



Rapport

Evaluatie pilot verblijfsregeling essentieel startup personeel

Auteurs

Paulien Pakkert MSc

dr. Timon de Boer

ir. Laura Smulders

Linde Soontiëns MSc

Rapport

Evaluatie pilot verblijfsregeling essentieel startup personeel

Auteurs

Paulien Pakkert MSc
dr. Timon de Boer
ir. Laura Smulders
Linde Soontiëns MSc

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)

Publicatienummer

2024.192-11027

Citeren als

Dialogic: Pakkert, P., de Boer, T., Smulders, L. & Soontiëns, L. (2026). Evaluatie pilot verblijfsregeling essentieel startup personeel. In opdracht van WODC.

Datum

21 mei 2026

Beeld omslag

unsplash.com

Inhoud

Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doel- en vraagstelling	7
1.3 Onderzoeksaanpak	9
1.4 Leeswijzer	11
2 Beschrijving verblijfsregeling essentieel startup personeel	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Aanleiding en doelstelling voor de pilotregeling	13
2.3 Overige kennismigrantenregelingen	15
2.4 Uitvoering van de regeling	19
2.5 Beleidstheorie	26
2.6 Kosten van de regeling	30
3 Verwacht gebruik van de regeling	32
3.1 Inleiding	32
3.2 Beschouwing ex-ante uitvoeringstoets	32
3.3 Vergelijking met vergelijkbare regelingen in het buitenland	33
3.4 Beslissingsboom	39
4 Doeltreffendheid	44
4.1 Inleiding	44
4.2 Throughput	45
4.3 Output	49
4.4 Outcome	57
4.5 Impact	57
5 Doelmatigheid	59
5.1 Inleiding	59
5.2 Uitvoeringsdoelmatigheid	60
5.3 Microdoelmatigheid	62
5.4 Macrodoelmatigheid	65
6 Conclusies	70
6.1 Inleiding	70
6.2 Doeltreffendheid	70
6.3 Doelmatigheid	72
6.4 Aanbevelingen	73
Bibliografie	75
Bijlage 1. Begeleidingscommissie	78
Bijlage 2. Overzicht interviewrespondenten en gesproken personen	79

Managementsamenvatting

Aanleiding en doel van het onderzoek

Sinds 1 juni 2021 geldt in Nederland de pilot verblijfsregeling essentieel startup personeel. Met deze regeling beoogt het kabinet startups beter in staat te stellen om essentieel personeel van buiten de Europese Unie aan te trekken, wanneer zij niet (goed) gebruik kunnen maken van bestaande kennismigrantenregelingen. De pilot richt zich specifiek op jonge, innovatieve ondernemingen waarvoor het reguliere salariscriterium en het vereiste erkend referentschap een belemmering vormen. Met het aantrekken van schaars internationaal talent wil de overheid bijdragen aan de door-groei van startups en daarmee aan het verdienvermogen van Nederland.

Deze rapportage betreft de eindevaluatie van de pilotregeling en heeft als doel om in-zicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling. De resultaten zijn bedoeld ter ondersteuning van de besluitvorming over het al dan niet omzetten van de pilot in structureel beleid. De centrale onderzoeksvraag luidt: ***In hoeverre is de pilot verblijfsregeling essentieel startup personeel doeltreffend en doelmatig?***

Onderzoeksaanpak en evaluatiekader

Voor deze evaluatie is een evaluatiekader gehanteerd waarin doeltreffendheid en doel-matigheid systematisch zijn uitgesplitst. Doeltreffendheid is beoordeeld op **micro- en macroniveau**. Microdoeltreffendheid ziet op de effecten van de regeling op bedrijfsni-veau, terwijl macrodoeltreffendheid betrekking op de effecten van de regeling op de totale economie (vaak pas op langere termijn). Beide begrippen beslaan een tijds- en schaaldimensie.

Doelmatigheid is uitgesplitst in drie niveaus, conform de systematiek van de Algemene Rekenkamer. Dit zijn de **uitvoeringsdoelmatigheid** (efficiëntie van de uitvoering), **mi-crodoelmatigheid** (kosten in verhouding tot directe prestaties), en **macrodoelmatigheid** (kosten in verhouding tot de gerealiseerde of verwachte maat-schappelijke effecten).

De evaluatie is uitgevoerd met behulp van vier complementaire onderzoeksmethoden:

- **Documentanalyse** van onder andere wet- en regelgeving, beleidsdocumenten, de ex-ante uitvoeringstoets en de tussentijdse evaluatie;
- **Wetenschappelijke literatuurstudie** naar startupecosystemen, de rol van ta-lent en buitenlandse vergelijkingsregelingen;
- **Analyse van aanvraagdata** van de IND over de periode juni 2021 tot en met de-cember 2025;
- **Interviews** met beleidsmakers, uitvoerders (IND en RVO), betrokkenen uit het startupecosysteem en startups die gebruik hebben gemaakt van de regeling.

Daarnaast is een expliciete beleidstheorie opgesteld, waarin de veronderstelde causale keten van input via throughput, output en outcome naar impact centraal staat. Deze beleidstheorie vormt het inhoudelijke raamwerk voor de beoordeling van zowel doeltreffendheid als doelmatigheid.

Doeltreffendheid

In de periode juni 2021 tot en met december 2025 zijn in totaal 151 initiële aanvragen ingediend, afkomstig van 120 unieke startups. Van de afgedane aanvragen leidde 54% tot een verblijfsvergunning. Het gebruik van de regeling nam in de eerste jaren geleidelijk toe, maar liet in 2025 weer een daling zien. Het feitelijke gebruik blijft daarmee duidelijk achter bij het potentiële bereik, dat op basis van een beslissingsboom is geraamd op circa 230 startups per jaar.

Een belangrijke verklaring hiervoor is de beperkte bekendheid van de regeling binnen het startupecosysteem. Door beperkte middelen is slechts beperkt ingezet op communicatie en promotie. Veel potentiële gebruikers en intermediaire partijen blijken de regeling niet of nauwelijks te kennen. Daarnaast wordt de vereiste medewerkersparticipatie door startups vaak als een drempel ervaren om van de regeling gebruik te maken.

Microdoeltreffendheid

Voor de startups die daadwerkelijk gebruik maken van de regeling is de pilotregeling aantoonbaar doeltreffend. De via de regeling aangetrokken medewerkers vervullen volgens de startups een essentiële rol binnen de kernactiviteiten van de onderneming en dragen bij aan versnelling van groei. Geïnterviewde startups geven unaniem aan dat zij zonder de pilotregeling niet (of niet tijdig) over dit talent hadden kunnen beschikken, omdat alternatieve regelingen geen realistisch perspectief boden.

Macrodoeltreffendheid

Op macroniveau blijft de doeltreffendheid vooralsnog beperkt. Door het lage bereik en de geringe bekendheid zijn de potentiële ecosysteemeffecten slechts in beperkte mate gerealiseerd. Hoewel literatuur en interviews onderstrepen dat toegang tot schaars talent cruciaal is voor het verdienvermogen van Nederland, heeft de pilotregeling door haar beperkte schaal nog geen zichtbaar brede impact op het Nederlandse startupecosysteem.

Doelmatigheid

Uitvoeringsdoelmatigheid

De uitvoering van de pilotregeling is arbeidsintensief en complex. De beoordeling vraagt om bedrijfseconomische duiding en interpretatie van begrippen als innovativiteit en schaalbaarheid, wat structurele afstemming tussen IND en RVO noodzakelijk maakt. Het relatief lage aantal aanvragen bemoeilijkt bovendien de opbouw van gespecialiseerde dossierkennis binnen de IND. Dit draagt bij aan lange doorlooptijden, die in circa de helft van de aanvragen de wettelijke beslistermijn overschrijden. Tegelijkertijd

verloopt de samenwerking tussen IND en RVO goed en draagt de grondige toetsing bij aan zorgvuldigheid en een lage fraudegevoeligheid.

Microdoelmatigheid

Op microniveau is de regeling beperkt doelmatig. De uitvoeringskosten bedragen gezamenlijk circa €3.000 per dossier, waarbij het grootste deel bij RVO ligt. Deze kosten per aanvraag zijn hoog in vergelijking met meer routinematige verblijfsregelingen en hangen samen met de complexiteit van de toetsing en het beperkte aantal aanvragen.

Macrodoelmatigheid

Op macroniveau is de regeling naar verwachting wel doelmatig. Op basis van aannames over doorgroei naar scale-ups zal de potentiële extra omzet die met succesvolle startups wordt gegenereerd naar verwachting opwegen tegen de uitvoeringskosten van de regeling. Daarbij geldt wel de kanttekening dat de doorgroei van startups door meerdere factoren wordt bepaald en dat het effect van één regeling niet geïsoleerd kan worden vastgesteld.

Aanbevelingen

In het licht van deze evaluatie maken we de volgende vier aanbevelingen:

1. **Verhoog het gebruik van de regeling.** Investeer in de bekendheid ervan (gerichte communicatie via sleutelkanalen in het startupecosysteem) en vereenvoudig de aanvraagprocedure voor startups. Heroverweeg bovendien de invulling van de medewerkersparticipatie-eis om de regeling toegankelijker te maken, met behoud van de beoogde beleidsdoelen.
2. **Investeer in uitvoeringscapaciteit.** Zorg voor voldoende capaciteit bij de uitvoeringsinstanties om een hogere aanvraagdruk op te vangen en de doorlooptijden kort te houden. Zo wordt voorkomen dat startups worden ontmoedigd door vertragingen.
3. **Verken de mogelijkheid tot een landelijke certificering voor startups.** Een dergelijke certificering (zoals in Italië) kan de uitvoeringslast voor IND/RVO en ook startups verlichten, de noodzaak van een zware medewerkersparticipatie-eis verminderen en de bekendheid van de regeling vergroten.

Zet in op structurele monitoring. Bouw een systematische monitoring op om beter inzicht te krijgen in de werking en effecten van de regeling. Dit versterkt het lerend vermogen en maakt gerichte (bij)sturing mogelijk.

1 Inleiding

Op verzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) heeft Dialogic innovatie & interactie (hierna: Dialogic) de evaluatie uitgevoerd van de pilot verblijfsregeling essentieel startup personeel.

1.1 Aanleiding

Een kennismigrant van buiten Europa kan onder voorwaarden naar Nederland komen om te werken. Om het voor startups makkelijker te maken werknemers van buiten Europa¹ aan te trekken is op 1 juni 2021 de vierjarige pilot verblijfsregeling essentieel startup personeel (hierna: pilotregeling) geïntroduceerd. Met de pilot wil het kabinet een bijdrage leveren aan de Nederlandse kenniseconomie en de stimulerende rol die innovatieve startups hierin spelen. Het kabinet beoogt dit te doen door startups beter in staat te stellen personeel dat essentieel wordt geacht voor de verdere ontwikkeling van de onderneming van buiten Europa aan te trekken en aan zich te binden.

Bij de start van de pilot is de Tweede Kamer een tussentijdse evaluatie toegezegd en een evaluatie aan het einde van de looptijd. De eerstgenoemde evaluatie is door de IND uitgevoerd en in 2024 aan de Tweede Kamer aangeboden. Dit onderzoek richt zich op de eindevaluatie, waarbij de focus ligt op de mate waarin de verblijfsregeling effectief is in het bereiken van haar beleidsdoelen. Mede op basis van de bevindingen uit deze evaluatie wordt besloten of de pilotregeling al dan niet wordt omgezet in staand beleid.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in de doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) van de regeling. In dit onderzoek is doeltreffendheid opgesplitst in 'microdoeltreffendheid' en 'macrodoeltreffendheid'. In beide begrippen zijn twee lagen gevat: een tijdsdimensie en een schaaldimensie. In de praktijk hangen deze dimensies nauw met elkaar samen en vallen zij vaak samen. Waar relevant worden zij in dit onderzoek echter afzonderlijk benoemd. Microdoeltreffendheid ziet op de effecten van de regeling op bedrijfsniveau, terwijl macrodoeltreffendheid betrekking op de effecten van de regeling op de totale economie (vaak pas op langere termijn).

Om ruimte te bieden voor nuance, splitsen we doelmatigheid op in drie dimensies. We onderscheiden uitvoeringsdoelmatigheid (een meer kwalitatieve beschouwing van de efficiëntie van de uitvoering), microdoelmatigheid (efficiëntie op prestatieniveau) en

¹ Hiermee bedoelen we in de gehele rapportage werknemers van buiten de Europese Unie (EU), Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland.

macrodoelmatigheid (efficiëntie op effectniveau op de langere termijn). Resultaten van deze evaluatie kunnen gebruikt worden om de besluitvorming over het vervolg van de verblijfsregeling essentieel startup personeel te ondersteunen.

De volgende hoofdonderzoeksvraag staat centraal in het onderzoek:

In hoeverre is de pilot verblijfsregeling essentieel startup personeel doeltreffend en doelmatig?

Deze hoofdonderzoeksvraag valt in de volgende deelvragen uiteen:

Plan

1. Wat zijn de doelstellingen van de pilotregeling?
2. Welke randvoorwaarden en criteria gelden om voor de pilotregeling in aanmerking te komen?
3. Hoe wordt verondersteld dat de pilotregeling bijdraagt aan het behalen van deze doelstellingen? Welke onderliggende mechanismen kunnen daarbij worden onderscheiden?
4. Wat is er vanuit bestaande literatuur bekend over de werking van deze mechanismen en over mogelijke contextuele randvoorwaarden?
5. Wat kan aan de hand van de bovenstaande vragen worden geconcludeerd over de bijdrage die de pilotregeling in theorie kan leveren aan het behalen van de doelstellingen en de eventuele randvoorwaarden die zich hierbij aandienen?

Proces

6. Hoe is de invoering van de pilotregeling verlopen? Op welke wijze is de doelgroep bekend gemaakt met de regeling? In welke mate zijn zij inmiddels bekend met de regeling?
7. Wordt de pilotregeling uitgevoerd zoals beoogd?
8. Hoe verloopt volgens betrokkenen de uitvoering van de pilotregeling? Dienen zich knelpunten aan? Is de regeling gevoelig voor fraude en misbruik?
9. Wat is er bekend over de redenen voor startups om juist wel of juist niet gebruik te maken van de pilotregeling?
10. Welke kosten volgen uit de uitvoering van de regeling voor de betrokken overheidsorganisaties? En voor de bedrijven die de vergunning aanvragen? Hoe verhouden de kosten van de vergunningverlening en die van de aanvragers zich tot die van andere regelingen voor kennismigranten?
11. Hoe beoordelen betrokkenen de mate waarin en de wijze waarop de regeling het voor startups makkelijker maakt personeel in het buitenland aan te trekken? Welke eventuele suggesties voor verbetering komen naar voren?

Output

12. Hoeveel aanvragen zijn er in de pilotperiode ingediend? Hoeveel zijn er hiervan toegekend? Om hoeveel unieke startups gaat het hierbij?
13. Welke ontwikkelingen doen zich voor in het aantal aanvragen? Zijn er aanwijzingen dat de aanpassing van de pilotregeling effect heeft gehad op het aantal aanvragen?
14. Hoe verhoudt het aantal aangevraagde en verleende vergunningen binnen de pilotregeling zich tot het aantal aangevraagde en verleende vergunningen binnen andere verblijfsregelingen voor kennismigranten?

Doeltreffendheid en doelmatigheid

15. Wat kan, op basis van de beantwoording van bovenstaande vragen, geconcludeerd worden over de bijdrage die de pilot verblijfsregeling essentieel startup personeel levert aan de beleidsdoelstellingen?
16. Wat kan, op basis van de beantwoording van bovenstaande vragen, geconcludeerd worden over de doelmatigheid van de prestaties die binnen de pilot verblijfsregeling essentieel startup personeel worden geleverd?

1.3 Onderzoeksaanpak

1.3.1 Evaluatiekader

Bij het beoordelen van de doeltreffendheid van de pilotregeling maken we onderscheid tussen de effecten van de regeling op bedrijfsniveau (de microdoeltreffendheid) en de effecten van de regeling op de totale economie, veelal op de langere termijn (de macrodoeltreffendheid). Zoals toegelicht in 1.2 bevatten beide begrippen twee lagen die veelal samengaan: een tijdsdimensie en een schaaldimensie. Voor het beoordelen van de microdoeltreffendheid wordt er gekeken naar de directe prestaties van de pilot: *heeft de pilot eraan bijgedragen dat startups, die behoefte hadden aan een kennismigrant van buiten Europa en niet in aanmerking kwamen voor andere regelingen, essentiële buitenlandse werknemers hebben kunnen aantrekken?* Voor de beoordeling van de macrodoeltreffendheid wordt er een inschatting van de uiteindelijke impact van de pilot gemaakt: *dragen de startups door het aantrekken van buitenlandse werknemers via deze regeling bij aan het verdienvermogen van Nederland?*

Een systematische manier om deze vormen van doeltreffendheid in kaart te brengen is door middel van een beleidstheorie. De beleidstheorie richt zich op de toegevoegde waarde die de pilotregeling in theorie zou kunnen hebben op zowel microniveau als macroniveau. De beleidstheorie is ontworpen op basis van gesprekken met de betrokken beleidsmakers, de literatuurstudie en documentanalyse. Daarnaast hebben we de beleidstheorie gevalideerd met betrokkenen in de interviews.

1.3.2 Onderzoeksmethoden

We hebben vier onderzoeksmethoden gebruikt voor deze evaluatie. Deze methoden lichten we verder toe in deze paragraaf.

Documentanalyse

Er is documentanalyse gedaan om in kaart te brengen wat de (beoogde) werking en context van de regeling is, en in welke mate de activiteiten uit de beleidstheorie daadwerkelijk worden uitgevoerd. Hiervoor is gebruik gemaakt van de wet- en regelgeving, de ex-ante uitvoeringstoets, de tussentijdse evaluatie, relevante kamerstukken, beleidsnota's en kamerbrieven, en andere beleidsdocumenten.

Wetenschappelijke literatuurstudie

Voor deze evaluatie is een wetenschappelijke literatuurstudie uitgevoerd om de context van de pilotregeling in kaart te brengen. Het gaat hierbij met name om een beschrijving van het Nederlandse startupecosysteem, wat een startup succesvol maakt en wat hiervoor nodig is. Ook is een literatuurstudie uitgevoerd naar buitenlandse regelingen, ten behoeve van een internationale vergelijking.

Analyse van aanvraagdata

Voor de evaluatie heeft de IND een geaggregeerde (geanonimiseerde) dataset met aanvraaggegevens uit de pilotregeling vanaf juni 2021 tot eind 2025 beschikbaar gesteld. Deze data is gebruikt om het aantal aanvragen, het proces en de kenmerken van de aanvragen in kaart te brengen. Daarbij is specifiek gekeken naar de verschillen tussen de periodes vóór en na de tussentijdse evaluatie.

Het bleek niet mogelijk om ook data over het adviesgedeelte van RVO te ontvangen of te koppelen aan de aanvraaggegevens van de IND². Dit leverde als beperking op dat er geen inzicht kon worden verkregen in het advies van RVO bij (verschillende) aanvragen, noch in uitgebreide portfoliogegevens van de aanvragers.

Interviews

Tijdens de evaluatie hebben we interviews met vier verschillende doelgroepen uitgevoerd (zie bijlage 1 voor een overzicht van geïnterviewde partijen). Om inzicht te krijgen in de beoogde werking en relevantie van de regeling zijn we allereerst in gesprek gegaan met zes **beleidsmakers** van de pilotregeling. Dit waren vertegenwoordigers van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Economische Zaken (EZ), Asiel en Migratie (A&M) en van RVO. Om de processen rondom de implementatie en uitvoering van de regeling in kaart te brengen, zijn

² Voor de duiding van deze data was een koppeling van data op vreemdelingsnummer (V-nummer) vereist. De betrokken instanties – IND, RVO en WODC – hebben aangegeven dat vanwege de privacygevoeligheid van de gegevens binnen de doorlooptijd van de evaluatie geen aanleveringswijze kon worden gerealiseerd die voldeed aan de AVG-richtlijnen.

gesprekken gevoerd met vier medewerkers van IND en RVO die nauw bij de uitvoering betrokken zijn (hierna: **uitvoerders**).

Om de bekendheid en aantrekkelijkheid van de regeling, en de overwegingen om er al dan niet gebruik van te maken, te verkennen, zijn gesprekken gevoerd met negen **betrokkenen bij het startupecosysteem** (hierna: betrokkenen). Dit betreft adviesorganisaties en belangenbehartigers met goed zicht op het Nederlandse startupecosysteem, evenals experts op het gebied van medewerkersparticipatie.

Daarnaast is getracht het perspectief te verbreden door ook andere partijen te betrekken, zoals incubators, accelerators en investeerders. Ondanks herhaalde pogingen is het echter niet gelukt om aanvullende gesprekspartners te vinden. In totaal zijn maar liefst 36 van deze partijen tevergeefs benaderd. De belangrijkste reden hiervoor is dat veel partijen aangaven onvoldoende bekend te zijn met de regeling om zinvolle input te kunnen leveren. Daarnaast reageerde een deel van de benaderde partijen niet op ons verzoek.

Om dit beeld aan te vullen en ook ervaringen met het proces en de mogelijke meerwaarde van de regeling in kaart te brengen, zijn tot slot zes **startups** die van de regeling gebruik hebben gemaakt bereid gevonden tot een interview. Pogingen om startups te spreken die de regeling hebben overwogen maar uiteindelijk niet hebben gebruikt, zijn niet succesvol geweest, met name omdat deze groep moeilijk te identificeren is.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In de **managementsamenvatting** geven we een beknopte samenvatting van het rapport, met de belangrijkste bevindingen en conclusies op hoofdlijnen. **Hoofdstuk 1** beschrijft de aanleiding, doel- en vraagstelling en de onderzoeksaanpak van de evaluatie. In **hoofdstuk 2** beschrijven we de pilotregeling essentieel startup personeel, inclusief context, uitvoering, beleidstheorie en kosten. **Hoofdstuk 3** gaat in op het (theoretisch) verwachte gebruik van de regeling, aan de hand van een beschouwing van de ex-ante uitvoeringstoets, een internationale vergelijking en een beslissingsboom. In **hoofdstuk 4** analyseren we de micro- en macrodoeltreffendheid van de regeling aan de hand van de beleidstheorie (throughput, output, outcome en impact) op basis van aanvraagdata en interviews. **Hoofdstuk 5** bespreekt de doelmatigheid van de regeling op uitvoerings-, prestatie- en effectniveau. In **hoofdstuk 6** brengen we de bevindingen samen in conclusies en aanbevelingen.

2 Beschrijving verblijfsregeling essentieel startup personeel

Conclusies

In theorie kan de pilotregeling aanzienlijk bijdragen aan het behalen van de vooraf gestelde doelstellingen. Talent speelt een cruciale rol in het succes van startups.

Voor het vergroten van de succeschansen van een startup, en dus het doorgroeien naar een scale-up, is het aantrekken van talentvolle werknemers een oplossing. Een van de oplossingen die wordt genoemd voor de beperkte doorgroei van startups is het aantrekken van buitenlands talent. De doelstelling van de pilotregeling is om startups beter in staat te stellen talent van buiten Europa aan te trekken, om daarmee de Nederlandse kenniseconomie te stimuleren. Overige kennismigrantenregelingen bieden onvoldoende uitkomst voor startups. De pilotregeling richt zich op het wegnemen van de twee grootste knelpunten van de nationale kennismigrantenregeling: het salariscriterium en de verplichte erkenning als referent. Hiermee wordt in theorie de weg vrijgemaakt voor startups om talent van buiten Europa te werven.

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een beschrijving en de (bredere) context van de pilot verblijfsregeling essentieel startup personeel. Deze beschrijving is bedoeld om de kaders voor de evaluatie helder te definiëren. We geven daarmee antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- Wat zijn de doelstellingen van de pilotregeling?
- Welke randvoorwaarden en criteria gelden om voor de pilotregeling in aanmerking te komen?
- Hoe wordt verondersteld dat de pilotregeling bijdraagt aan het behalen van deze doelstellingen? Welke onderliggende mechanismen kunnen daarbij worden onderscheiden?
- Wat is er vanuit bestaande literatuur bekend over de werking van deze mechanismen en over mogelijke contextuele randvoorwaarden?
- Wat kan aan de hand van de bovenstaande vragen worden geconcludeerd over de bijdrage die de pilotregeling in theorie kan leveren aan het behalen van de doelstellingen en de eventuele randvoorwaarden die zich hierbij aandienen?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maken we gebruik van de uitkomsten uit de deskstudie en de wetenschappelijke literatuurstudie.

