

Vergaderjaar 2023–2024

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 1098

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2023

Met deze brief reageer ik op de motie van de leden Van der Molen en Van Dijk.¹ De motie gaat over internationale beurspromovendi in Nederland. Zij zouden geen aanspraak maken op toeslagen en een basiszorgverzekering. De motie verzoekt om landelijke afspraken over de fiscale omgang met aanvullende beurzen voor deze groep. Ik heb dit vraagstuk de afgelopen tijd intensief verkend, onder andere door het gesprek aan te gaan met universiteiten, het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Belastingdienst, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). In deze brief doe ik daar verslag van. Ik ga eerst in op de doelgroep en de huidige situatie. Ik schets daarna mijn bevindingen en de wijze waarop ik invulling aan de motie geef.

Internationale beurspromovendi in Nederland

Naar schatting ontvangen zo'n 3.800 buitenlandse promovendi in Nederland een internationale beurs met als doel de doctorstitel te behalen.² Het grootste deel ontvangt een beurs van de Chinese Scholarship Council (CSC), ongeveer 2.000.³ Een andere bekende beursverstrekker is de Indonesia Endowment Fund for Education (LPDP), dat ongeveer 160 beursontvangers in Nederland kent. De overige beurzen

¹ Kamerstuk 31 288, nr. 977.

² Volgens de cijfers van UNL werkten er op 1 januari 2023 zo'n 4.490 promovendi in Nederland met een beurs aan een promotieonderzoek. Dit is inclusief de +/- 650 promotiestudenten uit het experiment promotieonderwijs. De (rechts)positie van promotiestudenten verschilt van die van internationale beurspromovendi. Deze brief gaat nadrukkelijk alleen over de laatste groep.

³ Deze schatting is gebaseerd op de gesprekken die ik in de afgelopen tijd heb gevoerd. Op dit moment loopt er in mijn opdracht een onderzoek naar de CSC-promovendi en -beursvoorwaarden. De resultaten verwacht ik op korte termijn. Ik informeer uw Kamer hier afzonderlijk over.

komen van verschillende kleinere beursverstrekkers. Recent onderzoek van het Promovendi Netwerk Nederland (PNN) laat zien dat het om een diverse groep gaat.⁴ Alle Nederlandse universiteiten werken met internationale beurspromovendi, met uitzondering van de Open Universiteit en de Universiteit voor Humanistiek. De aantallen per universiteit lopen uiteen. Universiteiten met relatief veel internationale beurspromovendi zijn de Rijksuniversiteit Groningen, TU Delft, Wageningen Universiteit en Universiteit Leiden.

De internationale beursverstrekkers en -promovendi zien het als een kans om met Nederland samen te werken vanwege het hoge niveau van de wetenschap. De Nederlandse universiteiten bieden die kans over het algemeen graag. Dergelijke internationale samenwerking geeft toegang tot kennis, netwerken en talent die de hoge kwaliteit van onze wetenschap op peil houden. Het vergroot de impact van wetenschappelijke kennis en bevordert de economische ontplooiing en het menselijk kapitaal van andere landen. Daarmee hebben de internationale beurspromovendi een positieve invloed op de internationale betrekkingen. Bovendien zorgen deze promovendi voor extra onderzoekscapaciteit binnen vakgroepen. Dit is vooral van belang voor sectoren die zwaar leunen op internationaal talent, zoals de wetenschapsdomeinen bèta en techniek. De samenwerking met internationale beursverstrekkers en -promovendi is daarom van belang voor de Nederlandse wetenschap.

