveau om het beleid een meer selectief karakter te geven.

Het kennismigratiebeleid van de Nederlandse overheid heeft in deze zin twee gezichten: enerzijds past de ontwikkeling en tussentijdse aanpassing van de regeling kennismigranten in een selectief frame, anderzijds zijn de aarzelende beleidswijzigingen en de rigide uitvoering gericht op een frame van restrictie. Het kennismigratiebeleid kiest niet nadrukkelijk voor een uitnodigend toelatingsbeleid voor hoogopgeleide migranten, maar zendt een dubbele boodschap uit. Het beleid biedt de kennismigrant de mogelijkheid vrij eenvoudig en snel een verblijfstitel te verkrijgen, maar aan de andere kant is dit slechts een beperkt welkom. De vrees dat betrokkenen een beroep doen op de sociale zekerheid en de vele eisen aan referenten en kenniswerker maken duidelijk een onderdeel uit van het nieuwe beleid. De gastvrijheid kent dus heel duidelijke grenzen, en heeft nog het karakter van een repressieve handhaving (zie Sociaal Economische Raad, 2007). Bij de versoepeling van migratiebeleid speelt de vraag of Nederland niet wederom zal achterblijven met de negatieve gevolgen van migratie. Het grote verschil tussen de gastarbeiders van toen en de huidige kennismigranten is dat het nu gaat om geschoolde mensen. Dit haalt echter niet de angst weg dat deze migranten niet zullen integreren in de Nederlandse samenleving.

In het belang van de Nederlandse economie zal het uiteindelijk van waarde zijn dat het denken over kennismigratie een definitieve omslag maakt van een frame dat nog op een restrictief verleden steunt naar een verwelkomend frame. Stellige veranderingen zullen doorgevoerd moeten worden in de wet- en regelgeving, maar bovendien in de daadwerkelijke omgang en communicatie met kennismigranten door de ketenpartners op lagere niveaus. Een aarzelende houding zal in de komende periode op alle vlakken - van de beleidsvorming tot de uitvoering - moeten wijzigen in een warm welkom!

## Literatuur

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2007) *Profijt van Studiemigratiebeleid. Een advies over de arbeidsmarktpositie van buitenlandse afgestudeerden*. Den Haag: ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2008) *Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland*. Den Haag: ACVZ.

Allison, G.T. (1971) *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little Brown.

Amersfoort, van, H. (2004) De Migratie-Paradox. Een beschouwing over immigratie in de geglobaliseerde economie. In: *Essays Nederlandse steden in internationaal perspectief; Achtergrondstudie no. 16*, Den Haag: VROM Raad.

Assemblée Nationale (2006) *Projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration*, nr. 2986.

Baarda, D.B. en M.P.M. de Goede (2001) *Basisboek Methoden en Technieken*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff.

Baarda, D.B., M.P.M. de Goede en J. Teunissen (2005) *Basisboek kwalitatief onderzoek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek* (tweede, geheel herziene druk) Groningen: Stenfert Kroese.

Baarda, D.B., M.P.M. de Goede en M. Kalmijn (2007) *Basisboek Enquêteeren: handleiding voor het maken van een vragenlijst en het voorbereiden en afnemen van enquêtes*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff.

Bauer, Th., M. Lofstrom en K.F. Zimmermann (2000) Immigration Policy, Assimilation of Immigrants, and Natives' Sentiments towards Immigrants: Evidence from 12 OECD Countries. In: *Swedish Economic Policy Review*, no 7, pp. 13-53.

Bekkers, V.J.J.M., H.J.M Fenger, V.M.F.Homburg en K.Putters (2004) *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*. Rozenberg Publishers: Erasmus Universiteit Rotterdam / Universiteit van Tilburg.

Centraal Planbureau (2006) *Kansrijk kennisbeleid*. Den Haag: CPB.

Dalen, H.P. van (2001) *Immigratie; vloek of zegen voor de Nederlandse economie?* Bevolking en Gezin, Jaargang 30, nummer 3: 3-36.

Engbersen, G. (1990) *Publieke bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

Engbersen, G., J. van der Leun en J. de Boom (2007) *The Fragmentation of Migration and Crime in the Netherlands*. Chicago: The University of Chicago.

