

Vergaderjaar 2023–2024

36 341

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 oktober 2023

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij de Vaststelling van regels voor het Nederlands kwalificatieraamwerk voor een leven lang leren (Wet NLQF). De regering is erkentelijk voor de getoonde belangstelling en de vragen van de leden van de fracties van VVD, D66, CDA, GroenLinks en SGP. Deze nota naar aanleiding van het verslag volgt de indeling van het verslag.

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt gegeven mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. Hoofdpijnen wetsvoorstel

2.1. Beleidscontext

2.1.1. Beleidsdoelstellingen EQF

De leden van de VVD-fractie constateren dat de aanbeveling van de EU¹ inmiddels al vijftien jaar oud is. Kan de regering uitleggen waarom het proces zoveel tijd heeft gekost? Is dat ook in andere EU-lidstaten het geval? Zijn daarmee de doelstellingen nog volledig actueel?

De zorgvuldige implementatie van een nationaal kwalificatieraamwerk is een complex proces dat tijd vergt. Het voortraject omvatte een advies uit 2011 over de inhoud en implementatie van het NLQF van de Commissie NCP NLQF-EQF² en onderzoek uit 2013 onder leiding van prof. mr. P.W.A. Huisman over de beste verankering van het NLQF in het Nederlandse

¹ EU: Europese Unie.

² Advies commissie NLQF-EQF, mei 2011.

bestel van wet- en regelgeving.³ Beide zijn overgenomen en vertaald naar een eerste wetsontwerp NLQF dat in 2015 is voorgelegd voor (internet-)consultatie. De opbrengst daarvan was dat de meeste partijen die inbreng hebben geleverd het wetsvoorstel weliswaar op hoofdlijnen steunden, maar dat er ook bezwaren waren, met name gerelateerd aan de inschaling van non-formele kwalificaties. In 2017 heeft opnieuw consultatie van stakeholders plaatsgevonden in het kader van het evaluatieonderzoek van het Nationaal coördinatiepunt NLQF (hierna: NCP NLQF) en is na overleg consensus bereikt over de huidige opzet. Zie voor een uitgebreidere beschrijving de memorie van toelichting onder paragraaf 7.2. Bij de uitwerking van het wetsontwerp is toen ook onderkend dat bij de wettelijke taken van het NCP NLQF de zbo-status het meest passend is. In overleg met het Ministerie van BZK is geborgd dat het wetsvoorstel NLQF aansluit op de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet zbo's). Vervolgens zijn de Onderwijsraad, de Algemene Rekenkamer en de Raad voor de Rechtspraak om advies gevraagd. In vervolg op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (2021) is een aanvullende internetconsultatie uitgevoerd (eind 2022), waarvan de opbrengsten in het wetsvoorstel zijn verwerkt.

Het algemene beeld is dat de implementatie van een nationaal kwalificatieraamwerk in andere lidstaten veel tijd kost. Landen die voorop liepen, zoals Schotland en Ierland, zijn tien jaar eerder begonnen met de implementatie van een nationaal kwalificatieraamwerk en kennen een vergelijkbare invoeringstermijn. Het is overigens lastig om de invoering tussen lidstaten te vergelijken. Sommige lidstaten kennen geen non-formele kwalificaties en hebben het nationaal kwalificatieraamwerk alleen gekoppeld aan formele kwalificaties.

De doelstellingen van de wet zijn nog actueel omdat ze zijn gekoppeld aan de herziene aanbeveling over het EQF uit 2017. Die aanbeveling wordt op dit moment geëvalueerd. Het is niet de verwachting dat hieruit een nieuwe aanbeveling komt.

De leden van de VVD-fractie lezen ook dat een van de doelstellingen van de voorliggende wet is om mobiliteit van werknemers en studenten te vergroten. Hoe verhoudt zich dat tot de ambitie van de Minister van OCW⁴ om in Europa meer balans in studentenmigratie te bepleiten?

Inderdaad wordt beoogd met het NLQF bij te dragen aan het vrije verkeer van personen, doordat het met het EQF-niveau gemakkelijker wordt het niveau van de leeruitkomsten van behaalde opleidingen over de grens te gebruiken. Dit geldt zowel voor Nederlanders die naar andere EU-lidstaten gaan als omgekeerd. Het betreft de zekerheid dat een behaald diploma in één land op de juiste waarde geschat wordt in een ander land. Dat dit eerlijk en transparant gebeurt, is in het belang van iedereen; zowel van internationale studenten en werknemers die in Nederland willen gaan werken en/of studeren als van Nederlanders die naar het buitenland willen. Het NLQF en EQF nemen een potentiële belemmering weg voor studenten om te kiezen voor een studie in het buitenland. Het formaliseren van deze regeling verbetert bovendien de uitgangspositie van Nederlandse studenten bij terugkeer naar de Nederlandse arbeidsmarkt (*brain circulation*). Gegeven deze tweezijdigheid sluit dit goed aan op de ambitie van de Minister van OCW om in Europa meer balans te brengen in studentenmigratie. Dit beleid is immers gericht op het in balans

³ 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.

⁴ OCW: Onderwijs Cultuur en Wetenschap.

brengen van inkomende en uitgaande diplomamobiliteit; niet op het belemmeren of in het geheel tegengaan van diplomamobiliteit.

Graag vernemen de leden van de CDA-fractie wat de reden is dat deze wet al zo lang in ontwikkeling is. Kan hierbij tevens aangegeven worden wat de reden is dat deze wet nu in de Kamer ligt? In hoeverre heeft dit te maken met de daadkracht van de Minister?

Voor een toelichting op de lange ontstaansgeschiedenis van dit wetsvoorstel wordt gewezen op het antwoord op de eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie. In lijn met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is voor het wetsvoorstel NLQF eind 2022 een aanvullende internetconsultatie uitgevoerd. Nadat de opbrengsten van deze internetconsultatie waren verwerkt, is het wetsvoorstel, na akkoord van de ministerraad, ingediend bij uw Kamer.

2.1.2. Stand van zaken implementatie NLQF en EQF

De leden van de VVD-fractie lezen dat alle lidstaten inmiddels een NLQF hebben ontwikkeld. Hebben andere lidstaten dit eveneens belegd bij een privaatrechtelijke rechtspersoon? Wat is de afweging van andere lidstaten hierin geweest?

Er is enige variatie met betrekking tot de rechtspersoonlijkheid van de nationale coördinatiepunten (NCP's), maar over het algemeen zijn het publiekrechtelijke rechtspersonen. Bijna alle lidstaten hebben het NCP belegd bij een ministerie of agentschap onder toezicht van het ministerie (overheidsagentschappen). De inventarisatie van CEDEFOP (Europees Centrum voor de Ontwikkeling van de Beroepsopleiding) bevestigt dit beeld.⁵ Verschillen worden verklaard doordat er in landen soms geen non-formeel onderwijs bestaat; er is sprake van een verscheidenheid aan onderwijsstelsels. Er is één voorbeeld bekend waarbij het NCP door een particuliere organisatie wordt uitgevoerd, namelijk in Schotland.

2.1.3. Beleid leven lang ontwikkelen (LLO)

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering haar verwachting onderbouwt dat wettelijke verankering van het NLQF leidt tot meer inschaling van private opleidingen. Wat is in de praktijk het verschil voor deze private aanbieders in vergelijking tot de huidige situatie?

Voor wat betreft de verschillen in de praktijk voor private aanbieders: de inschaling in het NLQF blijft plaatsvinden op vrijwillige basis. De reeds bestaande procedures blijven hetzelfde. De leges worden iets lager in vergelijking tot de huidige situatie.

Het wetsvoorstel regelt dat de NLQF niveau-aanduiding op aangewezen, door de Minister van OCW gereguleerde diploma's komt te staan. Hierdoor zullen grote cohorten studenten opgroeien met een NLQF-niveau op hun diploma. De bekendheid van het NLQF zal daardoor toenemen. Wettelijke verankering beoogt verder dat private opleiders de meerwaarde zien om hun opleidingen te laten inschalen, vanwege het vergrote vertrouwen in het NLQF in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Een ingeschaalde opleiding krijgt een andere status, wat bijdraagt aan het (h)erkennen van de civiele waarde van de in het NLQF ingeschaalde opleidingen. De implementatie van de Wet NLQF zal door een communicatiecampagne worden begeleid, waardoor het NLQF breed onder de aandacht wordt gebracht. Hiermee zal het NLQF ook bekender worden.

⁵ <https://www.cedefop.europa.eu/en/country-reports/european-inventory-of-nqfs>.

Het wetsvoorstel regelt dat er gesanctioneerd kan worden bij oneigenlijk gebruik van het NLQF. Deze prikkel zal er naar verwachting voor zorgen dat er op zorgvuldige wijze wordt omgegaan met het NLQF.

De leden van de D66-fractie betwijfelen of inschaling van het non-formeel opleidingsaanbod bijdraagt aan transparantie voor degenen die willen starten met een opleiding of bij- of nascholing willen volgen⁶. Daarbij volgen deze leden de redenering van de Onderwijsraad goed. Zij stellen dat de inschaling van het non-formeel opleidingsaanbod in de samenleving zal leiden tot misverstanden en verwarring over de aard en betekenis van NLQF-niveaus. Inschaling zou als een kwaliteitsoordeel of een vorm van accreditatie beschouwd kunnen worden. De termen «kwalificatie» en «kwaliteit»⁷ lijken immers op elkaar, terwijl ze zeer verschillend zijn⁸. Hoe kijkt de regering hiernaar? De leden vragen of er geen geschiktere instrumenten zijn waarmee transparantie voor het non-formele opleidingsaanbod kan worden verbeterd.

Ook de Onderwijsraad geeft aan dat de inschaling in het NLQF van non-formele kwalificaties maatschappelijke meerwaarde heeft, en dat het een waardevolle manier kan zijn om de transparantie en vergelijkbaarheid binnen Nederland en in het buitenland te vergroten.⁹ Het vermelden van NLQF-niveaus op zowel waardedocumenten en diploma's van non-formele en formele opleidingen biedt duidelijkheid: de objectieve niveau-aanduiding van leeruitkomsten maakt verschillende opleidingen beter vergelijkbaar en maakt de mate van aansluiting inzichtelijker. In het wetsvoorstel NLQF is een definitie van de term kwalificatie opgenomen, gebaseerd op de Europese definitie. Om misverstanden over de aard en betekenis van de NLQF-niveaus te voorkomen, worden regels gesteld voor aanbieders van ingeschaalde non-formele opleidingen voor een juiste affichering van die opleidingen ten opzichte van formele opleidingen. Die regels zijn op dit moment opgenomen in het communicatieprotocol van het NCP NLQF en worden onderdeel van de door het NCP NLQF op te stellen beleidsregels. Onderdeel van deze regels zal zijn dat er geen onduidelijkheid mag bestaan over het verschil in waarde van formele opleidingen en ingeschaalde non-formele opleidingen en dat aan de inschaling van de kwalificatie geen rechten kunnen worden ontleend voor wat betreft de toegang tot een vervolgopleiding. De intentie is dat de communicatierichtlijn van het NCP voor opleiders bijdraagt aan het verhelderen van het begrip kwalificatie in het kader van het NLQF. Het Ministerie van OCW start rondom het wetsvoorstel NLQF ook een communicatiecampagne voor diverse doelgroepen met als doel helder te maken hoe het NLQF-niveau van een opleiding bijdraagt aan de mobiliteit van werkenden en werkzoekenden op de Nederlandse en Europese arbeidsmarkt en daarmee aan een duurzaam arbeidsmarktperspectief.

Een ander instrument voor het bevorderen van de transparantie van het non-formele opleidingsaanbod is opname van non-formele opleidingen in Leerverzicht¹⁰, het scholingsportaal van de rijksoverheid. Voor formele opleidingen kan het opleidingsniveau aangegeven worden. Voor non-formele opleidingen wordt straks met het NLQF-niveau aangegeven met welk opleidingsniveau de leeruitkomsten van deze opleidingen vergelijkbaar zijn. Dit maakt het mogelijk om opleidingen met elkaar te

⁶ Zie ook paragrafen 2.1.1 en 2.1.2 van de memorie van toelichting.

⁷ Engels: «qualification» en «quality».

⁸ Zie ook de verschillende afkortingen: NLQF, EQF, EQAR, ENQA.

⁹ Advies wetsvoorstel NLQF, Onderwijsraad, Den Haag, mei 2019. (<https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2019/05/29/wetsvoorstel-nlqf>).

