

Vergaderjaar 2019–2020

35 310

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

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 februari 2020

1. Inleiding

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Eerste Kamer heeft een voorlopig verslag uitgebracht over het wetsvoorstel 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. De regering dankt de commissie voor de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen. Bij de reactie op de vragen in deze memorie van antwoord is zoveel mogelijk de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de GroenLinks-fractie stellen de volgende vragen. Wat betekent het voorliggende wetsvoorstel voor de rol die de overheid heeft als het gaat om het toewijzen en opvragen van persoonsgegevens?

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd een eenduidige wettelijke grondslag te bieden voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de Nationale Student Enquête (NSE). Ten behoeve van de NSE leveren de onderwijsinstellingen studentgegevens aan de rechtspersoon die de NSE afneemt. Met deze gegevens wordt de rechtspersoon in staat gesteld om de student uit te nodigen voor de NSE en om de NSE af te stemmen op deze student. De overheid heeft geen rol in deze levering van gegevens.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke kaders hebben geleid tot het wettelijk vaststellen van de uitwisseling van persoonsgegevens voor de Minister? Is de compatibiliteit met de privacywetgeving voldoende in kaart gebracht en zijn daarbij de juiste afwegingen gemaakt, zo vragen de leden van fractie van D66?

Op de levering van persoonsgegevens is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van toepassing. Over de mogelijkheden om onder de AVG gegevens ten behoeve van de NSE te leveren bestond onder de instellingen verschil van inzicht. Een deel van de instellingen gaf met oog op de AVG aan minder gegevens te kunnen leveren voor de NSE dan voorgaande jaren. Studiekeuze123 heeft om die reden voor de NSE van 2018/19 besloten deze gegevens bij de student zelf op te vragen. Dit bleek foutgevoelig te zijn en heeft samen met technische problemen geleid tot fouten in de data.

Voorafgaand aan het ontwerp van dit wetsvoorstel is een Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (PIA) gemaakt om de risico's omtrent privacy inzichtelijk te maken en zoveel mogelijk weg te nemen. Het wetsvoorstel is samen met de PIA voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens. De Autoriteit Persoonsgegevens had geen opmerkingen bij dit wetsvoorstel en de bijgeleverde PIA. De comptabiliteit van dit wetsvoorstel met de AVG is dan ook voldoende in kaart gebracht. Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in een eenduidige wettelijke basis die voldoet aan de AVG voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de NSE.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er naast het wettelijk vastleggen ook andere beleidsmaatregelen zijn onderzocht die hetzelfde doel zouden bereiken?

Alvorens over te gaan tot dit wetsvoorstel zijn verschillende alternatieven voor de gegevenslevering ten behoeve van de NSE overwogen. Er is onderzocht in hoeverre de NSE afgenomen kon worden met minder gegevens, de student zelf zijn gegevens kon aanleveren of gewerkt kon worden met voorafgaande toestemming van de student. Het afnemen van de NSE middels deze alternatieven bleek echter foutgevoelig en de respons en de betrouwbaarheid van de NSE te verlagen.

Op grond waarvan mogen onderwijsinstellingen gedwongen worden om persoonsgegevens aan een private partij te verstrekken?

Het is een gezamenlijke taak van de Minister van OCW en de instelling om de student te ondersteunen bij het vinden van de juiste plek in het onderwijs. Ieder vanuit zijn eigen rol. Een objectief, betrouwbaar en vergelijkbaar aanbod van studiekeuzeinformatie 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. Daarmee is het echter niet vanzelfsprekend dat er ook een aanbod is van studiekeuze-informatie dat objectief, betrouwbaar en vergelijkbaar is. Het wetsvoorstel ziet toe op een brede verzameling en verspreiding van studiekeuze-informatie, waar de NSE-gegevens een onderdeel van vormen. Met dit wetsvoorstel worden de bekostigde hogeronderwijsinstellingen verplicht studentgegevens te verstrekken aan de rechtspersoon die de NSE afneemt. Door deze plicht op te nemen in artikel 7.15a van de WHW, vormt het verstrekken van deze gegevens een bekostigingsvoorwaarde waaraan de onderwijsinstellingen zich dienen te houden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of met dit wetsvoorstel interferentie heeft plaatsgevonden met de Wet register onderwijsdeelnemers? Kan een student, bijvoorbeeld bij de inschrijving voor een opleiding, toestemming verlenen voor het delen van de persoonsgegevens, zoals de student ook de keuze heeft om de resultaten te delen met

de instelling om de kwaliteitszorg van de opleiding en de instelling te verbeteren?