Het is wereldwijd binnen de wetenschap gebruikelijk om beurzen in te zetten ter bevordering van de internationale mobiliteit en (kennis)uitwisseling. Voor de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse wetenschap is het van belang om deze beurzen te kunnen benutten. Dat vraagt om een doorlopende inzet op de aantrekkingskracht en toegankelijkheid van Nederland als onderzoeksland. In het geval van promovendi uit het buitenland betekent dat, dat we geen onnodige drempels moeten willen opwerpen. Tegelijkertijd wordt de aantrekkingskracht mede bepaald door de aanwezigheid van de juiste werkomstandigheden. Voor alle typen promovendi geldt dat de universiteiten en onderzoeksinstituten een zorgplicht hebben.⁵ Zij staan aan de lat om optimale condities te creëren waaronder promovendi aan een promotieonderzoek werken en jong talent tot ontplooiing kan komen. Voor de internationale beurspromovendi geldt dat hier nog ruimte voor verbetering is.

Mijn bevindingen

Ik heb de afgelopen tijd onderzoek gedaan naar de positie van internationale beurspromovendi, de omgang met aanvullende beurzen (hierna: top-up) en hun aanspraak op de sociale zekerheid in Nederland. Uit mijn gesprekken blijkt het volgende over hun positie. Internationale beurspromovendi worden niet als werknemer aangesteld en vallen niet onder een cao. Zij worden als gast bij de instelling geregistreerd en zijn voor hun inkomen dus afhankelijk van de maandelijkse beurs uit hun thuisland dan wel van andere inkomsten, zoals inkomen uit eigen vermogen. Beurspromovendi van buiten de EU komen hier op basis van de verblijfsvergunning voor onderzoekers.⁶ Eén van de voorwaarden voor de verblijfsvergunning is het hebben van een inkomen dat zelfstandig,

⁴ In de steekproef van de «PNN Monitor International Scholarship PhD candidates» van het PNN kwamen meer dan 35 nationaliteiten voor.

⁵ Het Nederlandse promotiestelsel kent verschillende typen promovendi: 1a Werknemer-promovendus, 1b Promoverende medewerker, 2 Beurspromovendus, 3 Extern gefinancierde promovendus, 4 Buitenpromovendus (eigen middelen).

⁶ Richtlijn voor onderzoekers (richtlijn EU 2016/801).

duurzaam en voldoende is (hierna: IND inkomenseis).⁷ De universiteiten zijn aangemerkt door de IND als erkend referent en hebben daarom de verantwoordelijkheid om dit zorgvuldig te toetsen.

De motie van uw Kamer constateert dat er internationale beurspromovendi zijn die een top-up ontvangen van de instelling waar zij promotieonderzoek doen. Momenteel kiezen vijf universiteiten daarvoor. Sommigen doen dat omdat de verstrekte beurs uit het buitenland onder de IND inkomenseis ligt en zonder top-up niet voldaan kan worden aan de voorwaarde voor de verblijfsvergunning. Anderen verstrekken een top-up omdat de buitenlandse beurs stopt terwijl het promotieonderzoek nog niet is afgerond of omdat zij van mening zijn dat de verstrekte beurs niet voldoende is om in het levensonderhoud in Nederland te kunnen voorzien. De inrichting en hoogte van de top-up verschilt per universiteit.

Ik maak uit mijn gesprekken op dat de eenduidige fiscale methodiek voor deze top-ups, waar de motie om verzoekt, niet zomaar mogelijk is. Een top-up kan ertoe leiden dat de Belastingdienst de relatie tussen de promovendus en de universiteit kenmerkt als dienstbetrekking en de universiteit aanmerkt als inhoudingsplichtig voor de loonheffingen.⁸ De Belastingdienst beoordeelt dit in principe achteraf. Dat staat haaks op het vooraf creëren van een eenduidige fiscale methodiek vanuit de overheid. Het oordeel van de Belastingdienst is namelijk afhankelijk van alle feiten en omstandigheden in het specifieke geval. Daarbij is het uitgangspunt een eenduidige beoordeling bij gelijke gevallen. Uiteraard is de laatste stand van de wet- en regelgeving en de jurisprudentie leidend.⁹ Het staat de universiteiten wel vrij om op eigen initiatief een overeenkomst met een internationale beurspromovendus vooraf door de Belastingdienst te laten toetsen. Bij het resultaat van die toets maakt de Belastingdienst dan wel het voorbehoud dat de feiten en omstandigheden in de praktijk ook in overeenstemming moeten zijn met de gepresenteerde overeenkomst.