Fischer, F. (1998) *Beyond Empiricism. Policy Enquiry in Postpositivist Tradition*. In: *Policy Studies Journal*, volume 26, no1, pp. 129-146.

Fischer, F. (2003) *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press

- Florida, R. (2004) *Cities and the creative class*. New York: Routledge.
- Hall, P.A. (1993) Policy paradigms, social learning, and the state. The case of economic policymaking in Britain. In: *Comparative politics*, volume 25, no 3, pp. 275-296.
- 't Hart, H., H. Boeije en J. Hox (2005) *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom.
- Home Office (2006) *A Points-Based System: Making Migration Work for Britain*. Londen: Home Department
- ICMPD (2006) *Comparative study on policies towards foreign graduates*. Wenen: ICMPD.
- Kamerstukken Tweede Kamer (2006) 30300 XIII, nr. 75, *Ruimte voor arbeidsmigranten: beantwoording van de Motie Bakker*.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Ministerie van Algemene Zaken (2003) *Regeerakkoord 2003*. Den Haag: Ministerie van AZ.
- Ministerie van Justitie (2005) *Rapport Monitor Kennismigranten*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Justitie (2006), *Naar een modern migratiebeleid. Notitie over de herziening van de reguliere toelating van vreemdelingen in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Vreemdelingenbeleid, DVB.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005) *Onderzoekstalent op waarde geschat*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- NRC Handelsblad (2006) *Investeer in jonge onderzoekers*. Rotterdam: PCM Uitgevers BV.
- Pressman, J. en A. Wildavsky (1973) *Implementation*. University of California, Berkley.
- Research voor Beleid (2006) *Tussen wens en werkelijkheid: carrièreperspectieven van jonge onderzoekers*. Leiden: Research voor Beleid.
- Rein, M. en D.A. Schön (1993) Reframing Policy Discourse. In: F. Fischer en J. Forrester, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham NC: Duke University Press, pp. 145-167.
- Schön, D.A. en M. Rein (1994) *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- SEO (2006) *De arbeidsmarktpositie van studenten met buitenlandse achtergrond*. Amsterdam
- Smith, M.P. and A. Favell (2006) *The human face of global mobility: international highly skilled migration in Europe, North America and the Asia-Pacific*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Sociaal-Economische Raad (2007) *Ontwerpadvies Arbeidsmigratiebeleid*. Den Haag: SER.



Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2004). Nummer 481. *Besluit tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen in verband met de toelating van kennismigranten*. Den Haag, 28 september 2004.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2007). Nummer 502. *Wijziging Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen en Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999 (kennismigrantenregeling)*. Den Haag, 18 december 2007.

*Vreemdelingencirculaire 2000* (Iosbl.), Den Haag: SDU Uitgevers.

VSNU (2006) *Inventarisatie resterende knelpunten reguliere toelating innovatieve immigranten*. Den Haag: VSNU.

## **Internetbronnen**

Economist (2006) *The battle for brainpower*.  
[[www.economist.com](http://www.economist.com)]

Europese Commissie (1999) *The Bologna Declaration on the European space for higher education: an explanation*. [<http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna.pdf>]

Europese Raad van Lissabon (2000) *Conclusies van het voorzitterschap, 23 en 24 maart 2000*. [[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/nl/ec/00100-r1.nl0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/00100-r1.nl0.htm)].

Innovatieplatform (2007) *Voorgeschiedenis*.  
[<http://www.innovatieplatform.nl/nl/missie/index.html>]

## **Bijlage 1      Lijst van geraadpleegde personen**

Ten behoeve van het onderzoek werden de volgende personen geraadpleegd:

- Berg, drs. Chr. van den      VSNU
- Bergman, M. bc.      Nuffic
- Bol, E.W.      Coördinator Master Microelectronics TU Delft
- Goutier, drs. J.      IND Uitvoeringsbeleid
- Meijer, prof.dr.ing. G.C.M.      Afdeling Microelectronics TU Delft
- Rooij, mr. Y.C.M.Th. van      College van Bestuur Universiteit Utrecht
- Rullmann, drs. P.M.M.      College van Bestuur TU Delft
- Vreede, mr. E. de      De Vreede Advocaten
- Rijntjes, ir. E.      Promovendi Netwerk Nederland
- Sparla, drs. J.      VSNU
- Varst, V. van der      Cicat Delft
- Weber, J.      FOM

## **Bijlage 2      Enquête**

### **Questionnaire**

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is een onafhankelijk adviescollege dat adviezen aan de Regering en het Parlement uitbrengt inzake het vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid. De commissie adviseert o.a. over de positie van buitenlandse studenten en is geïnteresseerd in de buitenlandse promovendi in Nederland. In het kader van mijn master thesis voor de studie sociologie verricht ik momenteel binnen ACVZ een onderzoek naar de positie van buitenlandse PhD studenten in Nederland.