De Wet register onderwijsdeelnemers heeft betrekking op de gegevens die het Ministerie van OCW verzamelt over onderwijsdeelnemers en het gebruik van die gegevens. Dit zijn gegevens die OCW zelf verzamelt en beheert. Het onderhavige wetsvoorstel heeft betrekking op een specifieke set studentgegevens die onderwijsinstellingen zelf verzamelen en beheren. Dit wetsvoorstel kent daarmee een ander karakter dan de Wet register onderwijsdeelnemers en kan hier los van gezien worden.

Bij de keuze voor het creëren van een wettelijke grondslag voor instellingen om studentgegevens aan te leveren, is ook gekeken naar alternatieve grondslagen. In het bijzonder heeft de afweging plaatsgevonden of «toestemming van de student» geschikt is als grondslag voor het uitnodigen van studenten voor de enquête. In de praktijk blijkt echter dat toestemming van de student bij de inschrijving 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 toestemming geven en de NSE invullen, maar ook die van de rest van de studentenpopulatie. Deze populatiegegevens zijn nodig voor de verwerking van de respons en de onderzoeksverantwoording. Het per student vragen om toestemming, leidt tot een lagere respons en een incompleet populatiebestand, en daarmee een minder betrouwbare NSE. Toestemming van de student blijft vereist als hij zijn antwoorden tot de persoon herleidbaar terug wil laten leveren aan de instelling waaraan hij verbonden is. De instelling kan op deze manier meer informatie uit de NSE halen ten behoeve van de kwaliteitszorg. De student kan ook aan de NSE deelnemen als hij hiervoor geen toestemming geeft.

Wat zal het uitgangspunt worden voor de algemene maatregel van bestuur, studenttevredenheid en studentenbetrokkenheid of kwaliteitszorg? Hoe verhouden deze twee doeleinden zich tot elkaar?

Het doel van de NSE is het bieden van een landelijk vergelijkbaar overzicht van studenttevredenheid en -betrokkenheid. De NSE-resultaten dienen in de eerste plaats om bruikbare informatie te leveren aan studiekeuzers die op basis hiervan instellingen en opleidingen met elkaar kunnen vergelijken. Om de NSE-resultaten relevant te laten zijn voor de studiekeuze van studenten, zitten er ook vragen in die betrekking hebben op de verschillende aspecten van de kwaliteit van de opleiding en instelling, zoals bijvoorbeeld de begeleiding van studenten, de tevredenheid over het onderwijs en de voorzieningen van de instelling. Daarmee biedt de NSE ook waardevolle informatie voor opleidingen en instellingsbesturen om te zien over welke aspecten van de opleiding en instelling studenten tevreden zijn en waar nog punten liggen voor verbetering. De NSE wordt samen met de VSNU, VH, NRTO, ISO en de LSVb vormgegeven door een daartoe aan te wijzen rechtspersoon. In de algemene maatregel van bestuur worden enkel de door de instellingen ten behoeve van de NSE aan te leveren gegevens vastgesteld.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe wordt beschermd dat de persoonsgegevens alleen gebruikt zullen worden voor het doel van dit wetsvoorstel, het verzamelen en verspreiden van studiekeuze-informatie?

De hogeronderwijsinstellingen leveren aan de aan te wijzen rechtspersoon persoonsgegevens met als doel dat hiermee een enquête onder studenten afgenomen wordt naar studenttevredenheid en -betrokkenheid. Uit de AVG vloeit voort dat deze persoonsgegevens niet verwerkt kunnen

worden voor doelen die niet verenigbaar zijn met het doel waarvoor deze gegevens zijn verzameld.

Het wetsvoorstel biedt de Minister de mogelijkheid om te interveniëren wanneer de rechtspersoon zijn publieke taak verwaarloost. Welke mogelijkheid biedt het wetsvoorstel aan de Minister om te interveniëren wanneer enkele onderwijsinstellingen net als afgelopen jaar geen gegevens aanleveren?

De afgelopen jaren was het aan de instellingen om te bepalen of zij mee wilden doen met de NSE. Dit wetsvoorstel brengt daar verandering in door een verplichting op te leggen aan bekostigde hogeronderwijsinstellingen om gegevens aan te leveren voor de NSE. Indien instellingen zich niet aan deze wettelijke verplichting houden, dan zal de aangewezen rechtspersoon hier melding van maken bij de inspectie van het onderwijs. De inspectie heeft op grond van artikel 3 van de Wet op het onderwijstoezicht de bevoegdheid om toe te zien op de naleving van de onderwijswetten.