Een andere belangrijke bevinding is dat een eenduidige fiscale methodiek voor top-ups niet de toegang tot toeslagen en de basiszorgverzekering voor internationale beurspromovendi garandeert. Dit in tegenstelling tot wat de motie lijkt te veronderstellen. Zoals eerder met uw Kamer gedeeld, is het afhankelijk van de individuele omstandigheden en de relatie met de instelling of een internationale beurspromovendus aanspraak maakt op toeslagen en de basisverzekering.¹⁰ Ook gelden er verschillende wettelijke kaders voor de verschillende toeslagen.¹¹ Hieruit volgt dat de aanspraak op de sociale zekerheid verschilt tussen de promovendi. Dit kan als

⁷ Minimaal 70% van het wettelijke minimumloon voor alleenstaande(n) (ouders), artikel 3.19 van het Voorschrift Vreemdelingen.

⁸ Indien geconcludeerd wordt dat van een echte dienstbetrekking geen sprake is, kan er alsnog sprake zijn van een fictieve dienstbetrekking (inclusief opting-in). Indien noch van een echte noch van een fictieve dienstbetrekking sprake is, dan kwalificeert de top-up als resultaat uit overige werkzaamheden.

⁹ Relevant is bijvoorbeeld het arrest ECLI:NL:GHARL:2023:3701 inzake de UMCG student-promovendi.

¹⁰ Kamerstuk 29 338, nr. 251.

¹¹ Voor de aanspraak op de volksverzekeringen en de Zorgverzekeringswet gelden twee toetsingscriteria: ingezetenschap en in dienstbetrekking verrichte arbeid op grond waarvan iemand onderworpen is aan de loonbelasting. Voor de kinderopvang geldt dat werkende ouders aanspraak maken op kinderopvangtoeslag. Werken is daarbij gedefinieerd als het verrichten van tegenwoordige arbeid waaruit inkomen uit werk en woning in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001 wordt genoten. Voor zowel de kinderopvangtoeslag als de huurtoeslag geldt dat een vreemdeling moet beschikken over een geldige verblijfsvergunning. Hiernaast kunnen andere reguliere voorwaarden van toepassing zijn. Opgemerkt moet worden dat de aanspraak op sociale zekerheid tevens afhankelijk is van eventueel geldende socialezekerheidsverdragen tussen Nederland en het land van herkomst en de Europese basisverordening voor sociale zekerheid (883/2004).

onduidelijk worden ervaren, wat kan leiden tot aanvragen zonder dat aan de voorwaarden wordt voldaan.¹²

Oplossingsrichtingen

Uit het voorgaande concludeer ik dat een eenduidige fiscale methodiek vanuit de overheid geen werkbare oplossingsrichting is. Tegelijkertijd heb ik tijdens de gesprekken signalen ontvangen dat er internationale beurspromovendi zijn die onder druk staan doordat zij bijvoorbeeld moeite hebben met rondkomen, niet goed geïnformeerd zijn over (de voorwaarden van) hun positie, niet altijd beschikking hebben over dezelfde faciliteiten als hun collega-promovendi of taalbarrières ervaren.¹³ Ik vind het goed dat een aantal universiteiten in de afgelopen jaren maatregelen heeft genomen om de werkomstandigheden van hun internationale beurspromovendi te verbeteren. Dit varieert van bijvoorbeeld het bieden van hulp bij het zoeken van huisvesting en het regelen van een (private) ziektekostenverzekering, tot het aanbieden van een top-up. Wel constateer ik dat hier verschillen in bestaan. Ik begrijp dat deze situatie als onduidelijk en oneerlijk kan worden ervaren. Jonge onderzoekers gaan mij aan het hart. Ik heb daarom alternatieve oplossingsrichtingen in kaart gebracht. Deze licht ik hierna toe.