*The Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ) is an independent committee that advises the Dutch Government and Parliament on immigration law and policy. The Committee advises among other things on the subject of foreign graduates and is interested in the position of foreign PhD students in the Netherlands. By order of ACVZ and as part of my masters in sociology I am currently conducting a survey on this topic.*

*Answering the questions will take approximately 10 minutes. Respondents will not be identifiable in the results published.*

Year of birth :  
Male/female :  
Research area :  
University :  
Year of enrolment current PhD :  
Country of origin :  
Year of arrival in the Netherlands :

### **Question 1**

Have you obtained your master's degree in the Netherlands or abroad; if abroad, where?

### **Question 2**

What were your motives to apply for a PhD position in the Netherlands?

### **Question 3**

How is your PhD research funded; are you in paid employment of the university or on basis of a fund/ stipend?

### **Question 4**

What were your experiences with the Dutch admission procedure, concerning the rules and procedures to obtain your permit?

**Question 5**

What were your experiences with the Dutch admission procedure, concerning the duration of your request?

**Question 6**

What were your experiences with the Dutch admission procedure, concerning the costs/fees?

**Question 7**

What are your experiences during your current stay in the Netherlands, concerning the procedures to extend your permit?

**Question 8**

What are your experiences during your current stay in the Netherlands, concerning the adaptation to the Netherlands (for example language, housing, the assistance from the university in the adaptation process, other)?

**Question 9**

Do you feel quite well-adjusted or alienated in the Dutch society? Furthermore, would you label the Dutch society as relatively welcoming or closed; and why?

**Question 10**

What are your thoughts for the future; are you planning to stay in the Netherlands after completion of your PhD? If yes, why? If not, why?

**Question 11**

Are you acquainted with the Dutch 'Kennismigrantenregeling' (a programme for highly skilled migrants)? If yes, what are your experiences with the programme?

**Question 12**

Which recommendations for the Dutch migration policy towards foreign PhD students would you suggest?