¹⁰ www.leerverzicht.nl.

vergelijken op NLQF-niveau en het draagt daarmee bij om een bij de loopbaan en/of ambitie van de burger passende vervolgopleiding te kiezen.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat informatie over de kwaliteit van de opleiding, inhoud van het curriculum en doorstroomroutes nuttigere informatie is voor studiekeizers dan het niveau van de beoogde leerresultaten. Op die manier staat de individuele leerlijn van mensen centraal en niet de formele stelselkwalificatie van opleidingen. Mogelijke interventies zijn het ontwikkelen van een eenduidige taal en criteria voor skills¹¹, inzichtelijk maken van doorstroomroutes en het verbeteren van voorlichting. Dat past beter bij de gedachte van een brede waaier van opleidingen en geeft meer ruimte voor flexibilisering en is passender voor deelcertificering. De leden vragen de regering hoe zij kijkt naar deze voorstellen.

De regering is het ermee eens dat voor studiekeizers informatie over de kwaliteit van de opleiding, inhoud van het curriculum en doorstroomroutes van belang is. Voor de studiekeizers die na het voortgezet onderwijs een opleiding moeten kiezen zijn daarvoor betrouwbare, onafhankelijke voorzieningen beschikbaar in de vorm van Studiekeuze123 en KiesMBO.¹² Deze voorzieningen richten zich ook op studiekeuze-informatie, zoals de kwaliteit, informatie over het curriculum en doorstroomroutes. Voor werkenden en werkzoekenden is er met scholingsplatform Leeroverzicht een vergelijkbare voorziening. Naast het formele opleidingsaanbod vindt men hier het non-formele aanbod met branchespecifieke opleidingen die werkenden en werkzoekenden volgen voor om-, bij- en nascholing. Deze platforms maken al gebruik maken van een NLQF-aanduiding of verwijzen ernaar. Door te toetsen op arbeidsmarktrelevantie bij inschalen van non-formele opleidingen in het NLQF versterkt het NLQF een opleidingskeuze die perspectief biedt op de arbeidsmarkt. De regering denkt dat er daarnaast kansen liggen in de sfeer van skills en heeft de aanvraag en het investeringsvoorstel voor het Nationaal Groeifonds (NGF)-programma «Leeroverzicht met skills» dan ook van harte ondertekend. Met NGF-zusterprogramma Vaardig met vaardigheden (SZW) worden de leeruitkomsten van het mbo als skills beschreven (met CompetentNL) en zichtbaar gemaakt op Leeroverzicht. Skills bieden vervolgens kansen voor goede arbeidsmarktinformatie en inzichtelijke ontwikkelroutes met loopbaanperspectief. Leeroverzicht implementeert op termijn skills, de pilots daarvoor lopen momenteel, waarmee de burger voor een arbeidsmarktrelevante ontwikkelroute kan kiezen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering de inschatting deelt dat voorwaarden, zoals het vereiste van een NLQF-registratie in het kader van de STAP¹³-regeling, veel effectiever zijn en belangrijker zijn voor werkgevers en opleiders dan de vraag of het NLQF wettelijk verankerd is. Zijn het niet juist dergelijke concrete, praktische prikkels die de status van het NLQF op adequate wijze verder kunnen verstevigen?

Ja, de regering deelt de inschatting dat dergelijke praktische prikkels van groot belang zijn voor (het verstevigen van) de status van het NLQF in het maatschappelijk verkeer. De regering zet dan ook in op onder meer dergelijke prikkels. Maar ook een wettelijke verankering van het NLQF heeft meerwaarde. De wettelijke verankering draagt bij aan die versteviging van de status van het NLQF. Bekendheid van het NLQF draagt vervolgens bij aan de status en aan de transparantie van het non-formeel onderwijs in Nederland en in het buitenland. De wettelijke verankering is

¹¹ Dat wil zeggen: persoonlijke en vakvaardigheden, competenties en kennis.

¹² <https://www.kiesmbo.nl/>.

¹³ STAP: STimulering Arbeidsmarkt Positie.

bovendien nodig voor de verplichting dat op diploma's van formele opleidingen de daarvoor vastgestelde NLQF-niveau en EQF-niveaus worden vermeld. De verplichte vermelding op diploma's van formele opleidingen maakt de inschaling voor aanbieders van non-formele opleidingen ook aantrekkelijker. Op documenten van ingeschaalde non-formele opleidingen kan een NLQF- en EQF-niveau worden vermeld, de maatschappelijke betekenis van de non-formele opleiding wordt hiermee versterkt. Ook is een wettelijke regeling nodig om misleiding met NLQF- en EQF-aanduidingen effectief tegen te kunnen gaan. Dit versterkt de waarde van een daadwerkelijk ingeschaalde non-formele opleiding.

2.1.4. Belang van wettelijke grondslag NLQF

De leden van de VVD-fractie lezen dat er op dit moment enkel een subsidierelatie is tussen de Minister en NCP¹⁴ NLQF. Zij vragen hoe de kwaliteitscontrole op het NCP NLQF er nu uitziet, en hoe dat zou veranderen door het voorliggende wetsvoorstel.

De kwaliteitscontrole is geregeld binnen de opdracht die de Minister van OCW aan het NCP NLQF heeft verstrekt voor het uitvoeren van de taken, waarvoor de subsidie wordt verleend. Verder werkt het NCP NLQF conform een aantal kwaliteitsverbetersystemen. De overkoepelende organisatie Stichting CINOP – ecbo is bijvoorbeeld ISO gecertificeerd. Het NCP NLQF is in de afgelopen jaren extern geëvalueerd door o.a. Ockham, meest recent in 2017¹⁵ en het NCP NLQF evalueert haar werkprocessen tweejaarlijks intern. Vier maal per jaar vindt er een kwartaalreview plaats met het Ministerie van OCW (directie MBO), waarin het resultaat van de interne bedrijfsvoering van het NCP NLQF aan de orde komt. Jaarlijks vindt er een zogenaamd driehoeksoverleg plaats, zie daarvoor nader de beantwoording van uw vraag onder 4.2 over het toezicht op het NCP NLQF.

De werkwijze van het NCP NLQF wordt periodiek getoetst door middel van het *referencing* proces in de Advisory Group EQF met de andere Europese lidstaten, CEDEFOP¹⁶ en twee internationale experts. Deze werkwijze wordt met het wetsvoorstel aangevuld op grond van de regels die voortvloeien uit de Kaderwet zbo's en de Comptabiliteitswet 2016, waaronder regels over onder meer het jaarverslag, de verstrekking van inlichtingen, het vernietigen van een besluit door de Minister en het ingrijpen door de Minister bij taakverwaarlozing.¹⁷

Door het wetsvoorstel wordt het NCP NLQF een zelfstandig bestuursorgaan, waarop de Algemene wet bestuursrecht van toepassing wordt. Tegen een inschalingsbesluit kan dan bezwaar worden gemaakt bij NCP NLQF. Vervolgens kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter, die de rechtmatigheid van een besluit van het NCP NLQF kan beoordelen.

De leden van de VVD-fractie lezen tevens dat er is gekozen voor een zelfstandige wet NLQF. Is het de intentie van de Minister om in de toekomst ander LLO-beleid aan deze wet toe te voegen?

Nee, er zijn momenteel geen plannen om ander LLO-beleid aan deze wet toe te voegen.

¹⁴ NCP: het Nationaal coördinatiepunt.

¹⁵ Onderzoek en evaluatie NLQF (ockham-ips.nl).

¹⁶ <http://www.cedefop.europa.eu/nl>.

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 341, nr. 3, par. 4.3.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering stelt dat een wettelijke regeling nodig is om misleiding met NLQF- en EQF-aanduidingen effectief tegen te kunnen gaan. Deze leden vragen of het mogelijk is om een algemene grond in de wet op te nemen om misbruik van het NLQF te voorkomen, zonder daarvoor non-formele opleidingen ook in te schalen op NLQF en EQF. Hoe kijkt de regering hiernaar?

Zonder een wettelijke basis is het inderdaad niet mogelijk misbruik effectief tegen te gaan. Deze algemene grond om misbruik van het NLQF te voorkomen is opgenomen in de voorgestelde artikelen 4.1 en 4.2 van het wetsvoorstel, waarmee bij misbruik een bestuurlijke boete opgelegd kan worden. Een bestuurlijke boete vereist een wettelijke basis.

Het inschalen van non-formele opleidingen is niet nodig voor een generieke verbodsbepaling. Wel doen zich complicaties voor als een generiek verbod wordt opgenomen zonder de inschaling van non-formele opleidingen te regelen, bijvoorbeeld ten aanzien van de positie en status van de tot nu toe door het NCP NLQF ingeschaalde non-formele opleidingen en de status van het NCP NLQF zelf.

De leden van de D66-fractie lezen dat een ander doel van het inschalen van non-formele opleidingen is om de maatschappelijke betekenis van deze opleidingen te versterken. Hoe rijmt de regering dat met haar stelling dat de wettelijke verankering van het NLQF in relatie tot non-formele opleidingen niet bedoeld is om een aanpassing van het Nederlandse onderwijs te bewerkstelligen?

Het NLQF is in zijn opzet stelselneutraal en verandert de bestaande verhoudingen binnen het bij wet gereguleerde onderwijsstelsel in Nederland niet. Het vergroot wel de civiele waarde van zo'n in het NLQF ingeschaalde non-formele opleiding. De inschaling van een non-formele opleiding is geen kwaliteitskeurmerk of vorm van accreditatie en staat los van de erkenning van opleidingen op grond van onderwijswetten. Het rechtsgevolg dat is verbonden aan een besluit tot inschaling van een non-formele opleiding is beperkt, in die zin dat de inschaling geen in- of doorstroomrechten, automatisch recht op vrijstelling of het recht op het voeren van titels en graden oplevert. De bevoegdheid van een instelling om al dan niet een vrijstelling te verlenen verandert niet als gevolg van de inschaling. Het bieden van de mogelijkheid om de leeruitkomsten van een non-formele opleiding in het NLQF te laten inschalen verandert het formele onderwijsstelsel niet.

De leden van de SGP-fractie lezen dat Nederland volgens de regering een volledig operationeel kwalificatieraamwerk kent. Tegen de achtergrond van deze constatering maken de argumenten die worden aangevoerd voor het wetsvoorstel nog onvoldoende duidelijk waarom niet op een minder vergaande manier aan de beoogde doelen kan worden gewerkt. Deze leden vragen in de eerste plaats of de regering kan bevestigen dat het ook een reële mogelijkheid zou zijn om het vermelden van het niveau als specifieke verplichting in de sectorwetten op te nemen, zonder wettelijke verankering van het NLQF. Kan de regering bovendien bevestigen dat ook zonder wettelijke verankering aan de bedoeling van de Europese aanbeveling voldaan kan worden en dat de Europese Commissie Nederland nog niet heeft gewezen op het ontbreken van een wettelijke grondslag?

Zoals de Onderwijsraad in zijn advies heeft onderschreven, heeft het wettelijk regelen van het NLQF meerwaarde, omdat het NLQF daarmee een formele status krijgt en het de functie van het NLQF en het EQF als

referentiekader versterkt.¹⁸ Onder leiding van prof. mr. P.W.A. Huisman is de beste verankering van het NLQF in het Nederlandse bestel van wet- en regelgeving onderzocht.¹⁹ Dit onderzoek geeft o.a. antwoord op de vraag in welke mate het EQF/NLQF in wet- en regelgeving verankerd moet worden of dat er sprake kan zijn van zelfregulering. Enkele hoofdpunten uit het onderzoek zijn dat er Europeesrechtelijk en nationaalrechtelijk geen verplichting geldt om het EQF op een bepaalde manier te implementeren. Volgens het onderzoek zijn redenen voor overheidsinterventie of publiek belang dat de (studerende) burger die een «onderwijsdienst» afneemt beschermd zou moeten worden tegen een valse voorstelling van zaken, dat hij/zij moet kunnen rekenen op een zekere kwaliteit van het gebodene en dat een instelling niet mag adverteren met niveauaanduidingen van kwalificaties, waarbij valse verwachtingen gewekt zouden kunnen worden ten aanzien van een mogelijk civiel effect of een door de overheid erkend onderwijstraject. Een overweging voor regulering is gelegen in de bescherming van de aanduiding van een ingeschaalde kwalificatie als zodanig. Zodra kwalificaties zijn ingeschaald volgens een bepaalde procedure, zou daar een zekere externe en vertrouwenwekkende werking vanuit moeten gaan. Dit «maatschappelijk civiel effect» kan volgens het onderzoek ook via het privaatrecht gehandhaafd worden. Wanneer de inschaling gaat werken als een formeel «verzilveringsmiddel» voor bijvoorbeeld de entree tot gereguleerde opleidingen of beroepseisen, ligt volgens het onderzoek een stevigere vorm van publiekrechtelijke overheidsregulering voor de hand.

