

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het verzamelen en verspreiden van studiekeuze-informatie en het doen van onderzoek naar studenttevredenheid op het terrein van het hoger onderwijs

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is dat objectieve, betrouwbare en vergelijkbare studiekeuze-informatie wordt verzameld en verspreid en onderzoek wordt gedaan naar studenttevredenheid en daartoe enquêtes worden afgenomen onder studenten;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I. Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

In de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek wordt na artikel 7.15 een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 7.15a. Studiekeuze-informatie en onderzoek naar studenttevredenheid

1. Onze Minister wijst een rechtspersoon aan die op het terrein van het hoger onderwijs tot taak heeft het verzamelen en verspreiden van objectieve, betrouwbare en vergelijkbare studiekeuze-informatie en het doen van onderzoek naar studenttevredenheid en het daartoe afnemen van enquêtes onder studenten.
2. De rechtspersoon, bedoeld in het eerste lid, pleegt over de uitoefening van haar taak geregeld overleg met de vertegenwoordiging van de instellingen voor hoger onderwijs en met de daarvoor in aanmerking komende belangenorganisaties van studenten.

3. Aan de rechtspersoon bedoeld in het eerste lid:
 - a. verstrekt het instellingsbestuur van een bekostigde instelling gegevens ten behoeve van de enquêtes bedoeld in het eerste lid; en
 - b. kan het instellingsbestuur van een rechtspersoon voor hoger onderwijs gegevens verstrekken ten behoeve van de enquêtes bedoeld in het eerste lid.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden de te verstrekken gegevens, bedoeld in het derde lid, vastgesteld en kunnen regels worden gesteld ter uitvoering van het derde lid.

Artikel II. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking met ingang van 1 april 2020. Indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 1 april 2020, treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Memorie van toelichting

I Algemeen

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de voortbestaan van de Nationale Studentenenquête (NSE) juridisch te waarborgen. De NSE levert een belangrijke bijdrage aan het aanbod van objectieve, betrouwbare en vergelijkbare studiekeuze-informatie.

De NSE wordt sinds 2008 gehouden onder alle studenten in het hoger onderwijs, waarin zij hun mening kunnen uiten over hun opleiding en instelling. De landelijke enquête biedt een objectief en vergelijkbaar overzicht van de studenttevredenheid, op basis waarvan de (aankomende) student opleidingen en instellingen met elkaar kan vergelijken. Het is daarmee een belangrijke bron van studiekeuze-informatie voor de student. Daarnaast worden de NSE-resultaten door instellingen benut om hun kwaliteitszorg te verbeteren en kunnen zij zich profileren op de resultaten uit de NSE. De gegevens over de studenttevredenheid worden tevens gebruikt door de minister en de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) voor landelijke monitoring van beleid en de studenttevredenheid. Met haar functies op het gebied van voorlichting, kwaliteitszorg en monitoring, vervult de NSE dus een breed maatschappelijk belang.

Met de komst van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) staat de voortzetting van de NSE onder druk. Voor het uitvoeren van de NSE dienen instellingen namelijk een beperkt aantal gegevens van studenten aan te leveren die nodig zijn voor het uitnodigen van de student en de betrouwbaarheid van de enquête. De AVG heeft ertoe geleid dat diverse instellingen zich voor de NSE 2018-2019 genoodzaakt zagen minder gegevens dan voorheen aan te leveren. De uitvoering van de NSE met minder gegevens heeft in de NSE van 2018-2019 tot problemen en onjuistheden in de data van de enquête geleid.¹ Hierdoor is een groot deel van de resultaten uit de NSE 2018-2019 onbruikbaar geworden.

Er blijkt in de praktijk binnen de huidige wetgeving geen werkbare oplossing gevonden te kunnen worden, die rekening houdt met de bijzondere samenwerkingsvorm tussen (vertegenwoordigers van) hogeronderwijsinstellingen, studentenvertegenwoordigers en het ministerie van OCW, die in de loop der jaren is ontstaan omtrent de NSE. Daardoor brokkelt het draagvlak voor de NSE af en staat het voortbestaan van de landelijke enquête onder druk. Voor het voortbestaan van het landelijke onderzoek naar studenttevredenheid is het daarom belangrijk dat de uitvoering hiervan juridisch geborgd wordt.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

Het doel van dit wetsvoorstel is tweeledig. Allereerst wordt beoogd een rechtspersoon aan te wijzen die wordt belast met de uitvoering van de publieke taak om studiekeuze-informatie te verzamelen en te verspreiden. Daarnaast is een belangrijk doel van dit wetsvoorstel dat instellingen gegevens aanleveren die nodig zijn voor het organiseren van studenttevredenheidsenquêtes, welke een belangrijke bijdrage leveren aan het aanbod van studiekeuze-informatie. Per onderdeel zal ik ingaan op de noodzaak van het wettelijk vastleggen van deze twee onderdelen in het wetsvoorstel en de afwegingen die hierbij een rol hebben gespeeld.

