

Vergaderjaar 2022–2023

36 341

Vaststelling van regels voor het Nederlands kwalificatieraamwerk voor een leven lang leren (Wet NLQF)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 6 april 2023 en het nader rapport d.d. 13 oktober 2021, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, mede namens de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 juli 2021, nr. 2021001315, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 13 oktober 2021, nr. W05.21.0180/l, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 6 juli 2021, no. 2021001315, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot vaststelling van regels voor het Nederlands kwalificatiekader voor een leven lang leren (Wet NLQF), met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel dient ertoe een wettelijke grondslag te verlenen aan het Nederlands kwalificatiekader voor een leven lang leren (NLQF). Daarbij geeft het zowel een grondslag voor generieke inschaling van formele, door de onderwijswetgeving geregelde opleidingen in het NLQF, als voor het op verzoek inschalen in het NLQF van individuele non-formele, niet door die wetgeving geregelde opleidingen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor het wettelijk verankeren van het NLQF-systeem. Zij constateert echter dat het hanteren van hetzelfde NLQF-systeem voor zowel formele als non-formele opleidingen tot onduidelijkheid leidt. De indruk kan ontstaan dat het NLQF een kwaliteitsbeoordeling inhoudt voor non-formele opleidingen. Daarmee wordt de suggestie gewekt dat een non-formele opleiding kwalitatief gezien gelijkstaat aan een formele opleiding met dezelfde NLQF-inschaling. Dit risico zou volgens de Afdeling moeten worden ondervangen. In verband hiermee adviseert de Afdeling het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

1. Achtergrond en inhoud van het voorstel

Eerst in 2008 en vervolgens in 2017 deden het Europees Parlement en de Raad een aanbeveling tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren.² Uit deze aanbeveling volgt dat de lidstaten naast het Europees kwalificatiekader (hierna: EQF) een nationaal kwalificatiekader ontwikkelen voor een leven lang leren. De daarin gehanteerde nationale kwalificatieniveaus dienen gekoppeld te zijn aan de Europese kwalificatieniveaus, waardoor in de hele Unie duidelijk is wat het kwalificatieniveau van een opleiding is. Daarbij is de doelstelling om formeel, niet-formeel en informeel leren beter aan elkaar te koppelen, en om de informatie daarover toegankelijk en transparant te maken.³

In 2012 is het Nederlands kwalificatiekader ontwikkeld en is het Nationaal Coördinatiepunt voor het NLQF (hierna: NCP) opgezet. Het NLQF bevat kwalificaties behorende bij formele en non-formele opleidingen. Een formele opleiding is een leertraject dat wettelijk gereguleerd is.⁴ Alle formele opleidingen zijn generiek ingeschaald, waarbij de NLQF-niveaus corresponderen met verschillende typen opleidingen (van vmbo tot en met een doctoraat).⁵ Het Nederlands kwalificatiekader (hierna: NLQF) loopt synchroon met het EQF, aangevuld met een instroomniveau en een NLQF-niveau 4+ voor het VWO en vavo-VWO.⁶

Non-formele opleidingen zijn leertrajecten die niet wettelijk zijn gereguleerd. Het NCP, dat is ondergebracht bij de stichting CINOP,⁷ is verantwoordelijk voor de inschaling van non-formele opleidingen. Benadrukt moet worden dat die inschaling niet gebaseerd is op een inhoudelijke beoordeling van de opleiding. Voor non-formele opleidingen geldt dat een proces van inschaling per opleiding moet worden doorlopen. Daarbij moet eerst voor de aanbiedende organisatie een validiteitstoets worden uitgevoerd.⁸ Vervolgens beslist het NCP op het verzoek tot inschaling van de bij een non-formele opleiding behorende kwalificatie op een bepaald NLQF-niveau.⁹ De kwalificaties van non-formele opleidingen hebben een

² Aanbeveling van de Raad van 22 mei 2017 inzake het Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren en tot intrekking van de aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren, Pb. EU C189/15 (hierna: Aanbeveling van de Raad van 22 mei 2017).

³ Overwegingen 2 en 4 van de Aanbeveling van de Raad van 22 mei 2017.

⁴ Voortgezet onderwijs, mbo, hbo, wetenschappelijk onderwijs.

⁵ <https://www.nlqf.nl/nlqf-niveaus>.

⁶ <https://www.nlqf.nl/nlqf-niveaus>.

⁷ Onderwijskundig advies- en onderzoeksbureau voor een leven lang ontwikkelen, zie <https://cinop.nl/>.

⁸ Daarbij worden rechtspersoonlijkheid, eigendomsrecht van de kwalificatie, continuïteit van de organisatie en de onafhankelijkheid van examinering en kwaliteitsborging van de aanvragende organisatie beoordeeld.

⁹ <https://www.nlqf.nl/inschaling>.

geldigheidsduur van zes jaar, daarna vindt een herbeoordeling van de inschaling plaats.¹⁰

Het onderhavige wetsvoorstel biedt een wettelijke grondslag aan het NCP en het NLQF. Daarbij voorziet het in de inschaling van zowel formele als non-formele opleidingen. De formele opleidingen worden generiek (dus zonder afzonderlijke beoordeling per opleiding) ingeschaald in het NLQF en EQF via een ministeriële regeling.¹¹ Het wetsvoorstel verplicht tot de vermelding van het NLQF-niveau en het daaraan gerelateerde EQF-niveau op de diploma's van formele opleidingen.¹²

De non-formele opleidingen worden afzonderlijk bij besluit ingeschaald door een privaatrechtelijk zbo, namelijk de rechtspersoon die wordt aangewezen als het NCP. Daarnaast beheert het NCP een register van kwalificaties van non-formele opleidingen, verstrekt het informatie over het NLQF en EQF en is het verantwoordelijk voor onderhoud en beheer van het NLQF.¹³ De waardedocumenten¹⁴ van aldus ingeschaalde opleidingen moeten het NLQF-niveau en het daaraan gerelateerde EQF-niveau vermelden.¹⁵

Ten slotte bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen als in strijd met de regels een NLQF- en/of EQF-niveau wordt vermeld of in het vooruitzicht wordt gesteld.¹⁶ De Inspectie van het Onderwijs zal toezien op de naleving van het verbod op niet-gerechtigde aanduiding van een NLQF- of EQF-niveau.¹⁷

2. Behoeftte arbeidsmarkt en betrokkenheid sociale partners

Volgens de toelichting levert het wetsvoorstel een belangrijke bijdrage aan het beleid op het terrein van een leven lang ontwikkelen.¹⁸ De regering ziet in het wettelijk verankeren van het NLQF voordelen voor zowel werknemers als werkgevers.¹⁹ De Afdeling mist in de toelichting echter een beschouwing over de behoefte die in de praktijk leeft aan deze vorm van kwalificatie en de wensen die daar bestaan over de inrichting van het systeem.

Uit de toelichting blijkt niet of de sociale partners, als direct belanghebbenden bij het voorstel, betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het wetsvoorstel.²⁰ Ook wordt niet toegelicht welke afstemming heeft plaatsgevonden met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), dat verantwoordelijk is voor de wetgeving op het gebied van de arbeidsmarkt.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1 «Organisatie en taken».

¹¹ Artikel 2.1 van het wetsvoorstel. Zo krijgt bijvoorbeeld iedere mbo-niveau 4-opleiding het predicaat «niveau 4» en iedere masteropleiding krijgt «niveau 7».

¹² Artikel 2.2 van het wetsvoorstel.

¹³ Artikel 1.4 van het wetsvoorstel.

¹⁴ Volgens artikel 1.1 van het wetsvoorstel is een waardedocument een diploma, diplomasupplement, getuigschrift, certificaat of ander document waarin wordt vermeld dat een leertraject met succes is afgerond».

