



**TER ONDERTEKENING**

Aan: MPVO via MOCW

**Wetgeving en Juridische  
Zaken**

**Van**



**Datum**

23 maart 2023

**Referentie**

WJZ/36920694(6661)

**Bijlagen**

- MR-formulier Nader rapport  
NLQF (37240147)

- Nader rapport (33130592)

- Wetsvoorstel NLQF  
(32157856)

- Verslag aanvullende  
internetconsultatie (36281635)

- Set beslisnota's (37477254)

**Intern OCW afgestemd**

MBO, HOenS

# nota

Aanbieding nader rapport bij wetsvoorstel NLQF aan MR

## Aanleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 13 oktober 2021 advies uitgebracht over het wetsvoorstel NLQF (dictum C). Dit advies heeft geleid tot een aantal aanpassingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. In september 2022 is een concept van het nader rapport aan u voorgelegd en heeft u besloten conform het advies van de Raad een aanvullende internetconsultatie voor het aangepaste wetsvoorstel NLQF te laten uitvoeren (nota #33251178). Inmiddels is ook de uitvoeringstoets (UT) van DUO geactualiseerd.

In de voorliggende versie van het wetsvoorstel en het nader rapport zijn de opbrengsten van de internetconsultatie en de geactualiseerde uitvoeringstoets verwerkt. Vanwege het negatieve dictum van de Raad van State moet het nader rapport met het wetsvoorstel worden voorgelegd aan de Ministerraad (van 6 april 2023) vóórdat het nader rapport ondertekend kan worden en het wetsvoorstel kan worden ingediend bij de Tweede Kamer.

## Geadviseerd besluit

Indien u akkoord gaat met behandeling in de MR van het nader rapport bij het wetsvoorstel NLQF, wordt u verzocht bijgevoegd MR-formulier te ondertekenen.

Na accordering door de MR zal het verslag van de internetconsultatie worden gepubliceerd.

## Kernpunten

- In het najaar van 2021 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State advies uitgebracht over het wetsvoorstel NLQF. Het wetsvoorstel waarin het advies is verwerkt en het nader rapport zijn beide afgestemd met JenV (wetgevingstoets), BZK (i.v.m. het ZBO) en SZW (beleidsmatig medeverantwoordelijk voor het beleid voor leven lang ontwikkelen).
- In september 2022 heeft u het resultaat van deze afstemming goedgekeurd en het aangepaste wetsvoorstel NLQF vrijgegeven voor een aanvullende internetconsultatie.
- Inmiddels is ook een geactualiseerde UT beschikbaar gekomen en verwerkt en is het wetsvoorstel opnieuw als uitvoerbaar, haalbaar en maakbaar beoordeeld.

## **Toelichting**

**Datum**

23 maart 2023

### **Algemeen**

- Het NLQF is een kwalificatieraamwerk waarmee het niveau van opleidingen in Nederland vergeleken kan worden met dat van opleidingen in andere lidstaten van de Europese Unie (EQF).
- Opleidingen in het voortgezet onderwijs, mbo en hoger onderwijs die bij wet zijn geregeld (formele opleidingen) worden generiek ingeschaald.
- Non-formele opleidingen zijn niet wettelijk gereguleerd. De aanbieders van non-formele opleidingen kunnen op aanvraag hun opleiding laten inschalen door het Nationaal coördinatiepunt NLQF (NCP NLQF), dat daartoe een wettelijke taak krijgt en een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) wordt.
- Het NLQF is ontwikkeld naar aanleiding van de aanbeveling over het Europees kwalificatieraamwerk voor een leven lang leren (EQF), dat is bedoeld om de transparantie van onderwijs- en kwalificatiesystemen binnen de EU te vergroten. Dat geeft burgers meer inzicht in het niveau van (de leeruitkomsten van) opleidingen en maakt een vergelijking van het niveau van de leeruitkomsten tussen formele en non-formele opleidingen mogelijk. Daarmee is het NLQF een belangrijk instrument in het kader van het beleid voor leven lang ontwikkelen (LLO).
- Met het wetsvoorstel krijgt het NLQF een wettelijke basis, wordt de huidige praktijk omtrent het inschalen van non-formele opleidingen wettelijk vastgelegd en wordt het mogelijk om onrechtmatige vermelding van NLQF-/EQF-niveaus te sanctioneren.
- Door aanbieders van non-formele opleidingen de mogelijkheid te bieden de leeruitkomsten van die opleidingen te laten inschalen in het NLQF, neemt OCW daarvoor een zekere verantwoordelijkheid. Een zbo heeft de bevoegdheid en de taak om het NLQF-niveau van non-formele opleidingen op verzoek vast te stellen.

