

Vergaderjaar 2021–2022

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 962

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 mei 2022

Op basis van het Besluit experiment promotieonderwijs¹ (hierna: het besluit) is een eindevaluatie uitgevoerd naar het verloop van dit experiment en de vraag in hoeverre de doelen van het experiment zijn behaald. Eerder is een tussenevaluatie uitgevoerd.² Met deze brief stuur ik u het rapport van de eindevaluatie van het experiment toe³, dat is uitgevoerd door ResearchNed. In deze brief licht ik de conclusies van de eindevaluatie toe. Vervolgens geef ik mijn reactie op het rapport en ga ik in op mijn afwegingen en besluit ten aanzien van de toekomst van het experiment. De uitkomsten van de eindevaluatie vormen de basis voor besluitvorming over een structurele invoering van het promotieonderwijs.

Het experiment promotieonderwijs is gestart in 2016 en loopt in augustus 2024 af. Een besluit over het wel of niet verankeren van het experiment in de wet is nu van belang om als promotiestudent, deelnemende universiteit en overheid te kunnen anticiperen op de situatie na 2024. Ook vind ik het, gegeven de zorgen die er leven over het experiment en het verdere verloop ervan, belangrijk dat hier helderheid over komt.

Gelet op de conclusies uit de eindevaluatie, de bezwaren en zorgen van de promovendi over het experiment en de onzekerheden rondom de rechtspositie van jonge onderzoekers in het hoger onderwijs acht ik het verankeren van het traject promotiestudenten in de wet niet opportuun. De evaluatie laat geen overtuigende meerwaarde zien en het broze

¹ Kamerstuk 31 288, nr. 764.

² De evaluatie heeft vijf en een half jaar na de start van het experiment plaatsgevonden zodat de positie van de gepromoveerden op de arbeidsmarkt onderzocht kon worden na een gemiddelde promotieonderwijsstraject van vier jaar. De termijn van het experiment is echter vastgesteld op acht jaar zodat bij een positieve evaluatie tijdig gestart kan worden met een wetgevingstraject.

³ Zie bijlage.

draagvlak voor dit experiment weegt zwaar in mijn besluit om het experiment na afloop ervan in 2024 geen vervolg te geven. Ook past het toevoegen van het promotieonderwijs als nieuwe categorie promovendi in het stelsel niet bij mijn streven naar meer rust en ruimte in het wetenschapssysteem en een goede positie voor alle onderzoekers. In deze brief licht ik mijn afweging nader toe.

Uitkomsten eindevaluatie experiment promotieonderwijs

Het doel van het experiment promotieonderwijs is te onderzoeken of met een nieuw promotietraject als derde cyclus in het bachelor-mastersysteem het aantal gepromoveerden aan universiteiten wordt vergroot, de mogelijkheid voor promovendi om eigen onderzoeksvoorstellen in te dienen en te realiseren toeneemt en de positie van gepromoveerden op de arbeidsmarkt wordt verbeterd en daarmee de kennissamenleving verder kan worden ontwikkeld.

Bij de eindevaluatie van het experiment is onderzocht of de bovengenoemde doelen daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Ook is in de evaluatie gekeken in hoeverre zich, door het aanbieden van student-posities naast werknemer-posities, verdringing van werknemerpromovendi door promotiestudenten heeft voorgedaan en wat de voor- en nadelen van een verschuiving zijn. In de eindevaluatie is ook onderzocht of een meer gedifferentieerd promotiestelsel aantrekkelijk is voor zowel buitenlandse als Nederlandse studenten.