¹⁵ Artikelen 3.1 en 3.3 van het wetsvoorstel.

¹⁶ Artikelen 4.1, 4.2 en 4.3 van het wetsvoorstel.

¹⁷ Artikel 5.1 van het wetsvoorstel; memorie van toelichting, paragraaf 5.1.1. «De bestuurlijke boete» en paragraaf 5.3 «Toezicht».

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 1 «Inleiding».

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.6 «Belang van wettelijke grondslag NLQF».

²⁰ Vergelijk S. Broek e.a., Onderzoek NLQF, Ockham/IPS, september 2017, p. 41: «Sociale partners zien echter wel een grote toegevoegde waarde (en noodzaak) om het NLQF verder te ontwikkelen in het kader van het belang van een leven lang leren en duurzame inzetbaarheid.»

Een eerder concept van het wetsvoorstel is in 2015 in consultatie gegeven. Hierop zijn zowel positieve als kritische reacties van belanghebbenden ontvangen.²¹ In 2017 is een evaluatierapport van het NCP verschenen en in 2019 is de Onderwijsraad (aanvullend) geconsulteerd. Anno 2021 ligt het onderhavige wetsvoorstel voor. De Afdeling constateert dat dit wetsvoorstel op belangrijke onderdelen afwijkt van de consultatieversie uit 2015.²²

De Afdeling adviseert sociale partners en het Ministerie van SZW bij het voorstel te betrekken en de uitkomsten hiervan te vermelden in de toelichting. Eveneens adviseert zij het voorstel opnieuw in internetconsultatie te geven.

In de evaluatie van het NCP NLQF van 2017 zijn de stakeholders, ook werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties en het Ministerie van SZW, expliciet bevraagd. Sociale partners en het Ministerie van SZW ondersteunen het wetsvoorstel en hebben daartegen geen bezwaren naar voren gebracht. Er was bij de betrokken partijen consensus dat een wet over het NLQF nodig was om een stimulans te geven aan het gebruik van het NLQF en aan het inschalen van non-formele opleidingen²³. In de evaluatie komt naar voren dat stakeholders/respondenten aangeven dat, ondanks dat inschaling niet tot een juridisch effect leidt (doorstroomrecht), inschaling een praktisch effect heeft voor de student. Het biedt volgens respondenten meer mogelijkheden om verder te leren binnen het door de overheid gereguleerd onderwijs (zoals bijvoorbeeld in bachelor- en/of masterprogramma's) en leidt in de praktijk tot snellere beslissingen om toegelaten te worden en tot het geven van vrijstellingen. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het aangepaste wetsvoorstel opnieuw onder de aandacht gebracht bij sociale partners en het Ministerie van SZW. Dat overleg heeft niet geleid tot wijzigingen.

In oktober en november 2022 heeft een aanvullende internetconsultatie over het wetsvoorstel plaatsgevonden. Dit heeft 14 reacties opgeleverd, afkomstig van diverse belangenorganisaties, onderwijsinstellingen, docenten en een enkele individuele persoon. De reacties hadden (onder andere) betrekking op de koppeling van formele opleidingen aan het NLQF, de aanwijzing van één uitvoeringsorganisatie als zbo, de positionering van het NCP NLQF en de inschaling van onderdelen van formele opleidingen.

In paragraaf 7.6 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is nader ingegaan op de uitkomsten van de aanvullende internetconsultatie, alsmede op de wijzigingen die naar aanleiding daarvan zijn aangebracht in het wetsvoorstel.

3. Verhouding wetsvoorstel tot de Europese aanbeveling

Het voorstel vormt een uitwerking van de aanbeveling van de Raad van 22 mei 2017. Deze aanbeveling laat ruimte om nationale kwalificatiekaders voor een leven lang leren naar eigen inzicht in te richten en beveelt aan

²¹ <https://www.internetconsultatie.nl/wetsvoorstelnlqf/details>.

²² Zo was in de consultatieversie niet voorzien in de instelling van een zbo en sloot de definitie van het centrale begrip kwalificatie» meer aan bij de tekst van de Europese aanbeveling (zie punt 3).

²³ In het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt de terminologie «(non-)formele kwalificatie» gehanteerd, omdat daarvan sprake was in de versie van het wetsvoorstel dat voor advies is voorgelegd. Dit is in het wetsvoorstel aangepast naar «(non)formele opleiding». Voor een toelichting daarop wordt verwezen naar de reactie op onderdeel 8 van het advies. Teneinde de leesbaarheid te bevorderen is in de reactie op het advies steeds sprake van «(non)formele opleiding».

om deze vervolgens te relateren aan het juiste EQF-niveau.²⁴ Uit het voorliggende wetsvoorstel blijkt enerzijds dat Nederland zich aan de aanbeveling heeft gecommitteerd.²⁵ Anderszins wijkt het voorstel in een aantal opzichten af van de aanbeveling. In dat licht vallen enkele verschillen op tussen de Aanbeveling en het wetsvoorstel.

Waar de definitie in het wetsvoorstel gericht is op de beoogde resultaten richt de aanbeveling zich op de bereikte resultaten.²⁶ Dit onderscheid is van belang, omdat een gerichtheid op bereikte resultaten een veel intensievere beoordeling van de opleiding zal inhouden. Immers, niet alleen de leerdoelen «op papier» zullen hierbij beoordeeld moeten worden, maar ook het daadwerkelijk bereiken van die leerdoelen.

Daarnaast stelt de aanbeveling inhoudelijke eisen aan de totstandkoming en inhoudelijke kwaliteit van kwalificaties, waarvan onduidelijk is in hoeverre het wetsvoorstel deze eisen ook stelt (zie punt 4).²⁷ De aanbeveling maakt evenals het wetsvoorstel onderscheid tussen formeel en informeel leren. Verder maakt het wetsvoorstel onderscheid tussen formele en non-formele kwalificaties, waar de aanbeveling dit niet doet.²⁸ Dit onderscheid tussen typen kwalificaties is echter van groot belang voor de inhoud van het wetsvoorstel (zie punt 4).

De toelichting gaat niet in op de verschillen tussen de Aanbeveling en het wetsvoorstel. De Afdeling adviseert deze verschillen alsnog in de toelichting te benoemen en te motiveren.

De landen die participeren in het EQF delen de vorderingen met elkaar en stemmen met elkaar af in de Europese adviesgroep EQF, onder voorzitterschap van de Europese Commissie. Deze adviesgroep houdt zich onder andere bezig met het *referencing* proces. In dit *referencing* proces worden de nationale kwalificatiekaders (zoals het NLQF) besproken en gerelateerd aan het EQF. Er wordt in dit proces gekeken naar zaken als kwaliteitsborging en naar de wijze waarop de nationale descriptor en indelingen relateren aan het EQF. Tevens worden de voortgang en andere relevante nationale ontwikkelingen met de overige leden van de adviesgroep gedeeld.

De uitkomsten van het Nederlandse *referencing* proces zijn gepresenteerd in het *referencing* rapport van het NLQF in september 2019, waaruit blijkt dat het NLQF in grote lijnen goed te relateren is aan het EQF.²⁹ Het wetsvoorstel sluit aan op het *referencing* rapport en daarmee wordt geborgd dat het wetsvoorstel de Europese aanbeveling volgt. Dit is verduidelijkt in paragraaf 2.1.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

²⁴ Overwegingen 27 en 29 van de Aanbeveling van de Raad van 22 mei 2017. Een aanbeveling van de Europese Unie is niet bindend voor de lidstaten, zie artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

²⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 7.2.1 «Aanvullende consultatie».