Het is juridisch mogelijk om een specifieke verplichting voor aanbieders van formele opleidingen in de sectorwetten op te nemen om de NLQF-niveaus en de corresponderende EQF-niveaus op diploma's of andere waardedocumenten te vermelden. Daarmee worden echter de beoogde doelen van de Wet NLQF onvoldoende bereikt. Zo is met deze wijziging niet voorzien in een regeling voor de inschaling van opleidingen die niet onder een onderwijswet vallen. Inschaling van non-formele opleiding draagt bij aan het doel de transparantie van non-formeel onderwijs te vergroten. Daarbij is gekozen voor een zelfstandige Wet NLQF, omdat verschillende onderdelen niet bij een specifieke onderwijssector horen. Een voorbeeld zijn de verbodsbepalingen die in het wetsvoorstel NLQF zijn opgenomen. Het verbod heeft betrekking op alle documenten waarop een NLQF- en/of EQF-niveau wordt vermeldt en is daarmee niet beperkt tot waardedocumenten die worden afgegeven op grond van een onderwijswet. Een wijziging van de sectorwetten volstaat daarvoor niet.

De Europese aanbeveling laat ruimte om nationale kwalificatiekaders voor een leven lang leren naar eigen inzicht in te richten en beveelt aan om deze vervolgens te relateren aan het juiste EQF-niveau. Vanwege die ruimte voor de lidstaten zal de Europese Commissie lidstaten niet wijzen op het ontbreken van een wettelijke verankering van het EQF. Nederland is daar dan ook inderdaad niet op gewezen. De regering acht het echter wel aangewezen om het NLQF wettelijk te verankeren om aan de bedoeling van de Europese aanbeveling te voldoen. Het belang van een wettelijke grondslag is nader toegelicht in paragraaf 1.2.6 van de memorie van toelichting. Zo beveelt aanbeveling 5 aan dat lidstaten waar nodig maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat alle nieuwe door de bevoegde autoriteiten afgegeven kwalificatiedocumenten (bv. certificaten,

¹⁸ Advies wetsvoorstel NLQF, Onderwijsraad, Den Haag, mei 2019 (<https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2019/05/29/wetsvoorstel-nlqf>).

¹⁹ 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.

diploma's, certificaat-supplementen, diploma-supplementen) en/of kwalificatieregisters een duidelijke verwijzing naar het passende EQF-niveau bevatten. In lijn met deze aanbeveling wordt met de wettelijke regeling van het NLQF voorzien in de verplichting dat op diploma's van formele opleidingen de daarvoor vastgestelde NLQF- en EQF-niveaus worden vermeld. Zonder verplichting bestaat het risico dat het NLQF-niveau en het EQF-niveau niet op alle diploma's worden vermeld. Daarnaast hebben het EQF en het NLQF tot doel om voor meer transparantie te zorgen. Momenteel kan iedere aanbieder van een non-formele opleiding met een NLQF- en EQF-niveau adverteren en deze niveaus op waardedocumenten vermelden, ook als de opleiding niet is ingeschaald. Dit is ongewenst, omdat het consumenten en werkgevers kan misleiden. Zonder wettelijke verbodsbepaling kan daar niet (effectief) tegen opgetreden worden.

Ten aanzien van de status van NCP vragen de leden van de SGP-fractie of door partijen in het veld daadwerkelijk problemen worden aangevoerd en in hoeverre de verwachting te rechtvaardigen valt dat de onafhankelijkheid in het geding komt gelet op de handelwijze en praktijk tot op heden.

In de internetconsultatie is in twee reacties aangegeven dat zij bezwaar hadden tegen een privaatrechtelijke uitvoeringsorganisatie. Daarbij zijn echter geen concrete knelpunten of te voorzien risico's aangevoerd. Sinds de oprichting van het NCP NLQF zijn er geen signalen binnengekomen waarbij de onafhankelijkheid van de beoordeling van het NCP NLQF in het geding is. Onafhankelijkheid ten opzichte van de andere werkzaamheden van Stichting CINOP – echo is mede geborgd doordat het NCP NLQF werkt met onafhankelijke commissies en commissieleden en de Programmaraad. De commissies bestaan uit diverse experts die onafhankelijk adviseren over de inhoud van het te nemen besluit. De Programmaraad controleert vervolgens of het advies volgens de vastgestelde procedures ten aanzien van validiteit en inschaling tot stand is gekomen en neemt, indien daar sprake van is, een besluit. Gezien deze huidige praktijk en met de waarborgen die conform de Kaderwet zbo's in de governance van het NCP NLQF zijn/worden opgenomen, zijn adequate maatregelen genomen om te voorkomen dat de onafhankelijkheid in de toekomst in het geding komt.

2.2. Hoofddijnen wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie delen de zorgen die geuit worden door zowel de Raad van State als de Onderwijsraad, namelijk dat de indruk kan ontstaan dat het NLQF een kwaliteitsbeoordeling inhoudt voor non-formele opleidingen. Graag willen voorgenoemde leden weten wat de reden is dat het NLQF voor non-formele opleidingen vanuit het Ministerie van OCW geregeld moet worden? Is er ook overwogen dat deze taak, net zoals het STAP-budget, belegd zou moeten worden bij het Ministerie van SZW²⁰? Graag ontvangen zij een reflectie hierop.

De Wet NLQF regelt de inschaling van het niveau van opleidingen. Zowel van formele opleidingen, die door onderwijswetgeving zijn gereguleerd, als van non-formele opleidingen. Voor formele opleidingen heeft de Minister van OCW de verantwoordelijkheid. Om die reden is de Wet NLQF aangemerkt als een onderwijswet en ligt de primaire verantwoordelijkheid bij de Minister van OCW. De STAP-regeling zet, met opleiden, in op het verbeteren van de positie van werkenden en werkzoekenden op de arbeidsmarkt en is daarmee de primaire verantwoordelijkheid van de

²⁰ SZW: Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Minister van SZW. In het STAP-scholingsregister zijn de in de NLQF ingeschaalde opleidingen herkenbaar. Voor scholing die in aanmerking komt voor het STAP-budget wordt gebruik gemaakt van een scholingsregister. Dit scholingsregister voor STAP wordt beheerd door DUO.

In geen van de consultatierondes is deze zienswijze geproblematiseerd. Daarom is niet overwogen de Wet NLQF te beleggen bij de Minister van SZW.

Vallen alle opleidingen die aangeboden worden in Nederland onder dit wetsvoorstel willen de leden van de CDA-fractie graag weten, waaronder dus ook een barbecuecursus, een cursus «jezelf ontdekken in Parijs», een cursus «leren manifesteren», een cursus edelsteentherapie, een cursus kindertekeningen analyseren, een cursus wandelcoaching, een cursus aura- en chakrahealing, een cursus aromatherapie en een cursus financiële astrologie?

Nee, niet alle mogelijke opleidingen kunnen worden ingeschaald. De scope is beperkt tot arbeidsmarktrelevante opleidingen. De instelling die de aanvraag indient om een opleiding in te schalen wordt door het NCP NLQF gevalideerd. De aanvraag moet duidelijk en aantoonbaar bijdragen aan de doelen van het NLQF en EQF: het bevorderen van de arbeidsmobiliteit binnen en tussen lidstaten van de Europese Unie. Arbeidsmarktrelevantie is één van de criteria waarop het NCP NLQF toetst, zoals nader zal worden vastgelegd in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 3.1 van het wetsvoorstel. Het NCP NLQF vraagt van de aanvragende organisatie om de arbeidsmarktrelevantie te onderbouwen door te beschrijven op welke functie en beroepen de kwalificatie zich richt. Ook dient de aanvrager aan te tonen dat de kwalificatie wordt gedragen door het betreffende werkveld. Hiervoor dienen brondocumenten te worden aangeleverd, bijvoorbeeld in de vorm van resultaten van verwant arbeidsmarktonderzoek, cao-afspraken of afspraken vanuit scholingsfondsen waarin de kwalificaties zijn genoemd, verklaringen van werkgevers en vacature-overzichten. Daarnaast worden alle in het NLQF ingeschaalde opleidingen afgesloten met valide en dus onafhankelijke examinering. Het bereiken en kunnen aantonen van de beoogde leeruitkomsten door individuele deelnemers wordt hiermee geborgd.

De leden van de CDA-fractie vragen eveneens of is nagegaan hoe werkgevers en werknemers denken over de toevoegde waarde van niveau-aanduiding. Is in de praktijk bij werkgevers en werknemers niet vaak al bekend welke opleidingen goed staan aangeschreven, welke kennis er wordt opgedaan en op welk niveau dat is?

Om de zichtbaarheid en bekendheid van NLQF's op de arbeidsmarkt te analyseren voert NIDAP onderzoek uit. In een door NIDAP uitgevoerd onderzoek in 2020²¹ geven werkgevers aan dat ze positief staan ten aanzien van het inschalen van kwalificaties in het NLQF en dat er behoefte bestaat aan de systematiek zoals geborgd door het NLQF, zodat niveaus snel en eenduidig met elkaar vergeleken kunnen worden. Een brede doelgroep van werknemers is meegenomen in het onderzoek. Ook werknemers zien een onafhankelijke aanduiding van het niveau van door hen gevolgde opleidingen als positief.

Voor (organisaties van) werknemers en werkgevers heeft inschaling van kwalificaties in het NLQF meerwaarde. Diverse branches/sectoren hebben al branchekwalificaties laten inschalen in het NLQF, onder andere Provoet (voetverzorging), NOC*NSF (sport), CZO (zorg), KCH (logistiek, facilitair, groen), RAS (schoonmaak), SVH (horeca), Metalekro en SVG0 (bouw).

²¹ Impactmeting Werknemers – Scholen – Werkgevers NIDAP RESEARCH © 2020.

Een van de overwegingen om een opleiding in te laten schalen in het NLQF is om het niveau van de opleiding inzichtelijk te maken voor werkgevers en werknemers. Dit maakt het niveau van een opleiding, met daaraan gekoppelde waardedocument, transparant ten opzichte van formele opleidingen. Dit draagt bij aan een doelmatige keuze voor een opleiding in het kader van LLO.

De leden van de CDA-fractie vragen verder in hoeverre een verplichting om iets op het diploma(supplement) te vermelden ook een waarborg is dat dit gebeurt. Hoe worden (leraren)bevoegdheden op het diploma(supplement) vermeld? Welke vereisten zijn er nog meer volgens de wet voor het diploma(supplement)? Wanneer is hier voor het laatst een onderzoek naar verricht?

De verplichte vermelding van het NLQF-niveau wordt geregeld door aanpassing van de respectievelijke regelingen, waarmee de modellen voor diploma's en diplomasupplementen worden vastgesteld. Onderwijsinstellingen gebruiken de laatste versies van deze modellen. De Inspectie van het Onderwijs ziet erop toe dat dit gebeurt. Het Ministerie van OCW heeft hier geen onderzoek naar verricht, nu daartoe geen aanleiding is geweest.

Uit de WHW volgt dat naast de onderdelen waaruit het examen heeft bestaan, in voorkomende gevallen ook de bevoegdheid dient te worden vermeld op het getuigschrift van een opleiding in het hoger onderwijs. Met het wetsvoorstel NLQF wordt daaraan toegevoegd dat het supplement moet voldoen aan de voorschriften uit de Wet NLQF. In het kader van lerarenopleidingen moeten instellingen op het getuigschrift opnemen tot welke bevoegdheid de opleiding heeft geleid. Op het diplomasupplement is aangegeven voor welke vakken de afgestudeerde van de lerarenopleiding bekwaam is. In de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Regeling modellen voor mbo-diploma, mbo-certificaat en mbo-verklaring is voor het mbo geregeld dat instellingen, indien van toepassing, een tekstpassage over wettelijke beroepsvereisten dienen te vermelden op het diploma. In deze regeling zullen de diplomamodelen zo worden aangepast dat daarop ook verplicht het passende NLQF-niveau wordt vermeld.

Verder dienen diploma's en diplomasupplementen te worden uitgegeven op papier dat aan veiligheidseisen voldoet en dienen zij te worden opgesteld aan de hand van de verplichte modellen in de Regeling modellen diploma's VO en de Regeling modellen voor mbo-diploma, mbo-certificaat en mbo-verklaring en het Europese overeengekomen standaardformat voor diplomasupplementen in het hoger onderwijs.

Deze leden van de CDA-fractie vragen ook wat de verwachting is van hoeveel non-formele opleidingen een aanvraag willen gaan doen voor een aanduiding van het NLQF-niveau. Hoe draagt dit wetsvoorstel bij aan een betere herkenning van diploma's van formele opleidingen in grensregio's? In hoeverre is de inschaling van de niveaus afgestemd met België en Duitsland?

De vraag naar verwachtingen in de toekomst is lastig te beantwoorden, omdat dit mede afhankelijk is van beleidsontwikkelingen voor LLO. Recente cijfers van de NRTO²² laten zien dat de markt van niet-bekostigd onderwijs groot is, de impact significant, en de omzet groeit. 85% van alle opleidingen in het kader van LLO vindt plaats in de private markt. Ruim

²² Tieben, B. en Koeman, N., Marktmonitor private aanbieders van beroepsopleidingen, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam, mei 2021.

veertig procent van de respondenten geeft aan dat zij een opleiding aanbieden die resulteert in een branche- of beroepscertificaat. Wellicht is niet bij al deze certificaten sprake van een afsluitend examen. Het inrichten van een valide examinering is een voorwaarde voor inschaling in het NLQF. Het bieden van zo'n examen is in de praktijk voor een aantal organisaties een drempel. Bij het grootste deel van de private opleidingen gaat het om opleidingen die niet met een examen worden afgesloten, zoals kortlopende trainingen op basis van een bewijs van deelname. Deze organisaties zullen geen aanvraag voor inschaling kunnen (en willen) doen voor inschaling in het NLQF.

Voor wat betreft de herkenning van diploma's in grensregio's: België en Duitsland werken net zoals alle lidstaten met een nationaal kwalificatie-raamwerk (NQF) dat is gekoppeld aan het EQF. Hierdoor zijn de formele en non-formele diploma's van eenzelfde EQF-niveau qua niveau met elkaar vergelijkbaar. Dit geldt voor alle formele diploma's waarvan het niveau is gekoppeld aan het EQF. Dit geldt eveneens voor non-formele diploma's, voor zover die zijn ingeschaald in het eigen NQF dat aan het EQF is gekoppeld.

2.3 Begrippenkader

De leden van de SGP-fractie vragen de regering de keuze te motiveren voor de begrippen formele en non-formele opleidingen. Deze leden merken op dat het toch al complexe veld van onderscheidingen nog verder wordt gecompliceerd. Naast aanduidingen als erkend en niet-erkend of bekostigd en niet-bekostigd wordt nu de tot op heden niet gebruikelijke aanduiding formeel onderwijs ingevoerd. Deze leden vragen of de regering niet had kunnen aansluiten bij termen die al in gebruik zijn. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen het begrip informeel onderwijs centraal te stellen en verder te ontwikkelen?

In antwoord op de eerste vraag naar een motivering van het onderscheid tussen formeel en non-formeel leren en formele en non-formele opleidingen kan de regering aangeven dat dit onderscheid al vele jaren gebruikelijk is in het LLO-beleid.²³ Deze begrippen zijn ook in de diverse Kamerbrieven en het debat daarover gemeengoed en naar de regering meent gebruikelijk geworden.²⁴ Daarom zijn deze ook gebruikt bij het wetsvoorstel NLQF.

Een van de beoogde opbrengsten van het EQF en het NLQF is het leggen van verbanden tussen formeel en non-formeel onderwijs en het ondersteunen van de validering van leeruitkomsten die verkregen zijn in verschillende contexten.

Voor wat betreft de tweede vraag: in de begripsomschrijvingen is aangegeven dat formeel onderwijs overeenkomt met «door OCW-wetgeving gereguleerd onderwijs» en «non-formeel onderwijs» met «niet door OCW-wetgeving gereguleerd onderwijs». Daarmee is de gevraagde aansluiting gerealiseerd.

In antwoord op de derde vraag naar het eventueel centraal stellen van het begrip «informeel onderwijs» moet de regering aangeven dat dit begrip in het LLO-beleid niet bestaat. «Informeel leren» is vaak ongestructureerd en toevallig. Het begrip «onderwijs» veronderstelt een zekere structuur. Zo beschouwd zou de combinatie «informeel onderwijs» daardoor in zichzelf

²³ Onderwijsraad, *Leren in samenspel* (2003).

²⁴ *Kamerstukken II* 2018/19, 30 012, nr. 92 (brief d.d. 27 september 2018) en *Kamerstukken II* 2021/22, 30 012, nr. 147 (brief d.d. 23 juni 2022).

tegenstrijdig zijn. Daarom heeft de regering niet gekozen voor het centraal stellen en verder ontwikkelen van dit begrip.

In vervolg op het voorgaande vragen de leden van de SGP-fractie of het onderscheid tussen non-formeel en informeel onderwijs niet kunstmatig is. Is het onderscheidende kernmerk volgens de regering dat non-formeel onderwijs wordt afgesloten met een examen, terwijl dit niet geldt voor informeel onderwijs? Kan de regering toelichten welke vereisten gehanteerd worden om te bepalen of sprake is van een examen? Deze leden vragen of het zinnig en billijk is om het onderscheid tussen informeel en non-formeel te hanteren, wetende dat informele onderwijs-trajecten minstens zoveel nut kunnen bieden als non-formele opleidingen die het karakter van een korte cursus kunnen dragen.

Het onderscheid tussen non-formeel leren en informeel leren is niet kunstmatig, maar praktisch en gebruikelijk sinds het advies van de Onderwijsraad in 2003. Bij non-formeel leren gaat het om cursussen, trainingen en bedrijfsspecifieke opleidingen, die private opleiders kunnen aanbieden, of die als private activiteit door publiek bekostigde onderwijsinstellingen kunnen worden aangeboden. Bij informeel leren gaat het vaak om ongestructureerd leren door het opdoen van ervaring: men leert zonder dat men de intentie heeft om te leren. Er vindt geen certificering plaats.²⁵ Voor wat betreft het begrip «informeel onderwijs» wordt verwezen naar het antwoord op uw voorgaande vraag naar het centraal stellen van dit begrip.

Om te beoordelen of sprake is van een onafhankelijk gepositioneerd examen dient de volgende vraag positief te worden beantwoord: is de examenprocedure die leidt tot het verlenen van de kwalificatie gevalideerd door een onafhankelijke instantie? Dit vereiste is afgeleid van het advies van de Commissie NLQF-EQF.²⁶

De regering acht het onderscheid tussen informeel en non-formeel leren zinnig. De regering is het met de vragensteller eens dat informeel leren, vaak op het werk en van collega's of van (nieuwe) taken voor vrijwel iedereen heel belangrijk is. Door het informele karakter is het echter moeilijk om het niveau van de opbrengsten van dit leren zichtbaar te maken. Met het EQF en het NLQF wordt beoogd verbanden te leggen tussen formeel en non-formeel onderwijs en het ondersteunen van de validering van leeruitkomsten die verkregen zijn in verschillende contexten.

3. Inhoudelijke beschrijving EQF en NLQF

3.1. De kwalificatieniveaus

De leden van de VVD-fractie constateren dat er zowel een niveau 4 als een niveau 4+ gedefinieerd wordt, omdat het vwo²⁷ in Europees opzicht van hoger niveau is. De leden willen weten of dit niet ook geldt voor andere onderdelen van het formele onderwijs. Geldt dit bijvoorbeeld niet eveneens voor het Nederlandse hoger onderwijs? Zij zouden graag zien dat de regering de keuze voor specifiek één extra niveau meer onderbouwt.

²⁵ Onderwijsraad, Leren in samenspel (2003).

²⁶ Advies commissie NLQF-EQF, mei 2011.

²⁷ vwo: voorbereidend wetenschappelijk onderwijs.

Niveau 4+ is alleen van toepassing voor het vwo om een onderscheid te maken met het havoniveau. Het onderscheid wordt gemaakt omdat het vwo een jaar langer is dan het havo en omdat het als enige toegang geeft tot het wetenschappelijk onderwijs. Vanuit Europa mag het niveau van het voortgezet onderwijs niet hoger zijn dan 4. Vandaar dat voor het NLQF voor deze oplossing is gekozen. Niveau 4+ mag niet gebruikt worden voor inschaling van opleidingen in het non-formele onderwijs.

Een dergelijk niveauverschil geldt op dit moment alleen voor het voortgezet onderwijs. Met de invoering van de bachelor-masterstructuur wordt immers in alle landen in Europa eenzelfde standaard gehanteerd voor het hoger onderwijs. Voor het mbo is dit niet nodig, nu de vier mbo-niveaus reeds allen een verschillend NLQF-niveau hebben.

De leden van de VVD-fractie zijn tevens van mening dat er significante verschillen zijn tussen de onderwijsstelsels van EU-lidstaten en dat uiteindelijk op nationaal niveau de leeruitkomsten beoordeeld worden. Hoe kan de regering ervoor zorgen dat opleidingen in verschillende landen met een verschil in leeruitkomst niet ten onrechte hetzelfde niveau toegewezen krijgen?

De onderwijsstelsels van de landen verschillen inderdaad significant. De Europese Unie heeft met de lidstaten het EQF ontwikkeld, waarmee het niveau van de beoogde leeruitkomsten van kwalificaties kan worden vergeleken. Bij de implementatie van het EQF geldt als waarborg dat de niveaus in de nationale kwalificatieraamwerken in de verschillende landen met die van het EQF worden geijkt. Dit is vooraf gebeurd door eenduidige formuleringen van de descriptoren voor de verschillende kwalificatieniveaus en achteraf doordat de uitkomsten van de inpassing van de nationale stelsels in het EQF worden beoordeeld. Dat is ook voor Nederland gebeurd.²⁸ Ook wordt door het proces van *referencing* periodiek getoetst of het nationale kwalificatieraamwerk – en de werkwijze – nog aansluit op het EQF. Naast de Advisory Group EQF, waarin de andere Europese lidstaten deelnemen, kijken ook CEDEFOP en twee internationale experts mee.

Ook dit *referencing* proces heeft Nederland inmiddels tweemaal doorlopen, met een positieve uitkomst (2019/2020).²⁹

3.2 Vaststelling NLQF en EQF-niveau formele opleidingen

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de regering de aanbeveling om bij formele opleidingen af te wijken van een generieke inschatting niet overneemt, omdat de discussie binnen de kaders van het onderwijsstelsel zelf gevoerd moet worden. Deze leden zijn het eens met de argumentatie en daarom begrijpen zij niet waarom binnen bepaalde niveaus wel een «opplussing» mogelijk is. Komt dit in de praktijk niet op hetzelfde neer? Graag horen de leden een nadere onderbouwing van het verschil hiertussen.

De regering is blij met de steun voor de opvatting dat het beter is een discussie over de positie en het niveau van formele opleidingen niet via de band van het NLQF te voeren, maar binnen de kaders van het onderwijsstelsel zelf. Voor opplussing is gekozen, omdat op basis van het EQF er in het Nederlandse onderwijsstelsel geen onderscheid gemaakt

²⁸ <https://europa.eu/europass/system/files/2021-05/Netherlands-%20updated%20referencing%20report.pdf>.

²⁹ Referencing the Dutch Qualifications Framework NLQF to the European Qualifications Framework (Europa.eu).

kon worden tussen havo en vwo. Andere Europese onderwijsstelsels kennen deze differentiatie binnen hun onderwijsstelsel niet. Beide zouden, op basis van het EQF, NLQF niveau 4 krijgen. Dit doet geen recht aan de onderwijssoorten en het verschil in toelatingseisen voor hbo en wo. Non-formeel onderwijs is niet bepalend voor toelating tot formele opleidingen. Opplussing is dan ook niet noodzakelijk en wenselijk voor non-formeel onderwijs. Voor de overweging om het vwo in te schalen in niveau 4+ wordt ook verwezen naar de beantwoording op de vraag van de leden van de VVD-fractie onder 3.1.

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

De leden van de VVD-fractie vernemen dat inschaling van non-formele opleidingen gebeurt op basis van het best-fitprincipe. Hoe ziet dit er in de praktijk uit? Wordt bijvoorbeeld een opleiding, die voor de descriptorren vaardigheden, zelfstandigheid en verantwoordelijkheid op niveau 5 zit, maar voor kennis op niveau 2, ingedeeld op niveau 5? Worden er ondergrenzen gesteld voor losse descriptorren?

NCP NLQF schaaft non-formele opleidingen in sinds 2012. Bij inschaling van non-formele opleidingen wordt inderdaad de *best-fit* methode gehanteerd. Bij de *best-fit* methode worden alle descriptorren afzonderlijk beoordeeld, waarbij ze worden getoetst aan de indicatoren die per niveau zijn beschreven en vastgesteld. De uiteindelijke inschaling van de kwalificatie wordt bepaald door de gezamenlijke descriptorren. In de begintijd van het NCP NLQF is gewerkt met een cesuur gekoppeld aan descriptorren om tot een gewogen oordeel te komen. Hiermee hadden bepaalde descriptorren meer zwaarte dan andere in de uiteindelijke weging voor het vast te stellen NLQF-niveau. Dit werkte niet in de praktijk, omdat er steeds uitzondering boven kwamen, wat leidde tot discussies over individuele aanvragen. Daarom is besloten om uit te gaan van de discretionaire bevoegdheid van de adviescommissies voor validiteit en inschaling.

Het is mogelijk dat descriptorren van verschillende niveaus van toepassing zijn op een bepaalde kwalificatie. Bijvoorbeeld: een kwalificatie kan met betrekking tot communicatieve vaardigheden op NLQF-niveau 5 worden beoordeeld terwijl de kwalificatie met betrekking tot kennis op NLQF-niveau 4 wordt beoordeeld. In de praktijk zullen de oordelen per descriptor worden samengevoegd tot een oordeel over het niveau van de gehele kwalificatie. Tot op heden is het nog niet voorgekomen dat de verschillen tussen niveaus van de descriptorren groter zijn dan één niveau hoger of lager. Daardoor is er geen aanleiding geweest te spreken over een specifieke ondergrens voor een van de descriptorren.

De leden van de VVD-fractie lezen dat gekozen is om geen onderscheidende aanduiding te gebruiken voor non-formeel onderwijs, omdat dit niet te gebruiken zou zijn zonder toelichting. De leden vragen of er niet ook een risico is op verkeerde interpretatie in de huidige situatie. Hoe gaat daarnaast voorkomen worden dat een NLQF-inschaling in de praktijk gebruikt gaat worden als kwaliteitskeurmerk? Kan dat met enkel voorlichting geborgd worden?

Dat risico op een verkeerde interpretatie wordt onderkend. Om te voorkomen dat een NLQF-inschaling in de praktijk wordt verward met een kwaliteitskeurmerk is het belangrijk voortdurend voor ogen te houden – en te communiceren – wat de inschaling in het NLQF inhoudt: een niveaubepaling van de leeruitkomsten. Als leeruitkomsten van opleidingen een vergelijkbaar NLQF-niveau hebben, betekent dit niet dat de twee opleidingen ook inhoudelijk hetzelfde zijn. Opleidingen kunnen

enorm verschillen in inhoud, duur, organisatie, begeleiding en studiebeleving. Dit zijn aspecten waar bij de inschaling in het NLQF niet naar wordt gekeken. Om verkeerde interpretatie tegen te gaan, is vooral goede voorlichting en communicatie door het ministerie en het NCP NLQF nodig. Daarnaast worden in de voorwaarden bij het inschalingsbesluit van het NLQF-niveau regels gesteld voor aanbieders van ingeschaalde non-formele opleidingen voor een juiste affichering van non-formele opleidingen ten opzichte van formele opleidingen: dat het verschil in waarde tussen formele opleidingen en ingeschaalde non-formele opleidingen helder moet zijn, bijvoorbeeld qua doorstroomrechten naar vervolgonderwijs. Deze regels zijn noodzakelijk om zo nodig te kunnen borgen dat aanbieders van non-formele opleidingen een NLQF-inschaling niet aanduiden als een kwaliteitskeurmerk voor de opleiding. Het NCP NLQF houdt toezicht op de regels voor 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.

De leden van de D66-fractie zien een risico in verwarring en onduidelijkheid bij burgers over de status van de NLQF-classificatie. Uit de stukken blijkt dat de regering bewust niet heeft gekozen voor een onderscheid tussen formele en non-formele opleidingen, omdat dat niet zou leiden tot duidelijkheid (bijvoorbeeld door toevoeging van NF voor non-formele opleidingen). Welke andere mogelijkheden ziet de regering om deze verwarring te voorkomen? Heeft de regering bijvoorbeeld overwogen om advertenties en/of werving met de NLQF/EQF-classificatie te verbieden?

Het NCP NLQF hanteert communicatieregels voor de wijze waarop een aanbieder het NLQF-niveau van een ingeschaalde non-formele opleiding dient te vermelden en hoe deze de relatie met een formele opleiding op datzelfde niveau correct dient weer te geven. Het NCP NLQF houdt er toezicht op dat aanbieders zich aan deze regels houden. Krachtens de Wet NLQF wordt geregeld dat het NCP NLQF die communicatieregels handhaaft en dat het NCP NLQF, als een aanvrager zich niet aan de regels houdt, in uiterste instantie de inschaling van een ingeschaalde opleiding kan beëindigen, met als gevolg dat deze ook uit het NLQF-register wordt verwijderd. Als vervolgens de aanbieder het NLQF-niveau blijft gebruiken, kan de Inspectie van het Onderwijs een bestuurlijke boete opleggen.

Voor wat betreft de vraag naar een verbod op advertenties en/of werving met de NLQF/EQF-classificaties: het onrechtmatig gebruik van NLQF/EQF-niveau wordt in de Wet NLQF strafbaar gesteld. Het strafbaar stellen van al het gebruik, dus ook het gebruik van een rechtmatig verkregen inschaling, is onwenselijk, aangezien dit indruist tegen de doelstelling van het NLQF/EQF: de vergelijkbaarheid van het niveau van diploma's bevorderen. De Inspectie van het Onderwijs zal toezicht houden op het onrechtmatig gebruik en kan een bestuurlijke boete opleggen van de zwaarste categorie. Het gebruiken van NLQF/EQF-classificaties in advertenties en/of voor werving voor niet in het NLQF ingeschaalde opleidingen zijn voorbeelden van onrechtmatig gebruik van het NLQF/EQF-niveau.

Daarnaast lezen de leden van de D66-fractie dat inschaling in het NLQF plaatsvindt op basis van het overall-niveau van leeruitkomsten van de opleiding. Deze leden zien hierin een risico. Hoe zorgt de regering ervoor dat het «best fit» principe zo wordt uitgewerkt dat het duidelijkheid biedt aan burgers?

Voor de uitleg van de *best-fit* methode wordt gewezen op het antwoord op de eerder gestelde vraag van de leden van de VVD-fractie.

De procedure omtrent inschaling en de *best-fit* methode staat op de website van het NCP NLQF benoemd en uitgelegd, zowel in tekst als in videomateriaal, om de eindgebruiker te voorzien van informatie over de niveaubepaling. De eenduidige uitkomst van de inschalingsbeslissing op een bepaald NLQF-niveau biedt in de praktijk de gewenste duidelijkheid aan burgers over het niveau van de leeruitkomsten van de opleiding.

De leden van de CDA-fractie vragen of voor een gewone burger NLQF sowieso wel te volgen is, aangezien er nieuwe termen en niveaus worden geïntroduceerd, bijvoorbeeld NLQF 6 in plaats van een ingeburgerde term als «bachelor». Wordt met dit wetsvoorstel niet bijgedragen aan het inrichten van een complexere samenleving? Zouden deelnemers door de erkenning van een non-formele opleiding door de overheid verwachten dat het afronden van een non-formele opleiding recht geeft op het verkrijgen van vrijstellingen in een formele opleiding en ook recht geeft op in- en doorstroomrechten tussen en binnen onderwijssectoren?

De toegevoegde waarde van het NLQF/EQF voor het formele hoger onderwijs is minder groot doordat in het Bolognaproces reeds internationale harmonisatie van bachelor- en masteropleidingen heeft plaatsgevonden. Deze begrippen zijn inmiddels inderdaad ingeburgerd. Op de andere onderwijsniveaus is geen sprake van een internationale harmonisatie. Daardoor valt te verwachten dat de maatschappelijke meerwaarde van het NLQF voor de andere NLQF-niveaus groter zal zijn. Het NLQF geeft een nadere duiding van begrippen als «bachelor». Naar de regering meent is de niveau-aanduiding middels nummering van het NLQF overzichtelijk.

Voor wat betreft de vraag naar de betekenis van de inschaling in het NLQF: het NCP NLQF communiceert voortdurend op heldere wijze wat de betekenis is van het inschalen in het NLQF van de leeruitkomsten van een non-formele opleiding. Het inschalen van de leeruitkomsten door het NCP NLQF is geen erkenning van de opleiding zoals dat in de diverse onderwijswetten is geregeld. Het NCP NLQF houdt er toezicht op dat aanbieders van ingeschaalde opleidingen daar helder over communiceren. Het NCP handhaaft de communicatieregels en heeft als sanctiemogelijkheid in uiterste instantie intrekking van de inschaling. Daarnaast kunnen aanbieders die ten aanzien van eventuele vrijstellingen of doorstroomrechten een andere indruk wekken, het terechte verwijt krijgen dat zij zich schuldig maken aan misleiding. Cursisten kunnen in dat geval bij de burgerlijke rechter terecht om de ontbinding van de overeenkomst met die aanbieder te vorderen.

Het verlenen van toegang tot een formele opleiding of vrijstelling van onderdelen van een formele opleiding is de verantwoordelijkheid van (de examencommissie van) de onderwijsinstelling die deze formele opleiding verzorgt. Eerder afgelegde non-formele opleidingen met een NLQF-niveau zouden kunnen meewegen voor de examencommissie bij de vraag of een vrijstelling verleend wordt, maar het geeft in elk geval geen automatisch recht op een vrijstelling.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden dat met goede voorlichting en communicatie onvoldoende wordt tegemoetgekomen aan de bezwaren van de Onderwijsraad en de Raad van State wat betreft het wekken van de suggestie dat een non-formele opleiding kwalitatief gezien gelijkstaat aan een formele opleiding met dezelfde NLQF-inschaling. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering om het wetsvoorstel op dit punt toch te wijzigen en te komen met een alternatief. Welke andere opties, naast de verschillende nummeringen voor formele en non-formele opleidingen, heeft de regering onderzocht? Kan zij in kaart brengen wat de voor- en nadelen hiervan zijn?

De keuze om het EQF in Nederland te implementeren voor zowel het formeel als voor het non-formeel onderwijs is zorgvuldig gemaakt. Non-formele opleidingen worden ingeschaald volgens het NLQF, waarmee wordt aangegeven wat het (werk-, kennis- en denk)niveau is van de beschreven leeruitkomsten. Daarmee is nadrukkelijk geen sprake van het erkennen van de opleiding door de Minister van OCW. Het wetsvoorstel is opgesteld met behulp van de uitkomsten van het onderzoek naar de beste verankering van het NLQF. In 2017 heeft opnieuw consultatie van stakeholders plaatsgevonden en is met sociale partners en onderwijskoepels, de Inspectie van het Onderwijs en NVAO consensus bereikt over de huidige opzet. Deze consensus is zeer belangrijk voor het maatschappelijk draagvlak en voor de maatschappelijke waarde van het NLQF.

Daarnaast is van belang dat de optie om verschillende aanduidingen te gebruiken conceptueel bezwaren oproept. Het gaat bij de inschalingsbeslissing in het NLQF om een methodiek voor de inschaling van de beoogde leeruitkomsten die leerwegonafhankelijk is. Het past slecht bij het concept om vervolgens bij de aanduiding van deze leerwegonafhankelijke niveaubepaling in het NLQF-niveau een onderscheid te maken dat samenhangt met de aard/status van de opleiding (de leerweg), terwijl die leerweg juist principieel niet van belang is voor de inschaling van de leeruitkomsten.

Naast de verschillende aanduidingen van de niveaus is alleen de ongeregelde voortzetting van de huidige praktijk als mogelijkheid gewogen.

Voor wat betreft de voor- en nadelen van laatstgenoemde optie: het voordeel van deze optie is dat de verantwoordelijkheid van de Minister in dat geval strikt beperkt blijft tot het formeel onderwijs.

Verder zijn er vooral nadelen. Een nadeel is dat het ongeregeld voortzetten van de huidige praktijk allerlei vragen oproept over de status van de reeds in het NLQF ingeschaalde non-formele opleidingen en de rechtspositie van de aanvragers/aanbieders van deze opleidingen. Het doet voor de 200.000 mensen met een afgeronde non-formele opleiding die in het NLQF is ingeschaald afbreuk aan de maatschappelijke waarde van die ingeschaalde opleiding. Die optie ontnemt de wetgever de mogelijkheid om communicatieregels te (laten) formuleren en te (laten) handhaven voor het afficheren van non-formele opleidingen. Vanuit sociale partners is aangegeven dat inschaling van non-formele opleidingen, met als doel een eenduidige en vergelijkbare niveau-aanduiding van leeruitkomsten, nuttig is, mede omdat het de transparantie in het non-formele opleidingsaanbod bevordert.

De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken de regering tevens aan te geven wat het inschalen van non-formele opleidingen concreet betekent voor de administratieve lasten- en regeldruk.

Het inschalingsverzoek bestaat uit twee onderdelen: de beoordeling van de validiteit van de organisatie en de feitelijke inschaling in het NLQF. Voor het indienen van een aanvraag doorloopt de aanvrager een aantal stappen. Voor een aanvrager die een gevalideerd keurmerk heeft (NRTO-, Qualicor Europe-, CPION- of ISO 9001-kwaliteitslabel) is de regeldruk lager dan voor een aanvrager zonder keurmerk. Voor de feitelijke inschaling van de opleiding wordt dit onderscheid niet verder gemaakt. Als voorwaarde voor inschaling in het NLQF geldt dat de kwalificatie substantieel moet zijn (dat wil zeggen dat de kwalificatie een minimale leerinspanning heeft van 400 uur) of dat de arbeidsmarktrelevantie van de kwalificatie wordt

aangetoond. De arbeidsmarktrelevantie dient onderbouwd te worden als de leerinspanning minder dan 400 uur bedraagt. Voor deze kwalificaties is de regeldruk hoger.

Voor de berekening van de regeldrukkosten is uitgegaan van de kosten die het NCP NLQF momenteel in rekening brengt aan aanbieders voor inschaling van een non-formele opleiding (legeskosten). 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. De kosten voor de validiteitstoets variëren van € 1.000 (beperkte validiteitstoets) tot € 7.500 (uitgebreide validiteitstoets). De kosten voor het inschalen van de opleiding zijn € 2.500 per opleiding. Minimaal is een aanbieder dus € 3.500 en maximaal € 10.000 kwijt. Als een aanbieder van meerdere non-formele opleidingen het NLQF-niveau laat vaststellen, dan zijn de gemiddelde kosten per opleiding lager.

In de afgelopen tien jaren zijn gemiddeld twintig non-formele opleidingen per jaar ingeschaald. Uitgaande van dit gemiddelde, bedragen de eenmalige kosten voor aanbieders van non-formele opleidingen per jaar in totaal tussen de € 70.000 en € 200.000.³⁰

De regeldrukkosten zitten verder in de tijd die een aanvrager kwijt is met het indienen van een aanvraag bij het NCP NLQF voor het vaststellen van een NLQF-niveau. De aanvraag betreft het invullen van een (digitaal) aanvraagformulier en het aanleveren van een dossier voor de validiteitstoets en de inschalingstoets door het NCP NLQF. Voor de validiteitsprocedure worden de kosten per (eerste) aanvraag geschat op € 1.200. Voor het aanleveren van de gegevens voor de inschalingstoets worden de kosten per aanvraag geschat op € 1.000. Dit is berekend op basis van de tijd die een aanvrager kwijt is met het aanleveren van gegevens voor de validiteitstoets. Gemiddeld wordt voor de validiteitsprocedure 24 uur gerekend en voor de inschalingstoets 20 uur, vermenigvuldigd met een vaststaand uurtarief per aanbieder van de opleiding (50 euro). Uitgaande van het gemiddelde van twintig aanvragen per jaar, bedragen de totale kosten voor het invullen en aanleveren van gegevens jaarlijks € 44.000.

Dat brengt de totale (eenmalige) regeldrukkosten voor inschalingsaanvragen jaarlijks op een bedrag tussen de € 114.000 en € 244.000.

Inschalingsbesluiten hebben een geldigheidsduur van 6 jaar. Indien de aanbieder de inschaling van de opleiding wil behouden, vindt na zes jaar een herbeoordeling van de validiteit en inschaling plaats. Hiervoor wordt een aanvraag gedaan bij het NCP NLQF. De totale kosten per jaar voor de herbeoordeling zijn lastig te bepalen. Herbeoordeling van de validiteit en van de opleiding vindt iedere zes jaar plaats, maar de ingangsdatum van de inschaling verschilt per ingeschaalde opleiding. Uitgaande van gemiddeld twintig herbeoordelingen per jaar bedragen de totale jaarlijkse regeldrukkosten voor herbeoordelingsaanvragen € 24.000 (20 aanvragen x € 1.000 aan leges en gemiddeld per aanvraag 4 uur à € 50/uur).

De leden van de SGP-fractie vragen of in maatschappelijk perspectief de stelling vol te houden is dat het NLQF slechts een niveaubeschrijving biedt en geen kwaliteitsbeoordeling behelst. Is het vanuit het perspectief van de burger niet logisch om te veronderstellen dat een door de overheid verplichte niveaubeschrijving in alle gevallen ook iets zegt over de kwaliteit van de opleiding?

³⁰ In 2022 bedroegen de inkomsten van het NCP NLQF uit legeskosten circa € 181.000.

Het laten inschalen in de NLQF van een non-formele opleiding is een keuze van de aanvrager. De aanvrager vraagt een inschaling aan vanuit eigen motieven, bijvoorbeeld omdat het bijdraagt aan de erkenning van de beroepsgroep, om zichtbaar te maken dat de door de ingeschaalde sectorale non-formele opleidingen civiele waarde heeft, of omdat het werkgevers en werknemers helpt bij het vormgeven van een ontwikkelpad met een flexibel aanbod voor LLO.

Onderdeel van het inschalingsproces is de validiteitstoets, die zo is ingericht dat deze aansluit op de onderdelen van de aanbeveling over het Europees kwalificatieraamwerk voor een leven lang leren³¹. De toets heeft betrekking op onder andere de arbeidsmarktrelevantie van de opleiding, de aanwezigheid van een kwaliteitszorgsysteem en een onafhankelijke positionering van de examinering. Het valideringsbesluit van het NCP NLQF geeft aan dat de aanvrager (partij die intellectueel eigendom heeft) de kwaliteitsborging op orde heeft. Door dit besluit mag de student er vanuit gaan dat het niveau van de leeruitkomsten op het uitgegeven waardedocument landelijk erkend wordt, ongeacht de aanbieder van de opleiding.

Het inschalingsbesluit van het NCP NLQF betreft het niveau van de beoogde leeruitkomsten. Dit inschalingsbesluit heeft niet als doel om een oordeel te geven over de kwaliteit van de opleiding. Deze wordt immers bepaald in de uitvoering, door de aanbieder van de ingeschaalde opleiding,. Voor de kwaliteit van een onderwijsaanbieder bestaan keurmerken, zoals uitgegeven door CRKBO en NRTO.

De leden van de SGP-fractie menen dat de discussie over leeruitkomsten in het hoger onderwijs weinig hoop biedt dat het genoemde onderscheid voor velen, zelfs na uitleg, duidelijk zal zijn. Kan het bovendien niet steeds meer gaan wringen dat non-formele opleidingen die een gelijke niveau-aanduiding en een vergelijkbaar programma hebben als formele opleidingen geen gelijke rechten genieten, terwijl de overheid dit niveau wettelijk heeft verankerd?

Nee, de regering ziet niet hoe dat (meer) kan gaan wringen. Met de inschaling van de leeruitkomsten van een opleiding kan een non-formele opleiding eenzelfde NLQF-niveau hebben als een formele opleiding. De inschalingsbeslissing voor de non-formele opleiding is echter een leeuwegaafhankelijke beoordeling. Er wordt niet gekeken naar de aard en omvang van het programma. Daarom kan het in de context van het NLQF niet voorkomen dat de overheid programma's vergelijkbaar zou achten, en kan op basis daarvan dus ook niet geconcludeerd worden dat sprake zou moeten zijn van gelijke rechten.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering de leesbaarheid van de niveau-aanduiding vooral beziet vanuit het perspectief van de burger die scholing geniet. Deze leden vragen of het onderscheid tussen formeel en non-formeel onderwijs in de niveau-aanduiding niet juist voor bedrijven en opleiders erg nuttig kan zijn. Zij hebben de indruk dat degenen die het onderwijs volgen weinig last zullen hebben van een extra letter, terwijl bedrijven en opleiders er direct relevante informatie uit kunnen halen. Zij vragen een reactie van de regering hierop.

³¹ 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).

Voor een werknemer en werkgever is het van belang dat het gewenste niveau van een opleiding (formeel of non-formeel) getoetst is op de leeruitkomsten behorend bij dat niveau (oftewel: wat moet iemand kunnen en kennen op een bepaald niveau). Voor de verschillende doelgroepen is het van belang om een overwogen keuze te maken en advies te krijgen op welk niveau de cursist een opleiding gaat volgen. Het kan daarbij gaan om een opleiding op hetzelfde niveau of op een ander niveau dan een eerder genoten opleiding, gekoppeld aan de mogelijkheden en ambities van de (aspirant-)werknemer. Een extra letter biedt nog altijd onvoldoende informatie over het verschil tussen opleidingen voor burgers en werknemers, ook in dat geval is een nadere duiding vereist. Een nadeel van een extra letter is dat voor de burger de betekenis van de verschillende aanduidingen voor het NLQF-niveau van bijvoorbeeld een non-formele niet te begrijpen is zonder (uitgebreide) toelichting. De communicatie wordt hierdoor nog uitgebreider en ingewikkelder.

Landen die al langer met kwalificatieraamwerken werken (o.a. Nieuw-Zeeland, Australië, Schotland), maken ook geen onderscheid tussen formele en non-formele opleidingen.

3.4 Beoogde leeruitkomsten en kwaliteitsborging

3.4.1 Beoogde leeruitkomsten

De leden van de D66-fractie vragen de regering wat beoogde leeruitkomsten zeggen zonder geborgde kwaliteitscontrole? Deelt de regering de opvatting van de leden van de D66-fractie dat enige koppeling tussen beoogde leeruitkomsten en kwaliteit van de opleiding altijd dient te bestaan? Welke mogelijkheden ziet de regering om de kwaliteitscontrole op non-formeel onderwijs te verstevigen?

Met de vragensteller is de regering het eens dat de beoogde leeruitkomsten op zichzelf onvoldoende waarborg bieden dat individuele deelnemers het beoogde niveau ook realiseren. Het EQF en NLQF zijn per definitie bedoeld voor het koppelen van een niveau aan een kwalificatie en de daaronder liggende leeruitkomsten. Het EQF en NLQF dienen daarmee als basis om kwalificaties te kunnen vergelijken. Valide examinering waarborgt dat een individuele deelnemer de beoogde leeruitkomsten heeft behaald.

Kwaliteitsborging van non-formele opleidingen is uiteraard wenselijk, maar valt niet onder de verantwoordelijkheid van de Minister van OCW. Aanvragende organisaties die geen enkel extern gevalideerd kwaliteitskeurmerk bezitten (bijv. NRTO-, Qualicor Europe (voorheen NIAZ)-, CPION- of ISO 9001-kwaliteitslabel), worden hierop door twee onafhankelijke auditoren getoetst. De audit richt zich op alle criteria van het NLQF, waaronder kwaliteitsborging. De toets dient te bevestigen dat de aanvrager:

- de kwaliteit van de interne processen op adequate wijze toetst;
- een adequaat proces kent om verbeteracties te implementeren;
- de kwaliteit van de organisatie op een juiste wijze evalueert;
- de informatieverstrekking over de opleiding aan studenten heeft georganiseerd;
- een adequate geschillenregeling kent;
- een onafhankelijke beroepsmogelijkheid kent; en
- de organisatie een aansprakelijkheidsverzekering heeft.

De NLQF-inschaling geeft daarmee mede aan dat de opleider zich inspanst om een kwalitatief goede opleiding aan te bieden.

Ten aanzien van de mogelijkheden voor het verstevigen van de kwaliteitscontrole op non-formeel onderwijs ziet de regering vooral een rol voor

marktpartijen. De Wet NLQF biedt daarvoor geen aangrijpingspunten. Ten aanzien van het non-formeel onderwijs in algemene zin heeft de regering geen andere rol dan het borgen van het consumentenrecht.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de regering beschouwt als een «volwaardige» kwaliteitsborgingssysteem en hoe de beoordeling van deze volwaardigheid er in de praktijk gaat uitzien.

De procedure van het vaststellen van een NLQF-niveau bestaat uit twee stappen: de beoordeling van de validiteit en de inschaling van de kwalificatie op het NLQF-niveau.

Voor de validiteitstoets onderbouwt de aanvragende organisatie op basis van vastgestelde criteria, onder meer op welke wijze de processen van examinering en kwaliteitsborging worden uitgevoerd. Dat betekent dat wordt onderbouwd op welke manier de externe borging is ingericht voor de examens, of er sprake is van een kwaliteitsverbetersysteem, op welke manier en met wie er geëvalueerd wordt en hoe verbeteringen worden geïmplementeerd. Kortom, er moet sprake zijn van een kwaliteitskader en een in praktijk werkend kwaliteitsverbeterklimaat.

Waar mogelijk wordt voortgebouwd op keurmerken of gevalideerde kwaliteitsborgingssystemen die de aanvragende organisatie al bezit, zoals de Instellingstoets kwaliteitszorg van de Nederlands-Vlaamse Accreditatie-organisatie (NVAO ITK), Stichting Examenkamer, ISO 9001 en NRT0. Waar nodig worden onafhankelijke auditoren ingezet om met name de validiteit van de examinering te onderzoeken.

De commissie validiteit, bestaande uit onafhankelijke leden met een achtergrond of ervaring vanuit de NVAO en Inspectie van het Onderwijs, adviseert de Programmaraad of de aanvragende organisatie aan de criteria voor validiteit voldoet.

De leden van de SGP-fractie vragen wat de regering precies bedoelt met het begrip marktwerking. Betekent dit dat de regering enkel uitgaat van opleidingen die in de commerciële markt opereren of houdt het voorstel de mogelijkheid open dat er ook particuliere initiatieven zijn die niet zozeer door de tucht van de markt geregeerd worden?

Met het begrip marktwerking wordt in de context van de Wet NLQF bedoeld dat er voor aanbieders van non-formele opleidingen een markt bestaat waarop zij in concurrentie met andere aanbieders hun non-formele opleidingen aanbieden. Dit is een commerciële markt, waarop vraag en aanbod, kwaliteit en prijsstelling van belang zijn. Inderdaad zijn er andere particuliere initiatieven denkbaar. Het wetsvoorstel beoogt niet dat deze worden uitgesloten. Het inschalen van de leeruitkomsten van opleidingen is ook voor deze initiatieven mogelijk.