2.2 Aanleiding en doelstelling voor de pilotregeling

Startups zijn van wezenlijk belang voor Nederland omdat ze bijdragen aan (kennis)economische groei, innovatie, werkgelegenheid, en maatschappelijke vraagstukken. Startups zijn in belangrijke mate afhankelijk van personeel met hoogwaardige expertise, vaak technische vaardigheden en/of ervaring om snel te kunnen groeien [1]. Voor deze bedrijven is het van belang om in een korte periode marktaandeel te verwerven. Snelle groei is essentieel voor startende innovatieve ondernemingen om zich te kunnen positioneren in de markt en concurrerend te blijven [2]. Echter, door beperkte financiële middelen zijn startups minder in staat om op de huidige krappe arbeidsmarkt te concurreren met grotere, kapitaalkrachtigere bedrijven en is het lastiger om expertise uit het buitenland te halen die in Nederland niet beschikbaar is. Werknemers van startups verdienen namelijk ongeveer 17 procent minder dan werknemers bij grotere bedrijven in een vergelijkbare rol [3], en ervaren bovendien meer baanonzekerheid [4].

In 2019 kondigde de toenmalige staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV), samen met de minister van SZW en de staatssecretaris van EZ (destijds nog Economische Zaken en Klimaat; EZK), aan de mogelijkheden te onderzoeken om startups in Nederland beter in staat te stellen om talent van buiten Europa aan te trekken. Dit in navolging op signalen uit het bedrijfsleven en het Nederlandse startupecosysteem dat jonge, innovatieve startups barrières ervaren bij het aantrekken van talent van buiten Europa. Dergelijke signalen werden ook benoemd in het rapport van de City Deal Warm Welkom Talent [5] en een onderzoek naar de aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten [6].

Sinds oktober 2004 bestaat in Nederland de nationale kennismigrantenregeling (zie 2.3), bedoeld om hoogopgeleide werknemers van buiten Europa aan te trekken [7]. De regeling is aantrekkelijk voor het Nederlandse bedrijfsleven, vooral door de duidelijke voorwaarden: een bedrijf dat erkend is als referent bij de IND kan kennismigranten aantrekken als het hen minimaal de hoogte van het kennismigrantensalariscriterium in loon uitbetaalt (€5.942 bruto per maand³) [8]. Deze regeling werkt goed voor het merendeel van de Nederlandse bedrijven. Echter, jonge, innovatieve bedrijven kunnen deze regeling vaak niet benutten om talent van buiten Europa aan te trekken. Ten eerste vormt de verplichte erkenning tot referent een barrière. Het kan voor startups lastig zijn om erkend te worden, omdat hun financiële positie vaak nog (te) onzeker is en de procedure veel tijd in beslag neemt [1]. Daarnaast zijn startups in de opstartfase van hun bedrijf nog niet in staat om een salaris conform het looncriterium voor kennismigranten te betalen. Zij belonen hun medewerkers vaak met een relatief laag basissalaris. Als aanvulling krijgen deze medewerkers soms een aandeel in het bedrijf via medewerkersparticipatie. In Nederland keert ongeveer 9% van de bedrijven met 10 tot 20

³ Dit is het salariscriterium anno 2026 voor kennismigranten van 30 jaar en ouder. Voor migranten met een zoekjaar en kennismigranten tot 30 jaar gelden lagere salariscriteria.

medewerkers medewerkersparticipatie uit [9]. Deze medewerkers zijn dus wel in loondienst, maar delen ook de risico's en kansen van de ondernemers. Waar de toegevoegde waarde van reguliere kennismigranten voor de Nederlandse economie wordt aangetoond door de hoogte van het salaris, wordt de toegevoegde waarde voor dergelijke medewerkers van startups aangetoond door het aandeel dat zij krijgen in de jonge, innovatieve onderneming. Voor deze groep bestond geen verblijfsregeling. Ze kunnen niet via de kennismigrantenregeling worden aangenomen, maar hebben ook niet genoeg aandelen in het bedrijf om in aanmerking te komen voor de verblijfsvergunning voor startende ondernemers (startupregeling).⁴

Startups die internationaal talent aan willen trekken, en voor wie de bestaande voorwaarden in andere regelingen niet haalbaar zijn, kunnen daarom sinds 1 juni 2021 gebruikmaken van de vierjarige pilot verblijfsregeling 'Essentieel startup personeel'.⁵ Het doel van de pilot is startups beter in staat te stellen talent van buiten Europa aan te trekken, om daarmee de Nederlandse kenniseconomie te stimuleren [10]. De regeling richt zich op het wegnemen van zowel het knelpunt van het salariscriterium als de verplichte erkenning als referent. Bij de pilot is rekening gehouden met de meer gangbare beloningsstructuren voor startup personeel, door een verlaagd salariscriterium in combinatie met een vereiste medewerkersparticipatie te hanteren [2]. Het streven is dat de groep startups die gebruikmaakt van de pilotregeling zo snel mogelijk alsnog gebruik kan maken van de kennismigrantenregeling zodra ze daar voldoende middelen voor hebben.⁶ De pilotregeling voor essentieel startup personeel vervult in dat kader een overbruggende rol.

Medewerkersparticipatie

De medewerkersparticipatie dient meerdere doelen. Het dient allereerst als aanvulling op het verlaagde salariscriterium, en voorkomt zo dat werknemers onder niet-marktconforme, ongunstige arbeidsvoorwaarden werken. Daarnaast onderstreept medewerkersparticipatie dat het gaat om personeel dat daadwerkelijk essentieel is voor het opbouwen en laten groeien van de startup, en wordt misbruik van de regeling voor niet-essentiële of laaggeprijsde arbeid tegengegaan. Het aandelenbelang fungeert daarmee als een indicatie van de waarde van de werknemer voor de onderneming. Bovendien zorgt medewerkersparticipatie ervoor dat werknemers een persoonlijk belang krijgen bij het succes van het bedrijf, wat hun loyaliteit en betrokkenheid versterkt. Tot slot kan deze beloningsstructuur bijdragen aan snellere opschaling, aangezien een ondernemer niet zonder noodzaak een deel van zijn bedrijf zal weggeven [10].⁷

⁴ Kamerstukken II 2018/19, [30573, nr. 174](#)

⁵ [Art. 2.7 lid 1 onderdeel a, BuWav 2022](#)

⁶ Kamerstukken II 2018/19, [30573, nr. 174](#)

⁷ Stcrt. 2025, 11576, via [Officiële bekendmaking](#).

2.3 Overige kennismigrantenregelingen

Een niet-Europese kennismigrant kan onder voorwaarden naar Nederland komen om te werken. Kennismigranten uit de Europese Unie, Liechtenstein, Noorwegen, IJsland en Zwitserland hebben geen visum, verblijfsvergunning of werkvergunning nodig. Een kennismigrant van buiten bovenstaande landen heeft daarentegen een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv; een visum dat 90 dagen geldig is) nodig en een verblijfsvergunning.

Er zijn in Nederland verschillende regelingen beschikbaar voor kennismigranten die in Nederland willen werken en wonen. Een overzicht van beschikbare regelingen voor kennismigranten en hoogopgeleiden in Nederland is te vinden in Tabel 1. De eerder in paragraaf 2.2 genoemde nationale kennismigrantenregeling wordt van alle regelingen het vaakst toegepast. In 2023 werd deze bijna 13.000 keer gebruikt [11]. Andere toelatingsregelingen voor kennismigranten zijn de Europese Blauwe Kaart en regelingen voor wetenschappelijke onderzoekers of zelfstandig ondernemers. In de tabel worden per regeling het doel, de doelgroep, de eisen en de belemmeringen voor startups om gebruik te maken van die regeling beschreven.

Zoals beschreven in paragraaf 2.2, biedt de kennismigrantenregeling onvoldoende uitkomst voor startups. Verder volgt uit Tabel 1 dat ook de Europese Blauwe kaart onvoldoende uitkomst biedt omdat werknemers binnen drie jaar na hun afstudeer- of promotiedatum vaak nog niet beschikken over voldoende ervaring of de essentiële kennis die startups nodig hebben. Ditzelfde knelpunt geldt voor de verblijfsvergunning zoekjaar hoogopgeleiden.

De overige regelingen uit Tabel 1 richten zich op een andere doelgroep. Zo is de verblijfsvergunning voor buitenlandse startups geschikt voor ondernemers van buiten de Europese Unie die in Nederland een innovatieve onderneming willen starten, niet voor startups die (al) in Nederland gevestigd zijn en een werknemer van buiten Europa zoeken. Tot slot is de regeling onderzoeker volgens EU-richtlijn 2016/801 geschikt voor onderzoeksinstellingen.

Verscheidende andere Europese landen hebben regelingen opgezet voor startups om essentieel personeel uit het buitenland aan te nemen, vergelijkbaar met de pilotregeling. Voorbeelden zijn de French Tech Visa for Employees en de Scale-Up Worker Visa in het Verenigd Koninkrijk. Deze worden in meer detail besproken in paragraaf 3.3.

Box 1. Payrollconstructie

Naast de bestaande regelingen voor kennismigranten bestaat er een alternatieve route voor bedrijven om kennismigranten aan te nemen. Om een kennismigrant via de kennismigrantenregeling in Nederland te laten werken, moet de werkgever door de IND zijn aangemerkt als erkend referent. Erkend referenten kunnen hun kennismigranten momenteel via *payrolling* uitlenen aan andere bedrijven. Dankzij deze constructie hoeven deze bedrijven geen erkend referent te worden en kunnen ze zo sneller kennismigranten aannemen, mits zij nog wel voldoen aan de salariseis van de kennismigrantenregeling. De constructie neemt het knelpunt in het proces om erkend referent te worden weg en verlaagt daarmee de administratieve lasten, tijd en inspanning. *Payrolling* brengt daarentegen wel extra kosten met zich mee: het salariscriterium blijft zoals gezegd ongewijzigd en het inhuren via een ander bedrijf kost ook geld. Daarom is deze optie vooral weggelegd voor startups met genoeg financiële ruimte. De kennismigrantenregeling wordt binnenkort aangescherpt, waardoor het niet langer mogelijk is om kennismigranten via payrollconstructies aan te nemen.⁸ Startups behouden echter een uitzonderingspositie, waardoor deze alternatieve route voor hen voorlopig beschikbaar blijft. Deze constructie is niet van toepassing op de pilotregeling. Dat de payrollconstructie binnen de kennismigrantenregeling beschikbaar blijft voor startups, kan de relevantie van de pilotregeling mogelijk wel beperken. De mate waarin momenteel nog gebruik wordt gemaakt van de payrollconstructie is echter niet bekend.

⁸ Kamerstukken II 2025/26, 29861, nr. 163

Tabel 1. Overzicht van beschikbare regelingen voor kennismigranten en hoogopgeleiden

Regeling	Doel	Doelgroep	Eisen	Knelpunt(en) voor startups
Nationale kennis-migrantenregeling	Verblijfsvergunning in Nederland om hoogopgeleide werknemers van buiten de EU aan te trekken.	Kennismigranten met specifieke kennis of vaardigheden die een bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse economie.	Het salaris dat kennismigranten verdienen moet in de arbeidsvoorwaarden zijn vastgelegd en mag niet lager zijn dan het wettelijk vereiste minimum. De werkgever moet erkend zijn als referent door de IND.	Startups kunnen niet altijd aan de wettelijke salariseis voldoen of ervaren moeilijkheden bij het proces om erkend referent te worden.
Europese Blauwe Kaart	Een verblijfs- en werkvergunning voor hoogopgeleide kennismigranten van buiten de EU om in Nederland (of andere EU-lidstaten) te werken voor een maximale duur van 4 jaar.	Kennismigranten met een diploma van een hogere opleiding van minimaal 3 jaar of 5 jaar relevante werkervaring en in een gespecialiseerde functie wil werken.	Voldoen aan een salarishnorm die door de individuele lidstaat is vastgesteld. Een verlaagd salariscriterium (€4.551) geldt voor afgestudeerden die een opleiding van het hoger onderwijs hebben afgerond binnen 3 jaar na afstudeerdatum of promotiedatum.	Startups kunnen niet altijd aan de wettelijke salariseis voldoen. Werknemers die binnen drie jaar van afstudeer- of promotiedatum zitten hebben vaak niet voldoende ervaring en essentiële kennis.
Verblijfsvergunning voor buitenlandse startups	Een tijdelijke verblijfsvergunning voor 1 jaar om in Nederland een innovatieve onderneming te starten.	Zelfstandige ondernemers afkomstig uit een land van buiten de EU/EER die innovatieve startups willen oprichten.	De vreemdeling wordt begeleid door een betrouwbare begeleider (een facilitator) in Nederland. Er zijn voldoende financiële middelen om in Nederland te kunnen wonen en leven.	Deze regeling is geschikt voor <i>founders</i> die in Nederland een startup willen beginnen, niet voor bestaande startups die een werknemer van buiten Europa zoeken.

Regeling	Doel	Doelgroep	Eisen	Knelpunt(en) voor startups
Verblijfsvergunning 'zoekjaar hoogopgeleiden'	Een verblijfsvergunning voor kennisimmigranten die na studie, promotie of wetenschappelijk onderzoek in Nederland willen werken.	Studenten die afgestu-deerd of gepromoveerd zijn in Nederland of aan een goed aangeschreven buitenlandse universiteit.	De immigrant krijgt 1 jaar de tijd om een baan te vinden of een eigen bedrijf te starten in Nederland. Dit kan tot drie jaar na afstuderen. De werkgever moet over een tewerkstellingsvergunning beschikken.	Werknemers die net afgestu-deerd of gepromoveerd zijn hebben vaak niet voldoende ervaring en essentiële kennis.
Onderzoeker volgens EU-richtlijn 2016/801	Een verblijfsvergunning voor onderzoekers van buiten de EU/EER om in meerdere EU-landen onderzoek te kunnen doen.	Onderzoekers die onderzoek gaan doen bij een onderzoeksinstelling die erkend is als referent door de IND.	Voor onderzoek voor maximaal 180 dagen binnen een periode van 360 dagen is geen verblijfvergunning nodig als de onderzoeker een geldige verblijfsvergunning heeft in een ander EU-land, voor onderzoek langer dan 180 dagen wel.	Startups zijn geen onderzoeksinstellingen.

2.4 Uitvoering van de regeling

2.4.1 Voorwaarden regeling

De regeling is bedoeld voor jonge, innovatieve bedrijven voor wie het niet kunnen inzetten van beschikbaar talent van buiten de EU een belemmering vormt voor verdere groei. De kenniswerker dient een expert te zijn en moet essentieel zijn voor de groei en ontwikkeling van de startup [1]. Zowel Nederlandse als buitenlandse startups die zich in Nederland vestigen kunnen gebruik maken van de regeling.⁹

De volgende voorwaarden gelden voor de startup en werknemer om in aanmerking te komen voor de regeling:

- De juridische vorm dient een BV, NV of CV te zijn;
- Er mogen op het moment van de aanvraag in totaal niet meer dan vijftien medewerkers op basis van een arbeidsovereenkomst bij de startup onderneming in dienst zijn¹⁰;
- Er mogen niet meer dan vijf personeelsleden op grond van deze verblijfsregeling werkzaamheden verrichten voor de startup onderneming¹¹;
- Er dient sprake te zijn van een startende en innovatieve onderneming met schaalbare bedrijfsactiviteiten¹²;
- De werknemer ontvangt een minimum vastgesteld salaris dat gelijk is aan het verlaagde salariscriterium dat geldt voor kennismigranten die vanuit het *'zoekjaar hoogopgeleiden'* een baan als kennismigrant vinden¹³¹⁴;
- De werknemer ontvangt een medewerkersparticipatie in de onderneming uiterlijk drie jaar nadat de arbeidsovereenkomst in werking is getreden.¹⁵

Indien een startup failliet gaat, wordt niet meer voldaan aan bovenstaande voorwaarden. De medewerker dient dit door te geven bij de IND. De IND kan dan besluiten om de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te trekken.¹⁶ De medewerker heeft vervolgens 90 dagen de tijd om het land te verlaten [12].

⁹ Kamerstukken II 2018/19, [30573](#), nr. 174

¹⁰ [B5 Art. 2.1.6, Besluit Vc 2000](#)

¹¹ [Art. 2.7 lid 4, BuWav 2022](#)

¹² [Art. 2.7, BuWav 2022](#)

¹³ [Art. 2.7 lid 1 onderdeel a, BuWav 2022](#); Kamerstukken II 2018/19, [30573](#), nr. 174

¹⁴ Voor 2026 betreft dit €3.122,00 bruto per maand zonder vakantiegeld [59].

¹⁵ [Art. 2.7 lid 1 onderdeel b, BuWav 2022](#)

¹⁶ [Art. 18 lid 1f, art. 54 lid 1b en art. 19, Vw 2000](#)

2.4.2 Betrokken partijen en werkwijzen

Betrokken partijen

De publieke dienstverleners betrokken bij de uitvoering van de regeling zijn IND en RVO. IND beslist over de aanvraag voor een vergunning onder de regeling essentieel startup personeel. RVO neemt hierbij een adviesrol aan. Startups die gebruik willen maken van de regeling worden aan de hand van een toetsingskader beoordeeld door de RVO.¹⁷

Werkwijze beoordeling

Het toetsingskader waarmee startups worden beoordeeld door RVO bestaat uit:

- **Voortoets:** Als de startende onderneming ten tijde van de aanvraag een begeleidingsovereenkomst voor een startup verblijfsvergunning heeft of heeft gehad met een goedgekeurde deskundige begeleider (facilitator), wordt enkel de essentiële rol van het personeelslid en de overeenkomst getoetst. Er is geen toetsing op de andere hieronder genoemde onderdelen meer nodig (organisatie, innovatie, schaalbare bedrijfsactiviteiten en financiering).
- **Organisatie:** De onderneming dient ingeschreven te staan in het Handelsregister bij de Kamer van Koophandel (KvK), de juridische entiteit is een bv, cv of nv, de oprichter(s) moet(en) een actieve rol binnen de onderneming hebben (niet enkel aandeelhouder of financier), de competenties, kennis en vaardigheden binnen de onderneming zijn passend bij de groeiambitie van de onderneming.
- **Groei:** De onderneming dient innovatief en schaalbaar te zijn.¹⁸
- **Financiering:** De onderneming is financieel betrouwbaar.
- **Overeenkomst tussen startende ondernemers en het essentiële personeelslid:** De overeenkomst wordt getoetst op de essentiële rol van het personeelslid en de voorwaarden van de medewerkersparticipatie. Er zijn geen aanvullende kaders waar het expertniveau van de werknemer aan moet voldoen of waarop dit wordt getoetst. De startup maakt deze inschatting zelf.

Dit toetsingskader geeft handvatten voor de aanvrager voor de te overleggen bewijsstukken. In het toetsingskader worden voorbeelden gegeven van bewijsstukken die aangeleverd kunnen worden om de voorwaarden te onderbouwen:

- Inschrijvingsbewijs van de KvK
- Aandelenverhouding binnen de onderneming
- Onderbouwing van competenties, kennis en vaardigheden van oprichters, directies, bestuurder(s) en het personeelslid in bedrijfsdocumentatie (bijv. cv's, diploma's en referenties)

¹⁷ Kamerstukken II 2018/19, [30573](#), nr. 174

¹⁸ In enkele andere landen is een wettelijk en beleidsmatig kader ontwikkeld voor de certificering van startups, zoals in de Italy Startup Act. Verderop in Box 3 wordt deze aanpak geïllustreerd.

- Bedrijfsdocumentatie (vb. ondernemingsplan) waarin wordt aangetoond dat de onderneming innovatief en schaalbaar is en welke activiteiten de onderneming neemt om deze groei te realiseren, inclusief de essentiële rol van het aan te trekken personeelslid binnen de onderneming. In bijlage 8c Voorschrift Vreemdelingen 2000 wordt uitgelegd wat onder innovativiteit en schaalbaarheid wordt verstaan.
- Financiële betrouwbaarheid kan aangetoond worden via recente jaarrekeningen, BTW- en IB-beschikkingen of een financieringsovereenkomst van minimaal €100.000,- met een durfinvesteerder of een Nederlandse bank.
- De overeenkomst is ondertekend door zowel de werkgever als het essentiële personeel en bevat de werkzaamheden die overeenkomen met de in bedrijfsdocumentatie beschreven activiteiten, evenals de vorm (aandelen, certificaten van aandelen en aandelenopties), de voorwaarden en de mate (min. 1% of een nominale waarde van €65.000 van de onderneming) van de medewerkersparticipatie.

Wijziging Wet arbeid vreemdelingen (Wav)

Wanneer voldaan wordt aan de voorwaarden van de regeling, kon de verblijfsvergunning in 2021 voor ten hoogste een jaar worden verleend. Sinds de wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav)¹⁹ op 1 januari 2022 kan de vergunning verleend worden voor een periode van ten hoogste drie jaar.²⁰ Daarnaast heeft de beoordeling van de startup een geldigheidsduur van drie jaar na ingang van de eerste verblijfsvergunning.²¹ Dit betekent dat als een startende onderneming binnen de driejarige geldigheidsduur een nieuwe aanvraag indient voor een tweede, derde, vierde of vijfde personeelslid, er geen nieuwe beoordeling gemaakt hoeft te worden door de RVO ten aanzien van het startende en innovatieve karakter van de onderneming. Hetzelfde geldt voor een verlenging binnen deze drie jaar van een al verleende verblijfsvergunning voor een essentieel personeelslid. In deze gevallen beoordeelt de RVO alleen de overeenkomst tussen de onderneming en het essentiële personeelslid, en niet meer het startende en innovatieve karakter van de onderneming zelf [13].

Familie- en gezinsleden van essentieel personeel van startups krijgen de arbeidsmarkt-aantekening *“arbeid toegestaan, tewerkstellingsvergunning niet vereist”*. Zij mogen in Nederland werken zonder in het bezit te zijn van een tewerkstellingsvergunning of gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid. Deze arbeidsmarkt-aantekening blijft van kracht zolang het essentiële personeel van de startup is vrijgesteld van de tewerkstellingsvergunningsplicht. Deze wijziging sluit aan bij de arbeidsmarkt-aantekening van gezinsleden van vergelijkbare groepen, zoals kennismigranten, onderzoekers en zelfstandigen [2].

¹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35680, nr. 2

²⁰ B5 Art. 2.1.6, Besluit Vc 2000

²¹ Art. 2.7 lid 2, BuWav

Box 2. Het proces²²

Het proces van de pilotregeling wordt hieronder op hoofdlijnen beschreven.

- Stap 1: Een partij dient een aanvraag in.
Op naam van verschillende partijen kan een aanvraag voor de verblijfsregeling bij IND worden ingediend. Ten eerste kan de startup de aanvraag indienen voor het essentieel personeelslid. De vreemdeling (het essentiële personeelslid) kan de aanvraag ook voor zichzelf indienen. Daarnaast kunnen facilitators en advocaten de aanvraag namens deze partijen doen. Facilitators begeleiden Nederlandse startups waarvan de eigenaren een verblijfsvergunning hebben via de startupregeling. Zij moeten hiervoor erkend zijn door de RVO en aan bepaalde voorwaarden voldoen [14]. De *schriftelijke* aanvraag wordt ingediend bij de IND, samen met de vereiste, vertaalde en gelegaliseerde bewijsstukken. De legeskosten voor de aanvraag bedroegen €350 in 2023 en sinds 2026 is dit €423.
- Stap 2: Checks uitvoeren door de IND.
De IND controleert de aanvraag op volledigheid en kansrijkheid. Als direct blijkt dat niet aan de voorwaarden wordt voldaan (bijvoorbeeld verkeerde juridische entiteit of meer dan 15 medewerkers), wijst de IND de aanvraag zonder tussenkomst van de RVO af. Bij twijfel over de aanvraag vindt meestal telefonisch overleg plaats met de RVO om te bepalen of een adviesverzoek nodig is of dat aanvullende informatie bij de aanvrager moet worden opgevraagd.
- Stap 3: Adviesaanvraag aan RVO.
Bij een volledig kansrijk dossier vraagt de IND advies aan de RVO. De RVO brengt, op basis van het toetsingskader, een positief of negatief advies uit. Het advies wordt opgesteld door één medewerker en gecontroleerd door een tweede medewerker. Is het dossier onvolledig of zijn er vragen, dan neemt de RVO zelf contact op met de aanvrager.
- Stap 4: IND ontvangt adviesaanvraag van RVO.
Het advies wordt meegenomen in de beoordeling en samen met de beschikking aan de aanvrager verstrekt door de IND.
- Stap 5: Inwilliging of afwijzing.
Indien een afwijzing volgt, is het mogelijk dat de aanvrager bezwaar indient. Indien een inwilliging volgt, dan krijgt de vreemdeling een verblijfsvergunning voor de duur van ten hoogste drie jaar.
- Stap 6: Afwijzing.
Bij bezwaar door de aanvrager wordt het proces opnieuw doorlopen.