2.1 Verzameling en verspreiding van studiekeuze-informatie als publieke taak

De minister van OCW is verantwoordelijk voor de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het hoger onderwijsstelsel. Onder deze verantwoordelijkheid valt onder meer de zorg voor het krijgen van de student op de juiste plek. Het is daarvoor

¹ Centraal Bureau voor de Statistiek. *Review nationale studenten enquête 2019*. 14 juni 2019.

van belang dat de (aankomende) student alle mogelijkheden krijgt om zich te informeren over zijn of haar studiekeuze en de keuze voor een bepaalde instelling die het beste bij hem of haar past. Een objectief, betrouwbaar en vergelijkend aanbod van studiekeuze-informatie is daarvoor essentieel. In het bijzonder voor studenten die van huis uit minder ondersteuning krijgen in hun studiekeuze, is het belangrijk dat er een centrale en toegankelijke plek is waar zij terecht kunnen voor deze informatie.

Het voorzien in goede studiekeuzevoorlichting door instellingen zelf, is reeds als taak beschreven in de WHW (artikel 7.15). Het is daarbij niet vanzelfsprekend dat er ook een aanbod is van studiekeuze-informatie dat objectief, betrouwbaar en vergelijkbaar is. Daarom is het van belang dat het verzamelen en verspreiden van studiekeuze-informatie als wettelijke taak wordt aangemerkt en dat een objectieve partij wordt belast met de uitvoering van deze taak.

2.2 Aanwijzen van een rechtspersoon voor de uitvoering van de wettelijke taak

Met de aanwijzing wordt beoogd de uitvoering bij een organisatie te beleggen die zowel objectief is, alsmede de betrokkenheid van het onderwijsveld en belanghebbenden kan borgen. De verzameling en verspreiding van studiekeuze-informatie dient namelijk plaats te vinden in nauwe samenwerking met het onderwijsveld en in afstemming met de vertegenwoordigers ervan (VH, VSNU, NRTO, ISO en LSVb). Hogeronderwijsinstellingen zijn een belangrijke leverancier van de studiekeuze-informatie en studenten(vertegenwoordigers) kunnen helpen in het selecteren en optimaliseren van de studiekeuze-informatie en het bereiken van de doelgroep. Voor het verzamelen en verspreiden van informatie is het belangrijk dat de aangewezen rechtspersoon zich midden in dit onderwijsnetwerk bevindt en dit netwerk betreft bij het uitvoeren van de taak.

Bij het betrekken van het onderwijsveld dienen de juiste 'checks and balances' te zijn ingebouwd. Enerzijds dienen hogeronderwijsinstellingen inspraak te hebben in het soort studiekeuze-informatie dat verzameld en verspreid wordt onder studenten, en tegelijkertijd moet de objectiviteit van de studiekeuze-informatie gewaarborgd zijn. Bij aanwijzen van een rechtspersoon voor het uitvoeren van de publieke taak, zal daarom gelet worden op hoe zowel de betrokkenheid van het veld, als deze objectiviteit in de organisatie geborgd is.

De activiteiten die de rechtspersoon onderneemt voor het uitvoeren van de publieke taak dienen altijd geheel transparant plaats te vinden. De studiekeuze-informatie dient bovendien zo toegankelijk mogelijk, voor een brede doelgroep, ontsloten te worden. Voor het afnemen van enquêtes onder studenten geldt dat deze informatie openbaar en gratis beschikbaar wordt gesteld voor een brede doelgroep, op een manier waarbij de informatie niet herleidbaar is tot individuele personen. De uitvoering van de enquêtes vinden plaats in nauwe afstemming met het onderwijsveld en vertegenwoordigers daarvan (VH, VSNU, NRTO, ISO en LSVb).

2.3 Wettelijke verplichting voor het aanleveren van gegevens

De aanlevering van gegevens door instellingen voor het kunnen uitvoeren van studenttevredenheidsenquêtes, is noodzakelijk voor het waarborgen van de betrouwbaarheid ervan. Bij de keuze voor het creëren van een wettelijke verplichting voor instellingen om een beperkt aantal gegevens aan te leveren, is gekeken of dit strikt noodzakelijk is en zijn ook mogelijke alternatieven overwogen.

