

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1925

Vragen van het lid **Westerveld** (GroenLinks) aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over *promovendi* (ingezonden 18 december 2018).

Antwoord van Minister **Van Engelshoven** (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), mede namens de staatssecretarissen van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ontvangen 18 maart 2019) Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2018–2019, nr. 1165

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van de uitspraak van de rechtbank Den Haag over de kinderopvangtoeslag van beurspromovendi¹) en het artikel «Promovendus moet opvang voor kinderen helemaal zelf betalen»?²

Antwoord 1

Ja

Vraag 2

Wat vindt u van de uitspraak van Promovendi Netwerk Nederland dat universiteiten promovendi in dienst moeten nemen, omdat er anders een ongelijke rechtspositie ontstaat met onvoorziene gevolgen?

Antwoord 2

Van een aanstelling of arbeidsovereenkomst is sprake als de werknemer gedurende een zekere tijd *arbeidverricht* waarvoor de werkgever *loon* betaalt, waarbij er tussen werknemer en werkgever een *gezagsverhouding* bestaat. De relatie tussen een werknemer-promovendus en een universiteit voldoet aan deze drie eisen. Het is belangrijk om daarnaast nog drie andere soorten promovendi te onderscheiden. Zoals onder andere in de nota van toelichting op het Besluit experiment promotieonderwijs³ uiteengezet is, zijn dat de buitenpromovendi, de promotiestudenten en de promovendi met een beurs van een derde partij. De uitspraak dat alle promovendi in dienst moeten zijn onderschrijf ik dan ook niet. De positie van promovendi verschilt tussen de vormen:

¹ Zaaknummer 18_3370 en 18_3371, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2018:11218&>.

² <https://www.observantonline.nl/Home/Artikelen/articleType/ArticleView/articleId/14396/Promovendus-moet-opvang-voor-kinderen-helemaal-zelf-betalen>.

³ Algemene maatregel van bestuur, gepubliceerd in Staatsblad 2016, nr. 3.

- Buitenpromovendi ontvangen geen financiering voor de promotie en zijn dus afhankelijk van een andere bron van inkomsten, zoals pensioen, inkomen van de partner of een andere baan.
- Promotiestudenten zijn promovendi die onder de werking van het experiment met promotieonderwijs vallen. Zij krijgen gedurende vier jaar een beurs uit het profileringsfonds van de universiteit. Gedurende die periode doen zij promotieonderzoek en hebben zij recht op onderwijs dat hen met name voorbereidt op de bredere arbeidsmarkt dan die binnen de academische wereld. Promotiestudenten verzorgen geen onderwijs in opdracht van de universiteit. Promotiestudenten hebben meer mogelijkheden voor het indienen en realiseren van eigen onderzoeksvorstellen en zij hebben ook grotere zelfstandigheid in het promotietraject zelf.
- Beurspromovendi volgen een promotietraject met een externe beurs van een andere instantie dan de universiteit. Dit is een beurspromovendus als bedoeld in de uitspraak van de rechtbank Den Haag. De beurs wordt vaak verstrekt door een buitenlandse overheid of instantie, soms aangevuld door de universiteit. Beurspromovendi krijgen net als andere promovendi van de universiteit begeleiding in het promotietraject en kunnen gebruikmaken van de faciliteiten van de universiteit. Zij krijgen geen onderwijstaken opgedragen. Beurspromovendi kunnen door de betrokken universiteiten onder het hiervoor genoemde experiment worden gebracht; zij zijn in dat geval promotiestudenten.

Buitenpromovendi, promotiestudenten en beurspromovendi zijn dus over het algemeen niet in dienst. Hierbij geldt dat als in de praktijk toch wordt voldaan aan de drie genoemde elementen van een arbeidsverhouding, zij worden aangemerkt als werknemer met een arbeidsovereenkomst.

Vraag 3

Herkent u dat er onduidelijkheid bestaat over de rechtspositie van beurspromovendi?

Antwoord 3

Zoals is aangegeven bij het antwoord op vraag 2 is de rechtspositie van de promotiestudent en beurspromovendus afhankelijk van de relatie met de universiteit en de wijze waarop hier feitelijk uitvoering aan wordt gegeven. Dat er ook zonder arbeidsovereenkomst of aanstelling toch sprake kan zijn van een dienstverband of fiscaal gezien van een zogenoemde fictieve dienstbetrekking, kan in de praktijk leiden tot onduidelijkheid, zowel over de fiscale behandeling van de inkomsten als over het recht op kinderopvangtoeslag. De universiteit kan de overeenkomst met de promovendus en de praktische invulling hiervan vooraf laten toetsen door de Belastingdienst. Voor de bij het experiment met promotieonderwijs betrokken universiteiten heeft een dergelijke beoordeling plaatsgevonden en geleid tot de vaststelling dat er sprake is van een fictieve dienstbetrekking. In die gevallen bestaat dus – indien aan de overige voorwaarden is voldaan – recht op kinderopvangtoeslag.

Vraag 4

Wat vindt u ervan dat vanwege deze onduidelijke status (internationale) beurspromovendi geen aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag, terwijl promovendi in loondienst dat wel kunnen?