Ex-post controle van verleende vergunningen

Binnen de ex-ante uitvoeringstoets is voorzien in de mogelijkheid van trajectcontroles, waarbij na verlening van de vergunning wordt nagegaan of nog aan de voorwaarden wordt voldaan [10]. Deze controles kunnen in beginsel zowel de vreemdeling als de

werkgever betreffen en zien op het continueren van de toegangs- en arbeidsvoorwaarden. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van verschillende informatiebronnen, zoals gegevens van de Belastingdienst, het Handelsregister van de Kamer van Koophandel en Suwinet, om onder meer inzicht te krijgen in loonbetalingen, arbeidsrelaties en de ontwikkeling van de onderneming. Indien signalen van mogelijke niet-naleving ontstaan, kunnen deze aanleiding geven tot nader onderzoek door het team Keten en Controle en eventueel tot overdracht aan de directie RVN voor verdere handhaving en mogelijke intrekking van de vergunning.

Desgevraagd blijkt uit toelichting van IND dat in de praktijk geen structurele monitoring plaatsvindt op naleving van het salariscriterium en de overige voorwaarden. Ook de naleving van de afspraken over medewerkersparticipatie wordt in beginsel niet actief achteraf gecontroleerd. Bij een verlengingsaanvraag kan mogelijk wel een toetsing van de eerdere voorwaarden plaatsvinden; in hoeverre dit in de praktijk gebeurt, kon echter niet worden aangegeven. Volgens de IND is verder wel mogelijk dat op basis van signalen of specifieke aanleidingen controles worden ingesteld in individuele gevallen, maar in de regel vinden er geen trajectcontroles plaats.

²² Gebaseerd op gesprekken met uitvoerders en op de tussentijdse evaluatie van de pilot [13].

Box 3. De Italiaanse ‘startup innovativa’

In Italië bestaat op basis van de Startup Act een speciale juridische status voor innovatieve startups (de *startup innovativa*) [15]. Hiermee wordt vastgelegd of getoetst of een onderneming (nog) als startup kwalificeert. Met deze status kunnen startups gebruikmaken van diverse voordelen, zoals fiscale tegemoetkomingen, flexibelere regels rond arbeid, betere toegang tot financiering. Startups moeten aan verschillende eisen voldoen om deze status te kunnen krijgen, waaronder (maar niet uitputtend) [15].:

- De startup is minder dan 5 jaar geleden opgezet;
- De startup keert geen winst uit en heeft dit ook nooit gedaan;
- De startup is innovatief (voldoet aan één van deze drie eisen);
 - R&D uitgaven zijn minstens gelijk aan 15% van de totale productiewaarde;
 - Een groot gedeelte van het personeel is hoogopgeleid (minimaal 30% gepromoveerd of PhD-student, of 60% met masteropleiding);
 - De startup is eigenaar, bewaarder of licentiehouder van ten minste één patent of houder van geregistreerde software.

Italië is hierin relatief uniek, met name doordat de status voor meerdere doeleinden kan worden ingezet. Spanje kent eveneens een status voor startups, maar deze is minder sterk verankerd in wet- en regelgeving en wordt vooral gebruikt voor fiscale voordelen [16]. Frankrijk heeft een label voor startups, maar deze is nog minder sterk ingebed in het recht en wordt ook vooral gebruikt voor fiscale voordelen [17].

2.4.3 Tussentijdse evaluatie

Twee jaar na de start van de pilot is er een tussentijdse evaluatie uitgevoerd door de IND, waarbij de focus lag op de uitvoerbaarheid en handavingsrisico's van de regeling [13]. Hieruit blijkt dat voor zowel IND als RVO de regeling in de kern uitvoerbaar is, maar de complexiteit van de beoordeling werkt met name aan de kant van IND ten koste van de efficiëntie. Daarnaast is er een kwetsbaarheid in de uitvoerbaarheid geïdentificeerd: er wordt vastgesteld dat slechts een beperkt aantal IND-medewerkers beschikt over de bedrijfseconomische kennis die nodig is voor de compleetheidstoets. Dit is een kwetsbaarheid voor de uitvoering in het geval het aantal aanvragen zou toenemen.

Volgens de tussentijdse evaluatie biedt de huidige regeling een oplossing voor het wervingsprobleem van startups. Tegelijkertijd vormen de complexe en strikte voorwaarden, in combinatie met de vereiste investeringen in tijd en geld, een knelpunt voor zowel de uitvoering als de aantrekkelijkheid van de regeling voor startups. Hierbij kan worden gedacht aan het aanleveren van een ondernemingsplan met daarin de innovativiteit en schaalbaarheid van de startup, en vooral de vorm en mate waarin startups

medewerkersparticipatie moeten bieden. Door deze voorwaarden bestaat het risico dat de doelgroep onbedoeld afziet van het gebruik van de pilot.

Tijdens de tussentijdse evaluatie is gebleken dat het niet mogelijk was om de (grootte van de) doelgroep van de regeling in kaart te brengen. In het rapport wordt daarom geadviseerd om in de laatste jaren van de regeling meer inzicht te krijgen in de doelgroep, ook ten behoeve van voorliggende eindevaluatie. Daarnaast blijkt uit de tussentijdse evaluatie dat het voor RVO lastig is de doelgroep te bereiken, vanwege het beperkte zicht en doordat de startupwereld snel verandert.

Wijzigingen n.a.v. tussentijdse evaluatie

Sinds de wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (BuWav) in april 2025 is de voorwaarde rondom medewerkersparticipatie voor de pilotregeling aangepast. Om het verlaagde salariscriterium van € 2.989 bruto per maand ten opzichte van de kennismigrantenregeling te compenseren, gold als initiële voorwaarde dat werknemers een medewerkersparticipatie van minimaal 1% van het kapitaal van de startuponderneming ontvangen. Deze participatie kan bestaan uit aandelen, certificaten of (virtuele) opties. De medewerkersparticipatie is ingesteld om te voorkomen dat essentiële werknemers onder ongunstige arbeidsvoorwaarden worden tewerkgesteld of onderbetaald worden, om startups in staat te stellen personeel voor langere tijd aan zich te binden, en om te onderstrepen dat het gaat om werknemers die een wezenlijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de startup (zie 2.2).

Na de tussentijdse evaluatie van de pilotregeling door de IND, met nauwe betrokkenheid van RVO, is bovenstaande eis rondom medewerkersparticipatie verruimd. Uit de evaluatie en uitvoeringssignalen bleek dat de eis in de praktijk niet altijd werkbaar was. Vooral voor groeiende startups bleek een belang van 1% relatief groot en daardoor onrealistisch, mede doordat zij sterk afhankelijk zijn van externe investeerders en financieringsrondes. Daarnaast verwerven investeerders zelf al aanzienlijke aandelenbelangen, waardoor een extra 1% voor werknemers als niet proportioneel werd gezien.

Sinds april 2025 is het daarom mogelijk om in plaats van een aandeel van 1% een minimale nominale waarde van €65.000 als aandeel te bieden [18]. Deze aanpassing heeft als doel de regeling werkbaarder en flexibeler te maken, zonder het uitgangspunt los te laten dat werknemers substantieel dienen te delen in het succes van de onderneming. De hoogte van €65.000 sluit aan bij het verschil in beloning ten opzichte van een regulier kennismigrantensalaris over een periode van drie jaar en is zodoende bedoeld als alternatieve, meer proportionele vorm van compensatie binnen de pilot.²³ Met de komst van deze wijziging is besloten de pilot met één jaar te verlengen tot 1 juni 2026.

²³ Stcrt. 2025, 11576, via [Officiële bekendmaking](#).

2.5 Beleidstheorie

In deze paragraaf presenteren we de beleidstheorie van de pilotregeling essentieel startup personeel. Dit is een (visuele) weergave van de (beleids)doelstellingen van de pilotregeling en het geheel aan veronderstellingen en causale verbanden dat omschrijft hoe de regeling aan deze doelstellingen zou bijdragen. De beleidstheorie presenteert in feite de relatie tussen de *input* (ingezette middelen) en de beoogde *impact* (de doelen) van de pilotregeling. De verbindende schakels tussen input en impact zijn de *throughput* (activiteiten), *output* (direct meetbare of korte termijn prestaties) en *outcomes* (middellange termijn effecten). Deze causaliteit wordt gevisualiseerd in de vorm van een pijlenschema.

De beleidstheorie vormt de basis voor de huidige evaluatie: de vraag is of de doelen zijn bereikt en of dit via de weergegeven veronderstellingen heeft plaatsgevonden. Figuur 1 toont de opgestelde beleidstheorie voor de pilotregeling. De beleidstheorie is ontworpen op basis van gesprekken met de betrokken beleidsmakers, de literatuurstudie en documentanalyse. De beleidstheorie richt zich op de toegevoegde waarde die de pilotregeling in theorie heeft op zowel korte termijn en kleinere schaal (micro), als lange termijn en grotere schaal (macro).

De inzet van medewerkers van IND en RVO (*input*) voor het beoordelen van aanvragen aan de hand van het toetsingskader (*activiteiten*) zou moeten leiden tot een situatie waarin startups die behoefte hebben aan een kennismigrant van buiten Europa, maar niet in aanmerking komen voor andere regelingen, gebruik maken van de pilotregeling (*output*). Hierdoor kunnen startups opschalen (*outcome*) en op langere termijn moet dit bijdragen aan het verdienvermogen van Nederland (*impact*).

Mechanismen

De pilotregeling neemt twee knelpunten weg van de kennismigrantenregeling voor startups – het hoge salariscriterium en de verplichte erkenning als referent. Hiermee worden de financiële en administratieve obstakels weggenomen die startups beperken in het aantrekken van essentieel personeel van buiten de EU. Hoogwaardig talent is cruciaal voor startups: medewerkers met specifieke vaardigheden en ervaring vullen kennishiaten en versterken de kern van de organisatie. Dit versnelt de groei en maakt opschaling mogelijk.

De pilotregeling vereist daarnaast dat het betrokken personeelslid een medewerkersparticipatie krijgt van minimaal 1% of een nominale waarde van €65.000. Deze participatie fungeert onder andere als waarborg dat de regeling uitsluitend wordt gebruikt voor het aannemen van *essentieel* personeel. Dit berust op de aanname dat de bereidheid tot het toekennen van medewerkersparticipatie een indicatie vormt van de essentiële waarde van het personeelslid. Dit voorkomt misbruik van de regeling voor niet-essentiële of laaggeprijsde arbeid. Hiermee richt de regeling zich op de beoogde hoogwaardige kennisbijdrage. Daarnaast compenseert medewerkersparticipatie in de

onderneming het relatief lage salariscriterium, en verhoogt het de betrokkenheid en loyaliteit van de werknemer voor de onderneming.

Op lange termijn beoogt de regeling dat meer startups doorgroeien tot scale-ups en zo bijdragen aan het Nederlandse verdienvermogen. De onderliggende redenering is dat de pilotregeling, door het aantrekken van essentieel internationaal talent, de prestaties van individuele startups verbetert en daarmee een sterker ecosysteem creëert met meer succesvolle doorgroeiers. Deze scale-ups creëren op hun beurt werkgelegenheid, ontwikkelen nieuwe technologieën en versterken de innovatiepositie en het verdienvermogen van Nederland. Startups spelen hierin een sleutelrol als motor van innovatie en het oplossen van maatschappelijke uitdagingen.

(Contextuele) randvoorwaarden

Het effect van de bovengenoemde mechanismen is afhankelijk van verschillende contextuele randvoorwaarden. Allereerst moeten startups bekend zijn met de regeling en bereid zijn hiervan gebruik te maken. Daarnaast moeten zij voldoen aan de gestelde eisen en deze als haalbaar beschouwen. Heldere communicatie over de pilotregeling en de voorwaarden is daarom essentieel. Ook is een tijdige beoordeling van aanvragen cruciaal: wanneer de procedure te traag of complex is, kan de beoogde versnelling uitblijven.

Daarnaast is het succes van de mechanismen afhankelijk van het ecosysteem eromheen. Startups hebben naast talent ook andere inputs nodig. De regeling beoogt het aantrekken van talent van buiten de EU te faciliteren, maar opschaling zal alleen plaatsvinden wanneer ook aan andere voorwaarden wordt voldaan, zoals de beschikbaarheid van groeikapitaal en een gunstige marktdynamiek.

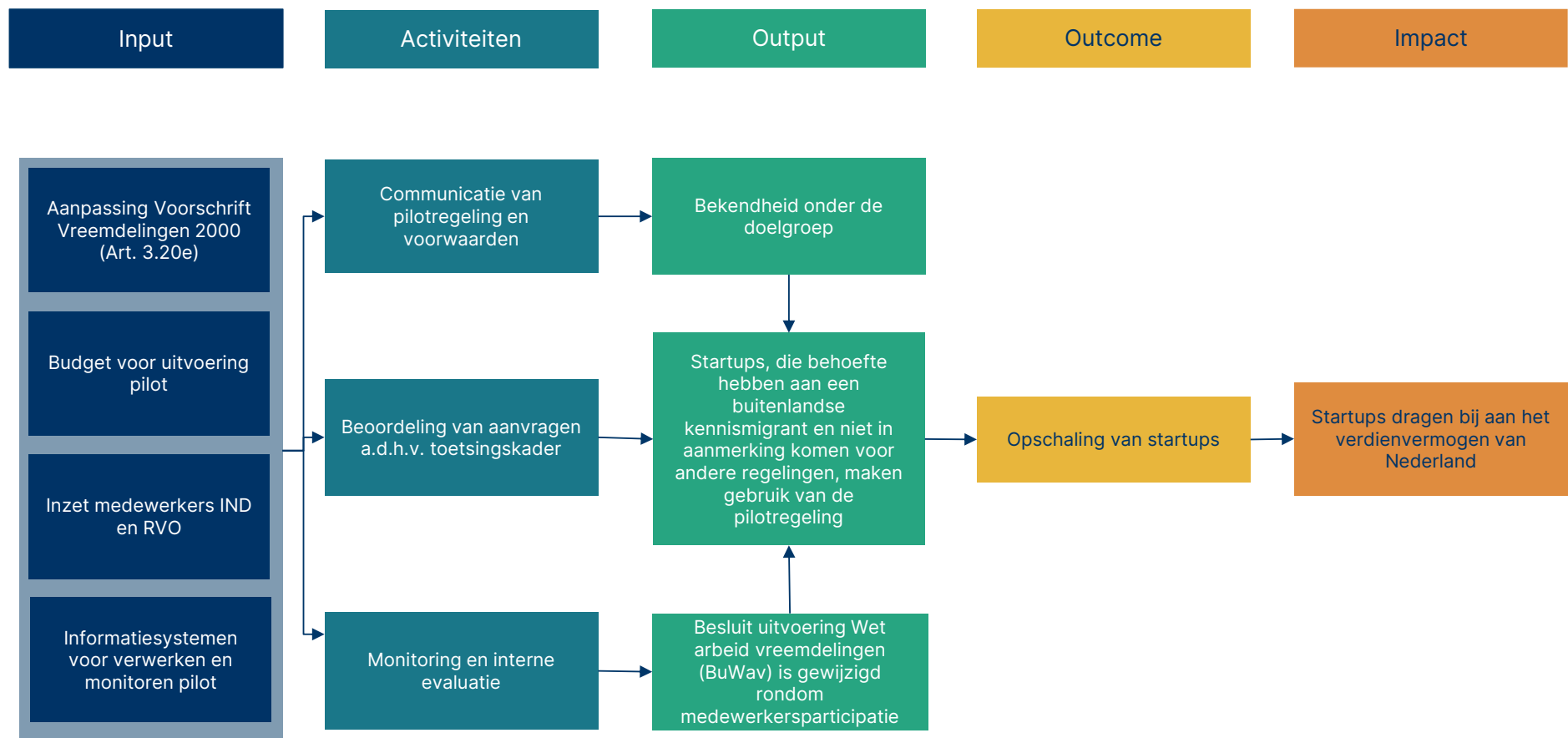
Neveneffecten

Naast de beoogde directe effecten van de regeling kunnen er ook verschillende neveneffecten optreden die niet expliciet onderdeel zijn van de beleidstheorie, maar wel relevant kunnen zijn voor het bredere functioneren van het startupecosysteem. Een eerste potentieel neveneffect is een stimulans voor de innovatiekracht van de Nederlandse economie. Door de pilotregeling zouden meer startups kunnen doorgroeien tot scale-ups en daarbij meer intellectuele eigendomsrechten (IPR) creëren of aanvragen. Dit kan in theorie de innovatiepositie van Nederland versterken.

Ook als individuele startups die gebruik maken van de pilotregeling uiteindelijk niet uitgroeien tot (blijvende) scale-ups, kunnen zij van belang zijn voor het Nederlandse ecosysteem. Zo kunnen startups worden overgenomen door andere bedrijven wanneer ze er niet in slagen om door te groeien, waarbij kennis, technologie en innovatie behouden blijven en verder worden ontwikkeld. Daarnaast kunnen ideeën die binnen startups ontstaan, opnieuw worden toegepast of doorontwikkeld in andere ondernemingen. Bovendien dragen deze startups bij aan de ontwikkeling van talent: oprichters en medewerkers nemen waardevolle ervaring, vaardigheden en netwerken mee naar

nieuwe organisaties. Dit versterkt het menselijk kapitaal en de innovatiecultuur in Nederland.

Een tweede potentieel neveneffect is een verbetering van de (internationale) perceptie op het Nederlandse startupecosysteem. De pilotregeling zou kunnen leiden tot een toename van het aantal startups dat zich in Nederland vestigt, doordat zij het knelpunt rondom het aantrekken van internationaal talent in het Nederlandse ecosysteem (gedeeltelijk) wegneemt. De pilotregeling heeft daarmee het potentieel om de aantrekkingskracht en de reputatie van het Nederlandse ecosysteem te versterken.



Figuur 1. Beleidstheorie pilot verblijfsregeling essentieel startup personeel

2.6 Kosten van de regeling

De daadwerkelijk gemaakte kosten voor de IND en RVO zijn weergegeven in Tabel 2 en afgezet tegen de vooraf geraamde kosten [10]. De realisatiecijfers zijn door beide organisaties aangeleverd ten behoeve van deze evaluatie en hebben betrekking op de periode van juni 2021 tot en met eind 2025 (ruim 4,5 jaar). De oorspronkelijke raming was gebaseerd op een looptijd van vier jaar, waardoor de gerealiseerde kosten logischerwijs enigszins hoger uitvallen.

De kosten voor de IND betreffen de daadwerkelijke uitvoeringskosten voor het behandelen van aanvragen en zijn berekend op basis van het aantal ingezette uren vermenigvuldigd met de fte-kostprijs. Voor de RVO geldt dat de kosten zijn gebaseerd op een schatting, aangezien geen volledige kostprijsberekening beschikbaar is. De geraamde bandbreedte bedraagt €120.000 tot €140.000 per jaar.

Tabel 2. Kosten van de regeling

Organisatie	Activiteit	Geschatte kosten o.b.v. looptijd 4 jaar	Daadwerkelijke kosten 06-2021 t/m 12-2025
IND	Opzetten regeling	€350.000	Onbekend ²⁴
IND	Behandelen aanvragen	€45.000	€68.000
RVO	Advies op aanvragen	€150.000	~€595.000
Totaal		€545.000	Onbekend

De geschatte kosten voor het opzetten van de regeling bedragen ongeveer €3,5 ton. Deze kosten zijn geraamd voor het maken van aanpassingen in verschillende ICT-systemen (INDiGO, Metis en e-Dienstverleners), het opleiden van personeel en het aanpassen van bestaande werkprocessen waaronder correspondentie en werkinstructies. De daadwerkelijke kosten voor de IND voor het opzetten van de regeling zijn onbekend. We richten ons in het vervolg van deze paragraaf daarom uitsluitend op de kosten rond de behandeling van aanvragen.

De geschatte kosten voor het behandelen van aanvragen door de IND zijn gebaseerd op scenario 1 uit de ex-ante uitvoeringstoets: zeer weinig aanvragen (10–100 per jaar). In dit scenario wordt uitgegaan van €27.000 tot €63.000. Scenario 2 en 3 gaan uit van hogere aantallen aanvragen: 100–200 per jaar (scenario 2) en 200–500 per jaar (scenario 3). Gezien het werkelijke aantal aanvragen van gemiddeld 49 per jaar (op basis van

²⁴ IND kon geen inzicht verschaffen in de daadwerkelijk gemaakte kosten voor het opzetten van de regeling.

221 aanvragen in totaal, zie paragraaf 4.3.1) sluit scenario 1 het best aan bij de realiteit. We nemen het gemiddelde van de bandbreedte als schatting.

De daadwerkelijke kosten voor het behandelen van aanvragen voor de IND bedragen €68.000. Ook als we de looptijd van de geschatte kosten gelijktrekken met die van de daadwerkelijke kosten, vallen de gerealiseerde kosten voor IND hoger uit dan vooraf geschat.

De ex-ante uitvoeringstoets van IND [10] geeft alleen geschatte kosten voor RVO op basis van scenario 2 en bedragen €300.000 voor vier jaar.²⁵ Omdat de bovengrens van scenario 1 voor IND ongeveer de helft is van die van scenario 2, berekenen we de kosten voor RVO met dezelfde verhoudingen en ramen we de kosten op €150.000 voor vier jaar. De daadwerkelijke kosten van RVO liggen met €120.000–€140.000 per jaar een stuk hoger; over de periode tot eind 2025 komt dit uit op maar liefst circa €6 ton. Een mogelijke verklaring voor dit aanzienlijke verschil is dat de oorspronkelijke schatting door IND is gemaakt; RVO heeft zelf voor zover bekend geen ex-ante uitvoeringstoets uitgevoerd. Het is aannemelijk dat een eigen raming door RVO beter had aangesloten bij de werkelijke kosten.

Wat verder opvalt, is dat de uitvoeringskosten van RVO voor het adviseren rondom aanvragen aanzienlijk hoger liggen dan de uitvoeringskosten van IND voor het behandelen van de aanvragen. De ex-ante schatting ging uit van een factor drie, maar in de praktijk liggen de kosten van RVO bijna negen keer hoger dan die van IND.

²⁵ RVO heeft zover bekend zelf geen ex-ante uitvoeringstoets uitgevoerd.

3 Verwacht gebruik van de regeling

Conclusies

Het verwachte gebruik van de regeling wordt geraamd op circa 230 startups per jaar. Deze raming is gebaseerd op de beslissingsboom, een methode die uitgaat van drie hoofdaspecten: de formele criteria van de pilot, de behoefte van de startup en de keuze voor deze regeling. In de ex-ante uitvoeringstoets van de pilotregeling werd een schatting gemaakt van 100 tot 200 aanvragen per jaar (en niet unieke startups). Bij die schatting is uitgegaan van de conceptueel afwijkende startupregeling, wat de betrouwbaarheid van deze raming beperkt. Een internationale vergelijking blijkt bovendien geen geschikte methode om het gebruik van de pilotregeling te duiden, vanwege het ontbreken van goed vergelijkbare buitenlandse regelingen voor startups (en scale-ups) en van voldoende inzicht in het gebruik daarvan. Daardoor kunnen op basis hiervan geen uitspraken worden gedaan over het hypothetisch gebruik in Nederland.

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we inzicht in het verwachte gebruik van de pilotregeling. We geven daarmee antwoord op de volgende onderzoeksvraag:

- Wat kan worden geconcludeerd over de bijdrage die de pilotregeling in theorie kan leveren aan het behalen van de doelstellingen?

Om het bereik van de pilotregeling vast te stellen, hebben we drie benaderingen toegepast: een beschouwing van de eerdere schatting van het verwachte aantal aanvragen uit de ex-ante uitvoeringstoets van de IND (paragraaf 3.2), een internationale vergelijking met vergelijkbare regelingen in het buitenland (paragraaf 3.3) en een systematische toetsing van alle criteria aan de hand van een beslissingsboom voor alle startups in Nederland (paragraaf 3.4). Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag maken we gebruik van de uitkomsten uit de deskstudie en de wetenschappelijke literatuurstudie.

3.2 Beschouwing ex-ante uitvoeringstoets

De IND heeft in de ex-ante uitvoeringstoets een schatting gemaakt van het aantal aanvragen op basis van drie scenario's. Deze scenario's zijn gebaseerd op het aantal

aanvragen op de startupregeling²⁶ in combinatie met een variërende hoeveelheid promotie (laag, gemiddeld en hoog).

In het scenario van een lage hoeveelheid promotie werd uitgegaan van 10 tot 100 aanvragen per jaar. In het scenario met een gemiddelde hoeveelheid promotie werd uitgegaan van 100 tot 200 aanvragen per jaar. In het scenario met een hoge hoeveelheid promotie werd uitgegaan van 200 tot 500 aanvragen per jaar. De IND achtte het scenario met een gemiddelde hoeveelheid promotie het meest aannemelijk omdat ze niet verwachtten dat er helemaal geen promotie zou zijn voor de regeling maar ook niet dat er een groot budget beschikbaar zou komen voor promotie. Dit zou betekenen dat er zo'n 100 tot 200 aanvragen per jaar zouden worden ingediend. Omgerekend zou dat op zo'n 750 aanvragen in de totale periode van de pilotregeling uitkomen.²⁷ IND en RVO konden ons geen gedetailleerde uitvoeringskosten naar verschillende kostenposten zoals promotie aanleveren. Daardoor kunnen we geen conclusie trekken over de omvang van de daadwerkelijke promotie rond de pilotregeling.