²⁶ Bijlage I, onderdeel a, van de Aanbeveling van de Raad van 22 mei 2017 en artikel 1.1 van het wetsvoorstel. De aanbeveling gaat uit van een kwalificatie als «het formele resultaat van een beoordelings- en validatieproces, dat wordt verworven wanneer een bevoegde autoriteit vaststelt dat de leerprestaties die een persoon heeft bereikt, aan bepaalde eisen beantwoorden.» Het wetsvoorstel gaat daarentegen uit van een definitie in termen van «beoogde leeruitkomsten, zijnde wat iemand kent en kan doen na de voltooiing van een leertraject».

²⁷ Zie in het bijzonder Aanbevelingen 3, 4 en 5 en Bijlage IV van de Aanbeveling van de Raad van 22 mei 2017.

²⁸ Artikel 1.1 van het wetsvoorstel.

²⁹ Referencing the Dutch Qualifications Framework NLQF to the European Qualifications Framework (europa.eu), p. 46–53.

De inschaling van een opleiding in het NLQF geschiedt op basis van een vergelijking van de beoogde leeruitkomsten van de opleiding (kwalificatie) met de beschrijvingen van de NLQF-niveaus.

Formele opleidingen worden van rechtswege ingeschaald, via een ministeriële regeling; non-formele opleidingen worden ingeschaald door het NCP NLQF op verzoek van de aanbieder. Op het niveau van inschaling gaat het derhalve om het inschalen van de beoogde leeruitkomsten van de opleiding, en niet om de gerealiseerde leeruitkomsten van de individuele student.

In bijlage I, onder a, van de herziene Europese aanbeveling, wordt «kwalificatie» gedefinieerd als «het formele resultaat van een beoordelings- en validatieproces, dat wordt verworven wanneer een bevoegde autoriteit vaststelt dat de leerprestaties die een persoon heeft bereikt, aan bepaalde eisen beantwoorden». In lijn met die aanbeveling geldt wat betreft de door de individuele student bereikte (gerealiseerde) leeruitkomsten voor zowel formele als non-formele opleidingen, dat een goede examinering waarborgt dat de gerealiseerde leeruitkomsten van de individuele student overeenkomen met de beoogde leeruitkomsten van de opleiding. Daarom is het toezicht op de kwaliteit en positionering van de examinering essentieel.

Voor de formele opleidingen geldt dat het toezicht op de kwaliteit en positionering van de examinering reeds in de diverse onderwijswetten is geregeld en gewaarborgd door toezicht en handhaving door de Inspectie van het Onderwijs en de accreditatie door de NVAO.

Bij non-formele opleidingen is dit toezicht op de kwaliteit en positionering van de examinering momenteel niet wettelijk geregeld. Voor non-formele opleidingen geldt immers het principe van marktwerking. Daarbij past een terughoudende positie van de overheid. Met het NLQF wordt beoogd de transparantie van de scholingsmarkt voor werkenden en werkzoekenden te vergroten. Voor het inschalen van non-formele opleidingen in het NLQF is het derhalve noodzakelijk te verzekeren dat de beoogde leeruitkomsten ook in de praktijk overeenkomen met de gerealiseerde leeruitkomsten; daarom wordt de kwaliteit en de onafhankelijke positionering van de examinering gewaarborgd in de validiteitstoets.³⁰

Paragraaf 3.4.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is op deze punten aangevuld.

De Afdeling merkt op dat de aanbeveling inhoudelijke eisen stelt aan de totstandkoming en inhoudelijke kwaliteit van kwalificaties, waarvan onduidelijk is in hoeverre het wetsvoorstel deze eisen ook stelt. De in de aanbeveling opgenomen eisen worden achtereenvolgens besproken.

Kwaliteitsborging (aanbeveling 3 en bijlage IV)

Aanbeveling 3 beveelt aan dat lidstaten ervoor zorgen dat de kwalificaties met een EQF-niveau in overeenstemming zijn met de gemeenschappelijke beginselen voor kwaliteitsborging in bijlage IV van de aanbeveling, onverminderd de nationale kwaliteitsborgingsbeginselen die van toepassing zijn op nationale kwalificaties.

Bijlage IV bevat beginselen voor kwaliteitsborging voor kwalificaties die zijn opgenomen in aan het EQF gerelateerde nationale kwalificatiekaders of -systemen, en vermeldt dat alle kwalificaties met een EQF-niveau aan

³⁰ Zie nader paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel over de validiteitstoets.

kwaliteitsborging zouden moeten worden onderworpen om het vertrouwen in de kwaliteit en het niveau ervan te vergroten.³¹

Bij de uitwerking van het instrumentarium van het NLQF is geborgd dat de opleidingen waaraan een NLQF-niveau wordt gekoppeld, voldoen aan de beginselen voor de kwaliteitsborging zoals genoemd in bijlage IV van de Europese aanbeveling. In het *referencing* rapport van het NLQF uit september 2019 is het criterium kwaliteitsborging, waarbij de beginselen van bijlage IV worden genoemd, één van de criteria waaraan het NLQF getoetst is.³²

Wat betreft de formele opleidingen geldt dat de Nederlandse onderwijs-wetgeving voor het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs in overeenstemming met deze beginselen is vormgegeven.

Non-formele opleidingen worden op verzoek ingeschaald in het NLQF door het NCP NLQF. Voor die inschaling zullen voorwaarden worden gesteld in lagere regelgeving (op grond van artikel 3.1, derde lid, van het wetsvoorstel). Die voorwaarden zullen onder meer inhouden dat het ontwerp en de beschrijving van de non-formele opleiding in termen van leeruitkomsten plaatsvindt, dat de examinering onafhankelijk is gepositieerd en dat men beschikt over een volwaardig kwaliteitsborgingssysteem.

Dit is verduidelijkt in paragraaf 3.4.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Studiepuntensystemen (aanbeveling 4 en bijlage V)

Aanbeveling 4 beveelt aan dat lidstaten indien van toepassing koppelingen bevorderen tussen studiepuntensystemen en nationale kwalificatiekaders of -systemen, rekening houdend met de gemeenschappelijke beginselen voor studiepuntensystemen in bijlage V, onverminderd nationale besluiten om i) gebruik te maken van studiepuntensystemen en ii) ze te relateren aan nationale kwalificatiekaders of -systemen. Deze gemeenschappelijke beginselen zullen niet leiden tot een automatische erkenning van kwalificaties. Bijlage V bevat beginselen voor studiepuntensystemen met betrekking tot aan het EQF gerelateerde nationale kwalificatiekaders of -systemen.

Bij de inschaling van opleidingen in het NLQF worden de beoogde leeruitkomsten van opleidingen beoordeeld. Een dergelijk systeem, dat gebaseerd is op de leeruitkomsten van een opleiding, gaat niet over de wijze waarop het onderwijsproces is ingericht. Naar de omvang van de opleiding wordt dan ook niet gekeken: er wordt in de context van het

³¹ De beginselen die bijlage IV bevat ten aanzien van de kwaliteitsborging:

«In overeenstemming met de nationale situatie en rekening houdend met sectorale verschillen zou de kwaliteitsborging van kwalificaties met een EKK-niveau moeten:

1. zich richten op het ontwerp van de kwalificaties alsmede de toepassing van de aanpak op basis van leerresultaten;
2. zorgen voor een geldige en betrouwbare beoordeling volgens overeengekomen en transparante, op leerresultaten gebaseerde normen en zich richten op het certificeringsproces;
3. bestaan uit feedbackmechanismen en procedures voor voortdurende verbetering;
4. alle belanghebbenden bij alle stadia van het proces betrekken;
5. bestaan uit samenhangende evaluatiemethoden, die zowel zelfbeoordeling als externe beoordeling omvatten;
6. een integraal deel zijn van het interne beheer, ook bij uitbestede activiteiten, van instanties die kwalificaties met een EKK-niveau afgeven;
7. gebaseerd zijn op duidelijke en meetbare doelstellingen, normen en richtsnoeren;
8. met passende middelen worden ondersteund;
9. een regelmatige evaluatie van de bestaande externe controle-instanties of -agentschappen voor kwaliteitsborging omvatten;
10. voorzien in de elektronische toegankelijkheid van evaluatieresultaten.»