*This is the end of the questionnaire. Thank you for your cooperation!*

### Bijlage 3 Kenmerken van de respondenten

Nr.	M/V	Universiteit	Specialisatie	Herkomstland	EU*	Jaar**
1	vrouw	UvA	onbekend	Duitsland	ja	2006
2	man	UvA	onbekend	Duitsland	ja	2006
3	vrouw	UvA	onbekend	Colombia	nee	2006
4	vrouw	UvA	onbekend	Griekenland	ja	2003
5	man	TU Eindhoven	onbekend	Iran	nee	2001
6	man	Universiteit Nijmegen	onbekend	Duitsland	ja	2003
7	vrouw	TU Eindhoven	onbekend	China	nee	2005
8	man	Universiteit Nijmegen	onbekend	Luxemburg	ja	2003
9	man	Universiteit Nijmegen	onbekend	Eritrea	nee	2002
10	vrouw	CWI	onbekend	Duitsland	ja	2006
11	vrouw	UvA	onbekend	Duitsland	ja	2006
12	vrouw	UvA	onbekend	België	ja	2005
13	man	UvA	onbekend	Ghana	nee	2006
14	vrouw	TU Delft	onbekend	Tsjechië	ja	2004
15	vrouw	TU Delft	onbekend	Indonesië	nee	2005
16	man	UvA	onbekend	België	ja	2004
17	man	Universiteit Leiden	onbekend	Portugal	ja	2006
18	vrouw	TU Eindhoven	Computer Science	Pakistan	nee	2004
19	man	UvA	Political Economy and Modelling	Turkije	nee	2004
20	man	TU Delft	Transport	Singapore	nee	2001
21	vrouw	UvA	Migration Studies	India	nee	2006
22	man	Universiteit Leiden	Immunology and Human Genetics	Bangladesh	nee	2005
23	man	UvA	Psychology	Canada	nee	2007
24	vrouw	UvA	Cognitive Psychology	Hongarije	ja	2005
25	man	UvA	Political Communications	Verenigde Staten	nee	2004
26	vrouw	Universiteit Maastricht	Statistics	Duitsland	ja	2006
27	man	TU Eindhoven	Computer Science	Polen	ja	2004
28	vrouw	Universiteit Leiden	Molecular Genetics	Bulgarije	nee	2003
29	vrouw	Universiteit Leiden	Human Genetics	Iran	nee	2006
30	man	CWI	Biophysics	Polen	ja	2004
31	man	Rijksuniversiteit Groningen	Statistics	Portugal	ja	2006
32	man	CWI	Mathematics	Servië	nee	2004
33	vrouw	CWI	Mathematics	Slowakije	ja	2005
34	vrouw	TU Eindhoven	Statistics	Venezuela	nee	2003
35	vrouw	Erasmus Universiteit Rotterdam	Cell Biology/ Bioinformatics	China	nee	2004
36	vrouw	UvA	Neuroscience	Duitsland	ja	2005
37	man	Universiteit Leiden	Mathematics	Italië	ja	2006
38	man	Erasmus Universiteit Rotterdam	Developmental Biology	Japan	nee	2003
39	vrouw	Erasmus Universiteit Rotterdam	Cell Biology	Servië	nee	2004
40	man	Rijksuniversiteit Groningen	Astrophysics	Italië	ja	2005
41	man	Universiteit van Tilburg	Applied Mathematics	Roemenië	ja	2007
42	vrouw	UvA	Mathematics	België	ja	2006
43	man	Rijksuniversiteit Groningen	Astronomy	Duitsland	ja	2006
44	man	TU Delft	Computer Science	Hongarije	ja	2005
45	vrouw	Universiteit Leiden	Physics	Argentinië	nee	2003
46	man	Erasmus Universiteit Rotterdam	Molecular and Cellular Biology	China	nee	2005
47	vrouw	CWI	Geometric Integration	Rusland	nee	2005
48	man	TU Eindhoven	Mathematics	Polen	ja	2006
49	man	TU Delft	Nanoscience	Italië	ja	2005
50	vrouw	Erasmus Universiteit Rotterdam	Cell Biology/ Hematopoiesis	Polen	nee	2003
51	man	TU Delft	Microelectronics/ Nanoscience	Taiwan	nee	2005
52	vrouw	TU Delft	Physics	Italië	ja	2005
53	man	Vrije Universiteit	Mathematics	Iran	nee	2003
54	man	Rijksuniversiteit Groningen	Astrophysics	Canada	nee	2002
55	man	Universiteit Leiden	Mathematics	Duitsland	ja	2004

