



Proces, samenwerking en governance NSE

Analyse en
oplossingsrichtingen

In opdracht van het Ministerie van OCW

62159 – Openbaar

11 maart 2020

Berenschot

Proces, samenwerking en governance NSE

Analyse en oplossingsrichtingen

Roeleke Vunderink
Susanne de Zwart
Teuni Scholthof

11 maart 2020

Berenschot

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
2.	Vraagstelling en onderzoeksaanpak	5
2.1	Hoofdvraag van het onderzoek	5
2.2	Onderzoeksaanpak	5
2.3	Subvragen	6
2.4	Verantwoording uitvoering van het onderzoek	7
2.5	Indeling rapport	8
3.	Huidige situatie Studiekeuze123 en tijdlijn gebeurtenissen	9
3.1	Organisatie studiekeuze123	9
3.2	Belangrijkste gebeurtenissen in een tijdlijn	10
4.	Verwachtingen NSE	17
4.1	Uiteenlopende belangen van de partijen voor wat betreft doelstelling NSE	17
4.2	Uiteenlopende verwachtingen over de governance van Studiekeuze123	17
4.3	Uiteenlopende verwachtingen over de uitvoering van de NSE	18
5.	Analyse vertrouwensbreuk	19
5.1	Analyse borging strategie en doelen	19
5.2	Analyse bestuur en organisatie	20
5.3	Analyse leiderschap en gedrag	21
6.	Conclusies en oplossingsrichtingen	23
6.1	Redenen voor de vertrouwensbreuk	23
6.2	Oplossingsrichtingen	24
6.3	Uitwerking oplossingsrichtingen	25
	Bijlage 1: Bestudeerde documenten	28
	Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen, per gesprek	29

1. Inleiding

De Nationale Studentenenquête (NSE) is een landelijk onderzoek naar studenttevredenheid. De uitkomsten van de NSE worden benut in de voorlichting voor (aankomende) studenten en geven instellingen de mogelijkheid om hun kwaliteitszorg te verbeteren en zich te profileren op de studenttevredenheid binnen de opleidingen. De NSE bestaat sinds 1995.

Jaarlijks wordt de NSE gehouden onder studenten in het hoger onderwijs om een aantal aspecten te meten van opleidingen en instellingen in het hoger onderwijs. Deze enquête wordt ieder jaar ingevuld door honderdduizenden studenten, waarmee het een van de belangrijkste bronnen is voor het meten van de waardering van instellingen en opleidingen in het hoger onderwijs. Daarmee zijn de gepubliceerde uitkomsten een zeer relevante te raadplegen bron voor aankomende studenten en hun ouders. Ook instellingen zelf gebruiken de NSE als belangrijke input voor noodzakelijke verbeteringen in opleidingen, maar ook zaken als huisvesting, campus, studieplekken etc.

Stichting Studiekeuze123 is de partij die jaarlijks zorgdraagt voor de uitvoering van de NSE en die voor de feitelijke enquête een externe partij inschakelt. Studiekeuze123 wordt gefinancierd door het Ministerie van OCW. In de voorbereiding en uitvoering van de NSE werken (medewerkers van) koepels van hoger onderwijsinstellingen en studenten en medewerkers van instellingen samen. In de aanloop naar de NSE 2019 is er een aantal ingrijpende veranderingen geweest in de NSE door de nieuwe wetgeving AVG. Het ging om veranderingen bij het invullen, de tool zelf en het delen van informatie met de instellingen. Mede hierdoor is er onvrede ontstaan met name bij de Vereniging Hogescholen (VH), de Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) en de bij hen aangesloten instellingen over de mate waarin de data uit de NSE door instellingen kunnen worden gebruikt om hun eigen kwaliteitszorg te verbeteren.

Pogingen van het ministerie om samen met de betrokken organisaties tot een overeenkomst te komen, zijn gestrand doordat standpunten teveel van elkaar afweken. Wegens het krappe tijdsbeslag en de wens de NSE in 2020 op een goede wijze doorgang te laten vinden, heeft de minister per brief aan de Tweede Kamer aangegeven tot een wettelijke borging te willen komen (in de WHW) per 1 april 2020. Inmiddels heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel aanvaard. VH, VSNU, NRTO, LSVb, en ISO zijn inmiddels gezamenlijk een project herziening vragenlijst gestart.

In de Kamerbrief van 4 juli 2019 gaf de minister tevens aan ook het samenwerkingsproces omtrent de NSE tussen Studiekeuze123 en het bekostigde onderwijs te willen verbeteren: *'Verschillende bekostigde hogescholen, universiteiten en ook Studiekeuze123 hebben hun onvrede geuit over het samenwerkingsproces en de wijze van besluitvorming omtrent de afgelopen NSE.'*

Om deze reden is een evaluatie aangekondigd in opdracht van het Ministerie van OCW, op basis waarvan verbeteringen in de samenwerking tussen alle betrokken partijen en governance omtrent de NSE worden doorgevoerd. Dit rapport is de weergave van de uitkomsten van het onderzoek.

2. Vraagstelling en onderzoeks aanpak

2.1 Hoofdvraag van het onderzoek

Het hoger onderwijsveld is verdeeld in een groot aantal instellingen: 18 universiteiten en 36 hogescholen (bekostigd), met daarnaast 14 instellingen die vallen onder het onbekostigd hoger onderwijs. Het gaat dan in totaal om circa 750.000 studenten. Opleidingen worden op velerlei locaties gegeven en verschillen, ook al hebben zij dezelfde naam, in focus en curriculum.

Voor (aankomende) studenten en hun directe omgeving, is het maken van een keuze tussen verschillende soorten opleidingen niet eenvoudig. Bij het maken van een keuze wordt ook de locatie meegewogen (de stad) en mogelijk ook de instelling zelf. Om een gekwalificeerde keuze te kunnen maken is een objectief middel uitermate belangrijk; de NSE is zo'n middel. De Keuzegids Universiteiten en de Keuzegids HBO verwerken de resultaten van de NSE in combinatie met andere gegevens in uitgaves die toegankelijk zijn voor een breed publiek.

Voor instellingen in het hoger onderwijs zelf, zijn de uitkomsten van de NSE ook relevant: zo wordt een vergelijkend beeld verkregen van de tevredenheid van studenten, van de eigen instelling en die van andere instellingen, met verschillende aspecten van de studie en de randvoorwaarden daaromheen'. Daarnaast geeft de NSE inzicht in een aantal andere aspecten van instellingen, zoals de aantrekkelijkheid van de campus en de voorzieningen, studenttevredenheid, studentenhuisvesting en andere meer aan de instelling gerelateerde zaken.

De gebeurtenissen rond de NSE in 2019 die de aanleiding vormden voor deze analyse, hebben impact gehad op alle betrokkenen. In onze aanpak focussen wij ons op het wegvallen van het vertrouwen tussen partijen en hoe dit vertrouwen herwonnen kan worden.

De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt:

Hoofdvraag: Wat waren de redenen voor de vertrouwensbreuk in april 2019 en op welke wijze kan het vertrouwen worden hersteld?

In de volgende paragraaf komt de onderzoeks aanpak aan de orde en het gehanteerde onderzoeksmodel.

2.2 Onderzoeks aanpak

Bij het onderzoeken van redenen voor het ontbreken van vertrouwen zal het gaan om feitelijk aantoonbare zaken die in de ogen en beleving van partijen niet goed zijn verlopen. In onze visie op de aanpak onderscheiden we drie invalshoeken die van belang zijn om de oorzaak van het vertrouwensverlies te kunnen duiden en aanbevelingen te doen voor de nabije toekomst:

2.2.1 Strategie en doelen

Voorop staat dat de (aankomende) studenten, de overheid en de instellingen allen een belang hebben bij een betrouwbare NSE. De wensen voor wat betreft de scope (wat wordt er gemeten en met welk doel) en de presentatie van de resultaten (interpretatie van gegevens, vergelijkbaarheid, rankings) van de NSE kunnen tussen de verschillende groepen uiteenlopen. Het duiden van het al dan niet samenkomen van deze verschillende belangen in de opzet en uitvoering van de NSE zal onderdeel vormen van onze aanpak.

2.2.2 Besturing en organisatie Studiekeuze123

Tot vóór 2017 waren het ministerie en de koepels van instellingen en studenten vertegenwoordigd in de governance van Studiekeuze123, doordat zij gezamenlijk het bestuur vormden. Via hun rol in de governance konden zij invloed uitoefenen op de NSE en tegelijkertijd zorgdragen voor de onafhankelijke uitvoering ervan. De governance is in 2017 gewijzigd, waardoor de afstand naar de koepels is vergroot. In het onderzoek zal de

verandering van de governance en de impact daarvan voor de organisatie van de NSE een belangrijk onderdeel vormen.

2.2.3 Leiderschap en gedrag

Behalve het vertrouwen in de gezamenlijke doelen en een heldere governance, is het van belang dat er betrokkenheid en draagvlak is voor de ontwikkeling en uitvoering van de NSE. Alleen bij groot draagvlak bij alle betrokken partijen, kan de NSE worden gezien als een effectief middel om studenttevredenheid en de kwaliteit van opleidingen en instellingen te meten. Het draagvlak voor de NSE is begin 2019 ernstig afgebrokkeld. Zonder draagvlak bij de direct betrokken organisaties wordt de kwaliteit van de NSE aangetast, waar het gaat om vanuit de instellingen aan te leveren gegevens, de oproep aan studenten om de enquête in te vullen en bereidheid de resultaten te erkennen en waar relevant om te zetten in beleid en maatregelen. Draagvlak wordt, behalve door gezamenlijke doelen en een heldere governance, gecreëerd door betrokkenheid van partijen, het vertrouwen op elkaars expertise, open communicatie en het elkaar aan kunnen spreken.

Deze invalshoeken vormen het volgende onderzoeksmodel:



Bovenstaand model is specifiek voor dit onderzoek opgesteld, en is gebaseerd op onze jarenlange ervaring met vergelijkbare evaluatieonderzoeken waarin vertrouwen een belangrijke rol speelt. In onze aanpak komen de elementen van het onderzoeksmodel terug, zodat daarmee een volledig beeld ontstaat van de oorzaken voor het verlies van vertrouwen en de te nemen maatregelen om dat vertrouwen te herwinnen.

2.3 Subvragen

Bij deze hoofdvraag zijn, op basis van de uitvraag van het Ministerie van OCW, de volgende subvragen geformuleerd. Deze vragen zijn gestructureerd aan de hand van het onderzoeksmodel:

1. Strategie en doelen

- a. Wat is het belang van de NSE voor ieder van de onderscheiden partners? Is er een gezamenlijk belang vastgesteld?
- b. Hoe worden de doelen en belangen van de verschillende partners in de ontwikkeling en uitvoering van de NSE geborgd?