Aan het experiment promotieonderwijs nemen twee universiteiten deel te weten de Rijksuniversiteit Groningen (hierna: RUG) en de Erasmus Universiteit Rotterdam (hierna: EUR). De RUG heeft toestemming gekregen voor het aantrekken van totaal 1500 promotiestudenten. Bij de eerste aanvraagronde deed de RUG mee met 850 promotiestudenten. Na het openstellen van een tweede aanvraagronde op basis van de motie van het lid Van der Molen c.s.⁴ heeft de RUG het aantal promotiestudenten uitgebreid met 650. Bij de EUR nemen 15 promotiestudenten deel aan het experiment. Uit de eindevaluatie blijkt dat met name de verschillen in de rechtspositie tussen soorten promovendi, verschillen in de financiële situatie en onduidelijkheid over fiscale gevolgen van de verandering in het promotiestelsel redenen zijn geweest voor andere universiteiten om niet deel te nemen aan het experiment.

Een van de conclusies uit de eindevaluatie is dat het experiment de al ingezette groei in aantallen promovendi lijkt te versterken, vooral in de sectoren Gezondheid en Natuur. Promotiestudenten ervaren daarnaast vaker dan werknemerpromovendi keuzevrijheid en autonomie bij de onderwerpkeuze en de totstandkoming van hun onderzoeksvoorstel. Er blijken uit de evaluatie geen duidelijke verschillen in voorbereiding op de arbeidsmarkt tussen verschillende typen promovendi.⁵ Ruim de helft van ondervraagde gepromoveerden (ongeacht het type) vindt dat zij goed voorbereid zijn op zowel een carrière binnen als buiten de wetenschap, behalve in de sectoren vormgeving, kunst, talen en geschiedenis.

Daarnaast constateren de onderzoekers dat hoewel bij de RUG lijkt dat het aantal werknemerpromovendi daalt op het moment dat de instroom van promotiestudenten toeneemt, op basis van de gebruikte onderzoeksmethoden, geen causaliteit kan worden aangetoond dat er sprake is van verdringing omdat de verhoudingen per jaar sterk verschillen. Verder laat

⁴ Kamerstuk 29 338, nr. 200.

⁵ De RUG heeft in het kader van het experiment een speciaal traject ontwikkeld die inmiddels voor alle promovendi aan de RUG toegankelijk is.

de evaluatie zien dat het gebruiken van het experiment als kostenbesparend instrument niet behoort tot de hoofdargumenten voor deelname aan het experiment.⁶ In de eindevaluatie is ook onderzocht of het promotieonderwijs gevolgen heeft gehad voor de verdeling van de onderwijstaken binnen de universiteit. Werknemerpromovendi geven onderwijs omdat dit in hun contract staat. Promotiestudenten daarentegen hebben, door het ontbreken van een arbeidsrechtelijke gezagsverhouding met de universiteit, geen verplichte onderwijstaken en kunnen zich volledig op hun eigen promotieonderwijstraject richten. Echter geeft meer dan de helft van de ondervraagde promotiestudenten aan de behoefte te hebben om onderwijs te verzorgen als een regulier onderdeel van het promotieonderwijstraject. Uit een vergelijking van het Nederlandse promotiestelsel met een aantal landen komt naar voren dat de combinatie van een salaris met een beurs bij promovendi in veel andere landen wel mogelijk is en dat het geven van onderwijs is de meeste landen verplicht is (weliswaar onder verschillende voorwaarden).

De eindevaluatie beantwoordt niet eenduidig de vraag of het experiment wettelijk verankerd dan wel direct beëindigd dan wel nog twee jaren gecontinueerd dient te worden. De onderzoekers zien de uiteindelijke beslissing hierover als politieke keuze maar wijzen wel op de risico's om het experiment onder de huidige randvoorwaarden voort te zetten. Zij geven aan dat er rondom het experiment «kampen» zijn ontstaan met voor- en tegenstanders en dat de feitelijke uitkomsten niet los kunnen worden gezien van deze context. De onderzoekers wijzen er in de eindevaluatie wel op dat beëindiging van het traject mogelijk zou kunnen betekenen dat er promotieplaatsen verloren gaan ten opzichte van de huidige situatie.