3.4.2 Kwaliteitsborging

De leden van de SGP-fractie vernemen graag wat de implicaties zijn van de stelling dat het NLQF niet kijkt naar studiepunten en de omvang van de studie. Deze leden vragen of het zo kan zijn dat opleidingen op hetzelfde niveau worden ingeschaald, terwijl de ene opleiding bijvoorbeeld een studieduur van 50 uur heeft en de andere van 500 uur.

Het kan inderdaad zo zijn dat de leeruitkomsten van twee opleidingen op hetzelfde niveau worden ingeschaald, terwijl de omvang van de ene opleiding veel groter is dan die van de andere.

Bij het inschalingsbesluit wordt het niveau van de beoogde leeruitkomsten beoordeeld. Deze zijn per definitie leerwegonafhankelijk. Toetsing op de wijze waarop de leeruitkomsten worden behaald, zoals de studiebelasting, inrichting van de opleiding, de onderwijskundige opzet, de aard en omvang van de begeleiding, de verhouding tussen theorie en praktijk, bepalen niet de civiele waarde van de afgeronde opleiding. Het is van belang dat de opleiding zodanig vormgegeven wordt dat deze aansluit bij de mogelijkheden en persoonlijke situatie van de student om de beoogde (niveau van de) leerdoelen te behalen. Overigens is in de eerste jaren in het kader van het begrenzen van het stelsel in lijn met het advies van de commissie Leijnse³² voor de inschalingstoets een minimale omvang van de opleiding van 400 uur gehanteerd. In de Europese aanbeveling wordt aanbevolen om een kwalificatie in een kwantitatieve waarde uit te drukken, bijvoorbeeld uren of credits. Dit is losgelaten vanwege het principe dat de leeruitkomst bepalend is voor het niveau. Momenteel toetst het NCP NLQF of de onderbouwing van de arbeidsmarktrelevantie in lijn is met de omvang van de opleiding.

De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat er een tegenstrijdigheid schuilt in de nadruk die wordt gelegd op het belang van examinering. Immers, terwijl in algemene zin wordt gesteld dat formele opleidingen zich positief onderscheiden door het externe toezicht van de Inspectie van het Onderwijs, wordt in het kader van NLQF juist benadrukt dat non-formele opleidingen ook degelijke eisen kennen als het om kwaliteitswaarborging gaat. Door deze wijze van onderbouwen ontstaat, mogelijk ongewild, de indruk dat de kwaliteitsborging van formele en non-formele opleidingen welhaast vergelijkbaar is, waardoor de status van het publiek gereguleerde onderwijs ondergraven kan worden. Deze leden vragen of de regering op dit spanningsveld wil ingaan.

Voor formele opleidingen gelden de wettelijke eisen die onder meer betrekking hebben op de kwaliteit van de opleiding, waar de Inspectie van het Onderwijs toezicht op houdt. In het hoger onderwijs is de beoordeling van de kwaliteit van de opleiding bij de NVAO belegd. Voor non-formele opleidingen ontbreken dergelijke waarborgen. Voor sommige non-formele opleidingen gelden andere, soms zelfs wettelijke waarborgen voor het publieke belang. Zie ook het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van OCW in paragraaf 7.3.1. Maar voor andere non-formele opleidingen ontbreken ook deze waarborgen. Daarop is het consumentenrecht van toepassing.

Voor non-formele opleidingen die zijn ingeschaald in het NLQF gelden enkele waarborgen, die aansluiten op de onderdelen van de Europese aanbeveling: de validiteitstoets omvat een toets van de arbeidsmarktrelevantie van de opleiding, de aanwezigheid van een kwaliteitszorgsysteem en een onafhankelijke positionering van de examinering.

Het inschalingsbesluit is een leerwegonafhankelijke toetsing. Zie daarover ook het antwoord op uw vraag hiervoor over de omvang van ingeschaalde opleidingen. Daarom is een inschaling in het NLQF geen kwaliteitskeurmerk. Er is immers geen sprake van een integrale kwaliteitsborging van de opleiding zoals deze geldt voor het formeel onderwijs. Ook is geen sprake van een systematiek die «welhaast vergelijkbaar» is. In de communicatie kan dit niet genoeg worden benadrukt, zodat deze indruk ook niet wordt gewekt.

³² Advies Commissie NLQF – EQF, Introductie van het Nederlands Nationaal Kwalificatiekader NLQF in nationaal en Europees perspectief, Mei 2011; bijlage bij *Kamerstukken II* 2010/11, 30 012, nr. 34.

4. Het Nationaal coördinatiepunt NLQF

De leden van de VVD-fractie constateren dat gekozen is om het coördinatiepunt onder te brengen bij Stichting CINOP³³. Zij vragen waarom is gekozen voor een privaatrechtelijke rechtspersoon en hoe het coördinatiepunt zich verhoudt tot de andere bezigheden van Stichting CINOP. Hoe gaat de verhouding tussen de NVAO³⁴ en Stichting CINOP eruit zien?

Vanwege het grote maatschappelijke belang van het vertrouwen in een deugdelijke, onafhankelijke, betrouwbare uitvoering van de wettelijke taken van het NCP NLQF en vanwege het ontbreken van goede alternatieven in verband met de vereiste expertise, is gekozen voor continuïteit in de uitvoering van het NCP NLQF door aanwijzing van Stichting CINOP – ecbo. Stichting CINOP – ecbo wordt een zelfstandig bestuursorgaan voor zover het de taken van het NCP NLQF betreft (privaatrechtelijk deeltijd zbo). De Kaderwet zbo's biedt deze mogelijkheid.

Om de onafhankelijke uitvoering van de wettelijke taken te borgen is er allereerst de onafhankelijke Raad van Toezicht van de Stichting CINOP – ecbo. Er bestaat het voornemen de wettelijke taken van het NCP NLQF te mandateren aan de Stichting CINOP Publiek, die zich enkel zal bezighouden met de uitoefening van de taken van het NCP NLQF. Tot slot is conform de Kaderwet zbo's bepaald dat de statuten van de Stichting CINOP – ecbo alleen kunnen worden gewijzigd na instemming van de Minister van OCW.

De taakuitoefening van de NVAO en Stichting CINOP – ecbo staan los van elkaar. De NVAO houdt zich niet bezig met de inschaling van kwalificatie-niveaus maar met de accreditatie van opleidingen als zodanig. Het NCP NLQF maakt zo nodig collegiaal gebruik van expertise van de NVAO voor nadere duiding van leeruitkomsten van kwalificaties waarvan de aanvrager aangeeft dat deze op NLQF-niveau 5 of hoger zou moeten worden ingeschaald.

4.1. Organisatie en taken

De leden van de VVD-fractie lezen dat werving van aanbieders een van de belangrijkste taken van Stichting CINOP wordt. Hoeveel geld gaat hieraan uitgegeven worden?

Het communiceren over het NLQF en het geven van voorlichting over het NLQF kan moeilijk los gezien worden van de werving van aanbieders voor het aanvragen van inschalingsbesluiten. Daarom is het niet mogelijk voor werving een precies bedrag te noemen. Voor de uitvoering van het communicatieplan van het NCP NLQF is in 2024 een bedrag van € 257.200 voorzien. De kosten voor werving zijn daar een deel van.

4.2. Toezicht en verantwoording NCP NLQF

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het toezicht op het NCP NLQF slechts beperkt wordt beschreven in de memorie van toelichting. Kan de regering meer uitgebreid toelichten hoe het toezicht op het NCP NLQF er in de praktijk gaat uitzien? Ziet dat bijvoorbeeld ook op de inhoudelijke afwegingen die het coördinatiepunt maakt?

³³ CINOP: Centrum voor Innovatie van Opleidingen.

³⁴ NVAO: de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie.

Bij de inrichting van het toezicht wordt aangesloten op de reeds bestaande structuren binnen het NCP NLQF voor het intern toezicht, conform de Kaderwet zbo's. Dit is in lijn met de wijze waarop het Ministerie van OCW het toezicht ten aanzien van haar zbo's vormgeeft. Stichting CINOP – ecbo kent een onafhankelijke Raad van Toezicht die de maatschappelijke belangen bij de uitvoering van de taken kan borgen. Conform de Kaderwet zbo's heeft de Minister van OCW de verantwoordelijkheid voor de governance voor het NCP NLQF (zbo). De governance is ingericht met inachtneming van de rollen en functiescheiding van de eigenaar, de opdrachtgever en de opdrachtnemer.³⁵ Hierin is de eigenaar verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taak. Er is kwartaaloverleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Jaarlijks is er een driehoeksoverleg tussen de eigenaar, de opdrachtgever en de opdrachtnemer.

Het toezicht vanuit het departement heeft niet direct betrekking op de inhoudelijke afwegingen van het NCP NLQF die verband houden met de besluitvorming over individuele inschalingsbesluiten. In dit zorgvuldige besluitvormingsproces wordt onafhankelijke expertise ingeschakeld om via adviezen aan de commissies te komen tot een besluit van de Programmaraad.

5. Sanctiestelsel en handhaving

5.1. Bestuursrechtelijk sanctiestelsel

5.1.1. De bestuurlijke boete

De leden van de VVD-fractie lezen dat de bevoegdheid tot het geven van een bestuurlijke boete gemandateerd kan worden. Waar is de Minister van plan deze bevoegdheid te beleggen en waarom?

De Minister is voornemens de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete op grond van de Wet NLQF te mandateren aan de Inspectie van het Onderwijs. Het opleggen van bestuurlijke boetes past goed bij de wettelijke taken van de Inspectie. Gewezen wordt op de overeenkomsten met het opleggen van bestuurlijke boetes in het kader van de Wet bescherming namen en graden hoger onderwijs, die eveneens is gemandateerd aan de Inspectie.

Met het mandateren van de bevoegdheid aan de Inspectie wordt bovendien aangesloten bij Rijksbeleid. Verschillende inspecties die onder de verschillende ministeries vallen, kennen ook de gemandateerde bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete.³⁶ De wijze waarop de Inspectie deze werkzaamheden zal uitvoeren is ook conform het in het coalitieakkoord aangekondigde voorstel van wet op de Rijksinspecties, waarin de scheiding der functies bij boetebesluiten wordt opgenomen.

³⁵ De rol van eigenaar is belegd bij de Directeur-Generaal Hoger onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie (DGHBWE), de rol van opdrachtgever is belegd bij de directeur van directie Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO) en de opdrachtnemer is het zbo zelf.

³⁶ Het betreft (niet-limitatief opgesomd) de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) als toezichthouder van het Ministerie van VWS, de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) als toezichthouder van het Ministerie van JenV, de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA) als toezichthouder van de Ministeries van VWS en LNV, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) als toezichthouder van het Ministerie van I&W en de Nederlandse Arbeidsinspectie als toezichthouder van het Ministerie van SZW.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering er niet voor kiest om ook het verzuimen om te voldoen aan de informatieverplichtingen als bedoeld in artikel 3.1, derde lid, waaronder het mogelijk bewust verkeerd afficheren van een opleiding, ook onder de bestuurlijke boete te laten vallen. Gaat het hier niet om zaken die op vergelijkbare wijze misleidend kunnen zijn?

Het NCP NLQF is verantwoordelijk voor het toezicht op de aanbieder van de ingeschaalde opleiding. Hierbij wordt onder meer toezicht gehouden op verplichtingen van de aanbieder, waaronder informatieverplichtingen jegens het NCP NLQF en verplichtingen inzake het gebruik van het beeldmerk. Deze verplichtingen kunnen verder gaan dan het verbod op niet-gerechtigde aanduiding van het NLQF of EQF. Het NCP NLQF houdt onder andere toezicht op communicatie. Die mag niet zo geformuleerd zijn dat misverstanden over de betekenis van de inschaling kunnen ontstaan. Misverstanden zouden bijvoorbeeld kunnen ontstaan indien een ingeschaalde non-formele opleiding wordt vergeleken met formeel onderwijs. Het is aan het NCP NLQF om hier toezicht op te houden en passende sancties toe te passen indien de verplichtingen worden geschonden. In het uiterste geval kan het NCP NLQF de inschaling intrekken.

De Inspectie van het Onderwijs houdt middels de artikelen 4.1 en 4.2 toezicht op niet-gerechtigde aanduidingen van het NLQF- of EQF-niveau. Hierbij zal het voornamelijk gaan om niet-ingeschaalde opleidingen die worden gepresenteerd als ingeschaalde opleidingen. Het NCP NLQF heeft in die gevallen geen instrumenten, omdat het enkel een relatie heeft met aanbieders van ingeschaalde opleidingen. Wanneer een aanbieder van een ingeschaalde non-formele opleiding een foutief NLQF- of EQF-niveau communiceert, valt die situatie onder beide toezichtsregimes. Het is immers een niet-gerechtigde aanduiding, maar ook een schending van de communicatieverplichting jegens het NCP NLQF. Het NCP NLQF en de Inspectie zullen afspraken maken over hun optreden op dit snijvlak.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat de bestuurlijke boete zowel opgelegd kan worden ingeval een opleiding helemaal geen NLQF-aanduiding bezit als in het geval dat de opleiding een verkeerde niveau-aanduiding voert.