### **Advies Raad van State**

In het najaar van 2021 heeft de Raad van State een negatief advies (dictum C) uitgebracht over het wetsvoorstel NLQF. Dit advies is half juni 2022 door de Raad openbaar gemaakt. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste punten uit de verwerking van het advies in het nader rapport, waarop u in september 2022 al akkoord heeft gegeven.

De Raad heeft in het advies begrip voor het wettelijk verankeren van het NLQF, maar constateert dat het hanteren van hetzelfde systeem voor zowel formele als non-formele opleidingen tot onduidelijkheid leidt. De indruk kan ontstaan dat het NLQF een kwaliteitsbeoordeling inhoudt voor non-formele opleidingen en dat een non-formele opleiding kwalitatief gezien gelijk staat aan een formele opleiding met dezelfde NLQF-inschaling. De Raad acht het noodzakelijk dat een afzonderlijk kader wordt ontwikkeld voor het relateren van non-formele opleidingen aan het NLQF/EQF en dat dit ook tot uitdrukking komt in de naamgeving/codes van het niveau van de kwalificatie (bijv. F-4 versus NF-4).

In het nader rapport is aangegeven dat er niet is gekozen voor een verschillende aanduiding van formele en non-formele opleidingen. De inschaling in het NLQF heeft betrekking op de beoogde leeruitkomsten van de opleiding: de kwalificatie. Voor zowel formele als non-formele opleidingen geldt, dat een goede examinering waarborgt dat de gerealiseerde leeruitkomsten van de individuele student overeenkomen met de beoogde leeruitkomst van de opleiding. Daarom is het

toezicht op de kwaliteit en positionering van de examinering essentieel. Voor formele opleidingen geldt dat het toezicht op de kwaliteit en positionering van de examinering reeds in de diverse onderwijswetten is geregeld en gewaarborgd door toezicht en handhaving door de Inspectie en de accreditatie door de NVAO. Bij non-formele opleidingen is dit toezicht op de kwaliteit en positionering van de examinering momenteel niet wettelijk geregeld. Voor non-formele opleidingen geldt immers het principe van marktwerking. Daarbij past een terughoudende positie van de overheid.

**Datum**  
23 maart 2023

Het lijkt aantrekkelijk om het verschil tot uitdrukking te laten komen in verschillende aanduidingen voor formeel en non-formeel onderwijs. De Raad gaat er echter niet op in dat er ook nadelen zijn verbonden als zou worden gekozen voor het werken met verschillende aanduidingen voor NLQF-niveaus van formeel en non-formele opleidingen. Een belangrijk nadeel van een dergelijk onderscheidende aanduiding is dat in de praktijk voor de burger de betekenis van de verschillende aanduidingen voor het NLQF-niveau van bijvoorbeeld een non-formele opleiding (met een Romeinse cijfer of de letters 'NF' ervoor) niet te begrijpen is zonder (uitgebreide) toelichting. In het overleg met alle stakeholders (VH, de VSNU (thans UNL), MBO-Raad, NRTO, NVAO, Inspectie, VSNU, NVAO, VNO-NCW/MKB Nederland en FNV) naar aanleiding van de evaluatie (2017) is deze afweging ook aan de orde geweest. Toen heeft men in consensus niet gekozen voor een verschillende aanduiding van formele en non-formele opleidingen. De gemeenschappelijke beoordeling was dat, hoewel het gebruik van verschillende aanduidingen de bedoeling heeft het onderscheid te verhelderen, het gebruiken van verschillende aanduidingen de communicatie in de praktijk juist ingewikkelder maakt en dat dit afbreuk doet aan het realiseren van het doel: het vergroten van de transparantie van het scholingsaanbod. De Raad geeft t.o.v. de situatie in 2017 geen nieuwe argumenten; daarom blijft de eerder gemaakte keuze ongewijzigd.