Beleidsreactie op de eindevaluatie

Uit de eindevaluatie blijkt dat de doelen van het experiment overwegend zijn behaald. Tegelijkertijd komt er geen inhoudelijk overtuigend beeld naar voren over de meerwaarde van een meer gedifferentieerd stelsel in de vorm van promotieonderwijs. Omdat het experiment slechts bij één universiteit (RUG) op grotere schaal is uitgevoerd (bij de EUR is het aandeel promotiestudenten zeer klein), is het lastig om de effecten van een eventuele invoering van promotieonderwijstraject bij alle Nederlandse universiteiten te overzien. Het is wel duidelijk gebleken dat de behoefte bij universiteiten om deel te nemen aan het experiment zeer beperkt is. De verschillen in rechtspositie en financiële situatie tussen soorten promovendi en onduidelijkheid over fiscale gevolgen van de verandering in het promotiestelsel, spelen daarbij een belangrijke rol.

Bovendien wijzen de onderzoekers op de risico's om promotieonderwijs onder de huidige randvoorwaarden wettelijk mogelijk te maken. Zoals uit de eindevaluatie blijkt zijn bij het experiment veel opstartproblemen en kinderziektes geweest. Promotiestudenten hebben zich onvoldoende voorgelicht gevoeld, er was fiscaal en rondom sociale zekerheid veel verduidelijking en uitwerking nodig, de universiteiten moesten zelf nog veel uitvinden en leren, begeleiders van promotiestudenten waren zich niet altijd (voldoende) bewust van de rol van promotiestudenten (bijvoorbeeld rondom het geven van onderwijs), promotiestudenten voelden zich niet vertegenwoordigd in de medezeggenschap (wegens hun student-status) en onder meer de ongelijkheid in zaken die de evaluatie duidt als «kleine kwaliteit» hebben voor gevoel van minder waardering

⁶ Het bieden van meer promotieplaatsen (onder andere voor de eigen studenten en als kweekvijver voor toekomstige medewerkers), het geven van ruimte voor een eigen onderwerp en het bieden van kansen aan nieuwe groepen beursstudenten waren doorslaggevend.

gezorgd bij promotiestudenten. Hoewel op al deze onderwerpen gedurende het experiment verbeteringen zijn behaald, heeft het experiment hierdoor aan draagvlak verloren.

De promotiestudenten hebben gedurende het experiment meerdere malen hun gevoel van ongelijkheid en onderwaardering geuit. Dit kwam ook naar voren uit de tussenevaluatie, waarop door de RUG verbeteringen zijn getroffen in de communicatie richting hun promotiestudenten over hun rechten en plichten. De promotiestudenten zijn van mening dat zij grotendeels hetzelfde werk doen zonder de rechten die werknemers hebben of opbouwen. Hun beurzen (in tegenstelling tot een salaris) groeien niet mee met de ervaringsjaren en promotiestudenten ontvangen geen vakantiegeld of dertiende maand. Deze aspecten wegen zwaar voor de promotiestudenten en ik zie dat het draagvlak voor het promotieonderwijs zeer broos is. Ik ben het eens met de onderzoekers die aangeven dat de feitelijke uitkomsten van de evaluatie niet los gezien kunnen worden van deze context.

Het toevoegen van promotieonderwijs aan het stelsel, als een nieuwe categorie⁷, maakt de groep met minder goede beloning/arbeidsvoorwaarden potentieel groter. Zo kan de promotiestudent alleen in aanmerking komen voor toeslagen en doorbetaling bij ziekte, indien de universiteit en het lokale belastingkantoor bereid zijn om een individuele promotieovereenkomst als fictief dienstverband te behandelen.⁸ Het is goed dat zowel de RUG als de EUR er voor hebben kunnen zorgen dat de beurzen van de promotiestudenten die deelnemen aan het experiment fictief worden verloned.