Voor de uitvoering van de NSE 2018-2019 is allereerst gepoogd de enquête te organiseren met de aanlevering van minder studentgegevens dan dit wetsvoorstel beoogt te regelen. Alleen de naam van de student, het e-mailadres en de voorkeurstaal van de student (Nederlands, Engels, Duits) zijn voor de enquête in 2018 door

instellingen aangeleverd. Overige persoonsgegevens zijn in de enquête uitgevraagd bij de student zelf. Echter, het organiseren van de enquête met deze minimale set aan gegevens geleverd door de instelling, bleek zeer foutgevoelig te zijn en heeft geleid tot fouten in de data.² Het blijkt noodzakelijk dat hogeronderwijsinstellingen meer gegevens aanleveren ten behoeve van de betrouwbaarheid van de enquête.

Het verstrekken van persoonsgegevens ten behoeve van de enquête kan plaatsvinden op een aantal gronden, genoemd in artikel 6 van de AVG. Bij het verzoek voor het alsnog aanleveren van gegevens voor de NSE 2018-2019, zodoende de data hersteld zou kunnen worden, bleek dat hogeronderwijsinstellingen op basis van de AVG verschillende afwegingen maakten. De bekostigde hogescholen gaven aan onvoldoende juridische grondslag te zien binnen de AVG om de benodigde gegevens te kunnen aanleveren. De bekostigde universiteiten en een aantal niet-bekostigde hogeronderwijsinstellingen hebben besloten de benodigde gegevens voor het herstel van de data wel aan te leveren. Het verschil in afweging laat zien dat de juridische basis om gegevens aan te leveren voor de enquête voor meerdere interpretaties vatbaar is. Dit maakt het voortbestaan van deze enquêtes afhankelijk van de individuele afweging van de hogeronderwijsinstelling. Voor een gegevenslevering van alle bekostigde hogeronderwijsinstellingen is het noodzakelijk dat er een eenduidige juridische grondslag komt op basis waarvan zij deze gegevens dienen aan te leveren. Voor het niet-bekostigde onderwijs geldt dat een groot deel niet participeert in de enquête, omdat de vragen in de enquête met name gericht zijn op jongeren, c.q. jong-volwassenen. Een groot deel van het niet-bekostigde onderwijs richt zich op volwassenen en de combinatie werk en studie. Om deze redenen is er in dit wetsvoorstel een kan-bepaling opgenomen voor het niet-bekostigde onderwijs om gegevens aan te leveren voor de enquête.

Bij de keuze voor het creëren van een wettelijke verplichting voor instellingen, is ook gekeken naar alternatieve grondslagen. In het bijzonder heeft de afweging plaatsgevonden of 'toestemming van de student' geschikt is als grondslag voor de enquête. In de praktijk blijkt echter dat toestemming van de student als grondslag zal leiden tot minder betrouwbare NSE-resultaten, wat zowel voor de (aankomend) student als andere partijen onwenselijk is. Voor de betrouwbaarheid van de NSE-resultaten zijn namelijk niet alleen de gegevens nodig van de studenten die de NSE invullen, maar ook die van de rest van de studentenpopulatie. Deze populatiegegevens zijn nodig voor de weging, beveiliging van het instellingsbestand, de eindigheidscorrectie die wordt toegepast bij de verwerking van de respons en de onderzoeksverantwoording. Het per student vragen om toestemming, zal leiden tot een lagere respons en een incompleet populatiebestand. Dit brengt de betrouwbaarheid van de NSE in gevaar en is daarom onwenselijk.

Naast de afwegingen of de gegevens niet op een andere manier verkregen kunnen worden (subsidiariteit), is ook gekeken naar de proportionaliteit van dit wetsvoorstel, ten opzichte van de inbreuk die met deze wet wordt gedaan op de privacy van de student. Door deelname kan de student zijn mening geven over de opleiding en instelling ten behoeve van de studiekeuzevoorlichting aan (aankomend) studenten, het kwaliteitsbeleid op de eigen instelling en monitoring van studenttevredenheid op landelijk niveau. De inbreuk die met dit wetsvoorstel wordt gemaakt op de privacy van de student weegt daarmee op tegen het maatschappelijk belang dat hiermee gediend wordt (studiekeuze-informatie, de kwaliteitszorg van de instelling en landelijke monitoring). De aangewezen partij die de gegevens van de instellingen ontvangt gaat bovendien op zorgvuldige wijze met de persoonsgegevens om en dient zich daarbij te houden aan de AVG voor wat betreft de verwerking en beveiliging van de persoonsgegevens van studenten.