³² Het NLQF voldoet aan de in het *referencing* rapport gestelde eisen. Zie *Referencing the Dutch Qualifications Framework NLQF to the European Qualifications Framework* (europa.eu), p. 40–44.

NLQF-instrumentarium niet gewerkt met studiepunten systemen. Op dit punt wordt gebruik gemaakt van de ruimte die de aanbeveling biedt het NLQF-systeem zo in te richten dat het past bij het Nederlandse onderwijsstelsel. Wel is in eerste instantie het advies van de Commissie Leijnse gevolgd – om overbelasting van het NCP te voorkomen – door het NLQF-systeem te beperken tot substantiële opleidingen (een leerinspanning van tenminste 400 uur). Toen bleek dat van overbelasting geen sprake was, is deze kwantitatieve ondergrens losgelaten, mits kan worden onderbouwd dat de opleiding relevant is voor de arbeidsmarktpositie. Het wetsvoorstel sluit op deze situatie aan.

Paragraaf 3.4.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is op deze punten aangevuld.

Verwijzing naar EQF-niveau (aanbeveling 5)

Aanbeveling 5 beveelt aan dat lidstaten waar nodig maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat alle nieuwe door de bevoegde autoriteiten afgegeven kwalificatiedocumenten (bv. certificaten, diploma's, certificaatsupplementen, diplomasupplementen) en/of kwalificatieregisters een duidelijke verwijzing naar het passende EQF-niveau bevatten.

Artikel 2.2 van het wetsvoorstel voorziet erin dat onderwijsinstellingen verplicht zijn om op de waardedocumenten die zij verstrekken voor formele opleidingen (zoals diploma's) de vastgestelde NLQF- en EQF-niveaus te vermelden. De modellen die voor de diploma's van de diverse formele opleidingen zijn vastgesteld, zullen hierop worden aangepast (zoals vermeld in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.2). Dit geldt voor het voortgezet en het middelbaar beroepsonderwijs. Voor het hoger onderwijs geldt dat in Bologna-verband reeds afspraken zijn gemaakt om het EQF/NLQF-niveau van een associate degree, bachelor of masteropleiding te vermelden op het diplomasupplement en niet op het diploma zelf.

De NLQF- en EQF-niveaus zullen ook worden vermeld in de Registratie instellingen en opleidingen (RIO) (artikelen 6.1, onderdeel A, 6.2, onderdeel A, en 6.4, onderdeel A, van het wetsvoorstel). De RIO bevat de systematische geordende gegevens van instellingen en opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs en in het hoger onderwijs. Met de RIO is een overzicht van het formeel opleidingsaanbod in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs beschikbaar. Het toevoegen van het NLQF- en EQF-niveau van de opleidingen draagt bij aan de transparantie van het opleidingsaanbod.

Onderwijsdeelnemers kunnen bij DUO een uittreksel opvragen van hun diplomagegevens, zoals die zijn opgenomen in het register onderwijsdeelnemers (artikel 31 Wet register onderwijsdeelnemers). Met DUO wordt gezien hoe het NLQF/EQF-niveau van formele opleidingen ook opgenomen kan worden op een dergelijk uittreksel. Dit vergt geen wetwijziging, maar zal middels aanpassing van lagere regelgeving worden geregeld.

Indien het NLQF/EQF-niveau van een non-formele opleiding is vastgesteld, kan dit niveau worden vermeld op de waardedocumenten die worden uitgereikt voor deze opleiding (artikel 3.3). Zoals de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.3 vermeldt, wordt anders dan bij de formele opleidingen een verplichting dit te vermelden voor non-formele opleidingen niet nodig en wenselijk geacht. Organisaties die een NLQF/EQF-inschaling willen krijgen voor hun non-formele opleiding, besteden daar doorgaans de nodige tijd, moeite en kosten aan. De verwachting is dan ook dat, als het is gelukt om voor een non-formele opleiding een NLQF/EQF-inschaling te krijgen, deze zal worden vermeld op de desbetreffende waardedocumenten.

Naar aanleiding van het voorgaande is in de memorie van toelichting de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 2.2 en 6.4 aangevuld.

Voorts merkt de Afdeling op dat de Aanbeveling evenals het wetsvoorstel onderscheid maakt tussen formeel en informeel leren, en dat het wetsvoorstel verder onderscheid maakt tussen formele en non-formele kwalificaties, waar de Aanbeveling dit niet doet. Dit onderscheid tussen typen kwalificaties is echter van groot belang voor de inhoud van het wetsvoorstel, zo geeft de Afdeling aan.

Zoals de Afdeling terecht opmerkt, maakt het wetsvoorstel onderscheid tussen formele en non-formele opleidingen, en de Aanbeveling niet. Dat komt doordat dit onderscheid juist de Nederlandse situatie betreft. Het onderscheid is nodig voor de wijze waarop Nederland de Aanbeveling implementeert. Formele opleidingen zijn opleidingen die zijn geregeld in een onderwijswet, non-formele opleidingen zijn niet geregeld in een onderwijswet (zie ook de begripsbepalingen in artikel 1.1 van het wetsvoorstel).³³ Het wetsvoorstel maakt dit onderscheid omdat, zoals ook de Afdeling terecht opmerkt, dit van groot belang is voor de inhoud van het wetsvoorstel. Zo wordt het NLQF-niveau van formele opleidingen vastgesteld bij ministeriële regeling, en wordt het NLQF-niveau van een non-formele opleiding vastgesteld door het NCP NLQF.

Wat betreft het informeel leren – leren buiten de kaders van een formele of non-formele opleiding om – wordt opgemerkt dat de beoordeling van opbrengsten van informeel leren plaatsvindt op individueel niveau, bijvoorbeeld bij het verlenen van vrijstelling door een onderwijsaanbieder aan student voor een deel van een opleiding, terwijl het wetsvoorstel ziet op de inschaling in het NLQF van de leeruitkomsten van opleidingen (formeel dan wel non-formeel).

Dit is verduidelijkt in paragraaf 2.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

4. Regulering van non-formele opleidingen

a. De status van non-formele kwalificaties

Ook nu is het al mogelijk een NLQF- en EQF-niveau te vermelden op waardedocumenten van non-formele opleidingen. Volgens de regering is een wettelijke regeling echter van belang: deze «maakt het voor aanbieders aantrekkelijker om hun opleiding te laten inschalen, omdat daarmee de maatschappelijke betekenis (van deze opleiding, red.) versterkt kan worden».

De Afdeling constateert dat de gekozen constructie een ambigu karakter heeft.

Eenzijds neemt de overheid verantwoordelijkheid voor non-formele opleidingen, aangezien een zbo de bevoegdheid en taak krijgt het NLQF-niveau van deze opleidingen op aanvraag vast te stellen.³⁴ Zij neemt deze verantwoordelijkheid vanwege het belang van dit instrument in het kader van het beleid betreffende een leven lang leren. De regering geeft aan dat deze inschaling «een zeker civiel effect (maatschappelijke

³³ In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn de begrippen «formele kwalificatie» en «non-formele kwalificatie» vervangen door «formele opleiding» en «non-formele opleiding». In de reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is hierbij aangesloten en gebruik gemaakt van de nieuwe terminologie. De wijziging in terminologie wordt in dit nader rapport toegelicht onder punt 8.