De regeling verblijfsvergunning voor buitenlandse startups is bedoeld voor niet-EU/EER-ondernemers die een innovatief bedrijf in Nederland willen starten. Daarmee verschilt de doelgroep sterk van de doelgroep van de pilotregeling, die bedoeld is voor al in Nederland gevestigde startups die niet-EU/EER-personeel willen aannemen. De inschatting uit de ex-ante uitvoeringstoets is daarom naar ons oordeel niet bruikbaar om het verwachte gebruik van de pilotregeling te bepalen.

3.3 Vergelijking met vergelijkbare regelingen in het buitenland

De tweede benadering voor het bepalen van het verwachte gebruik van de pilotregeling is een vergelijking met het gebruik van overeenkomstige regelingen in andere landen. We hebben de volgende criteria gehanteerd om vergelijkbare buitenlandse regelingen te selecteren:

1. De regeling is bedoeld voor het aannemen van buitenlands personeel;
2. De regeling is van een ander Europees land;
3. De regeling is bedoeld voor startups.

Deze criteria hebben geleid tot de selectie van vier buitenlandse regelingen: de French Tech Visa for Employees (Frankrijk), de verblijfsvergunning Talent – Employee of a Young Innovative Company (JEI) (Frankrijk), de Scale-up Worker Visa (Verenigd Koninkrijk) en de Tech Visa (Portugal). De French Tech Visa for Employees, de Scale-up Worker Visa en de Portugese Tech Visa zijn niet specifiek bedoeld voor startups. De

²⁶ Bedoeld voor buitenlandse ondernemers om een innovatieve startup te vestigen in Nederland. In de eerste vier jaar van deze regeling werden er circa 100 tot 170 aanvragen per jaar ingediend.

²⁷ Uitgaande van een looptijd van vijf jaar.

Scale-up Worker Visa richt zich op scale-ups, de Franse en Portugese Tech Visa zijn bedoeld voor bedrijven van verschillende groottes waaronder startups. Deze regelingen zijn desondanks meegenomen in de internationale vergelijking, bij gebrek aan beter vergelijkbare regelingen specifiek bedoeld voor startups.

De **French Tech Visa for Employees** is bedoeld om innovatieve bedrijven te helpen internationaal talent aan te trekken. Essentiële werknemers van innovatieve bedrijven kunnen via deze regeling in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Om erkend te worden als innovatief bedrijf moet het bedrijf voldoen aan een van de volgende drie criteria: (i) het bedrijf heeft in de laatste vijf jaar overheidssteun voor innovatie ontvangen, (ii) het bedrijf moet minstens gedeeltelijk eigendom zijn van een investeringsorganisatie die zich richt op innovatieve ondernemingen of (iii) het bedrijf is in de laatste vijf jaar ondersteund door een ondersteuningsmechanisme voor innovatieve bedrijven [19]. Een concrete definitie van zo'n ondersteuningsmechanisme of een officiële lijst van organisaties die hieronder vallen is niet beschreven, maar in de praktijk lijkt het neer te komen op organisaties die speciaal bedoeld zijn om innovatieve bedrijven te laten groeien. Dit kunnen bijvoorbeeld organisaties zijn die hulp bieden in de opstartfase door het aanbieden van bedrijfsruimte of organisaties die helpen met het leggen van goede contacten voor financiering [20]. Buitenlands talent kan via een erkend innovatief bedrijf een verblijfsvergunning aanvragen, op voorwaarde dat het bedrijf minimaal het jaarlijkse referentiesalaris betaalt (in augustus 2025 was dit €39.582), er een arbeidsovereenkomst van ten minste drie maanden bestaat met een onderneming die in Frankrijk gevestigd is, en de werknemer een actieve rol vervult in een R&D-project, bijdraagt aan de ontwikkeling van het bedrijf of betrokken is bij de economische, sociale, internationale of ecologische ontwikkeling van het project [19].

Het beleid van de French Tech Visa for Employees bestaat sinds 2017 en lijkt tot nu toe weinig gebruikt te worden: sinds de invoering in 2017 tot aan 2023 hadden ruim 1.200 bedrijven gebruik gemaakt van de regeling [21]. Dit is relatief weinig ten opzichte van het geschatte totaal van 21.500 startups en scale-ups in Frankrijk in die periode [22].

Werknemers van jonge innovatieve bedrijven in Frankrijk kunnen ook in aanmerking komen voor de verblijfsvergunning **Talent – Employee of a Young Innovative Company (JEI)**. De voorwaarden om een verblijfsvergunning aan te vragen zijn grotendeels hetzelfde als voor de French Tech Visa for Employees, behalve dat het bedrijf minder dan 11 jaar oud moet zijn, minder dan 250 mensen in dienst mag hebben en een maximale omzet van minder dan 50 miljoen euro mag hebben [23]. Het beleid bestaat sinds 2016 [24] en in 2019 waren er ongeveer 4.000 bedrijven met een JEI-status [25]. Het aantal verblijfsvergunningen dat op deze manier via de regeling is verkregen is onbekend.

In het **Verenigd Koninkrijk** kunnen scale-ups gebruik maken van de **Scale-up Worker Visa** om internationaal personeel aan zich te binden. Om in aanmerking te komen moeten de werknemer, de scale-up en de baan aan verschillende eisen voldoen. De werknemer moet een bevestigde baanaanbieding hebben met een arbeidscontract met

een minimale looptijd van zes maanden bij een bedrijf dat is goedgekeurd als scale-up. Een bedrijf komt in aanmerking voor een scale-up status in het Verenigd Koninkrijk als het in de afgelopen drie jaar met minimaal 30 procent per jaar is gegroeid in werkgelegenheid of omzet en drie jaar geleden minimaal 10 werknemers had. Verder moet de werknemer de Engelse taal beheersen. Hiernaast moet het bedrijf een minimumsalaris uitkeren aan de werknemer dat gelijk staat aan de “going rate”²⁸ en anders £39.100 (omgerekend ongeveer €45.150) per jaar in het geval dat de going rate lager is [26]. De regeling van de Scale-up Worker Visa werd geïntroduceerd in augustus 2022. Volgens de meest recente gegevens waren er eind 2022 nog geen aanmeldingen [27] [28].

In **Portugal** bestaat er de **Tech Visa**. De Tech Visa is bestemd voor bedrijven om hoog-opgeleid personeel uit het buitenland aan te trekken. Er zijn een aantal criteria waaraan bedrijven moeten voldoen voordat hun werknemers in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning via de Tech Visa. Een aantal voorbeelden van deze criteria zijn dat het bedrijf gevestigd is zijn in Portugal, geen schulden heeft bij de sociale zekerheid of de belastingdienst en een focus heeft op internationale markten. Als het bedrijf voldoet aan de criteria kan het gecertificeerd worden door IAPMEI, de uitvoerder van de regeling. Wanneer gecertificeerde bedrijven een buitenlandse werknemer aan willen nemen met behulp van de Tech Visa moet het bedrijf de werknemer minimaal een jaarcontract aanbieden en minimaal een maandsalaris uitkeren dat hoger is dan 2,5 keer de “social support index” (in 2025 is het minimum maandsalaris €1.305,50) [29]. Verder mag niet meer dan 50% van het personeel wat in dienst is aangenomen zijn via de regeling. De werknemer zelf moet minimaal een opleiding hebben afgerond met ISCED 2011 level 6 (Bachelor) of level 5 met vijf jaar werkervaring [30]. De regeling van de Tech Visa startte in januari 2019. In januari 2025 hadden 575 bedrijven gebruik gemaakt van de regeling. Bij elkaar opgeteld hebben deze bedrijven 8185 contracten getekend met behulp van de regeling [31] [32]. Opvallend is dus dat het aantal contracten per bedrijf hoog ligt (gemiddeld 14).

Voor de internationale vergelijking hebben we per criterium gekeken of de desbetreffende regeling strenger of soepeler is dan de Nederlandse pilotregeling. Deze vergelijking is samengevat in Tabel 3 hieronder. Groen gemarkeerde cellen geven aan dat de betreffende regeling op dat criterium soepeler is dan de pilotregeling. Rood gemarkeerde cellen geven aan dat de regeling op dat criterium strenger is dan de pilotregeling.

Er zijn enkele dingen die opvallen in deze internationale vergelijking. Ten eerste zijn de buitenlandse regelingen over het algemeen soepeler dan de pilotregeling wat betreft het aantal medewerkers dat het bedrijf mag hebben om gebruik te maken van de regeling. Voor de Franse verblijfsvergunning Talent – Employee of a Young Innovative

²⁸ Het gebruikelijke salaris dat wordt betaald aan iemand met een vergelijkbare functie en ervaring binnen dezelfde sector.

Company ligt het maximum op 250 medewerkers, wat ruim 16 keer hoger ligt dan de pilotregeling. Voor de Britse scale-up worker visa geldt een minimum van 10 in plaats van een maximum. Voor de overige twee regelingen geldt er geen minimum of maximum.

Ten tweede is voor drie van de vier buitenlandse regelingen geen maximaantal keer dat één bedrijf gebruik mag maken van de regeling bepaald. De enige regeling waarvoor dit wel is vastgelegd is de Portugese Tech Visa: daar mag maximaal 50% van het totaal aantal werknemers zijn aangenomen via de regeling, en in afgelegen gebieden 80%. Wat maximaantal aanvragen betreft zijn de regelingen dus ook soepeler dan de pilotregeling, waar een maximum van vijf keer per bedrijf geldt.

Ten derde hebben alle geselecteerde buitenlandse regelingen een hogere minimumsalariseis dan de pilotregeling. Hierin zijn de buitenlandse regelingen dus strenger dan de pilotregeling. Daartegenover staat dat geen van de buitenlandse regelingen een medewerkersparticipatie of soortgelijke aanvullende manier van belonen vereist (naast het reguliere salaris). Wat dat betreft lijken de buitenlandse regelingen meer op de Nederlandse kennismigrantenregeling.

Om te bepalen wat het hypothetisch gebruik van de buitenlandse regelingen zou zijn in het geval dat deze in Nederland toegepast zouden worden hebben we gebruik gemaakt van de volgende berekening:

Hypothetisch gebruik in Nederland =

$$\frac{\text{Aantal keer gebruik van de regeling}}{\text{Aantal startups in desbetreffend land}} * \text{Aantal startups in Nederland}$$

Voor de Franse Tech Visa for Employees zou dit aantal dan circa 698 unieke startups zijn en voor de Portugese Tech Visa circa 2.769. Voor de andere twee regelingen is er onvoldoende informatie beschikbaar om deze berekening te maken.

We concluderen dat er te weinig informatie beschikbaar is om een goede uitspraak te doen over hypothetisch gebruik van deze buitenlandse regelingen in Nederland. Bovendien verschillen de buitenlandse regelingen op meerdere criteria van de pilotregeling. De internationale vergelijking biedt daarom onvoldoende basis voor het schatten van het verwachte gebruik van de pilotregeling.

Tabel 3. Overzicht internationale vergelijking²⁹

		Criteria: Type onderneming				Criterion: gebruik	Criteria: Arbeidsvoorwaarden			Overige criteria	Gebruik	
Land	Regeling	Max. omzet	Max. bestaansduur	Aantal medewerkers	Certificering	Max. aantal keer gebruik regeling	Salaris	Andere manier van belonen	Min. contractduur	Overig	Daadwerkelijk gebruik (unieke aanvragers)	Hypothetisch gebruik in Nederland
NL	Pilot verblijfsregeling essentieel startup personeel	n.v.t.	n.v.t.	Max. 15	n.v.t.	5	€3.122 bruto per maand	Medewerkersparticipatie (1% of t.w.v. €65.000)	n.v.t.	n.v.t.	120 startups	n.v.t.
FR	French Tech Visa for Employees	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Ja	n.v.t.	Min. jaarlijkse referentie salaris (2025 = €39.582)	n.v.t.	3 maanden	Werknemer vervult een actieve rol bij een R&D project	1.200 bedrijven	698
FR	Talent – Employee of a Young Innovative Company (JEI)	€50 miljoen	11 jaar	Max. 250	Ja	n.v.t.	Min. jaarlijkse referentie salaris (2025 = €39.582)	n.v.t.	4 maanden	Werknemer vervult een actieve rol bij een R&D project	4.000 bedrijven met JEI-status, aantal verblijfsvergunningen onduidelijk	Onvoldoende informatie beschikbaar

²⁹ Groen gemarkeerde cellen geven aan dat de betreffende regeling op dat criterium soepeler is dan de pilotregeling. Rood gemarkeerde cellen geven aan dat de regeling op dat criterium strenger is dan de pilotregeling.

		Criteria: Type onderneming				Criterion: gebruik	Criteria: Arbeidsvoorwaarden			Overige criteria	Gebruik	
VK	Scale-up worker visa	In afgelopen 3 jaar gemiddeld 20% gegroeid in aantal werknemers of totale omzet	n.v.t.	Minimaal 10 werknemers 3 jaar geleden	Ja	n.v.t.	Min. "going rate" en anders €45.150 per jaar in het geval dat de going rate minder is	n.v.t.	6 maanden	Werknemer moet de Engelse taal beheersen	Eind 2022 nog geen aanmeldingen (start was augustus 2022)	Onvoldoende informatie beschikbaar
PT	Tech Visa	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Ja	Maximaal 50% van het totaal aantal werknemers, voor bedrijven in afgelegen gebieden is dit 80%	Maandsalaris is min. 2,5 keer de social support index (2025 = €1.305,50)	n.v.t.	1 jaar	Werknemer heeft opleiding met ISCED-level 6 of 5 met 5 jaar werkervaring	575 bedrijven (8.185 contracten getekend)	2.769

3.4 Beslissingsboom

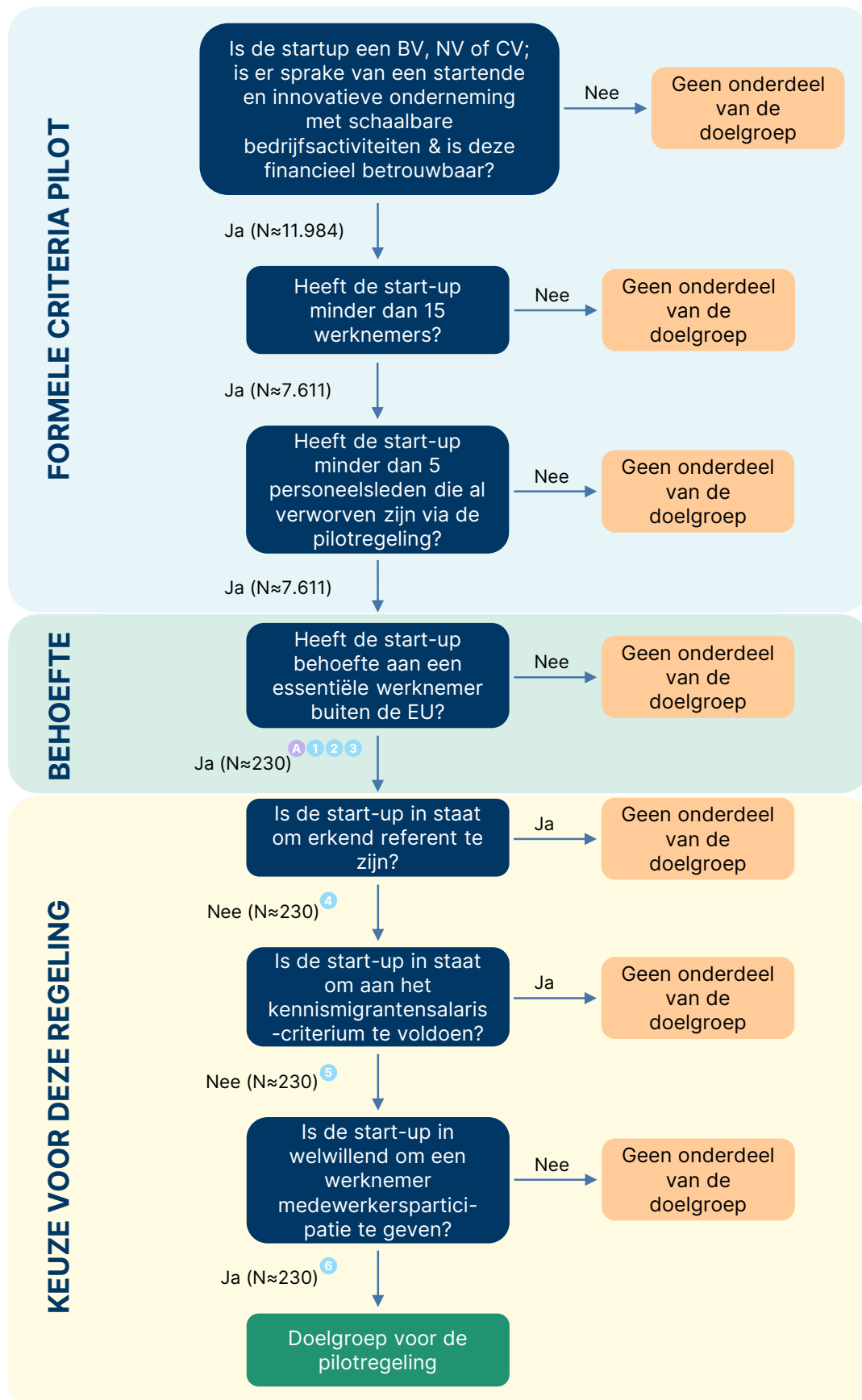
De derde benadering voor het bepalen van het verwachte gebruik is een toetsing aan de hand van de criteria die bepalen of een startup wel of geen gebruik kan en vervolgens ook wil maken van de pilotregeling voor het aannemen van een kennismigrant. Deze benadering is schematisch weergegeven in Figuur 2. De uitkomst van de beslissingsboom geeft aan *hoeveel unieke startups op het moment van het onderzoek tot de potentiële doelgroep van de pilotregeling behoren*. Deze groep wordt geschat op circa 230 startups per jaar. Dit betreft nadrukkelijk niet het aantal aanvragen: dat kan hoger liggen, omdat startups de mogelijkheid hebben om voor meerdere personeelsleden aanvragen in te dienen. Een belangrijke kanttekening bij de uitkomst van de beslissingsboom is dat het Nederlandse startupecosysteem continu in beweging is: startups ontstaan en verdwijnen voortdurend. De omvang van de potentiële doelgroep verandert daardoor in de tijd, waardoor een vast aantal startups slechts een momentopname is en geen compleet beeld geeft van de doelgroep over de meerjarige looptijd van de regeling.

De criteria zijn opgedeeld in drie categorieën: de eisen die worden gesteld aan een startup om gebruik te mogen maken van de regeling³⁰ (*formele criteria pilot*), behoefte van de startup aan een kennismigrant (*behoefte*) en tot slot de keuze van de startup voor de pilotregeling en niet een andere regeling (*keuze voor deze regeling*). Bij het schatten van de doelgroep waren we regelmatig aangewezen op aannames, omdat concrete cijfers ontbraken. In geval van een aanname is dit in de figuur weergegeven met een blauw bolletje. In één geval was een aanvullende berekening nodig; deze wordt aangeduid door middel van een paars bolletje. De aannames en berekeningen worden in de volgende paragrafen toegelicht.

Het aantal startups in Nederland (stap 1 in de beslissingsboom) baseren we op de data van Dealroom³¹ en gebruiken we daarmee als startpunt van de beslissingsboom. Voor de laatste stap van de beslissingsboom zijn er geen (beschikbare) gegevens over de welwillendheid van startups in Nederland om medewerkersparticipatie te geven. Er zijn wel gegevens beschikbaar over het gebruik van medewerkersparticipatie in Nederland [9] en in andere landen zoals de VS [33]. Echter verschilt het daadwerkelijk gebruiken van medewerkersparticipatie en welwillend zijn om medewerkersparticipatie te gebruiken conceptueel zodanig dat we deze gegevens niet kunnen gebruiken voor de rapportage voor het beoogde bereik van de pilotregeling. Hierom is ook deze stap gebaseerd op een aanname.

³⁰ Hieronder valt ook de definitie van een startup volgens het RVO, zoals beschreven in Box 4 aan het eind van deze paragraaf.

³¹ Een internationale database over startups en scale-ups [[Database](#)].



Figuur 2. Beslissingsboom doelgroep pilotregeling

3.4.1 Aanvullende berekening



Om in te schatten hoeveel startups behoefte hebben aan een kennismigrant, hebben we gekeken naar het gebruik van de nationale kennismigrantenregeling. Onder deze regeling zijn er in 2023 bijna 13.000 kennismigranten naar Nederland gekomen [11]. Gegeven de aannames in de volgende paragraaf kunnen we de ratio startups versus reguliere bedrijven vermenigvuldigen met het aantal keer dat de nationale kennismigrantenregeling gebruikt is. Dit leidt tot de volgende berekening:

Aantal bedrijven groter dan 1 werknemer³²: 428.825 [34]

Aantal startups met minder dan 15 werknemers: 7.611³³

Ratio startups vs. reguliere bedrijven:

$$\begin{aligned} &= \frac{\text{Aantal startups met minder dan 15 werknemers}}{\text{Aantal bedrijven groter dan 1 werknemer}} \\ &= \frac{7.611}{428.825} \\ &= 0,0177 \end{aligned}$$

Aantal keer dat de nationale kennismigrantenregeling is gebruikt in 2023: 13.000

Startups met behoefte aan kennismigrant = $0,0177 \times 13.000 \approx 230$ per jaar

3.4.2 Aannames



Alle bedrijven in Nederland die behoefte hebben aan een kennismigrant maken gebruik van de nationale kennismigrantenregeling.

Afweging: Als een bedrijf behoefte heeft aan een kennismigrant is het een logische stap om gebruik te maken van de kennismigrantenregeling. Het is alleen onwaarschijnlijk dat alle bedrijven in Nederland die behoefte hebben aan een kennismigrant gebruikmaken van de kennismigrantenregeling. Het daadwerkelijke aantal bedrijven dat behoefte heeft aan een kennismigrant ligt dus waarschijnlijk hoger. Vanuit dit perspectief kan in de beslissingsboom sprake zijn van een **onderschatting** van de behoefte.



Er zijn geen startups die de nationale kennismigrantenregeling gebruiken.

Afweging: Startups stellen in de interviews dat het heel moeilijk of zelfs onmogelijk is voor een startup om gebruik te maken van de

³² We kijken alleen naar bedrijven groter dan één werknemer omdat we dan zzp'ers wegfilteren. Zij hebben hoogstwaarschijnlijk geen behoefte aan een kennismigrant en maken daarom geen deel uit van de doelgroep voor de kennismigrantenregeling.

³³ Dealroom [Database]

kennismigrantenregeling. Het is echter aannemelijk dat hier en daar een enkele startup wel in staat is geweest gebruik te maken van de kennismigrantenregeling. Als dat inderdaad het geval is, dan kan in de beslissingsboom sprake zijn van een **overschatting** omdat deze startups dan geen behoefte meer hebben aan de pilotregeling.

3

De behoefte aan een kennismigrant is voor startups even groot als voor reguliere bedrijven.

Afweging: Startups hebben een inherent hogere behoefte aan kenniswerkers van buiten Europa dan het gemiddelde Nederlandse bedrijf omdat ze harder groeien en innovatiever zijn. Vanuit dit perspectief kan in de beslissingsboom sprake zijn van een **onderschatting** van de behoefte.

4

Geen enkele startup is in staat om erkend referent te worden.

Afweging: Startups stellen in de interviews dat het moeilijk is om erkend referent te worden. Daarentegen is het mogelijk dat sommige startups toch in staat waren om erkend referent te worden en dus geen behoefte meer hebben aan de pilotregeling. Zij kunnen dan namelijk gebruik maken van de kennismigrantenregeling. In dat geval wordt deze aanname en aanname 2 overschreden en zou er sprake kunnen zijn van een **overschatting** in de beslissingsboom.

5

Geen enkele startup is in staat om te voldoen aan de salariseisen van de kennismigrantenregeling.

Afweging: Uit de interviews blijkt dat de salariseis van de kennismigrantenregeling (veel) te hoog ligt voor startups. Het is dan ook onwaarschijnlijk dat startups gebruik maken van de kennismigrantenregeling. Het zou bij uitzondering echter wel kunnen voorkomen dat een startup in staat was aan die salariseis te voldoen. In dat geval worden deze aanname en aanname 2 overschreden. Vanuit dat perspectief zou er sprake kunnen zijn van een **overschatting** in de beslissingsboom.

6

Alle startups zijn welwillend om medewerkersparticipatie te geven.