Verder dient in dit kader volgens de Raad geëxpliciteerd te worden dat inschaling van non-formele opleidingen niet berust op een kwaliteitskeurmerk van overheidswege en dat aan die inschaling geen rechten kunnen worden ontleend wat betreft toegang tot een vervolgopleiding of een arbeidsbetrekking. De tekst in de toelichting (o.a. paragraaf 3.3) hierover bevestigt de zienswijze van de Raad en is daarom gehandhaafd gebleven. Bij de uitwerking van de lagere regelgeving voor de communicatie zullen de regels voor affichering van ingeschaalde non-formele kwalificaties worden uitgewerkt.

Tot slot dient volgens de Raad geregeld te worden dat ook toezicht gehouden kan worden op een juiste affichering van non-formele opleidingen, in verhouding tot die van formele opleidingen. De wettelijke taak van het NCP NLQF is op dit punt verduidelijkt. In het nader rapport is aangegeven dat deze regels onderdeel zullen zijn van de lagere regelgeving op grond van artikel 3.1, derde lid, van het wetsvoorstel. De regels zullen als doel hebben dat er geen onduidelijkheid mag bestaan over het verschil in waarde tussen ingeschaalde formele opleidingen en non-formele opleidingen. Het NCP NLQF zal toezien op naleving van die voorwaarden.

### ***Opbrengst van de aanvullende internetconsultatie in 2022***

In oktober en november 2022 vond op advies van de Raad van State een aanvullende internetconsultatie voor het gewijzigde wetsvoorstel NLQF plaats. In de bijlage treft u het verslag van de internetconsultatie, dat na behandeling van het wetsvoorstel en nader rapport in de MR wordt gepubliceerd.

**Datum**  
23 maart 2023

### *Samenvatting reacties*

De internetconsultatie heeft 14 reacties opgeleverd, afkomstig van diverse belangenorganisaties, onderwijsinstellingen, docenten en enkele individuele personen. Bij de internetconsultatie is ook gevraagd naar suggesties voor de communicatie over het NLQF. Het NCP NLQF neemt de ontvangen suggesties mee in het communicatieplan 2023.

Inhoudelijk zijn de meeste reacties op hoofdlijnen positief, waarbij in enkele gevallen aandachtspunten worden genoemd. Zo is in geen van de reacties een kritische kanttekening gezet bij het voornemen ook voor het non-formeel onderwijs inschaling in het NLQF mogelijk te maken en het voornemen om voor formeel en non-formeel onderwijs eenzelfde niveauaanduiding van het NLQF en het daarmee verbonden EQF-niveau te hanteren. Daaruit concluderen we dat er (nog steeds) steun is voor de gemaakte keuze om het advies van de Raad van State op dit punt niet te volgen.

- In diverse reacties wordt aanbevolen om naast het NCP NLQF ook andere instanties de bevoegdheid te geven om de leeruitkomsten van leertrajecten in te schalen in het NLQF. Het wetsvoorstel is niet aangepast op dit punt. Het aanwijzen van meerdere uitvoeringsorganisaties (elk een zbo) is onwenselijk en onnodig; het vertrouwen in de civiele waarde van in het NLQF ingeschaalde opleidingen en in het NLQF in algemene zin, is gebaat bij een onafhankelijke uitvoeringsorganisatie met deskundig gezag.
- In twee reacties worden vraagtekens gezet bij de positionering van het NCP NLQF bij een privaatrechtelijke organisatie en wordt de voorkeur geuit voor een publiekrechtelijk zbo. Voor een zbo krachtens het privaatrecht is gekozen omdat de Stichting CINOP - echo reeds over de specialistische inhoudelijke deskundigheid en ervaring beschikt om non-formele opleidingen in te schalen, evenals over een uitgebreid en relevant netwerk. De Stichting CINOP - echo wordt dan ook bijzonder aangewezen geacht om de taken van het NCP NLQF uit te voeren. Hoewel de status van een publiekrechtelijk zbo in algemene zin de voorkeur verdient, biedt de Kaderwet zbo's de mogelijkheid van aanwijzing van een privaatrechtelijk vormgegeven zbo. Het publieke belang van een deugdelijke uitvoering van de publieke taak kan ook bij een privaatrechtelijke status worden geborgd. Hiertoe worden middels de toepasselijkheid van de Kaderwet zbo's, de Wet NLQF, de (aanwijzing bij) algemene maatregel van bestuur en de subsidieverlening voldoende waarborgen getroffen.
- In drie reacties uit het hoger onderwijs wordt aandacht gevraagd voor het inschalen van leertrajecten die onderdeel zijn van een formele opleiding, waarbij wordt gerefereerd aan de *pilots* microcredentials, die wordt uitgevoerd op initiatief van enkele ho-instellingen, en hun wens om instellingen 'degree awarding power' (de bevoegdheid om nieuwe formele opleidingen te starten) te geven. Zij vragen op deze ontwikkeling te anticiperen en instellingen die formele opleidingen verzorgen de bevoegdheid te geven onderdelen van formele opleidingen zelfstandig in het NLQF in te

schalen.

**Datum**  
23 maart 2023

Een van de uitgangspunten bij het wetsvoorstel NLQF is dat het moet aansluiten op de huidige inrichting van het stelsel. Momenteel hebben de instellingen geen 'degree awarding power'. Daarom is ervoor gekozen het wetsvoorstel op dit punt niet aan te passen. Mocht naar aanleiding van de pilots microcredentials een dergelijke stelselwijziging aan de orde zijn, dan vergt dat een wetwijziging (WHW), waarbij ook de gevolgen voor de Wet NLQF worden meegenomen.

In de Wet NLQF wordt een verbodsbepaling opgenomen voor niet-gerechtigd gebruik van het NLQF- en EQF-niveau. Deze verbodsbepaling zal gevolgen hebben voor de *pilot* microcredentials. Op het document dat deelnemers na afloop krijgen uitgereikt vermelden de instellingen nu een indicatie van het NLQF-niveau. Met de verbodsbepaling is dit niet meer mogelijk, omdat enkel het NCP NLQF non-formeel onderwijs (en dus ook delen van formele opleidingen) kan inschalen. De leertrajecten zijn thans niet ingeschaald door het NCP NLQF. Op verzoek kunnen zij ingeschaald worden en dan kan het NLQF-niveau vermeld worden. Het NCP NLQF zal in overleg treden met belanghebbenden om te onderzoeken of een eenvoudiger, op microcredentials toegespitst inschalingsproces (met lagere kosten) mogelijk is.

### **Openbaarmaking nota's**

Conform de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's zal deze beslisnota, evenals een aantal eerdere beslisnota's, openbaar worden gemaakt op de website [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl). De set beslisnota's die openbaar wordt gemaakt, is bijgevoegd bij deze nota. Voorafgaand aan openbaarmaking zullen de persoonsgegevens in de nota's worden weggelakt.

*zie opmerking*



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

TER ONDERTEKENING  
Aan: MPVO via MOCW

Wetgeving en Juridische  
Zaken

Van

Datum

23 maart 2023

Referentie

WJZ/36920694

Bijlagen

- MR-formulier Nader rapport  
NLQF (37240147)

- Nader rapport (33130592)

- Wetsvoorstel NLQF  
(32157856)

- Verslag aanvullende  
internetconsultatie (36281635)

- Set beslisnota's (37477254)

Intern OCW afgestemd  
MBO, HOenS

# nota

Aanbieding nader rapport bij wetsvoorstel NLQF aan MR

## Aanleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 13 oktober 2021 advies uitgebracht over het wetsvoorstel NLQF (dictum C). Dit advies heeft geleid tot een aantal aanpassingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. In september 2022 is een concept van het nader rapport aan u voorgelegd en heeft u besloten conform het advies van de Raad een aanvullende internetconsultatie voor het aangepaste wetsvoorstel NLQF te laten uitvoeren (nota #33251178). Inmiddels is ook de uitvoeringstoets (UT) van DUO geactualiseerd.

In de voorliggende versie van het wetsvoorstel en het nader rapport zijn de opbrengsten van de internetconsultatie en de geactualiseerde uitvoeringstoets verwerkt. Vanwege het negatieve dictum van de Raad van State moet het nader rapport met het wetsvoorstel worden voorgelegd aan de Ministerraad (van 6 april 2023) vóórdat het nader rapport ondertekend kan worden en het wetsvoorstel kan worden ingediend bij de Tweede Kamer.

## Geadviseerd besluit

Indien u akkoord gaat met behandeling in de MR van het nader rapport bij het wetsvoorstel NLQF, wordt u verzocht bijgevoegd MR-formulier te ondertekenen.

Na accordering door de MR zal het verslag van de internetconsultatie worden gepubliceerd.

## Kernpunten

- In het najaar van 2021 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State advies uitgebracht over het wetsvoorstel NLQF. Het wetsvoorstel waarin het advies is verwerkt en het nader rapport zijn beide afgestemd met JenV (wetgevingstoets), BZK (i.v.m. het ZBO) en SZW (beleidsmatig medeverantwoordelijk voor het beleid voor leven lang ontwikkelen).
- In september 2022 heeft u het resultaat van deze afstemming goedgekeurd en het aangepaste wetsvoorstel NLQF vrijgegeven voor een aanvullende internetconsultatie.
- Inmiddels is ook een geactualiseerde UT beschikbaar gekomen en verwerkt en is het wetsvoorstel opnieuw als uitvoerbaar, haalbaar en maakbaar beoordeeld.

## **Toelichting**

**Datum**  
23 maart 2023

### **Algemeen**

- Het NLQF is een kwalificatieraamwerk waarmee het niveau van opleidingen in Nederland vergeleken kan worden met dat van opleidingen in andere lidstaten van de Europese Unie (EQF).
- Opleidingen in het voortgezet onderwijs, mbo en hoger onderwijs die bij wet zijn geregeld (formele opleidingen) worden generiek ingeschaald.
- Non-formele opleidingen zijn niet wettelijk gereguleerd. De aanbieders van non-formele opleidingen kunnen op aanvraag hun opleiding laten inschalen door het Nationaal coördinatiepunt NLQF (NCP NLQF), dat daartoe een wettelijke taak krijgt en een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) wordt.
- Het NLQF is ontwikkeld naar aanleiding van de aanbeveling over het Europees kwalificatieraamwerk voor een leven lang leren (EQF), dat is bedoeld om de transparantie van onderwijs- en kwalificatiesystemen binnen de EU te vergroten. Dat geeft burgers meer inzicht in het niveau van (de leeruitkomsten van) opleidingen en maakt een vergelijking van het niveau van de leeruitkomsten tussen formele en non-formele opleidingen mogelijk. Daarmee is het NLQF een belangrijk instrument in het kader van het beleid voor leven lang ontwikkelen (LLO).
- Met het wetsvoorstel krijgt het NLQF een wettelijke basis, wordt de huidige praktijk omtrent het inschalen van non-formele opleidingen wettelijk vastgelegd en wordt het mogelijk om onrechtmatige vermelding van NLQF-/EQF-niveaus te sanctioneren.
- Door aanbieders van non-formele opleidingen de mogelijkheid te bieden de leeruitkomsten van die opleidingen te laten inschalen in het NLQF, neemt OCW daarvoor een zekere verantwoordelijkheid. Een zbo heeft de bevoegdheid en de taak om het NLQF-niveau van non-formele opleidingen op verzoek vast te stellen.

### **Advies Raad van State**

In het najaar van 2021 heeft de Raad van State een negatief advies (dictum C) uitgebracht over het wetsvoorstel NLQF. Dit advies is half juni 2022 door de Raad openbaar gemaakt. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste punten uit de verwerking van het advies in het nader rapport, waarop u in september 2022 al akkoord heeft gegeven.

De Raad heeft in het advies begrip voor het wettelijk verankeren van het NLQF, maar constateert dat het hanteren van hetzelfde systeem voor zowel formele als non-formele opleidingen tot onduidelijkheid leidt. De indruk kan ontstaan dat het NLQF een kwaliteitsbeoordeling inhoudt voor non-formele opleidingen en dat een non-formele opleiding kwalitatief gezien gelijkstaat aan een formele opleiding met dezelfde NLQF-inschaling. De Raad acht het noodzakelijk dat een afzonderlijk kader wordt ontwikkeld voor het relateren van non-formele opleidingen aan het NLQF/EQF en dat dit ook tot uitdrukking komt in de naamgeving/codes van het niveau van de kwalificatie (bijv. F-4 versus NF-4).

In het nader rapport is aangegeven dat er niet is gekozen voor een verschillende aanduiding van formele en non-formele opleidingen. Een belangrijk nadeel van een dergelijk onderscheidende aanduiding is dat voor de burger de betekenis van de verschillende aanduidingen voor het NLQF-niveau van bijvoorbeeld een non-formele opleiding (met een Romeinse cijfer of de letters 'NF' ervoor) niet te begrijpen is zonder toelichting. Het gebruiken van verschillende aanduidingen

Waarom nemen we de  
argumenten van de Raad hier  
niet serieus?

doet afbreuk aan het realiseren van het doel: vergroten van de transparantie van het scholingsaanbod. Daarom is in het overleg met alle stakeholders naar aanleiding van de evaluatie (2017) in consensus niet gekozen voor een verschillende aanduiding van formele en non-formele opleidingen. De Raad geeft t.o.v. de situatie in 2017 geen nieuwe argumenten; daarom blijft de eerder gemaakte keuze ongewijzigd.

Datum  
23 maart 2023

Verder dient in dit kader volgens de Raad geëxpliciteerd te worden dat inschaling van non-formele opleidingen niet berust op een kwaliteitskeurmerk van overheidswege en dat aan die inschaling geen rechten kunnen worden ontleend wat betreft toegang tot een vervolgopleiding of een arbeidsbetrekking. De tekst in de toelichting (o.a. paragraaf 3.3) hierover bevestigt de zienswijze van de Raad en is daarom gehandhaafd gebleven. Bij de uitwerking van de lagere regelgeving voor de communicatie zullen de regels voor affichering van ingeschaalde non-formele kwalificaties worden uitgewerkt.

Tot slot dient volgens de Raad geregeld te worden dat ook toezicht gehouden kan worden op een juiste affichering van non-formele opleidingen, in verhouding tot die van formele opleidingen. In het nader rapport is aangegeven dat deze regels onderdeel zullen zijn van de lagere regelgeving op grond van artikel 3.1, derde lid, van het wetsvoorstel. De regels zullen als doel hebben dat er geen onduidelijkheid mag bestaan over het verschil in waarde tussen ingeschaalde formele opleidingen en non-formele opleidingen. Het NCP NLQF zal toezien op naleving van die voorwaarden.

### **Opbrengst van de aanvullende internetconsultatie in 2022**

In oktober en november 2022 vond op advies van de Raad van State een aanvullende internetconsultatie voor het gewijzigde wetsvoorstel NLQF plaats. In de bijlage treft u het verslag van de internetconsultatie, dat na behandeling van het wetsvoorstel en nader rapport in de MR wordt gepubliceerd.

### **Samenvatting reacties**

De internetconsultatie heeft 14 reacties opgeleverd, afkomstig van diverse belangenorganisaties, onderwijsinstellingen, docenten en enkele individuele personen. Bij de internetconsultatie is ook gevraagd naar suggesties voor de communicatie over het NLQF. Het NCP NLQF neemt de ontvangen suggesties mee in het communicatieplan 2023.

Inhoudelijk zijn de meeste reacties op hoofdlijnen positief, waarbij in enkele gevallen aandachtspunten worden genoemd. Zo is in geen van de reacties een kritische kanttekening gezet bij het voornemen ook voor het non-formeel onderwijs inschaling in het NLQF mogelijk te maken en het voornemen om voor formeel en non-formeel onderwijs eenzelfde niveauaanduiding van het NLQF en het daarmee verbonden EQF-niveau te hanteren. Daaruit concluderen we dat er (nog steeds) steun is voor de gemaakte keuze om het advies van de Raad van State op dit punt niet te volgen.

- In diverse reacties wordt aanbevolen om naast het NCP NLQF ook andere instanties de bevoegdheid te geven om de leeruitkomsten van leertrajecten in te schalen in het NLQF. Het wetsvoorstel is niet aangepast op dit punt. Het aanwijzen van meerdere uitvoeringsorganisaties (elk een zbo) is onwenselijk en onnodig; het vertrouwen in de civiele waarde van in het NLQF



ingeschaalde opleidingen en in het NLQF in algemene zin, is gebaat bij een onafhankelijke uitvoeringsorganisatie met deskundig gezag.

Datum  
23 maart 2023

- In twee reacties worden vraagtekens gezet bij de positionering van het NCP NLQF bij een privaatrechtelijke organisatie en wordt de voorkeur geuit voor een publiekrechtelijk zbo.

Hoewel de status van een publiekrechtelijk zbo in algemene zin de voorkeur verdient, biedt de Kaderwet zbo's de mogelijkheid van aanwijzing van een privaatrechtelijk vormgegeven zbo. Het publieke belang van een deugdelijke uitvoering van de publieke taak kan ook bij een privaatrechtelijke status worden geborgd. Hiertoe worden middels de toepasselijkheid van de Kaderwet zbo's, de Wet NLQF, de (aanwijzing bij) algemene maatregel van bestuur en de subsidieverlening voldoende waarborgen getroffen.

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

Wet zijn  
de argumenten  
om om een  
privaatrecht  
op. te kunnen  
andere dan?  
dat het kan?

Een van de uitgangspunten bij het wetsvoorstel NLQF is dat het moet aansluiten op de huidige inrichting van het stelsel. Momenteel hebben de instellingen geen 'degree awarding power'. Daarom is ervoor gekozen het wetsvoorstel op dit punt niet aan te passen. Mocht naar aanleiding van de pilots microcredentials een dergelijke stelselwijziging aan de orde zijn, dan vergt dat een wetwijziging (WHW), waarbij ook de gevolgen voor de Wet NLQF worden meegenomen.