Wat maakt dit wetsvoorstel de oplossing om de voorgaande situatie, waarbij onderwijsinstellingen niet deelnamen aan de Nationale Studenten Enquête (NSE), te voorkomen?

Met het wetsvoorstel wordt beoogd een heldere juridische basis te creëren voor de gegevensverwerking omtrent de NSE, met een plicht voor de bekostigde instellingen om de benodigde gegevens voor de NSE aan te leveren. Verschillende interpretaties van de AVG zorgden er in 2018/2019 namelijk voor dat een aantal hogeronderwijsinstellingen zich genoodzaakt zagen af te zien van deelname aan de NSE. Daarnaast bestond er ook bredere ontevredenheid onder instellingen over de inhoud en organisatie van de NSE. Met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan de AVG niet langer een bezwaar vormen voor het aanleveren van de gegevens die nodig zijn voor een betrouwbaar en valide landelijk studenttevredenheidsonderzoek. Daarnaast hebben hogeronderwijsinstellingen zelf een voorstel gedaan om de vragenlijst samen met studentenbonden te herzien en loopt er een evaluatie naar de samenwerking omtrent de NSE waarbij de verschillende partijen worden betrokken. Deze trajecten zullen samen met dit wetsvoorstel de voortzetting van de NSE moeten waarborgen.

In het wetsvoorstel wordt gesproken over een samenwerking tussen vertegenwoordigers van onderwijsinstellingen, studenten en het ministerie. Voor aankomende studenten zal de studiekeuze-informatie een belangrijke informatiebron zijn in de afwegingen welke studie zij willen volgen. Hebben vertegenwoordigers van aankomende studenten, het LAKS, ook een rol in het selecteren en optimaliseren van de studiekeuze-informatie? Zo ja, hoe verhoudt deze zich tot andere vertegenwoordigers en waarom is er in dit geval voor gekozen deze niet wettelijk vast te leggen? Zo nee, waarom is er in de samenwerking niet voor gekozen om vertegenwoordigers van aankomende studenten te betrekken?

De studiekeuze-informatie waarover in dit wetsvoorstel gesproken wordt, richt zich op een brede groep studenten: van leerlingen in het vo en mbo tot studenten die binnen het hoger onderwijs van studie wisselen, een master moeten kiezen of een schakeltraject willen volgen. Als het gaat om het bepalen van de inhoud en het presenteren van de studiekeuze-informatie, geldt dat deze verschillende groepen studenten betrokken dienen te worden. Dit kan bijvoorbeeld via behoeftenonderzoek, panelgesprekken en focusgroepen waarvan de samenstelling van studenten, leerlingen en/of decanen en schoolloopbaanbegeleiders per onderwerp

bepaald worden. De aankomend student wordt dan ook betrokken bij het verzamelen en verspreiden van studiekeuze-informatie. In het besluit tot aanwijzing van de rechtspersoon die de NSE zal afnemen, zal het betrekken van deze doelgroepen bij het verzamelen en verspreiden van de informatie een belangrijke voorwaarde zijn.

Naast het betrekken van de doelgroep op de inhoud, is de aangewezen rechtspersoon voor het goed kunnen vervullen van haar taak afhankelijk van partijen binnen het hoger onderwijs zelf. Zo zijn hogeronderwijsinstellingen een belangrijke leverancier van informatie voor de studiekeuzedatabase. Daarnaast is de respons van de NSE te danken aan de studenten die deze enquête invullen en hogeronderwijsinstellingen die studenten hiertoe actief in aanmoedigen. Voor het in stand houden van een objectief, betrouwbaar en vergelijkbaar aanbod aan studiekeuze-informatie is de aangewezen rechtspersoon dan ook afhankelijk van het draagvlak van – en samenwerking met – de betrokken partijen binnen het hoger onderwijs. Het organiseren van dit draagvlak en deze samenwerking vraagt voortdurende aandacht en bestuurlijke afstemming, waarin de juiste checks and balances zijn ingebouwd. Gelet op het feit dat een constructieve samenwerking met de partijen binnen het hogeronderwijs zo cruciaal is voor het voorzien in goede studiekeuzeinformatie, is besloten het overleg met deze partijen onderdeel te maken van de wettelijke taak.