Afweging: Er is grote vraag naar een goede regeling voor medewerkersparticipatie voor startups in Nederland [35]. In de beslissingsboom nemen we daarom aan dat alle startups bereid zijn om medewerkersparticipatie aan te bieden. Het is echter niet aannemelijk dat daadwerkelijk alle startups positief staan tegenover medewerkersparticipatie, laat staan dat ze specifiek *deze vorm* van medewerkersparticipatie willen aanbieden. Vanuit dat perspectief zou er sprake kunnen zijn van een **overschatting** in de beslissingsboom.

Box 4. Definitie van een startup volgens RVO

Door RVO wordt een onderneming bestempeld als startup als deze startend en innovatief is met schaalbare bedrijfsactiviteiten.³⁴

Een onderneming wordt als innovatief beoordeeld bij aanwezigheid van minstens één van onderstaande drie aspecten: 1) het product of de dienst is nieuw voor Nederland; 2) er is sprake van nieuwe technologie bij productie, distributie, marketing; en 3) er is sprake van een innovatieve organisatorische opzet en werkwijze.

Hierbij kan worden gedacht aan (niet uitputtend opgesomd):

- Activiteiten die in het kader van het Topsectorenbeleid- en innovatiebeleid en de Nederlandse Digitaliseringstrategie worden gestimuleerd;
- Zelf ontwikkelde nieuwe producten, technologieën of diensten;
- Originele aanpak energiebesparing;
- Originele aanpak duurzaamheidsproblematiek;
- Slimme en creatieve aanpassingen of combinaties ten behoeve van sector overschrijdende toepassingen;
- Nieuwe product-marktcombinaties;
- Creatieve of vernieuwende marktbenadering;
- Sociale innovatie;
- Introductie maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Er is sprake van schaalbare bedrijfsactiviteiten als aannemelijk kan worden gemaakt dat de onderneming een product/dienst duurzaam kan blijven leveren terwijl deze een snelle groei realiseert. *Duurzaam blijven leveren* betekent in deze context dat een onderneming tijdens deze snelle groei financieel aan al haar verplichtingen kan blijven voldoen. Met *realiseren van snelle groei* wordt een versnelde (niet lineaire) waardeontwikkeling bedoeld. Snelle groei wordt verder niet gekwantificeerd.

³⁴ Art. 2.7 lid 2, BuWav 2022

4 Doeltreffendheid

Conclusies

In de periode van juni 2021 tot en met eind december 2025 zijn in totaal 151 initiële aanvragen ingediend. De eerste vier jaar loopt het aantal aanvragen geleidelijk op, en in 2025 vindt er weer een lichte daling plaats. In totaal hebben 120 unieke startups een aanvraag ingediend. 54% van de aanvragen was succesvol en leidde tot een verblijfsvergunning. Door de beperkte middelen is er slechts beperkt ingezet op de communicatie over en promotie van de regeling. We constateren dat de regeling in grote delen van het startupecosysteem nog onbekend is.

Het aanvraagproces is complex en tijdsintensief. Enerzijds wordt het proces eenvoudiger naarmate startups meer ervaring hebben met soortgelijke aanvragen. Vervolgaanvragen verlopen bovendien efficiënter, doordat benodigde documentatie vaak al door de vorige aanvraag klaarligt. Anderzijds blijft het proces bij iedere aanvraag inhoudelijk veeleisend en kan de ervaring per aanvraag verschillen, onder meer door variatie in de mate van begeleiding door IND en RVO.

De medewerkersparticipatie wordt over het algemeen gezien als een drempel voor het gebruik van de regeling door startups. In 2025 is de regeling op dit punt gewijzigd: naast de 1% van het kapitaal aan medewerkersparticipatie kan nu ook een nominale waarde van €65.000 worden uitgegeven. Uit de interviews blijkt dat dit niet als substantiële verbetering wordt gezien. Bovendien is het aantal aanvragen sindsdien gedaald, wat erop wijst dat de wijziging geen significante nieuwe instroom van startups heeft gegenereerd.

Medewerkers die via de pilotregeling zijn aangenomen zijn volgens de startups daadwerkelijk essentieel voor de groei van de startup. Zij maken deel uit van de kernactiviteiten van het bedrijf. Startups geven aan dat zij zonder gebruik van de pilotregeling niet in dezelfde mate zouden zijn gegroeid. Naarmate de startups verder groeien en meer Nederlandse werknemers aannemen, blijven deze essentiële medewerkers van groot belang om de kern van het bedrijf te versterken en te behouden.

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de doeltreffendheid van de pilotregeling. We geven daarmee antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe is de invoering van de pilotregeling verlopen? Op welke wijze is de doelgroep bekend gemaakt met de regeling? In welke mate zijn zij bekend met de regeling?
- Wat is er bekend over de redenen voor startups om juist wel of juist niet gebruik te maken van de pilotregeling?
- Hoeveel aanvragen zijn er in de pilotperiode ingediend? Hoeveel zijn er hiervan toegekend? Om hoeveel unieke startups gaat het hierbij?
- Welke ontwikkelingen doen zich voor in het aantal aanvragen? Zijn er aanwijzingen dat de aanpassing van de pilotregeling effect heeft gehad op dit aantal?
- Hoe verhoudt het aantal aangevraagde en verleende vergunningen binnen de pilotregeling zich tot het aantal aangevraagde en verleende vergunningen binnen andere verblijfsregelingen voor kennismigranten?
- Hoe beoordelen betrokkenen de mate waarin en de wijze waarop de regeling het voor startups makkelijker maakt personeel in het buitenland aan te trekken? Welke eventuele suggesties voor verbetering komen naar voren?

Om de doeltreffendheid van de pilotregeling te beoordelen, bieden we aan de hand van de stappen uit de beleidstheorie (zie paragraaf 2.5) inzicht in de throughput, output, outcome en impact. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maken we gebruik van de analyse van aanvraagdata en de uitkomsten uit de interviews.

4.2 Throughput

4.2.1 Aanvraagproces

De startups ervaren de voorwaarden van de regeling over het algemeen als duidelijk en strikt. Zij geven aan dat de criteria grotendeels helder zijn en dat zij vooraf goed begrepen wat er van hen werd verwacht.

De ervaringen die respondenten hebben opgedaan met het aanvraagproces lopen uiteen, maar over het algemeen wordt het proces – zowel bij eerste aanvragen als herhaalde indiening – als complex en tijdrovend ervaren. Dit is met name het gevolg van de strikte voorwaarden en de omvangrijke documentatievereisten. In het bijzonder de eisen met betrekking tot de vorm en omvang van de medewerkersparticipatie, evenals de verplichting om een ondernemingsplan aan te leveren waarin de innovativiteit en schaalbaarheid van de startup worden onderbouwd, spelen hierbij een rol. De complexiteit hangt samen met factoren zoals de fase waarin de startup zich bevindt en de mate van begeleiding door IND en RVO. Ook bij herhaalde aanvragen blijft het proces inhoudelijk veeleisend en verschilt de ervaring per aanvraag. Het is dus niet zo dat het aanvraagproces bij herhaald gebruik structureel eenvoudiger wordt.

Tegelijkertijd geven startups aan dat bepaalde onderdelen van het proces bij een tweede of volgende aanvraag praktischer verlopen. Documenten zoals businessplannen, financiële modellen en andere vereiste stukken zijn vaak al (deels) beschikbaar, waardoor deze minder tijd kosten om opnieuw aan te leveren. Dit neemt echter niet

weg dat het opstellen en aanleveren van de juiste informatie complex blijft, met name voor startups zonder ervaring met dergelijke documenten of met juridische procedures. Uit de interviews blijkt dat bijvoorbeeld het vormgeven en juridisch vastleggen van medewerkersparticipatie tijd- en kostenintensief is ervaren, omdat hiervoor veelal externe expertise van adviseurs, juristen en notarissen moet worden ingeschakeld. Voor deze startups is het proces doorgaans tijdrovender. Tegelijkertijd zien deze startups de inspanning niet als verspilde moeite, omdat de betreffende documenten ook nodig zijn voor andere regelingen of op termijn toch opgesteld hadden moeten worden voor hun eigen bedrijfsvoering. Het contact met en de ondersteuning van IND en RVO wordt door deze startups als essentieel ervaren. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat reactietijden soms lang zijn, wat vertraging in de aanvraagprocedure kan veroorzaken.

Een verbeterpunt dat wordt genoemd in de gesprekken met startups is de transparantie in het aanvraagproces. Momenteel hebben aanvragers weinig zicht op het proces tussen indiening van de aanvraag en goedkeuring. In andere landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, bieden dergelijke regelingen statusupdates die inzicht geven in de fase waarin een aanvraag zich bevindt. Het toevoegen van soortgelijke transparantie zou aanvragers kunnen helpen hun planning effectiever in te richten, aangezien het essentiële personeelslid vaak nog van buiten Europa moet komen.

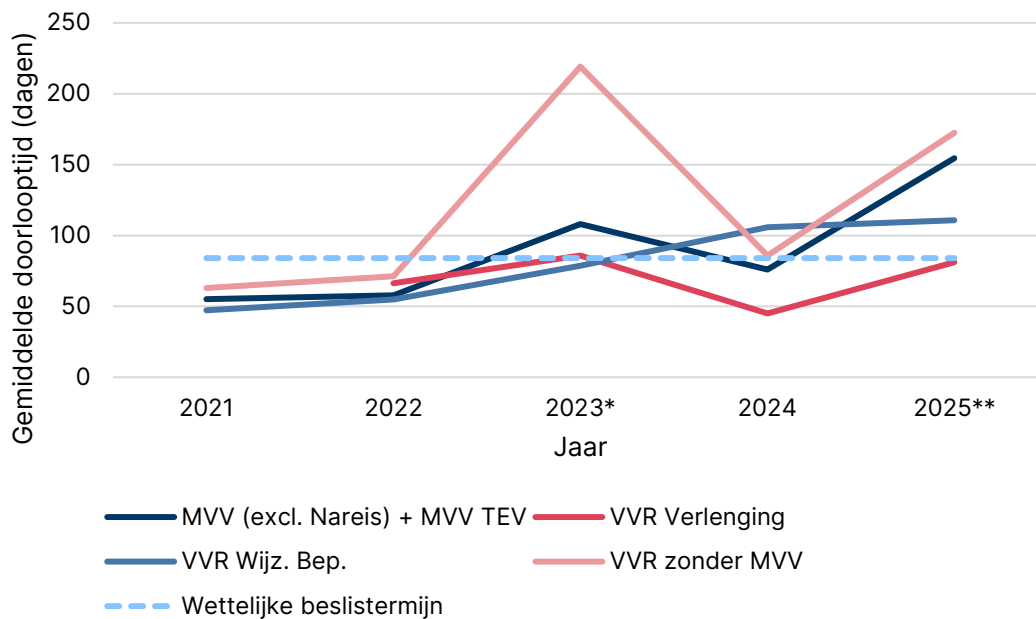
Doorlooptijden

De wettelijke beslistermijn van twaalf weken is bij 52% van het totaal aantal aanvragen³⁵ gehaald. Bij een aanzienlijk deel van de aanvragen wordt deze termijn dus overschreden. Als we vervolgens kijken naar alle initiële aanvragen³⁶, dan bedraagt de gemiddelde doorlooptijd ruim veertien weken (98 dagen). De gemiddelde doorlooptijd voor de MVV TEV (waarbij het personeelslid in het buitenland verbleef en er een inreisvisum wordt aangevraagd) is 91 dagen en VVR zonder MVV (waarbij bij de verblijfsvergunning geen mvv aangevraagd hoeft te worden) 122 dagen. Het is daarmee voorstelbaar dat de totale doorlooptijd – van werving tot het verkrijgen van de verblijfsvergunning en de start van het personeelslid – circa een half jaar kan bedragen. Voor snelgroeiende, jonge startups is dit een relatief lange periode. Tot slot is de gemiddelde doorlooptijd van de VVR Wijziging Beperking (waarbij het personeelslid op het moment van de aanvraag in Nederland verbleef met een andere verblijfsreden, zoals zoekjaar hoogopgeleiden) 12 weken (80 dagen).

³⁵ Met het *totaal* aantal aanvragen bedoelen we zowel de initiële aanvragen als verlengingen en de ingediende bezwaren en beroepen.

³⁶ De *initiële* aanvragen betreffen het totaal aantal aanvragen exclusief bezwaar- en beroepszaken en vertegenwoordigen zodoende het aantal unieke werknemers waarvoor een aanvraag is ingediend.

Figuur 3 toont de gemiddelde doorlooptijd per jaar voor de verschillende categorieën aanvragen. Opvallend is de piek in 2023 voor de VVR zonder MVV (219 dagen).³⁷ Daarnaast nemen de doorlooptijden in 2025 voor de meeste categorieën toe.



Figuur 3. Gemiddelde doorlooptijd initiële aanvragen per categorie aanvraag

De gemiddelde doorlooptijd van verlengingen was ongeveer 10 weken (67 dagen). Dit is verklaarbaar omdat het beoordelingsproces voor verlengingen uit minder onderdelen bestaat. RVO hoeft in dit geval namelijk geen nieuw advies op te stellen en er wordt enkel getoetst of er nog een arbeidsovereenkomst is en of de medewerker diens salaris ontvangt.

De gemiddelde doorlooptijd van bezwaarzaken³⁸ was 27 weken (189 dagen). De aangeleverde data omvat geen informatie over een eventueel adviesinwinning bij deze zaken bij RVO en waarom de bezwaarzaken een lange doorlooptijd kennen.

4.2.2 Monitoring en interne evaluatie

We constateren dat de monitoring van de regeling door RVO en IND gebrekkig is ingericht en verschillende uitvoeringsknelpunten kent. In paragraaf 2.4.2 werd ten eerste al geconstateerd dat er in de regel na verlening van verblijfsvergunningen geen trajectcontroles plaatsvinden op de naleving van het salariscriterium en de overige voorwaarden. IND controleert in geval van specifieke aanleidingen of signalen, maar

³⁷ Als gevolg van de late aanlevering van de data was het binnen de doorlooptijd van deze evaluatie niet meer mogelijk om een nadere verklaring op te vragen.

³⁸ Deze doorlooptijd betreft de doorlooptijd van de zaak (bezwaar) op zich, dus niet van de hele procedure vanaf indiening aanvraag.

niet op structurele basis. Dit betekent dat niet kan worden vastgesteld of alle gebruikers van de regeling (nog) aan de eisen en voorwaarden voldoen.

Ook het beschikbaar krijgen van de benodigde gegevens over de pilot en de uitvoeringskosten bleek bij zowel IND als RVO lastig. Wat allereerst de uitvoeringskosten betreft (zie paragraaf 2.6) kon RVO uitsluitend een jaarlijkse schatting geven. De exacte uitvoeringskosten blijken dus voor RVO niet precies te achterhalen. Door personeelwisselingen, wijzigingen in verantwoordelijkheden en beperkte capaciteit vergde het daarnaast veel tijd om aanvraagdata van de pilot te achterhalen en beschikbaar te stellen. Ook bleek het koppelen van data tussen IND en RVO niet mogelijk binnen de doorlooptijd van de evaluatie en binnen de kaders van de AVG (verder toegelicht in paragraaf 1.3.2). Tot slot bevatte de aangeleverde data tot twee keer toe fouten. Dit alles heeft de tijdigheid en betrouwbaarheid van de data-analyse en daarmee de evaluatie bemoeilijkt.

Tussentijdse evaluatie

In 2023 is er een interne tussentijdse evaluatie [13] uitgevoerd door de IND, waarbij de focus lag op de uitvoerbaarheid en handavingsrisico's van de regeling. Binnen deze evaluatie is een kwantitatieve analyse uitgevoerd op basis van instroomgegevens op persoonsniveau van aanvragen voor essentieel startup personeel. Daarnaast is een databestand van RVO gebruikt met informatie over het adviesgedeelte, dat is gekoppeld aan de aanvraaggegevens. Vervolgens hebben de onderzoekers kwalitatief dossieronderzoek verricht. Hierbij is aanvullende informatie over aanvragen en bezwaarschriften geanalyseerd, zoals het opleidingsniveau van het essentiële startup personeel, de sector waarin de startup actief is, de indiener van de aanvraag en de afwijzingsgronden bij afgewezen aanvragen. Hieruit blijkt dat de monitoring goed op orde was. Naar aanleiding van deze tussentijdse evaluatie is uiteindelijk in april 2025 de voorwaarde rondom medewerkersparticipatie aangepast. De tussentijdse evaluatie heeft dus concrete aanpassingen teweeggebracht.

4.2.3 Communicatie

Uit interviews met uitvoerders blijkt dat de doelgroep voornamelijk zou moeten worden bereikt via facilitatornetwerken, incubators, asieladvocaten, universiteiten en door de inzet van Netherlands Point of Entry (als onderdeel van RVO). De Netherlands Point of Entry vervult volgens de uitvoerders de grootste rol in de promotie. Zij hebben in ieder geval enkele artikelen over de pilotregeling gepubliceerd en een aantal presentaties gegeven bij advocatenkantoren (gezien hun mogelijke adviesrol bij startups). Verder promoten ze de regeling door het bestaande netwerk van accelerators en incubators op de regeling te wijzen. Het IND-team van RVO vervult hierbij een ondersteunende rol, door aanwezig te zijn bij seminars en beurzen en inhoudelijke vragen te beantwoorden. Daarnaast is de regeling in beperkte mate via sociale media gecommuniceerd. Door de beperkte middelen bleef de communicatie al met al kleinschalig, al geven uitvoerders aan dat binnen deze beschikbare middelen het maximale is gedaan.

Uit de tussentijdse evaluatie bleek dat de complexiteit van de regeling uitdagingen opleverde voor de afdeling Klantcommunicatie van IND. Vragen konden niet altijd direct worden beantwoord en moesten regelmatig worden doorverwezen naar RVO. Daarnaast zou de overheid meer zichtbaarheid mogen geven aan de pilot. Dit laatste punt werd bevestigd in de interviews met uitvoerders.

4.3 Output

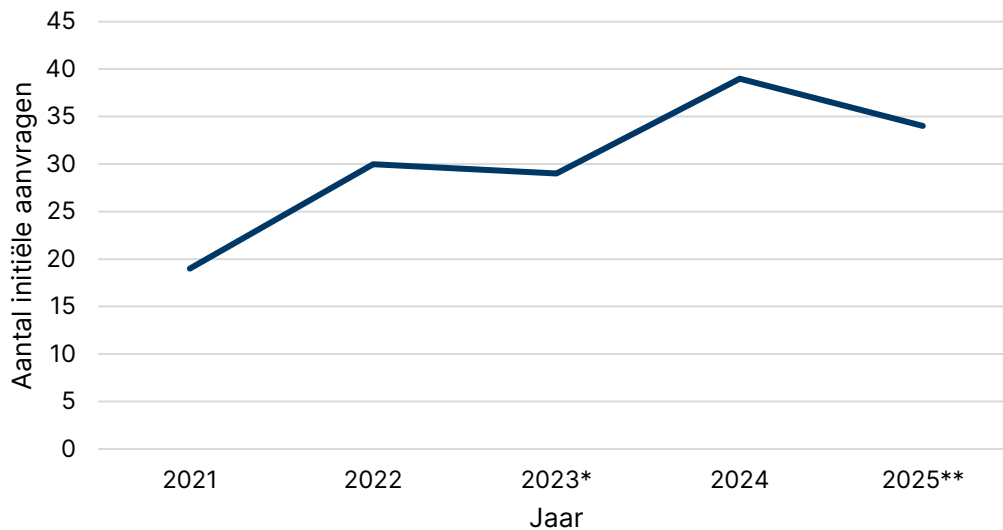
Tabel 4 hieronder dient als samenvatting van de belangrijkste cijfers die in deze paragraaf aan bod komen over het gebruik van de pilotregeling.

Tabel 4. Overzicht daadwerkelijk gebruik

Aanvraagcijfers juni 2021 – dec. 2025		Aantal
Totaal aantal ingediende aanvragen, waarvan:		221
• Initiële aanvragen		151
• Verlengingen		39
• Bezwaren en beroepen		31
Afgedane zaken, waarvan:		216
• Ingewilligd		117
• Afgewezen		76
• Niet ontvankelijk verklaard of ingetrokken		23
Unieke startups die een aanvraag hebben ingediend, waarvan:		120
• Startups die meer dan één aanvraag hebben ingediend		64
<i>Verwachte aantal unieke startups (volgens beslissingsboom, par. 3.4)</i>		<i>230</i>

4.3.1 Daadwerkelijk gebruik

In totaal zijn er 151 initiële aanvragen gedaan in de periode van juni 2021 tot en met december 2025. Figuur 4 toont het aantal initiële aanvragen per jaar.



Figuur 4. Aantal initiële aanvragen per jaar³⁹

De totale dataset omvat 221 aanvragen. Dit betreft de bovengenoemde 151 initiële aanvragen, aangevuld met 39 verlengingen en 31 ingediende bezwaren en beroepen bij de rechtbank die betrekking hebben op deze aanvragen. Door de jaren heen is het aantal bezwaren en beroepen bij de rechtbank ongeveer gelijk gebleven. Voor de onderstaande analyses, zoals verdeling naar type aanvrager en het aantal aanvragen per startup, kan helaas geen onderscheid worden gemaakt tussen initiële aanvragen, verlengingen, bezwaren en beroepen. De hiernavolgende analyses zijn daarom gebaseerd op het totaal aantal van 221 aanvragen.

De 221 aanvragen zijn ingediend door 120 unieke startups. In een klein deel van de gevallen was een derde partij betrokken bij de aanvraag. Zo was bij 12% een advocaat betrokken, afkomstig van 9 verschillende advocatenkantoren. Bij 3% van de aanvragen was een facilitator betrokken.⁴⁰ Ten tijde van de tussentijdse evaluatie waren er nog geen aanvragen ingediend door facilitators. Facilitators begeleiden uitsluitend startups waarvan de eigenaren een verblijfsvergunning via de startupregeling hebben.

Ongeveer de helft van de startups heeft meer dan één aanvraag ingediend (51%). Een kanttekening is dat dit in principe ook een bezwaar- of beroepszaak voor dezelfde aanvraag kan zijn, dat valt in de aangeleverde data niet te onderscheiden. Bij 1% van de startups gaat het om meer dan vijf aanvragen, met een maximum van zeven aanvragen per startup. Volgens de voorwaarden van de pilotregeling mogen startups maximaal vijf medewerkers via deze verblijfsregeling aannemen. Dat sommige startups wel zeven aanvragen hebben gedaan, komt doordat dit niet uitsluitend gehonoreerde aanvragen

³⁹ *2023: tussentijdse evaluatie **2025: wijziging medewerkersparticipatie

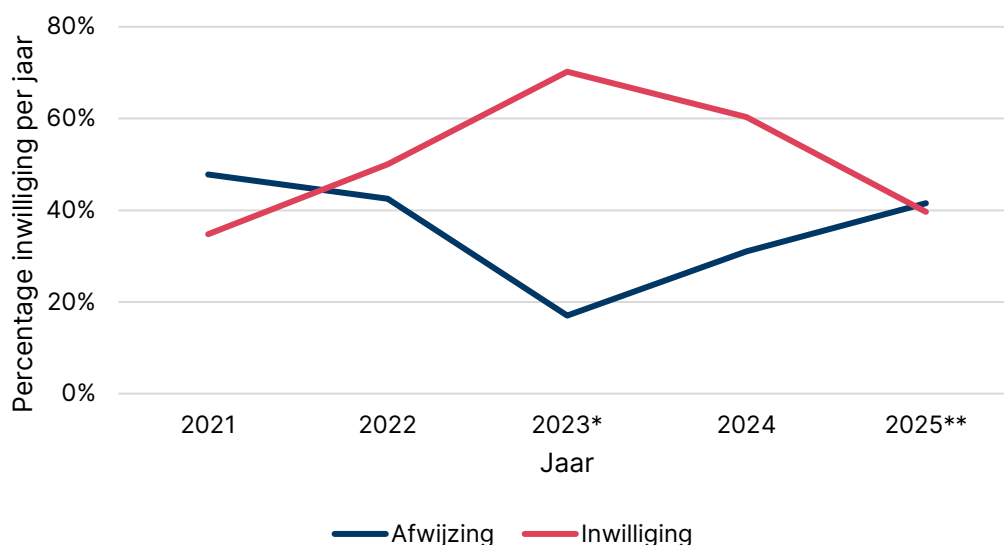
⁴⁰ Bij één aanvraag kunnen meerdere typen aanvragers zijn geregistreerd. Dit betekent bijvoorbeeld dat bij een aanvraag zowel een startup als een facilitator staat geregistreerd. Door deze overlap tellen de aantallen per type aanvrager op tot meer dan het totale aantal aanvragen.

zijn, maar ook verlengingen, bezwaar- en beroepszaken en afwijzingen. Zowel uit de data als uit interviews met startups valt in ieder geval af te leiden dat een deel van de startups meerdere personeelsleden via de regeling aanneemt of hier pogingen toe doet. Hoe vaak dit precies voorkomt is echter op basis van de data niet vast te stellen.

