

Vergaderjaar 2022–2023

36 341**Vaststelling van regels voor het Nederlands kwalificatieraamwerk voor een leven lang leren (Wet NLQF)****Nr. 3****MEMORIE VAN TOELICHTING**

Inhoudsopgave	blz.
I. Algemeen deel toelichting	2
1. Inleiding	2
2. Hoofdlijnen wetsvoorstel	3
2.1. Beleidscontext	3
2.1.1. Beleidsdoelstellingen EQF	3
2.1.2. Beleidsdoelstellingen NLQF	4
2.1.3. Ontwikkeling van het NLQF	4
2.1.4. Stand van zaken implementatie NLQF en EQF	6
2.1.5. Beleid leven lang ontwikkelen (LLO)	7
2.1.6. Belang van wettelijke grondslag NLQF	7
2.2. Hoofdlijnen wetsvoorstel	9
2.3. Begrippenkader	9
3. Inhoudelijke beschrijving EQF en NLQF	10
3.1. De kwalificatieniveaus	10
3.2. Vaststelling NLQF en EQF-niveau formele opleidingen	12
3.3. Vaststelling NLQF en EQF-niveau non-formele opleidingen	13
3.4. Beoogde leeruitkomsten en kwaliteitsborging	15
3.4.1. Beoogde leeruitkomsten	15
3.4.2. Kwaliteitsborging	16
4. Het Nationaal coördinatiepunt NLQF	17
4.1. Organisatie en taken	18
4.2. Positionering van het NCP NLQF als zelfstandig bestuursorgaan	19
4.3. Toezicht en verantwoording NCP NLQF	22
4.3.1. Kaderwet zelfstandige bestuursorganen	22
4.3.2. Comptabiliteitswet 2016	23
4.3.3. Kaderregeling subsidies OCW, SZW, en VWS	23
5. Sanctiestelsel en handhaving	24
5.1. Bestuursrechtelijk sanctiestelsel	24
5.1.1. De bestuurlijke boete	24
5.1.2. Geen reparatoire sanctie	25

5.1.3.	Geen strafrechtelijke sanctie	25
5.2.	Hoogte bestuurlijke boete	26
5.3.	Toezicht	26
6.	Regeldruk en privacy	27
6.1.	Regeldruk	27
6.1.1.	Regeldrukkosten	27
6.1.2.	Advies Adviescollege toetsing regeldruk	27
6.2.	Privacy	28
6.2.1.	Gegevensbescherming	28
6.2.2.	Verwerking persoonsgegevens	28
6.2.3.	Type persoonsgegevens en rechtsgrond	29
6.2.4.	Bewaartermijnen	29
6.2.5.	Betrokkenen bij verwerking persoonsgegevens	30
7.	Consultatie	31
7.1.	Internetconsultatie 2015	31
7.2.	Aanvullende consultatie en evaluatieonderzoek	32
7.2.1.	Aanvullende consultatie	32
7.2.2.	Evaluatieonderzoek NLQF	34
7.3.	Advies Onderwijsraad	34
7.3.1.	Toelichting advies Onderwijsraad	35
7.3.2.	Reactie op advies Onderwijsraad	36
7.4.	Overleg met Algemene Rekenkamer	38
7.5.	Advies Raad voor de Rechtspraak	38
7.6.	Aanvullende internetconsultatie	39
8.	Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	43
9.	Financiële gevolgen	43
10.	Gevolgen voor Caribisch Nederland	43
11.	Voorlichting en communicatie	44
II.	Artikelsgewijze toelichting	44

I. Algemeen deel toelichting

1. Inleiding

Nederland heeft zich in 2008 gecommitteerd aan de aanbeveling over het Europees kwalificatieraamwerk voor een leven lang leren (hierna: het EQF).¹ Conform deze aanbeveling zijn in 2012 het Nederlands kwalificatieraamwerk (hierna: het NLQF) ontwikkeld en het Nationaal coördinatiepunt NLQF (hierna: het NCP NLQF) opgezet.

Het wetsvoorstel geeft een wettelijke grondslag aan het NLQF, de generieke inschaling van formele opleidingen in het NLQF en de verplichte vermelding van het NLQF-niveau en het daaraan gerelateerde EQF-niveau op diploma's van de formele opleidingen. Tevens voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid van individuele inschaling van non-formele opleidingen in het NLQF en de vermelding van het NLQF-niveau en het daaraan gerelateerde EQF-niveau op waardedocumenten van deze opleidingen. Voorts wordt door het onderhavige wetsvoorstel het NCP NLQF een zelfstandig bestuursorgaan (zbo).

Dit wetsvoorstel levert een belangrijke bijdrage aan het beleid op het terrein van leven lang ontwikkelen (hierna: LLO) door het formele en non-formele opleidingsaanbod voor de burger transparanter te maken.

¹ Vanuit Europeesrechtelijk perspectief brengen aanbevelingen geen dwingende modus met zich mee. Van degene aan wie de aanbeveling gericht is, wordt echter verwacht dat hij de aanbeveling uitvoert. Daarbij is sprake van vrijheid ten aanzien van de wijze waarop de verschillende onderdelen van de aanbeveling worden uitgevoerd.

Het kabinet-Rutte IV heeft grote ambities op het gebied van onder meer klimaat, energie en woningbouw. De beschikbaarheid van voldoende vakmensen is een randvoorwaarde voor de realisatie van deze ambities. Dit vergt een inzet om vakmensen op te leiden en, waar nodig, om of bij te scholen. Daarmee wordt het belang en de urgentie van LLO onderstreept.

Vanwege zijn verantwoordelijkheid voor het beleid op het gebied van LLO, geschiedt de voordracht van het wetsvoorstel door de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs. De stelselverantwoordelijkheid voor het onderwijs ligt bij de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Aangezien dit wetsvoorstel ook betrekking heeft op taken van een zbo, wordt het, overeenkomstig artikel 6 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet zbo's), mede ondertekend door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Deze memorie van toelichting wordt dan ook mede gegeven namens de Ministers van OCW en BZK.

2. Hoofdpijnen wetsvoorstel

2.1. Beleidscontext

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de beleidsdoelstellingen van het EQF en het NLQF. Voorts worden de ontwikkeling en implementatie van het NLQF toegelicht. In aansluiting daarop wordt kort de stand van zaken geschetst van de implementatie van het EQF en de daaraan gekoppelde nationale kwalificatieraamwerken (hierna: NQF's). Vervolgens wordt ingegaan op het belang van het wetsvoorstel voor het LLO-beleid en van de wettelijke verankering van het NLQF.

2.1.1. Beleidsdoelstellingen EQF

In 2008 hebben het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie – op voorstel van de Europese Commissie – een aanbeveling gedaan over het EQF, het *European Qualifications Framework for Life Long Learning*^{2, 3}. Het EQF is ontwikkeld als Europees referentiekader voor het bepalen van het niveau van alle mogelijke kwalificaties, vormen van onderwijs en opleiding (zoals initiële diplomagerichte opleidingen, cursussen en trainingen) in termen van acht verschillende niveaus van leeruitkomsten.

De belangrijkste onderdelen van de EQF-aanbeveling zijn om:

- het EQF te gebruiken om de kwalificatieniveaus van de verschillende kwalificatie- en onderwijssystemen met elkaar te vergelijken;
- de nationale kwalificatie- en onderwijssystemen aan het EQF te relateren en daarvoor NQF's te ontwikkelen;
- ervoor zorg te dragen dat nieuwe diploma's en andere waardedocumenten van opleidingen die door de bevoegde autoriteiten worden afgegeven een duidelijke verwijzing bevatten naar het passende niveau van het EQF;
- kwalificaties te definiëren en te beschrijven in termen van leeruitkomsten en de validatie van non-formeel en informeel leren te bevorderen;
- nationale coördinatiepunten aan te wijzen die onder andere als taak hebben nationale overheden te ondersteunen bij het relateren van

² De aanbeveling over het EQF is in 2017 in beperkte mate aangepast en geactualiseerd op basis van de stand van zaken van de implementatie van het EQF. Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren (PbEU 2008, C 111/01).

³ 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 (PbEU 2017, C 189/15).

ationale kwalificatieraamwerken aan het EQF en om het EQF dichterbij individuen en organisaties te brengen.

Hoofdoelstelling van het EQF is het bevorderen van de transparantie van onderwijs- en kwalificatiesystemen van de EU-lidstaten, hetgeen bijdraagt aan:

- het bevorderen van de mobiliteit van werknemers en studenten tussen de EU-landen;
- het bevorderen van de *employability* en de sociale integratie van werkenden en studenten;
- het bevorderen van de deelname aan scholing in het kader van LLO en het vergroten van gelijke kansen in de kennismaatschappij;
- het leggen van verbanden tussen formeel, non-formeel en informeel leren en het ondersteunen van de validering van leeruitkomsten die verkregen zijn in verschillende contexten;
- het bevorderen van verdere Europese integratie en met name de verdere integratie van de Europese arbeidsmarkt;
- het stimuleren van de sociaaleconomische ontwikkeling en het vergroten van het concurrerend vermogen van Europa.

2.1.2. Beleidsdoelstellingen NLQF

Het systeem van het EQF en de daaraan gekoppelde NQF's is niet alleen relevant op Europees niveau, maar ook op nationaal niveau. De doelstellingen van het NLQF zijn een afgeleide van die van het EQF: het transparanter maken van het landelijke opleidingsaanbod teneinde de mobiliteit van werknemers, werkzoekenden en studenten en ook LLO te bevorderen. Concreet houdt dit in dat:

- de aanbieders van non-formele opleidingen aan (potentiële) studenten kunnen laten zien wat het niveau is van de opleiding(en) die ze aanbieden in termen van leeruitkomsten;
- inzichtelijk is hoe het niveau van (non-)formele opleidingen zich verhoudt tot dat van andere (non-)formele opleidingen;
- onderwijsconsumenten (studenten, werknemers en werkzoekenden) beter in staat zijn om geïnformeerd weloverwogen keuzes te maken op het terrein van opleiding en scholing;
- de drempel voor het volgen van een opleiding of scholing – met name voor lager opgeleiden – wordt verlaagd;
- werkgevers en onderwijsaanbieders meer inzicht hebben in het niveau van de opleidingen die (potentiële) werknemers en studenten gevolgd hebben;
- de communicatie tussen alle betrokkenen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt wordt vergemakkelijkt, omdat het uitgaat van een gemeenschappelijke «taal» die gebaseerd is op de omschrijving van het niveau van opleidingen in termen van objectieveerbare leeruitkomsten.

2.1.3. Ontwikkeling van het NLQF

De inhoudelijke ontwikkeling van het NLQF heeft in de periode 2009 tot en met 2011 plaatsgevonden. Allereerst heeft de overheid – in samenwerking met deskundigen uit het onderwijsveld – een werkdocument opgesteld met een beschrijving van de niveaus van het NLQF en de relatie met de niveaus van het EQF.⁴ Voor de beschrijving van de niveaus van het NLQF dienden de formele opleidingen als uitgangspunt. Op basis van de beschrijving van deze opleidingen in termen van leeruitkomsten zijn uiteindelijk de verschillende NLQF-niveaus inhoudelijk gedefinieerd.

⁴ Advies commissie NLQF-EQF, mei 2011, p.7.

Vervolgens heeft de Minister van OCW in 2010 de commissie NLQF-EQF (ook wel de commissie Leijnse genoemd) ingesteld om – uitgaande van het werkdocument en de EQF-aanbeveling – een advies te geven over de inhoud en implementatie van het NLQF.⁵ De belangrijkste onderdelen van het advies dat deze commissie in 2011 uitbracht zijn om:

- de niveaubeschrijvingen van het NLQF en de koppeling van de NLQF-niveaus aan de EQF-niveaus vast te stellen;
- de generieke en automatische inschaling van formele opleidingen in het NLQF vast te stellen en aan de inschaling een onbeperkte geldigheidsduur te verbinden;
- individuele, afzonderlijke inschaling van formele opleidingen toe te staan en voorwaarden te stellen aan de ontvankelijkheid van een verzoek tot individuele inschaling;
- de inschaling in het NLQF van non-formele opleidingen met een studielast van minimaal 400 uur toe te staan en voorwaarden te stellen aan de ontvankelijkheid van een verzoek tot inschaling van non-formele opleidingen;
- alle in het NLQF ingeschaalde non-formele opleidingen in een NLQF-register op te nemen en aan deze inschaling een geldigheidsduur van maximaal 6 jaar te verbinden afhankelijk van het NLQF-niveau van de ingeschaalde non-formele opleiding;⁶
- een NCP NLQF in te richten dat onafhankelijk is van de aanbieders van opleidingen en hun organisaties en onafhankelijk is van de Minister;
- het NCP NLQF de verantwoordelijkheid te geven voor de inschaling van non-formele opleidingen, het beheer van het NLQF en de koppeling van het NLQF met het EQF;
- het NLQF vijf jaar later te evalueren.

In de beleidsreactie liet de Minister van OCW weten het advies van de commissie over te nemen.⁷ De Minister maakte een aanvullende opmerking ten aanzien van de onafhankelijke positie van het NCP NLQF: wanneer wijziging van de generieke inschaling van een formele opleiding wenselijk wordt geacht, is instemming van de Minister vereist. Dit houdt verband met de mogelijke consequenties voor de samenhang en de consistentie van het Nederlandse onderwijsstelsel. Concreet komt deze aanvulling erop neer dat het NCP NLQF de Minister alleen kan adviseren over de (generieke en individuele) inschaling van formele opleidingen. Dit wetsvoorstel staat voor formele opleidingen geen afwijking van de generieke inschaling toe.

Daarnaast heeft in 2013 een onderzoeksteam onder leiding van prof. mr. P.W.A. Huisman – op verzoek van de Minister van OCW – advies uitgebracht over de wijze waarop het NLQF het beste verankerd kan worden in het Nederlandse bestel van wet- en regelgeving.⁸ Het onderzoeksteam concludeerde dat voor de wettelijke vormgeving van het NLQF een raamwet vastgesteld kan worden en dat het inhoudelijke kader van het NLQF in een algemene maatregel van bestuur opgenomen kan worden. Voor de instantie die wordt aangewezen om non-formele opleidingen in te schalen in het NLQF, ligt volgens dit onderzoeksteam een privaatrechtelijke constructie voor de hand. De inschalingsprocedure wordt dan door deze instantie zelf vastgesteld.

⁵ Advies commissie NLQF-EQF, mei 2011, bijlage 1.

⁶ Het advies van de commissie was de inschaling non-formele opleidingen een geldigheidsduur van vier jaar te geven bij een inschaling op de NLQF-niveaus 1 tot en met 4 en een geldigheidsduur van zes jaar bij inschaling op de NLQF-niveaus 5 tot en met 8.

⁷ Kamerstukken II 2010/11, 30 012, nr. 34.

⁸ Huisman, P.W.A., Hendriks, F.A.M., m.m.v. Bruijn, de, A.T., Implementatie van het NLQF, Juridische modaliteiten en Consequenties, Erasmus School of Law, Erasmus Universiteit Rotterdam, juni 2013.

2.1.4. Stand van zaken implementatie NLQF en EQF

Aan de aanbeveling over het EQF is – uitgaande van het advies van de commissie NLQF-EQF – in de afgelopen jaren uitvoering gegeven. Nederland kent op dit moment met het NLQF een volledig operationeel nationaal kwalificatieraamwerk waarvan de niveaus gekoppeld zijn aan de niveaus van het EQF. Alle bestaande formele opleidingen worden generiek ingeschaald en nieuwe formele opleidingen krijgen automatisch een NLQF-niveau toegekend op basis van de generieke inschaling.

Het NCP NLQF is in 2012 operationeel geworden en ondergebracht bij een privaatrechtelijke organisatie, de Stichting CINOP – ecbo.⁹ Het NCP NLQF heeft procedures ontwikkeld voor de inschaling van non-formele kwalificaties. Voorts heeft het NCP NLQF een register opgezet van ingeschaalde opleidingen dat zal worden uitgebreid met non-formele opleidingen (opleidingen, examens en erkenning van elders verworven competenties (evc)). Ook verzorgt het de informatievoorziening en communicatie over het NLQF en EQF en onderhoudt het contacten met andere EU-lidstaten over het EQF (in hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op het NCP NLQF). In Nederland worden het NLQF- en het EQF-niveau in het mbo en ho nog niet op diploma's en andere waardedocumenten van formele en non-formele opleidingen vermeld.¹⁰

Alle EU-lidstaten hebben inmiddels een NQF ontwikkeld, dat in de meeste gevallen al volledig geïmplementeerd en operationeel is en gekoppeld is aan het EQF. Voorts vermelden de meeste landen de niveaus van hun NQF en van het EQF op diploma's, certificaten en andere waardedocumenten van opleidingen. Ook heeft een meerderheid van de landen hun NQF van een wettelijke basis voorzien.¹¹

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 kwalificatieraamwerken (zoals het NLQF) besproken en gerelateerd aan het EQF. Er wordt in dit proces gekeken naar zaken als kwaliteitsborging van het inschalingsproces en naar hoe de nationale descriptoren en indelingen relateren aan het EQF.

De uitkomsten van het Nederlandse *referencing* proces zijn gepresenteerd in een rapport. Zoals blijkt uit het *referencing* rapport van het NLQF in september 2019, is het NLQF in grote lijnen goed te relateren aan het EQF.¹² Onderhavig wetsvoorstel sluit aan op het *referencing* rapport en daarmee wordt geborgd dat het wetsvoorstel de Europese aanbeveling volgt.

⁹ Stichting CINOP – ecbo voert sinds 2018 de taken van het NCP NLQF uit. Daarvoor deed Stichting CINOP dat, die vervolgens fuseerde met Stichting ecbo. In deze toelichting wordt «Stichting CINOP – ecbo» als aanduiding gehanteerd, ook als het de periode van vóór de fusie betreft.

¹⁰ De vermelding van het NLQF/EQF-niveau op vo-diploma's is wel reeds geregeld, zie de Regeling modellen diploma's VO.

¹¹ Een volledig en gedetailleerd overzicht van de stand van zaken van implementatie van het EQF en de nationale kwalificatiekaders is te vinden in publicaties van het Cedefop, het European Centre for the Development of Vocational Training. Overview of national qualifications framework developments in Europe 2020, publicatienummer 8611, Cedefop, januari 2021.

¹² Referencing the Dutch Qualifications Framework NLQF to the European Qualifications Framework (Europa.eu).

2.1.5. Beleid leven lang ontwikkelen (LLO)

Het beleid voor LLO wordt door de Ministeries van OCW, SZW en EZK ontwikkeld. Voor de nagestreefde eigen regie van werkenden en werkzoekenden is een transparante scholingsmarkt van groot belang. In Nederland worden scholing en opleiding van volwassenen vooral verzorgd door de private aanbieders van non-formele opleidingen. Jaarlijks nemen 1,7 miljoen Nederlanders in de leeftijd van 25–67 jaar deel aan scholing en opleiding waarvan 1,4 miljoen (86%) bij een private opleider. De jaarlijkse omzet van de private opleidingssector bedraagt circa € 3,9 miljard.¹³

De kwaliteit van de private opleiders en van de non-formele opleidingen die ze aanbieden wordt niet gecontroleerd door de overheid. De private opleidingsmarkt heeft wel verschillende keurmerken ontwikkeld die de onderwijsconsument meer zekerheid moeten geven over de kwaliteit. Het NLQF is op dit moment echter het enige gestandaardiseerde instrument dat het niveau van non-formele opleidingen (in termen van leeruitkomsten) kan bepalen. Gezien de grote omvang van de private opleidingsmarkt – in aantallen deelnemers, aanbieders en opleidingen en in geld – is dit van groot belang. Bij wettelijke verankering van het NLQF zullen – naar verwachting – meer private aanbieders hun opleiding willen inschalen. Daarmee zal ook de transparantie van het private opleidingsaanbod toenemen.

Transparantie van het formele en non-formele opleidingsaanbod draagt bij aan het versterken van een brede leer- en scholingscultuur in Nederland. Het 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 sinds 2022 subsidie kunnen aanvragen uit het STAP-budget (STimulering ArbeidsmarktPositie), een leer- en ontwikkelbudget voor de stimulering van de arbeidsmarktpositie van burgers van de Minister van SZW.¹⁴ Voorts kan meer transparantie werkgevers helpen in het wervings- en selectieproces. 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.

2.1.6. Belang van wettelijke grondslag NLQF

Wettelijke verankering van het NLQF kan een belangrijke bijdrage leveren aan het LLO-beleid en is ook om andere redenen nodig.

In de eerste plaats is een wettelijke regeling van het NLQF nodig voor de verplichting dat op diploma's van formele opleidingen de daarvoor vastgestelde NLQF-niveau en EQF-niveaus worden vermeld. Zonder verplichting zou dit een vrijblijvende aangelegenheid zijn met als risico dat het NLQF-niveau en het EQF-niveau niet – of niet op uniforme wijze – op alle diploma's wordt vermeld. Een dergelijke situatie is onwenselijk. Studenten en werknemers die in het buitenland willen gaan studeren of

¹³ Facts & Figures Leven Lang Leren, Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO), 2021.

¹⁴ Subsidieregeling STAP-budget.

werken moeten immers kunnen aantonen wat het niveau van de door het gevolgde opleiding(en) is. Anders beperkt dat de mobiliteit van studenten en werknemers tussen EU-lidstaten, terwijl bevordering daarvan een van de beleidsdoelstellingen is die door alle lidstaten is onderschreven.

In de tweede plaats kan ook aan non-formele opleidingen een NLQF- en EQF-niveau worden verbonden, dat op de daaraan verbonden waardedocumenten vermeld kan worden. Dit is in de huidige uitvoeringspraktijk al mogelijk, maar een wettelijke regeling maakt het voor aanbieders aantrekkelijker om hun opleiding te laten inschalen, omdat daarmee de maatschappelijke betekenis van een opleiding versterkt kan worden.

In de derde plaats zijn de verhouding tussen de Minister en het NCP NLQF en de onderscheiden verantwoordelijkheden van beide partijen onvolgende vastgelegd en geregeld. De enige (formele) relatie tussen de Minister en het NCP NLQF is momenteel die van subsidieverstrekker en subsidieaanvrager: jaarlijks ontvangt de Stichting CINOP – eco op aanvraag en onder overlegging van een jaarplan subsidie voor uitvoering van de taken van het NCP NLQF. Dit is niet in een aparte subsidieregeling vastgelegd. Een gevolg van de huidige subsidiere relatie tussen de Minister en Stichting CINOP – eco kan zijn dat belanghebbenden uit de private opleidingssector zouden kunnen twifelen aan de onafhankelijkheid van laatstgenoemde organisatie, met name als het gaat om de inschaling van non-formele opleidingen. Het belang van de onafhankelijkheid van het NCP NLQF ten opzichte van de overheid is juist door de commissie NLQF-EQF in haar advies benadrukt; dit advies is overgenomen door de Minister.

In het verlengde hiervan is momenteel onduidelijk waar de verantwoordelijkheid van de Minister eindigt en die van het NCP NLQF begint. Dat is met name van belang voor het inschalen van non-formele opleidingen. Met dit wetsvoorstel wordt gemarkeerd dat de Minister verantwoordelijk is voor de generieke vaststelling van de NLQF- en EQF-niveaus van formele opleidingen en het NCP NLQF voor de inschaling van de non-formele opleidingen. In algemene zin maakt dit wetsvoorstel – met name door het NCP NLQF de status van zelfstandig bestuursorgaan te geven – duidelijk wat de verantwoordelijkheden van de Minister en wat die van het NCP NLQF zijn. Dit geeft alle betrokken partijen en stakeholders duidelijkheid en draagt bij aan de status en eenduidige positionering van het NLQF en het NCP NLQF.

In de vierde plaats is een wettelijke regeling nodig om misleiding met NLQF- en EQF-aanduidingen effectief tegen te kunnen gaan. Momenteel kan iedere aanbieder van non-formele opleidingen met een NLQF- en EQF-niveau adverteren en deze niveaus op waardedocumenten van opleidingen vermelden, terwijl de opleidingen niet zijn ingeschaald. Er is geen wet- of regelgeving die dit verbiedt. Dit is ongewenst, omdat het consumenten en werkgevers misleidt, terwijl het EQF en het NLQF juist bedoeld zijn om voor meer transparantie te zorgen die een beter geïnformeerde keuze voor een opleiding mogelijk maakt. Met de mogelijke dreiging van een bestuurlijke boete kan misleiding worden voorkomen, maar deze sanctie moet wel wettelijk worden geregeld.

De keuze voor een zelfstandige Wet NLQF is mede gebaseerd op het reeds genoemde onderzoeksrapport «Implementatie van het NLQF, Juridische modaliteiten en consequenties».¹⁵ Wijziging van de betrokken onderwijs-

¹⁵ Huisman, P.W.A., Hendriks, F.A.M., m.m.v. Bruijn, de, A.T., Implementatie van het NLQF, Juridische modaliteiten en Consequenties, Erasmus School of Law, Erasmus Universiteit Rotterdam, juni 2013.

wetten volstaat in dit geval niet. Bijna alle onderdelen horen niet bij een specifieke onderwijssector. Een voorbeeld daarvan is de regeling van de wijze waarop opleidingen die niet onder een onderwijswet vallen, kunnen worden ingeschaald in het NLQF. Een ander voorbeeld is dat de verbodsbepalingen betrekking hebben op alle documenten waarop een NLQF-en/of EQF-niveau wordt vermeld, niet alleen op waarde-documenten die worden afgegeven op grond van een onderwijswet. Het is immers de bedoeling dat op geen enkel document waarin wordt vastgelegd dat iemand een bepaalde opleiding met succes heeft afgerond, een NLQF en/of EQF-niveau wordt vermeld tenzij dat niveau in overeenstemming met deze wet is vastgesteld.

2.2. Hoofdpijnen wetsvoorstel

Onderhavig wetsvoorstel beoogt het volgende te regelen:

- het NLQF als het Nederlands kwalificatieraamwerk, met een grondslag voor vaststelling van de niveaus van het NLQF (zie artikel 1.3);
- de grondslag voor de generieke vaststelling van de verschillende NLQF-niveaus van formele opleidingen (zie artikel 2.1);
- de verplichting voor aanbieders van formele opleidingen om het NLQF- en EQF-niveau te vermelden op de diploma's van die opleidingen (zie artikel 2.2);
- de aanwijzing van een Nationaal coördinatiepunt NLQF met de status van zelfstandig bestuursorgaan (zie artikel 1.4);
- de mogelijkheid om het NLQF-niveau en daarmee het EQF-niveau van non-formele opleidingen te laten vaststellen en op waardedocumenten daarvan te vermelden (zie de artikelen 3.1 en 3.3);
- 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 (zie de artikelen 4.1, 4.2 en 4.3).

2.3. Begrippenkader

In het wetsvoorstel NLQF worden diverse begrippen gebruikt met een specifieke betekenis. In dit en het vorige hoofdstuk zijn verschillende daarvan de revue gepasseerd, zoals «kwalificatie», en «formele en non-formele opleidingen». Hieronder staat kort toegelicht welke betekenis deze begrippen in het kader van dit wetsvoorstel hebben.

Bij het EQF en het NLQF gaat het om het bepalen van het niveau van de leeruitkomsten van opleidingen (kwalificaties). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen formele opleidingen en non-formele opleidingen. Formele opleidingen zijn bij wet geregeld en non-formele opleidingen niet. Met het begrip «kwalificatie» wordt in dit wetsvoorstel bedoeld: de beoogde leeruitkomsten, zijnde wat men kent en kan doen na de voltooiing van een formele of non-formele opleiding. De leeruitkomsten van formele opleidingen worden generiek gekoppeld aan de NLQF- en EQF-niveaus en deze koppeling wordt door de Minister vastgesteld. De instantie die bevoegd is om non-formele opleidingen in te schalen, is 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 voor een deel van een opleiding door een onderwijsaanbieder aan een student, terwijl het wetsvoorstel ziet op de inschaling in het NLQF van opleidingen (formeel dan wel non-formeel).

3. Inhoudelijke beschrijving EQF en NLQF

Onderdeel van de EQF-aanbeveling is dat de lidstaten van de EU een NQF ontwikkelen dat de kwalificaties van hun nationale onderwijs- en kwalificatiesystemen beschrijft in termen van leeruitkomsten conform de methodiek en het concept van het EQF. In dit hoofdstuk wordt de inhoud van het EQF en het NLQF nader toegelicht. Allereerst wordt uitgelegd wat de verschillende kwalificatieniveaus van het EQF en het NLQF inhouden en hoe deze aan elkaar gerelateerd zijn. Daarna wordt toegelicht hoe het NLQF-niveau van formele opleidingen en het NLQF-niveau van non-formele opleidingen worden bepaald.

3.1. De kwalificatieniveaus

Het EQF is een referentiekader dat bestaat uit een gestandaardiseerde beschrijving van acht niveaus van leeruitkomsten c.q. acht kwalificatieniveaus. Ieder niveau van leeruitkomsten wordt – binnen een vastgestelde context – beschreven in termen van zogeheten descriptoren. Dit zijn de descriptoren kennis, vaardigheden, zelfstandigheid en verantwoordelijkheid. Bij leeruitkomsten gaat het dus alleen om een beschrijving van de (beoogde) uitkomsten van het leerproces in termen van voornoemde descriptoren, los van de onderwijsinhoud en het curriculum van de opleiding, de studieomvang en -belasting, de studieduur, de organisatie van het opleiding, de wijze van instructie en waar en hoe het onderwijs gegeven wordt.¹⁶ Met andere woorden: het is een leerwegaafhankelijke beschrijving en niveaubepaling van leeruitkomsten.

Deze methodiek maakt het EQF geschikt om te dienen als referentiekader voor de niveaubepaling van de leeruitkomsten van alle mogelijke vormen van opleiding en scholing. Voorts maakt deze methodiek het mogelijk om het niveau van de leeruitkomsten van formele en non-formele opleidingen uit verschillende landen met elkaar te vergelijken.

Het EQF onderscheidt – in algemene termen – de volgende acht niveaus van leeruitkomsten: basiseducatie, eerstegraads secundair onderwijs, gedeeltelijk secundair of voortgezet onderwijs, afgerond secundair onderwijs, beroepsgerichte postsecundaire opleiding (associate degree), bacheloropleiding, masteropleiding en doctorsgraad.¹⁷

Naar analogie van het EQF is het NLQF een beschrijving van verschillende niveaus van leeruitkomsten. Bij de beschrijving van de niveaus van het NLQF hebben de formele opleidingen als uitgangspunt gediend. Met andere woorden: de opleidingen uit het Nederlandse gereguleerde, formele onderwijsstelsel zijn «vertaald» in leeruitkomsten en op basis daarvan is het NLQF ontwikkeld. Het NLQF onderscheidt evenals het EQF acht niveaus van leeruitkomsten en kent daarnaast een instroomniveau.¹⁸ Onderstaand de niveaus van het NLQF zoals vastgesteld op grond van het advies van de commissie NLQF-EQF en de formele opleidingen die bij ieder niveau horen:¹⁹

- instroomniveau;
- niveau 1: educatie 2, vmbo basis beroepsgerichte leerweg (bb), mbo-1;
- niveau 2: educatie 3; vavo-vmbo tl; vmbo kader beroepsgericht (kb), vmbo gemengde leerweg (gl), vmbo theoretische leerweg (tl); mbo-2;
- niveau 3: mbo-3;

¹⁶ Zie ook paragraaf 3.4, over de vaststelling van het NLQF en EQF-niveau op basis van beoogde leeruitkomsten, en over het niet kijken daarbij naar studiepunten.

¹⁷ Zie: <https://www.europass.nl/eqf/nlqf/>; <https://ec.europa.eu/ploteus/content/descriptors-page>.

¹⁸ Voor een uitvoerige beschrijving van de NLQF-niveaus in termen van de descriptoren: zie <https://www.nlqf.nl/nlqf-niveaus>.

¹⁹ Zie: <https://www.nlqf.nl/nlqf-niveaus>.

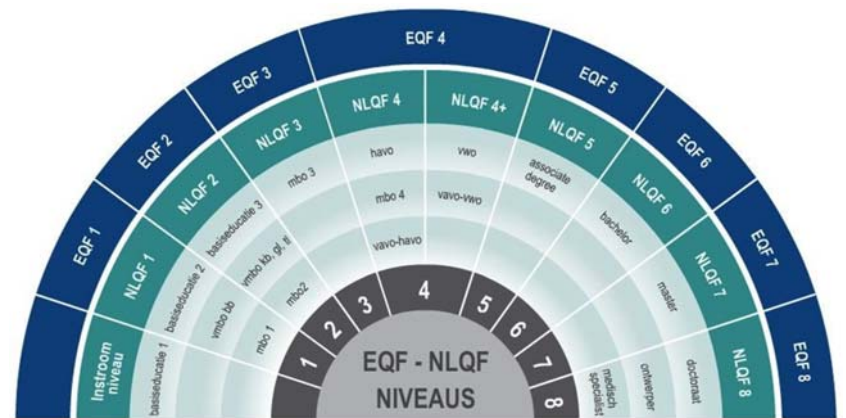
- niveau 4: mbo-4; havo; vavo-havo; niveau 4+: vwo; vavo-vwo;
- niveau 5: associate degree (AD);
- niveau 6: bachelor (hbo en wo);
- niveau 7: master (hbo en wo);
- niveau 8: promotietraject en opleiding tot ontwerper of medisch specialist.

In het NLQF is voor een apart instroomniveau gekozen omdat de leeruitkomsten van educatieniveau 1 onder het niveau liggen van de leeruitkomsten van EQF-niveau 1 en dus niet aan het EQF gekoppeld kunnen worden.²⁰, ²¹ In het NLQF wordt voor het hoger onderwijs geen onderscheid gemaakt tussen het hoger beroepsonderwijs (hierna: hbo) en het wetenschappelijk onderwijs (hierna: wo) omdat dit binnen de NLQF-systematiek van leeruitkomsten niet relevant is. Dat neemt niet weg dat de oriëntatie van beide typen hoger onderwijs verschillend is; het hbo is meer beroepsgericht, de oriëntatie in het wo is meer wetenschappelijk.

Ten opzichte van het advies van de commissie NLQF-EQF is er één aanpassing in het NLQF gedaan: het vwo was door deze commissie op NLQF-niveau 5 ingeschaald omdat dit onderwijstype ten opzichte van vergelijkbare opleidingen in andere Europese landen (die veelal op EQF-niveau 4 waren ingeschaald) van een hoog niveau is. Naar aanleiding van een schriftelijk overleg met de Tweede Kamer over LLO, heeft de Minister van OCW destijds besloten het vwo te plaatsen op niveau 4 en daartoe een splitsing binnen dit niveau aan te brengen (4 en 4+) om toch een onderscheid te maken tussen enerzijds mbo-4 en havo en anderzijds vwo, dat immers als enige toegang geeft tot het wo.²²

In het schema hieronder worden de NLQF- en EQF-niveaus weergegeven en de positionering van de formele opleidingen op deze niveaus. Uit dit schema wordt duidelijk hoe het NLQF aan het EQF is gekoppeld.

Schema 1: Niveaus NLQF en EQF in relatie tot formele opleidingen



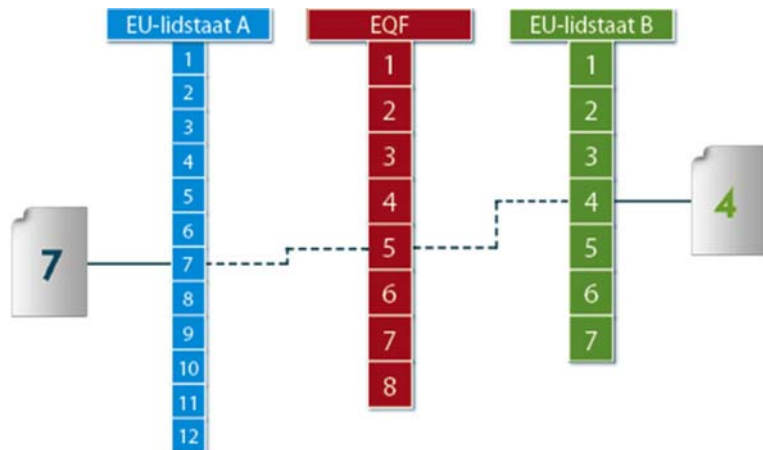
²⁰ Binnen de volwasseneneducatie wordt een onderscheid gemaakt tussen educatie en voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo). Er worden zes niveaus onderscheiden. Educatie is een vorm van onderwijs waar volwassenen met een beperkte of onafgewerkte schoolloopbaan hun basisvaardigheden kunnen opfrissen en versterken en bestaat de niveaus 1, 2 en 3. Vavo is tweedekansonderwijs, waarbij volwassenen alsnog hun diploma of een deelcertificaat op het niveau van het vmbo, het mbo, het havo of het vwo kunnen behalen en bestaat de niveaus 4, 5 en 6.

²¹ Advies Commissie NLQF – EQF. Introductie van het Nederlands Nationaal Kwalificatiekader NLQF in nationaal en Europees perspectief, Cinop, Den Bosch, 2011, p. 16.

²² Kamerstukken II 2011/12, 30 012, nr. 35.

Schema 2 maakt duidelijk hoe met deze systematiek kwalificaties in EU-verband met elkaar vergeleken kunnen worden omdat iedere EU-lidstaat zijn NQF op vergelijkbare wijze heeft gekoppeld aan het EQF. De systematiek werkt als volgt: een formele of non-formele opleiding die in het NQF van lidstaat A niveau 7 heeft, is gekoppeld aan EQF-niveau 5. Een formele of non-formele opleiding die in het NQF van lidstaat B niveau 4 heeft, is ook gekoppeld aan EQF-niveau 5. Dit betekent dat het niveau van de leeruitkomsten van de betreffende opleidingen uit lidstaten A en B gelijk is aan de leeruitkomsten van EQF-niveau 5. Dit voorbeeld maakt ook duidelijk dat een NQF niet altijd hetzelfde aantal niveaus hoeft te hebben als het EQF: sommige landen onderscheiden in hun NQF meerdere en sommige minder niveaus dan in het EQF.

Schema 2: Vertaling niveaus NQF's lidstaten naar niveaus EQF



3.2. Vaststelling NLQF en EQF-niveau formele opleidingen

Zoals uit het voorgaande is gebleken, zijn de bestaande formele opleidingen conform het advies van de commissie NLQF-EQF generiek ingeschaald in het NLQF. Nieuwe formele opleidingen worden automatisch ingeschaald op het niveau waarop vergelijkbare formele opleidingen eerder al zijn ingeschaald. Een nieuwe mbo-4-opleiding krijgt dus automatisch hetzelfde NLQF-niveau als de bestaande mbo-4-opleidingen, namelijk NLQF-niveau 4. Op dezelfde wijze krijgt een nieuwe bachelor in het hbo of wo automatisch NLQF-niveau 6. Over de generieke inschaling van formele opleidingen beslist de Minister.

Op basis van dit wetsvoorstel is het niet mogelijk om van de generieke inschaling af te wijken: een individuele formele opleiding kan dus niet op een ander NLQF-niveau ingeschaald worden dan het generiek bepaalde NLQF-niveau voor vergelijkbare opleidingen. Zo kan een mbo-4-opleiding niet worden ingeschaald op NLQF-niveau 5, het niveau waarop Associate Degree-opleidingen zijn ingeschaald. Op dit punt wijkt dit wetsvoorstel af van een van de aanbevelingen van de commissie NLQF-EQF die wel de mogelijkheid openhield dat in het geval van formele opleidingen afgeweken kan worden van de generieke inschaling. De belangrijkste reden hiervoor is dat het niet wenselijk is mogelijke discussies over de positie en het niveau van formele opleidingen via de band van het NLQF te voeren, maar binnen de kaders van het onderwijsstelsel zelf, omdat NLQF-niveaus alleen iets zeggen over het niveau van de leeruitkomsten van formele opleidingen en niets over andere aspecten van deze opleidingen zoals de inhoud, duur, organisatie en studiebelasting.

Het is wel denkbaar dat binnen een bepaald NLQF-niveau aangegeven wordt welke formele opleidingen eigenlijk op een hoger niveau van leeruitkomsten zitten. Deze opleidingen zouden dan «opgeplust» kunnen worden zoals eerder bij het vwo is gedaan: een mbo-4-opleiding die naar verhouding een hoger niveau van leeruitkomsten heeft dan andere mbo-4-opleidingen, zou dan NLQF-niveau 4+ krijgen in plaats van NLQF-niveau 4. Hierover beslist de Minister. Of hier aanleiding toe is, kan blijken uit onderzoek en uit signalen van organisaties die onderwijsinstellingen vertegenwoordigen en van organisaties met expertise op dit terrein, zoals de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (hierna: SBB) en de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (hierna: NVAO). De Minister gaat hier alleen toe over nadat het NCP NLQF hierover heeft geadviseerd.

Onderdelen van formele opleidingen krijgen niet het NLQF- en EQF-niveau van de opleiding waarvan ze een onderdeel zijn. In de situatie waarin een waardedocument wordt uitgereikt voor een deel van een formele opleiding geldt het volgende: Indien op het waardedocument van zo'n onderdeel een verwijzing opgenomen wordt naar de formele opleiding waar het een onderdeel van is, dan wordt ook het NLQF- en EQF-niveau van die formele opleiding vermeld.

Wanneer een aanbieder een onderdeel van een formele opleiding als op zichzelf staande cursus aanbiedt waarvan het aangeboden onderwijs en de examinering niet onder de wet- en regelgeving voor formeel onderwijs vallen, is dit een non-formele opleiding die ingeschaald kan worden door het NCP NLQF.

3.3. Vaststelling NLQF en EQF-niveau non-formele opleidingen

In het NLQF kunnen ook non-formele opleidingen worden ingeschaald, zoals destijds door de commissie NLQF-EQF is geadviseerd. Ook opleidingen die niet worden gereguleerd door een onderwijswet en waarvan de status van de waardedocumenten dan ook niet is vastgelegd in onderwijswetgeving, kunnen op de arbeidsmarkt toch een duidelijk kwalificerend effect en ook een zeker civiel effect (maatschappelijke erkenning) hebben.²³ In dit verband kan gedacht worden aan branche-opleidingen die met een certificaat worden afgesloten. Daarom is het wenselijk dat mogelijk wordt gemaakt dat ook aan deze opleidingen een NLQF- en EQF-niveau wordt verbonden omdat daarmee voor belanghebbenden zoals studenten, werkgevers en aanbieders van vervolgoopleidingen in binnen- en buitenland duidelijk gemaakt kan worden wat het niveau van deze opleidingen is. Zij moeten er ook op kunnen vertrouwen dat het NLQF- en EQF-niveau van deze non-formele opleidingen op deugdelijke wijze wordt vastgesteld.

De inschaling in het NLQF (en de daarmee corresponderende vaststelling van het EQF-niveau) dient op een grondige en betrouwbare wijze plaats te vinden. De commissie NLQF-EQF heeft daarom geadviseerd om eisen te stellen aan de aanbieder van een non-formele opleiding die een verzoek indient voor inschaling, zoals eisen ten aanzien van de rechtspersoonlijkheid, de examenprocedure en de kwaliteitsborging.²⁴ Mede op basis van dit advies heeft het NCP NLQF een aanvraagprocedure ontwikkeld waarbij de aanvrager moet aantonen aan bepaalde eisen te voldoen (zie verder hoofdstuk 4).

²³ Zie paragraaf 5.5 van het advies van de commissie NLQF-EQF (Kamerstukken II 2010/11, 30 012, nr. 34).

²⁴ Zie pagina 18 van het advies van de commissie NLQF-EQF (Kamerstukken II 2010/11, 30 012, nr. 34).

Non-formele opleidingen worden niet generiek ingeschaald door de Minister, maar individueel door het NCP NLQF. Daartoe dient de aanbieder van een non-formele opleiding een aanvraag in bij het NCP NLQF om de leeruitkomsten te laten inschalen. De inschaling van de leeruitkomsten van een non-formele opleiding op een bepaald NLQF-niveau is gebaseerd op de vergelijking van die leeruitkomsten met de beschrijvingen van de NLQF-niveaus. Als de leeruitkomsten van de non-formele opleiding bijvoorbeeld overeenkomen met de beschrijving van niveau 4 van het NLQF, dan wordt die opleiding op NLQF-niveau 4 ingeschaald c.q. krijgt hij NLQF-niveau 4 toegekend en het daarmee corresponderende EQF-niveau 4.

Om een non-formele opleiding in het NLQF in te schalen wordt gebruik gemaakt van het «*best fit*»-principe. In de praktijk zal het namelijk zo zijn dat niet alle onderdelen van een opleiding hetzelfde niveau van leeruitkomsten hebben: sommige onderdelen hebben een hoger niveau van leeruitkomsten en andere onderdelen een lager niveau. Inschaling in het NLQF vindt dus plaats op basis van het *overall*-niveau van leeruitkomsten van de opleiding. Het verschil in leeruitkomsten tussen onderdelen van een opleiding is ook de reden dat onderdelen van formele opleidingen die apart worden aangeboden niet automatisch hetzelfde NLQF- en EQF-niveau krijgen als de gehele formele opleiding waar ze deel van uitmaken, maar dat de leeruitkomsten van deze onderdelen desgewenst apart ingeschaald kunnen worden.

Het is belangrijk om te benadrukken dat de inschaling van non-formele opleidingen niets te maken heeft met de erkenning of kwaliteitsbeoordeling van opleidingen op grond van onderwijswetten en dat de inschaling dus geen vorm van accreditatie is. Een afgeronde non-formele opleiding geeft 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. Het NLQF is in zijn opzet stelselneutraal en heeft geen effect op bestaande verhoudingen binnen het bij wet gereguleerde onderwijsstelsel in Nederland.

Wel heeft een NLQF- en EQF-niveau-aanduiding een maatschappelijk effect en maatschappelijke waarde omdat het informatie geeft en daarmee meer zekerheid biedt over het niveau van een non-formele opleiding. Voorts heeft het ook een maatschappelijke waarde doordat de aanbieder van een non-formele opleiding voorafgaand aan de inschaling heeft aangetoond aan bepaalde eisen te voldoen.

Er is overwogen dit onderscheid tussen het NLQF- en EQF-niveau tussen formele en non-formele opleidingen in de formulering van de niveau-aanduiding tot uitdrukking te laten komen. Dat zou kunnen 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 gebruiken.²⁵ Een alternatief zou zijn 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 is de daarmee corresponderende aanduiding 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 romeinse cijfer of de letters «NF» ervoor) niet te begrijpen is zonder

²⁵ Broek, S., Buiskool, B.-J., Huisman, P. (Hobéon), Hendriks, F., (Hobéon), Onderzoek NLQF, Eindrapport, Ockham IPS, september 2017.

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. Daarom is in het overleg met de stakeholders naar aanleiding van de evaluatie in consensus *niet* gekozen voor een verschillende aanduiding van formele en non-formele opleidingen. Deze keuze is vervolgens in het wetsvoorstel aangehouden. Voor aanbieders van ingeschaalde non-formele opleidingen worden wel regels gesteld voor een juiste affichering van non-formele opleidingen ten opzichte van formele opleidingen. Die regels zullen onderdeel zijn van de lagere regelgeving op grond van artikel 3.1, derde lid. De regels zullen als strekking hebben dat er geen onduidelijkheid mag bestaan over het verschil in waarde tussen formele opleidingen en ingeschaalde non-formele opleidingen, bijvoorbeeld qua doorstroomrechten binnen het onderwijs. Het NCP NLQF houdt toezicht op die regels voor de aanbieders van ingeschaalde non-formele opleidingen, en kan, als een aanbieder zich niet aan de regels houdt, 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 niveau-aanduiding in de communicatie van het NLQF-niveau van formele en non-formele opleidingen.

3.4. Beoogde leeruitkomsten en kwaliteitsborging

In deze paragraaf wordt ingegaan op twee aspecten die verband houden met de vaststelling van het NLQF/EQF-niveau, namelijk dat die vaststelling geschiedt op basis van beoogde leeruitkomsten, en de relatie met kwaliteitsborging.

3.4.1. Beoogde leeruitkomsten

Het inschalen van een opleiding in het NLQF geschiedt op basis van het vergelijken van de beoogde leeruitkomsten van de opleiding met de beschrijvingen van de NLQF-niveaus conform het Europees kwalificatieraamwerk: hierin zijn acht niveaus uitgewerkt in descriptors die gebruikt worden als maatstaf.

Formele opleidingen worden ingeschaald via een ministeriële regeling, en non-formele opleidingen door het NCP NLQF op verzoek van de aanbieder.

Op het niveau van inschaling gaat het derhalve om 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 leeruitkomst 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 (hierna: de inspectie) 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.

Bij de inschaling van opleidingen in het NLQF wordt overigens niet gekeken naar studiepunten. De Europese aanbeveling bevat hierover een aanbeveling.²⁶ 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 NLQF-instrumentarium niet gewerkt met studiepuntensystemen. Op dit punt wordt gebruik gemaakt van de ruimte die de aanbeveling biedt door het NLQF-systeem zo in te richten dat het past bij het Nederlandse onderwijsstelsel. Wel is – om overbelasting te voorkomen – het NLQF-systeem in eerste instantie beperkt geweest tot substantiële opleidingen (een leerinspanning van tenminste 400 uur); in tweede instantie is deze kwantitatieve ondergrens losgelaten als kan worden onderbouwd dat de opleiding relevant is voor de arbeidsmarktpositie.

3.4.2. Kwaliteitsborging

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 kwalificatieraamwerken of -systemen, en vermeldt dat alle kwalificaties met een EQF-niveau aan kwaliteitsborging zouden

²⁶ 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.

moeten worden onderworpen om het vertrouwen in de kwaliteit en het niveau ervan te vergroten.²⁷

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. Zoals blijkt uit de weergave op pagina 40–44 van het rapport voldoet het NLQF aan de gestelde eisen.²⁸

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 een besluit van het NCP NLQF. Voor die inschaling worden voorwaarden 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 gepositioneerd en dat men beschikt over een volwaardig kwaliteitsborgingssysteem.

4. Het Nationaal coördinatiepunt NLQF

Onderdeel van de EQF-aanbeveling is dat ieder EU-land een nationaal coördinatiepunt instelt dat taken uitvoert ten behoeve van zijn NQF. In Nederland is daartoe in 2012 het NCP NLQF in het leven geroepen, waarvan de taken uitgevoerd worden door Stichting CINOP – ecbo.²⁹ Voor Stichting CINOP – ecbo is gekozen vanwege haar inhoudelijke expertise – Stichting CINOP – ecbo was als deskundige partij onder andere betrokken bij het advies van de commissie NLQF-EQF – en haar ervaring met het uitvoeren van Europese onderwijsprogramma's. Tevens was en is Stichting CINOP – ecbo niet specifiek aan één onderwijssector verbonden. Jaarlijks stelt het NCP NLQF in overleg met het Ministerie van OCW zijn werkprogramma vast. Voor het uitvoeren van dat programma vraagt het NCP NLQF jaarlijks subsidie aan bij het Ministerie van OCW.

²⁷ 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. het 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.»

²⁸ EQF Referencing Reports, Europass, 2019.

²⁹ Stichting CINOP (Centrum voor Innovatie van Opleidingen) voert sinds 2012 de taken van het NCP NLQF uit. Sinds de fusie met het expertisecentrum beroepsonderwijs (ecbo) is de naam gewijzigd in Stichting CINOP – ecbo. Deze naam wordt in dit wetsvoorstel gebruikt.

Hieronder wordt allereerst ingegaan op de huidige organisatie en taken van het NCP NLQF. Daarna volgt een toelichting op de redenen om het NCP NLQF de status van zelfstandig bestuursorgaan te geven. Als laatste wordt geschetst hoe het toezicht op het NCP NLQF geregeld wordt.

4.1. Organisatie en taken

Op basis van de aanbeveling van het EQF uit 2008 en van het advies van de commissie NLQF-EQF is het takenpakket van het NCP NLQF uitgewerkt. Het NCP NLQF voert sinds 2012 de volgende taken uit:

- het inschalen in het NLQF van non-formele opleidingen en het opnemen van deze kwalificaties en bijbehorende opleidingen in een register;
- het beheer van het register van de ingeschaalde kwalificaties en non-formele opleidingen, het NLQF-register;
- het onderhoud en beheer van (de niveaus van) het NLQF en het bijdragen aan de ontwikkeling van het EQF;
- het verzorgen van de (nationale en internationale) informatievoorziening en communicatie over het NLQF en het EQF.

De organisatie van het NCP NLQF bij Stichting CINOP – ecbo bestaat uit een Programmaraad (het hoogste besluitvormingsorgaan van het NCP NLQF), een commissie voor de uitvoering van de validiteitstoets, een commissie voor de inschaling en een klein stafbureau.³⁰ Bij de uitvoering van bovenstaande taken laat het NCP NLQF zich ondersteunen door onafhankelijke experts en auditoren. Hieronder wordt kort ingegaan op de uitvoering van de taken van het NCP NLQF door Stichting CINOP – ecbo.

Het inschalen van non-formele opleidingen en het «werven» van aanbieders om hun non-formele opleidingen in te laten schalen, is een van de belangrijkste taken van het NCP NLQF. De inschaling is vrijwillig en vindt plaats tegen betaling van maximaal de kostprijs. Aanbieders kunnen daartoe een aanvraag indienen bij het NCP NLQF. De behandeling van een aanvraag vindt in twee stappen plaats. In de eerste stap wordt op basis van een validiteitstoets nagegaan of de aanvraag ontvankelijk kan worden verklaard. De validiteitstoets wordt uitgevoerd door een commissie. Bij de validiteitstoets worden de onderdelen rechtspersoonlijkheid en eigendomsrecht van de opleiding getoetst en worden de continuïteit van de organisatie, de kwaliteitsborging en wijze van examinering beoordeeld. Afhankelijk van het gegeven of de aanbieder al over keurmerken beschikt die relevant zijn voor onderdelen van de validiteitstoets, vindt een volledige of beperkte validiteitstoets plaats. Als de uitkomst van de validiteitstoets positief is (de Programmaraad daarover een positief besluit neemt), start het NCP NLQF het inschalingsproces. Hiervoor is een andere commissie verantwoordelijk. Op basis van het advies van deze commissie neemt de Programmaraad een definitief besluit over niveau van inschaling van de non-formele kwalificatie.

Als een non-formele kwalificatie is ingeschaald wordt deze met bijbehorende opleidingen opgenomen in het NLQF-register. De aanbieders van deze non-formele kwalificatie en opleidingen mogen dan op hun website en in andere communicatie-uitingen het NLQF- en EQF-niveau vermelden van de betreffende opleiding en gebruik maken van het beeldmerk van het NLQF (geregistreerd in het Benelux Merkenregister). Voor de communicatie over de niveauvermeldingen heeft het NCP NLQF voor de aanbieders van ingeschaalde kwalificaties en opleidingen een communicatieprotocol opgesteld.

³⁰ Meer informatie over organisatie en taken van het NCP NLQF is te vinden op www.nlqf.nl.

In het kader van het beheer van het NLQF-register controleert het NCP NLQF periodiek bij aanbieders of de ingeschaalde kwalificatie en daarbij behorende opleidingen, examens en evc-trajecten nog worden aangeboden. Ook wordt nagegaan of er veranderingen hebben plaatsgevonden bij de aanbieder (bijvoorbeeld als gevolg van een faillissement of een fusie met een andere aanbieder). De inschaling van non-formele kwalificaties en de daarbij behorende opleidingen, examens en evc-trajecten hebben een geldigheidsduur van zes jaar (naar analogie van de geldigheidsduur van de accreditatie door de NVAO). Na die zes jaar vindt een herbeoordeling van de inschaling plaats. Indien de aanbieder geen herbeoordeling wil, worden deze kwalificaties verwijderd uit het NLQF-register.

Een belangrijk onderdeel van het onderhoud en beheer van het NLQF is het periodiek herijken van de koppeling tussen het NLQF en het EQF. Hierover zijn in EU-verband afspraken gemaakt. Het is immers zaak dat de niveaus van het NLQF op een juiste en transparante wijze gerelateerd zijn en blijven aan de niveaus van het EQF. Onderdeel van het beheer is voorts dat het NLQF – zowel het kwalificatieraamwerk zelf als het uitvoeringsproces – periodiek gemonitord en geëvalueerd wordt. Ook het adviseren van de Minister over de inschaling van een nieuwe, nog niet bestaande formele opleiding in het NLQF, valt onder beheer en onderhoud aangezien zo'n nieuwe formele opleiding een plaats moet krijgen in het NLQF.

Wat betreft het bijdragen aan de ontwikkeling van het EQF onderhoudt het NCP NLQF contacten met nationale coördinatiepunten in andere EU-landen en participeert het samen met het Ministerie van OCW in het EQF-overleg op Europees niveau: de Advisory Group EQF.

Op het terrein van informatievoorziening is het NCP NLQF zowel op nationaal niveau als Europees niveau actief. Het NCP NLQF zorgt onder andere via zijn website, (regionale) informatiebijeenkomsten en gesprekken met stakeholders (waaronder vakbonden, werkgeversorganisaties, overheidsinstanties, O&O-fondsen, onderwijskoepels en individuele leden van de achterbannen van deze organisaties) voor de informatievoorziening over het NLQF en het EQF.

4.2. Positionering van het NCP NLQF als zelfstandig bestuursorgaan

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet erin dat de taken van het NCP NLQF bij een (privaatrechtelijk) zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo) worden ondergebracht. Hiervoor zijn drie redenen:

- Onafhankelijkheid van het NCP NLQF is noodzakelijk voor de objectiviteit en het gezag van de inschaling van non-formele opleidingen. Deze onafhankelijkheid is momenteel nergens vastgelegd. Dit kan de inschaling van non-formele opleidingen door het NCP NLQF kwetsbaar maken voor kritiek van belanghebbenden.
- De Minister geeft momenteel jaarlijks op aanvraag subsidie aan het NCP NLQF, maar hoe de Minister zich verhoudt tot het NCP NLQF en hoe de verantwoordelijkheden verdeeld zijn, is niet geregeld. Dit brengt zowel voor de Minister als voor het NCP NLQF risico's met zich mee.
- Zeker in het geval van het uitvoeren van taken die geen betrekking hebben op het bij wet gereguleerde onderwijs – zoals het inschalen van non-formele opleidingen in het NLQF – is het van belang de uitvoering op afstand van de Minister te plaatsen. Het is ook niet ongebruikelijk de uitvoering van bepaalde taken waarmee een publiek belang is gemoeid, bij een externe organisatie te beleggen. Een voorbeeld hiervan is de erkenning van leerbedrijven door de SBB.

Door het NCP NLQF vorm te geven als zbo wordt het NCP NLQF op afstand gezet van de Minister en is het NCP NLQF verantwoordelijk voor de inschalingsbesluiten betreffende non-formele opleidingen. Deze taak is op afstand van de Minister geplaatst omdat de beoordeling van het niveau van leeruitkomsten van een opleiding en van de validiteit van een aanbieder volstrekt onafhankelijk oordeelsvorming behoeft. Dit geldt in het bijzonder voor non-formele opleidingen. In het hierboven gegeven voorbeeld van de SBB is de oordeelsvorming ook op afstand van de Minister geplaatst. Om overheids- en politieke bemoeienis met non-formele opleidingen zoveel mogelijk te beperken, worden deze ingeschaald door het als zbo gepositioneerde NCP NLQF. De Minister houdt dan op afstand toezicht op het NCP NLQF.

In het onderhavige wetsvoorstel is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur (met voorhangprocedure)³¹ een rechtspersoon wordt aangewezen als het NCP NLQF. Dit heeft tot gevolg dat die rechtspersoon verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de wettelijke taken van het NCP NLQF.³² De regering zal Stichting CINOP – ecbo – 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.

Voor de aanwijzing gelden Unierechtelijke regels. Er is voor gekozen om, binnen het kader van de aanbestedingsregels, een zogenaamd uitsluitend recht te regelen. Stichting CINOP – ecbo wordt daartoe op grond van het voorgestelde artikel 1.4, eerste lid, van de Wet NLQF bij algemene maatregel van bestuur 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 – ecbo. 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 LLO door het formele en non-formele opleidingsaanbod voor de burger transparanter te maken. Zie voor een beschrijving van het belang van transparantie van het scholingsaanbod de passage in paragraaf 2.1.5.

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.

Voor de beoogde deskundige uitvoering van de taken van het NCP NLQF is door Stichting CINOP – ecbo in de loop van de jaren specifieke expertise opgebouwd van het NLQF instrumentarium. Het gaat om expertise zoals (het ontwikkelen van) het ordenen en beschrijven van leeruitkomsten van opleidingen, het ontwikkelen van descriptor kennis, kunde, verantwoordelijkheid en complexiteit, voor de diverse NLQF-niveaus, de Nederlandse context en de verhouding tot andere landen die participeren in het EQF en

³¹ Zie nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.4, eerste en vijfde lid.

³² Het NCP NLQF is een takenpakket dat door de aanwijzing bij een rechtspersoon wordt ondergebracht, die daardoor ook wordt aangeduid als «het NCP NLQF». Er is dus sprake van één rechtspersoon; het NCP NLQF is geen aparte rechtspersoon ten opzichte van de rechtspersoon waar de taken door de aanwijzing worden ondergebracht.

het ontwikkelen van de werkwijze van de inschalingsprocedure. Door deze schaarse expertise bij één organisatie te bundelen, wordt versnippering vermeden en wordt de hoogwaardige uitvoering van de diverse taken versterkt. Dat de taken van het NCP NLQF langjarig 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.³³ Naar aanleiding van deze evaluatie hebben alle stakeholders – de inspectie, de NVAO, de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (hierna: NRTO), de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU; thans Universiteiten van Nederland, UNL), de Vereniging Hogescholen (VH), de MBO Raad en de Federatie Nederlandse Vakverenigingen (FNV) 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 het uitvoeren 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.

Verder heeft Stichting CINOP – ecbo veel expertise in huis op het gebied van LLO 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 brengt dit de continuïteit van de uitvoering van de taken van het NCP NLQF ernstig in gevaar, 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 bestaand 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

³³ Broek, S., Buiskool, B.-J., Huisman, P. (Hobéon), Hendriks, F., (Hobéon), Onderzoek NLQF, Eindrapport, Ockham IPS, september 2017.

voornamelijk op het bij wet geregelde onderwijs, terwijl de taken van het NCP NLQF betrekking hebben op alle onderwijssectoren en juist op het niet bij wet geregelde onderwijs. Deze verschillende taken zijn niet goed met elkaar verenigbaar; het inschalen van opleidingen in NLQF op basis 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 kan zelfs ten koste gaan van het gezag van deze bestaande zbo's.

4.3. Toezicht en verantwoording NCP NLQF

4.3.1. Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Het NCP NLQF wordt met dit wetsvoorstel met openbaar gezag bekleed en wordt een zbo op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Kaderwet zbo's. Voor een zbo krachtens het privaatrecht is gekozen omdat de Stichting CINOP – ecbo reeds over de specialistische inhoudelijke deskundigheid en ervaring beschikt om non-formele opleidingen in te schalen, evenals over een uitgebreid en relevant netwerk. De Stichting CINOP – ecbo wordt dan ook bijzonder aangewezen geacht om de taken van het NCP NLQF uit te voeren, in de zin van artikel 4, tweede lid, onderdeel a, van de Kaderwet zbo's.

Met dit wetsvoorstel wordt geborgd dat de uitoefening van wettelijke taken als NCP NLQF onafhankelijk geschieden van de andere werkzaamheden van de Stichting CINOP – ecbo, in de zin van artikel 4, tweede lid, onderdeel b, van de Kaderwet zbo's. Bij de aanwijzing worden de statuten van de rechtspersoon bezien op het punt van intern toezicht. Het intern toezicht bij Stichting CINOP – ecbo wordt uitgevoerd door een raad van toezicht. De raad van toezicht dient blijkens de statuten deskundig en van het bestuur onafhankelijk te zijn. Door de raad van toezicht wordt integraal toezicht gehouden op het bestuur van de rechtspersoon en op de algemene gang van zaken in de rechtspersoon. De taken en bevoegdheden van de raad van toezicht zijn geborgd in de statuten van de aan te wijzen rechtspersoon. De statuten van de Stichting CINOP – ecbo kunnen vervolgens enkel gewijzigd worden met goedkeuring van de Minister.³⁴ Hiermee wordt geborgd dat het intern toezicht in voldoende mate plaats kan vinden.

De Kaderwet zbo's bevat de belangrijkste regels ten aanzien van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van een zbo dat met openbaar gezag is bekleed. De Kaderwet bevat de standaard voor de verdeling van bevoegdheden tussen de Minister en het zbo. Dit onder meer zodat het parlement relatief eenvoudig weet waar de Minister op kan worden aangesproken en waarop niet.

Het extern toezicht op het NCP NLQF wordt uitgevoerd door de Minister en is zodanig ingericht dat het NCP NLQF onafhankelijk kan functioneren. De Minister dient toezicht te houden op zbo's en zo nodig in te grijpen. Hierbij geldt het door de Algemene Rekenkamer onderschreven uitgangspunt dat de Minister aan de Tweede Kamer verantwoording moet kunnen afleggen over de uitvoering van de wettelijke taak en de besteding van publieke middelen aan deze taak. Voor wat betreft informatievoorziening, sturing en het toezicht bevat de Kaderwet zbo's regels over onder meer het jaarverslag³⁵, de verstrekking van inlichtingen³⁶, het vernietigen

³⁴ Artikel 1.4, derde lid, van het wetsvoorstel.

³⁵ Artikel 18 Kaderwet zbo's.

³⁶ Artikel 20 Kaderwet zbo's.

van een besluit door de Minister³⁷ en het ingrijpen door de Minister bij taakverwaarlozing.³⁸

4.3.2. *Comptabiliteitswet 2016*

Naast de Kaderwet zbo's is de Comptabiliteitswet 2016 van toepassing op het NCP NLQF, aangezien het NCP NLQF de status krijgt van een rechtspersoon met een wettelijke taak in de zin van die wet. Op een rechtspersoon met een wettelijke taak wordt toezicht gehouden. Het extern toezicht vindt plaats door de Minister.³⁹ Het gaat hier om toezicht op de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de wettelijke taak en de naleving van de voorwaarden die aan het beheer van de publieke financiële middelen worden gesteld door rechtspersonen met een wettelijke taak. De Minister heeft hierbij verschillende bevoegdheden. De aangewezen rechtspersonen dienen bijvoorbeeld op verzoek aan de Minister onder andere de volgende informatie te verstrekken: het activiteitenplan, de begroting, het jaarverslag en andere nadere informatie die de Minister van belang acht. Zo nodig heeft de Minister tevens de bevoegdheid om nadere inlichtingen in te winnen of een onderzoek in te stellen.⁴⁰

4.3.3. *Kaderregeling subsidies OCW, SZW, en VWS*

Op grond van artikel 1.4 van het wetsvoorstel zal subsidie worden verstrekt aan het NCP NLQF. De subsidievoorschriften van de Algemene wet bestuursrecht zijn daardoor van toepassing. Voorts zijn regels op het gebied van subsidieverstreking vastgelegd in de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS; deze regeling wordt van toepassing verklaard op de subsidie aan het NCP NLQF.

Het is van belang dat de rechtspersoon die als het NCP 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 is, zoals aangegeven, de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS van toepassing. Hierin is onder andere ook geregeld op welke wijze verantwoording wordt afgelegd over de besteding van de middelen.

Wanneer een lidstaat beslist dat een organisatie met een uitsluitend recht wordt belast op grond van het aanbestedingsrecht, zoals gebeurt door Stichting CINOP – eco voor de taken van het NCP NLQF verantwoordelijk te maken, is er geen risico op het verstrekken van ongeoorloofde staatsteun, mede omdat ook bij het bepalen van de hoogte van de subsidie en het bepalen van de hoogte van de leges voor de inschalingsbesluiten overcompensatie wordt voorkomen.

³⁷ Artikel 22 Kaderwet zbo's.

³⁸ Artikel 23 Kaderwet zbo's.

³⁹ Artikel 6.1 Comptabiliteitswet 2016.

⁴⁰ Artikel 6.3 Comptabiliteitswet 2016.

5. Sanctiestelsel en handhaving

5.1. Bestuursrechtelijk sanctiestelsel

Het is belangrijk dat studenten en werkgevers – in binnen- en buitenland – kunnen vertrouwen op het NLQF- en EQF-niveau dat op Nederlandse diploma's en andere waardedocumenten wordt vermeld. Door het onterecht vermelden of het in het vooruitzicht stellen van een NLQF- en EQF-niveau, kunnen zowel deelnemers aan het onderwijs als afnemers van gediplomeerden worden misleid. Een voorbeeld van dergelijke misleiding is de situatie dat onderwijs- of examenaanbieders met betrekking tot een opleiding, cursus of examen adverteren dat er een diploma met een NLQF-niveau aan verbonden is, terwijl dat niveau daarvoor niet is vastgesteld.

Deze misleiding moet effectief bestreden kunnen worden. Het belang voor studenten is groot, omdat een onderwijstraject wordt gevolgd in de verwachting dat daaraan een diploma met een NLQF- en EQF-niveau verbonden is en omdat een onderwijstraject soms een aanzienlijke tijdinvestering vraagt. Als daarna blijkt dat het diploma geen NLQF- en EQF-niveau heeft, leidt dit tot financieel nadeel voor de student. Ook heeft de student tijd verloren, die besteed had kunnen worden aan onderwijs dat wel tot het gewenste NLQF- en EQF-niveau had geleid. Denkbaar is dat dit voor een student zodanig ontmoedigend is, dat daardoor helemaal geen opleiding meer wordt gevolgd. Ook het belang dat werkgevers en andere afnemers van gediplomeerden niet worden misleid, is groot. Werkgevers – in binnen- en buitenland – behoren namelijk te kunnen vertrouwen op het NLQF- en EQF-niveau dat op Nederlandse diploma's en overige waardedocumenten wordt vermeld. Gezien deze belangen moet bij overtredingen een effectieve sanctie mogelijk zijn.

5.1.1. De bestuurlijke boete

Om de naleving van de voorgestelde normen effectief te kunnen afdwingen wordt de bestuurlijke boete voorgesteld.⁴¹ Een bestuurlijke boete is een geldboete die bestraffend van aard is. Een geldboete is op zijn plaats als overtredingen niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt en herstelsancties dus niet aan de orde zijn. Geldboetes hebben zowel een algemene als een specifieke preventieve werking. Algemene preventieve werking omdat potentiële overtreders die weten dat een hoge boete mogelijk is, minder gauw de betreffende regels zullen overtreden. Specifieke preventieve werking omdat aan een overtreder die voor de eerste keer de regels overtreedt en waar omstandigheden spelen die ertoe leiden dat op dat moment nog geen boete wordt opgelegd, kan worden aangekondigd dat bij herhaling van de eerdere overtreding een (hoge) boete zal volgen.

Bij de keuze voor de bestuurlijke boete wordt aangesloten bij de boete die is geregeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) ter handhaving van het verbod om ten onrechte een graad te vermelden of in het vooruitzicht te stellen.⁴² Het ten onrechte vermelden van een NLQF- en EQF-niveau is daarmee vergelijkbaar. Daarnaast is mogelijk dat een overtreder gelijktijdig zowel de

⁴¹ Deze keuze wordt gemotiveerd met inachtneming van het nader rapport dat is uitgebracht naar aanleiding van het ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de verhouding tussen de sanctiestelsels in het bestuursrecht en het strafrecht. Bijlage bij de brief aan de Eerste en Tweede Kamer van 14 mei 2018 (Kamerstukken I 2017/18, 34 775 VI, nr. W).

⁴² Zie artikelen 15.7 tot en met 15.9 van de WHW.

WHW-normen over het vermelden van graden overtreedt, als de normen over het vermelden van NLQF- en EQF-niveaus. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een zogenoemde *diploma mill*. Het zou onlogisch – en ook moeilijk werkbaar zijn voor de toezichthouder – als op deze overtredingen twee verschillende sancties zouden staan en daarmee ook twee verschillende procedures zouden moeten worden gevolgd. In een dergelijk geval ligt het voor de hand dat één onderzoek wordt ingesteld en één procedure wordt gevolgd door één en dezelfde toezichthouder.

Met de bestuurlijke boete, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel, geldt één sanctiestelsel voor iedereen die de regels over misleiding met een NLQF- en EQF-niveau overtreedt. Het maakt dus niet uit of de overtreder onderwijs in de zin van een onderwijswet verzorgt (bekostigd of niet-bekostigd) of niet. Ook in dit opzicht wordt aangesloten bij de bestaande bestuurlijke boete zoals geregeld in de WHW. Dit bevordert de eenduidigheid en dient de rechtsgelijkheid.

Bij het handhavingsbeleid wordt altijd rekening gehouden met de mate waarin een bepaalde norm wordt overtreden. Uiteraard dient een op te leggen sanctie altijd passend te zijn gezien de aard en de context van de specifieke overtreding van de regels. Overtredingen kunnen immers zeer ernstig van aard zijn, maar ook lichter; overtredingen kunnen veelvuldig, systematisch of incidenteel worden gepleegd. De op te leggen bestuurlijke boete wordt per geval steeds zorgvuldig afgestemd op de zwaarte van de overtreding en alle omstandigheden van het geval. In de beschikking waarin de bestuurlijke boete wordt opgelegd, moet de proportionaliteit van de boete dan ook altijd goed worden onderbouwd. Tegen het opleggen van een bestuurlijke boete is bezwaar en beroep mogelijk en in spoedeisende gevallen kan een voorlopige voorziening worden aangevraagd.

Door de keuze voor een bestuurlijke boete wordt het toezicht gelegd bij de Minister als verantwoordelijk bestuursorgaan, met de mogelijkheid van mandatering aan andere personen. De inspectie ziet toe op de naleving van het verbod op niet-gerechtigde aanduiding van een NLQF- of EQF-niveau. Zie hiervoor nader paragraaf 5.3.

5.1.2. Geen reparatoire sanctie

Een reparatoire sanctie (herstelsanctie) strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding. Voor een herstelsanctie is niet gekozen omdat dit geen effectief middel is wanneer studenten of werkgevers reeds zijn misleid door het ten onrechte vermelden van een NLQF- en EQF-niveau. Na de constatering heeft de misleiding meestal al plaatsgevonden en die is dan niet meer ongedaan te maken.

5.1.3. Geen strafrechtelijke sanctie

Bij een strafrechtelijke sanctie bepaalt het Openbaar Ministerie (hierna: OM) of tot vervolging wordt overgegaan. Voor een strafrechtelijke sanctie is niet gekozen omdat het sanctietraject dan afhankelijk wordt van strafrechtelijke prioriteiten. Daar komt bij dat kennis en expertise op het gebied van het onderwijs bij de inspectie liggen en niet bij het OM. Tot slot nog de overweging dat het inzetten van het strafrecht ultimum remedium dient te zijn en dat is in dit geval niet aan de orde.

5.2. Hoogte bestuurlijke boete

Het is voor effectieve handhaving van belang dat er een stok achter de deur is die voldoende serieus wordt genomen. Aangezien bij een niet-gerechtigd gebruik van het NLQF- en EQF-niveau het financiële gewin aanzienlijk kan zijn en de impact voor studenten en werkgevers groot, is gekozen voor de mogelijkheid van een maximale boete die overeenkomt met de hoogste (zesde) categorie van strafrechtelijke boetes (thans een bedrag van maximaal € 870.000).

De mogelijkheid van deze maximale boete is nodig vanwege het volgende:

- a. Van de hoogte van de boete dient voldoende afschrikwekkende werking uit te gaan. Daarbij moet rekening worden gehouden met het financiële voordeel dat een overtreder kan behalen. Een opleidingsinstituut dat studenten binnenhaalt door ten onrechte diploma's met een bepaald NLQF- en EQF-niveau in het vooruitzicht te stellen, kan daar veel winst mee behalen. Wanneer de maximale boete niet hoog genoeg is, is er kans dat de afschrikwekkende werking onvoldoende is.
- b. De maximale hoogte van de boete sluit aan bij de sanctiemogelijkheid in het kader van de bescherming van graden in het hoger onderwijs. Momenteel vindt de parlementaire behandeling plaats van een wetswijziging die de maximale hoogte van de boete voor niet-gerechtigde aanduiding van middelbare beroepsopleidingen op hetzelfde niveau brengt als in het hoger onderwijs.⁴³
- c. Bij het opleggen van een bestuurlijke boete kan rekening worden gehouden met de winst die ten onrechte is verkregen door de overtreding. Omdat die winst hoog kan zijn, is het van belang dat de maximale hoogte van de boete voldoende ruimte biedt. De op een na hoogste boetecategorie (de vijfde categorie) bedraagt 10% van het maximum van de hoogste categorie en dat bedrag is naar verwachting niet altijd hoog genoeg met het oog op de ten onrechte verkregen winst.

5.3. Toezicht

De inspectie heeft tot taak om toezicht te houden op het naleven van voorschriften uit onderwijswetten. Gelet op haar expertise op het veelal specialistische terrein van onderwijs, ziet de inspectie straks namens de Minister toe op het naleven van de in dit wetsvoorstel opgenomen verboden op de niet-gerechtigde aanduiding van het NLQF- of EQF-niveau. Deze taak heeft ook een relatie met de toezichthoudende taak van de inspectie bij misleiding met graden.

Wat het daadwerkelijke toezicht betreft, is het niet de bedoeling dat de inspectie stelselmatig controleert of normen worden overtreden. Veelal beziet de inspectie op basis van signalen of een organisatie in strijd handelt met de regels en bekijkt vervolgens of en zo ja welke actie opportuun is. Om de signalen goed op te vangen, wordt op de website van het NCP NLQF vermeld dat de burger vermoedens over misleiding of onjuiste vermeldingen van het NLQF- en EQF-niveau van een opleiding kan melden bij de inspectie.

⁴³ Kamerstukken I 2021/22, 35 920, nr. A.

6. Regeldruk en privacy

6.1. Regeldruk

6.1.1. Regeldrukkosten

Het wetsvoorstel bevat geen informatieverplichting aan de overheid. De enige verplichting die het voorstel met zich brengt, is de verplichting voor aanbieders van formele opleidingen in het voortgezet onderwijs (hierna: vo), middelbaar beroepsonderwijs (hierna: mbo), hoger beroepsonderwijs (hierna: hbo) en wetenschappelijk onderwijs (hierna: wo) om de NLQF-niveaus en de corresponderende EQF-niveaus op diploma's of andere waardedocumenten te vermelden. De lasten in verband daarmee zijn naar verhouding beperkt: het betreft eenmalige kosten voor aanpassing van de diplomamodellen (vo, mbo) en de diplomasupplementen (hbo, wo). Het gaat daarbij om een totaalbedrag van € 64.900.

De kosten voor het inschalen van non-formele opleidingen en het vermelden van het NLQF- en EQF-niveau op waardedocumenten van deze opleidingen zijn voor rekening van de aanbieders van deze opleidingen. Dit wetsvoorstel brengt geen verplichtingen met zich voor aanbieders van non-formele opleidingen: ze zijn niet verplicht hun opleidingen in te laten schalen in het NLQF of het NLQF- en EQF-niveau te vermelden op waarde-documenten die ze uitgeven.

Voor de berekening van de regeldrukkosten is uitgegaan van de kosten die het NCP NLQF momenteel in rekening brengt bij aanbieders voor inschaling van een non-formele opleiding. De eenmalige kosten voor aanbieders van non-formele opleidingen bestaan uit de kosten van de validiteitstoets en de kosten van het inschalen van de opleidingen. Eventueel kan men na zes jaar de inschaling laten herbeoordelen. De kosten voor de validiteitstoets variëren van € 1.000 (beperkte validiteitstoets) tot € 7.500 (uitgebreide validiteitstoets), de kosten van het inschalen van de opleiding zijn € 2.500. Minimaal is een aanbieder dus € 3.500 en maximaal € 8.500 kwijt. Onderzocht wordt of de hoogte van de leges kunnen worden verlaagd om de inschaling aantrekkelijker te maken.

In de afgelopen 10 jaren zijn 205 non-formele opleidingen ingeschaald in het NLQF: gemiddeld 20 per jaar. Uitgaande van gemiddeld 20 inschalingen per jaar bedragen de eenmalige kosten voor aanbieders van non-formele opleidingen per jaar in totaal minimaal € 70.000 en maximaal € 170.000. De totale kosten per jaar voor de herbeoordeling van de inschaling zijn lastig te bepalen: herbeoordeling vindt iedere zes jaar plaats, maar de ingangsdatum van de inschaling verschilt per ingeschaalde opleiding. Bovendien kan het zijn dat gedurende deze periode ingeschaalde opleidingen uit het NLQF-register verdwijnen, bijvoorbeeld omdat ze niet meer worden aangeboden. Een indicatie van de jaarlijkse kosten van herbeoordeling: uitgaande van het gemiddelde van 20 herbeoordeling per jaar bedragen de totale jaarlijkse kosten € 50.000.

6.1.2. Advies Adviescollege toetsing regeldruk

Dit wetsvoorstel is met een kwalitatieve en kwantitatieve onderbouwing van de gevolgen voor de regeldruk aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) voorgelegd. Het ATR heeft besloten het wetsvoorstel ambtelijk af te handelen en niet te selecteren voor formele advisering aan de Minister. De reden hiervoor is dat met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat – het verantwoordelijke ministerie voor het regeldrukbeleid – afspraken zijn gemaakt over dossiers die niet

aan het ATR voorgelegd hoeven te worden voor een toets. Dit betreft onder andere dossiers betreffende implementatie van Europese regelgeving waarbij geen ruimte is voor nationale afwegingen. Bij het EQF gaat het weliswaar niet om een Europese richtlijn, maar volgens het ATR is ook in dit geval (een Europese aanbeveling) de beleidsruimte zeer beperkt: een lidstaat implementeert het kwalificatieraamwerk of niet. Bovendien is de implementatie al geruime tijd een feit en biedt het wetsvoorstel (als sluitstuk) vooral de juridische grondslag.

In het ambtelijk advies heeft het ATR aangegeven dat met name de gevolgen voor de regeldruk voor aanbieders van non-formele opleidingen beter in beeld gebracht en berekend moeten worden. Voor de regeldruk is het namelijk niet van belang dat de aanvraag voor inschaling van een non-formele opleiding en de vermelding van het NLQF- en EQF-niveau op waarde-documenten van zo'n opleiding voor aanbieders van dergelijke opleidingen niet wettelijk verplicht is. Op grond van dit advies van het ATR zijn daarom ook de kosten voor inschaling van non-formele opleidingen zo volledig mogelijk in beeld gebracht.

6.2. Privacy

6.2.1. Gegevensbescherming

Gezien de aard van dit voorstel is een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd. Met behulp hiervan is de noodzaak onderzocht van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens en zijn op gestructureerde wijze de gevolgen en risico's van de maatregel(en) en het systeem voor gegevensbescherming in kaart gebracht. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de beginselen van transparantie, gegevensminimalisering, doelbinding, het vereiste van een goede beveiliging en de rechten van de betrokkenen.

Bij het uitwerken van het wetsvoorstel zijn de resultaten van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling en de daarop gebaseerde analyse meegenomen. Hieronder wordt toegelicht welke persoonsgegevens verwerkt worden op basis van dit wetsvoorstel, voor welke doeleinden deze gegevens worden verwerkt en waarom dit noodzakelijk is. Voorts wordt toegelicht welke organisaties deze gegevens verwerken en welke maatregelen worden genomen om privacy-risico's van betrokkenen tot een minimum te beperken.

Het wetsvoorstel is niet gericht op de (grootschalige en geautomatiseerde) verwerking van persoonsgegevens, maar de verwerking van persoonsgegevens vloeit voort uit dit wetsvoorstel. Er worden op basis van dit wetsvoorstel alleen gewone persoonsgegevens verwerkt en deze gegevens worden uitsluitend gebruikt voor specifieke doeleinden. Het gebruik van deze persoonsgegevens is tot een minimum beperkt en er is dus geen sprake van een hoog risico voor de rechten en vrijheden van betrokkenen.

6.2.2. Verwerking persoonsgegevens

De persoonsgegevens die verwerkt kunnen worden op basis van dit wetsvoorstel, zijn de gegevens van de aanbieder (of van de contactpersoon daarvan) die een aanvraag doet om een non-formele opleiding te laten inschalen, of al heeft laten inschalen en daarom wordt vermeld in het NLQF-register (openbaar, te raadplegen op internet). Waarbij wordt opgemerkt dat de gegevens van de aanbieder in het register worden vermeld, niet de gegevens van de contactpersoon.

Daarnaast kunnen gegevens verwerkt worden van degenen die onterecht een NLQF- en EQF-niveau-aanduiding gebruiken bij één of meerdere van hun opleidingen omdat ze niet door het NCP NLQF zijn ingeschaald. In dit geval is er sprake van oneigenlijk gebruik of misbruik van de niveau-aanduiding en kan er een bestuurlijke boete worden opgelegd.

De verwerking van persoonsgegevens is derhalve nodig voor de volgende doelen:

- om een aanvraag voor inschaling te doen en om een inschalingsbesluit te nemen (artikel 3.1);
- om vermelding in het NLQF-register mogelijk te maken en om het register actueel te houden (artikel 3.1);
- om een bestuurlijke boete op te kunnen leggen (artikel 4.3).

6.2.3. Type persoonsgegevens en rechtsgrond

Wanneer er contact moet worden gelegd met (contact)personen in het kader van communicatie over een aanvraag tot inschaling, een inschalingsbesluit of het opleggen van een bestuurlijke boete, gaat het om de volgende persoonsgegevens:

- naam;
- voorvoegsel;
- adres;
- telefoonnummer;
- e-mailadres.

Als een opleiding door het NCP NLQF is ingeschaald, vermeldt het NCP NLQF ingevolge artikel 3.1, tweede lid, de betreffende opleiding en de rechthebbende (dit kan een rechtspersoon of een natuurlijk persoon zijn) in het NLQF-register, dat openbaar is.

Naast bovenstaande gegevens wordt in lagere regelgeving op grond van artikel 3.1, derde lid, bepaald welke persoonsgegevens nog meer worden verwerkt in het kader van de inschaling en het register, waarbij wordt gekeken naar de huidige uitvoeringspraktijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om opname in het register van data inzake de looptijd van de inschaling, en een registernummer. Door in het register de opleiding, de aanbieder en andere gegevens op te nemen, wordt de transparantie voor burgers en specifiek voor personen die een bepaalde opleiding willen gaan volgen, bevorderd.

De rechtsgrond voor de verwerking van deze persoonsgegevens is het uitvoeren van de wettelijke taak zoals vermeld wordt in artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: Avg).

6.2.4. Bewaartermijnen

In het geval van contact onderhouden met een aanbieder die een non-formele opleiding wil inschalen, verwerkt het NCP NLQF de persoonsgegevens zolang dat nodig is gedurende de verwerking van een aanvraag voor de inschaling en, na een inschaling, zolang de opleiding is opgenomen in het NLQF-register. Het bewaren van de persoonsgegevens zolang er communicatie is over de inschaling van een opleiding is functioneel, omdat er contact moet worden onderhouden met de aanbieder die een aanvraag voor inschaling heeft gedaan. Na inschaling blijven de gegevens ten minste zes jaar – de geldigheidsduur van de inschaling – in het openbaar register staan, tenzij er in de tussentijd wordt besloten dat een opleiding haar inschaling verliest. De geldigheidsduur van een inschaling kan na zes jaar worden verlengd. Omdat de inschaling

en daarmee het onderhouden van contact met een aanvrager derhalve per casus kan verschillen, wordt er geen op voorhand gedefinieerde bewaartermijn gehanteerd.

Wat betreft het opleggen van de bestuurlijke boete worden de persoonsgegevens door de inspectie niet langer bewaard dan nodig is voor de uitvoering van het opleggen van de bestuurlijke boete. Dat houdt in totdat de invordering voltooid is en het besluit tot het opleggen van de bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden.

6.2.5. Betrokkenen bij verwerking persoonsgegevens

Bij de gegevensverwerking zijn alleen het NCP NLQF en de Minister(en) namens de Minister: de inspectie) betrokken. Het NCP NLQF is verwerkingsverantwoordelijke inzake de inschaling en het register, de Minister (inspectie) is verwerkingsverantwoordelijke inzake de bestuurlijke boete. Zij dienen zich te houden zich aan de bestaande wet- en regelgeving inzake het verwerken van persoonsgegevens. Het wetsvoorstel maakt geen uitzonderingen op de rechten die de betrokkenen hebben op grond van de Avg. Hiermee zijn de rechten van aanbieders van non-formele opleidingen wat betreft verwerken van hun gegevens gewaarborgd conform de huidige wet- en regelgeving.

Het NCP NLQF en de inspectie nemen maatregelen om mogelijke negatieve gevolgen bij het verwerken van persoonsgegevens te voorkomen. Er bestaat altijd een risico op een hack of datalek waardoor persoonsgegevens op straat komen te liggen, maar dit risico wordt tot een minimum beperkt. Zo worden de medewerkers van het NCP NLQF en de inspectie die inzage hebben in de persoonsgegevens, goed geïnstrueerd om deze persoonsgegevens op een juiste en veilige manier te verwerken. Daarnaast worden er in de ICT-infrastructuur voldoende voorzieningen ingebouwd om het risico op datalekken en hacks te minimaliseren, dergelijke maatregelen zijn ook verplicht vanuit de Avg (artikel 32).

Verder wordt, om te voorkomen dat meer persoonsgegevens worden verwerkt dan noodzakelijk en de persoonsgegevens worden gebruikt voor andere doeleinden, in de gedelegeerde regelgeving (op grond van artikel 3.1, derde lid) exact bepaald welke gegevens voor welke doeleinden gebruikt worden.

Aan de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) is advies gevraagd over de privacyaspecten van onderhavig wetsvoorstel. In haar advies van 31 mei 2021 brengt de AP een passage in de toelichting onder de aandacht waarin wordt gesuggereerd dat niet alleen de gegevens van de aanvrager, maar ook van de contactpersoon in het register worden vermeld. Dit is evenwel, zoals de AP terecht opmerkt, niet het geval, gezien ook de tekst van het wetsvoorstel. Zij adviseert dan ook om in de toelichting te verduidelijken dat de gegevens van de contactpersoon niet in het openbare register worden vermeld. Ingevolge dit advies is in de toelichting (onderhavige paragraaf) expliciet opgenomen dat de gegevens van de aanbieder in het register worden vermeld, niet de gegevens van de contactpersoon.

Voorts merkt de AP in haar advies op dat het niet primair aan de AP is om advies uit te brengen over het concept voor zover het Caribisch Nederland betreft. De AP geeft in overweging het concept ook ter advisering voor te leggen aan de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES, mocht dit nog niet zijn gebeurd. Naar aanleiding hiervan merkt de regering op dat de AP geadviseerd heeft over het wetsvoorstel met

daarbij de Avg als kader, en dat het wetsvoorstel voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius hetzelfde regelt als voor Europees Nederland en ook de privacyregels voor de eilanden niet anders zijn. De regering ziet daarom geen aanleiding om het wetsvoorstel ook voor te leggen aan de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES.

7. Consultatie

In 2015 heeft een eerste internetconsultatie plaatsgevonden en is aanvullend een aantal stakeholders separaat geconsulteerd die niet in het kader van de internetconsultatie hadden gereageerd. Gedurende het consultatieproces bleek dat vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, O&O-fondsen, publieke en private aanbieders van opleidingen en toezichthouders het wetsvoorstel op hoofdlijnen steunen. Vervolgens heeft in 2017 opnieuw consultatie van stakeholders plaatsgevonden in het kader van het evaluatieonderzoek NLQF dat in dat jaar is uitgevoerd. Voorts zijn de Onderwijsraad, de Algemene Rekenkamer (hierna: AR) en de Raad voor de Rechtspraak (hierna: RvdR) om advies gevraagd. Ten slotte is, op advies van de Raad van State, eind 2022 een aanvullende internetconsultatie uitgevoerd. Hieronder worden de uitkomsten van de consultaties beschreven.

7.1. Internetconsultatie 2015

De eerste internetconsultatie in 2015 heeft zes openbare reacties opgeleverd. Het betrof drie reacties van individuele personen en drie van organisaties, te weten: de brancheorganisatie van de scholen in het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: MBO Raad), de vereniging van scholen in het voortgezet onderwijs (hierna: VO-raad) en de NRTO.

De MBO Raad heeft het voorstel ondersteund om ook non-formele opleidingen in te schalen, zij het onder bepaalde voorwaarden ten aanzien van de deugdelijkheid en onpartijdigheid. Voorts heeft de raad een voorkeur uitgesproken om de inschaling van non-formele opleidingen door het NCP NLQF te laten doen en heeft hij de overheid verzocht zo spoedig mogelijk en helder te communiceren over de datum waarop de NLQF- en EQF-niveaus op de waardedocumenten vermeld gaan worden. Naar aanleiding van deze reactie wordt opgemerkt dat dit wetsvoorstel voorziet in een kader voor deugdelijke en onpartijdige inschaling van non-formele opleidingen. Voorts zullen voorafgaand aan en na inwerking-treding van onderhavig wetsvoorstel op initiatief van het Ministerie van OCW de aanbieders van non-formele opleidingen en andere betrokken partijen via gerichte communicatie-uitingen geïnformeerd worden over de (wijze van) vermelding van NLQF- en EQF-niveaus op waardedocumenten. Dit zal in samenspraak met het NCP NLQF plaatsvinden die zich zal richten op het informeren van de aanbieders van non-formele opleidingen.

De NRTO, de koepelorganisatie van niet-bekostigde onderwijsinstellingen, is van mening dat het NLQF bijdraagt aan een verdere ontwikkeling van LLO in Nederland. Ook heeft de NRTO twee knelpunten genoemd. Het eerste knelpunt betreft de kosten voor het inschalen van non-formele opleidingen; die zijn hoog volgens de NRTO. Ten aanzien van de kosten wordt opgemerkt dat de gevraagde bijdrage ten hoogste kostendeckend is en dat het geen verplichting is om een inschaling aan te vragen. De aanbieder van een non-formele opleiding moet de meerwaarde van een NLQF-inschaling – zoals versterking van de positie op de opleidingsmarkt – afwegen tegen de kosten daarvan. Het tweede knelpunt dat de NRTO heeft genoemd, is dat een non-formele opleiding een minimale leerinspanning van 400 uur moet kennen om in aanmerking te kunnen

komen voor een inschaling op een NLQF-niveau. In reactie hierop kan het volgende opgemerkt worden: in eerste instantie is op advies van de commissie NLQF-EQF besloten een ondergrens van 400 uur te hanteren, maar in juli 2015 heeft de Minister het NCP NLQF toestemming gegeven om ook non-formele opleidingen met een omvang van minder dan 400 uur in te schalen, onder de voorwaarde dat het om arbeidsmarktrelevante scholing moet gaan.⁴⁴ Reden hiervoor is dat er naar verhouding veel aanbod is van kortdurende trainingen en cursussen die arbeidsmarktrelevant voor branches zijn, maar een geringere studiebelasting dan 400 uur hebben. Deze zouden bij een studiebelasting van minimaal 400 uur uitgesloten worden van inschaling in het NLQF. Voorts heeft de NRTO de voorkeur uitgesproken dat de NVAO wordt betrokken bij inschaling van opleidingen op NLQF-niveau 5 en hoger en vindt deze organisatie het onwenselijk als inschaling van non-formele opleidingen aan een marktpartij wordt overgelaten. Hierover kan opgemerkt worden dat de NVAO – in het geval het opleidingen in het hoger onderwijs betreft – en de SBB – in het geval van opleidingen in het mbo – indien nodig door het NCP NLQF worden geconsulteerd bij inschaling van deze opleidingen. Onderhavig wetsvoorstel voorziet er voorts in dat de inschaling op een betrouwbare en onpartijdige wijze plaatsvindt, onafhankelijk van commerciële belangen.

De VO-raad heeft aangegeven waarde te hechten aan een zorgvuldige implementatie. De raad ziet de huidige opleidingsstructuur van het voortgezet onderwijs adequaat vertaald in het NLQF. De eventuele keuze voor één niveauvermelding op het diploma kan volgens de VO-raad wellicht op complicaties stuiten. Bijvoorbeeld wanneer er in de toekomst met maatwerkdiploma's gewerkt zou gaan worden, waarbij leerlingen op verschillende niveaus vakken hebben afgesloten. In dat geval zou niet kunnen worden volstaan met één niveauvermelding, maar zou gekozen moeten worden voor een niveau-aanduiding per vak of groep van vakken. Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat in geval van dergelijke ontwikkelingen hiermee in de regelgeving rekening gehouden zal worden. Voorts wordt opgemerkt dat formele opleidingen generiek worden ingeschaald. Vanwege deze generieke inschaling ligt een afzonderlijke inschaling van onderdelen van deze opleidingen niet voor de hand. De VO-raad geeft voorts aan dat het belangrijk is om helder aan te geven wat de inschaling inhoudt, omdat als leeruitkomsten van opleidingen een vergelijkbaar NLQF-niveau hebben, dit niet betekent dat de opleidingen ook inhoudelijk hetzelfde zijn. In deze toelichting is reeds aangegeven dat kwalificaties met een zelfde NLQF en EQF-niveau inhoudelijk van elkaar kunnen verschillen; er wordt immers alleen naar het niveau van de leeruitkomsten gekeken. Ook in de communicatie en voorlichting over het NLQF en EQF aan de burgers zal dit worden belicht.

In de individuele reacties werd verzocht in de kwalificaties de universele rechten van de mens op te nemen, en werd gevraagd om in het wetsvoorstel de Nederlandse taal mee te nemen. Deze onderwerpen bevinden zich echter buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel.

7.2. Aanvullende consultatie en evaluatieonderzoek

7.2.1. Aanvullende consultatie

Na de internetconsultatie is in 2015 een aantal belangrijke stakeholders gevraagd te reageren op het wetsvoorstel. Dit zijn de VH, de VSNU (thans UNL) en de NVAO. Deze stakeholders brachten een aantal bezwaren in tegen onderdelen van het wetsvoorstel.

⁴⁴ Brief van OCW aan het NCP NLQF van 16 juli 2015 (793848) inzake 400 uren grens.

Zo zou volgens hen NLQF-inschaling en vermelding van het NLQF-niveau op diploma's voor formele opleidingen in het hoger onderwijs geen toegevoegde waarde hebben vanwege bestaande internationale afspraken over de Bachelor-Master-structuur.

Naar aanleiding van dit eerste bezwaar kan opgemerkt worden dat de aanbeveling over het EQF waaraan Nederland zich gecommitteerd heeft, voorziet in de inschaling van alle formele opleidingen. Dit is ook in de andere landen het geval die aan het EQF deelnemen en met de Bachelor-Master-structuur werken. Als in alle landen slechts een deel van de formele opleidingen ingeschaald zou worden en slechts op een deel van de diploma's het NQF- en EQF-niveau vermeld zou worden, zouden de doelstellingen van het EQF niet of slechts ten dele gerealiseerd kunnen worden. Bovendien is het systeem van EQF en NQF's van toegevoegde waarde, omdat het gebaseerd is op leeruitkomsten en daarmee de onderlinge vergelijkbaarheid van opleidingen vergroot.

Het tweede bezwaar van deze stakeholders was dat de inschaling in het NLQF van non-formele opleidingen zou kunnen leiden tot verwarring over het niveau en de kwaliteit van die non-formele opleidingen. Een NLQF-inschaling zou gezien kunnen worden als een kwaliteitskeurmerk en als een vorm van (pseudo-)accreditatie. Naar aanleiding van dit tweede bezwaar kan worden opgemerkt dat goede voorlichting en communicatie onduidelijkheid over de betekenis van het NLQF, de inschaling en de NLQF- en EQF-niveaus weg kan nemen. Onderhavig wetsvoorstel voorziet in sanctiemogelijkheden bij oneigenlijk gebruik of misbruik van NLQF- en EQF-niveau-aanduidingen. Bij inschaling in het NLQF van non-formele opleidingen hoeft weliswaar niet aan dezelfde eisen te worden voldaan als bij de accreditatie van formele opleidingen in het hoger onderwijs, maar dat betekent niet dat een inschaling in het NLQF geen betekenis heeft. Zoals hierboven is toegelicht, moet een aanbieder van een non-formele opleiding met positief gevolg een validiteitstoets doorstaan voordat de betreffende opleiding in aanmerking kan komen voor inschaling. Dit betekent dat eindgebruikers ook meer zekerheid over de betrouwbaarheid en kwaliteit van de aanbieder hebben, dan wanneer er geen sprake zou zijn van een validiteitstoets en inschaling.

Het derde bezwaar was dat indien onderdelen of modules van formele kwalificaties met een NLQF-inschaling apart zouden worden aangeboden (bijvoorbeeld als cursus) ten onrechte gedacht zou kunnen worden dat deze onderdelen hetzelfde NLQF-niveau hebben als de gehele kwalificatie en daarmee ook een kwaliteitskeurmerk.

Met betrekking tot dit derde bezwaar kan opgemerkt worden dat het op grond van dit wetsvoorstel niet is toegestaan dat aan onderdelen van formele kwalificaties het NLQF- en EQF-niveau verbonden wordt van de formele opleiding waaruit ze afkomstig zijn. Als een aanbieder een onderdeel van een formele opleiding aanbiedt als op zichzelf staande cursus waarvan het aangeboden onderwijs en examinering niet onder wet- en regelgeving voor formeel onderwijs vallen, betreft het geen formele opleiding en mag daar niet zo maar een NLQF- en EQF-niveau aan worden verbonden. Dat mag alleen indien het als non-formele opleiding is ingeschaald door het NCP NLQF.

Ten slotte achten deze stakeholders het gezien de voornoemde redenen wenselijk om de inschaling van non-formele opleidingen in het NLQF te baseren op de feitelijk gerealiseerde leeruitkomsten en niet alleen op de beoogde leeruitkomsten.

In relatie tot dit vierde bezwaar wordt erop gewezen dat bij het ontwikkelen en implementeren van het EQF en de NQF's is uitgegaan van de leeruitkomstenbenadering waarbij inschaling van opleidingen plaatsvindt op basis van de beoogde leeruitkomsten (zogenoeten plantoetsing) en niet op basis van de feitelijke leerresultaten of het feitelijk behaalde niveau van studenten. Voor deze benadering is gekozen omdat die het mogelijk maakt om kwalificaties van opleidingen op een relatief eenvoudige en uniforme manier met elkaar te vergelijken. Aangezien dit de in EU-verband afgesproken systematiek is, is het belangrijk dat ieder land ook daadwerkelijk deze systematiek hanteert.

7.2.2. Evaluatieonderzoek NLQF

In de aanbevelingen van de commissie NLQF-EQF was onder andere opgenomen om het NLQF na vijf jaar te evalueren. Het Ministerie van OCW heeft daarom in 2017 een evaluatieonderzoek laten uitvoeren door onderzoeksbureau Ockham IPS.⁴⁵ Naar aanleiding van de bezwaren die uit de aanvullende consultatie naar voren waren gekomen, werd het evaluatieonderzoek ook benut om input te krijgen voor eventuele aanpassingen van het wetsvoorstel NLQF. In het kader van het onderzoek zijn de belangrijkste stakeholders opnieuw bevraagd: vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, O&O-fondsen, publieke en private aanbieders van opleidingen, toezichthouders en betrokken ministeries. Er was bij de betrokken partijen consensus dat een wet NLQF nodig was om een stimulans te geven aan het gebruik van het NLQF en aan het inschalen van non-formele opleidingen. Er werd aangegeven 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 in bachelor- en/of masterprogramma's) en leidt in de praktijk tot snellere beslissingen om toegelaten te worden en tot het geven van vrijstellingen. Uit het onderzoek kwam onder andere ook naar voren dat meer communicatie-inspanningen nodig waren om bekendheid aan het NLQF en EQF te geven en het achterliggende concept en de begrippen te verduidelijken. Voorts bleek uit het onderzoek dat stakeholders het van belang vonden dat de taken van het NCP NLQF door één onafhankelijke partij uitgevoerd worden.

7.3. Advies Onderwijsraad

Op 26 maart 2019 heeft de Minister van OCW de Onderwijsraad verzocht advies uit te brengen over het wetsvoorstel NLQF. Daarbij is de raad gevraagd in het bijzonder in te gaan op (de consequenties van) de generieke inschaling van door de overheid gereguleerde opleidingen en inschaling in het NLQF van onderdelen van deze opleidingen. De raad heeft vervolgens op 29 mei 2019 zijn advies uitgebracht.⁴⁶ Hieruit blijkt dat de raad zich kan vinden in het geven van een wettelijke grondslag aan het NLQF. De raad adviseert om het wetsvoorstel te beperken tot het materiële kader van het NLQF (de kwalificatieniveaus en de beschrijvingen daarvan) en tot het gereguleerde onderwijsaanbod c.q. de formele opleidingen of kwalificaties. De raad adviseert voorts (de inschaling van) het niet-gereguleerde onderwijsaanbod – de non-formele opleidingen – niet in het wetsvoorstel op te nemen.

⁴⁵ Broek, S., Buiskool, B.-J., Huisman, P. (Hobéon), Hendriks, F. (Hobéon), Onderzoek NLQF, Eindrapport, Ockham IPS, september 2017.

⁴⁶ Advies wetsvoorstel NLQF, Onderwijsraad, Den Haag, mei 2019 (<https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2019/05/29/wetsvoorstel-nlqf>).

7.3.1. Toelichting advies Onderwijsraad

Volgens de Onderwijsraad is een wettelijke regeling voor vaststelling van het materiële kader van het NLQF, voor de koppeling van bestaande formele opleidingen aan de niveaus van het NLQF en het EQF en de verplichte vermelding van NLQF- en EQF-niveaus op diploma's van bestaande formele opleidingen, wenselijk. Met het materiële kader bedoelt de Onderwijsraad de inhoud van het NLQF in de zin van de onderverdeling in en definiëring van de NLQF-niveaus met de daarbij behorende descriptorren (kennis, vaardigheden, zelfstandigheid, verantwoordelijkheid). De raad merkt in dit verband op dat het belangrijk is dat de wetgever de koppeling van formele opleidingen aan het NLQF en het EQF regelt, aangezien de overheid voor het gereguleerde aanbod een (grondwettelijke) verantwoordelijkheid draagt.⁴⁷

Voorts is de raad het eens met de keuze voor een «stelselneutrale» implementatie van het NLQF en met de keuze om herinschaling van individuele formele opleidingen – en daarmee afwijking van de generieke inschaling – niet mogelijk te maken. Daarmee zouden leertrajecten van hetzelfde type binnen het onderwijsstelsel in het NLQF uiteenlopend kunnen worden ingeschaald. Dergelijke afwijkingen van de generieke inschaling zouden de overzichtelijkheid van een toch al sterk gedifferentieerd onderwijsstelsel niet ten goede komen en niet bijdragen aan de beoogde transparantie van het onderwijsaanbod.⁴⁸

In lijn met het wetsvoorstel beveelt de Onderwijsraad verder aan om onderdelen van formele kwalificaties niet afzonderlijk in te schalen omdat hierdoor verwarring kan ontstaan in het maatschappelijk verkeer. Het toekennen van een NLQF-niveau aan onderdelen van een formele kwalificatie kan ten onrechte de indruk wekken dat de afzonderlijk aangeboden onderdelen qua zwaarte, inhoud en eindtermen gelijk staan aan de kwalificatie als geheel. En dat is niet het geval: een kwalificatie vormt een samenhangend programma waarvan de onderdelen in gezamenlijkheid leiden naar de beoogde leeruitkomsten. Daarbij is vaak ook sprake van een opbouw naar niveau gedurende het programma. Het toekennen van een NLQF-niveau aan onderdelen van kwalificaties – «deelcertificering» in termen van de Onderwijsraad – kan bovendien een risico betekenen voor het civiel effect van diploma's. Volgens de raad biedt deelcertificering weliswaar flexibiliteit, maar leidt het ook tot versnippering van kwalificatie-eisen.⁴⁹

De Onderwijsraad adviseert om de inschaling van non-formele opleidingen niet wettelijk te regelen. Dit zou in de samenleving namelijk onvermijdelijk tot misverstanden en verwarring over de aard en betekenis van NLQF-niveaus kunnen leiden: inschaling zou als een kwaliteitsoordeel of een vorm van accreditatie beschouwd kunnen worden. Een andere reden waarom volgens de Onderwijsraad een wettelijke regeling voor inschaling van non-formele opleidingen beter achterwege kan blijven, is dat het NCP NLQF dan te veel in de overheidssfeer getrokken wordt. Dat versterkt de indruk dat bij inschaling sprake is van overheidserkenning en daarmee van een vorm van pseudo-accreditatie. Het impliceert voorts dat de overheid indirect toch verantwoordelijkheid neemt voor het aanbod van non-formele opleidingen, terwijl die verantwoordelijkheid er (grondwettelijk) niet is.⁵⁰

⁴⁷ Advies wetsvoorstel NLQF, Onderwijsraad, Den Haag, mei 2019, p. 5–6.

⁴⁸ Advies wetsvoorstel NLQF, Onderwijsraad, Den Haag, mei 2019, p. 7.

⁴⁹ Advies wetsvoorstel NLQF, Onderwijsraad, Den Haag, mei 2019, p. 8.

⁵⁰ Advies wetsvoorstel NLQF, Onderwijsraad, Den Haag, mei 2019, p. 8–9.

De Onderwijsraad vindt dat de inschaling in het NLQF van non-formele kwalificaties weliswaar maatschappelijke meerwaarde heeft, maar vindt het wettelijk regelen van de inschaling van non-formele opleidingen om meerdere redenen niet passend en vindt dat dit teveel risico's met zich brengt. Volgens de raad kan de praktijk van inschaling van non-formele opleidingen in het NLQF voortgaan en worden non-formele opleidingen na inwerkingtreding van de wet dan gerelateerd aan NLQF- en EQF-niveaus met een wettelijke status. Op deze wijze kan het volgens de Onderwijsraad ook voor serieuze non-formele leertrajecten een waardevolle manier zijn om de transparantie en vergelijkbaarheid ervan in het buitenland te vergroten. Voorts kan een NCP NLQF dat daadwerkelijk op afstand staat van de overheid, blijven fungeren als instantie die informatie verstrekt, inschalingen registreert en controleert of op een goede manier tot een bepaalde inschaling is gekomen. Daarbij past volgens de raad een goed communicatieprotocol, dat helder aangeeft wat inschaling betekent.⁵¹

De eindconclusie van het advies van de Onderwijsraad is dat het NLQF enkel toegepast moet worden als een referentiekader om kwalificatiesystemen naar elkaar te kunnen vertalen. Het NLQF is in essentie een communicatieraamwerk met als doel de transparantie van het onderwijsaanbod in Nederland op Europees niveau te vergroten en is geen mechanisme om het stelsel te hervormen, maar een instrument om dat stelsel internationaal herkenbaar te vertalen.⁵²

7.3.2. Reactie op advies Onderwijsraad

Op hoofdlijnen bestaat het advies van de Onderwijsraad uit twee delen: uit het eerste deel van het advies blijkt dat Onderwijsraad positief staat tegenover het geven van een wettelijke grondslag aan het NLQF voor de bij wet gereguleerde opleidingen. Door het NLQF wettelijk te regelen wordt er een officiële status aan toegekend en versterkt het de functie van het NLQF en het EQF als referentiekader en als instrument om de transparantie bevorderen, zowel op nationaal als Europees niveau. Gelet op dat doel is de Onderwijsraad het eens met de generieke inschaling van formele opleidingen. Samenvattend constateert de regering dat de Onderwijsraad vindt dat het wettelijk regelen van het NLQF voor formele opleidingen toegevoegde waarde heeft, zowel voor het Nederlandse onderwijsstelsel zelf als in het kader van het onderwijsbeleid van de EU.

In het tweede deel van het advies geeft de Onderwijsraad aan geen heil te zien in het wettelijk regelen van het NLQF voor het non-formele opleidingsaanbod en het geen goed idee te vinden om op deze wijze het private opleidingsaanbod en een leven lang ontwikkelen te stimuleren.

In haar reactie wil de regering allereerst benadrukken dat de voorgestelde wettelijke verankering van het NLQF in relatie tot non-formele opleidingen niet bedoeld is om een hervorming of aanpassing van het Nederlandse onderwijs te bewerkstelligen. In de memorie van toelichting staat met zoveel woorden dat aan dit wetsvoorstel geen rechten ontleend kunnen worden in relatie tot het onderwijs dat geregeld wordt op basis van bestaande onderwijswetgeving. Het wetsvoorstel is met name bedoeld om de transparantie inzake het niveau van het non-formele opleidingsaanbod te vergroten door het NLQF als communicatie-instrument een steviger fundament te geven. In dit verband kan erop gewezen worden dat de Onderwijsraad zelf het belang van de inschaling van non-formele opleidingen in het NLQF onderschrijft: het is een waardevolle manier om

⁵¹ Advies wetsvoorstel NLQF, Onderwijsraad, Den Haag, mei 2019, p. 8.

⁵² Advies wetsvoorstel NLQF, Onderwijsraad, Den Haag, mei 2019, p. 11.

de transparantie van het zo gedifferentieerde non-formeel onderwijs te vergroten en zo bij te dragen aan de duidelijkheid en overzichtelijkheid voor de lerende zelf, voor de werkgevers en voor de aanbieders van non-formele opleidingen.

Met de introductie van het NCP NLQF als zbo wordt enerzijds duidelijk dat er sprake is van bemoeienis van de Minister met het non-formele opleidingsaanbod en dat de Minister verantwoordelijk is voor de uitvoering van de wettelijke taken door het zbo. Anderzijds maakt deze constructie ook duidelijk voor alle betrokken partijen en stakeholders dat de Minister geen verantwoordelijkheid heeft voor de inschaling van non-formele opleidingen en dat het NCP NLQF de inschaling onafhankelijk, zonder bemoeienis van de Minister, uitvoert. Zoals in deze toelichting al is beargumenteerd, draagt het voorzien in een wettelijke grondslag van het NLQF bij aan het beleid voor LLO. De (potentiële) deelnemers krijgen een duidelijkere indicatie van het niveau van aangeboden opleidingen en kunnen een geïnformeerde en weloverwogen keuze maken. Daarnaast krijgen werkgevers en onderwijsaanbieders meer inzicht in het kwalificatieniveau van (potentiële) werknemers en studenten en wordt de drempel voor scholingsdeelname lager door meer transparantie en inzichtelijkheid van de scholingsmarkt.

Door de groeiende noodzaak van een leven lang ontwikkelen – investeert de overheid in toenemende mate in (om- en bij)scholing van werkenden en werkzoekenden. In dat kader kunnen werkenden en werkzoekenden publieke middelen onder andere inzetten voor het volgen van non-formele opleidingen van private aanbieders. Omdat het hier om de inzet van publieke middelen gaat, is het des te belangrijker dat de onderwijsconsument inzicht heeft in het niveau van het private opleidingsaanbod en dat dit niveau wordt vastgesteld op basis van een gestandaardiseerd en betrouwbaar instrument. Zoals eerder is aangegeven, is het NLQF momenteel het enige beschikbare instrument dat op objectieve wijze het niveau (van leeruitkomsten) van een opleiding vaststelt. Daarom staat bijvoorbeeld de Subsidieregeling STAP-budget onder andere open voor non-formele opleidingen die in het NLQF ingeschaald zijn. Dit is een *incentive* voor private aanbieders om hun non-formele opleidingen in het NLQF te laten inschalen. Onderhavig wetsvoorstel versterkt deze *incentive*; het vergroot de status en maatschappelijke betekenis van het NLQF en bevordert daarmee het inschalen van non-formele opleidingen. Als meer non-formele opleidingen zijn ingeschaald in het NLQF, leidt dit tot meer transparantie van de non-formele opleidingsmarkt, wat op zijn beurt een bijdrage kan leveren aan het vergroten van de regie van burgers op hun eigen ontwikkeling en loopbaan.

Daar komt bij dat het bij de voortzetting van de huidige uitvoeringspraktijk voor het inschalen van non-formele opleidingen ontbreekt aan mogelijkheden om eventueel misbruik in de communicatie of in het schermen met NLQF-inschalingen te sanctioneren. Dit wordt des te belangrijker wanneer aanbieders door het laten inschalen van hun opleidingen in het NLQF hun marktaandeel kunnen vergroten omdat publieke middelen voor die opleidingen ingezet mogen worden. We zien een gestage stijging van het aantal verzoeken en verwachten dat deze stijging doorzet.

Concluderend stelt de regering vast dat de Onderwijsraad vindt dat het wettelijk regelen van het NLQF in relatie tot het formele onderwijs meerwaarde heeft, zowel op nationaal als Europees niveau. De regering constateert voorts dat de Onderwijsraad het wettelijk regelen van de inschaling van non-formele opleidingen en van het NCP NLQF om meerdere redenen niet passend vindt en te veel risico's met zich brengt. De regering begrijpt de bezwaren van de Onderwijsraad tegen dit

onderdeel van het wetsvoorstel, maar is – alles afwegende – van oordeel dat het wettelijk regelen van het NLQF in relatie tot non-formele opleidingen de voorkeur verdient boven een ongeregelde voortzetting van de huidige praktijk. Met name de weging van de beoogde bijdrage van inschaling van non-formele opleidingen in het NLQF aan de transparantie van de scholingsmarkt en de (on)mogelijkheden om het oneigenlijk gebruik van het NLQF te kunnen handhaven zijn daarbij van belang.

7.4. Overleg met Algemene Rekenkamer

Op grond van artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016 is over het onderhavige wetsvoorstel overleg gevoerd met de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer geeft aan dat niet alle werkzaamheden van het NCP NLQF als wettelijke taken zijn geformuleerd en adviseert dit alsnog te doen. Hiertoe is het onderhoud en beheer van het NLQF toegevoegd als wettelijke taak van het NCP NLQF, in artikel 1.4, tweede lid, van het onderhavige wetsvoorstel. Hiermee zijn alle taken van het NCP NLQF als wettelijke taak geformuleerd.

De Algemene Rekenkamer adviseert tevens het wetsvoorstel aan te vullen met waarborgen voor de onafhankelijkheid van het NCP NLQF.

Op grond van het wetsvoorstel wijst de Minister een rechtspersoon aan als NCP NLQF. Bij die aanwijzing zullen de statuten van de rechtspersoon worden gezien op het punt van intern toezicht. Om de onafhankelijkheid en *governance* te borgen, is in het wetsvoorstel geregeld dat de statuten niet zonder goedkeuring van de Minister gewijzigd kunnen worden. Bij wijziging van de statuten zal beoordeeld worden of de onafhankelijkheid en *governance* voldoende in de statuten geborgd blijven.

De Algemene Rekenkamer merkt voorts terecht op dat het NCP NLQF een subsidie in de zin van de Algemene wet bestuursrecht ontvangt voor de uitvoering van de wettelijke taken, en adviseert daarom in de toelichting naar die wet te verwijzen. Dit is naar aanleiding van het advies gedaan, in paragraaf 4.3.3.

Ten slotte adviseert de Algemene Rekenkamer de invulling en het toezicht op het NCP NLQF uit te werken in een concreet toezichtarrangement. Op grond van dit advies wordt een arrangement uitgewerkt van het geheel aan instrumenten voor sturing en toezicht, waarin het toezicht op de uitvoering van de wettelijke taken, de doelmatigheid daarvan en de scheiding tussen gesubsidieerde taken en niet-gesubsidieerde werkzaamheden centraal staan. Deze thema's zullen tevens periodiek besproken worden met het NCP NLQF.

7.5. Advies Raad voor de Rechtspraak

De Minister van OCW heeft op 3 maart 2021 advies gevraagd aan de Raad voor de Rechtspraak over de gevolgen van het wetsvoorstel NLQF voor (de belasting van) de rechtspraak. Op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie heeft de Raad een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De Raad heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het wetsvoorstel, maar adviseert enkele onderdelen te verduidelijken of aan te passen.

De Raad voor de Rechtspraak is allereerst van mening dat de verbodsbe-
paling van artikel 4.1 van het wetsvoorstel niet voldoende duidelijk is geformuleerd en daarmee de vraag oproept of degene die een NLQF-niveau vermeldt zelf moet nagaan of dat in overeenstemming met

de voorschriften bij of krachtens de wet is vastgesteld. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen dan wel nader toe te lichten.

De artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.1 is op dit punt, conform het advies van de Raad, verduidelijkt. Opgenomen is wanneer sprake is van een NLQF-niveau dat op grond van de voorschriften bij of krachtens de wet is vastgesteld.

Daarnaast volgt uit artikel 4.2, tweede lid, dat de bewijslast dat aan de voorwaarden van het eerste lid, onderdeel b, is voldaan, rust op degene die een EQF-niveau vermeldt of in het vooruitzicht stelt. De Raad vraagt zich af of de Minister indien hij een bestuurlijke boete oplegt, alleen hoeft aan te tonen dat betrokkene niet heeft bewezen dat is voldaan aan het bepaalde in artikel 4.2, eerste lid, onderdeel b, of de Minister toch moet bewijzen dat het verbod geldt en is overtreden? Ook op dit punt adviseert de Raad het wetsvoorstel nader toe te lichten dan wel aan te passen.

De artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.2 is op dit punt, conform het advies van de Raad, verduidelijkt. In de toelichting is opgenomen dat de betrokkene dient te bewijzen dat het EQF-niveau rechtsgeldig is vastgesteld in een ander land dat participeert in het EQF.

Wat betreft de werklast, verwacht de Raad dat de consequenties voor de werklast van de Rechtspraak (zeer) beperkt zullen zijn. Vooralsnog is geen bezwaar gemaakt of beroep ingesteld tegen een inschalingsbesluit. In de situatie na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal het aantal aanvragen (en dus het aantal besluiten) waarschijnlijk toenemen, maar naar verwachting van het Ministerie van OCW en de Raad zal dit niet leiden tot een groot aantal bezwaren en beroepen. Daarnaast verwachten het Ministerie van OCW en de Raad niet dat een bestuurlijke boete voor het oneigenlijk gebruik van een NLQF/EQF-aanduiding vaak zal worden opgelegd. De Raad schat dan ook in dat de toename in het aantal zaken niet substantieel zal zijn en dat zaken ook niet bovengemiddeld complex zullen zijn.

7.6. Aanvullende internetconsultatie

In oktober en november 2022 heeft op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State een aanvullende internetconsultatie voor het gewijzigde wetsvoorstel NLQF plaatsgevonden.

Daarbij is expliciet ook gevraagd naar suggesties voor de communicatie over het NLQF om duidelijk te maken dat:

- de NLQF-inschaling van een non-formele kwalificatie niet betekent dat die non-formele opleiding qua inhoud en omvang gelijk is aan een formele opleiding van datzelfde NLQF-niveau;
- De NLQF-inschaling van een kwalificatie geen kwaliteitsoordeel of -keurmerk over de opleiding is.

Alle suggesties in de antwoorden die betrekking hebben op de communicatie rondom NLQF zijn geïnventariseerd en bekeken, met name die van Schoonmakend Nederland en Leido. Het NCP NLQF neemt deze inbreng mee in het communicatieplan 2023 om tot een verdere verbetering en aanscherping van de communicatie te komen.

Opbrengst van de internetconsultatie

De internetconsultatie heeft 14 reacties opgeleverd afkomstig van diverse belangenorganisaties, onderwijsinstellingen, docenten en enkele individuele personen.

Op hoofdlijnen zijn de meeste reacties positief, waarbij soms één of enkele aandachtspunten worden genoemd. Zo is in geen van de reacties een kritische kanttekening gezet bij het voornemen ook voor het non-formeel onderwijs inschaling in het NLQF mogelijk te maken en het voornemen om voor formeel en non-formeel onderwijs eenzelfde niveauaanduiding van het NLQF en het daarmee verbonden EQF-niveau te hanteren.

De koppeling van de formele opleidingen aan het NLQF

Bij de toekenning van de niveaus in het formeel onderwijs wordt in één reactie (Leido) de niveauaanduiding 4+ voor het vwo geproblematiseerd. In de reactie wordt gerefereerd aan bachelor- en masteropleidingen, die ook een verschillende duur kunnen hebben, maar toch eenzelfde inschaling. Omdat alleen vwo-opleidingen toegang geven tot het wetenschappelijk onderwijs, is de huidige keuze gehandhaafd. Zie ook paragraaf 3.1.

De scope van het NLQF

In één reactie (de Vereniging van EVC-aanbieders) wordt voorgesteld de scope van het NLQF te verruimen door niet alleen de leeruitkomsten van leertrajecten (kwalificaties) in te inschalen in het NLQF, maar ook individuele personen.

Het EQF is gericht op de leeruitkomsten van leertrajecten (kwalificaties). Het NLQF is daarvan afgeleid. Het NLQF is geen instrument om het niveau van functioneren van individuen te beoordelen. Met het NLQF wordt het niveau van de opleiding (kwalificatie) ingeschaald. De examencommissie van deze opleiding beoordeelt of iemand (via examens (of een deugdelijke EVC-procedure)) voldoet aan de kwalificatie-eisen van deze opleiding. Op het behaalde diploma kan de opleider het NLQF-niveau vermelden van deze opleiding.

Dit geeft de Commissie Leijnse (zie ook paragraaf 2.1.3) in het advies al aan: «De omschrijvingen van de diverse niveaus zijn niet bedoeld om een precieze en allesomvattende beschrijving te geven van individuele kwalificaties.» In alle Europese landen heeft de implementatie van het EQF plaatsgevonden door inschaling van leeruitkomsten van leertrajecten (kwalificaties). Daarom is het wetsvoorstel op dit punt niet gewijzigd.

In één reactie van een groep docenten wordt ervoor gepleit het non-formeel onderwijs (de cursusmarkt) op vergelijkbare wijze te reguleren als het formeel onderwijs, met eisen aan de kwaliteit van docenten, accreditatie en dergelijke. Momenteel geldt voor het non-formeel onderwijs een systeem van marktwerking en consumenten-bescherming. De regelgeving van OCW, met waarborgen voor de kwaliteit voor formeel onderwijs, is niet van toepassing op het non-formeel onderwijs.

Een van de uitgangspunten bij het wetsvoorstel NLQF is dat het wetsvoorstel moet aansluiten op de huidige inrichting van het stelsel. Verdere regulering van het non-formeel onderwijs (de cursusmarkt) zou een ingrijpende stelselwijziging impliceren die vragen oproept over nut en noodzaak van nadere regulering. Daarom is er niet voor gekozen het wetsvoorstel NLQF op dit punt aan te passen.

De aanwijzing van één uitvoeringsorganisatie als zbo en de positionering van het NCP NLQF

In diverse reacties wordt gevraagd om naast het NCP NLQF ook andere instanties de bevoegdheid te geven om de leeruitkomsten van leertrajecten in te schalen in het NLQF.

Het vertrouwen in de civiele waarde van in het NLQF ingeschaalde opleidingen en in het NLQF in algemene zin, is gebaat bij een onafhankelijke uitvoeringsorganisatie met deskundig gezag. Als gevolg van de benodigde onafhankelijkheid in het nemen van inschalingsbesluiten is het passend deze uitvoeringsorganisatie een zbo-status te geven. Het aanwijzen van meerdere uitvoeringsorganisaties (elk een zbo) is onwenselijk en onnodig.

Daarom is niet gekozen voor het aanwijzen van meerdere uitvoeringsorganisaties. Zie voor een uitgebreidere toelichting paragraaf 4.2.

In twee reacties worden vraagtekens gezet bij de positionering van het NCP NLQF bij een privaatrechtelijke organisatie en wordt de voorkeur geuit voor een publiekrechtelijk zbo. De positionering bij een privaatrechtelijke organisatie brengt met zich mee dat die organisatie ook marktactiviteiten kan uitvoeren.

Hoewel de status van een publiekrechtelijk zbo in algemene zin de voorkeur verdient, biedt de Kaderwet zbo's de mogelijkheid van aanwijzing als een privaatrechtelijk vormgegeven zbo. Het publieke belang van een deugdelijke uitvoering van de publieke taak kan ook bij een privaatrechtelijke status worden geborgd. Op grond van het wetsvoorstel NLQF krijgt het NCP NLQF de status van een privaatrechtelijk deeltijd zbo. Zoals omschreven in de toelichting, zal middels een algemene maatregel van bestuur Stichting CINOP – echo daartoe worden aangewezen.

De waarborgen van de Kaderwet zbo's zijn daarmee van toepassing op het NCP NLQF en zo wordt de onafhankelijke uitvoering van het zbo ten opzichte van zowel het opleidingsveld als ten opzichte van de beleidsverantwoordelijke Minister gewaarborgd. Een goede *governance* moet waarborgen bieden tegen ongewenste belangenverstrengeling.

Daarmee wordt de situatie van de afgelopen tien jaar, waarin er geen incidenten zijn geweest, gecontinueerd. Zie overigens de meer uitgebreide toelichting op de positionering van het NCP NLQF als zbo en het toezicht en de verantwoording in paragraaf 4.2 respectievelijk 4.3.

Inschaling van onderdelen van formele opleidingen

In drie reacties uit het hoger onderwijs (NHL Stenden Hogeschool, UNL, HvA) wordt aandacht gevraagd voor het inschalen van leertrajecten die onderdeel zijn van een formele opleiding, waarbij wordt gerefereerd aan de pilots microcredentials die deze instellingen uitvoeren en hun wens om instellingen *degree awarding power* (de bevoegdheid om nieuwe formele opleidingen te starten) te geven. Zij vragen op deze ontwikkeling te anticiperen en instellingen die formele opleidingen verzorgen de bevoegdheid te geven onderdelen van formele opleidingen in het NLQF in te schalen.

Een van de uitgangspunten bij het wetsvoorstel NLQF is dat het wetsvoorstel moet aansluiten op de huidige inrichting van het stelsel. Momenteel hebben de instellingen geen *degree awarding power*. Daarom is er niet voor gekozen het wetsvoorstel NLQF op dit punt aan te passen. In de pilots microcredentials worden door de publieke hogescholen en

universiteiten pilots uitgevoerd met een vorm voor flexibilisering van het formele aanbod. Vooralsnog vallen het in de microcredentials geboden onderwijs en de examinering daarvan niet onder de wet- en regelgeving voor formele opleidingen van het hoger onderwijs. Mocht naar aanleiding van de pilots microcredentials een stelselwijziging aan de orde zijn, dan vergt dat een wetswijziging (WHW). Bij die wetswijziging zullen dan ook de gevolgen voor de Wet NLQF worden meegenomen.

Volgens het nu voorliggende wetsvoorstel mag voor non-formele opleidingen alleen het NLQF-niveau worden gebruikt als die door het NCP NLQF is ingeschaald in het NLQF. Als dit niet het geval is, is sprake van niet-gerechtigd gebruik van het NLQF.

In de pilots microcredentials in het hoger onderwijs hebben onderwijsinstellingen met behulp van Dublin-descriptoren (die met het EQF/NLQF zijn geijkt) zelf een indicatie van het NLQF-niveau gegeven van de leeruitkomsten van de betreffende microcredential. In het document dat deelnemers na afloop krijgen uitgereikt hebben de instellingen deze indicatie van het NLQF-niveau vermeld. Bij inwerkingtreding van de wet NLQF mag dit niet meer.

Het NCP NLQF zal in overleg treden met belanghebbenden om te onderzoeken of een eenvoudiger, op microcredentials toegespitst inschalingsproces (met lagere kosten) mogelijk is als aanvragers zelf een volgens een gestandaardiseerde werkwijze met behulp van het NLQF-raamwerk uitgevoerde beschrijving/onderbouwing van de leeruitkomsten (van microcredentials) aanleveren; mogelijk in de vorm van een pilot in de context van het hoger onderwijs (met betrokkenheid van de NVAO), het mbo (met betrokkenheid van SBB) en het non-formeel onderwijs.

In het verlengde van het bovenstaande wordt in dezelfde reacties vanuit het hoger onderwijs het scenario geschetst dat zij zorgen hebben als veel instellingen in het hoger onderwijs onderdelen van formele opleidingen zouden willen laten inschalen. Enerzijds maken zij bezwaar tegen de hoge kosten en anderzijds vragen zij zich af of de bedrijfsvoering van het NCP NLQF daar toereikend voor zou zijn.

In reactie hierop kan worden aangegeven dat instellingen kunnen overwegen het betreffende onderdeel niet te laten inschalen in het NLQF maar wel deelnemers te informeren uit welke formele opleiding het betreffende onderdeel is geselecteerd en op welk NLQF-niveau deze formele opleiding is ingeschaald. Een tweede optie is dat instelling aan deelnemers zekerheid biedt over het NLQF-niveau van het afzonderlijke onderdeel. In dat geval dienen instellingen het betreffende onderdeel te laten inschalen door het NCP NLQF. De afgelopen periode laat een gestage groei van het aantal inschalingen zien (10% per jaar), waarbij geleidelijk aan ook ho-instellingen de weg naar het NCP NLQF weten te vinden.

In enkele reacties wordt ingegaan op de verplichting om op het waardedocument van een leertraject dat deel uitmaakt van een formele opleiding een verwijzing op te nemen naar het NLQF- en EQF-niveau van de opleiding waar het deel van uitmaakt (artikel 2.2, tweede lid). Een enkele reactie pleit ervoor om deze verplichting te laten vervallen. Een andere reactie pleit juist voor het handhaven van deze verplichting. Er zijn geen goede argumenten gegeven waarom de verplichting zou moeten vervallen. Daarom blijft de verplichting bestaan. Ook wordt ervoor gepleit te verplichten om een overzicht van het programma van de formele opleiding bij het waardedocument te voegen. Actuele informatie over het programma van de formele opleiding is over het algemeen betrekkelijk

eenvoudig te vinden. Een wettelijke verplichting voor de instelling om bij het waardedocument altijd ook een overzicht van het gehele programma van de formele opleiding te verstrekken, zou een onevenredige administratieve belasting met zich meebrengen. Daarom is hier van afgezien.

In één reactie wordt aangegeven dat de tekst in de memorie van toelichting op dit punt onduidelijk is/voor meerdere interpretaties vatbaar. De redactie van die passage in de memorie van toelichting is aangepast om mogelijke onduidelijkheid weg te nemen.

Naar aanleiding van de internetconsultatie zijn enkele verduidelijkingen in de MvT aangebracht.

Zo is in de memorie van toelichting verhelderd dat een instellingsverklaring in het hoger onderwijs en een mbo-verklaring in het mbo ook waardedocumenten zijn.

Verder wordt bij inwerkingtreding van de wet NLQF in het mbo de toevoeging van het NLQF- en het daarmee verbonden EQF-niveau van een formele opleiding geregeld door aanpassing van de Regeling modellen voor mbo-diploma, mbo-certificaat en mbo-verklaring.

In één reactie wordt gepleit «raamwerk» te gebruiken in plaats van «kader» omdat dit in het netwerk gebruikelijk is. Omdat we met het wetsvoorstel NLQF overwegend codificeren, heeft het de voorkeur qua begripsgebruik aan te sluiten bij wat gebruikelijk is in het netwerk: dus raamwerk in plaats van kader. Daarom is dit voorstel overgenomen. Dus het NLQF wordt gedefinieerd als Nederlands kwalificatieraamwerk in plaats van Nederlands kwalificatiekader.

8. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) heeft in 2015 de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid gezien met als conclusie dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. Vanwege tussentijdse veranderingen op onderdelen van het wetsvoorstel en in de informatie- en registratiesystemen van DUO is de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid opnieuw gezien. Ook naar aanleiding daarvan heeft DUO in 2022 geconcludeerd dat het onderhavige wetsvoorstel op basis van de huidige omstandigheden uitvoerbaar, haalbaar en maakbaar is.

9. Financiële gevolgen

De voorgestelde wijzigingen hebben geen consequenties voor de rijksbegroting.

10. Gevolgen voor Caribisch Nederland

Het voorstel heeft betrekking op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Ook op de diploma's en andere waardedocumenten voor vo- en mbo-opleidingen in Caribisch Nederland die worden ingeschaald in het NLQF, dienen de NLQF- en EQF-niveaus te worden vermeld en het wetsvoorstel voorziet hierin dan ook. Personen uit Caribisch Nederland die in Europa een vervolgopleiding gaan volgen of een baan zoeken, maar ook werkgevers op Bonaire, kunnen hier voordeel bij hebben. Ook voor scholen en werkgevers in Europa wordt zo transparant welk NLQF- en EQF-niveau een op Bonaire, Saba en Sint Eustatius behaalde opleiding heeft.

11. Voorlichting en communicatie

Het NLQF heeft gevolgen voor instellingen en studenten in het vo, mbo, hbo en wo, alsmede voor alle natuurlijke personen en rechtspersonen die een NLQF- en EQF-niveau willen vermelden op diploma's en andere waardedocumenten van door hen aangeboden opleidingen. Voorts heeft het gevolgen voor werknemers en werkzoekenden die een non-formele opleiding met een bepaald NLQF- en EQF-niveau hebben behaald. De voorlichting en communicatie over (de gevolgen van) het wetsvoorstel zullen op initiatief van het Ministerie van OCW in overleg met het NCP NLQF en de stakeholders worden uitgevoerd. Het is ook van belang dat bij de evaluatie van de werking van de Wet NLQF te zijner tijd nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan de uitwerking van de niveau-aanduiding in de communicatie van het NLQF-niveau van formele en non-formele opleidingen.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1.1. Begripsbepalingen

EQF staat voor European Qualifications Framework for lifelong learning, of in het Nederlands: Europees kwalificatieraamwerk voor een leven lang leren.

NLQF staat voor Netherlands Qualification Framework for lifelong learning, of in het Nederlands: Nederlands kwalificatieraamwerk voor een leven lang leren. In de begripsbepaling wordt verwezen naar artikel 1.3 waarin staat dat het Nederlands kwalificatieraamwerk bestaat uit een samenhangend geheel van kwalificatieniveaus die corresponderen met die van het EQF. De afkortingen EQF en NLQF worden gebruikt omdat dit de meest gangbare aanduidingen zijn. Voor nadere informatie hierover, zie paragraaf 3.1 van de algemene toelichting.

Formele opleidingen zijn de opleidingen voortgezet onderwijs als bedoeld in de WVO 2020, de opleidingen in het uitstroomprofiel vervolgonderwijs als bedoeld in de WEC, de beroepsopleidingen en opleidingen educatie als bedoeld in de WEB en WEB BES en de opleidingen en de promotie als bedoeld in de WHW. Deze opleidingen worden gereguleerd bij of krachtens deze onderwijswetten. Hieronder vallen ook de staatsexamens, het vavo en extraneus-trajecten. De certificaten die op grond van de WEB en de WEB BES uitgereikt kunnen worden, vallen niet onder deze begripsbepaling, want dit zijn geen volledige beroepsopleidingen.

Non-formele opleidingen zijn alle andere leertrajecten, waarvoor niet geldt dat ze zijn gereguleerd bij of krachtens een onderwijswet. Een leertraject is iedere vorm van leren, mits het traject wordt afgesloten met een examen. Dus bijvoorbeeld ook een evc-traject is een non-formele opleiding.

Het begrip *opleiding* is het overkoepelende begrip voor *formele opleiding* en *non-formele opleiding*.

Onder het begrip *onderwijsinstelling* vallen zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen die bij of krachtens de wet bevoegd zijn om een waardedocument te verstrekken voor een formele opleiding waarvoor op grond van artikel 2.1 een NLQF-niveau is vastgesteld.

Het begrip *waardedocument* is ruim geformuleerd waardoor alle mogelijke diploma's, certificaten en getuigschriften die kunnen worden uitgereikt of in het vooruitzicht gesteld, eronder vallen. Dit is nodig in

verband met de verbodsbepalingen van de artikelen 4.1 en 4.2. Bij een te restrictieve betekenis, zouden deze verbodsbepalingen namelijk soms ten onrechte niet van toepassing zijn.

Een andere situatie betreft de verplichting voor onderwijsinstellingen om het NLQF/EQF-niveau te vermelden op waardedocumenten. Zie daarvoor de toelichting bij artikel 2.2.

Artikel 1.2. Reikwijdte

In dit artikel wordt geregeld dat deze wet ook betrekking heeft op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Caribisch Nederland).

Onder de definitie van «formele opleiding» vallen ook opleidingen die in Caribisch Nederland worden verzorgd op grond van een in die definitie genoemd onderwijswet. Ook die opleidingen kunnen worden ingeschaald in het NLQF op grond van artikel 2.1.

Voor non-formele opleidingen in Caribisch Nederland kan een verzoek tot inschaling worden gedaan bij het NCP NLQF op grond van artikel 3.1.

Artikel 1.3. NLQF

Het NLQF bestaat uit verschillende niveaus van leerresultaten die zijn ingedeeld volgens een set van descriptor (beschrijvings)elementen die corresponderen met de descriptor (beschrijvings)elementen volgens het EQF.⁵³ De descriptor (beschrijvings)elementen betreffen in elk geval kennis, vaardigheden, zelfstandigheid en verantwoordelijkheid.

Het NLQF wordt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) vastgesteld. In deze amvb worden de kwalificatieniveaus waaruit het NLQF bestaat (acht niveaus alsmede een instroomniveau) beschreven aan de hand van de descriptor (beschrijvings)elementen. De commissie Leijnse heeft in bijlage IV van haar advies de NLQF-niveaus ingedeeld, waarbij is aangesloten bij de descriptor (beschrijvings)elementen van het EQF.⁵⁴ De acht kwalificatieniveaus van het NLQF corresponderen dan ook met de acht EQF-niveaus, welke relatie op lager niveau zal worden vastgesteld. Het EQF-niveau is van belang met het oog op transparantie en onderlinge vergelijkbaarheid van de diverse kwalificaties in de Europese Unie. Het NLQF kent – naast deze acht niveaus – ook een instroomniveau en een niveau 4+ voor het vwo.

Artikel 1.4. Nationaal coördinatiepunt NLQF

In het eerste lid is bepaald dat bij amvb een rechtspersoon wordt aangewezen als NCP NLQF.

Voorts bepaalt het tweede lid dat het NCP NLQF tot taak heeft:

- het NLQF-niveau van non-formele opleidingen vast te stellen,
- het register te beheren waarin de in het NLQF ingeschaalde non-formele opleidingen worden bijgehouden,
- informatie te verstrekken over het NLQF en het EQF, en
- het NLQF en EQF te onderhouden en beheren.

Onder het onderhoud en beheer van het NLQF valt bijvoorbeeld de *referencing* (zie paragraaf 4.1) en de periodieke monitoring en evaluatie van het NLQF.

⁵³ Zie bijlage II bij de aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2008 tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren (PbEU 2008/C 111).

⁵⁴ Advies van de Commissie NLQF-EQF: Kamerstukken II 2010/11, 30 012, nr. 34.

Het op aanvraag vaststellen van een NLQF-niveau van een non-formele opleiding door het NCP NLQF is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het NCP NLQF is krachtens de onderhavige wet exclusief bevoegd om op aanvraag het NLQF-niveau vast te stellen van een non-formele opleiding. Na het vaststellen van deze niveaus verkrijgt de aanvrager het recht om deze niveaus te vermelden op een waardedocument. De vaststelling van deze niveaus is dan ook een publiekrechtelijke rechtshandeling. Het NCP NLQF is een zelfstandig bestuursorgaan in zoverre zij het NLQF-niveau van non-formele opleidingen vaststelt. Op het NCP NLQF is dan ook de Kaderwet zbo's van toepassing. Zie hiervoor nader paragraaf 4.2 en paragraaf 4.3.1.

Op grond van het derde lid controleert het NCP NLQF ook of voldaan wordt aan de voorwaarden op grond waarvan het NLQF-niveau van een non-formele opleiding is vastgesteld. Dit betreft zowel voorwaarden die reeds gelden bij de aanvraag, zoals de eisen aan validiteit en inschaling, als voorwaarden die gelden bij het gebruik van het NLQF-niveau, zoals informatieverplichtingen van de aanbieder. Indien een aanbieder niet aan de voorwaarden voldoet die bij het besluit zijn gesteld, kan het NCP NLQF besluiten tot intrekking van het inschalingsbesluit. Vanzelfsprekend wordt de inschaling dan ook verwijderd uit het register.

In het vierde lid is bepaald dat de wijziging van de statuten van de rechtspersoon die is aangewezen als NCP NLQF de goedkeuring van Onze Minister behoeft. Hiermee wordt geborgd dat het intern toezicht op de rechtspersoon niet gewijzigd kan worden zonder goedkeuring van de Minister.

Het vijfde lid voorziet in een grondslag voor subsidieverstreking aan het NCP NLQF voor de taken genoemd in het eerste lid. Ook voorziet dit lid in een grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen voor die subsidieverstreking. Zoals ook opgenomen in paragraaf 4.3.3 zal de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS van toepassing worden verklaard.

In het zesde lid is geregeld dat de in het eerste lid bedoelde amvb door middel van een voorhangprocedure dient te worden voorgelegd aan de beide Kamers. Middels deze voorhangprocedure wordt voorzien in democratische betrokkenheid bij de aanwijzing van een zbo. Met dit vijfde lid wordt niet enkel de aanwijzing bij amvb voorgelegd aan beide Kamers, maar ook een eventuele intrekking van de aanwijzing.

Artikel 2.1. Vaststelling NLQF-niveaus formele opleidingen

Bij ministeriële regeling worden generiek de NLQF-niveaus vastgesteld van formele opleidingen. Hierbij is het advies van de commissie NLQF-EQF uitgangspunt.⁵⁵ Via het NLQF, dat bij amvb wordt vastgesteld op grond van artikel 1.3, volgt dan welk EQF-niveau behoort bij de betreffende opleiding.

Voorgesteld wordt de NLQF-niveaus van formele opleidingen bij ministeriële regeling vast te stellen omdat het nodig kan zijn dat er een nieuwe categorie formele opleidingen bij komt waarvoor het NLQF-niveau op korte termijn – bijvoorbeeld voor aanvang van een nieuw studiejaar – wordt vastgesteld. Tevens laat artikel 2.1 ruimte om niet alle formele opleidingen te voorzien van een NLQF-niveau (zo wordt geen NLQF-niveau vastgesteld voor een deel van de educatie (WEB) en voor het praktijkonderwijs (WVO 2020)).

⁵⁵ Bijlage III bij Kamerstukken II 2010/11, 30 012, nr. 34.

Artikel 2.2. Vermelding niveau op waardedocumenten formele opleidingen

Door dit artikel worden onderwijsinstellingen verplicht om op de waardedocumenten die zij verstrekken (zoals diploma's en diplomasupplementen) de vastgestelde NLQF- en daarmee corresponderende EQF-niveaus te vermelden. Dit is in lijn met aanbeveling 5 van de Europese aanbeveling. 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.

Er is een specifieke sanctie geregeld voor het ten onrechte vermelden van een NLQF- of EQF-niveau (in de artikelen 4.1, 4.2 en 4.3), maar niet voor als niet wordt voldaan aan de verplichting het NLQF- en EQF-niveau te vermelden op waardedocumenten van formele opleidingen. Voor de laatstgenoemde situatie is dat niet nodig geacht, omdat deze bepaling uitsluitend geldt voor onderwijsinstellingen. Op grond van de onderwijswetten gelden voor de onderwijsinstellingen immers voorschriften over de vormgeving van diploma's en andere waardedocumenten. Het vermelden van het NLQF/EQF-niveau zal daarbij worden meegenomen (bijvoorbeeld bij voorgeschreven diplomamodellen).⁵⁶ Voor deze instellingen zijn in de sectorwetten sanctiemogelijkheden geregeld voor als niet wordt voldaan aan een wettelijke verplichting.⁵⁷

Een en ander betekent dat wanneer op een waardedocument wel een NLQF/EQF-niveau zou worden vermeld maar niet in overeenstemming met het voor de desbetreffende opleiding vastgestelde niveau, daar de sanctiemogelijkheid van de bestuurlijke boete op van toepassing is (op grond van artikelen 4.1, 4.2 en 4.3) maar dat deze sanctie niet mogelijk is als – in strijd met de verplichting daartoe – helemaal geen NLQF/EQF-niveau wordt vermeld.

Het tweede lid betreft de situatie waarin een waardedocument wordt uitgereikt voor een deel van een formele opleiding. Als op het waardedocument wordt vermeld van welke ingeschaalde formele opleiding het deel uitmaakt, wordt ook het NLQF- en EQF-niveau van die formele opleiding aangegeven.

Voor formele opleidingen wordt een NLQF-niveau vastgesteld op grond van artikel 2.1. Wanneer een deel van die formele opleiding wordt aangeboden, waarvan het geboden onderwijs en examinering niet valt onder de onderwijswet- en regelgeving, is geen sprake van een formele opleiding. Dit deel van de formele opleiding kan als non-formele opleiding ingeschaald worden op grond van artikel 3.1. Ook kan het zonder inschaling worden aangeboden.

Voor het hoger onderwijs is in internationaal verband een standaard afgesproken voor het diplomasupplement. Ingevolge die afspraken dient het NLQF/EQF-niveau in het hoger onderwijs op het diplomasupplement vermeld te worden, en niet op het getuigschrift. Het derde lid van

⁵⁶ De vermelding van het NLQF/EQF-niveau op vo-diploma's is reeds geregeld, zie de Regeling modellen diploma's VO.

⁵⁷ De reguliere sanctie voor bekostigde instellingen bestaat uit het inhouden of opschorten van bekostiging (op grond van de artikelen 15.1 WHW, 11.1 WEB, 10.2 WEB BES en artikel 10.1 WVO 2020) en voor niet-bekostigde instellingen uit het ontnemen van rechten (op grond van de artikelen 6.10 WHW, 6.2.2 WEB, 6.2.1 WEB BES en artikel 2.70 WVO 2020).

artikel 2.2 voorziet er daarom in dat het NLQF/EQF-niveau niet wordt vermeld op een getuigschrift van het hoger onderwijs. Deze uitdrukkelijke bepaling is nodig omdat dit getuigschrift onder de definitie van «waardedocument» valt, maar de plicht tot het vermelden van het NLQF/EQF-niveau op waardedocumenten dus niet voor deze getuigschriften dient te gelden.

Ook wordt beoogd erin te voorzien dat de betreffende NLQF- en EQF-niveaus worden vermeld op uittreksels van diplomagegevens uit het register onderwijsdeelnemers, die bij DUO kunnen worden opgevraagd. Dit vergt geen wetswijziging, en zal middels aanpassing van lagere regelgeving worden geregeld.

Artikel 3.1. Inschalen non-formele opleidingen

Het NCP NLQF heeft onder andere tot taak om op verzoek non-formele opleidingen in te schalen in het NLQF en om een openbaar register te beheren van non-formele opleidingen waarvan een NLQF-niveau is vastgesteld.

In het eerste lid van artikel 3.1 is bepaald dat de natuurlijke persoon of rechtspersoon die een non-formele opleiding verzorgt, een verzoek kan indienen bij het NCP NLQF om het NLQF-niveau van een non-formele opleiding vast te stellen.

Het tweede lid bepaalt dat als van een non-formele opleiding het NLQF-niveau is vastgesteld, het NCP NLQF de betreffende opleiding en de betreffende natuurlijke persoon of rechtspersoon vermeldt in een openbaar register.

In het derde lid is bepaald dat bij of krachtens amvb regels gesteld worden in verband met de inschaling van non-formele opleidingen in het NLQF en het register. In ieder geval zullen er regels worden gesteld met betrekking tot de voorwaarden aan de aanvraag, de geldigheidsduur van de vaststelling van het NLQF-niveau en informatieverplichtingen van de aanbieder. Daarbij kan worden gedacht aan hoe de beoordeling van aanvragen is ingericht. Ook kunnen regels worden gesteld voor een juiste affichering van ingeschaalde non-formele opleidingen ten opzichte van formele opleidingen (zie ook paragraaf 3.3). Daarnaast kunnen bijvoorbeeld regels gesteld worden over toezicht van het NCP NLQF op de aanbieder van de ingeschaalde opleiding (wordt er nog voldaan aan de voorwaarden voor de inschaling) en over verplichtingen van de aanbieder, zoals informatieverplichtingen jegens het NCP NLQF en verplichtingen inzake het gebruik van het beeldmerk. Daarbij kunnen eveneens regels worden gesteld over de intrekking van het besluit tot vaststelling. Net zoals bij de inschaling, is hierbij sprake van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Tot slot zal worden geregeld dat naast de opleiding en de naam van de aanvrager, aanvullende gegevens worden vermeld in het register, zoals data inzake de looptijd van de inschaling en een registratienummer.

Artikel 3.2. Leges inschalen non-formele opleidingen

Het inschalen van non-formele opleidingen brengt voor het NCP NLQF kosten met zich. Het NCP NLQF brengt deze kosten in rekening bij degene die de inschaling aanvraagt. De hoogte van deze leges wordt vastgesteld bij ministeriële regeling en is gelijk aan de kostprijs; de kosten voor het Nationaal coördinatiepunt NLQF om een inschalingsbesluit te nemen.

Artikel 3.3. Vermelding op documenten non-formele opleidingen

Indien het NLQF-niveau van een non-formele opleiding is vastgesteld, kan dit niveau of het daarmee corresponderende EQF-niveau of kunnen beide niveaus worden vermeld op de waardedocumenten die worden uitgereikt voor deze opleiding. Anders dan bij de formele opleidingen wordt een verplichting dit te vermelden voor non-formele opleidingen niet nodig en wenselijk geacht. Organisaties die een NLQF-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-inschaling te krijgen, deze zal worden vermeld op de desbetreffende waardedocumenten.

Artikel 4.1. Verbod niet-gerechtigde aanduiding NLQF-niveau

Dit artikel bevat een verbod om het NLQF-niveau op een waardedocument te vermelden of in het vooruitzicht stellen zonder dat het NLQF-niveau op grond van de onderhavige wet is vastgesteld. Onterecht in het vooruitzicht stellen van een NLQF-niveau kan gebeuren door misleidende informatie op een website te plaatsen maar ook door flyers en andere vormen van adverteren. Een NLQF-niveau is vastgesteld op grond van de voorschriften bij of krachtens deze wet indien het een formele opleiding betreft die op grond van de in artikel 2.1 genoemde ministeriële regeling is ingeschaald of een non-formele opleiding waarvoor door het NCP NLQF op grond van artikel 3.1 een NLQF-niveau is vastgesteld.

Artikel 4.2. Verbod niet-gerechtigde aanduiding EQF-niveau

Dit artikel bevat een verbod om het EQF-niveau op een waardedocument te vermelden of in het vooruitzicht stellen, en benoemt twee situaties waarin dat wel is toegestaan.

Het verbod geldt niet indien het EQF-niveau correspondeert met een NLQF-niveau dat voor de betreffende opleiding is vastgesteld op grond van de voorschriften bij of krachtens deze wet. Een NLQF-niveau is vastgesteld op grond van de voorschriften bij of krachtens deze wet indien het een formele opleiding betreft die op grond van de in artikel 2.1 genoemde ministeriële regeling is ingeschaald of een non-formele opleiding waarvoor door het NCP NLQF op grond van artikel 3.1 een NLQF- en bijbehorend EQF-niveau is vastgesteld.

Het eerste lid, aanhef en onder a, komt overeen met artikel 4.1. Dat betekent dat, als ten onrechte een gecombineerd NLQF/EQF-niveau wordt vermeld of in het vooruitzicht gesteld, daardoor zowel inbreuk wordt gemaakt op artikel 4.1 (voor wat betreft de NLQF-vermelding) als op artikel 4.2 (voor wat betreft de EQF-vermelding).

Het verbod geldt ook niet indien het EQF-niveau behoort bij een opleiding waar bij of krachtens de wet van een ander land dat participeert in het EQF, een EQF-niveau aan verbonden is (artikel 4.2, eerste lid, onder b). Deze uitzondering is opgenomen aangezien een EQF-niveau kan zijn verbonden aan een opleiding die in een ander Europees land in het EQF is ingeschaald. Indien deze opleiding in Nederland wordt gegeven, kan op diploma's het daaraan verbonden EQF-niveau worden vermeld. Daarbij kan dan niet tevens een NLQF-niveau worden vermeld, omdat het niet een op grond van de Wet NLQF ingeschaalde formele of non-formele opleiding betreft.

De uitzondering ten aanzien van vermelding van het EQF-niveau, opgenomen onder b, houdt verband met het vrij verkeer van diensten binnen de EER. Op grond van de vrijheid van diensten binnen de EER mogen ook ondernemers uit andere landen van de EER hier opleidingstrajecten aanbieden. Zo zou een Frans opleidingsinstituut hier een nevenvestiging kunnen beginnen en op de diploma's die zijn verbonden aan haar opleidingen, het EQF-niveau kunnen vermelden dat er in Frankrijk voor is vastgesteld. Indien onze wetgeving dit niet zou toelaten en het voor organisaties uit andere EER-landen moeilijker zou worden dan voor Nederlandse om hier een bedrijf uit te oefenen of onderwijs aan te bieden, zou het vrije verkeer van diensten binnen de EER in het gedrang kunnen komen. Deze overweging heeft ertoe geleid dat in de WHW bij de normen over het gebruik van de naam universiteit/hogeschool een uitzondering is opgenomen voor nevenvestigingen van instellingen uit andere EER-landen en ook voor het verlenen van graden op grond van een buitenlandse regeling.⁵⁸

Eveneens in aansluiting bij de genoemde WHW-bepalingen is ook hier bepaald dat, wanneer een beroep wordt gedaan op deze uitzondering, de bewijslast ligt bij degene die een beroep doet op deze uitzondering. Dat betekent dat de desbetreffende onderneming zelf de documenten moet aanleveren waaruit blijkt dat voor de desbetreffende opleiding in een ander land een EQF-niveau is vastgesteld. Deze omkering van de bewijslast is opgenomen omdat de natuurlijke persoon of rechtspersoon die een EQF-niveau vermeldt, veel eenvoudiger kan bewijzen dat het vermelde EQF-niveau rechtsgeldig is vastgesteld in een ander land.

Artikel 4.3. Bestuurlijke boete

De keuze voor de bestuurlijke boete en voor het maximum van de hoogste boetecategorie komt overeen met de sanctiemogelijkheid die is geregeld in de WHW voor als ten onrechte een graad wordt verleend of ten onrechte in het vooruitzicht wordt gesteld. Zie paragrafen 5.1 en 5.2 van het algemeen deel van de toelichting voor een nadere toelichting hierop.

Artikel 5.1. Toezicht op het Nationaal coördinatiepunt NLQF

Op grond van dit artikel kan de Minister toezichthouders aanwijzen voor het toezicht op de naleving van de bij of krachtens deze wet aan het NCP NLQF opgelegde verplichtingen. Aangezien het NCP NLQF op grond van deze wet subsidie ontvangt, omvat het toezicht ook het toezicht op subsidieverplichtingen ingevolge titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 6.1. Wijziging Wet educatie en beroepsonderwijs

Onderdeel A (artikel 6.4.1)

De Registratie instellingen en opleidingen (RIO) bevat de systematische geordende gegevens van instellingen en opleidingen in het beroepsonderwijs en in het hoger onderwijs.⁵⁹ Door de aanvulling in artikel 6.4.1 WEB wordt erin voorzien dat in de RIO bij elke kwalificatie het NLQF/EQF-niveau wordt vermeld, conform de voorschriften krachtens deze wet.

⁵⁸ Zie artikelen 1.22, tweede lid, 1.23, tweede lid, en 15.7 WHW.

⁵⁹ RIO is de nieuwe benaming voor het register waarin de Basisregistratie instellingen (BRIN), het Centraal register beroepsopleidingen (CREBO) en het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO) zijn samengevoegd; zie Kamerstukken II 2021/22, 35 946, nr. 8 (nota van wijziging bij de Verzamelwet OCW 2022).

Opname van het NLQF- en EQF-niveau van formele opleidingen in de RIO vergroot de herkenbaarheid en vindbaarheid van het NLQF en draagt zo bij aan de transparantie van het opleidingsaanbod. DUO heeft in de Uitvoeringstoets laten weten dat RIO hier al op is ingericht. De opname in de RIO is in lijn met aanbeveling 5 van de Europese aanbeveling. 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.

Onderdeel B (artikel 11a.1)

In de sectorwetten zijn experimenteerbepalingen opgenomen waarmee bij wijze van experiment bij algemene maatregel van bestuur kan worden afgeweken van diverse onderdelen van de sectorwetten en andere onderwijswetgeving. In de opsommingen van die experimenteerbepalingen worden de hoofdstukken 1 tot en met 4 van de Wet NLQF opgenomen, zodat ook van de Wet NLQF afgeweken kan worden in het kader van een experiment. 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. Een onderwijsinhoudelijk experiment zou bijvoorbeeld gevolgen kunnen hebben voor het NLQF indien geëxperimenteerd wordt met een nieuwe formele opleiding, die nog geen inschaling kent in het NLQF. In dat geval kan in de experimenten-AMvB, voor de duur van het experiment, een inschaling in het NLQF opgenomen worden, als afwijking van artikel 2.1 van de Wet NLQF.

Artikel 6.2. Wijziging Wet educatie en beroepsonderwijs BES

Onderdeel A (artikel 6.1.1)

In overeenstemming met de aanvulling in artikel 6.4.1 WEB, wordt ook artikel 6.1.1 WEB BES aangevuld. Zie voor een toelichting, de toelichting bij artikel 6.1, onderdeel A.

Onderdeel B (artikel 10a.1)

Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.1, onderdeel B.

Artikel 6.3. Wijziging Wet op de expertisecentra

Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.1, onderdeel B.

Artikel 6.4. Wijziging Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Onderdeel A (artikel 1.7a)

Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.1, onderdeel B.

Onderdeel B (artikel 6.13)

Door aanvulling van artikel 6.13, vierde lid, WHW met een nieuw onderdeel x wordt erin voorzien dat in de RIO bij elke opleiding het NLQF/EQF-niveau wordt vermeld, conform de voorschriften krachtens deze wet. Zie voor een toelichting, de toelichting bij artikel 6.1, onderdeel A.

Onderdeel C (artikel 7.11)

Door de wijziging van artikel 7.11 WHW wordt geregeld dat de examencommissie in het supplement dat wordt toegevoegd aan getuigschriften, ook het NLQF/EQF-niveau vermeldt, conform de voorschriften krachtens deze wet. Door het NLQF-niveau op te nemen in het diplomasupplement wordt aangesloten bij de Europese standaard voor diplomasupplementen in het hoger onderwijs.

Artikel 6.5. Wijziging Wet op het onderwijstoezicht

Onderdeel B van dit artikel voorziet er door aanpassing van artikel 3 van de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: WOT) in dat het toezicht op de naleving van de verboden van de artikelen 4.1 en 4.2 bij de inspectie wordt belegd. Tevens wordt in de WOT opgenomen dat het opleggen van de bestuurlijke boete aan de inspectie gemandateerd kan worden. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 5.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Door de Wet NLQF op te nemen in de begripsbepaling van het begrip «onderwijswet» in artikel 1 van de WOT (onderdeel A) bepaalt artikel 15o van de WOT dat het toezicht van de inspectie ook ziet op de handhaving van de sanctiebepalingen uit hoofdstuk 4 van de Wet NLQF bij natuurlijke personen en rechtspersonen die geen instelling als bedoeld in de WOT zijn. Zo kan de inspectie ook handhavend optreden als in het non-formeel onderwijs het verbod op niet-gerechtigd gebruik van een aanduiding van een NLQF- of EQF-niveau wordt overtreden.

Artikel 6.6. Wijziging Wet voortgezet onderwijs 2020

Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.1, onderdeel B.

Artikel 7.1. Evaluatie

Het wetsvoorstel bevat een evaluatiebepaling die ertoe verplicht om binnen vijf jaren na inwerkingtreding ervan de Tweede en Eerste Kamer van de Staten-Generaal in te lichten over de effecten en doeltreffendheid van de 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 niveau-aanduiding van formele en non-formele kwalificaties en de communicatie daarover hebben bijgedragen aan de beoogde transparantie van het opleidingsaanbod.

Artikel 7.2. Overgangsbepalingen

In de artikelen 4.1 tot en met 4.3 wordt geregeld dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd wanneer ten onrechte een NLQF- of EQF-niveau wordt vermeld. In die artikelen staat dat een NLQF-niveau uitsluitend mag worden vermeld op een waardedocument (of in het vooruitzicht mag

worden gesteld) indien het is vastgesteld op grond van deze wet.⁶⁰ Echter, ook voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet zijn al NLQF- en EQF-niveaus vermeld op waardedocumenten. Omdat deze wet toen nog niet bestond, konden deze vermeldingen er nog niet op worden gebaseerd.

De overgangsbepaling in het eerste lid houdt in dat NLQF-vermeldingen vóór de inwerkingtreding van deze wet op waardedocumenten van formele opleidingen worden geacht te zijn gebaseerd op deze wet.⁶¹ Het verbod van artikel 4.1 is dan niet van toepassing, en tevens is ten aanzien van het vermelde EQF-niveau dat correspondeert met het betreffende NLQF-niveau het verbod van artikel 4.2 niet van toepassing (ingevolge artikel 4.2, eerste lid, onderdeel a).

Voor meerdere non-formele opleidingen is het NLQF-niveau al vastgesteld. Sinds 2012 voert de Stichting CINOP (- ecbo) de taken van het NCP NLQF uit. Sindsdien is die instantie gerechtigd NLQF-niveaus vast te stellen ten behoeve van de non-formele opleidingen. Aangezien voor een aantal non-formele opleidingen inmiddels het NLQF-niveau is vastgesteld door Stichting CINOP (- ecbo), is het nodig ook voor die opleidingen een overgangsbepaling op te nemen.⁶² Het tweede lid bepaalt dat, indien vóór de inwerkingtreding van deze wet voor een non-formele opleiding een NLQF-niveau is vastgesteld door Stichting CINOP (- ecbo), die vaststelling gelijkgesteld wordt met een vaststelling op grond van artikel 3.1.⁶³ Deze gelijkstelling houdt in dat ten aanzien van de voorheen ingeschaalde non-formele opleidingen, dezelfde regels gelden als voor de inschalingen die zijn verricht op grond van artikel 3.1, met dien verstande dat op grond van het derde lid van artikel 7.2 regels zullen worden gesteld specifiek voor de gelijkgestelde vaststellingen (over het ingangstijdstip van de geldigheidsduur). Door de gelijkstelling is het verbod van artikel 4.1 niet van toepassing op de oude inschalingen, en tevens is ten aanzien van het EQF-niveau dat correspondeert met het betreffende NLQF-niveau van de oude inschaling, het verbod van artikel 4.2 niet van toepassing (ingevolge artikel 4.2, eerste lid, onderdeel a).

Artikel 7.3. Samenloop Wet taal en toegankelijkheid

Artikel I, onderdeel La, van de Wet taal en toegankelijkheid wijzigt artikel 6.13 WHW, net als artikel 6.4 van onderhavig wetsvoorstel. Artikel 7.3 regelt de samenloop tussen deze wetsvoorstellen.

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

⁶⁰ Voor de vermelding van EQF-niveaus geldt hetzelfde, zij het dat daarvoor nog een uitzondering is opgenomen in verband met EQF-niveaus die mogen worden vermeld op grond van een regeling die van kracht is in een ander Europees land dat is aangesloten bij het EQF. Zie ook de toelichting bij artikel 4.2.

⁶¹ Kamerstukken II 2010/11, 30 012, nr. 34.

⁶² <https://www.nlqf.nl/register>.

⁶³ Stichting CINOP – ecbo voert sinds 2018 de taken van het NCP NLQF uit. Daarvóór deed Stichting CINOP dat, die vervolgens fuseerde met Stichting ecbo. De bedoeling is ook om inschalingen die zijn verricht door Stichting CINOP onder de gelijkstelling te laten vallen. Daarom wordt in artikel 7.2, tweede lid, zowel «Stichting CINOP – ecbo» als «Stichting CINOP» genoemd.