De leden van de fractie van D66 constateren dat er kennelijk is gebleken dat er in de bestaande praktijk tekortkomingen zijn. Er leeft bij hen echter wel een vraag over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Wat is de reden dat de regering tot deze stap is overgegaan? Is de reden dat in het onderwijsdomein is gebleken dat instellingen tekortschieten in hun informatievoorziening als gevolg van het gemis van een kwaliteitsstandaard? Of omdat zij de kosten te hoog vinden of zij om andere redenen in het domein van bestuurlijke kosten en baten een andere afweging hebben gemaakt?

De NSE draagt al sinds jaar en dag bij aan het voorzien van studiekeuzers van objectieve, betrouwbare en vergelijkbare studiekeuze-informatie. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de NSE in stand te houden. Dit is noodzakelijk omdat verschillende interpretaties van de AVG er toe hebben geleid dat bij de uitvoering van de NSE 2018–2019 hogeronderwijsinstellingen zich genoodzaakt zagen af te zien van deelname aan de NSE.

Daarnaast werd een bredere discussie gevoerd over het eigenaarschap en de functie van de NSE. Met dit wetsvoorstel kan de AVG voor hogeronderwijsinstellingen niet langer een bezwaar vormen voor het aanleveren van de gegevens die nodig zijn voor de NSE. Het wetsvoorstel beoogt daarmee de NSE zoals deze jarenlang is uitgevoerd van een heldere juridische basis te voorzien. Op financieel gebied zal er met dit wetsvoorstel weinig veranderen. Het Ministerie van OCW heeft immers ook de afgelopen jaren aan een partij (Studiekeuze123) subsidie verstrekt voor het afnemen van de NSE en voor het verzamelen en verspreiden van de studiekeuze informatie in samenwerking met betrokken partijen in het onderwijs.

Is het de regering bekend dat er uitvoeringsproblemen zijn geweest waar instellingen mee te maken hebben gehad? Kunnen die hebben geleid tot het afzien van de idealiter gewenste informatievoorziening? Ligt dit in het wetenschappelijk onderwijs anders dan in het hoger beroepsonderwijs?

Er was inderdaad sprake van uitvoeringsproblemen, niet zozeer bij de hogeronderwijsinstellingen zelf, maar bij de partij die in opdracht van Studiekeuze123 de NSE uitvoerde. De komst van de AVG heeft ertoe geleid dat diverse instellingen zich voor de NSE van 2018–2019 genoodzaakt zagen minder gegevens dan voorheen aan te leveren. Om die reden is ervoor gekozen deze gegevens bij de student zelf op te vragen. Dit bleek echter foutgevoelig te zijn en heeft, samen met technische uitvoeringsproblemen bij de partij die de NSE in opdracht van Studiekeuze123 uitvoert, geleid tot fouten in de data. Studiekeuze123 heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek daarom gevraagd te bezien of de data op betrouwbare wijze hersteld zou kunnen worden. Uit hun onderzoek bleek dat dit kon, indien instellingen de gegevens die ze voorheen altijd leverden voor de NSE alsnog zouden leveren. Omwille van het belang van de NSE hebben de universiteiten en het niet-bekostigde onderwijs besloten dit te doen. De Vereniging Hogescholen gaf aan niet het vertrouwen te hebben dat de NSE op betrouwbare wijze hersteld zou kunnen worden. Daarnaast werd door de hogescholen aangegeven dat zij hiermee de privacywetgeving als nog zouden moeten overtreden. Het verschil in besluitvorming van de instellingen heeft ertoe geleid dat het voor de universiteiten en het niet-bekostigde onderwijs wel mogelijk was de gegevens uit de NSE op betrouwbare wijze te repareren en te publiceren, maar voor de hogescholen niet. Onderhavig wetsvoorstel moet ertoe leiden dat er een heldere juridische basis komt op grond waarvan alle instellingen straks de gegevens aanleveren die nodig zijn voor een betrouwbaar en valide studenttevredenheidsonderzoek.

Gesteld dat er sprake was van uitvoeringsproblematiek, is er thans voldoende waarborg dat parallel met de verplichtstelling de facilitering straks bij de invoeringsdatum op orde is? Zo ja waaruit blijkt dat? Is hierover met de betrokken instellingen of hun vertegenwoordigers afrondend overleg gevoerd, zo vragen de leden van de fractie van D66?

Het wetsvoorstel zal ervoor zorgen dat hogeronderwijsinstellingen de gegevens aanleveren die nodig zijn voor het uitvoeren van een valide en betrouwbaar studenttevredenheid- en betrokkenheidsonderzoek, zoals dit ook gebeurde in voorgaande jaren. Hiermee is een belangrijk risico in de uitvoering weggenomen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven