Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20011 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directoraat-Generaal Migratie

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Onze referentie
5972978

Datum 27 november 2026
Betreft Aanbieding Eindevaluatie Pilot essentieel start-up personeel

1.Inleiding
Op verzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) heeft Dialogic innovatie & interactie (hierna: Dialogic) een eindevaluatie uitgevoerd van de pilotregeling essentieel start-up personeel, met als doel inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling. Mede namens de ministers van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) informeer ik u over deze evaluatie, de conclusies en aanbevelingen.

2.De pilotregeling essentieel start-up personeel
Start-ups zijn belangrijk voor de toekomstige welvaart van Nederland. Start-ups zijn, door hun snelle groei, in belangrijke mate afhankelijk van personeel met specifieke kennis of vaardigheden. Ze zijn echter minder in staat om op de huidige krappe arbeidsmarkt te concurreren met grotere kapitaalkrachtigere bedrijven door beperkte financiële middelen. Ze zijn daarom genoodzaakt om ook buiten de landsgrenzen te werven. Op 1 juni 2021 is de (destijds) vierjarige pilot verblijfsregeling essentieel start-up personeel geïntroduceerd. Met de pilot wil het kabinet een bijdrage leveren aan de Nederlandse kenniseconomie door start-ups beter in staat te stellen om personeel met hoogwaardige expertise en vaardigheden uit het buitenland aan te trekken en aan zich te binden. De pilotregeling richt zich specifiek op jonge, innovatieve ondernemingen waarvoor het reguliere salariscriterium en het vereiste van erkend referentschap binnen de kennismigrantenregeling een belemmering vormen. Start-ups in Nederland kunnen, via deze pilotregeling, een kennismigrant van buiten de EU in dienst nemen die essentieel wordt geacht voor de verdere ontwikkeling van de onderneming. Er werd een tussentijdse evaluatie toegezegd bij de start van de pilotregeling die door de IND is uitgevoerd en in 2024 aan de Kamer is aangeboden.[1] Met deze brief bied ik u de eindevaluatie aan.

3.Tussentijdse evaluatie 2023
Alvorens de uitkomsten van de eindevaluatie toe te lichten, haal ik kort de in 2023 uitgevoerde tussenevaluatie aan waarbij uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en doeltreffendheid werden geëvalueerd. Uit deze evaluatie bleek dat de complexiteit en toegankelijkheid van de regeling een knelpunt waren. Zo bleek dat de eis van medewerkersparticipatie – in de vorm van een aandelenbelang van minimaal 1% – in de praktijk een belemmering vormde voor veel start-ups. Deze medewerkersparticipatie dient verschillende beleidsdoelen, waaronder het waarborgen van marktconforme

[1] Kamerstukken II, 2024, 30573, nr. 212

Intern gebruik

arbeidsvoorwaarden en het onderstrepen dat de regeling daadwerkelijk wordt gebruikt voor personeel dat essentieel is voor de ontwikkeling van de start-up. Destijds is besloten om met ingang van 1 april 2025 een alternatieve invulling van deze voorwaarde toe te staan, namelijk een aandelenbelang met een minimale nominale waarde van €65.000. Deze wijziging beoogde de regeling toegankelijker te maken. Ook werd besloten de pilot verblijfsregeling essentieel start-up personeel met één jaar te verlengen tot 1 juni 2026. De looptijd van de regeling is inmiddels, in afwachting van de uitkomsten van de eindevaluatie, verlengd tot 1 juni 2028.[2]

4.Eindevaluatie: conclusies en aanbevelingen
Er waren twee centrale beoordelingscriteria van deze eindevaluatie: doeltreffendheid en doelmatigheid. De conclusies zijn gebaseerd op documentanalyse, literatuurstudie, analyse van data aangeleverd door de IND en interviews met beleidsmakers, uitvoerders, betrokkenen en start-ups. Er worden twaalf conclusies getrokken, gevolgd door vier aanbevelingen.