In de tussentijdse evaluatie werd vermeld dat in sommige gevallen de aanvraag werd ingediend door het personeelslid zelf. In de aanvraagdata is dit niet gespecificeerd en is de aanvrager waarschijnlijk geregistreerd als startup. Dit is echter niet te achterhalen op basis van de aangeleverde data.

Afhandelingen en uitkomsten

Tot april 2026 waren 216 van de 221 aanvragen (ingediend tot en met 2025) afgehandeld; er stonden nog 5 zaken open. Iets meer dan de helft van de afgedane zaken (54%) is ingewilligd, ongeveer 35% is afgewezen en in de overige gevallen (11%) is de aanvraag niet ontvankelijk verklaard of door de aanvrager ingetrokken. Figuur 5 toont het aandeel afwijzingen en inwilligingen per jaar. Uit de figuur blijkt dat het aandeel succesvolle aanvragen (inwilligingen) sinds 2021 is toegenomen. Vanaf 2023 is echter weer een daling zichtbaar.



Figuur 5. Het aandeel ingewilligde en afgewezen aanvragen per jaar⁴¹

De aangeleverde data voor deze eindevaluatie biedt geen inzicht in de afwijzingsgronden en het advies van RVO. Uitgaande van de resultaten uit de tussentijdse evaluatie

⁴¹ Het totaal aantal afwijzingen omvat zowel de afwijzingen op initiële aanvragen als de ongegrond verklaarde bezwaren. Het totaal aantal inwilligingen omvat zowel de inwilligingen op initiële aanvragen als de gegrond verklaarde bezwaren die hebben geleid tot inwilliging.

*2023: tussentijdse evaluatie **2025: wijziging medewerkersparticipatie

komen de volgende afwijzingsgronden voor (gerangschikt naar frequentie van voorkomen ten tijde van de tussentijdse evaluatie):

- Er worden geen of onvoldoende bewijsstukken overlegd, waardoor bijvoorbeeld de financiering, de zekerheid van de financiële continuïteit, potentie tot schaalbaarheid of innovativiteit van de startup onvoldoende worden onderbouwd of waardoor onduidelijk is dat het personeelslid een essentiële bijdrage levert aan de economische groei en schaalbaarheid van het bedrijf;
- De afspraken over de medewerkersparticipatie zijn niet juist of niet goed vastgelegd;
- Het betreft een onjuiste rechtsvorm (bv. eenmanszaak of stichting); en/of
- De startup kan niet aantonen dat het personeelslid een essentiële bijdrage levert aan de economische groei en schaalbaarheid van het bedrijf.

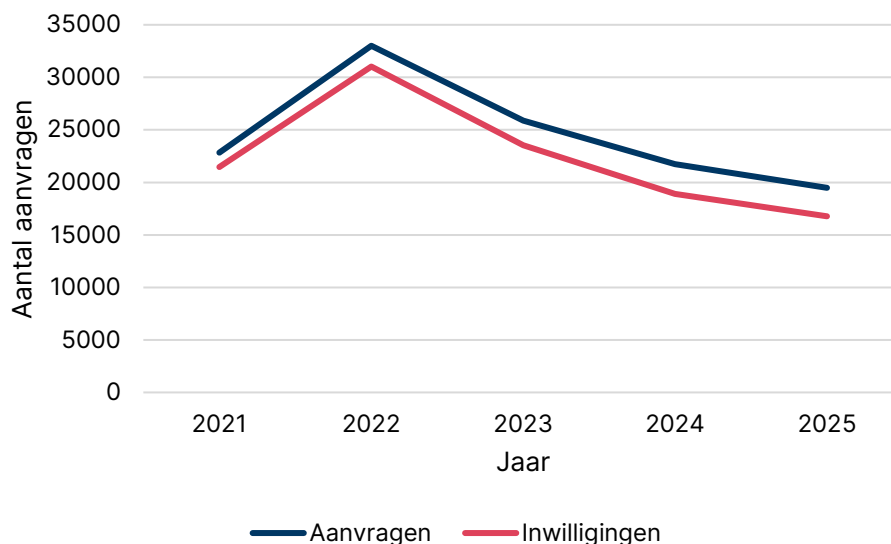
Dit sluit aan bij wat startups en uitvoerders in de interviews hebben gezegd. Zij droegen aan dat het aanleveren van bewijsstukken als complex kan worden ervaren, dat de aanvraag veel papierwerk omvat, en dat de medewerkersparticipatie wordt gezien als een uitdaging (zie paragraaf 4.3.4).

Gebruik andere kennismigrantenregelingen

Uit de jaarcijfers van de IND blijkt dat het aantal aanvragen binnen de categorie Kennis en Talent sinds 2022 is gedaald [36]. De pilotregeling maakt deel uit van deze categorie, maar vertegenwoordigt daarin slechts een klein aandeel. Ook het inwilligingspercentage binnen deze categorie laat een lichte daling zien. Waar in 2021 nog 94% van de aanvragen werd goedgekeurd, is dit in 2025 gedaald naar 86%. Dit percentage ligt echter nog steeds aanzienlijk hoger dan het inwilligingspercentage van de pilotregeling afzonderlijk. Figuur 5 laat zien dat het totale inwilligingspercentage voor de pilotregeling rond de 54% ligt en daarmee duidelijk lager is dan het totaal binnen de categorie.

Figuur 6 geeft het aantal aanvragen en inwillingen van de kennismigrantenregeling, de Europese blauwe kaart en de Intra-company transfer (ICT) weer. Het aantal aanvragen voor deze regelingen ligt aanzienlijk hoger dan dat voor de pilotregeling [36], wat in ieder geval grotendeels te verwachten is gezien de bredere doelgroep en ook de brede bekendheid van deze regelingen. In 2021 werden er circa 150 Europese blauwe kaarten verleend en circa 12.500 verblijfsvergunningen op grond van de nationale kennismigrantenregeling.⁴²

⁴² Staatsblad 2024, 150



Figuur 6. Aantal aanvragen voor de kennismigrantenregeling, Europese blauwe kaart en ICT [36]

Verskil verwacht en werkelijk gebruik

Op basis van de ex-ante uitvoeringstoets van de IND, waarin drie scenario's zijn uitgewerkt, sluit het werkelijke bereik het beste aan bij het scenario met beperkte promotie en een verwachting van 10 tot 100 aanvragen per jaar (paragraaf 3.2). Tot en met december 2025 lag het daadwerkelijke aantal aanvragen tussen de 24 en 52 per jaar.

In paragraaf 3.3 is het hypothetisch gebruik van buitenlandse regelingen in Nederland berekend. Zo ligt het hypothetisch gebruik van de Franse Tech Visa for Employees (698 aanvragen) in Nederland hoger dan het werkelijke gebruik van de pilotregeling (151 initiële aanvragen). De Portugese Tech Visa ligt er met 2.769 nog verder vanaf.

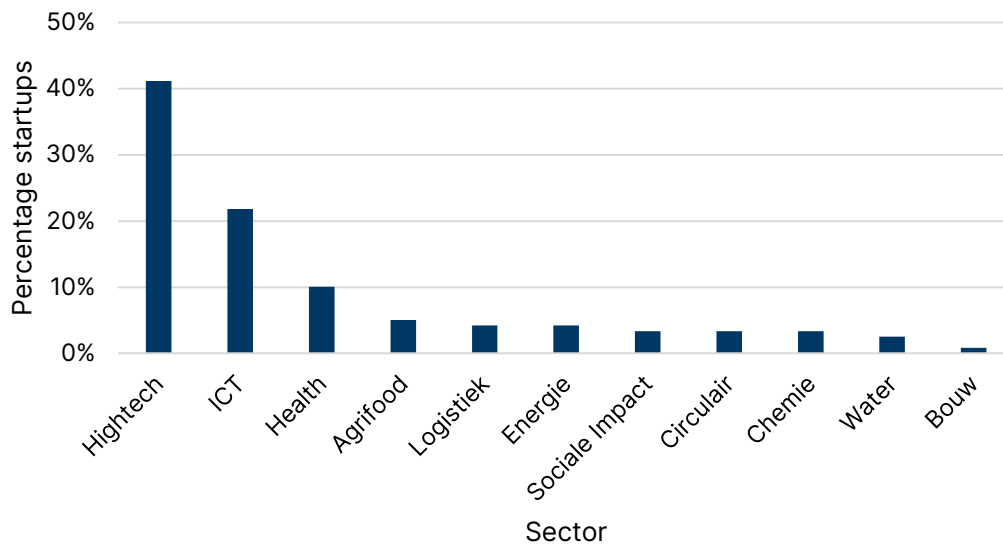
Het verwachte gebruik van de pilotregeling op basis van de beslissingsboom in paragraaf 3.4 ligt ook hoger dan het daadwerkelijke gebruik van de regeling, maar komt van de drie benaderingen het dichtst in de buurt. Het verwachte aantal *unieke gebruikers* in de voorlaatste stap is geschat op 230 per jaar, en ligt daarmee fors hoger dan het daadwerkelijke aantal startups dat een aanvraag voor de pilotregeling heeft ingediend.

4.3.2 Gebruikers van de regeling

Kenmerken startups

In de interviews met uitvoerders is genoemd dat de diversiteit van startups die een aanvraag indienen over de jaren is toegenomen. Aangezien de aangeleverde data geen informatie bevat over de aard van de startups, hebben wij op basis van de namen van unieke startups in de dataset een eigen analyse uitgevoerd om de sectorindeling te

bepalen.⁴³ De resultaten zijn weergegeven in Figuur 7. Hieruit blijkt dat ongeveer 63% van de startups actief is in de Hightech-sector en de ICT-sector, die daarmee de grootste categorieën vormen. Dit komt overeen met de tussentijdse evaluatie, waarin ongeveer de helft van de initiële aanvragen een startup betrof die actief is in de ICT, softwareontwikkeling of informatietechnologie. De overige startups zijn over een tiental sectoren verspreid.



Figuur 7. Sectoren waarin startups actief zijn

Kenmerken personeelslid

In bijna driekwart van de aanvragen was het essentiële personeelslid een man (73%). De overige 59 personeelsleden waren geregistreerd als vrouw. De gemiddelde leeftijd van het essentiële personeelslid waarvoor een initiële aanvraag wordt ingediend bedraagt 32 jaar. Aanvragen betroffen personeelsleden tussen de 21 en 64 jaar. Dit komt overeen met de resultaten uit de tussentijdse evaluatie. De aanvragen laten een duidelijke geografische spreiding naar nationaliteit zien, met Indiaas (50), Iraans (37) en Russisch (16) als meest voorkomende nationaliteiten.

Van de 151 initiële aanvragen werd iets meer dan de helft (54%) ingediend voor een essentieel personeelslid dat op het moment van de aanvraag in het buitenland verbleef (MVV TEV, VVR zonder MVV). Iets minder dan de helft van de aanvragen (46%) werd ingediend door een essentieel personeelslid dat op het moment van de aanvraag al in

⁴³ De analyse is uitgevoerd met Microsoft Copilot 365, op basis van de innovatieve thema's van Innovatie-spotter. Aan de hand van deze thema's zijn de unieke startups door Microsoft Copilot gekoppeld aan sectoren. De analyse biedt een indicatie van de achtergrond van de startups, maar geen sluitend beeld, aangezien wij niet over alle relevante achtergrondinformatie beschikken.

Nederland verbleef (VVR wijziging beperking). Dit is een daling ten opzichte van de tussentijdse evaluatie, toen dit aandeel 63% bedroeg.

Geïnterviewde startups gaven aan dat zij de betreffende medewerker meestal al, direct of via hun netwerk, kenden.

4.3.3 Bekendheid van de regeling onder potentiële gebruikers

Uit de interviews blijkt dat startups en betrokkenen weinig promotie over de pilotregeling zijn tegengekomen. Geïnterviewde startups hebben zelf geen voorbeelden van andere startups die van de regeling gebruikmaakten. De startups die zij wel kennen, lijken bovendien niet op de hoogte van de regeling.

De gesproken startups zijn via verschillende kanalen met de pilotregeling in aanmerking gekomen, maar altijd door middel van contact met een ander, namelijk een medewerker van RVO, een facilitator, een incubator of een jurist. In de meeste gevallen was er contact over een andere regeling (bijvoorbeeld in het kader van een afweging of een eerder ingediende aanvraag), waarna deze partijen hen tipten of doorverwezen naar de pilotregeling.

Partijen zoals facilitators, incubators en andere betrokkenen in het startupecosysteem blijken daarmee een belangrijk kanaal voor de verspreiding van de regeling. Zoals in paragraaf 1.3.2 toegelicht blijken veel voor de hand liggende partijen (belangenbehartigers, facilitators, incubators, accelerators, advocaten) uit het ecosysteem de pilotregeling echter niet of slecht te kennen. We concluderen dat daar een gemiste kans ligt om meer bekendheid en bereik te genereren.

4.3.4 Afwegingen voor gebruik van de regeling

De gevoerde interviews met startups geven inzicht in een aantal van de belangrijkste factoren die hebben meegespeeld in hun afweging om gebruik te maken van de pilotregeling.

Redenen voor gebruik

Uit de gesprekken met startups die gebruik hebben gemaakt van de regeling blijkt dat de afweging vaak begint bij de zoektocht naar geschikt personeel. Startups geven aan dat het aanbod van 'essentiële' medewerkers in Nederland relatief beperkt is in vergelijking met dat buiten Europa. Bovendien kenden zij de betreffende medewerker vaak al vooraf, direct of via hun netwerk. Het aannemen van een vergelijkbare medewerker in Nederland wordt in veel gevallen daarnaast als duurder gezien.

Vervolgens speelt de haalbaarheid van de verschillende regelingen een rol. De kennis-migrantenregeling wordt in deze fase van de startup doorgaans als niet haalbaar ervaren, met name vanwege de hogere salariseisen. De lagere salariseis binnen de

pilotregeling vormt daarmee voor veel startups de doorslaggevende reden om van deze regeling gebruik te maken.

Knelpunt voor gebruik: medewerkersparticipatie

De invulling van medewerkersparticipatie binnen de regeling wordt door startups verschillend beoordeeld en is sterk afhankelijk van hun context. Het uitgeven van aandelen wordt op zichzelf doorgaans niet als problematisch gezien, mits de betreffende werknemer een essentiële rol vervult en aantoonbaar bijdraagt aan de groei en ontwikkeling van de onderneming. Tegelijkertijd beschikken veel startups over beperkte middelen en verkeren zij in een financieel kwetsbare positie, waardoor zij een participatie van minimaal 1% vaak als te hoog ervaren. Ook een nominale aandelenwaarde van €65.000 wordt door de gesproken startups als aanzienlijk ervaren. Hoewel dit bedrag bij startups met een hogere waardering relatief minder zwaar kan wegen, is dat in de praktijk pas het geval vanaf circa €6,5 miljoen en doet dit zich dus slechts in uitzonderlijke gevallen voor. Om die reden wordt de nominale waarde van €65.000 door de gesproken startups niet gezien als een verbetering ten opzichte van een aandeel van 1%. De gesproken startups maakten gebruik van de regeling voordat deze optie bestond, maar geven aan dat deze wijziging in hun situatie dus geen verschil zou hebben gemaakt.

Hoewel voor deze evaluatie geen essentiële personeelsleden zijn geïnterviewd, ligt het voor de hand dat de nominale waarde voor hen nadeliger kan uitpakken dan een participatie van 1%, omdat het immers niet met de waardeontwikkeling van de onderneming meegroeit. Dit beperkt de potentiële opbrengst voor de medewerker in geval van sterke groei, terwijl het risico en de onzekerheid die gepaard gaan met deelname in een startup onverminderd aanwezig blijven.

Een belangrijk knelpunt binnen de medewerkersparticipatie in de pilotregeling is de beperkte mogelijkheid tot vesting. Aandelen hebben op het moment van toekenning vaak nog een lage waarde, maar kunnen in de loop der tijd aanzienlijk in waarde stijgen. Wanneer een medewerker de startup vervolgens verlaat, kan het voor de startup kostbaar zijn om de aandelen terug te kopen. Vesting kan dit risico beperken, doordat aandelen geleidelijk eigendom worden van de medewerker. Bij vroegtijdig vertrek blijven niet-gevestigde aandelen bij de startup en hoeven deze niet te worden teruggekocht.

Naast startups schatten ook Nederlandse experts op het gebied van medewerkersparticipatie en betrokkenen uit het startupecosysteem in dat de (vormgeving van) medewerkersparticipatie binnen deze pilotregeling als een drempel kan worden ervaren door potentiële gebruikers. Het vastleggen van medewerkersparticipatie in Nederland is een technisch en tijdrovend proces. Startups beschikken vaak niet over de benodigde kennis om dit zelfstandig goed in te richten. Hierdoor zijn zij doorgaans aangewezen op externe ondersteuning, zoals fiscaal en juridisch advies, een notaris en mogelijk aanvullende administratieve diensten, wat gepaard gaat met extra kosten.

4.4 Outcome

De beoogde uitkomst van de regeling is om ervoor te zorgen dat startups opschalen. Onze definitie hier is dat alleen succesvolle opschaling betekent dat startups uiteindelijk scale-ups worden. Scale-ups zijn voormalige startups die hun bedrijfsactiviteiten hebben opgeschaald [37].

Op basis van het kwalitatieve bewijs lijkt de gerealiseerde output (de aangenomen medewerker) inderdaad bij te dragen aan opschaling van startups. De gesproken startups zijn er namelijk unaniem van overtuigd dat het bedrijf zonder die essentiële medewerker(s) niet in dezelfde mate was gegroeid als nu is gebeurd. De startups gaven aan dat de aangenomen medewerkers aan de *core business* van de startup werken, en zo een aantoonbare versnelling in groei hebben mogelijk gemaakt. Alle startups gaven aan dat ze zonder de aangenomen medewerker beduidend minder ver in hun ontwikkeling waren geweest.

Op basis hiervan geven alle gesproken startups unaniem aan dat de medewerkers die zij via de pilotregeling hebben aangenomen daadwerkelijk essentieel waren voor de groei van de startup in deze fase. Bij alle gesproken startups maken de aangenomen medewerkers (nog altijd) deel uit van de kernactiviteiten van het bedrijf – wat ons betreft een indicator dat de medewerker inderdaad essentieel was.

4.5 Impact

In deze paragraaf onderzoeken we de mate waarin de opschaling van startups heeft bijgedragen aan het uiteindelijk einddoel van de regeling: bijdrage aan het verdienvermogen van Nederland.

Op basis van literatuur concluderen we dat opgeschaalde startups bijdragen aan verdienvermogen van Nederland. Startups zijn van wezenlijk belang voor Nederland omdat ze bijdragen aan economische groei en het realiseren van grote maatschappelijke transitie. In een gezonde economische dynamiek kunnen gevestigde bedrijven verdwijnen om ruimte te maken voor nieuwe bedrijven, die met hun producten en diensten beter aansluiten op de wensen van de consument en de maatschappij.⁴⁴ Gevestigde bedrijven willen nog wel eens vastzitten in hun huidige businessmodel, waardoor ze moeilijker innoveren [38]. Startups gaat dit vaak beter af, waardoor zij een essentiële functie hebben in het creëren van economische groei en werkgelegenheid. Daarnaast zijn startups vaak beter in staat om bij te dragen aan maatschappelijke vraagstukken zoals klimaatverandering [39].

⁴⁴ Een proces wat door Joseph Schumpeter, grondlegger van de innovatiewetenschappen, 'Creatieve destructie' wordt genoemd.

Binnen de Nederlandse economie is het afnemende aantal startups en het consistent lage ratio scale-ups een belangrijk knelpunt voor verdienvermogen [40]. Het afnemende aantal startups is een probleem voor het succes van het Nederlandse startupecosysteem vanwege het afnemende schaalpotentieel op de lange termijn. Een lage ratio scale-ups is een probleem omdat dit betekent dat er maar relatief weinig startups op lange termijn succesvol zijn.

Het werven van talent is een van de belangrijkste oplossingen genoemd voor het afnemende aantal startups, lage ratio scale-ups en verdienvermogen van Nederland [40]. Om succesvol te zijn hebben startups bepaalde middelen nodig, zoals een netwerk, toegang tot financiering en infrastructuur [41]. Een van belangrijkste middelen is echter talent, in de vorm van kwalitatief hoogstaande werknemers [42]. In de 'war on talent' concurreren startups echter met andere werkgevers, en zeker in tijden van krapte op de arbeidsmarkt wordt de groei van startups hierdoor belemmerd [43]. Ook uit het rapport 'State of Dutch Tech' van Techleap uit 2025 blijkt dat startups in 2024 minder personeel konden aannemen [40]. Dit belemmert hun groei, en daarmee het toekomstig verdienvermogen van Nederland. Startups geven in dat rapport zelf aan dat tekort aan talent een van hun grootste belemmeringen is. Ook in academische literatuur wordt beaamd dat talent een cruciale rol speelt voor het succes van startups [44] [3] [45]. Talent is niet alleen belangrijk voor het succes van startups zelf, maar het wordt ook gezien als een belangrijke factor voor startupecosystemen. Zo wordt in het jaarlijkse 'Global Startup Ecosystem Report' van Startup Genome de factor talent en ervaring gebruikt als evaluatiecriterium voor het bepalen van het succes van het startupecosysteem [46].

Op het niveau van de individuele startup wordt de impact dus bereikt. Startups die een essentiële medewerker aannemen schalen sneller op, wat het verdienvermogen van de Nederlandse economie ten goede komt. Op het niveau van heel Nederland is de daadwerkelijke impact echter beperkt want het gebruik van de regeling ligt beduidend lager dan het potentiële bereik – mede te wijten aan de lage bekendheid van de regeling in het ecosysteem.

5 Doelmatigheid

Conclusies

De uitvoering van de pilotregeling is arbeidsintensiever en complexer dan andere vergelijkbare regelingen. Binnen de IND is beperkte capaciteit beschikbaar om te investeren in een team met diepgaande dossierkennis. De regeling vraagt om bedrijfseconomische kennis, wat buiten het standaardexpertisegebied van IND-medewerkers valt. Om die reden is structureel advies van RVO bij de aanvragen noodzakelijk, wat in alle waarschijnlijkheid bijdraagt aan de langere doorlooptijd van aanvragen. Tegelijkertijd verloopt de samenwerking tussen IND en RVO naar tevredenheid, wat bijdraagt aan de zorgvuldigheid van de toetsing.

De hoge kosten per aanvraag voor IND en RVO betekenen dat de pilotregeling op prestatieniveau niet efficiënt is. Deze lage doelmatigheid hangt samen met het beperkte aantal aanvragen en de eerder beschreven complexiteit en arbeidsintensiviteit van de uitvoering.

De pilotregeling is op effectniveau doelmatig. Het is aannemelijk dat gebruik van de pilotregeling zorgt voor een grote toename in omzet van de startups. Een kanttekening hierbij is dat de doorgroei van startups door meerdere factoren wordt bepaald, waarbij het aannemen van een essentiële werknemer slechts één van deze factoren is, zij het een potentiële katalysator.

Een verdere verbetering van de doelmatigheid lijkt vooral mogelijk door knelpunten te verzachten of weg te nemen, bijvoorbeeld rond de voorwaarden voor medewerkersparticipatie, aangezien alternatieven zoals de reguliere kennismigrantenregeling voor deze doelgroep geen reëel perspectief bieden.

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de doelmatigheid van de pilotregeling. We geven daarmee antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- Welke kosten volgen uit de uitvoering van de regeling voor de betrokken overheidsorganisaties? En voor de bedrijven die de vergunning aanvragen?
 - Hoe verhouden de kosten van de vergunningverlening en die van de aanvragers zich tot die van andere regelingen voor kennismigranten?
- Hoe verloopt volgens betrokkenen de uitvoering van de pilotregeling? Dienen zich knelpunten aan? Is de regeling gevoelig voor fraude en misbruik?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maken we gebruik van de uitkomsten uit de interviews en de deskstudie. De Algemene Rekenkamer onderscheidt drie doelmatigheidsniveaus: uitvoeringsniveau, prestatieniveau en effectniveau [47]. In deze evaluatie worden de drie niveaus aangeduid als volgt: uitvoeringsdoelmatigheid (*uitvoeringsniveau*), microdoelmatigheid (*prestatieniveau*) en macrodoelmatigheid (*effectniveau*). De volgende paragrafen gaan in op de doelmatigheid van de pilotregeling per niveau.