Nr.	M/V	Universiteit	Specialisatie	Herkomstland	EU*	Jaar**
56	vrouw	Universiteit van Wageningen	Natural Resources	Zuid-Afrika	nee	2007
57	vrouw	Universiteit Leiden	Statistics	Iran	nee	2000
58	vrouw	Rijksuniversiteit Groningen	Philosophy	Duitsland	ja	2005
59	vrouw	TU Delft	Nanoscience	China	nee	2006
60	man	TU Delft	Nanoscience	Rusland	nee	2006
61	man	Vrije Universiteit	Neurobiology	Verenigde Staten	nee	2002
62	man	Vrije Universiteit	Ecology of plants	Frankrijk	ja	2002
63	vrouw	Erasmus Universiteit Rotterdam	Internal Medicine	Duitsland	ja	2007
64	vrouw	Erasmus Universiteit Rotterdam	Morphological Analysis of Brain Aneurism	Iran	nee	2006
65	man	Erasmus Universiteit Rotterdam	Virology	China	nee	2004
66	man	TU Delft	Transportation	Brazilië	nee	2006
67	man	TU Delft	Microelectronics	Iran	nee	2004
68	vrouw	Erasmus Universiteit Rotterdam	Cell Biology	Duitsland	ja	2004
69	vrouw	Vrije Universiteit	Social Psychology	Duitsland	ja	2006
70	man	Vrije Universiteit	Social and Cultural Anthropology	Groot-Brittannië	ja	2006
71	vrouw	Vrije Universiteit	Crystallography	Italië	ja	2006
72	man	Vrije Universiteit	Philosophy of Education	België	ja	2004
73	vrouw	Vrije Universiteit	Sociology	Estland	ja	2004
74	vrouw	Vrije Universiteit	Political Science	Duitsland	ja	2004
75	vrouw	Vrije Universiteit	Sociology	Duitsland	ja	2006
76	vrouw	Vrije Universiteit	Perceptual motor control in performance	Portugal	ja	2003
77	man	TU Delft	Physics	Iran	nee	2005
78	man	Vrije Universiteit	Perception in action	Duitsland	ja	2005
79	vrouw	Vrije Universiteit	Psychology	Slowakije	ja	2005
80	man	Vrije Universiteit	Teaching Evaluation Systems	Ethiopië	nee	2007
81	vrouw	Vrije Universiteit	Social and Cultural Anthropology	Singapore	nee	2006
82	man	Universiteit Twente	Biophysical Engineering	Polen	ja	2004
83	vrouw	Vrije Universiteit	Biomechanics	Duitsland	ja	2004
84	man	Universiteit Twente	Microfluidics	Duitsland	ja	2004
85	vrouw	Vrije Universiteit	Teacher Education	China	nee	2006
86	vrouw	Universiteit Twente	Computer Science	Servië	nee	2005
87	man	Universiteit Twente	Philosophy	Noorwegen	ja	2006
88	man	Universiteit Twente	Molecular Biology	India	nee	2003
89	man	Universiteit Twente	Modelling of Biological Neuronal networks	Rusland	nee	2006
90	vrouw	Universiteit Twente	Tissue Engineering	China	nee	2003
91	man	Vrije Universiteit	Anthropology	Brazilië	nee	2005
92	man	Universiteit Twente	Biomedics	China	nee	2003
93	man	Vrije Universiteit	Anthropology/ Kinship and family in Vietnam	Vietnam	nee	2004
94	vrouw	Vrije Universiteit	Relationship Science	Polen	ja	2006
95	vrouw	UvA	South-Africa	Denemarken	ja	2005
96	man	UvA	Political Science	Duitsland	ja	2003
97	man	TU Delft	Computational Mechanics	Denemarken	ja	2005
98	vrouw	UvA	Political Science	Oostenrijk	ja	2004
99	man	Universiteit Leiden	Biostatistics	Frankrijk	ja	2003
100	man	Universiteit Twente	Physics/ Electronics	Macedonië	nee	2006
101	vrouw	UvA	Sociology/ Gender	Duitsland	ja	2004
102	vrouw	Erasmus Universiteit Rotterdam	Genetics	Frankrijk	ja	2004
103	man	Universiteit Twente	Mechanical Engineering	Turkije	nee	2004
104	vrouw	Universiteit Twente	Industrial Design Engineering	Indonesië	nee	2006
105	man	TU Eindhoven	Mechanical Engineering	Slowakije	ja	2004
106	man	Universiteit Twente	Biomedical Engineering	Frankrijk	ja	2006
107	man	Universiteit Twente	Tissue Engineering	Portugal	ja	2004
108	man	Universiteit Twente	Tissue Engineering	Colombia	nee	2006
109	man	TU Delft	Computational Engineering	Duitsland	ja	2005
110	vrouw	Universiteit van Tilburg	Mathematics	Litouwen	ja	2004