De regering kan dit bevestigen. De boetebepaling in artikel 4.1 van de Wet NLQF geldt voor twee situaties: de situatie waarin een opleiding niet is ingeschaald, maar wel wordt aangeduid als een in het NLQF ingeschaalde opleiding, én de situatie waarin een ingeschaalde opleiding wordt aangeduid met een ander NLQF-niveau dan waarvoor deze is ingeschaald.

5.3. Toezicht

De leden van de CDA-fractie vragen welke expertise de Inspectie heeft dat zij toezicht kan houden op non-formeel onderwijs. Heeft de Inspectie extra capaciteit nodig voor het uitvoeren van het toezicht?

Het toezicht van de Inspectie op het non-formeel onderwijs is beperkt tot het signaalgestuurd controleren of opleidingen al dan niet gerechtigd een NLQF-aanduiding gebruiken. De Inspectie van het Onderwijs heeft veel ervaring met het aanspreken van aanbieders van non-formeel onderwijs op de naleving van wet- en regelgeving. Deze expertise is vergelijkbaar met de expertise die nodig is voor het toezicht op de in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek opgenomen bepalingen over het onterecht gebruik van namen («universiteit» en «hogeschool») en graden. Dat toezicht richt zich ook op aanbieders buiten het bestel van het

hoger onderwijs en dus ook op non-formele opleidingen als bedoeld in het wetsvoorstel NLQF. De Inspectie krijgt extra juridische en inspecteurs-capaciteit voor deze nieuwe taak voor het NLQF.

6. Regeldruk en privacy

6.1 Regeldruk

6.1.1. Regeldrukkosten

De leden van de CDA-fractie vragen waarom onderzocht wordt of de hoogte van de leges kunnen worden verlaagd. Waar wordt aan gedacht om dit te verlagen? Welke rol heeft het Ministerie van OCW hierbij? Zijn er ideeën of plannen om geld van het Ministerie van OCW te gebruiken om de hoogte van de leges te verlagen?

Voor het stimuleren van het maatschappelijk gebruik van het NLQF is het van belang dat meer non-formele opleidingen worden ingeschaald. Er zijn indicaties dat de hoogte van de leges daarvoor een beperking vormt. Als benchmark is ook gekeken naar de hoogte van de leges in andere landen. Die zijn vergelijkbaar met Nederland.

De hoogte van de leges wordt bij ministeriële regeling vastgesteld. Op dit moment is de hoogte van de leges niet toereikend om alle kosten van de inschaling te dekken. Vanuit de leges worden de externe kosten voor auditoren en experts vergoed. Om de huishouding van het NCP NLQF te financieren is subsidie van OCW nodig. Het structurele bedrag van € 921.000 dat in de rijksbegroting vanaf 2024 is opgenomen voor het NCP NLQF, maakt het mogelijk de hoogte van de tarieven iets te verlagen. Dit betreft met name die voor de uitgebreide validiteitstoets.

7. Consultatie

7.1 Internetconsultaties

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen dat de NVAO, indien nodig, betrokken kan worden bij inschaling van opleidingen op NLQF-niveau 5 en hoger, en de SBB³⁷, in het geval van opleidingen in het mbo door het NCP NLQF. Wat is de rol van Nuffic³⁸ hierbij? Hoe verhouden de plannen voor een instellingsaccreditatie van bekostigde opleidingen zich tot de rol die de regering hier ziet van de NVAO?

SBB en de NVAO hebben slechts bij de inschaling van formele kwalificaties een formele rol. Vertegenwoordigers van deze organisaties kunnen wel zitting hebben in een van de commissies van het NCP NLQF.

In de procedures van het NCP NLQF speelt Nuffic geen rol. Wel kan het gebruik van het EQF impact hebben op de wijze waarop Nuffic invulling geeft aan haar rol bij het erkennen van buitenlandse diploma's. Voor diploma's met een EQF-niveau kan dit gegeven immers worden benut.

Voor wat betreft de rol van de NVAO bij de NCP NLQF-procedures voor inschaling van kwalificaties op niveau 5 en hoger voorziet de regering geen wijzigingen als gevolg van de plannen ten aanzien van het invoeren van instellingsaccreditatie.

³⁷ SBB: Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven.

³⁸ Nuffic: de Nederlandse organisatie voor internationalisering in onderwijs.

7.3. Advies Onderwijsraad

7.3.1. Toelichting advies Onderwijsraad

De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat de indruk ontstaat dat de overheid indirect toch verantwoordelijkheid neemt voor het aanbod van non-formele opleidingen, terwijl die verantwoordelijkheid er (grondwettelijk) niet is. Of betekent dit wetsvoorstel dat de overheid, namelijk het Ministerie van OCW, toch een rol gaat krijgen met betrekking tot non-formeel onderwijs? Hoe ver zou de verantwoordelijkheid van de overheid hierbij moeten reiken? Graag ontvangen deze leden een reflectie hierop.

Het regelen van inschalingen in het NLQF voor het non-formeel onderwijs is geen precedent waarmee de overheid voor het eerst iets regelt voor het non-formeel onderwijs. De overheid draagt al een wettelijke verantwoordelijkheid voor specifieke non-formele opleidingen. Voor de uitvoering van verschillende beroepstaken geldt dat een bevoegdheid of certificering vereist is, die geregeld is in een breed palet aan sectorwetten. Denk bijvoorbeeld aan de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) en persoonsgebonden (veiligheids)certificering voor de techniek, transport en groene sector. Wettelijke beroepsvereisten worden waar mogelijk vertaald naar kwalificatie-eisen voor het formele (beroeps)onderwijs. Waar dit niet gebeurt, vinden opleiding en certificering plaats in het non-formeel onderwijs.

Met het wetsvoorstel krijgt de Minister van OCW inderdaad een rol voor het non-formeel onderwijs, naast de stelselverantwoordelijkheid voor het door OCW gereguleerde onderwijs. De regering regelt met de Wet NLQF een beperkte verantwoordelijkheid voor de Minister van OCW voor het non-formeel onderwijs. De Minister biedt aanbieders van non-formele opleidingen de mogelijkheid deze te laten inschalen in het NLQF, waardoor ook toezicht op en handhaving van het juist aanduiden van het NLQF-niveau van een non-formele opleiding mogelijk is. Verder reikt de bevoegdheid van de Minister van OCW niet.

7.3.2 Reactie op advies Onderwijsraad

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering ook na de vragen van de Afdeling advisering van de Raad van State over de risico's die de Onderwijsraad schetst van de wettelijke verantwoordelijkheid van de overheid voor non-formele opleidingen nog steeds geen verweer geeft. De regering begrijpt de risico's, maar geeft geen beredeneerde reactie. Deze leden vragen de regering alsnog in te gaan op de doordachte redenering van de Onderwijsraad dat het oprekken van de stelselverantwoordelijkheid naar de sfeer van non-formele opleidingen tot onwenselijke gevolgen voor het stelsel kan leiden.

In het antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie hiervoor is toegelicht dat de regering al een verantwoordelijkheid heeft voor diverse non-formele opleidingen. Vanuit het perspectief van de regering beschouwd is het door de Onderwijsraad geproblematiseerde oprekken van de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van OCW dan ook minder principieel. In diverse situaties en beroepen is sprake van wettelijke eisen of wettelijke beroepsvereisten. Denk daarbij onder andere aan het (tractor)rijbewijs, veiligheidscertificaat, licentie voor gebruik van gewasbeschermingsmiddelen/vervoer gevaarlijke stoffen, voorbehouden medische handelingen en de eisen aan pedagogisch medewerkers in de kinderopvang. Betreffende wet- en regelgeving is in het stelsel de verantwoordelijkheid van een ander departement. In de kwalificatiedos-

siers van deze opleidingen wordt verwezen naar deze wet- en regelgeving, zodat de persoon de bevoegdheid op een bepaald vlak kan aantonen, met kwalificering voor een(non-)formele opleiding.

Voor de regering is het inschalen van het non-formeel onderwijs in het NLQF niet alleen van groot belang voor het vergroten van de transparantie van het non-formeel onderwijs, maar ook voor het vergemakkelijken van de overgang tussen informeel leren, non-formeel leren en formeel leren, wat mede bijdraagt aan het LLO-beleid. Het NLQF draagt daaraan bij doordat het niveau van de leeruitkomsten van ook non-formele opleidingen gemakkelijk zichtbaar is.

Naar aanleiding van de risico's van het inschalen van non-formele opleidingen voor het formele stelsel zijn na de evaluatie in 2017 door het NCP NLQF maatregelen genomen met betrekking tot de communicatie van de ingeschaalde non-formele opleidingen.

Het NCP NLQF benadrukt in zijn voorlichting dat er geen in- en doorstroomrechten verbonden zijn aan een ingeschaalde non-formele kwalificatie.

8. Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het NCP NLQF momenteel wordt gefinancierd.

Het NCP NLQF krijgt sinds de oprichting een projectsubsidie van OCW. Daarnaast heft het NCP NLQF leges voor het behandelen van aanvragen voor inschaling in het NLQF. In 2022 bedroeg de hoogte van de projectsubsidie € 617.000 en was het bedrag aan leges € 181.000. Samenhangend met de voorziene zbo-status van het NCP NLQF, wordt het NCP NLQF in de rijksbegroting 2024 als zbo zichtbaar gemaakt; de publieke middelen bedragen structureel € 921.000 per jaar.

II. Artikelsgewijze toelichting

De leden van de SGP-fractie vragen waarom telkens de afkorting NLQF gebezigd wordt, terwijl de wet het raamwerk voluit in het Nederlands beschrijft en de aanduiding van het Nederlandse kwalificatieraamwerk, anders dan het EQF, niet van Engelstalige origine is en primair bedoeld is voor de Nederlandse situatie. Het komt deze leden met het oog op de toegankelijkheid logischer voor om, ten minste in de wetgeving, gewoon een Nederlandse afkorting te gebruiken en enkel in de internationale communicatie de afkorting NLQF te hanteren.

De regering onderkent dat het gebruik van Nederlandse termen de voorkeur verdient. De aanduiding NLQF is echter al sinds de instelling van de Commissie NLQF-EQF in gebruik. Daardoor zijn alle betrokkenen in zowel de nationale als internationale praktijk er inmiddels aan gewend geraakt. Dat nu veranderen zou voor die praktijk een omslag betekenen en enige investeringen vergen (kosten die gepaard gaan met het aanpassen van communicatie-uitingen, met name door het NCP NLQF). Omdat het hele wetsvoorstel ook als insteek heeft om aan te sluiten bij de bestaande praktijk, heeft een aanpassing van de term NLQF niet mijn voorkeur.

Artikel 1.1

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering nader wil ingaan op de afbakening van formele en non-formele opleidingen. Deze leden vragen of al het onderwijs dat in de genoemde wetten een basis vindt als formele

opleiding geldt. Zij wijzen bijvoorbeeld op niet-bekostigde opleidingen in de zin van de WHW³⁹ en erkende scholen in de zin van de Leerplichtwet 1969 die vermelding vinden in de sectorwetten van het funderend onderwijs.

Formeel onderwijs is onderwijs dat gereguleerd is door het Ministerie van OCW, met één van de onderwijswetten. Formeel onderwijs kan zowel bekostigd als niet-bekostigd worden aangeboden. Onderwijsinstellingen kunnen voor een niet-bekostigde formele opleiding een diploma-erkenning aanvragen bij DUO, om erkende diploma's uit te mogen reiken.

Al het onderwijs buiten de onderwijswetgeving is non-formeel onderwijs. Dit zijn bijvoorbeeld postinitiële branchespecifieke opleidingen die de werkgever aan medewerkers aanbiedt voor bij- en nascholing en die niet zijn erkend door de Minister van OCW.

Bij ministeriële regeling zullen de formele opleidingen worden aangewezen, waarbij het NLQF-niveau wordt vastgesteld. Dit kunnen enkel formele opleidingen zijn die worden genoemd in de begripsbepaling van «formele opleiding» in de Wet NLQF. Bij de inschaling wordt aangesloten op het schema in paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.⁴⁰ Het betreft opleidingen met door de Minister van OCW vastgestelde landelijke eindtermen, die conform wet- en regelgeving, valide geëxamineerd worden. Niet alle opleidingen voldoen aan die eisen, zoals het praktijkonderwijs. Mbo-certificaten en mbo-keuzedelen worden ook niet generiek ingeschaald. Ook het primair onderwijs wordt niet ingeschaald in het NLQF; inschalen gebeurt vanaf het voortgezet onderwijs.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
M.L.J. Paul

³⁹ WHW: Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

⁴⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 341, nr. 3, p. 11.