Antwoord 4

In de Wet kinderopvang (Wko) staat wanneer een ouder recht heeft op kinderopvangtoeslag. De voorwaarden staan ook op de website van de Belastingdienst. Een werknemer-promovendus heeft – indien aan de overige voorwaarden is voldaan – recht op kinderopvangtoeslag omdat er sprake is van belastbaar loon in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001. Dit geldt ook voor de promotiestudent en beurspromovendus met een fictieve dienstbetrekking.

Een promotiestudent kan niet op grond van zijn studentstatus aanspraak maken op kinderopvangtoeslag. Volgens de Wko volgt een promotiestudent geen opleiding; een promotietraject is namelijk geen bachelor- of masteropleiding in de zin van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

De feitelijke invulling van de relatie van de promotiestudent en beurspromovendus met de universiteit bepaalt hun fiscale behandeling. Er bestaan geen wettelijke regels voor deze promotiestudent en beurspromovendus als zodanig. De feitelijke situatie kan dan ook per promovendus of per universiteit verschillen. Hierdoor is niet in zijn algemeenheid aan te geven hoe de inkomsten van deze promovendi fiscaal behandeld worden. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een (fictieve) dienstbetrekking of de inkomsten kunnen belast worden als resultaat uit overige werkzaamheden, zoals bedoeld in de Wet IB 2001. In die gevallen is sprake van het verrichten van tegenwoordige arbeid waaruit inkomen uit werk en woning in de zin van de Wet IB 2001 wordt genoten en bestaat dan ook recht op kinderopvangtoeslag. Zoals in antwoord op vraag 3 is aangegeven, kan de feitelijke invulling vooraf worden beoordeeld door de Belastingdienst, waardoor duidelijkheid kan worden verkregen over de fiscale behandeling.

Vraag 5

Ziet u aanleiding om maatregelen te treffen waardoor (internationale) beurspromovendi voortaan ook aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag?

Antwoord 5

Het doel van de kinderopvangtoeslag is formele kinderopvang betaalbaar te houden. Financieel toegankelijke kinderopvang stelt ouders in staat arbeid en zorg te combineren. Zoals hierboven is aangegeven, zijn in de Wko criteria opgenomen wanneer ouders recht hebben op kinderopvangtoeslag. Universiteiten kunnen bij de vormgeving van het promotietraject hiermee rekening houden. Als promotiestudenten en (internationale) beurspromovendi aan de criteria voldoen, hebben zij vanzelfsprekend ook recht op kinderopvangtoeslag.

Vraag 6

Deelt u de mening dat het Nederlandse systeem voor het aanvragen van toeslagen buitengewoon complex is? Zo ja, vindt u het uit te leggen dat een buitenlandse promovendus, maar liefst 26.000 euro aan kinderopvangtoeslag moet terugbetalen?

Antwoord 6

Het kabinet begrijpt dat ouders de systematiek als complex kunnen ervaren. De Belastingdienst hanteert verschillende communicatiemethoden, zoals het informeren via de website, om dit onder de aandacht te houden bij ouders. Het recht op kinderopvangtoeslag is aan criteria uit de Wko verbonden. Van ouders wordt verwacht dat zij vooraf zelf beoordelen of zij aan de vereisten voldoen en dat zij eventuele wijzigingen in de omstandigheden die voor het recht op toeslag relevant zijn tijdig doorgeven, zodat de hoogte van de toeslag tijdig kan worden bijgesteld. De Belastingdienst gaat extra informatie over het recht op kinderopvangtoeslag voor (beurs)promovendi toevoegen op de website van Toeslagen. Naar verwachting zal dit binnen een maand online staan.

De wettelijke systematiek om lopende het jaar via een voorschot de toeslagen uit te betalen en achteraf het recht daarop vast te stellen zorgt ervoor dat een deel van de ouders die kinderopvangtoeslag ontvangen, te maken krijgt met een terugvordering of nabetaling. Zoals hiervoor is aangegeven is het tijdig doorgeven van wijzigingen hierbij van belang. Mocht een ouder te maken krijgen met een terugvordering en deze niet in een keer kunnen terugbetalen, bestaat er de mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen met de Belastingdienst.

Ouders kunnen het aanvragen of wijzigen van kinderopvangtoeslag als lastig ervaren waardoor zij mogelijk niet altijd tijdig in de gaten hebben dat er geen recht (meer) op toeslag bestaat. Om de problematiek van terugvorderingen aan te pakken is een verbetertraject kinderopvangtoeslag opgezet met bijzondere aandacht voor hoge terugvorderingen, door eerder te signaleren, ouders met een grote kans op terugvorderingen te begeleiden en de digitale dienstverlening te verbeteren⁴. Bij verbeteringen binnen het huidige stelsel

⁴ Kamerstuk 31 322, nr. 379.

zal er ook aandacht zijn voor het verminderen van de complexiteit. Naast het verbetertraject wordt momenteel het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Toeslagen uitgevoerd.⁵ In het IBO Toeslagen wordt in den brede gezien welke verbetermogelijkheden er zijn rond het toeslagenstelsel.

Vraag 7

Heeft u in kaart gebracht wat de verschillen zijn qua toeslagen, sociale zekerheid, en werknemersrechten tussen (internationale) beurspromovendi en promovendi in loondienst? Zo ja, wat zijn de verschillen? Zo nee, kunt u deze verschillen in kaart brengen? Bestaan er nog meer knelpunten waar (internationale) beurspromovendi tegenaan lopen?

Antwoord 7

Ik heb in de nota van toelichting op het Besluit experiment promotieonderwijs in kaart gebracht wat de verschillen zijn tussen werknemer-promovendi, promotiestudenten en (internationale) beurspromovendi. Promovendi die inwoner van Nederland zijn, kunnen onder de werking van de volksverzekeringen vallen, ongeacht de arbeidsrelatie. Dit betreft de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), de Algemene nabestaandenwet (Anw), de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Zorgverzekeringswet (Zvw). Zij kunnen ook aanspraak maken op kindgebonden budget, zorgtoeslag en huurtoeslag.

Op werknemer-promovendi zijn de regels van het ambtenarenrecht of het arbeidsrecht uit het Burgerlijk Wetboek (BW) met betrekking tot een werknemer van toepassing. Deze werknemers zijn verzekerd voor de werknemersverzekeringen en kunnen, naast de hiervoor genoemde toeslagen ook aanspraak maken op kinderopvangtoeslag.

Promotiestudenten zijn geen ambtenaar of werknemer in de zin van het BW. Of recht bestaat op kinderopvangtoeslag hangt onder meer af van de feitelijke invulling van de relatie met de universiteit en de fiscale kwalificatie van de inkomsten. Zoals vermeld in het antwoord op vraag 3 is voor promotiestudenten van de universiteiten die deelnemen aan het experiment promotieonderwijs geoordeeld dat sprake is van een fictieve dienstbetrekking. Daarom geldt voor deze promotiestudenten wat betreft de sociale zekerheid hetzelfde als hiervoor beschreven bij promovendi in loondienst.

Beurspromovendi zijn evenmin werknemer. De regels van het ambtenarenrecht of het arbeidsrecht uit het BW zijn op deze categorie promovendi niet van toepassing. Als zij ook geen fictieve dienstbetrekking hebben, zijn zij ook niet verzekerd voor de werknemersverzekeringen. Ook hier geldt dat de feitelijke invulling van de relatie tussen de universiteit en de promovendus leidend is. Deze feitelijke invulling bepaalt ook de fiscale behandeling van de inkomsten. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een (fictieve) dienstbetrekking of de inkomsten kunnen belast worden als resultaat uit overige werkzaamheden, zoals bedoeld in de Wet IB 2001.

Vraag 8

Klopt het dat steeds meer beurspromovendi geen vast dienstverband krijgen, omdat zij dan voor universiteiten goedkoper zijn? Wat vindt u daarvan?

Antwoord 8

De universiteiten registreren hun promovendi nu nog niet in alle categorieën. Ik beschik daarom niet over cijfers waaruit blijkt hoeveel beurspromovendi aan Nederlandse universiteiten zijn verbonden en of daarin een stijgende lijn zit. Van de VSNU heb ik wel de beschikking gekregen over instroomcijfers van werknemer-promovendi in dienst van de universiteiten. Die instroom neemt niet af, maar blijft sinds 2012 stabiel op ongeveer 2000 promovendi per jaar. Uit deze cijfers blijkt dat het aantal beurspromovendi dat de universiteiten aantrekken niet ten koste gaat van de instroom van werknemer-promovendi.

Om beter inzicht te krijgen in de verschillende soorten promovendi bij de Nederlandse universiteiten, is de VSNU begin dit jaar gestart met een traject waarin eerst onderscheidende definities voor de verschillende soorten promovendi aan Nederlandse universiteiten worden opgesteld, waarna de

⁵ Kamerstuk 35 000, nr. 2 (bijlage bij Miljoenennota 2019).

aantallen promovendi conform deze categorisering bij de universiteiten zullen worden geregistreerd.

Vraag 9

Deelt u de mening dat (internationale) beurspromovendi net als promovendi in loondienst vaak onderzoek verrichten voor de instelling, actief bijdragen aan de onderwijsinstelling en dat er daardoor sprake is van een arbeidsrelatie? Gaat u maatregelen nemen om universiteiten te stimuleren hun promovendi in vaste dienst te nemen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 9

Voor het eerste deel van de vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 2. Verder is, zoals vermeld in het antwoord op vraag 8, de VSNU bezig met een traject om de verschillende soorten promovendi aan de Nederlandse universiteiten in kaart te brengen. Als ik de uitkomsten hiervan heb ontvangen, zal ik uw Kamer mijn visie doen toekomen ten aanzien van de diversiteit aan promovendi. Daarbij zal ik rekening houden met de uitkomsten van de tussenevaluatie van het experiment met promotieonderwijs die momenteel plaatsvindt.