Nr.	M/V	Universiteit	Specialisatie	Herkomstland	EU*	Jaar**
111	vrouw	TU Delft	Stochastic Simulation of Corrosion	Colombia	nee	2004
112	man	TU Delft	Public Policy Analysis & Design	Indonesië	nee	2003
113	man	TU Delft	Applied Physics	Indonesië	nee	2003
114	man	TU Delft	Transportation Engineering and Planning	Iran	nee	2005
115	man	Vrije Universiteit	Environmental Policy Analysis	Israël	nee	2002
116	vrouw	TU Delft	Transport Psychology	Servië	nee	2003
117	man	Universiteit Twente	Model Violation	Pakistan	nee	2006
118	vrouw	Rijksuniversiteit Groningen	Educational Science	België	ja	2003
119	man	Rijksuniversiteit Groningen	Micromechanics of Materials	India	nee	2005
120	man	UvA	Anthropology	Verenigde Staten	nee	2006
121	vrouw	Rijksuniversiteit Groningen	Biotechnological Science	Oeganda	nee	2004
122	vrouw	Rijksuniversiteit Groningen	Biology	Duitsland	ja	2006
123	man	Vrije Universiteit	Financial Mathematics	Hongarije	ja	2006
124	vrouw	Erasmus Universiteit Rotterdam	Genetics and Cell Biology	India	nee	2005
125	man	TU Eindhoven	Computer Science	Zuid-Afrika	nee	2004
126	man	Universiteit Utrecht	Computer Science	Argentinië	nee	2005
127	man	Universiteit Leiden	Medical Image Processing	Italië	ja	2003
128	man	Universiteit Utrecht	Computer Science	Duitsland	ja	2003
129	man	UvA	Computer Vision	Montenegro	nee	2006
130	man	Erasmus Universiteit Rotterdam	Gene expression in Drosophila	India	nee	2002
131	man	Vrije Universiteit	Computer Science	India	nee	2004
132	man	Universiteit Leiden	Biostatistics	Italië	ja	2006
133	vrouw	Rijksuniversiteit Groningen	Management and Organization	Duitsland	ja	2003
134	vrouw	onbekend	Computer Science	onbekend	nee	2006
135	man	Rijksuniversiteit Groningen	Linguistics	Duitsland	ja	2005
136	man	UvA	Political Science	Roemenië	nee	2006
137	man	Erasmus Universiteit Rotterdam	Hematology	Polen	ja	2005
138	man	Erasmus Universiteit Rotterdam	Clinical Pharmacology	Italië	ja	2006
139	man	Erasmus Universiteit Rotterdam	Genetic Epidemiology	China	ja	2004
140	man	Erasmus Universiteit Rotterdam	Clinical Cardiac Electrophysiology	België	ja	2005
141	man	Erasmus Universiteit Rotterdam	Pathology	China	nee	2006
142	vrouw	Vrije Universiteit	Human Genetics	Argentinië	nee	2003
143	man	Erasmus Universiteit Rotterdam	Neuroscience	Iran	nee	2005
144	vrouw	Erasmus Universiteit Rotterdam	Public Health	Slovenië	nee	2002
145	vrouw	Erasmus Universiteit Rotterdam	Genetic Epidemiology	Mexico	nee	2002
146	vrouw	Erasmus Universiteit Rotterdam	Anesthesiology	Ierland	ja	2004
147	man	Erasmus Universiteit Rotterdam	Occupational health	Iran	nee	2005
148	man	Erasmus Universiteit Rotterdam	Anesthesiology	Duitsland	ja	2002
149	man	Vrije Universiteit	Mathematics	Polen	nee	2003
150	vrouw	Erasmus Universiteit Rotterdam	Cell Biology	Slowakije	ja	2005
151	vrouw	Universiteit Twente	Environmental Policy	Duitsland	ja	2005
152	man	Universiteit Twente	Biomedical Engineering/ Tissue Engineering	India	nee	2006
153	vrouw	Erasmus Universiteit Rotterdam	Cancer Research	Jordanië	nee	2005
154	vrouw	Universiteit Leiden	Political Science	Duitsland	ja	2005
155	vrouw	Universiteit Utrecht	Public Administration/ Political Science	Zweden	ja	2003
156	man	Vrije Universiteit	Computer Science	Venezuela	nee	2006
157	vrouw	Vrije Universiteit	Computational Biophysics	Verenigde Staten	nee	2004
158	man	Vrije Universiteit	Artificial Intelligence	Macedonië	nee	2003
159	man	Erasmus Universiteit Rotterdam	Cardiology	Griekenland	ja	2004
160	man	Vrije Universiteit	Pharmacochemistry	Frankrijk	ja	2004
161	man	Vrije Universiteit	Chemistry	Argentinië	nee	2002
162	man	Vrije Universiteit	Information Technology	Griekenland	ja	2005
163	man	Vrije Universiteit	Bioinformatics/ Computational Biology	Duitsland	ja	2006
164	man	Vrije Universiteit	Computer Science	Oekraïne	nee	2002
165	vrouw	Vrije Universiteit	Chemistry	Brazilië	nee	2006