Een eerste oplossingsrichting is dat de instellingen een echte dienstbetrekking aanbieden aan de internationale beurspromovendi. Dit creëert een gelijk speelveld en regelt de sociale zekerheid en eenduidige fiscale methodiek zoals benoemd in de motie. Echter, de motie van uw Kamer vraagt ook om een oplossing die werkbaar is voor de universiteiten. Dat is deze oplossing niet. Ten eerste vraagt dat om een andere invulling van de relatie met de internationale beurspromovendi die in strijd kan zijn met de gestelde beursvoorwaarden. Ten tweede brengt het hoge kosten met zich mee voor de instellingen. Dit zou betekenen dat er minder promovendi via dergelijke programma's naar Nederland kunnen komen. Hiermee zet deze oplossingsrichting de toegankelijkheid van de Nederlandse wetenschap voor deze groep dus ernstig onder druk. Bovendien is het in beginsel niet aan mij om dit aan universiteiten voor te schrijven. Dit verhoudt zich niet tot de autonomie van de instellingen en het gemengde promotiestelsel dat Nederland altijd heeft gekend.

Een tweede oplossingsrichting ziet op de aanpassing van wet- en regelgeving inzake sociale zekerheid. Om op gelijke wijze aanspraak te organiseren voor alle internationale beurspromovendi, moeten aanpassingen worden doorgevoerd in de wet- en regelgeving.¹⁴ Het geven van toegang tot het geheel aan sociale zekerheid brengt complexe afwegingen en financiële gevolgen met zich mee. Een dergelijk besluit is niet aan het demissionaire kabinet.

Een derde oplossingsrichting ziet op het gelijktrekken en verbeteren van de situatie van de internationale beurspromovendi binnen de huidige

¹² Dit kan tot terugvorderingen leiden. Voor de kinderopvangtoeslag is dit knelpunt beschreven in fiche 16 van de fichebundel bij de kabinetsreactie op de motie van de leden Lodders en Van Weyenberg (Kamerstuk 35 572, nr. 49) over verdere quick fixes om het toeslagenstelsel te verbeteren (Kamerstukken II 2021/21, 31 066, nr. 927). Ook is dit geadresseerd in de motie Omtzigt (Kamerstukken II 2021/22, 35 572, nr. 52).

¹³ Zie bijvoorbeeld de uitkomsten van de «PNN Monitor International Scholarship PhD candidates» van het Promovendi Netwerk Nederland.

¹⁴ Met uitzondering van de huurtoeslag. Voorbeelden van benodigde aanpassingen zijn: het opnemen van een uitzonderingspositie in het Besluit Uitbreiding en Beperking Kring van Verzekerden Volksverzekeringen of het toevoegen van de doelgroep aan de Wet kinderopvang (art. 1.6).

wettelijke kaders. Deze oplossingsrichting kan ik direct ter hand nemen en op deze wijze wil ik de voorgenoemde motie afdoen.

Ik zal met Universiteiten van Nederland (UNL) het gesprek aangaan over een set aan afspraken tussen universiteiten en andere relevante stakeholders in het veld over de omgang met internationale beurspromovendi. De volgende elementen kunnen bijvoorbeeld verkend worden: ondersteuning vanuit «international offices», zorgvuldige registratie, facilitering van de ziektekostenverzekering, adequate informatievoorziening, eisen voor de (Engelse en/of Nederlandse) taalbeheersing, een werkplek en toegang tot medezeggenschap en klachtenprocedures. Ik verwacht dat dit er ook toe zal leiden dat de internationale beurspromovendi vooraf beter geïnformeerd zijn over wat zij mogen verwachten als zij naar Nederland komen voor hun promotieonderzoek. Ik ben verheugd dat er momenteel een werkgroep binnen UNL aan een voorlichtingsdocument voor internationale beurspromovendi en een herziening van het document «Een gezonde praktijk in het Nederlandse promotiestelsel» werkt. Ik zal UNL vragen de genoemde elementen hierin mee te nemen. Ook vraag ik UNL de internationale beurspromovendi voor te lichten over de huidige mogelijkheden en voorwaarden voor de sociale zekerheid in Nederland.

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