De belangrijkste algemene conclusie van de eindevaluatie is dat de pilotregeling beperkt effectief is in het realiseren van de beleidsdoelstellingen en beperkt efficiënt functioneert. Tegelijkertijd blijkt dat de regeling voor start-ups die hiervan gebruikmaken, in een concrete behoefte voorziet en hen in staat stelt essentieel personeel van buiten de EU aan te trekken. Aanpassing en doorontwikkeling zijn noodzakelijk om de doeltreffendheid en doelmatigheid te verhogen.

4.1. De conclusies
De regeling is doeltreffend voor de start-ups die de regeling weten te vinden en aan de eisen en toetsing voldoen. Een deel van de start-ups dient meerdere aanvragen in. Uit de evaluatie blijkt dat de via de regeling aangetrokken werknemers volgens de geïnterviewde start-ups een essentiële rol vervullen binnen de kernactiviteiten van de onderneming en bijdragen aan de versnelling van de groei. De geïnterviewde start-ups geven unaniem aan dat zij zonder de pilotregeling niet, of niet tijdig, over dit talent hadden kunnen beschikken, omdat de bestaande kennismigrantenregeling voor hen geen realistisch alternatief bood vanwege het salariscriterium en het vereiste van erkend referentschap.

Het daadwerkelijke gebruik van de regeling blijft echter duidelijk achter bij het potentiële bereik. In de periode juni 2021 tot en met december 2025 zijn 151 initiële aanvragen ingediend, afkomstig van 120 unieke start-ups. Van de afgedane aanvragen leidde 54 procent tot een verblijfsvergunning. Op basis van een beslisboom is het potentiële bereik geraamd op circa 230 start-ups per jaar. De evaluatie concludeert daarmee dat de macrodoeltreffendheid vooralsnog beperkt is.

Een belangrijke verklaring voor het beperkte gebruik is de geringe bekendheid van de regeling binnen het start-up ecosysteem. De Netherlands Point of Entry, onderdeel van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), heeft de opdracht om de regeling onder de aandacht te brengen van het start-up ecosysteem. Door beperkte middelen is hier echter slechts beperkt op ingezet. Uit de evaluatie blijkt dat veel potentiële gebruikers en intermediaire partijen de regeling niet of nauwelijks kennen. De start-ups die de regeling wel benutten, kwamen hier onder meer via facilitators (in het kader van de verblijfsvergunning voor start-up ondernemers), incubators en RVO mee in aanraking.

[2] Staatscourant 2026 nr. 19132, 29 mei 2026

Intern gebruik

Het beperkte bereik lijkt daarmee samen te hangen met onbekendheid met de regeling bij een substantieel deel van de doelgroep.
Naast de beperkte bekendheid vormen de voorwaarden en het aanvraagproces een drempel. Start-ups ervaren het proces als tijdrovend en complex, mede vanwege de documentatievereisten en de voorwaarden rondom medewerkersparticipatie. Met name de verplichting om medewerkersparticipatie toe te kennen wordt door start-ups als een belangrijke drempel ervaren. Uit de interviews blijkt dat een participatie van 1% als hoog wordt ervaren. Ook de alternatieve mogelijkheid om aan de participatievoorwaarde te voldoen via een nominale waarde van €65.000 wordt door start-ups niet als een wezenlijke verlichting ervaren.

Ook de uitvoering van de regeling is complex en arbeidsintensief. De beoordeling vraagt om bedrijfseconomische kennis bij IND en RVO en om interpretatie van onder meer de begrippen innovativiteit en schaalbaarheid. Dit maakt structurele afstemming tussen IND en RVO noodzakelijk. Het relatief lage aantal aanvragen maakt het lastig om binnen de IND een stabiel, gespecialiseerd team met voldoende dossierkennis op te bouwen. Dit beperkt de mogelijkheden om schaalvoordelen te realiseren en draagt bij aan langere doorlooptijden. In circa de helft van de aanvragen werd de wettelijke beslistermijn overschreden. Tegelijkertijd verloopt de samenwerking tussen IND en RVO volgens de betrokkenen goed. De grondige beoordeling draagt bij aan zorgvuldige besluitvorming en een lage fraude- en misbruikgevoeligheid.
De beperkte schaal en de complexiteit van de beoordeling hebben ook gevolgen voor de doelmatigheid. De uitvoeringskosten van IND en RVO bedragen over de periode juni 2021 tot en met december 2025 gezamenlijk circa €3.000 per dossier. Dit is relatief hoog in vergelijking met minder complexe en meer routinematige verblijfsregelingen. De hoge kosten per aanvraag hangen samen met de intensieve beoordeling en het beperkte aantal aanvragen. De regeling is daarmee op uitvoerings- en microniveau beperkt doelmatig.