5.2 Uitvoeringsdoelmatigheid

5.2.1 Uitvoerbaarheid

Uitvoerbaarheid IND en RVO

Uit gesprekken met uitvoerders blijkt dat de uitvoering van de pilotregeling arbeidsintensiever en complexer is dan andere regelingen. Vergeleken met de beoordeling van aanvragen voor de kennismigrantenregeling, die grotendeels routinematig kunnen worden afgehandeld, vraagt de beoordeling van aanvragen voor de pilotregeling meer om maatwerk. Door dit maatwerk en de benodigde intensievere afstemming tussen RVO en IND neemt de beoordeling relatief veel tijd in beslag. Dit gaat al met al ten koste van de efficiëntie van het proces. De regeling vraagt om bedrijfseconomische kennis, wat buiten het standaardexpertisegebied van IND-medewerkers valt. Om die reden is structureel advies van RVO bij de aanvragen noodzakelijk.

De complexiteit van de regeling zit met name in de inhoudelijke beoordeling van de aanvragen. De definitie van de doelgroep is breed, doordat de conceptualisering van ‘innovatief’ veel ruimte laat voor interpretatie. RVO kan op basis van eigen kennis en ervaring inschatten of een onderneming binnen de doelgroep van de pilotregeling valt, maar het is moeilijk om uit te sluiten of er al een vergelijkbare innovatie bestaat. Daarom wordt vaak gesteund op eerdere beoordelingen van innovativiteit door derden, bijvoorbeeld in het kader van een innovatieve subsidie die eerder is verleend. Dit betreft echter een afgeleide beoordeling.

Binnen de IND vindt slechts in beperkte mate opbouw en borging van diepgaande dossierkennis binnen een gespecialiseerd team plaats, als gevolg van beperkte capaciteit en een relatief laag aantal aanvragen. Hierdoor blijft de doorlooptijd van aanvragen relatief lang. Uit de gesprekken blijkt dat één medewerker van de IND verantwoordelijk is voor het grootste deel van de aanvragen. Hoewel de IND de ambitie heeft om sneller en effectiever te werken en procedures waar mogelijk te vereenvoudigen, is dit bij de pilotregeling lastig te realiseren vanwege het maatwerk dat elke aanvraag vereist. Voor vertegenwoordigers van RVO geldt dat beoordeling van aanvragen aan het begin van de pilotregeling complex was, maar naarmate de ervaring met de regeling groeide, de beoordeling eenvoudiger werd.

Vertegenwoordigers van de IND geven aan dat de pilotregeling momenteel uitvoerbaar is, mede doordat het aantal aanvragen beperkt blijft in verhouding tot de beschikbare capaciteit. Een toename van aanvragen zou de uitvoeringslast voor de IND verhogen en daarmee de uitvoerbaarheid van de regeling onder druk zetten. Bovendien zou het een negatieve invloed kunnen hebben op de startups: startups hebben immers grote tijdsdruk, terwijl de beoordeling voor de IND juist veel tijd vergt. Een toename in het gebruik kan dus een potentieel knelpunt voor de doeltreffendheid worden.

Samenwerking IND en RVO

Uit de gesprekken volgt dat de samenwerking tussen de IND en RVO over het algemeen zeer goed verloopt. Er is sprake van een nauwe, informele samenwerking met regelmatig overleg.

Bij RVO zijn de verantwoordelijkheden voor het geven van voorlichting aan startups en het beoordelen van aanvragen momenteel in één functie gecombineerd. Uit de gesprekken blijkt dat dit als aandachtspunt wordt gezien, vanwege het risico dat deze combinatie de onafhankelijkheid en neutraliteit van de beoordeling kan beïnvloeden.

Aanvraagproces voor startups en bijbehorende kosten

De kosten verbonden aan een aanvraag voor de pilotregeling voor startups bestaan uit verschillende componenten. Op basis van de aard van de regeling en de input van startups kan worden onderscheiden dat hierbij in ieder geval de volgende kostenposten een rol kunnen spelen:

- Aanvraagkosten bij IND
- Juridisch advies met betrekking tot de aanvraag en naleving van de regeling
- Notariële kosten voor het opzetten of aanpassen van juridische structuren (bijv. medewerkersparticipatie)
- Fiscaal advies over de gevolgen voor zowel werkgever als werknemers
- Advieskosten voor het structureren van medewerkersparticipatie (bijv. aandelen- of optieregelingen)
- Kosten voor het opstellen en controleren van contracten en documentatie
- Interne tijdsbesteding van management en personeel (indirecte kosten)
- Eventuele kosten voor het laten indienen of begeleiden van de aanvraag door een externe partij (bijv. advocaat of consultant)

Vanwege de complexiteit van de pilotregeling is het aannemelijk dat startups bij deze regeling vaker externe expertise van adviseurs, juristen en notarissen inschakelen in vergelijking met andere regelingen. Deze expertise wordt zowel ingezet voor het aanvraagproces als geheel als voor de specifieke inrichting van de medewerkersparticipatie, zoals hierboven reeds toegelicht. Op basis van de beschikbare data kan niet precies worden vastgesteld hoe frequent externe experts worden ingeschakeld. De kosten voor externe inhuur en de inrichting van medewerkersparticipatie kunnen daarnaast in de praktijk sterk variëren en zijn niet in één vast bedrag te

vatten. Op basis van de beschikbare informatie kunnen deze kosten daarom niet nauwkeurig worden gekwantificeerd. Ook geven geïnterviewde startups aan dat de interne tijd en inspanning die met de aanvraag gemoeid zijn niet eenvoudig in financiële termen zijn uit te drukken, onder meer vanwege de complexiteit van de berekening en het feit dat aanvragen vaak enige tijd geleden zijn ingediend.

Waar de totale kosten niet exact zijn vast te stellen, kan een deel van de kosten wel worden gekwantificeerd. De aanvraagkosten van de pilotregeling voor startups (voor de eerste aanvraag) bedragen in 2026 €423 [48]. Dit bedrag is gelijk aan dat van nabijgelegen regelingen van IND, zoals de Europese blauwe kaart, kennismigrantenregeling en de startupregeling. Om gebruik te maken van de kennismigrantenregeling moet een onderneming eerst erkend referent zijn. De kosten hiervoor bedragen €2.539 voor een onderneming met maximaal 50 werknemers [49]. Deze kosten blijven bespaard bij het gebruiken van de pilotregeling.

Samenvattend kan worden verondersteld dat de pilotregeling gepaard gaat met relatief hogere advieskosten en aanvullende kosten voor medewerkersparticipatie, die bij andere regelingen doorgaans niet voorkomen. Daartegenover staat dat de kosten voor het verkrijgen van de status van erkend referent vervallen, maar deze besparing lijkt hier mogelijk slechts beperkt tegen op te wegen.

5.2.2 Fraude en misbruik

Aan de pilotregeling ligt een grondige en integrale beoordeling ten grondslag, onder andere op de mate waarin de beoogde medewerker daadwerkelijk essentieel is voor de onderneming, en op het vermogen van de startup om de geformuleerde organisatie-doelstellingen te realiseren. Niet alleen zorgt deze grondige toetsing ervoor dat de juiste startups en essentiële medewerkers er gebruik van maken, het maakt de aanvraag bovendien minder laagdrempelig om eenvoudig te kunnen misbruiken. Hierdoor bestaat het beeld bij uitvoerders dat de pilotregeling minder fraudegevoelig is dan andere regelingen.

5.3 Microdoelmatigheid

Microdoelmatigheid betreft de relatie tussen de gebruikte middelen en de geleverde beleidsprestaties. In de context van de pilotregeling betreft microdoelmatigheid dus de kosten die IND en RVO hebben gemaakt voor de opzet van de regeling en het behandelen van aanvragen in vergelijking tot wat de aangenomen essentiële personeelsleden via de pilotregeling direct opleveren voor de Nederlandse economie.

In paragraaf 2.6 zijn de totale kosten van de regeling uiteengezet. Tabel 5 hieronder laat de kosten per aanvraag voor de IND en RVO zien, berekend door de totale kosten te delen door het totaal aantal aanvragen (221). De uitvoeringskosten per aanvraag

voor IND en RVO samen liggen met circa €3.000 relatief hoog, en het grootste deel van deze kosten ligt bij RVO.

Als uitsluitend wordt gekeken naar de kosten voor de IND, lijken deze op het eerste gezicht aanzienlijk lager dan bij andere regelingen binnen de categorie Kennis en Talent. Een aanvraag voor kennismigranten kostte de IND volgens de laatste beschikbare cijfers namelijk circa €580 per aanvraag [50], een stuk hoger dan €308 voor de pilotregeling. Hier zijn echter twee kanttekeningen bij te plaatsen. Allereerst is het belangrijk te vermelden dat de incidentele kosten voor de IND niet zijn meegenomen in de berekening omdat deze niet zijn aangeleverd. De kosten voor IND zijn daarmee niet compleet en zullen in werkelijkheid hoger liggen. Een tweede belangrijke kanttekening is dat RVO bij andere verblijfsvergunningen, zoals de kennismigrantenregeling, meestal geen adviesrol vervult zoals bij de pilotregeling wel het geval is. Om die reden kunnen de kosten van IND niet afzonderlijk worden beoordeeld of vergeleken. Wanneer de kosten van beide organisaties gezamenlijk worden beschouwd, komt het totale bedrag juist relatief hoog uit: het merendeel van de kosten is immers toe te schrijven aan RVO.

Tabel 5. Uitvoeringskosten per aanvraag voor IND en RVO⁴⁵

Organisatie	Totale uitvoeringskosten*	Kosten per aanvraag
IND	€68.000	€308
RVO	~€595.000	~€2.690
IND & RVO	~€663.000	~€3000

**In de periode juni 2021 tot en met december 2025*

De relatief hoge kosten per aanvraag laten zien dat de pilotregeling op prestatieniveau niet doelmatig is. De verklaring hiervoor is, zoals benoemd in paragraaf 5.2, dat er veel afstemming nodig is tussen IND en RVO en dat de uitvoering van de pilotregeling complex is. Het lukt IND niet om diepgaande dossierkennis op te bouwen, het toetsingskader is uitgebreid en ruim interpreteerbaar, en in de meeste gevallen is adviesinwinning bij RVO noodzakelijk.

Er zijn verschillende routes denkbaar om de behandeling van aanvragen efficiënter te organiseren. Een eerste optie is dat efficiëntie toeneemt bij een stijging van het aantal aanvragen, omdat dit naar verwachting leidt tot meer opbouw van dossierkennis binnen de IND. Een mogelijk knelpunt hierbij, zoals eerder in paragraaf 5.2 vastgesteld, is

⁴⁵ Evaluatiekosten zijn buiten beschouwing gelaten omdat dit in doelmatigheidsanalyses doorgaans niet gebruikelijk is. Evaluatie vervult een zelfstandige functie in het kader van beleidsleren en verantwoording en wordt daarom niet beschouwd als variabele kostenpost om doelmatigheid te verhogen.

dat het opzetten en in stand houden van een gespecialiseerd team met voldoende kennis wordt bemoeilijkt door de huidige krapte in capaciteit bij de IND.

Een tweede optie is een centrale vorm van certificering voor startups, omdat hierdoor de advieskosten van RVO verlaagd of zelfs weggenomen kunnen worden. In een centrale vorm van certificering kent één instantie startups een officiële status of certificaat toe, dat vervolgens door startups breed kan worden ingezet voor uiteenlopende regelingen en andere doeleinden, zoals toegang tot fiscale voordelen en soepelere arbeidsregelgeving. Een voorbeeld van zo'n systeem komt uit Italië, waarvan de aanpak eerder in Box 3 in meer detail is geïllustreerd. Als Nederland een vergelijkbaar systeem zou toepassen dan zou de toetsing van de pilotregeling en andere regelingen voor innovatieve startups eenvoudiger worden. De toets of een onderneming aan de vereisten (met name rondom innovativiteit en schaalbaarheid) kan dan namelijk direct worden afgelezen aan de status of het certificaat. Bovendien sluit dit in zekere zin al aan bij de huidige praktijk binnen de pilotregeling, waar in bepaalde gevallen al wordt gesteund op eerdere beoordelingen van innovativiteit door derden, bijvoorbeeld in het kader van eerder verstrekte subsidies. Een centraal certificeringssysteem zou dit mechanisme formaliseren en institutionaliseren, waardoor het breder en consistent kan worden toegepast binnen verschillende regelingen.

De vereenvoudiging van de toetsing bij de pilotregeling (en mogelijk ook andere regelingen) kan kostenbesparend werken voor met name de uitvoeringskosten van RVO. Daartegenover staan de kosten voor het opzetten en uitvoeren van de certificering. Het is echter aannemelijk dat de beoordeling van een dergelijk certificaat een meer gestandaardiseerd karakter kent. Een gecentraliseerde certificeringsaanpak biedt bovendien mogelijkheden om specifieke expertise structureel op te bouwen en te concentreren, waardoor deze kennis efficiënter kan worden ingezet. Hierdoor is naar verwachting minder frequent specialistische inzet vanuit RVO nodig bij de uitvoering van verblijfsregelingen voor startups. De certificering zou bovendien meerdere doelen dienen, waardoor de kosten voor de opzet ervan kunnen worden toegerekend aan verschillende regelingen en toepassingen.

Een recente jaarlijkse rapportage van de certificering in Italië [51] stelt dat het een administratief licht instrument is voor startups om aan te vragen, en dat startups hierdoor betere toegang hebben tot financiering en groei. Daarnaast blijkt uit dat het instrument een duidelijk afgebakende doelgroep kent en verschillende maatregelen samenbrengt [52, 53]. Voor een effect op de efficiëntie – specifiek om uitvoeringskosten van specifieke regelingen te verlagen met een centraal instrument – is geen direct bewijs beschikbaar. De bestaande literatuur over de Italy Startup Act sluit daarmee niet direct aan bij het vraagstuk dat we hier bespreken. Een verdere belangrijke kanttekening bij de optie om een centrale certificering op te zetten is dat dit een grootschalig project betreft dat niet op korte termijn te realiseren is. Het zal in ieder geval niet op korte termijn kunnen bijdragen aan de pilotregeling.

5.4 Macrodoelmatigheid

Macrodoelmatigheid betreft de relatie tussen de ingezette middelen en de gerealiseerde beleidseffecten. In de context van de pilotregeling gaat het om een afweging tussen de kosten die IND en RVO hebben gemaakt voor de ontwikkeling en uitvoering van de regeling, en de (langere termijn) opbrengsten die voortvloeien uit het aannemen van essentieel startup personeel voor de Nederlandse economie en verdienvermogen.

Voor de berekening van de opbrengsten binnen de macrodoelmatigheid is aangenomen dat doorgroei van startups leidt tot een toename van de omzet. Op basis van de beschikbare data kan niet worden vastgesteld hoeveel unieke startups een aanvraag ingewilligd hebben gekregen. We gaan voor nu uit van 54% van de 120 unieke aanvragers.⁴⁶ Dit komt uit op afgerond 65 unieke aanvragers met een ingewilligde aanvraag. Verder is in de analyse verondersteld dat een bepaald percentage van de startups die gebruik hebben gemaakt van de regeling doorgroeit naar een scale-up. De extra omzet is bepaald door het verschil te nemen tussen de mediane jaaromzet van een startup in Nederland (ongeveer €200 duizend [37]) en die van een scale-up (ongeveer €5,5 miljoen [37]). Om de bijdrage van één aangenomen werknemer te benaderen, is dit omzetverschil gedeeld door het gemiddeld aantal werknemers bij startups met minder dan vijftien werknemers, wat neerkomt op vier werknemers.⁴⁷

Tabel 6 geeft een raming van de jaarlijkse extra omzet van doorgegroeiende startups binnen 3 tot 5 jaar na de ingewilligde aanvraag bij de pilotregeling.⁴⁸ Er is gebruik gemaakt van verschillende doorgroeipercentages. Deze percentages doelen op het percentage startups dat gebruik heeft gemaakt van de regeling en vervolgens doorgroeit naar een scale-up. Het algemene doorgroeipercentage van startups lag in 2025 rond de 20% [54]. De pilotregeling zou ervoor moeten zorgen dat startups een grotere kans hebben om door te groeien. Dit zou logischerwijs resulteren in een hoger doorgroeipercentage. De scenario's in de tabel hieronder weergegeven door de verschillende doorgroeipercentages variëren van een doorgroeipercentage van 20% (huidige situatie) tot een van 40% (zeer hoog). Op basis van deze evaluatie is niet te concluderen welk van de scenario's het meest waarschijnlijk is.

Tabel 6. Geschatte jaarlijkse extra omzet door pilotregeling

Doorgroeipercentage	Extra omzet (x1.000.000)
20%	€ 15,6

⁴⁶ Dit percentage is gebaseerd op de totaalcijfers: 117 ingewilligde aanvragen op totaal 216 afgedane zaken.

⁴⁷ Dealroom [Database]

⁴⁸ We kiezen voor een range van drie tot vijf jaar omdat de OECD stelt dat scale-ups ondernemingen zijn die minimaal 10% groei behalen gedurende drie opeenvolgende jaren [58]. We nemen aan dat de startups die door de regeling doorgroeien dit doen binnen twee jaar na het aannemen van de essentiële medewerker.

Doorgroeipercentage	Extra omzet (x1.000.000)
25%	€ 19,5
30%	€ 23,4
35%	€ 27,2
40%	€ 31,1

In Box 5 zijn twee casussen opgenomen van startups die gebruik hebben gemaakt van de pilotregeling. Deze illustreren beide een duidelijke omzetgroei sinds het aannemen van de essentiële medewerker. De omzetgroei in deze casussen is echter lager dan de extra omzet die in de berekening is aangenomen. De berekening van de extra omzet zou vanuit dit perspectief dus een overschatting kunnen zijn. Het gaat in Box 5 echter om slechts twee casussen, die wel een groei vertonen en mogelijk nog doorontwikkelen tot een scale-up.

De jaarlijkse extra omzet die met de pilotregeling wordt gegenereerd is hoger dan de kosten van de regeling, wat wijst op doelmatigheid op macroniveau. Tegelijkertijd dient te worden onderkend dat de doorgroei van startups door meerdere factoren wordt bepaald, waarbij het aannemen van een essentiële werknemer slechts één van deze factoren is, zij het een potentiële katalysator. De berekende extra omzet kan daardoor een overschatting vormen van het effect dat direct aan de pilotregeling kan worden toegeschreven.

Box 5. Illustratie van omzetgroei bij startups door pilotregeling

Om de opschaling van startups met behulp van de pilotregeling te illustreren, is aan verschillende startups die gebruik hebben gemaakt van de regeling gevraagd of zij als anonieme casus in het rapport opgenomen wilden worden. Twee startups hebben hiervoor informatie aangeleverd.⁴⁹ Hieronder volgt een toelichting op de omzetontwikkeling van deze startups.

- Startup A, actief binnen de circulaire economie, bestaat in de huidige vorm sinds 2018 en maakte in 2022 eenmalig gebruik van de pilotregeling. Destijds was de bruto omzet ongeveer €210.000 en bestond het uit circa 2 fte. Vier jaar na het gebruik van de regeling is de omzet gestegen naar €550.000 per jaar en is het aantal fte toegenomen tot circa 4. De omzet is daarmee met ruim 160% gegroeid.
- Startup B, actief in de agrifood sector, werd opgericht in 2020. Voor de aanstelling van het essentiële personeelslid via de pilotregeling had de startup vrijwel geen omzet en bestond het bedrijf enkel uit de twee oprichters en een stagiair. Inmiddels bedraagt de jaarlijkse bruto omzet ongeveer €250.000 en is het personeelsbestand gegroeid naar circa 9 fte.

Neveneffecten

Naast de extra omzet kunnen er ook neveneffecten zijn die de doelmatigheid van de pilotregeling vergroten. In deze evaluatie kijken we naar twee mogelijke neveneffecten: (1) een positieve invloed op innovativiteit en (2) een positievere perceptie van het Nederlandse startupecosysteem. Beide neveneffecten zijn uitgelegd in meer detail in de beleidstheorie in paragraaf 2.5.

Voor het mogelijke neveneffect rondom innovativiteit hebben we gezocht naar cijfers over het bezit van intellectuele eigendomsrechten (IPR) door startups en scale-ups, zoals patenten. We gebruiken IPR hierbij als indicator (proxy) voor innovativiteit. De mediaan van de Europese startups bezit geen enkele vorm van IPR [55]. Voor scale-ups hebben we geen vergelijkbare, betrouwbare maatstaf gevonden. Daardoor kunnen we niet bepalen of het gebruik van de pilotregeling samenhangt met meer IPR, en zo ja, in welke mate. Dit betekent niet dat dit effect er niet zou kunnen zijn, maar wel dat we het met de beschikbare bronnen niet kunnen kwantificeren.

Voor het mogelijke neveneffect rondom de perceptie van het Nederlandse startupecosysteem hebben we gezocht naar empirisch bewijs dat vergelijkbare regelingen in het buitenland leiden tot meer (buitenlandse) startups die zich vestigen door een

⁴⁹ Voor anonimiteit zijn de omzetcijfers afgerond.

verbeterde reputatie van het startupecosysteem. We hebben geen beschikbare evaluaties van vergelijkbare regelingen uit het buitenland gevonden die dit onderzoeken. Daarom kunnen we niet concluderen of, en zo ja in welke mate, de pilotregeling dit effect daadwerkelijk veroorzaakt. Ook hier geldt dat dit vooral betekent dat dit effect met de huidige bronnen niet kwantificeerbaar is.

Kansen en alternatieven

De doelmatigheid van de regeling wat betreft extra omzet zou op macroniveau verder kunnen worden vergroot op twee manieren: (1) meer effect realiseren bij gelijkblijvende kosten, of (2) hetzelfde effect realiseren tegen lagere kosten. Een eerste mogelijkheid voor het verhogen van de effecten bij gelijkblijvende kosten is het verhogen van het aantal aanvragen. Uit dit onderzoek blijkt dat de medewerkersparticipatie-eis voor veel startups een belangrijk knelpunt vormt bij het gebruik van de regeling. Het is daarom aannemelijk dat een aanpassing (versoepeling) van deze eis ertoe kan leiden dat meer startups gebruikmaken van de pilotregeling. Als de uitvoeringskosten daarbij grotendeels gelijk blijven, nemen de totale effecten toe zonder dat de kosten evenredig meestijgen. De eerdergenoemde mogelijkheid tot een centrale vorm van certificering voor startups (paragraaf 5.3) zou mogelijk een gedeelte van de aanleiding voor de medewerkersparticipatie wegnemen. De participatie dient namelijk onder andere om te waarborgen dat de regeling wordt gebruikt door innovatieve startups om essentieel personeel aan te nemen (en niet misbruik voor niet-essentiële of laaggeprijsde arbeid). Met de certificering als eis om van de regeling gebruik te maken ondervang je al een deel van deze selectie. Echter neemt dit niet weg dat de medewerkersparticipatie nog steeds van belang kan zijn om te borgen dat het salaris niet te laag wordt vastgesteld en om voor loyaliteit en betrokkenheid van de medewerker bij de startup te zorgen.

Een tweede manier om bij gelijkblijvende kosten meer effect te realiseren, is het vergroten van het effect per deelnemende startup. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door strengere eisen te stellen aan de kwaliteit of het profiel van de essentiële werknemer, vanuit de veronderstelling dat dit de kans op doorgroei vergroot. Een dergelijke aanscherping zou er echter waarschijnlijk toe leiden dat minder startups in aanmerking komen voor de regeling, en het gebruik is nu ook al beperkt. Bovendien is het niet aannemelijk dat de uitvoeringskosten in dat geval dalen. Deze optie brengt daarmee het risico met zich mee dat zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van de regeling afneemt.

Tot slot hebben we gekeken of een vergelijkbaar effect mogelijk is met minder middelen. Op basis van dit onderzoek zien we daarvoor geen ruimte. Tekort aan, in Nederland schaars, talent is een belangrijk knelpunt in de opschaling van startups. Het tekort aan talent in Nederland zal naar verwachting de komende jaren alleen maar toenemen, waardoor dit knelpunt nog groter wordt en het belang van de pilotregeling extra wordt onderstreept. Redenen voor de toename in het tekort zijn onder andere een afnemend aantal studenten en uitstroom onder het onderwijspersoneel door vergrijzing [56, 57]. De reguliere kennismigrantenregeling is voor startups geen reële optie

om het knelpunt rondom talent weg te nemen. Startups geven in de interviews immers aan dat zowel de salariseis als het erkend referentschap substantiële barrières vormen voor deelname aan de reguliere kennismigrantenregeling. Er is dus een uitzondering nodig op de kennismigrantenregeling om startups te ondersteunen in het aannemen van kennismigranten. De kosten van de huidige pilot zijn dusdanig klein dat niet aanne- melijk is dat met minder middelen hetzelfde knelpunt weggenomen kan worden.