³⁴ Artikel 1.4, eerste lid, onder a, van het wetsvoorstel.

erkenning)» kan hebben.³⁵ Uitdrukking van de betrokkenheid van de overheid is ook dat de Onderwijsinspectie toezicht houdt op het juiste gebruik van de kwalificaties. Het ten onterechte hanteren van een NLQF- of EQF-niveau wordt verboden en dit verbod wordt gehandhaafd met een bestuurlijke boete.³⁶

Anderzijds benadrukt de toelichting dat de inschaling niets te maken heeft met de erkenning of kwaliteitsbeoordeling van opleidingen op grond van onderwijswetten en dus geen vorm van accreditatie is. Over de kwaliteit en inhoud van de non-formele opleiding zegt de vaststelling van het NLQF-niveau niets.³⁷ Uit de toelichting blijkt dat deze vaststelling zal plaatsvinden op basis van gegevens over de beoogde leeruitkomsten, zonder dat de daadwerkelijke kwaliteit van het onderwijs wordt beoordeeld.³⁸ Derhalve biedt inschaling van een non-formele opleiding geen waarborg dat iemand die de opleiding heeft doorlopen en afgerond een bepaald niveau aan kennis en vaardigheden heeft bereikt. Uiteraard kunnen er, buiten het NLQF om, wel kwaliteitswaarborgen bestaan voor non-formele opleidingen.

De aldus vastgestelde ambiguïteit van het voorstel kan leiden tot ongewenste neveneffecten.

b. Neveneffecten

Door de expliciete betrokkenheid van de overheid kan de suggestie worden gewekt dat er wel degelijk sprake is van een inhoudelijke kwaliteitsbeoordeling van non-formele opleidingen van overheidswege.³⁹ Daarnaast werkt het hanteren van hetzelfde (NLQF-)systeem voor zowel non-formele als formele opleidingen verwarring in de hand. Formele opleidingen worden, los van de NLQF-inschaling, in het kader van accreditatie en inspectietoezicht onderworpen aan een uitgebreide kwaliteitsbeoordeling aan de hand van wettelijke voorschriften. Dat geldt niet voor de non-formele opleidingen, ten aanzien waarvan slechts een formele, papieren beoordeling plaatsvindt, die niet op de onderwijspraktijk en de bereikte leerresultaten is gericht.

Uit onderzoek blijkt dat in de huidige situatie verwarring bestaat over de status van een NLQF/EQF-kwalificatie. Het begrip kwalificatie suggereert immers dat het gaat om een erkenning van behaalde leerprestaties. Daarnaast gaat van inschaling van een non-formele opleiding de suggestie uit dat deze qua niveau gelijkstaat aan een formele opleiding, die op hetzelfde NLQF/EQF-niveau wordt ingeschaald.⁴⁰

De hierboven beschreven onduidelijkheid zal worden versterkt wanneer ingeschaalde non-formele opleidingen zich afficheren als kwalitatief gelijkwaardig aan formele opleidingen met hetzelfde NLQF-niveau, terwijl het voor de burger niet duidelijk is dat bij NLQF-inschaling van de non-formele opleidingen de kwaliteit niet door de overheid wordt

³⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3 «Vaststelling NLQF en EQF-niveau non-formele opleidingen». In dit licht bezien is het gebruik van de term «non-formele kwalificaties» ongelukkig, nu het hier immers gaat om formele kwalificaties, zij het voor non-formele opleidingen.

³⁶ Artikelen 4.1–4.3 van het wetsvoorstel.

³⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1 «De kwalificatieniveaus» en paragraaf 3.3 «Vaststelling NLQF en EQF-niveau non-formele opleidingen».

³⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1 «De kwalificatieniveaus» en paragraaf 3.3 «Vaststelling NLQF en EQF-niveau non-formele opleidingen».

³⁹ S. Broek e.a., Onderzoek NLQF, Ockham/IPS, september 2017, p. 35–36.

⁴⁰ Onderwijsraad, Advies wetsvoorstel NLQF, 29 mei 2019; S. Broek e.a., Onderzoek NLQF, Ockham/IPS, september 2017, p. 33–34.

beoordeeld. Ook zou de onjuiste suggestie kunnen ontstaan dat non-formele opleidingen op gelijke wijze als formele opleidingen toegang geven tot een vervolgopleiding of een arbeidsbetrekking. In het huidige systeem leidt dit al tot misverstanden. Een wettelijke verankering van dit systeem zal deze onduidelijkheid versterken.⁴¹

De Onderwijsraad heeft op het conceptwetsvoorstel vergelijkbare kritiek geuit.⁴² De regering vermeldt in de toelichting weliswaar deze bezwaren te begrijpen, maar concludeert «alles afwegende» van oordeel te zijn dat het wettelijk regelen van het NLQF in relatie tot non-formele opleidingen de voorkeur verdient boven een ongeregelde voortzetting van de huidige praktijk.⁴³ Daarmee is deze kritiek echter niet weggenomen.

c. Kader voor non-formele opleidingen

De Afdeling ziet – met de regering – het belang in van een zekere betrokkenheid van de overheid bij het relateren van non-formele opleidingen aan het NLQF/EQF. Een dergelijke betrokkenheid kan onterecht gebruik van NLQF/EQF kwalificaties beperken en steun verlenen aan de beleidsinzet voor een leven lang ontwikkelen. De neveneffecten die hierboven worden beschreven, zouden echter beter ondervangen moeten worden. Dit is mogelijk door een scherper onderscheid te maken tussen de betekenis van NLQF/EQF-kwalificaties voor enerzijds formele en anderzijds non-formele opleidingen. Dit zou zowel in de wettekst als in de presentatie van de kwalificaties tot uitdrukking moeten komen.

De Afdeling acht het hiervoor noodzakelijk dat een afzonderlijk kader wordt ingevoerd, dat uitsluitend gericht is op non-formele opleidingen.⁴⁴ Een dergelijk zelfstandig kader kan wel worden gerelateerd aan het NLQF/EQF. Wel dient geëxpliciteerd te worden dat inschaling van non-formele opleidingen niet berust op een kwaliteitskeurmerk van overheidswege en dat aan die inschaling van de kwalificatie geen rechten kunnen worden ontleend wat betreft toegang tot een vervolgopleiding of een arbeidsbetrekking. Voor het wegnemen van de genoemde onduidelijkheid is essentieel dat het verschil tussen de kaders voor formele en non-formele opleidingen ook tot uitdrukking komt in de naamgeving/codes van de kwalificatie (bijv. F-4 versus NF-4).

In het verlengde van de gevraagde verduidelijking van de status van de verschillende opleidingen in het kader van het NLQF is een goed toezicht op het gebruik en de affichering van het NLQF ten aanzien van non-formele opleidingen van belang. In het wetsvoorstel is voorzien in een verbodsbepaling ten aanzien van een niet-gerechtigde aanduiding van het NLQF en EQF-niveau.⁴⁵ Hieruit blijkt echter niet dat ook toezicht gehouden kan worden op een juiste affichering van non-formele opleidingen, in verhouding tot die van formele opleidingen.

⁴¹ Ter illustratie kan gewezen worden op een zaak een als NLQF-niveau 4 ingeschaalde opleiding werd geafficheerd als gelijkwaardig aan een mbo-niveau 4 opleiding. De rechter oordeelde dat hier sprake was van dwaling en schending van de mededelingsplicht. Rb. Amsterdam, 3 februari 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:638. Zie ook Rb. Amsterdam, 5 januari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:2.

⁴² Onderwijsraad, Advies wetsvoorstel NLQF, 29 mei 2019.