2. Bestuur en organisatie

- a. Hoe is het proces van de totstandkoming van de NSE feitelijk verlopen? Zijn er verschillen tussen de totstandkoming het afgelopen jaar en de jaren ervoor? Hoe is de governancestructuur van Studiekeuze123 ingericht en wat zijn de veranderingen geweest in 2017?
- b. Wat is de feitelijke werking van de governance ten aanzien van regelgeving, mandaten, verantwoordelijkheden, rolinvulling en gedragingen? Hoe zien de rollen en posities van betrokken partijen eruit en hoe zijn deze in de praktijk ingevuld?
- c. Hoe is de positie en invloed van de partijen in het veld binnen Studiekeuze123 geborgd en wat is het krachtenveld waarbinnen zij opereren?
- d. Hoe krijgt de relatie met de uitvoerende partij vorm in formele afspraken (opdrachtgever-opdrachtnemer) en in de feitelijke praktijk?

3. Leiderschap en gedrag

- a. Hoe wordt de governance intern en extern ervaren in de samenwerking met andere partijen? Welke dynamiek speelt een rol?
- b. Wat heeft zich afgespeeld in de periode voordat de VH de deelname opzegde? Hoe is daar vanuit Studiekeuze123 mee omgegaan?
- c. Hoe is de communicatie tussen Studiekeuze123 en betrokken partijen verlopen in feitelijke en aantoonbare zin en hoe is omgegaan met al dan niet geuite bedenkingen van die partijen?
- d. Hoe is de samenwerking verlopen tussen de verschillende koepels van de instellingen/studenten?
- e. Wat is de reden dat VSNU en VH niet met de minister tot overeenstemming zijn gekomen over het door OCW ontwikkelde voorstel, getiteld 'Voorstel Ministerie van OCW voor vervolg NSE april 2019'? Wat is de insteek van het door hen te ontwikkelen alternatieve voorstel?

4. Oplossingsrichtingen

- a. Welke oplossingsrichtingen zien de verschillende partijen om het vertrouwen te herstellen?
- b. Zou een aanpassing in de bestuurlijke inrichting, dan wel de wijze van besturen bijdragen aan het herstel van vertrouwen? In welke zin?

2.4 Verantwoording uitvoering van het onderzoek

Berenschot heeft ten behoeve van het onderzoek de volgende aanpak doorlopen:

- In overleg met de opdrachtgever is bij de start het volgende vastgesteld:
 - Het plan van aanpak.
 - De te interviewen personen en te betrekken documenten.
 - De interviewleidraad.
- Deskresearch en interviewronde:
 - Uitvoering van de documentstudie.
 - Uitnodigen van deelnemers aan de interviews. Alle deelnemers hebben informatie ontvangen, bestaande uit de aanpak van Berenschot en een interviewleidraad.

- Uitvoeren van de interviews: de interviews waren vertrouwelijk en er is derhalve niet herleidbaar geciteerd, tenzij anders afgesproken.
- Uitwerking van de bevindingen:
 - Een concept van de bevindingen en de rapportage is door Berenschot besproken met de opdrachtgever.
 - Na verwerking van feitelijke onjuistheden en aanvullende informatie is het eindrapport uitgebracht.

Oorspronkelijk was beoogd een gesprek te organiseren tussen de verschillende stakeholders om gezamenlijk te komen tot een gedragen oplossing. Op basis van onze eerste bevindingen hebben we geconstateerd dat deze vorm geen effect zou sorteren. Met de opdrachtgever is daarom tijdens het traject overeengekomen dat het gezamenlijk gesprek met alle betrokkenen uit de opdracht is gehaald. Tegelijkertijd is de wens geuit om vanuit de opgehaalde informatie wél oplossingsrichtingen aan te geven op basis van een expertisie van Berenschot

Deze oplossingsrichtingen zijn opgenomen in het tweede deel van hoofdstuk 6. Daarbij moet worden bedacht dat deze oplossingsrichtingen zijn gebaseerd op expertise en ervaring van de onderzoekers en op basis van het opgehaalde beeld. Afstemming met betrokken partijen over de oplossingsrichtingen heeft om bovengenoemde redenen niet plaatsgevonden.

De bevindingen uit de analyse en de belangrijkste conclusies zijn mondeling voorgelegd aan de bestuurder van Studiekeuze123. De uitkomsten van dit gesprek zijn verwerkt in de rapportage.

2.5 Indeling rapport

In hoofdstuk 3 wordt de organisatie van Studiekeuze123 beschreven en worden de belangrijke gebeurtenissen tussen 1995 en 2020 samengevat. Dit begint bij de start van de NSE en beschrijft vervolgens de governancewijziging, het gehele proces van de NSE 2019 en eindigt bij de wetwijziging en de oprichting van een stuurgroep vanaf het najaar van 2019.

Hoofdstuk 4 bevat een weergave van uiteenlopende verwachtingen van de verschillende partijen wat betreft de doelstelling van de NSE, over de governance van Studiekeuze123 en over de uitvoering van de NSE.

In hoofdstuk 5 wordt een analyse gegeven van de ontstane vertrouwensbreuk, langs de drie lijnen van het onderzoeksmodel: strategie en doelen, bestuur en organisatie en leiderschap en gedrag.

Hoofdstuk 6 bevat de conclusie en de oplossingsrichtingen. Hierin wordt het eerste deel van de hoofdvraag beantwoord: wat waren de redenen voor de vertrouwensbreuk in april 2019 en het tweede deel: op welke wijze kan het vertrouwen worden hersteld. Voor dit laatste deel worden enkele oplossingsrichtingen genoemd.

De bijlagen bestaan uit de bestudeerde documenten en de lijst van geïnterviewde personen.

3. Huidige situatie Studiekeuze123 en tijdlijn gebeurtenissen

3.1 Organisatie studiekeuze123

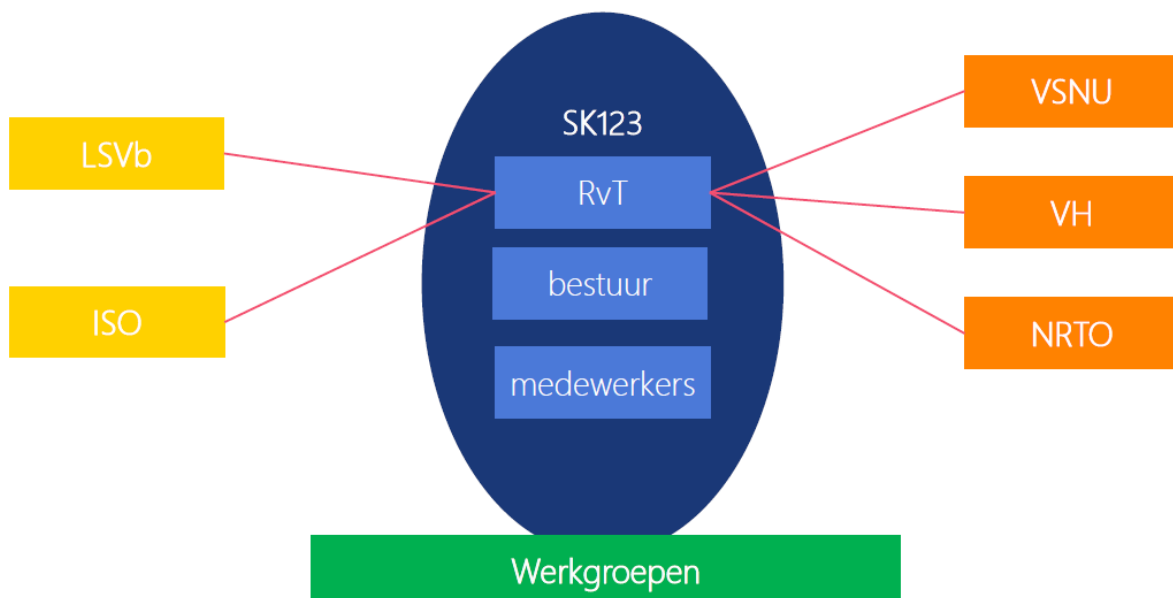
Studiekeuze123 is een stichting die door studenten, het hoger onderwijs en Ministerie van OCW is opgericht om objectieve studiekeuze-informatie te verzamelen en te verspreiden. Studiekeuze123 beheert informatie over de erkende opleidingen aan hogescholen en universiteiten en voert jaarlijks de Nationale Studenten Enquête uit. Studiekeuze123 wordt volledig gefinancierd door het Ministerie van OCW.

Studiekeuze123 heeft een private rechtsvorm, de stichting¹. Het bestuur van Studiekeuze123 is het bestuur van de stichting en is directeur van de werkorganisatie (medewerkers). De raad van toezicht houdt toezicht op het bestuur van de stichting. Vijf van de leden van de raad van toezicht (RvT) worden door de RvT benoemd op bindende voordracht van de koepels (in onderstaand model weergegeven in geel (studenten) en oranje (instellingen)). Eén lid wordt door de RvT zelf benoemd. De voorzitter wordt in functie benoemd.

In de governance vóór 2017 werd het bestuur gevormd door vertegenwoordigers van de vijf koepels en een onafhankelijk voorzitter. Het Ministerie van OCW en het LAKS namen als waarnemer en adviseur deel aan de bestuursvergaderingen. Er was geen interne toezichthouder. De werkorganisatie werd geleid door een directeur die verantwoording aflegde aan het bestuur.

Ten aanzien van de structuur is een belangrijk verschil met de situatie voor 2017, dat bestuur en toezicht van elkaar gescheiden zijn, zoals bij stichtingen waarbinnen een professionele organisatie is ondergebracht, inmiddels gebruikelijk is. Een ander verschil is dat waar er eerst een bestuur van zes personen bestond dat het beleid bepaalde, er nu een éénhoofdig bestuur is, dat verantwoordelijk is voor zowel het beleid als de uitvoering.

De governancestructuur van Studiekeuze123 wordt hieronder schematisch weergegeven.



¹ Statuten Stichting Studiekeuze123, 2017

De NSE wordt binnen deze constellatie tot stand gebracht. De daadwerkelijke uitvoering van de enquête is door Studiekeuze123 uitbesteed via een aanbesteding aan MWM2 (sinds dit jaar). Daarvoor voerde Ipsos de enquête uit.

3.2 Belangrijkste gebeurtenissen in een tijdlijn

In onderstaande tijdlijn zijn de relevante feitelijke gebeurtenissen geschetst van de totstandkoming van de NSE en de organisatie van de NSE. De focus van dit onderzoek ligt in de periode vanaf 2016. De tijdlijn is de basis van het rapport. Bij het weergeven van de bevindingen en de analyse verderop in deze rapportage wordt regelmatig teruggegrepen op onderstaande gebeurtenissen.

1995: start eerste NSE

In 1995 worden voor het eerst enkele honderden opleidingen in het Nederlandse hoger onderwijs gelijktijdig onderworpen aan een studentenoordeel, waarbij een uniforme vraagstelling en enquêtemethodiek wordt gehanteerd. Studenten spreken een oordeel uit over de kwaliteit van het onderwijs, de docenten, de organisatie en de faciliteiten van hun opleiding. Deze grootschalige Nationale Studentenenquête (NSE) wordt vanaf het begin gefinancierd door het Ministerie van OCW, om actuele kwaliteits- en profielverschillen tussen verwante opleidingen zichtbaar te maken voor aanstaande studenten.²

Na 1995 wordt de NSE elk jaar gehouden. De naam Nationale Studentenenquête wordt pas sinds 2003 gehanteerd. In eerdere jaren heette dit onderzoek de 'Keuzegidsenquête'. In 2009 is de NSE samengevoegd met het Studenttevredenheidsonderzoek (STO) van de hogescholen. Het STO is een gezamenlijk onderzoek van de hogescholen ten behoeve van kwaliteitszorg, dat sinds 2005 bestond. Verder zijn er tot 2016 geen belangrijke gebeurtenissen geweest die relevant zijn voor deze analyse.

Juni 2016: opdracht tot verrichten van onderzoek naar de governance van Studiekeuze123 door adviesbureau AEF

De aanleiding voor het instellen van dit onderzoek is het televisieprogramma De Monitor, dat begin 2016 bericht over ondoorzichtige informatieverstrekking voor studiekeuzers. Kamerleden hebben in reactie daarop de Minister van OCW om een onderzoek naar de governance van Studiekeuze123 gevraagd.

Het rapport van het onderzoek³ gaf antwoord op de volgende onderzoeksvraag: *'Vormt de governance van Studiekeuze123 een belemmering voor het onafhankelijk uitvoeren van de taken waarvoor zij in het leven is geroepen en zo ja, welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de governance te verbeteren?'*. De governance waarnaar verwezen wordt betreft het bestuur van Studiekeuze123, bestaande uit vertegenwoordigers van studenten (ISO en LSVb) en hoger onderwijsinstellingen (VH, VSNU en NRTO).

De hoofdconclusie is als volgt: *'dat de governance in theorie een belemmering kan zijn voor het onafhankelijk uitvoeren van de taken, maar dat tot op heden dat niet het geval is geweest.'*

De aanbevelingen zijn als volgt:

- *'Kies voor een maatschappelijk model, maar geef instellingen en studenten niet het laatste woord*
- *Leg de inhoudelijke betrokkenheid van instellingen studenten in het primaire proces vast*
- *Kies voor een nieuw bestuursmodel met een raad van toezicht en een directeur/bestuurder.'*

² F. Steenkamp e.a.: 'Tien jaar patronen en trends in "student satisfaction" in Nederland: een analyse van oordelen uit de Keuzegidsenquête en de Nationale Studenten Enquête, 1996-2005'. Juni 2008

³ Eindrapport Governance Studiekeuze123, Andersson Elffers Felix, 27 juni 2016

Juli 2016: Kamerbrief over Studiekeuze123 van de minister van OCW

De minister schrijft in deze Kamerbrief⁴:

'Studiekeuze123 heeft mij laten weten aan de slag te gaan met de noodzakelijke verbeteringen die beide onderzoeksbureaus adviseren. Op korte termijn start Studiekeuze123 met het proces om tot een nieuw bestuursmodel te komen waarmee de studentenbonden en koepelorganisaties die het huidige bestuur van Studiekeuze123 vormen, op grotere afstand van de uitvoeringsorganisatie en het proces van dataverzameling worden geplaatst. Ook laat Studiekeuze123 op korte termijn in kaart brengen hoe de organisatie zich inhoudelijk moet versterken om stevig in positie te blijven in dialoog met studenten, onderwijsinstellingen en het ministerie.'

De minister refereert in deze Kamerbrief aan twee onderzoeken. Het eerste is het AEF rapport dat hierboven is beschreven. Het tweede is een onderzoek van ResearchNed van juni 2016 naar de onafhankelijkheid, kwaliteit, betrouwbaarheid, consistentie en actualiteit van de studiekeuze-informatie.

September 2017: nieuwe governance Studiekeuze123 gerealiseerd

Tot september 2017 had Studiekeuze123 een bestuur, waarin vertegenwoordigers van de onderwijskoepels en studentenorganisaties zitting hadden, met een onafhankelijke voorzitter. Nadat het bestuur besloot het advies van het AEF rapport over te nemen, is met ingang van september 2017 de gewijzigde governancestructuur in werking gegaan. De governance is ingericht volgens het bestuur-toezichtsmodel: de directeur van Studiekeuze123 vormt per wijzigingsdatum het eenhoofdig bestuur. Er is een raad van toezicht ingericht, die toezicht houdt op het bestuur. Er is een uitvoerende organisatie die zorgdraagt voor (onder andere) de ontwikkeling en uitvoering van de NSE. In de statuten is benoemd dat drie werkgroepen worden ingericht: de werkgroep NSE, de werkgroep dataverzameling en een deskundigenpanel.

De raad van toezicht bestaat uit zes leden: vijf van deze leden worden op bindende voordracht voorgedragen door respectievelijk de VSNU, de VH, de NRTO, het ISO en de LSVb. Daarnaast is er een zesde lid. De voorzitter van de RvT wordt in functie benoemd. Alle leden RvT vervullen de functie op persoonlijke titel en zonder last of ruggespraak.

Mei 2018: AVG treedt in werking

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) is een Europese regelgeving en vervangt per 25 mei 2018 de Wet bescherming persoonsgegevens. Privacyrechten zijn met de AVG versterkt en uitgebreid.

Juli 2018: start tijdelijke adviesgroep NSE 2019

In juli 2018 richt Studiekeuze123 de adviesgroep NSE 2019 op. Deze wordt opgericht op verzoek van de Werkgroep NSE, vanwege de grote uitdagingen die de AVG met zich mee brengt voor de NSE 2019. Het doel van de adviesgroep is *'de gezamenlijke problemen omtrent de NSE aan te kaarten, te definiëren en oplossingen te zoeken.'* Over het proces wordt in de agenda van de eerste bijeenkomst het volgende beschreven: *'Over de aanpassingen aan de uitvoering van de NSE 2019 dient eind september 2018 helderheid te zijn om bijtijds aanpassingen door te kunnen voeren. Van medio september tot begin oktober vindt vervolgens de definitieve besluitvorming plaats door de directeur-bestuurder in afstemming met de koepel- en studentenorganisaties en mogelijke advisering van het Deskundigenpanel.'*⁵ In de adviesgroep nemen vertegenwoordigers plaats van de koepels, instellingen (functionarisbeschermers gegevens (FG's) of juristen) en studentenbonden. Studiekeuze123 laat een externe juridisch adviseur en een methodologisch adviseur aansluiten.

⁴ Brief van de Minister van OCW van 14 juli 2016 inzake studiekeuze-informatie en stichting Studiekeuze123 (Kamerstuk 31 288, nr. 548). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31288-548.html>

⁵ Agenda adviesgroep NSE 2019, 12 juli 2018

Er vinden in totaal drie bijeenkomsten plaats: op 12 juli, 23 augustus en 14 september 2018. Tijdens deze bijeenkomsten wordt besproken hoe er omgegaan kan worden met de grote gevolgen van de AVG. Het eerste probleem is dat niet meer alle gegevens van de NSE kunnen worden aangeleverd vanuit de instellingen aan Studiekeuze123. Het tweede probleem is dat niet meer alle gegevens kunnen worden teruggeleverd vanuit Studiekeuze123 aan de instellingen. Het bepalen van de precieze consequenties van de AVG voor deze onderwerpen blijkt een complexe juridische exercitie, waarbij verschillende juristen verschillende interpretaties van de AVG hanteren.

Voor het eerste probleem, de aanlevering van gegevens, wordt op basis van een advies van de FG's van de instellingen gekozen voor een oplossing die op voldoende draagvlak kan rekenen: studenten vullen de gegevens zelf in.

Voor het tweede probleem, de teruglevering van gegevens, wordt geen oplossing gevonden die op voldoende draagvlak kan rekenen. Ook hier blijkt de AVG verschillend geïnterpreteerd te worden. De meeste vertegenwoordigers van de instellingen geven aan dat zij alle gegevens, inclusief persoonskenmerken en studentnummer, terug wensen te ontvangen met de NSE-resultaten. Deze worden gebruikt voor kwaliteitszorg binnen de instellingen en zijn van belang om op het niveau van individuele opleidingen de kwaliteit te kunnen beoordelen en desgewenst maatregelen te kunnen nemen. Het voorstel vanuit de instellingen is dan ook om, anders dan bij de NSE 2018, studenten niet de mogelijkheid te geven anoniem deel te nemen. Dit leidt tot weerstand bij de vertegenwoordigers van de studentenbonden. Studentenbonden verwachten een lagere respons wanneer de mogelijkheid van anonieme deelname wordt weggenomen. Zij benadrukken verder het belang van de NSE-database als gegevensbron voor studiekeuze-informatie in de eerste plaats, en voor kwaliteitszorg binnen de instellingen op de tweede plaats.

September 2018: brief aan de instellingen

Studiekeuze123 besluit om vroegtijdig een draagvlakmeting te doen onder instellingen. Dit betreft een brief aan de colleges van bestuur van de instellingen om hen te informeren over de problemen die door de invoering van de AVG ontstaan en te vragen naar hun standpunt inzake de mogelijkheid tot anonieme deelname aan de NSE. De achtergrond van deze beslissing voor Studiekeuze123 is dat de koepels verschillende standpunten innemen over het wel of niet mogelijk maken van anonieme deelname aan de NSE. Na het versturen van de brief informeert Studiekeuze123 de leden van de adviesgroep en de NSE-contactpersonen over deze brief.

De VH en de VSNU spreken hun ongenoegen naar Studiekeuze123 uit over het versturen van deze brief. Dit ongenoegen is erin gelegen dat de adviesgroepleden van onderwijsinstellingen (die de mening van de universiteiten en hogescholen vertegenwoordigen in de adviesgroep) met de brief zijn gepasseerd. Daarnaast heeft de brief tot onrust geleid en dubbel werk opgeleverd. De VH en de VSNU roepen daarom de hogescholen en universiteiten op om via hun NSE-contactpersoon te reageren op de vraag in de brief.

Vanuit Studiekeuze123 wordt in reactie hierop aangegeven dat de organisatie deze brief vanuit haar zelfstandige positie heeft verstuurd vanuit het belang voor de doelstelling studiekeuze-informatie. Studiekeuze123 ziet dat de doelstelling kwaliteitszorg oververtegenwoordigd wordt in de adviesgroep. Ook geeft Studiekeuze123 aan dat de organisatie in overleg met OCW op 10 september heeft besproken dat Studiekeuze123 wordt gefinancierd door OCW om de NSE vanuit een onafhankelijke positie uit te voeren en dat Studiekeuze123 daarmee eigenaar is van de NSE. Studiekeuze123 geeft hierbij aan dat zij afhankelijk is van de medewerking van studenten en onderwijsinstellingen en dat het daarom van belang is met elkaar in gesprek te blijven.⁶

Uiteindelijk wordt op de derde bijeenkomst van de adviesgroep afgesproken dat Studiekeuze123 op basis van de ontvangen adviezen van onderwijsinstellingen, deskundigenpanel, de adviesgroep NSE en de

⁶ Conceptverslag adviesgroep NSE 2019, 14 september 2018

studentenorganisaties, begin oktober een besluit neemt over anonieme of niet-anonieme deelname van studenten richting instelling. Het bestuur neemt een voorgenomen besluit dat wordt voorgelegd aan de raad van toezicht en zoekt hierbij contact met het Ministerie van OCW.⁷

Oktober 2018: besluit van Studiekeuze123 over anonieme deelname

Studiekeuze123 maakt de balans op van de reacties van het veld. De adviesgroep NSE 2019 is verdeeld waar het gaat om anonieme deelname wel of niet mogelijk maken. Studentenorganisaties en particuliere instellingen (alsook het deskundigenpanel) zijn voor behoud van de mogelijkheid tot anonieme deelname aan de NSE. De bekostigde universiteiten en hogescholen uit de adviesgroep zijn voor herleidbare deelname.

Op dinsdag 2 oktober 2018 stuurt de bestuurder van Studiekeuze123 een voorgenomen besluit om anonieme deelname mogelijk te maken aan de raad van toezicht met het verzoek hier op te reageren. De leden van de raad van toezicht hebben daarop allen per mail ingestemd met het besluit.

November 2018: ontevredenheid bij instellingen

Invoering en keuzes omtrent AVG door Studiekeuze123 leidt tot ontevredenheid bij instellingen. De Universiteit Utrecht komt in de media met de dreiging om uit de NSE te stappen. VH en VSNU vragen het Ministerie van OCW regie te nemen om tot een oplossing te komen. Het ministerie komt met een voorstel naar de partijen.

December 2018: brief VH met voorwaarden

Op 5 december 2018 reageert VH met een brief naar het ministerie. VH geeft in deze brief aan dat in de ledenvergadering van VH is besloten dat de hogescholen nog één keer en collectief mee zullen doen met de NSE onder de huidige condities. Aan dit besluit zijn wel strikte voorwaarden verbonden voor het proces voor de NSE 2020, waaronder de eis dat er vóór 1 april 2019 een oplossing ligt.

De achtergrond van deze brief is dat in de ledenvergadering van VH nadrukkelijk is gesproken over het overslaan van deelname voor een jaar en dat een aantal partijen overwoog de uitvoering door aan andere partij te laten verzorgen. Door de VH is opgeroepen nog één jaar mee te doen en het gesprek te voeren over hoe het traject er volgend jaar uit moet zien. De hogescholen stemden hier uiteindelijk mee in.⁸

Januari / februari 2019: problemen in de uitvoering door nieuwe uitvoerder

De uitvoerende partij van de NSE, onderzoeksbureau GfK Research, is in de zomer van 2018 overgenomen door onderzoeksbureau Ipsos.

Doordat instellingen niet meer alle achtergrondkenmerken van studenten mochten aanleveren, moeten er aanpassingen in het programmeerwerk worden doorgevoerd en moeten studenten meer gegevens invullen. Een combinatie van fouten in het programmeerwerk en het verkeerd invullen van de kenmerken door studenten, leidt tot data waarvan de betrouwbaarheid wordt betwijfeld. Studiekeuze123 vraagt het CBS als onafhankelijke partij de kwaliteit van de data te onderzoeken met de vraag of deze te repareren zijn of niet. Tussen Studiekeuze123 en de partijen wordt uitgesproken dat mogelijk wordt besloten om de enquête op te schorten of te stoppen, omdat de betrouwbaarheid van de resultaten niet ter discussie mag staan. Uit het kwaliteitsonderzoek komt naar voren dat de data naar verwachting gerepareerd kunnen worden door herstelwerkzaamheden uit te voeren. Er wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat CBS achteraf, na een laatste toets, concludeert dat de data alsnog niet publiceerbaar zijn.

⁷ Conceptverslag adviesgroep NSE 2019, 14 september 2018

⁸ Verslag RvT Studiekeuze123, 4 maart 2019

Maart 2019: VH stopt met deelname

De VH geeft aan dat blijkt dat voor het *herstel van de data een te groot commitment van de hogescholen wordt gevraagd*. De commitment die werd gevraagd van de hogescholen betrof het blijven aansporen van hun studenten om de NSE in te vullen, terwijl niet zeker was of de data gerepareerd zouden kunnen worden. Daarnaast zouden hogescholen voor de herstelwerkzaamheden gevraagd worden om alsnog gegevens aan te leveren, tegen het advies van de FG's in. De VH acht het niet reëel dat de FG's na afgelopen jaar in dit korte tijdsbestek van standpunt zullen veranderen. Ook is er *te weinig vertrouwen in het realiseren van goede data, gezien alle signalen tot nu toe. Hierdoor is er geen vertrouwen om dit traject in te gaan*. Wat meespeelt is de onvrede die al bij VH bestond over de samenwerking met Studiekeuze123. Door deze optelsom hebben de hogescholen hun deelname aan de NSE 2019 stopgezet. De VH stopt met deelname na afloop van het veldwerk op 24 maart, waarbij de gegevens van de leden van de VH niet worden verwerkt. De VNSU en de NRTO wensen wel door te gaan met het eerder geschetste proces waarbij het veldwerk wordt verlengd.⁹

April 2019: voorstel Ministerie van OCW voor vervolg NSE

Het Ministerie van OCW voert sinds januari 2019 diverse gesprekken met VH, VSNU, studentenbonden en medewerkers van instellingen. Dit staat los van de problemen in de uitvoering van de NSE 2019 die op dit moment spelen, maar gaan over de toekomstige NSE. Het startpunt van de gesprekken is de overeenstemming onder zowel vertegenwoordigers van universiteiten als van hogescholen over het doel van de NSE: zowel voorlichting voor studenten, als de teruglevering van gegevens voor kwaliteitszorg van opleidingen. In het verlengde van deze gesprekken worden er door werkgroepen twee opties verkend. De eerste optie is een inrichting waarin de instellingen opdrachtgever en daarmee eigenaar van de NSE zijn, opgesteld door de VSNU en de VH. De tweede optie is een inrichting waarin het Ministerie van OCW subsidie dan wel een opdracht verstrekt aan een derde partij (Studiekeuze123 of een andere partij), opgesteld door OCW. Op datzelfde moment brengen de studentenbonden een aparte notitie in met het standpunt dat privacy van studenten te allen tijde gewaarborgd moet zijn. Na deze verkenning blijkt het niet mogelijk om tot een nieuwe inrichting van de NSE te komen waar zowel de koepels als de studentenbonden zich in kunnen vinden.

Op basis van de gesprekken doet het Ministerie van OCW het een voorstel voor de toekomstige inrichting van de NSE, met het doel om tot een principeakkoord te komen. Uitgangspunt van de nieuwe inrichting is dat deze op zowel de steun van studenten als van hogeronderwijsinstellingen kunnen rekenen en de nieuwe inrichting voldoet aan de AVG-richtlijnen. Onderdeel van het voorstel is dat Studiekeuze123 uitvoerder blijft en dat het Ministerie van OCW een wettelijke grondslag creëert voor de benodigde dataleveringen van instellingen.

Ondanks inspanningen van het ministerie lukt het niet om tot een principeakkoord te komen. VSNU en VH geven aan dat het voorstel leidt tot een NSE die voor hen onvoldoende bruikbaar is voor de kwaliteitszorg en dat onduidelijk is of de benodigde inhoudelijke verbetering van de enquête tijdig tot stand komt. De meningen over de toekomstige inrichting van de NSE lopen te sterk uiteen.¹⁰

⁹ Bron: RvT verslag 20 maart 2019

¹⁰ Brief van de Minister van OCW van 4 juli 2019, (Kamerstuk 31 288, nr. 775, referentienr 10144382).

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31288-775.html>

4 juli 2019: Aankondiging wetswijziging van de minister van OCW: wettelijke borging van deelname aan de NSE en opdracht van de uitvoering aan Studiekeuze123

In de Kamerbrief¹¹ van 4 juli 2019 verklaart de Minister van OCW dat zij, vanwege het brede maatschappelijk belang van de NSE, het voortbestaan van een objectieve, landelijke en vergelijkbare studenttevredenheidsenquête juridisch zou willen borgen. *‘Een wettelijke basis zou daarbij de AVG-problemen omtrent de gegevensuitwisseling tussen Studiekeuze123 en de instellingen verhelpen. Het juridisch verankeren van de NSE in de WHW, vergt een wetswijziging.’*

Met het wetsvoorstel¹² wordt geregeld dat een instelling niet apart toestemming hoeft te vragen aan de student om deze gegevens aan de uitvoerder van de NSE te kunnen leveren. Deelname aan de enquête is vrijwillig en in de enquête kunnen studenten vervolgens kiezen of hun respons anoniem verwerkt wordt, of dat deze tot de persoon herleidbaar wordt teruggekoppeld aan de hogeronderwijsinstelling waar deze staat geschreven.

De minister koerst erop het wetsvoorstel op 1 april 2020 in werking te laten treden: *‘Als dit lukt voor 1 april, dan is dit nog net op tijd voor de eerstvolgende NSE. Het uitvoeren van de NSE, dat normaal in januari – maart plaatsvindt, zal volgend jaar daarmee verschuiven naar april – juni.’*

Het wetsvoorstel is op 12 december 2019 in de Tweede Kamer aangenomen.

Wetsvoorstel: nieuw artikel binnen de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek wordt

Na artikel 7.15 wordt 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 kosteloos verspreiden van objectieve, betrouwbare en vergelijkbare studiekeuze-informatie en het doen van onderzoek naar studenttevredenheid en betrokkenheid.
2. De rechtspersoon neemt in verband met zijn taak enquêtes af onder studenten.
3. Onze Minister trekt de aanwijzing in ieder geval in indien de rechtspersoon niet langer: a. zijn taak naar behoren uitoefent; b. voldoet aan hetgeen bij of krachtens de Comptabiliteitswet 2016 is bepaald; c. voldoet aan in de aanwijzing gestelde eisen met betrekking tot toezicht en verantwoording; of d. het overleg, bedoeld in het vierde lid, in voldoende mate pleegt.
4. De rechtspersoon 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.
5. Ten behoeve van de enquêtes, bedoeld in het tweede lid, worden aan de rechtspersoon gegevens verstrekt door het instellingsbestuur: a. van een bekostigde instelling, bedoeld in artikel 1.8, eerste lid; en b. van een rechtspersoon voor hoger onderwijs, voor zover dit instellingsbestuur met een of meer opleidingen wenst deel te nemen aan de enquêtes.
6. Bij ministeriële regeling worden de gegevens, bedoeld in het vijfde lid, vastgesteld en kunnen regels worden gesteld ter uitvoering van het vijfde lid. B In artikel 7.15a (nieuw), zesde lid, wordt «Bij ministeriële regeling» vervangen door «Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur».

ARTIKEL II. INWERKINGTREDING

1. Artikel I, onderdeel A, van 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 het in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst.
2. Artikel I, onderdeel B, van deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

¹¹ Brief van de Minister van OCW van 4 juli 2019 (Kamerstuk 31 288, nr. 775, referentienr 10144382).

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31288-775.html>

¹² Voorstel van wet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020 (Kamerstuk 35 310, nr. 2).

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35310-2.html>

De aanwijzing van de rechtspersoon vindt plaats middels een aanwijzingsbesluit. In het aanwijzingsbesluit kunnen eisen worden gesteld aan de aan te wijzen rechtspersoon.¹³

Wijziging uitvoerder van de NSE 2020 e.v. door Studiekeuze123

Vanwege problemen rond de uitvoering van de enquête in 2019, waardoor herstelwerkzaamheden dienden te worden verricht, heeft Studiekeuze123 besloten een nieuwe uitvoerende partij te zoeken. Rond de zomer van 2019 heeft Studiekeuze123 door middel van een aanbestedingsprocedure een uitvoerende partij voor de NSE van 2020 'en verder' geselecteerd. In november 2019 heeft de nieuwe uitvoerende partij, MWM2, de opdracht gegund gekregen.

23 oktober 2019: publicatie uitkomsten NSE 2019

Studiekeuze123 publiceert op 23 oktober 2019 de uitkomsten van de NSE 2019. Het betreft enkel data van studenten van universiteiten en particuliere onderwijsinstellingen, omdat alleen deze partijen het vervolgtraject met herstelwerkzaamheden in de verzamelde data zijn aangegaan. De uitkomsten zijn betrouwbaar bevonden door het Centraal Bureau voor de Statistiek. Studiekeuze123 licht het niet deelnemen van hogescholen toe in het persbericht bij de publicatie en geeft daarbij aan dat vergelijkingen met voorgaande jaren over het totale hoger (beroeps)onderwijs niet kunnen worden gemaakt.

Najaar 2019: oprichting door de koepels van een stuurgroep t.b.v. nieuwe vragenlijst NSE

In augustus 2019 vindt er een rondetafelgesprek plaats tussen OCW, VH, VNSU, LSVb en ISO, op initiatief van de Universiteit Utrecht namens VSNU. Besproken wordt dat er een gemeenschappelijk belang is om de aanstaande studenten goed te informeren en tegelijkertijd dient kwaliteitszorg als tweede doel gediend te worden. In de afgelopen maanden en op dit moment wordt er gewerkt aan een plan dat zich richt op een nieuwe vragenlijst van de NSE vanaf 2021. In de onlangs ingestelde stuurgroep nemen vertegenwoordigers plaats van VH, VSNU, NRTO, LSVb, en ISO. Studiekeuze123 is vertegenwoordigd in de projectgroep.

¹³ Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020 (Kamerstuk 35 310, nr. 3).
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35310-3.html>

4. Verwachtingen NSE

Om een goede analyse te kunnen maken van de vertrouwensbreuk die is ontstaan zijn we in de documentstudie en de interviewronde gestart met het inventariseren van verwachtingen van de verschillende partijen bij de NSE. Wat is het doel? Wat moet de NSE opleveren? Wat zijn de belangen van de stakeholders bij de NSE?

Dit is van belang om uiteindelijk te kunnen beoordelen vanuit welke visie en welke belangen de diverse partijen kijken naar de NSE. Hiermee kan deels de opstelling van partijen worden verklaard, tevens geeft dit informatie over mogelijke oplossingsrichtingen.

In dit hoofdstuk worden de verwachtingen geschetst die partijen hebben ten opzichte van de doelstelling van de NSE over de governance en over de uitvoering van de NSE.

4.1 Uiteenlopende belangen van de partijen voor wat betreft doelstelling NSE

De NSE is in 1995 begonnen als instrument voor onafhankelijke studievoorlichting en dat is nog steeds de belangrijkste doelstelling voor alle partijen. Onafhankelijkheid staat voorop, het instrument moet voor iedereen betrouwbare gegevens opleveren, zonder discussie.

Per onderscheiden partij hebben wij het belang ten aanzien van de doelstelling van de NSE als volgt geformuleerd:

- Voor het Ministerie van OCW: onafhankelijke voorlichting voor de studiekeizer en soepele samenwerking met en tussen de instellingen.
- Voor Studiekeuze123: onafhankelijke voorlichting voor de studiekeizer en een werkbare opdracht.
- Voor de studentenbonden: onafhankelijke voorlichting voor de studiekeizer.
- Voor de koepels van de instellingen: onafhankelijke voorlichting voor de studiekeizer en een werkbaar instrument voor kwaliteitszorg voor instellingen.
- Voor de instellingen: onafhankelijke voorlichting voor de studiekeizer en het gebruik van teruggeleverde gegevens ten behoeve van de kwaliteitszorg van de instelling.

4.2 Uiteenlopende verwachtingen over de governance van Studiekeuze123

Alle betrokken partijen zijn erbij gebaat dat de onafhankelijkheid van de NSE wordt geborgd en dat de checks and balances van de organisatie die de NSE organiseert en uitvoert voldoen. Partijen hebben wel verschillende verwachtingen bij de invulling en uitwerking van de governance van Studiekeuze123. De grootste verschillen zijn op basis van onze gesprekken als volgt te definiëren.

- Studiekeuze123 verwacht bestuurlijke slagkracht en doorzettingsmacht bij de uitvoering van de NSE. Tevens verwacht Studiekeuze123 dat de RvT (vanwege het voordrachtsrecht) een bepaalde indicatie kan geven voor het draagvlak bij de achterliggende partijen c.q. een brugfunctie vervult.
- De VSNU en de VH verwachten een eenduidige rol in de RvT, namelijk het houden van goed toezicht op Studiekeuze123. Zij verwachten daarnaast dat Studiekeuze123 draagvlak organiseert bij de instellingen voor de besluitvorming en dat de instellingen daarin een heldere rol kunnen vervullen, waarbij de koepels de instellingen op bestuurlijk niveau vertegenwoordigen.
- NRTO verwacht een eenduidige rol van de toezichthouders. Draagvlak wordt door de NRTO zelf georganiseerd op basis van korte lijnen met Studiekeuze123.
- Het Ministerie van OCW verwacht via de governance en de rest van de organisatie van Studiekeuze123 zowel slagkracht als enige vorm van draagvlak bij de instellingen te bewerkstelligen.

- Instellingen voelen en willen eigenaarschap vanuit hun verantwoordelijkheid voor goed onderwijs. Zij willen betrokken worden bij besluiten van Studiekeuze123 die van invloed zijn op de organisatie, aanlevering van gegevens, scope en teruglevering van data.
- Vanuit de studentenbonden wordt aangegeven dat een optimum tussen afstand vanuit de toezichtsrol en nabijheid in het aangesloten zijn op een goede manier wordt vervuld.
- Medewerkers namens instellingen in koepels en werkgroepen willen duidelijkheid over hun rol, mandaat en hun adviesrol naar Studiekeuze123.

4.3 Uiteenlopende verwachtingen over de uitvoering van de NSE

Alle betrokken partijen zijn gebaat bij betrouwbare uitkomsten van de NSE. Ten behoeve van de uitvoering van de NSE lopen de prioriteiten wel uiteen.

- Daar waar Studiekeuze123 met name inzet op slagvaardigheid en zoveel mogelijk eenduidigheid in de werkwijze, hechten instellingen meer of ook waarde aan andere zaken.
- Instellingen hebben belang bij een NSE die zorgt voor voldoende gedetailleerde data met voldoende uitsplitsingsmogelijkheid naar organisatie-eenheid voor het gebruik kwaliteitszorg. Zij verwachten een excellente praktische uitvoering van de NSE door Studiekeuze123 ten behoeve van een hoge respons en betrouwbare resultaten. Dat vereist goede timing die past bij het primaire proces van de instellingen. Instellingen wensen dat de aanlevering van informatie aan de voorkant goed wordt geregeld. Tot slot verwachten zij teruglevering van data voor eigen gebruik ten behoeve van kwaliteitszorg.
- Studentenorganisaties verwachten uiteraard ook laagdrempeligheid en eenduidigheid, maar willen een mogelijkheid om anoniem te reageren op de enquête. Deze mogelijkheid leidt tot minder gedetailleerde data voor kwaliteitszorg op niveau van organisatie-eenheden binnen instellingen.
- Koepels willen hun regierol naar Studiekeuze123 goed kunnen invullen en de belangen dienen van instellingen die hun kwaliteit willen verhogen.
- Instellingen willen zien dat er een goed besluitvormingsproces is doorlopen door Studiekeuze123, zowel inhoudelijk als bestuurlijk. Instellingen willen zorgvuldigheid en niet voor voldongen feiten worden gesteld.

Resumerend

Uit het geschetste beeld in de tijdlijn, de bestudeerde documenten en de gesprekken is gebleken dat de NSE in de loop der jaren is geëvolueerd. Dit heeft ertoe geleid dat de verwachtingen over wat de NSE zou moeten opleveren (doelstellingen) maar ook over de organisatie, besluitvorming en uitvoering deels uiteen zijn gaan lopen.

5. Analyse vertrouwensbreuk

In dit hoofdstuk komen de drie aspecten van het door ons geformuleerde onderzoeksmodel aan de orde. Per aspect worden daarmee – samenvattend – de deelvragen zoals opgesomd in paragraaf 2.3 beantwoord.

5.1 Analyse borging strategie en doelen

Uit het geschetste beeld in de tijdlijn, de bestudeerde documenten en de gesprekken is gebleken dat de NSE in de loop der jaren is geëvolueerd.

De gegevens uit de NSE geven instellingen zicht op waar aandacht nodig is voor verbetering van de kwaliteit. Daarom worden de data gebruikt voor de interne kwaliteitszorg van individuele instellingen en vormen die data bij een deel van de instellingen een belangrijke basis voor kwaliteitszorg.

Uit de evaluatie van de vorige cyclus van prestatieafspraken (tot 2016) bleek dat 27 van de 36 instellingen in het bekostigde hoger onderwijs de NSE hebben gebruikt als belangrijke indicator voor het verbeteren van hun kwaliteit. Hierdoor zijn de uitkomsten van de NSE in belang toegenomen op strategisch niveau bij een groot deel van de instellingen en zijn de resultaten van de toegenomen sturing op kwaliteitszorg relevant voor het hele veld.

De door aankomende studenten veelgebruikte Keuzegids en de studiekeuzespecial van Elsevier Weekblad worden opgesteld op basis van de gegevens van de NSE. Doordat er voor de Keuzegids en Elsevier betaald wordt door particulieren is er ook een commercieel aspect bijgekomen. Ook andere media publiceren de uitkomsten van de NSE. Instellingen profileren zich op de resultaten uit de NSE.

De mate waarin en het detailniveau waarop Studiekeuze123 gegevens terug levert aan instellingen ten behoeve voor hun eigen kwaliteitszorg, is voor de instellingen steeds belangrijker geworden omdat dit hen in staat stelt gerichte en effectieve maatregelen te nemen.

Bovenstaande ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de verwachtingen over wat de NSE zou moeten opleveren (doelstellingen) deels uiteen zijn gaan lopen. Er is zeer zeker een gezamenlijk belang, tegelijkertijd zijn er meerdere verschillende belangen die alle wel tot doel hebben kwaliteitsverbetering in het hoger onderwijs te realiseren. Partijen hebben verschillende pogingen gedaan om het gezamenlijk belang in de breedte vast te stellen en verschillende doelen te prioriteren maar dit is nog niet helemaal scherp.

De volgende doelen en belangen worden volgens onze geïnterviewden grosso modo op dit moment voldoende geborgd:

- Juiste meting op de juiste onderwerpen.
- Uitvoering van de NSE volgens de AVG.
- Goede meting voor voldoende gedetailleerde data.
- Mogelijkheid om te enquête anoniem in te vullen.
- Laagdrempelig voor studenten.
- Laagdrempelige en veilige aanlevering data.

De volgende doelen en belangen worden volgens een deel van de geïnterviewden onvoldoende geborgd:

- Draagvlak gerealiseerd bij de instellingen.
- Slagvaardig kunnen handelen door Studiekeuze123.
- Eenduidigheid vanuit het veld.
- Regierol invullen door koepels namens instellingen.
- Gebruiksvriendelijk en goede timing voor hoge respons.
- Teruglevering voldoende gedetailleerde data voor eigen kwaliteitszorg.

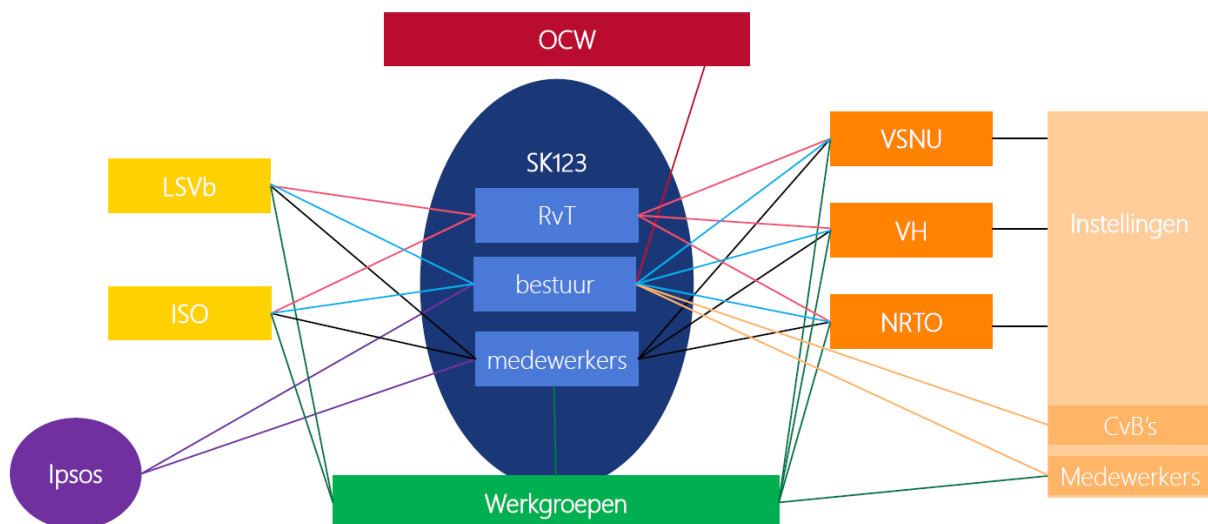
5.2 Analyse bestuur en organisatie

In hoofdstuk 3 is de governancestructuur van Studiekeuze123 weergegeven. Tijdens de gesprekken hebben we de geïnterviewden gevraagd hoe in de dagelijkse praktijk de werking van de organisatie wordt beleefd door de stakeholders. Hoe zien de rollen van de partijen eruit bij de totstandkoming, besluitvorming en uitvoering van de NSE? Hoe worden de rollen in de praktijk ingevuld?

De rollen en posities binnen Studiekeuze123 zijn vastgesteld en statutair vastgelegd¹⁴. Het bestuur van de stichting is belast met het besturen van de stichting. Een aantal bestuursbesluiten vraagt voorafgaande goedkeuring van de raad van toezicht, zoals de vaststelling van de begroting, jaarrekening en het meerjarenbeleidsplan, benoeming lid van het deskundigenpanel, statutenwijziging, fusie en opheffing van de stichting en bepalingen omtrent het aangaan van overeenkomsten. Voor zover niet bepaald, besluit het bestuur.

De taak van de raad van toezicht is het toezicht houden op het bestuur en op de algemene gang van zaken in de stichting. De raad van toezicht staat de bestuurder met raad en daad terzijde; bij het vervullen van hun taak richten de leden zich naar het belang van de stichting. De raad van toezicht is werkgever van het bestuur en benoemt, schorst en ontslaat het bestuur.

De context van Studiekeuze123 wordt hieronder schematisch weergegeven:



In de feitelijke werking is door het verdwijnen van het zeshoofdige bestuur (met twee waarnemers) een rol van de vijf koepels en daarmee de instellingen in de governance verdwenen. Dat heeft twee gevolgen gehad: de eerste is dat de koepels/instellingen geen verantwoordelijkheid meer dragen voor de NSE, omdat zij op geen enkel moment in het proces gevraagd worden te besluiten. Ook is de vertegenwoordigende rol van het bestuurslid naar haar/zijn achterban verdwenen, waardoor de achterban minder goed is aangehaakt. Het tweede effect is dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid geheel in handen is gelegd van de partij die de NSE uitvoert. Deze bestuurder bepaalt als enige het beleid, maar heeft vanuit het organisatiebelang van Studiekeuze123 niet per se gelijklopende belangen als de koepels, zoals ook is gebleken. De rol van het vorige bestuur was ook het draagvlak te organiseren (wat door hun lidmaatschap als lid bestuur ook vrij natuurlijk was). Een genomen besluit kan in die situatie per definitie op draagvlak van de partijen rekenen, anders was het immers niet genomen.

¹⁴ Statuten Stichting Studiekeuze123, 2017

De directeur-bestuurder heeft bij wet alle besluitvormingsbevoegdheden; deze worden ook gebruikt conform de statuten. Wat ontbreekt is dat daarbij voldoende bestuurlijke afstemming wordt gezocht om bestuurlijk draagvlak te organiseren. Draagvlak vergt afstemming op verschillende niveaus. Welk niveau passend is verschilt per onderwerp: dit dient gedifferentieerd te worden ingezet.

In dit krachtenveld is bestuurlijk draagvlak organiseren zeer complex. Daarbij komt dat de bestuurder een andere verantwoordelijkheid heeft, namelijk het besturen van de stichting Studiekeuze123. Een belangrijk onderdeel van de realisatie van de taken waarvoor Studiekeuze123 staat, om niet te zeggen een randvoorwaardelijkheid, is het organiseren van draagvlak in de hele sector, alvorens te besluiten. Er is een vacuüm ten aanzien van 'draagvlak' ontstaan in de verantwoordelijkheden, maar ook in de feitelijke uitvoering.

Getracht is in de raad van toezicht een zekere vorm van betrokkenheid van de koepels te behouden, via het bindende voordrachtsrecht van vijf van de zes leden. De vijf leden die het betreft worden geacht toezicht te houden zonder last of ruggespraak; hun focus is het houden van toezicht (zij richten zich naar het belang van de stichting) en niet het behartigen van belangen van hun koepel. Doordat vijf van de zes toezichthouders door de betrokken partijen zijn voorgedragen, zijn dit in de praktijk echter lastig van elkaar te onderscheiden rollen. Daardoor kan de RvT zich meer als bestuur dan als RvT opstellen en is er een risico dat het toezicht daarmee tekort schiet.

De inhoud van de ingeziene verslagen van de raad van toezicht wijzen op weinig scherpte in de gesprekken. De formele rol als toezichthouder en de – ook door Studiekeuze123 verwachte – informele rol als 'vertegenwoordiger' van de koepels, levert een lastig werkbaar situatie voor de leden van de RvT op, waardoor het toezicht onvoldoende uit de verf kan komen.

Voor de betrokkenheid van medewerkers en instellingen zijn statutair drie werkgroepen ingesteld. Het doel en de samenstelling van de werkgroepen zijn echter niet vastgesteld, dit is ter bepaling aan het bestuur. Het wordt door de geïnterviewden niet helder gevonden wanneer en waartoe werkgroepen in het leven worden geroepen, wat de opdracht van deze werkgroepen is en welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden daarbij horen. Het is niet duidelijk vanuit welke rol werkgroepleden aan tafel zitten: vanuit een vertegenwoordigende rol of vanuit een expertrol. Ook is niet duidelijk op welke wijze een advies van een werkgroep wordt ingezet bij de besluitvorming.

In de afbeelding op de vorige pagina zijn de rollen en posities van de verschillende partijen weergegeven. Hierin is te zien dat er binnen Studiekeuze123 op meerdere niveaus wordt geschakeld met partijen. Ook binnen de instellingen wordt er op meerdere niveaus geschakeld met Studiekeuze123. De complexiteit van de context is groot. Ondanks dat, hebben partijen geen formele positie bij de totstandkoming en uitvoering van de NSE behalve een voordrachtsrecht van de koepels in de RvT. Er is geen andere positie (meer) in de governance, anders dan door het bestuur in te stellen werkgroepen, maar er is niet bepaald wie daarin zitting hebben, dat is aan het bestuur¹⁵. De invloed van partijen en het organiseren van draagvlak is daarnaast niet structureel geborgd. Er wordt via werkgroepen en via de RvT gepoogd informeel draagvlak te verwerven. Daarnaast vinden op incidentele basis gesprekken plaats tussen Studiekeuze123 en koepelorganisaties. Het is echter gebleken dat deze pogingen niet succesvol zijn geweest. Daarnaast scheppen sommige pogingen verwarring, omdat van betrokkenen meer wordt verwacht dan zij vanuit hun functie kunnen waarmaken.

5.3 Analyse leiderschap en gedrag

Andere partijen dan Studiekeuze123 zijn van mening dat in de nieuwe governance teveel beslissingsbevoegdheid bij de bestuurder is gelegd, dat onvoldoende is gezocht naar draagvlak en dat de RvT daarop onvoldoende heeft toegezien. Studiekeuze123 benadrukt haar eigen positie en bevoegdheden ten opzichte van de koepels en

¹⁵ Statuten Stichting Studiekeuze123, 2017, art. 13

instellingen. Het beeld bestaat dat een kleine uitvoeringsorganisatie een governance-model heeft gekregen dat niet past bij de taken waarvoor zij staat en de verwachtingen die verschillende partijen daarover hebben (zie paragraaf 4.2).

Een voorbeeld daarvan is de wijze waarop is omgegaan met de nieuwe wetgeving AVG (zie ook tijdlijn). Er werd vanaf de eerste bijeenkomst bij Studiekeuze123 verschillend aangekeken tegen de interpretatie van de AVG, waar de verschillende belangen tussen instellingen en koepels enerzijds en tussen studentenorganisaties en Studiekeuze123 anderzijds naar voren kwamen. Dit verschil van standpunten werd destijds niet uitgesproken. De bedenkingen van instellingen en koepels werden in elke bijeenkomst door Studiekeuze123 weerlegd door het belang van de doelstelling 'onafhankelijke informatievoorziening' boven het belang van de doelstelling 'kwaliteitszorg' te stellen. Het feit dat Studiekeuze123 een brief aan de instellingen stuurde, zonder dit van tevoren met de koepels af te stemmen, heeft geleid tot groot ongenoegen bij VH en VSNU. Het bestuur van Studiekeuze123 geeft aan dat dit te maken heeft met de contractuele relatie tussen Studiekeuze123 en de instellingen. Het bestuur wilde de instellingen vanwege die relatie informeren.

Er is uiteindelijk door het Ministerie van OCW een voorstel opgesteld over het vervolg van de NSE in april 2019. Ook dit voorstel heeft niet geleid tot overeenstemming. De belangrijkste reden hiervoor is dat het akkoord volgens VSNU en VH leidt tot een NSE die onvoldoende bruikbaar is voor de kwaliteitszorg van de instellingen. Daarnaast is het nog onzeker of er tijdig een wettelijke grond is geregeld voor levering van de studentgegevens en is het volgens hen de vraag of de gewenste herziening van de vragenlijst tijdig tot stand komt. De instellingen hebben aangegeven te komen met een aangepast voorstel voor de vragenlijst ter afstemming met de andere betrokken partijen. Hiervoor is inmiddels een stuurgroep ingericht, waarin ook de studentenbonden zijn vertegenwoordigd.

In augustus 2019 vond er een rondetafelgesprek plaats tussen OCW, VH, VNSU, LSVb en ISO, op initiatief van de Universiteit Utrecht namens de VSNU. Besproken is dat er een gemeenschappelijk belang is om de aanstaande studenten goed te informeren en tegelijkertijd dient kwaliteitszorg als tweede doel gediend te worden. In de afgelopen maanden hebben instellingen een stuurgroep opgericht van betrokken partijen en wordt er gewerkt aan een plan dat zich richt op de vragenlijst.

Voorgaande beschrijving geeft een voorbeeld van de stroeve wijze van communicatie door alle partijen. Er wordt vaak geredeneerd vanuit het eigen standpunt, waarbij weinig toenadering wordt gezocht om er gezamenlijk uit te komen. Partijen hebben nagelaten om dit fundamentele probleem aan te pakken door 'het echte gesprek' aan te gaan op een ander niveau dan het operationele niveau. Dit geldt voor alle partijen maar in het bijzonder voor Studiekeuze123, vanwege de haar toebedeelde rol.

6. Conclusies en oplossingsrichtingen

In dit hoofdstuk volgt de beantwoording van de hoofdvraag:

Wat waren de redenen voor de vertrouwensbreuk in april 2019 en op welke wijze kan het vertrouwen worden hersteld?

6.1 Redenen voor de vertrouwensbreuk

Het proces rond de NSE is in 2019 vastgelopen en verschillende partijen houden zich vast aan de eigen standpunten. Er is veel ruis omdat feiten, individuele meningen en beelden door elkaar zijn gaan lopen en er wordt vanuit meerdere partijen op basis van individuele belangen gehandeld. Er zijn daardoor verschillende werkelijkheden ontstaan. Ogenschijnlijk inhoudelijk relatief eenvoudig oplosbare kwesties zijn in het proces groot gemaakt en soms onoverkomelijk geworden, waarbij feiten en meningen door elkaar zijn gaan lopen. Een voorbeeld daarvan is: hoeveel data zijn nu daadwerkelijk niet meer bruikbaar voor de kwaliteitszorg van instellingen als gevolg van het AVG beleid? De meningen lopen daarbij uiteen van 1% tot en met 30%. En van wie zijn de data die voor de NSE worden gebruikt? Evenveel juristen als partijen betrokken bij de NSE (instellingen, Studiekeuze123 of de studenten zelf) verschillen daarover van mening.

Als onafhankelijke onderzoekers hebben we de oorzaken geanalyseerd langs de drie lijnen van ons onderzoeksmodel. Over strategie en doelen merken we op dat het doel en het belang van de NSE tussen de partijen uiteen is gaan lopen, terwijl tegelijkertijd het instrument NSE is geëvolueerd. De grote consequenties van de AVG op de NSE en discussies over de keuzes die daarin moesten worden genomen, hebben dit uitvergroot. Dit heeft spanningen gegeven. Als het gaat om bestuur en organisatie dan is de wijziging van de governance van Studiekeuze123 in 2017 een belangrijke oorzaak, vanwege de rolonduidelijkheid van de RvT, de bevoegdheden van het bestuur in een complex krachtenveld en het ontbreken van een heldere rol van de betrokken partijen in de governance. Bij leiderschap en gedrag constateren we dat het heeft ontbroken aan draagvlak, het op het goede niveau verkrijgen van draagvlak en het onvoldoende tot overeenstemming komen tussen de verschillende betrokken partijen.

Op basis hiervan hebben we kunnen vaststellen dat er een moeizame verhouding is ontstaan tussen de instellingen en het bestuur van Studiekeuze123. Studiekeuze123 is een kleine uitvoeringsorganisatie in omvang en scope, die veel bevoegdheden en daarmee positie heeft gekregen, terwijl deze niet goed toegerust is voor de toegenomen complexiteit die de context met zich meebrengt (het creëren van draagvlak in het complete hoger onderwijsveld). De casus rond de AVG heeft dat laten zien. Het feit dat Studiekeuze123 een betrekkelijk kleine uitvoerende organisatie is, maakt dat de organisatie weinig gezaghebbend is ten opzichte van hogescholen, universiteiten en studentenbonden, die (historisch gegroeid) gezaghebbend zijn. De organisatievorm en vervolgens de positie die de organisatie heeft ingenomen, past niet meer bij hoe het instrument is gegroeid en de belangen die ermee zijn gemoeid. De positie die Studiekeuze123 uitoefent in het veld, wordt onvoldoende geaccepteerd door dit veld om effectief te kunnen opereren vanuit de bevoegdheden die die positie met zich meebrengt. Naast of soms in plaats van het inzetten van de positie, is het voor Studiekeuze123 van cruciaal belang om draagvlak te organiseren. Dit is, ondanks de vele inspanningen, in de afgelopen periode onvoldoende gelukt.

Instellingen en de VH en VSNU hebben geen helderheid over onderlinge verantwoordelijkheden en hebben niet tijdig in samenhang geëscaleerd. Er is door Studiekeuze123 niet tijdig geschakeld op het goede niveau. In de RvT, waarin leden voorgedragen door de koepels zitting hebben, is het metagesprek over de functie van de RvT en het opereren van Studiekeuze123 niet voldoende aan de orde gesteld en is het metagesprek over de positie in het veld niet gevoerd.

Hierdoor is een afbrokkelend draagvlak bij de instellingen ontstaan en is het uiteindelijke doel van de NSE op losse schroeven komen te staan. Het Ministerie van OCW heeft in de afgelopen periode meerdere keren getracht partijen bij elkaar te brengen en heeft daartoe diverse voorstellen ontwikkeld, die vervolgens niet of niet door alle partijen werden geaccepteerd. Het ministerie zag uiteindelijk geen andere mogelijkheid dan medewerking via de wet af te dwingen. Daarmee is echter nog geen verbetering van het draagvlak opgetreden.

Onze conclusie is dat het vertrouwen niet kan worden hersteld enkel door middel van een gesprek, zoals bij de start van deze opdracht was voorzien. Er zijn al vele gesprekken gevoerd, oplossingen gezocht of voorstellen gedaan, die niet op medewerking van alle partijen konden rekenen. De routes destijds hebben dus niet geleid tot een succesvol en gedragen vervolg.

6.2 Oplossingsrichtingen

Ten aanzien van de oplossingsrichtingen zijn in de onderzoeksrapportage twee vragen gesteld:

- a. Welke oplossingsrichtingen zien de verschillende partijen om het vertrouwen te herstellen?
- b. Zou een aanpassing in de bestuurlijke inrichting, dan wel de wijze van besturen bijdragen aan het herstel van vertrouwen? In welke zin?

In deze paragraaf gaan we geclusterd in op deze twee onderzoeksvragen.

Wij hebben geconstateerd dat partijen zelf in dit stadium geen concrete oplossingen hebben aangedragen om het vertrouwen te herstellen. Dat is niet zozeer gebeurd door onwil maar meer vanwege de complexiteit van de ontstane situatie.

Op onderdelen is wel meegedacht in werkbare routes. Bovendien is vanuit het veld zelf het initiatief ontstaan om een brede stuurgroep in te richten om samen te komen tot een nieuwe vragenlijst voor de NSE. Dit initiatief is op dit moment in uitvoering.

De volgende pogingen hebben eerder niet, of op onderdelen tot succes geleid:

1. *Inhoudelijk*: herijking van de vragenlijsten (dit vindt overigens nu plaats), nog eens de doelstellingen van de NSE vaststellen inclusief de doelstelling kwaliteitszorg, proberen een gezamenlijke visie te bepalen op het gebied van de AVG en de consequenties voor de teruglevering van de data aan de instellingen.
2. *Positionering*: er is in een eerder stadium verkend waar de NSE opnieuw gepositioneerd zou kunnen worden, bij of onder een andere partij dan Studiekeuze123 zoals DUO of CBS, of bij de studentenorganisaties naar het voorbeeld van het MBO. De opties die destijds zijn verkend konden niet op draagvlak rekenen.
3. *Governance Studiekeuze123*: hiertoe is in 2016 een separaat onderzoek uitgevoerd, dat heeft geleid tot de huidige governancestructuur. Ook op dit vlak zijn de partijen niet tevreden over de werking daarvan in de praktijk.

Door het Ministerie van OCW is in meerdere stadia het gesprek met de partijen gevoerd, zowel op de inhoud als over het proces en er zijn inspanningen gepleegd om tot overeenstemming te komen. Daarnaast is ruimte gegeven om gefaciliteerd te komen tot oplossingen. Bij uitblijvende overeenstemming is het ministerie tenslotte overgegaan tot het instrument van een wetswijziging. Door de wetswijziging is enerzijds een koers bepaald en is anderzijds aangegeven waar de uitvoering dient plaats te vinden, namelijk bij Studiekeuze123. De wetswijziging is een onomkeerbaar feit dat de reikwijdte van de oplossingsrichtingen en (type) aanbevelingen wat dit onderzoek betreft uiteraard kadert. Door middel van het aanwijzingsbesluit kan het Ministerie van OCW nog wel meer in detail een aantal zaken regelen.

In onderstaande paragraaf gaan wij in op oplossingsrichtingen die volgen uit onze analyse, rekening houdend met de richting van de wetswijziging.

6.3 Uitwerking oplossingsrichtingen

We zijn in het onderzoek uitgegaan van een analysekader met drie elementen.

- Strategie en doelen
- Bestuur en organisatie
- Leiderschap en gedrag

Uit de analyse is gebleken dat de oplossingsrichting gezocht moet worden in een combinatie van bovenstaande elementen.

6.3.1 Strategie en doelen

De NSE is begonnen als instrument voor onafhankelijke studievoorlichting en dat is nog steeds de belangrijkste doelstelling voor alle partijen. Door de jaren heen is het instrument geëvolueerd. De gegevens uit de NSE worden in toenemende mate gebruikt voor de interne kwaliteitszorg van individuele instellingen en dienen soms als basisinstrument daartoe. Er is dus een gezamenlijk belang, en er zijn tegelijkertijd meerdere verschillende belangen die allemaal wel kwaliteitsverbetering in het hoger onderwijs tot doel hebben. Partijen hebben verschillende pogingen gedaan om het gezamenlijk belang in de breedte vast te stellen, maar dit is nog niet helemaal scherp.

Wij verwachten dat het herijken van het doel van de NSE de eerste stap zou moeten zijn. Uiteraard liggen de doelen vast in omschrijvingen, maar uit ons onderzoek blijkt dat de interpretatie van de betekenis van die doelen sectorbreed uiteen is gaan lopen.

De volgende stap zou zijn te bezien welk instrument het hoofddoel het beste dient. De NSE bestaat al decennia en is langzamerhand steeds verder doorontwikkeld. Voldoet de huidige inhoud en vorm nog voor het doel waartoe het in het leven is geroepen en die is vastgelegd in de wetgeving? Is er een mogelijkheid om naast het hoofddoel ook nevendoelen te dienen met het instrument? Of is een ontkoppeling noodzakelijk? En als er een ontkoppeling moet plaatsvinden, welke afspraken kunnen gemaakt worden over de levering van data aan instellingen binnen de grenzen van de AVG?

Zoals eerder benoemd is vanuit het veld zelf het initiatief ontstaan om een brede stuurgroep in te richten om samen te komen tot een nieuwe vragenlijst voor de NSE. Dit initiatief is op dit moment in uitvoering en kan de start betekenen van een bredere beweging naar hervinden van draagvlak voor de NSE. We adviseren dit initiatief 'op te tillen' naar een discussie over de doelstellingen en de passendheid van het instrument an sich. Daarvoor is nodig dat er één actor is die dit proces organiseert en ervoor verantwoordelijk is en dat alle betrokken partijen, inclusief het Ministerie van OCW, zijn aangehaakt.

Eerder is onderzocht of het mogelijk zou zijn een andere partij dan Studiekeuze123 de NSE te laten uitvoeren. Ook Studiekeuzes123 heeft aangegeven daar voor open te staan, mede omdat binnen hun totale werkpakket de NSE betrekkelijk klein is, maar wel zeer veel aandacht vraagt in een ingewikkelde context. De optie van een andere uitvoerder zou wellicht nogmaals systematisch onderzocht moeten worden.

6.3.2 Bestuur en organisatie

Eerder is geconcludeerd dat andere partijen dan Studiekeuze123 van mening zijn dat in de nieuwe governance teveel beslissingsbevoegdheid bij de bestuurder is gelegd, dat onvoldoende is gezocht naar draagvlak en dat de RvT daarop onvoldoende heeft toegezien. Het beeld bestaat dat een kleine uitvoeringsorganisatie een governancemodel heeft gekregen dat niet past bij de taken waarvoor zij staat. Daardoor is een dynamiek ontstaan die een gebrek aan vertrouwen laat zien.

Onze analyse is dat een excellente uitvoering van de NSE die kan rekenen op een zo groot mogelijk draagvlak bij betrokken partijen centraal moet staan. Hiertoe is het nodig dat de *checks and balances* in de uitvoeringsorganisaties goed zijn georganiseerd én het draagvlak voor het instrument en de uitkomsten op een goede manier tot stand komt. Draagvlak draagt bij aan het imago en daarmee aan de kwaliteit van het product en de impact ervan. Al met al dient dit de doelstelling 'onafhankelijk en betrouwbaar functionerende informatievoorziening voor (aankomende) studenten'.

Wij bevelen daarom aan de opdracht van Studiekeuze123 expliciet uit te breiden met het genereren en organiseren van *draagvlak*. Om het instrument en de uitkomsten gedragen te krijgen zou het bestuur van Studiekeuze123 met stakeholders als onderwijsinstellingen, koepels en studenten een zodanige werkverhouding dienen te hebben dat partijen vooraf betrokken zijn en zich hebben kunnen uitspreken over de NSE in dat jaar. De vorm waarin dat gebeurt zou niet langs de lijn van het toezicht moeten lopen, maar kan vorm krijgen via bijvoorbeeld een raad van advies. De RvT zou moeten bestaan uit professionele toezichthouders met kennis van het hoger onderwijs, maar zonder directe band met instellingen of koepels. Het voordrachtsrecht zou dan vervallen. Hiermee worden verwachtingen over het creëren van draagvlak via de RvT losgelaten en kan de RvT haar rol als toezichthouder beter invulling geven zonder een dubbelrol te voelen.

Studiekeuze123 heeft op dit moment geen *heldere overlegstructuur* met haar stakeholders. Er zijn, zoals aangegeven in hoofdstuk 4, veel één op één lijnen die op dit moment niet gestructureerd zijn ingericht en gebruikt. Dit zorgt voor veel ruis en soms teveel en dan weer te weinig communicatie. Het is nu niet helder wie op welk moment waarbij betrokken dient te worden, waardoor verschillende beelden en wantrouwen ontstaan. Wij hebben geconstateerd dat in de (informele) overleggen die nu plaatsvinden tussen Studiekeuze123 en de instellingen/koepels onderwerpen niet altijd op het juiste niveau geagendeerd worden, of wel geagendeerd worden, maar niet opgepakt worden op het juiste niveau.

Het verdient daarom aanbeveling het besluitvormingsproces over de NSE (inhoud en proces) gestructureerd vorm te geven en helderheid te verschaffen over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Wie heeft wanneer inspraak, wie adviseert, wie besluit? Dit maakt ook voor de instellingen en de koepels helder op welke momenten zij in actie moeten komen. Omdat het instrument is geëvolueerd en het belang ervan steeds groter is geworden voor instellingen, zou ons advies zijn om op een hoger niveau in de organisaties het overleg te voeren, namelijk met het CvB of de directeur onderwijs.

6.3.3 Leiderschap en gedrag

Uit de analyse blijkt dat het op cruciale momenten aan toegewijd en effectief leiderschap heeft ontbroken. Daarbij is opgemerkt dat er niet onbelangrijke structuuraspecten zijn die daarop van invloed zijn geweest. Zoals hiervoor beschreven zijn er vele pogingen gedaan om tot oplossingen te komen; uit de ons ter beschikking gestelde documenten blijkt dat binnen de verschillende aspecten van de NSE oplossingen voor de hand hebben gelegen of met enkele aanpassingen wellicht mogelijk waren geweest. Tegelijkertijd is gebleken dat overeenstemming niet is gerealiseerd; daaraan lag gedeeltelijk ook een zekere onwil of onwenselijkheid ten grondslag om de eigen standpunten bij te stellen ten behoeve van een groter geheel.

Nu er een nieuwe situatie is gecreëerd door de wetswijziging op initiatief van het Ministerie van OCW, is het speelveld veranderd en is het aantal vrijheidsgraden beperkt geworden. Dat wil echter niet zeggen dat daardoor het leiderschap is ontstaan om gezamenlijk tot een goede NSE te komen; immers de gemaakte keuze om de NSE te laten uitvoeren door Studiekeuze123, terwijl deze organisatie op beperkt draagvlak van de instellingen mag rekenen, is daarmee niet zomaar verdwenen.

Bij de onderdelen *Strategie en doelen* en *Bestuur en organisatie* zijn oplossingsrichtingen aangegeven die, naast dat zij in zichzelf behulpzaam zijn, ook kunnen bijdragen aan een verbetering van het leiderschap. Aanvullend is ook mogelijk dat iedere koepel en de ermee verbonden instellingen binnen de eigen sector een

afstemmingssysteem creëren waarbinnen werkelijk mandaat ontstaat voor vertegenwoordigers die namens die sector kunnen spreken en handelen.

Van alle betrokkenen binnen de sector mag voorts worden verwacht dat zij het doel van de NSE in brede zin onderschrijven (zie daarvoor ook het gestelde bij Strategie en doelen) en in staat zijn hun eigen belangen te wegen binnen dat grotere belang waarvoor zij gezamenlijk verantwoordelijk zijn.

Van alle betrokkenen binnen de sector mag ook worden verwacht dat personen die deelnemen aan overleggen binnen de NSE, dat doen met voldoende kennis en voldoende mandaat. Eerder wezen wij erop dat door Studiekeuze123 de afstemming gezocht dient te worden op het niveau van besturen en directeuren als het gaat om commitment aan het gestelde doel, zodat medewerkers die in werkgroepen functioneren een heldere inhoudelijke boodschap meekrijgen.

In een situatie van vastgelopen verhoudingen kan het zinvol zijn personen te wisselen, niet vanuit een negatief oordeel, maar omdat zo gemakkelijker nieuwe en verbeterde verhoudingen kunnen ontstaan.

Bij Studiekeuze123 is door ons opgemerkt dat het leiderschap onvoldoende heeft gewerkt aan het creëren van draagvlak. Nu Studiekeuze123 is aangewezen als uitvoerende partij is dat draagvlak des te meer van belang; Studiekeuze123 zal zichzelf moeten bewijzen als de partij die in dit complexe landschap in staat is op alle niveaus partijen aan zich te binden.

Bijlage 1: Bestudeerde documenten

- Briefcorrespondentie tussen Studiekeuze123 en VSNU, VH, NRTO, LSVb en ISO 2018
- Eindrapport AEF – Governance Studiekeuze123, 2016
- Impressieverslagen gesprekken tussen OCW en VSNU, VH, LSVb en ISO 2018/2019
- Jaarrekening 2018 Studiekeuze123
- Kamerstukken over de NSE 2016-2019
- Statuten Studiekeuze123
- Verleningsbeschikking instellingssubsidie 2019 Studiekeuze123 door OCW
- Enkele verslagen raad van toezicht-vergaderingen 2018
- Verslagen werkgroep AVG-NSE 2018

Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen, per gesprek

Persoon	Organisatie
Ingrid Kolkhuis Tanke	Directeur-bestuurder Studiekeuze123
Pauline Thoolen	Hoofd informatie management Studiekeuze123
René van Elderen	Voorzitter raad van toezicht Studiekeuze123
Henk Hagoort	Voorzitter college van bestuur Windesheim, lid bestuur VH
Ron Minnée	Secretaris/directeur VH
Judith Scheele	Senior beleidsadviseur bestuurlijke informatievoorziening VH
Babs van den Bergh	Directeur VSNU
Reinout van Brakel	Domeinleider Accountability VSNU
Petra Pieck	Beleidsmedewerker kengetallen
Henk Kummeling	Rector magnificus Universiteit Utrecht, lid RvT Studiekeuze123
Han Werts	Teamleider Institutional Research Radboud Universiteit
Simone de Graaf	Marketeer hogeschool TIO
Brenda Kester	Beleidsmedewerker NRTO
Abush Derks	Voormalig beleidsmedewerker ISO
Eline van Hove	Bestuurslid ISO
Roos van Leeuwen	Algemeen bestuurslid van de LSVb
Erna Klein Ikkink	Directeur van de dienst Student- en Onderwijszaken VU
Tim Lampe	Beleidsmedewerker onderwijs VU
Kaat Goderie	Senior beleidsmedewerker Ministerie van OCW, Directie Hoger Onderwijs en Studiefinanciering
Mourad Saïdi	Senior beleidsmedewerker Ministerie van OCW, Directie Hoger Onderwijs en Studiefinanciering



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbaar constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten

Berenschot B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)