6 Conclusies

6.1 Inleiding

Het doel van dit onderzoek is om antwoord te geven op de hoofdvraag: in hoeverre is de pilot verblijfsregeling essentieel startup personeel doeltreffend en doelmatig? Dit hoofdstuk brengt de belangrijkste bevindingen uit de evaluatie van de pilot verblijfsregeling essentieel startup personeel samen. De conclusies zijn geordend naar de twee centrale beoordelingscriteria van deze eindevaluatie: doeltreffendheid en doelmatigheid. We beantwoorden hiermee de volgende twee vragen:

- Wat kan geconcludeerd worden over de bijdrage die de pilot verblijfsregeling essentieel startup personeel levert aan de beleidsdoelstellingen?
- Wat kan geconcludeerd worden over de doelmatigheid van de prestaties die binnen de pilot verblijfsregeling essentieel startup personeel worden geleverd?

De algehele conclusie is dat de pilotregeling beperkt effectief is in het realiseren van de beleidsdoelstellingen en beperkt efficiënt functioneert, en dat aanpassing en doorontwikkeling zijn vereist om de doeltreffendheid en doelmatigheid te verhogen.

In onderstaande paragrafen lichten we de onderliggende conclusies uitgebreid toe en geven we aanbevelingen voor de toekomst. De conclusies zijn gebaseerd op alle eerdergenoemde stappen en methoden, waaronder de documentanalyse, literatuurstudie, analyse van de aangeleverde aanvraagdata van IND, en alle interviews met beleidsmakers, uitvoerders, betrokkenen en startups.

6.2 Doeltreffendheid

Conclusie 1. De regeling is beperkt doeltreffend. De pilotregeling is op microniveau doeltreffend voor de startups die de regeling weten te vinden en aan de eisen en toetsing voldoen: zij kunnen daadwerkelijk essentieel personeel van buiten Europa aantrekken dat zij via andere routes veelal niet of moeilijk kunnen aannemen. Deze positieve ervaringen worden onderstreept door het feit dat een aanzienlijk deel van de startups meerdere aanvragen indient. In kwantitatieve zin is de doeltreffendheid beperkt, omdat het daadwerkelijke gebruik substantieel lager ligt dan het (in theorie) potentiële bereik en omdat de bekendheid en toegankelijkheid van de regeling gedurende de pilotperiode beperkt zijn gebleven. Hierdoor heeft de regeling, op macroniveau, nog niet de beoogde en potentiële effecten bereikt.

6.2.1 Monitoring en trajectcontroles

Conclusie 2. De monitoring van de pilotregeling is onvoldoende structureel en betrouwbaar ingericht. Dit beperkt het lerend vermogen van de regeling. Niet alle relevante data was beschikbaar voor voorliggende evaluatie, waardoor bevindingen op sommige

onderdelen beperkt zijn gebleven of noodgedwongen op schattingen zijn gebaseerd. De aangeleverde data voor de evaluatie bleek bovendien tweemaal fouten te bevatten en een correctie nodig te hebben. Tot slot ontbreekt het bijvoorbeeld aan trajectcontroles na vergunningverlening, waardoor in de praktijk niet (of slechts incidenteel) wordt vastgesteld of gebruikers blijvend voldoen aan de voorwaarden.

6.2.2 Bereik en gebruik van de regeling

Conclusie 3. Het feitelijke gebruik van de pilotregeling blijft aanzienlijk achter bij het potentiële gebruik. In de eerste jaren neemt het aantal aanvragen geleidelijk toe, maar in 2025 wordt deze stijgende lijn doorbroken en is een daling zichtbaar. Over de gehele periode tot en met eind 2025 hebben 120 unieke startups in totaal 151 initiële aanvragen ingediend voor unieke medewerkers. Verlengingen, bezwaren en beroepen meegerekend gaat het om 221 aanvragen. Dit duidt erop dat de regeling door een relatief klein deel van het Nederlandse startuplandschap is benut en dat het gebruik aanzienlijk achterblijft bij de geraamde potentiële doelgroep. De beslissingsboom raamde dit potentieel op circa 230 startups per jaar; deze schatting is gebaseerd op aannames en vormt naar verwachting de ondergrens van het potentiële bereik. Op basis van de internationale vergelijking ligt het potentiële gebruik daarboven, waardoor een bandbreedte ontstaat van *minimaal* 230 tot circa 2.800 startups.

Conclusie 4. De regeling is in grote delen van het startupecosysteem onbekend gebleven. De interviews en deskstudie wijzen erop dat promotie en communicatie door beperkte middelen kleinschalig is gebleven. Het is daarom aannemelijk dat een substantieel deel van de potentiële doelgroep de regeling niet in beeld had, waardoor zij ook niet tot een afweging over deelname zijn gekomen. Startups die de regeling wel hebben benut, kwamen hier veelal mee in aanraking via bestaande contacten met partijen zoals RVO, facilitators, incubators en juridische adviseurs. Tegelijkertijd blijkt dat een groot deel van deze partijen onvoldoende op de hoogte was van de regeling. Dit wijst erop dat deze partijen een belangrijke rol als ‘poortwachter’ in de informatievoorziening kunnen vervullen, maar dat dit potentieel in de praktijk nog onvoldoende is benut.

6.2.3 Toegankelijkheid en ervaren drempels

Conclusie 5. Het aanvraagproces voor startups is complex en tijdsintensief. De belasting hangt sterk samen met de fase van de startup en met de mate waarin men ervaring heeft met businessplannen, financiële onderbouwingen en juridische vastlegging. Dit maakt dat de regeling relatief makkelijker is voor startups (of intermediairs) met toegang tot gespecialiseerde kennis, en relatief lastig voor startups die die kennis niet in huis hebben.

Conclusie 6. De doorlooptijd van een aanvraag is problematisch lang. De doorlooptijd overschrijdt bij circa de helft van de aanvragen de wettelijke beslistermijn, wat ervoor zorgt dat de periode van werving tot het uiteindelijk starten van het personeelslid

relatief lang is. Opvallend is ook dat de pilotregeling een lange doorlooptijd en een laag inwilligingspercentage kent in vergelijking met andere regelingen. Dit is niet goed verenigbaar met de behoeften van jonge startups, waarin snelle besluitvorming en flexibiliteit essentieel zijn om in te spelen op groeikansen. Het inwilligingspercentage van 54% draagt bovendien bij aan onzekerheid in het reeds langdurige proces.

Conclusie 7. De eis rondom medewerkersparticipatie is nog steeds een knelpunt. De eis rondom medewerkersparticipatie wordt door startups ervaren als een belangrijke drempel voor gebruik. In de interviews wordt 1% participatie vaak als hoog ervaren, mede doordat beperkte mogelijkheden voor vesting en de (mogelijke) waardestijging van aandelen het voor startups kostbaar kunnen maken om aandelen bij vertrek terug te kopen. De alternatieve route via een nominale waarde van €65.000 wordt door de gesproken startups niet als wezenlijke verlichting gezien. Dit sluit aan bij het beeld dat de drempel ondanks de wijziging in 2025 substantieel blijft. De achterliggende beleidsdoelen van medewerkersparticipatie zijn legitiem, maar de huidige vormgeving lijkt de doeltreffendheid van de regeling te beperken.

6.2.4 Effect op startups en bijdrage aan beleidsdoelen

Conclusie 8. Voor de startups die de regeling met succes toepassen, heeft de pilotregeling duidelijk meerwaarde. De via de regeling aangenomen medewerkers werken volgens de betrokken startups aan kernactiviteiten en zijn essentieel voor het tempo en de richting van de groei. Startups geven aan dat zij zonder de pilotregeling niet (of niet tijdig) over dit talent hadden kunnen beschikken, doordat de salarishoogte en het erkend referentschap binnen de reguliere kennismigrantenregeling veelal een te hoge drempel vormen, terwijl passend talent op de Nederlandse arbeidsmarkt schaars is.

6.3 Doelmatigheid

Conclusie 9. De regeling is beperkt doelmatig. Op uitvoerings- en microniveau is de regeling relatief kostbaar en arbeidsintensief, mede door de complexiteit van de beoordeling en het beperkte aantal aanvragen. Op macroniveau is de regeling naar verwachting doelmatig, omdat de potentiële economische baten van versnelling van groei bij startups groter zijn dan de uitvoeringskosten, al is de mate waarin deze baten aan de regeling zijn toe te schrijven onzeker.

6.3.1 Uitvoeringsdoelmatigheid

Conclusie 10. De uitvoeringsdoelmatigheid van de pilotregeling is laag. De uitvoering van de pilotregeling is arbeidsintensiever en complexer dan bij andere verblijfsregelingen. De beoordeling vraagt om bedrijfseconomische duiding en interpretatie van het toetsingskader (onder meer rond innovativiteit en schaalbaarheid), waardoor structurele afstemming tussen IND en RVO nodig is. Het relatief lage aantal aanvragen maakt het bovendien lastig om binnen IND een stabiel, gespecialiseerd team met diepgaande

dossierkennis op te bouwen. Dit beperkt schaalvoordelen en draagt bij aan oplopende doorlooptijden van de aanvragen. Tegelijkertijd geeft IND aan dat een toename van het aantal aanvragen niet zonder meer een oplossing vormt, aangezien dit – bij de huidige inrichting – juist kan resulteren in capaciteitsproblemen. Tegelijkertijd verloopt de samenwerking tussen IND en RVO volgens betrokkenen goed en draagt de grondige toetsing bij aan zorgvuldigheid en een lage fraude- en misbruikgevoeligheid. Vanuit handavingsperspectief is dit een belangrijk pluspunt, maar het brengt wel extra tijd en inzet met zich mee in de uitvoering.

6.3.2 Microdoelmatigheid (prestatieniveau)

Conclusie 11. Op prestatieniveau is de regeling beperkt doelmatig. Over de periode juni 2021 tot en met december 2025 bedragen de uitvoeringskosten voor IND en RVO samen grofweg €3.000 per aanvraag (221 dossiers), waarbij het grootste deel van de kosten bij RVO ligt. Deze kosten per dossier zijn hoog in verhouding tot reguliere, minder complexe en meer routinematige regelingen, en hangen samen met het beperkte aantal aanvragen en de intensieve beoordeling.

6.3.3 Macrodoelmatigheid (effectniveau)

Conclusie 12. Op effectniveau is het aannemelijk dat de regeling doelmatig is. De analyse in hoofdstuk 5 laat zien dat – afhankelijk van aannames over doorgroei naar scale-ups – de geschatte extra jaarlijkse omzet van doorgroeiende startups (in de orde van tientallen miljoenen euro) ruimschoots hoger kan liggen dan de uitvoeringskosten. Daarbij geldt als belangrijke kanttekening dat doorgroei door meerdere factoren wordt bepaald en dat het effect van één regeling niet afzonderlijk kan worden vastgesteld. Tegelijkertijd wijzen zowel literatuur als interviews erop dat toegang tot schaars talent een cruciale randvoorwaarde is en blijft voor opschaling, waardoor alternatieven voor de pilotregeling beperkt aanwezig zijn.

6.4 Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande is onze algehele lezing dat de regeling aanpassing en doorontwikkeling vereist om de doeltreffendheid en doelmatigheid te verhogen. Zonder aanpassingen blijft het bereik naar verwachting beperkt en blijven de uitvoeringskosten per dossier relatief hoog, waardoor de doelstellingen slechts in beperkte mate op grotere schaal worden gerealiseerd. Dit vormt het uitgangspunt voor deze paragraaf, waarin wij op grond van de evaluatiebevindingen aanbevelingen formuleren voor beleidsmakers en uitvoerders.

1. **Verhoog het gebruik van de regeling.** Het lage gebruik beperkt de doeltreffendheid op macroniveau en zorgt voor lage doelmatigheid. Zonder hoger gebruik is het niet aannemelijk dat de regeling op grotere schaal effect sorteert en

doelmatiger uitgevoerd kan worden. Om het gebruik te verhogen adviseren wij de volgende concrete acties.

- a. **Investeer in bekendheid van de regeling.** Dit vraagt om een gerichte communicatiestrategie via sleutelkanalen in het ecosysteem (o.a. incubators/accelerators, facilitators, juristen, branche- en belangenorganisaties) én om uitvoeringsinvesteringen (bijv. meer ondersteuning/doorontwikkeling van processen) zodat de drempel voor startups omhoog gaat en schaalvoordelen in de uitvoering kunnen ontstaan.
 - b. **Maak de regeling eenvoudiger aan te vragen voor startups.** Startups ervaren de aanvraagprocedure nu als complex en tijdrovend. Zij moeten veel documentatie aanleveren en zijn soms afhankelijk van externe expertise voor hun aanvraag.
 - c. **Heroverweeg de vormgeving van de medewerkersparticipatie-eis.** De huidige invulling wordt door startups als drempel voor gebruik ervaren. Tegelijkertijd vervult de eis belangrijke beleidsdoelen, zoals het borgen van marktconforme arbeidsvoorwaarden en het waarborgen dat de regeling uitsluitend wordt toegepast voor essentieel personeel. Een heroverweging van de vormgeving, zoals de voorwaarden rondom de hoogte van de participatie en de mogelijkheden tot vesting, is daarom aan te raden, waarbij wordt gezien of de huidige balans tussen de beleidsdoelen en de toegankelijkheid nog passend is. Doel hierbij is het vergroten van het bereik van de regeling, zonder afbreuk te doen aan de bedoelde werking van de medewerkersparticipatie.
2. **Investeer in uitvoeringscapaciteit.** De uitvoerings- en microdoelmatigheid is nu laag. Uit interviews blijkt dat hoger gebruik voor potentiële uitvoeringsproblemen zorgt waardoor de doorlooptijd (die nu al in de helft van de gevallen wordt overschreden) mogelijk zo langer wordt. Dit is voor startups – die juist gebaat zijn bij snelheid – een mogelijke reden om geen aanvraag te doen. Het is daarom – zeker als het gebruik stijgt – volgens ons essentieel om de uitvoeringscapaciteit te verbeteren.
 3. **Verken de mogelijkheid tot een landelijke certificering voor startups.** Een landelijke certificering voor startups, zoals bijvoorbeeld in Italië, kan de regeling op meerdere punten verbeteren. Het vermindert de uitvoeringslast voor IND, RVO en startups omdat minder toetsing op de voorwaarden van de regeling hoeft te worden gedaan. De uitvoeringskosten van de certificering kunnen gedeeld worden met andere regelingen. Een certificering verlaagt als bijgevolg mogelijk de noodzaak tot medewerkersparticipatie. Een landelijke certificering kan ook de bekendheid van de regeling onder startups doen toenemen.
 4. **Investeer in structurele monitoring van de regeling.** Een belangrijke randvoorwaarde voor zowel doeltreffendheid als doelmatigheid en de eventuele doorontwikkeling van de regeling is het lerend vermogen. De huidige monitoring is beperkt, waardoor (bij)sturing wordt bemoeilijkt en men voor inzicht in de werking en effecten van de regeling deels afhankelijk is van schattingen.

Bibliografie

- [1] Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024). *Pilotregeling essentieel startup personeel naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie van de pilot* [\[open.overheid.nl\]](https://open.overheid.nl)
- [2] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2021). *Pilot voor essentieel personeel van startups* [\[open.overheid.nl\]](https://open.overheid.nl)
- [3] Sauermann & Roach (2023). *Can Technology Startups Hire Talented Early Employees? Ability, Preferences, and Employee First Job Choice* [\[doi.org\]](https://doi.org) Management Science.
- [4] Sauermann (2017). *Fire in the Belly? Employee Motives and Innovative Performance in Startups versus Established Firms* [\[www.nber.org\]](https://www.nber.org) Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- [5] Werkgroep Warm Welkom Talent (2017). *City Deal Warm Welkom Talent* [\[agendastad.nl\]](https://agendastad.nl) Den Haag: Agenda Stad.
- [6] Regioplan; Buers, Klaver & Witkamp (2019). *Aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten* [\[repository.wodc.nl\]](https://repository.wodc.nl) WODC.
- [7] CBS (Geraadpleegd maart 2026). *Kennismigranten* [\[www.cbs.nl\]](https://www.cbs.nl)
- [8] IND (2026). *Aanvraag voor een verblijfsvergunning kennismigrant, zoekjaar en Europese blauwe kaart* [\[ind.nl\]](https://ind.nl)
- [9] Halbertsma, Keukens, Kleverlaan & Stam (2023). *Verkenning Medewerkersparticipatie* ROM Utrecht Region.
- [10] IND (2020). *EAUT Essentieel startup personeel* [\[ind.nl\]](https://ind.nl)
- [11] IND (Geraadpleegd maart 2026). *Nationale kennismigrantenregeling* [\[ind.nl\]](https://ind.nl)
- [12] IND. *Kort verblijf na einde verblijfsvergunning* [\[ind.nl\]](https://ind.nl)
- [13] IND (2023). *Tussentijdse evaluatie pilot essentieel startup personeel* [\[open.overheid.nl\]](https://open.overheid.nl)
- [14] RVO (2025). *Finding a facilitator. Facilitator voor startups* [\[english.rvo.nl\]](https://english.rvo.nl)
- [15] Ministero delle Imprese e del Made in Italy (Geraadpleegd april 2026). *Startup innovative* [\[www.mimit.gov.it\]](https://www.mimit.gov.it)
- [16] Oficina Nacional de Emprendimiento. *Ley de Startups* [\[www.one.gob.es\]](https://www.one.gob.es)
- [17] République Française. *Jeune entreprise innovante (JEI), de croissance (JEC), universitaire (JEU) ou à impact (JEII)* [\[entreprendre.service-public.gouv.fr\]](https://entreprendre.service-public.gouv.fr)
- [18] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2025). *Besluit tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022* [\[zoek.officielebekendmakingen.nl\]](https://zoek.officielebekendmakingen.nl)
- [19] République Française (2025). *French Tech Visa for Employees* [\[www.welcometofrance.com\]](https://www.welcometofrance.com)
- [20] Banque des Territoires (2020). *Structures d'innovation ouverte : une création de valeur pour les territoires* [\[www.banquedesterritoires.fr\]](https://www.banquedesterritoires.fr)
- [21] République Française (2023). *French Tech Visa* [\[lafrenchtech.gouv.fr\]](https://lafrenchtech.gouv.fr)
- [22] Bucak (2021). *In Europe's war for tech talent, are visas the answer?* [\[sifted.eu\]](https://sifted.eu)
- [23] République Française (2025). *'Talent – Employee of a young innovative company' (JEI)* [\[www.welcometofrance.com\]](https://www.welcometofrance.com)
- [24] FrenchEntrée (2022). *Everything You Need to Know About France's Talent Passport* [\[www.frenchentree.com\]](https://www.frenchentree.com)

- [25] Ministère chargé de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (2019). *état de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France n°15* [publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr]
- [26] GOV.UK (Geraadpleegd maart 2026). *Scale-up Worker visa* [www.gov.uk]
- [27] Sponsor License Lawyers (2025). *Apply for UK Scale-Up Worker Visa: Guide for 2025* [sponsorlicenselawyers.co.uk]
- [28] Home Office (2023). *Why do people come to the UK? To work* [www.gov.uk]
- [29] IAPMEI (Geraadpleegd maart 2026). *TECH VISA* [www.iapmei.pt]
- [30] Startup Portugal (Geraadpleegd maart 2026). *Tech Visa* [startupportugal.com]
- [31] Portugal Golden Visa (Geraadpleegd maart 2026). *StartUp Visa and Tech Visa in Portugal* [www.portugal-golden-visa.pt]
- [32] Interreg Europe (2025). *Tech Visa* [www.interregeurope.eu]
- [33] Sanandaji & Henrekson (2016). *Stock option taxation and venture capital activity: a cross-country study* [doi.org]
- [34] CBS (2025). *Bedrijven - Aantal bedrijven naar omvang* [www.cbs.nl]
- [35] Rijksoverheid (2025). *Beljaarts: ondernemers maximaal ontzien bij rekening Voorjaarsnota* [www.rijksoverheid.nl]
- [36] IND. *Jaarcijfers 2025* [ind.nl]
- [37] Den Dulk, Span & Veenstra (2024). *Starten om niet te stoppen met groeien* [www.cbs.nl]
- [38] Tellis & Chandy (2000). *The Incumbent's Curse? Incumbency, Size and Radical Product Innovation* [doi.org] Journal of marketing.
- [39] Leendertse, van Rijnsoever & Eveleens (2020). *The sustainable start-up paradox: Predicting the business and climate performance of start-ups* [doi.org] Business Strategy and the Environment.
- [40] Techleap (2025). *State of Dutch Tech 2025* [framerusercontent.com]
- [41] Stam (2015). *Entrepreneurial Ecosystems and Regional Policy: A Sympathetic Critique* [www.uu.nl]
- [42] Lee, Florida & Acs (2010). *Creativity and Entrepreneurship: A Regional Analysis of New Firm Formation* [doi.org] Regional Studies.
- [43] Bessen, Poege & Rötter (2023). *Competing for Talent: Large Firms and Startup Growth* [dx.doi.org] Bocconi University Management Research Paper.
- [44] Rocha & Grilli (2023). *Early-stage start-up hiring: the interplay between start-ups' initial resources and innovation orientation* [doi.org] Small Business Economics.
- [45] Gbadegeshin, Natsheh, Ghafel, Mohammed, Koskela, Rimpiläinen, Tikkanen & Kuoppala (2022). *Overcoming the Valley of Death: A New Model for High Technology Startups* [doi.org] Sustainable Futures.
- [46] Startup Genome (2025). *The Global Startup Ecosystem Report 2025* [startupgenome.com] Startup Genome.
- [47] Algemene Rekenkamer (2023). *Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek* [www.rekenkamer.nl]
- [48] IND. *Verblijfsvergunning essentieel start-up personeel* [ind.nl]
- [49] IND. *Kosten erkenning als referent* [ind.nl]

- [50] Ministerie van Justitie en Veiligheid (2018). *Beleidsdoorlichting begrotingsartikel 37.2 - Toegang, toelating en opvang van vreemdelingen* Den Haag.
- [51] Urso (2025). *Relazione Annuale Al Parlamento - Sulla stato di attuazione e le policy a di Startup e Pmi innovative*
- [52] OECD (2018). *The Evaluation of the Italian "Start-up Act"* [www.oecd.org] OECD SCIENCE, TECHNOLOGY AND INDUSTRY POLICY PAPERS.
- [53] Biancalani, Czarnitzki, & Riccaboni (2021). *The Italian Start Up Act: a microeconomic program evaluation* [doi.org] Small Business Economics.
- [54] Techleap (2026). *State of Dutch Tech 2026* [framerusercontent.com]
- [55] Ménière, Wajzman, Grilli, Rudyk, Terzić & Kazimierczak (2023). *Patents, trade marks and startup finance* [link.epo.org] EPO & EUIPO.
- [56] Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen (2024). *Gematigde groei - Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050* Den Haag.
- [57] Brils, van Breugel, Dogger, Hamming, Heres Hoogerkamp, Klapper, Noordzij, Ramada & Rutten (2026). *Referentieraming 2026* [www.rijksoverheid.nl] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- [58] OECD (2021). *Understanding Firm Growth - Helping SMEs Scale Up* [doi.org] Paris: OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship.
- [59] IND (2026). *Inkomenseisen normbedragen* [ind.nl]

Bijlage 1. Begeleidingscommissie

Leden	Rollen
Prof. dr. F.C. Stam	Voorzitter
Prof. dr. O.P. van Vliet	Lid
R. Assen, MA	Lid; beleidsdirectie
Drs. C.S. van Nassau	Lid; projectbegeleider WODC

Bijlage 2. Overzicht interviewrespondenten en gesproken personen

Beleidsmakers

Organisatie	Functie
Ministerie van SZW	Plaatsvervangend afdelingshoofd Arbeidsvoorwaarden en Arbeidsmigratie
	Rijkstraineer afdeling Arbeidsvoorwaarden en Arbeidsmigratie
Ministerie van EZ	Beleidsmedewerker startups & scale-ups
	Beleidsmedewerker
Ministerie van A&M	Beleidsmedewerker directie Migratiebeleid

Uitvoerders van de regeling

Organisatie	Functie(s)
RVO	Medewerker IND-team binnen RVO voor de pilotregeling
	Programmacoördinator
IND	Beleidsadviseur directie Strategie en Uitvoeringsadvies
	Medewerker Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap

Betrokkenen bij het startupecosysteem

Organisatie	Functie
Dutch Startup Association	Voorzitter
	Bestuurslid
	Public affairs manager
Techleap	Public & government affairs manager

Organisatie	Functie
Netherlands Point of Entry	Adviseur Internationaal Talent en Startups
Universiteit Utrecht	PhD kandidaat op het gebied van medewerkersparticipatie
Archipel Taks Advice	Oprichter
Share Council	Oprichter & CEO
Envoy Global	Algemeen directeur en directeur immigratie

Startups

Organisatie	Functie
Peerby	Medeoprichter
InsectSense	Medeoprichter/CEO
Dembrane	Medeoprichter/CEO
Voyc AI	Medeoprichter/CTO
Green Story Europe	CEO
Carapace Biopolymers	Medeoprichter



Onderzoek voor *onderbouwd* beleid.

Dialogic innovatie & interactie

Hooghiemstraplein 33

3514 AX Utrecht

030-2150580

www.dialogic.nl