Daar staat tegenover dat de potentiële economische baten van de regeling aanzienlijk kunnen zijn. Op macroniveau acht Dialogic de regeling naar verwachting doelmatig. Op basis van aannames over de doorgroei van start-ups naar scale-ups kan de geschatte extra jaarlijkse omzet van doorgroeiende start-ups ruimschoots hoger liggen dan de uitvoeringskosten van de regeling. Daarbij moet wel worden benadrukt dat de groei van start-ups door meerdere factoren wordt bepaald en dat het effect van de pilotregeling afzonderlijk niet kan worden vastgesteld.

4.2. De aanbevelingen
De eindevaluatie bevat vier aanbevelingen om het bereik van de pilotregeling essentieel start-up personeel te verbeteren.

- *Aanbeveling 1: Verhoog het gebruik van de regeling*

De onderzoekers bevelen aan om op drie manieren het gebruik van de regeling te verhogen. Allereerst moet geïnvesteerd worden in bekendheid van de regeling middels gerichte communicatiestrategieën en daarvoor de sleutelkanalen in het start-upecosysteem optimaal te gebruiken. Daarnaast moet de regeling vereenvoudigd worden, zodat de aanvraagprocedure minder complex en tijdrovend wordt. Als laatste geven de onderzoekers in overweging de medewerkersparticipatie-eis tegen het licht te houden.

- *Aanbeveling 2: Investeer in uitvoeringscapaciteit*

Intern gebruik

Om het gebruik van de pilotregeling te verbeteren is het noodzakelijk dat de capaciteit in de uitvoering verbetert om de doorlooptijd, die nu al als (te) lang en belemmerend wordt ervaren, niet (verder) stijgt.

- *Aanbeveling 3: Verken een landelijke certificering voor startups*

Voordelen van een landelijke certificering voor start-ups zijn onder andere dat de uitvoeringslasten voor IND en RVO verminderen, de uitvoeringskosten kunnen worden gedeeld met andere regelingen, certificering verlaagt mogelijk de noodzaak tot medewerkersparticipatie en draagt bij aan bekendheid van de regeling onder start-ups.

- *Aanbeveling 4: Investeer in structurele monitoring van de regeling*

Lerend vermogen is essentieel voor doorontwikkeling en verbetering van de pilotregeling. Omdat de huidige monitoring beperkt is, is (bij)sturing complex.

5. Wijze van opvolging conclusies en aanbevelingen

Enerzijds ben ik verheugd te constateren dat de pilotregeling meerwaarde heeft voor de start-ups die de regeling kunnen vinden en met succes toepassen. De medewerkers die via de regeling zijn aangenomen zijn essentieel voor het tempo en de richting van de groei. Start-ups geven aan dat zij zonder de pilotregeling niet (tijdig) over talenten konden beschikken vanwege de geldende voorwaarden binnen de kennismigrantenregeling (salariscriterium en erkend referentschap). Tegelijkertijd constateer ik ook dat de pilotregeling op een aantal punten voor verbetering vatbaar is. De onbekendheid, ontoegankelijkheid en complexiteit alsmede de eis van medewerkersparticipatie zijn belangrijke knelpunten.

Op dit moment verken ik interdepartementaal de wijze waarop de verschillende conclusies en aanbevelingen opgevolgd dan wel uitgewerkt kunnen worden. Onderdeel hiervan is een besluit nemen over de toekomst van de regeling. Ik verwacht de Kamer hierover in het voorjaar van 2027 nader te kunnen informeren.

De Minister van Asiel en Migratie,

Bart van den Brink

Intern gebruik