⁴³ Memorie van toelichting, paragraaf 7.3 «Advies Onderwijsraad».

⁴⁴ Onder uitdrukkelijke vermelding dat het uitsluitend ziet op beoogde leeruitkomsten – de beschreven doeleinden van de non-formele opleidingen – en niet op de daadwerkelijk gerealiseerde leeruitkomsten. Met het oog op dit onderscheid dient de term «beoogde» in de definitie van kwalificatie zoals gebezigd voor formele opleidingen geschrapt te worden.

⁴⁵ Artikelen 4.1 en 4.2 van het wetsvoorstel.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen, met inachtneming van de hiervoor genoemde punten.

De inschaling in het NLQF heeft betrekking op de beoogde leeruitkomsten van de opleiding: de kwalificatie. Voor zowel formele als non-formele opleidingen geldt dat een goede examinering waarborgt dat de gerealiseerde leeruitkomsten van de individuele student overeenkomen met de beoogde leeruitkomst van de opleiding. Daarom is het toezicht op de kwaliteit en positionering van de examinering essentieel.

Voor formele opleidingen geldt dat het toezicht op de kwaliteit en positionering van de examinering reeds in de diverse onderwijswetten is geregeld en gewaarborgd door toezicht en handhaving door de Inspectie van het Onderwijs en de accreditatie door de NVAO.

Bij non-formele opleidingen is dit toezicht op de kwaliteit en positionering van de examinering momenteel niet wettelijk geregeld. Voor non-formele opleidingen geldt immers het principe van marktwerking. Daarbij past een terughoudende positie van de overheid. Met het NLQF wordt beoogd de transparantie van de scholingsmarkt voor werkenden en werkzoekenden te vergroten. Voor het inschalen van de leeruitkomsten van non-formele opleidingen in het NLQF is het derhalve noodzakelijk te verzekeren dat de beoogde leeruitkomsten ook in de praktijk overeenkomen met de gerealiseerde leeruitkomsten; daarom worden de kwaliteit en onafhankelijke positionering van de examinering gewaarborgd in de validiteitstoets. Omdat bij de inschaling in het NLQF uitsluitend wordt gekeken naar de beoogde leeruitkomsten, is geen sprake van een kwalitatieve beoordeling van de opleiding, zoals bij het formeel onderwijs het geval is. Het afronden van een non-formele opleiding geeft dan ook geen recht op titels of graden, geeft geen recht op het verkrijgen van vrijstellingen in een formele opleiding en geeft ook geen in- en doorstroomrechten tussen en binnen onderwijssectoren.

Goede voorlichting en communicatie kan de onduidelijkheid over de betekenis van het NLQF, de inschaling en de NLQF- en EQF-niveaus wegnemen en voorkomen dat een NLQF-inschaling van een non-formele opleiding kan worden gezien als een kwaliteitskeurmerk. Voor aanbieders van ingeschaalde non-formele opleidingen zullen evenwel regels worden gesteld voor een juiste affichering van non-formele opleidingen ten opzichte van formele opleidingen.

Het lijkt aantrekkelijk om het verschil tot uitdrukking te laten komen in verschillende aanduidingen voor formeel en non-formeel onderwijs. Door bijvoorbeeld aan het NLQF-niveau van formele opleidingen een Arabische nummering (1, 2, 3 etc.) te geven en voor non-formele opleidingen een Romeinse nummering (I, II, III etc.) te gebruiken⁴⁶ of door het gebruik van de letter «F» voor formele kwalificaties en «NF» voor niet formele opleidingen – F1 zou dan de aanduiding zijn van een formele kwalificatie op NLQF-niveau 1 en NF1 zou dan de daarmee corresponderende aanduiding zijn van een non-formele kwalificatie op dat niveau. Een belangrijk nadeel van een dergelijk onderscheidende aanduiding is dat voor de burger de betekenis van de verschillende aanduidingen voor het NLQF-niveau van bijvoorbeeld een non-formele opleiding (met een Romeins cijfer of de letters «NF» ervoor) niet te begrijpen is zonder (uitgebreide) toelichting. Omdat nog steeds een uitleg noodzakelijk is en die uitleg zelfs nog iets uitgebreider zou worden, zou de communicatie eerder ingewikkelder worden dan eenvoudiger. De kern van het communicatieprobleem wordt op deze wijze dan ook niet opgelost.

⁴⁶ Broek, S., Buiskool, B.-J., Huisman, P. (Hobéon), Hendriks, F., (Hobéon), Onderzoek NLQF, Eindrapport, Ockham IPS, september 2017.

In het overleg met alle stakeholders (VH, de VSNU (thans UNL), MBO-Raad, NRTO, NVAO, Inspectie, VSNU, NVAO, VNO-NCW/MKB Nederland en FNV) naar aanleiding van de evaluatie (2017) in deze afweging ook aan de orde geweest. Toen heeft men in consensus niet gekozen voor een verschillende aanduiding van formele en non-formele opleidingen. De gemeenschappelijke beoordeling was dat, hoewel het gebruik van verschillende aanduidingen de bedoeling heeft het onderscheid te verhelderen, het gebruiken van verschillende aanduidingen de communicatie in de praktijk juist ingewikkelder maakt en dat dit afbreuk doet aan het realiseren van het doel: het vergroten van de transparantie van het scholingsaanbod. Deze keuze is vervolgens in het wetsvoorstel aangehouden.

Zoals de Afdeling terecht opmerkt, zien de verbodsbepalingen – artikelen 4.1 en 4.2 van het wetsvoorstel – niet op die affichering. De betreffende regels zullen onderdeel zijn van de lagere regelgeving op grond van artikel 3.1, derde lid, van het wetsvoorstel. De regels zullen als strekking hebben dat er geen onduidelijkheid mag bestaan over het verschil in waarde tussen ingeschaalde formele opleidingen en non-formele opleidingen. Het NCP NLQF zal die regels als voorwaarden verbinden aan de inschaling en zal controleren of aanbieders zich aan die voorwaarden houden. Als een aanbieder zich niet aan de regels houdt, kan het NCP NLQF in uiterste instantie de inschaling van de ingeschaalde opleiding beëindigen en de opleiding uit het NLQF-register verwijderen. Bij de evaluatie van de werking van de Wet NLQF zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de uitwerking van de niveauaanduiding in de communicatie van het NLQF-niveau van formele en non-formele opleidingen. Dit is verduidelijkt in paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.1.

5. Aanwijzing verantwoordelijke rechtspersoon

Het NCP wordt volgens de toelichting bij het wetsvoorstel ondergebracht bij de Stichting CINOP. De Minister van OCW verleent de Stichting CINOP subsidie om deze taken uit te voeren. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat wordt beoogd de Stichting CINOP op basis van artikel 1.4 aan te wijzen als rechtspersoon die verantwoordelijk is voor het NCP NLQF.⁴⁷

De aanwijzing in het wetsvoorstel, van een rechtspersoon waar het NCP NLQF als uitvoerende organisatie onder ressorteert, roept vragen op in het licht van de Europese vrije verkeers- en staatssteunregels. De wettelijk te waarborgen taken voor het NCP NLQF kunnen worden aangemerkt als economische diensten, die ook door marktpartijen (zouden) kunnen worden aangeboden. Van de aanwijzing van een rechtspersoon als partij die (exclusief) met dergelijke taken is belast kunnen daarom concurrentieverstorende gevolgen voor deze marktpartijen uitgaan. Dit betekent niet alleen dat de financiering van deze rechtspersoon aan de staatssteunregels moet voldoen; de aanwijzing zelf zal in overeenstemming moeten zijn met de regels inzake het vrij verkeer en de aanbestedingsregels.

Mogelijk is de uitvoering van de betreffende taken aan te merken als dienst van

algemeen economisch belang of als een uitsluitend of bijzonder recht. In de toelichting komt dit aspect evenwel niet aan de orde en wordt niet

⁴⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2 «Positionering van het NCP NLQF als zelfstandig bestuursorgaan».

voorzien in een rechtvaardiging van de aanwijzing in het licht van voornoemde Unierechtelijke regels.⁴⁸ Daarnaast zal moeten worden gezien in hoeverre de aangewezen rechtspersoon naast zijn wettelijke taken nog andersoortige – mogelijk commerciële – activiteiten kan ontplooiën. De Afdeling adviseert om in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

In het onderhavige wetsvoorstel is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur (met voorhangprocedure) een rechtspersoon wordt aangewezen als het NCP NLQF.⁴⁹ Dit heeft tot gevolg dat die rechtspersoon verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de wettelijke taken van het NCP NLQF. De regering zal Stichting CINOP – eco, de organisatie die al ruim tien jaar de taken van het NCP NLQF uitvoert, aanwijzen. Hiermee wordt de continuïteit van de uitvoering van de taken gegarandeerd.

Zoals de Afdeling terecht opmerkt, gelden voor de aanwijzing Unierechtelijke regels. Er is voor gekozen om, binnen het kader van de aanbestedingsregels, een zogenoemd uitsluitend recht te regelen. Stichting CINOP – eco zal daartoe op grond van artikel 1.4, eerste lid, van het wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen als NCP NLQF. De betreffende wettelijke taken hebben immers een algemeen belang, en het is van belang dat ze bij één instantie worden belegd, en wel bij Stichting CINOP – eco. Deze aspecten worden hieronder toegelicht. Het algemeen belang van de wettelijke taken is erin gelegen dat een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het beleid op het terrein van leven lang ontwikkelen door het formele en non-formele opleidingsaanbod voor de burger transparanter te maken. Transparantie van het formele en non-formele opleidingsaanbod helpt degenen die willen starten met een opleiding of met (bij- of na-)scholing om betere keuzes te maken en meer eigen regie te nemen op hun (persoonlijke) ontwikkeling en loopbaan. Meer transparantie over het niveau van een opleiding en de kwaliteit van aanbieders is met name van belang indien burgers de beschikking krijgen over publieke middelen die ze kunnen inzetten voor hun scholing. Zo zijn in het NLQF ingeschaalde opleidingen een van de categorieën scholingstrajecten waarvoor mensen vanaf 2022 subsidie kunnen aanvragen uit het STAP-budget (STimulering ArbeidsmarktPositie) van het Ministerie van SZW. Voorts kan meer transparantie werkgevers helpen in het wervings- en selectieproces en bijdragen aan het versterken van een brede leer- en scholingscultuur in Nederland. Voor aanbieders van opleidingen heeft inschaling ook waarde. Een ingeschaalde opleiding heeft een grotere maatschappelijke waarde vanwege de overdraagbaarheid naar vervolgonderwijs of naar ander werk in binnen- en buitenland. Vandaar ook dat de EU de bijdrage aan mobiliteit van mensen benoemt.

Het is van belang, zoals hieronder toegelicht, dat de betreffende taken bij één instantie worden belegd.

De maatschappelijke waarde van de inschaling van opleidingen in het NLQF hangt af van het vertrouwen dat werkenden en werkzoekenden, werkgevers en aanbieders van opleidingen hebben in de oordelen van het NCP NLQF. Daartoe is een structurele, betrouwbare voorziening nodig voor de deskundige uitvoering van de wettelijke taken van het NCP NLQF: een robuuste uitvoeringsorganisatie die beschikt over de benodigde expertise.

⁴⁸ Vergelijk Kamerstukken II 2020/21, 35 900, nr. 4.

⁴⁹ In het wetsvoorstel is de bepaling waarin was neergelegd dat de Minister een rechtspersoon als het NCP NLQF aanwijst, vervangen door een bepaling waarin is neergelegd dat bij algemene maatregel van bestuur een rechtspersoon wordt aangewezen als het NCP NLQF. Deze wijziging wordt in dit nader rapport toegelicht onder punt 8.

Voor de beoogde deskundige uitvoering van de taken van het NCP NLQF is in de loop van de jaren specifieke expertise opgebouwd van het NLQF-instrumentarium. Door deze schaarse expertise bij één organisatie te bundelen, wordt versnippering vermeden en de hoogwaardige uitvoering van de diverse taken versterkt. Dat de taken van het NCP NLQF bij één organisatie worden belegd, draagt ook bij aan de overzichtelijkheid en transparantie voor werkenden en werkzoekenden, werkgevers en aanbieders van opleidingen.

In het kader van de evaluatie van het NLQF in 2017 is de optie van het beleggen van een deel van het takenpakket bij een andere organisatie (waaronder commerciële partijen) al verkend.⁵⁰ Naar aanleiding van deze evaluatie hebben ook alle stakeholders – de Inspectie van het Onderwijs, de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie, de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding, de VSNU (thans: Universiteiten van Nederland) de Vereniging Hogescholen, de MBO Raad en de Federatie Nederlandse Vakverenigingen en de ondernemersvereniging VNO-NCW – nadrukkelijk aangegeven dat zij geen verdeling van taken wensen en dat de taken van het NCP NLQF door één organisatie uitgevoerd moeten worden.

Het is om de navolgende redenen van belang dat de taken bij Stichting CINOP – ecbo belegd worden (blijven).

Het inschalen van non-formele opleidingen volgens de systematiek van het EQF vergt specialistische inhoudelijke deskundigheid en ervaring. Stichting CINOP – ecbo heeft deze deskundigheid en ervaring en heeft ook een uitgebreid netwerk van deskundigen opgebouwd dat geraadpleegd kan worden voor de inschalingen.

Voorts heeft Stichting CINOP – ecbo in Europa een stevig en uitgebreid netwerk opgebouwd, onder andere bestaande uit contacten met nationale coördinatiepunten in andere Europese landen, met verantwoordelijke ambtenaren bij de Europese Commissie in Brussel en met relevante EU-organisaties. Zo'n netwerk is onontbeerlijk voor de Nederlandse bijdrage aan de ontwikkeling van het EQF en bij de uitvoering van Europese programma's. Uiteraard heeft Stichting CINOP – ecbo ook in Nederland een uitgebreid netwerk opgebouwd en een positie verworven als gesprekspartner van onder andere brancheorganisaties, onderwijsinstellingen en (organisaties van) private scholingsaanbieders, ministeries, de NVAO en de Inspectie van het Onderwijs.

Verder heeft Stichting CINOP – ecbo veel expertise in huis op het gebied van leven lang ontwikkelen en volwassenenonderwijs en andere Europese programma's op het gebied van het (beroeps)onderwijs.

Zou gekozen worden voor een nieuwe rechtspersoon die de taken van het NCP NLQF uitvoert dan zou dit de continuïteit van de uitvoering van de taken van het NCP NLQF ernstig in gevaar brengen, aangezien de expertise en netwerken opnieuw opgebouwd zouden moeten worden. Dit vergt veel tijd en zou afbreuk doen aan het vertrouwen in NLQF-oordelen en het zou ook extra kosten met zich brengen. Momenteel is er geen andere organisatie die alle taken van het NCP NLQF kan overnemen zonder dat dit leidt tot langdurige uitvoeringsproblemen.

Het beleggen van de taken van het NCP NLQF bij een bestaande zbo in de onderwijssector, zoals de eerder genoemde NVAO of bijvoorbeeld het College voor Toetsen en Examens, is geen reële optie. Deze zbo's voeren taken uit ten behoeve van specifieke onderwijssectoren en deze taken zien voornamelijk op het bij wet geregelde onderwijs, terwijl de taken van het NCP NLQF betrekking hebben op alle onderwijssectoren en ook op het niet bij wet geregelde onderwijs. Deze verschillende taken zijn niet goed met elkaar verenigbaar; het inschalen van opleidingen in NLQF op basis

⁵⁰ Broek, S., Buiskool, B.-J., Huisman, P. (Hobéon), Hendriks, F., (Hobéon), Onderzoek NLQF, Eindrapport, Ockham IPS, september 2017.

van leeruitkomsten is immers geen beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs, en dient daar ook niet mee verward te worden. Het organisatorisch bij eenzelfde zbo onderbrengen van beide soorten taken zou zelfs ten koste kunnen gaan van het gezag van deze bestaande zbo's. Wat betreft de financiering geldt dat, wanneer een lidstaat beslist dat een organisatie met een uitsluitend recht wordt belast, zoals gebeurt door Stichting CINOP – eco voor de taken van het NCP NLQF verantwoordelijk te maken, de staatssteunregels niet van toepassing zijn.

Naast de wettelijke taken van het NCP NLQF mag Stichting CINOP – eco ook private activiteiten ontplooiën. Zoals vermeld in paragraaf 4.3.3 van de memorie van toelichting is het van belang dat de rechtspersoon die als het Nationaal coördinatiepunt NLQF wordt aangewezen op een juiste wijze de publieke middelen beheert. Wat betreft de private activiteiten die de betreffende rechtspersoon ontplooit, betekent dit dat deze niet mogen interfereren met de wettelijke taken. Daarnaast geldt dat private activiteiten met private middelen moeten worden gefinancierd en voorkomen moet worden dat er publiek geld «weglekt» naar de private activiteiten. Dit wordt in de subsidiebeschikking als voorwaarde opgenomen. Op de te verstrekken subsidie zal de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS van toepassing zijn. Hierin is onder andere ook geregeld op welke wijze verantwoording wordt afgelegd over de besteding van de middelen. De scheiding tussen gesubsidieerde taken en niet-gesubsidieerde taken is tevens onderdeel van de governance van het NCP NLQF, en zal ook periodiek met het NCP NLQF worden besproken (zoals ook vermeld is in paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting).

Het voorgaande is nader toegelicht in de paragrafen 4.2 en 4.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

6. Evaluatiebepaling

In het voorstel ontbreekt een evaluatiebepaling. De Afdeling acht het van belang om het voorstel te evalueren op zowel de beoogde effecten als de hiervoor genoemde mogelijke neveneffecten.⁵¹

De Afdeling adviseert om het voorstel na vijf jaar te evalueren op voorgenoemde aspecten en hiertoe een evaluatiebepaling op te nemen. Bij deze evaluatie zouden in ieder geval de inzichten en ervaringen van sociale partners, onderwijsdeelnemers en onderwijsinstellingen betrokken moeten worden.

Het advies van de Afdeling om een evaluatiebepaling in het wetsvoorstel op te nemen, is gevolgd. Ingevolge het nieuwe artikel 7.1 zendt de Minister binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Bij de evaluatie zal onder meer worden gezien of tariefstelling voor de leges en de wijze waarop de inschaling van non-formele opleidingen, de niveauaanduiding van formele en non-formele kwalificaties en de communicatie daarover hebben bijgedragen aan de beoogde transparantie van het opleidingsaanbod. Dit is toegelicht in de memorie van toelichting in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7.1.

⁵¹ Aanwijzing voor de regelgeving 5.58. Zie ook Aanbeveling 18 van de Aanbeveling van de Raad van 22 mei 2017.

7. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De opmerking van de Afdeling in de redactionele bijlage is overgenomen.

8. Ambtshalve wijzigingen

Naast aanpassingen die voortvloeien uit het advies van de Afdeling is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele andere wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting door te voeren.

Het gaat hoofdzakelijk om actualisering en technische en redactionele wijzigingen. In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn de begrippen «formele kwalificatie» en «non-formele kwalificatie» vervangen door «formele opleiding» en «non-formele opleiding», teneinde de leesbaarheid en begrijpelijkheid te bevorderen. Bovendien wordt zo beter aangesloten bij de dagelijkse praktijk. Ook is gekozen voor een vaste aanduiding voor de relatie tussen het NLQF/EQF-niveau, namelijk «het NLQF-niveau en het daarmee corresponderende EQF-niveau». Ook is ervoor gekozen het NLQF te definiëren als Nederlands kwalificatie-*raamwerk* in plaats van Nederlands kwalificatie*kader* omdat dit in het netwerk meer gebruikelijk is en met het wetsvoorstel NLQF onder meer wordt beoogd de bestaande situatie te codificeren.

De volgende inhoudelijke wijzigingen zijn in het wetsvoorstel aangebracht:

- In artikel 1.4 is «bijdragen aan de ontwikkeling EQF» expliciet als taak van het NCP NLQF opgenomen. Deze taak was al in de memorie van toelichting vermeld, maar is nu ook in de wettekst zelf tot uitdrukking gebracht. Ook is in het nieuwe derde lid expliciet gemaakt dat het NCP NLQF controleert of aan de aan de inschaling verbonden voorwaarden wordt voldaan en eventueel een besluit tot inschaling kan intrekken indien niet meer aan die voorwaarden wordt voldaan. Verder is geregeld dat de aanwijzing van het NCP NLQF geschiedt bij algemene maatregel van bestuur met, in verband met de democratische betrokkenheid bij de aanwijzing van een zbo, voorhang bij beide Kamers. Tot slot is expliciet gemaakt dat de nadere regels bij de subsidieverstreking bij ministeriële regeling zullen worden vastgesteld.
- In artikel 3.3 is verduidelijkt dat niet altijd het NLQF-niveau én het EQF-niveau vermeld hoeven te worden op waardedocumenten van ingeschaalde non-formele opleidingen. Het kan voor een aanbieder wellicht voldoende zijn enkel het NLQF-niveau of het EQF-niveau te vermelden.
- In de artikelen 6.1 tot en met 6.4 en 6.6 zijn wijzigingen opgenomen voor de experimenteerbepalingen in de sectorwetten. Indien een experiment in de zin van een sectorwet wordt gestart, kan daarbij ook worden afgeweken van de hoofdstukken 1 tot en met 4 van de Wet NLQF. Met de wijziging van deze experimentbepalingen is nadrukkelijk niet bedoeld dat een zelfstandig experiment over het NLQF gestart kan worden. Het gaat enkel om onderwijsinhoudelijke experimenten met het oog op verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van één of meer onderwijssectoren, zoals vastgelegd in de experimentbepalingen in de sectorwetten. Indien dat experiment gevolgen heeft voor het NLQF, kan ook afgeweken worden van de hoofdstukken 1 tot en met 4 van de Wet NLQF.⁵²

⁵² In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.1, onderdeel B, van het wetsvoorstel wordt hier nader op ingegaan.

- Artikel 6.5 is aangepast, waarmee het mogelijk is gemaakt dat het opleggen van de bestuurlijke boete in mandaat kan worden gegeven aan de inspectie.
- Artikel 7.2, eerste lid, is aangepast, omdat er geen signalen zijn dat er waardedocumenten van formele opleidingen zijn die NLQF-niveaus vermelden die niet overeenkomen met de krachtens onderhavig wetsvoorstel vastgestelde NLQF-niveaus.

Verder is de (mede)ondertekening gewijzigd, in verband met de nadruk op het leven lang ontwikkelen beleid en de verantwoordelijkheid van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs daarvoor.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.21.0180/I

- Memorie van toelichting aanvullen met een artikelsgewijze toelichting op artikel 2.2, derde lid.