Gelet op de conclusies uit de eindevaluatie, de bezwaren en zorgen van de promovendi over het experiment en de onzekerheden rondom de rechtspositie van jonge onderzoekers in het hoger onderwijs acht ik het verankeren van het traject promotiestudenten in de wet niet opportuun. Het is mijn ambitie om meer rust, ruimte en continuïteit in het wetenschapssysteem te brengen en talent meer ruimte te geven. Bij die koers past meer een streven naar uniformiteit en goede randvoorwaarden ten aanzien van de (rechts)positie van alle promovendi en het promotieonderwijs draagt daar niet overtuigend aan bij. Ik zet me in voor een goede positie voor onderzoekers met het behoud van het aantal promotieplaatsen en waar nodig ook meer ruimte. De investeringen van dit kabinet in (ongebonden) onderzoek bieden kansen om de doelen van het experiment op andere manieren duurzaam te bereiken. Zo kan ruimte worden gecreëerd voor ongebonden onderzoek, voor talentvolle onderzoekers en nieuwe promotieplaatsen waar nodig en voor versterking van de verwevenheid van onderwijs en onderzoek.

Het niet structureel invoeren van promotieonderwijs betekent ook dat ik geen nieuwe aanvraagronde open zal stellen voor deelname aan het experiment. Hiermee stopt het experiment per 31 augustus 2024 en komt er in Nederland geen nieuwe categorie «promotiestudenten». De promotiestudenten die dan nog niet hun onderzoek hebben afgerond, krijgen de mogelijkheid om hun proefschrift als werknemerpromovendus

⁷ Dit betekent dat universiteiten, naast werknemerpromovendi, beurspromovendi en buitenpromovendi, een nieuwe categorie promovendi – promotiestudenten – kunnen aantrekken, die geen (tijdelijke) arbeidsrechtelijke dienstbetrekking hebben en dus geen salaris krijgen, maar een beurs.

⁸ Fictief verlonen is sinds mei 2016 mogelijk gemaakt door de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelatie (DBA). Fictief verlonen ontzorgt de ontvanger van de beurs voor het betalen van belasting en geeft hun goede inbedding in het Nederlandse sociale systeem, zoals recht op doorbetaling bij ziekte- en zwangerschapsverlof of het aanvragen van toeslagen.

af te maken.⁹ Dat betekent dat de deelnemende universiteiten, op grond van het besluit, de nog niet gepromoveerde promotiestudenten tijdelijk in dienst moeten nemen. Ik vertrouw er op dat dit in goede banen wordt geleid.

Het onmiddellijk stopzetten van het experiment (geheel of gedeeltelijk), waartoe door promotiestudenten van de RUG en het Promovendi Netwerk Nederland (PNN) onlangs via een petitie¹⁰ is opgeroepen, is op grond van het besluit¹¹ alleen mogelijk als gedurende de looptijd van het experiment ernstige nadelige gevolgen voor het onderzoeksklimaat bij een of meer universiteiten ontstaan. Uit de eindevaluatie blijkt dat er geen sprake is van ernstige nadelige gevolgen voor het onderzoeksklimaat. Daarom zal het experiment tot eind augustus 2024 worden voortgezet.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf

⁹ Artikel 8, derde lid, Besluit experiment promotieonderwijs.

¹⁰ Petitie «Terminate the Scholarship PhD experiment immediately», 17 februari 2022. De petitie stelt dat het experiment het onderzoeksklimaat verslechtert door de ongelijkheid (contractueel onderscheid) die het introduceert, zonder in de praktijk meer vrijheid van onderzoek te faciliteren zoals oorspronkelijk was beloofd <https://www.change.org/p/ministry-of-education-culture-and-science-ocw-terminate-the-scholarship-phd-experiment-immediately-ef8e6275-36ea-4325-85cc-ee6d735930e3?recruiter=1253662144&recruited_by_id=d397c7a0-8f09-11ec-ae79-fb02accade43&utm_source=share_petition&utm_medium=copylink&utm_campaign=petition_dashboard>.

¹¹ Artikel 14, tweede lid, Besluit experiment promotieonderwijs.