Nr.	M/V	Universiteit	Specialisatie	Herkomstland	EU*	Jaar**
166	man	Vrije Universiteit	Physics	Bulgarije	nee	2006
167	man	Vrije Universiteit	Computer Science/ Economics	Duitsland	ja	2004
168	man	Vrije Universiteit	Stochastics	Hongarije	ja	2005
169	man	Vrije Universiteit	Percolation Theory (Mathematics)	Hongarije	ja	2005
170	vrouw	Vrije Universiteit	Molecular Toxicology	Ghana	nee	2004
171	vrouw	Erasmus Universiteit Rotterdam	Statistical Genetics	Pakistan	nee	2005
172	man	Vrije Universiteit	Artificial Intelligence	Griekenland	ja	2006
173	man	Vrije Universiteit	Physics	Groot-Brittannië	ja	2002
174	vrouw	Erasmus Universiteit Rotterdam	Gene Therapy	Iran	nee	2006
175	man	TU Delft	Physics	Servië	nee	2006
176	man	Vrije Universiteit	Chemistry	Italië	ja	2003
177	man	Vrije Universiteit	Theoretical Chemistry	Frankrijk	ja	2004
178	man	TU Delft	Computer Science	Roemenië	nee	2004
179	man	Vrije Universiteit	Mathematics	Groot-Brittannië	ja	2003
180	vrouw	Vrije Universiteit	Formal Verification Techniques	Azerbeidzjan	nee	2006
181	vrouw	Universiteit Twente	Chemical Engineering	Turkije	nee	2006
182	man	Universiteit Twente	Inorganic Membrane	China	nee	2005
183	man	Universiteit Twente	Membrane Technology	Argentinië	nee	2005
184	vrouw	TU Delft	Applied Science	China	nee	2004
185	man	TU Delft	Analog/Mixed signal circuit design	China	nee	2005
186	man	TU Delft	Microelectronics	India	nee	2004
187	man	TU Delft	Microwave Theory (Microelectronics)	Singapore	nee	2004
188	man	TU Delft	MEMS/ Batch assembly/ Stretchable Electronics	Roemenië	nee	2005
189	man	TU Delft	Microelectronics	Taiwan	nee	2002
190	man	TU Delft	Electrical Engineering	Iran	nee	2006
191	man	TU Delft	Microelectronics	Turkije	nee	2003
192	man	TU Delft	Microelectronics	China	nee	2005
193	man	TU Delft	Computer Engineering	China	nee	2004
194	man	TU Delft	Electronics Design	Canada	nee	2004
195	man	TU Delft	Microelectronics	China	nee	2004
196	man	TU Delft	Instrumentation for Biomedical Optics	Spanje	ja	2005
197	man	TU Delft	Micro-electro-mechanical system	China	nee	2006
198	man	TU Delft	Electrical Engineering	China	nee	2005
199	man	TU Delft	Electronic Instrumentation	Iran	nee	2003
200	vrouw	Rijksuniversiteit Groningen	Social Psychology	Duitsland	ja	2006
201	vrouw	Erasmus Universiteit Rotterdam	Immigration Law	Turkije	nee	2004
202	man	Erasmus Universiteit Rotterdam	Bioimaging	Oekraïne	nee	2003
203	vrouw	Rijksuniversiteit Groningen	Molecular Microbiology	Zuid-Afrika	nee	2005
204	man	TU Delft	Microelectronics	Brazilië	nee	2004
205	man	TU Delft	Microelectronics	China	nee	2005
206	vrouw	Universiteit Leiden	Cell Biology	Verenigde Staten	nee	2006
207	man	TU Delft	MEMS Sensors	Indonesië	nee	2003
208	man	Vrije Universiteit	Human Movement Science	Frankrijk	ja	2007
209	man	Vrije Universiteit	Physics	Duitsland	ja	2006
210	vrouw	Vrije Universiteit	Statistics	Duitsland	ja	2004
211	man	TU Delft	Electrical Engineering	Servië	nee	2005
212	vrouw	Universiteit Utrecht	European Policy	Letland	nee	2002
213	man	Vrije Universiteit	Atomic / Laser Physics	Rusland	nee	2001

\* Het land van herkomst maakt onderdeel uit van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte.

\*\*Het jaar waarin de migrant gestart is met het promotieonderzoek en verblijf in Nederland ten behoeve van dit doel heeft aangevraagd.