² Centraal Bureau voor de Statistiek. *Review nationale studenten enquête 2019*. 14 juni 2019.

3. Gevolgen voor de privacy

De persoonsgegevens die ten minste nodig zijn zullen voor het afnemen van de enquête onder studenten bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Om een betrouwbaar en valide studenttevredenheidsonderzoek uit te kunnen voeren zijn de volgende gegevens ten minste nodig:

1. Het e-mailadres van de student van de instelling
2. De instelling aan welke de student verbonden is
3. De voorkeurstaal waarin de enquête aangeboden wordt
4. De opleidingsnaam van de opleiding die de student volgt
5. De vorm van de opleiding die de student volgt (voltijd, deeltijd, duaal)
6. De locatie van de opleiding van de student
7. Of het om een student, postmaster of premaster student gaat;
8. Of het afstandsonderwijs betreft
9. Het studiejaar

Het e-mailadres de student is noodzakelijk om de student uit te nodigen voor de enquête. De voorkeurstaal is noodzakelijk om de uitnodiging en de enquête begrijpelijk voor te kunnen leggen aan de student. De overige gegevens zijn noodzakelijk om de betrouwbaarheid van de enquête te kunnen garanderen. Voor onderdelen als het wel of niet volgen van afstandsonderwijs, geldt daarnaast dat de enquête vooraf voor hen wordt aangepast en vragen die niet op hen van toepassing zijn, worden overgeslagen.

Voor de totstandkoming van de NSE worden geen bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG verstrekt. Iedere deelnemer aan de NSE heeft bovendien het recht om zijn of haar persoonsgegevens in te zien, te corrigeren of te verwijderen, het recht om zijn of haar eventuele toestemming voor de terug levering van gegevens aan de instelling in te trekken of bezwaar te maken tegen de verwerking van zijn of haar persoonsgegevens. Na afloop van de enquête, de verwerking en controle van de resultaten, worden de tot persoon herleidbare gegevens ongeveer een jaar na het onderzoek vernietigd. In de enquête kunnen studenten eventueel toestemming geven voor het terugkoppelen van hun antwoorden op persoonsniveau aan de hogeronderwijsinstelling, waar zij staan ingeschreven. Dit heeft als voordeel dat de gegevens door de instelling nog beter benut kunnen worden voor het verbeteren van de kwaliteitszorg. De hogeronderwijsinstellingen die gegevens aanleveren voor de enquêtes ontvangen daarnaast ook een resultatenbestand uit de enquêtes op een geaggregeerd niveau (niet tot de persoon herleidbaar). De resultaten uit de enquêtes worden daarnaast op een geaggregeerd niveau openbaar gemaakt. Deze zijn nooit tot personen herleidbaar.

4. Gevolgen voor de regeldruk

De meeste bekostigde instellingen doen al sinds 2008 jaarlijks of tweejaarlijks mee met de NSE. Voor hen zal er met de inwerkingtreding van deze wet in de praktijk weinig veranderen, behalve dat zij zelf geen aparte afweging meer hoeven te maken over het wel of niet leveren van de gegevens ten behoeve van de uitvoering van enquêtes. Voor een klein deel van de bekostigde instellingen die voorheen niet meededen aan de NSE, of maar sporadisch, geldt dat zij jaarlijks of tweejaarlijks een beperkt aantal persoonsgegevens dienen te leveren aan de door de minister aangewezen partij. De uitvoeringslast voor het verstrekken van de gegevens zal ten laste komen van de instelling. De gegevens zullen in de meeste gevallen reeds geregistreerd staan binnen de instelling. De bekostigde instelling dient deze gegevens te verzamelen in één overzicht, te controleren en te verstrekken in de daarvoor bedoelde formats. Voorafgaand daaraan zal de bekostigde instelling zich moeten inlezen in de instructies die hiervoor gelden. De regeldrukkosten worden daarmee geschat op zo'n € 30.800-, voor instellingen. Hierbij wordt uitgegaan van een belasting van zo'n 11 uur per jaar, op basis van het standaardtarief van 50 euro per uur. Hierbij gaat het alleen om het aanleveren van de minimaal benodigde gegevens. Daarnaast worden studenten gevraagd de enquête in te

vullen. In de afgelopen vier jaar heeft een gemiddeld aantal van zo'n 285.000 studenten de enquête ingevuld. Dit kost hen gemiddeld 13 minuten. Daarmee komt de regeldruk voor de burger, ofwel de student, uit op zo'n € 940.500 euro per jaar.

5. Financiële gevolgen

Voor het onderhouden van objectieve, betrouwbare en vergelijkbare studiekeuze-informatie wijst de minister een rechtspersoon aan die belast wordt met de uitvoering van deze wettelijke taak. De hoogte van de subsidie die deze rechtspersoon ontvangt kan jaarlijks variëren en wordt geschat op circa 2.500.000 euro per jaar. De kosten van het uitvoeren van de NSE worden daarbij beraamd op zo'n 200.000. De rechtspersoon met wettelijke taak moet zich houden aan de financiële regels die voortvloeien uit de Comptabiliteitswet.

6. Uitvoering

Dit wetsvoorstel heeft geen, tot zeer beperkte, gevolgen voor de uitvoering. De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) heeft geen rol bij de verstrekking van de gegevens. Voor het toezicht geldt dat deze pas in beeld komt als instellingen zich niet aan de verplichting houden. De aangewezen rechtspersoon, welke verantwoordelijk is voor de verwerking van de gegevens, zal instellingen die (niet op tijd) de gegevens aanleveren, eerst een rappel sturen. Indien gegevens daarna alsnog uitblijven, kan deze hiervan melding van maken bij de inspectie. De inspectie besluit over de handhaving van de naleving van de wettelijke voorschriften.

7. Gevolgen voor Caribisch Nederland

Deze wetswijziging heeft geen gevolgen voor Caribisch Nederland.

8. Advies en consultatie

Pas invullen na consultatie en toetsing

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, artikel 7.15a (nieuw)

Na artikel 7.15 wordt een nieuw artikel 7.15a ingevoegd. Artikel 7.15 ziet op het verstrekken van informatie, waaronder informatie over de studiekeuze, door het instellingsbestuur aan de student en de aspirant-student. Het nieuwe artikel 7.15a ziet, onder andere, op het verstrekken van studiekeuze-informatie door een aangewezen rechtspersoon aan de aspirant-student.

In het eerste lid van artikel 7.15a (nieuw) is bepaald dat Onze Minister een rechtspersoon aanwijst met de taak om op het terrein van het hoger onderwijs studiekeuze-informatie te verzamelen en verspreiden onder aspirant-studenten. De genoemde studiekeuze-informatie dient objectief en betrouwbaar te zijn. Daarnaast dient de studiekeuze-informatie de aspirant-student in staat te stellen om verschillende opleidingen van verschillende instellingen onderling te kunnen vergelijken. De rechtspersoon heeft tevens de taak om onderzoek te doen naar studenttevredenheid op het terrein van het hoger onderwijs. Ten behoeve van de taak om studiekeuze-informatie te verzamelen en te verspreiden en ten behoeve van de taak om onderzoek te doen naar studenttevredenheid, neemt de rechtspersoon enquêtes af onder studenten. Over de uitvoering van haar taak overlegt de rechtspersoon met de vertegenwoordiging van de instellingen en de belangenorganisaties van studenten.

In het derde lid van artikel 7.15a (nieuw) is bepaald dat het instellingsbestuur van een bekostigde instelling gegevens dient te verstrekken aan de rechtspersoon ten behoeve van de enquêtes die door de rechtspersoon worden afgenomen. Het instellingsbestuur van een rechtspersoon voor hoger onderwijs kan ervoor kiezen om deze gegevens al dan niet te verstrekken. De te verstrekken gegevens bestaan mede uit persoonsgegevens van studenten.

Op grond van het vierde lid van artikel 7.15a (nieuw) worden de gegevens die het instellingsbestuur dient te verstrekken bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld. In paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting is beschreven welke gegevens dit betreft. Ten slotte kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over onder andere de wijze en het moment waarop het instellingsbestuur gegevens ten behoeve van de enquêtes onder studenten aan de rechtspersoon dient te verstrekken. Er kan bijvoorbeeld bepaald worden dat de instelling jaarlijks of tweejaarlijks gegevens verstrekt ten behoeve van de enquête.

Artikel II – Inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel treedt in werking op 1 april 2020 of op de dag nadat dit wetsvoorstel in het Staatsblad wordt geplaatst indien dit wetsvoorstel na 1 april 2020 in het Staatsblad wordt geplaatst. Voor 1 april 2020 als datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is gekozen zodat in het studiejaar 2019-2020 nog een enquête onder studenten afgenomen kan worden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Ingrid van Engelshoven