In de Wet NLQF wordt een verbodsbepaling opgenomen voor niet-gerechtigd gebruik van het NLQF- en EQF-niveau. Deze verbodsbepaling zal gevolgen hebben voor de *pilot* microcredentials. Op het document dat deelnemers na afloop krijgen uitgereikt vermelden de instellingen nu een indicatie van het NLQF-niveau. Met de verbodsbepaling is dit niet meer mogelijk, omdat enkel het NCP NLQF non-formeel onderwijs (en dus ook delen van formele opleidingen) kan inschalen. De leertrajecten zijn thans niet ingeschaald door het NCP NLQF. Op verzoek kunnen zij ingeschaald worden en dan kan het NLQF-niveau vermeld worden. Het NCP NLQF zal in overleg treden met belanghebbenden om te onderzoeken of een eenvoudiger, op microcredentials toegespitst inschalingsproces (met lagere kosten) mogelijk is.

### Openbaarmaking nota's

Conform de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's zal deze beslisnota, evenals een aantal eerdere beslisnota's, openbaar worden gemaakt op de website rijksoverheid.nl. De set beslisnota's die openbaar wordt gemaakt, is bijgevoegd bij deze nota. Voorafgaand aan openbaarmaking zullen de persoonsgegevens in de nota's worden weggelakt.



TER BESLUITVORMING  
Aan: MOCW, MPVO

*Ik zou dit bij voorkeur even beter gezamenlijk  
oppakken na de zomer iem de sessie die we plannen  
om de Machinese raad LLO te plotten. Als  
het niet kan wachten is internet consultatie ok,  
maar met voorbehoud om op inhoud nog e.o.a. te  
wisselen later.*

Middelbaar Beroeps  
Onderwijs

Van

+316 [redacted]

Datum

27 juni 2022

Referentie

33157400

Bijlagen

Wetsontwerp NLQF

Nader rapport (concept)

Intern OCW afgestemd

WJZ

Interdepartementaal

afgestemd

BZK, JenV en SZW

## nota

Besluit om het wetsvoorstel NLQF in internetconsultatie te  
brengen *grot '22*

### Aanleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft advies uitgebracht over het wetsvoorstel NLQF (dictum C; een negatief advies). NLQF staat voor Nederlands Qualification Framework (Nederlands kwalificatiekader). In het bijgevoegde wetsvoorstel en nader rapport is het advies van de Raad van State verwerkt. Met deze nota wordt u geïnformeerd over het wetsvoorstel, wordt u op de hoogte gesteld van de laatste stand van zaken en wordt uw akkoord gevraagd om het wetsvoorstel (opnieuw) voor internetconsultatie vrij te geven.

### Geadviseerde besluiten

#### Gevraagd besluit 1:

Gaat u akkoord met de inhoud van het wetsvoorstel NLQF waarin het advies van de Raad van State is verwerkt?

#### Gevraagd besluit 2:

Gaat u akkoord met in internetconsultatie brengen van het wetsvoorstel NLQF, conform het advies van de Raad van State?

#### Gevraagd besluit 3:

Gaat u akkoord met het voorstel om de werkwijze die voor deze nota is gevolgd (nota via MPVO naar MOCW) - gegeven uw gezamenlijke verantwoordelijkheid voor dit wetsvoorstel - ook in het vervolproces voor het wetsvoorstel NLQF te gebruiken?

Zowel MOCW als MPVO draagt de verantwoordelijkheid voor dit wetsvoorstel. MOCW is verantwoordelijk omdat het wetsvoorstel NLQF een stelselwet is. Het brengt het Nederlandse onderwijsstelsel in kaart, schaaft formele opleidingen in en biedt de mogelijkheid transparantie te creëren op het niveau van leeruitkomsten tussen formeel en non-formeel onderwijs. MPVO is mede verantwoordelijk voor het wetsvoorstel omdat de motivering voor het wetsvoorstel NLQF samenhangt met/deel uitmaakt van het beleid voor LLO en is ontwikkeld naar aanleiding van de aanbeveling door de Raad over het Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren (EQF).

Daarom geschiedt de voordracht door MOCW, mede namens MPVO. Hiermee zijn beide bewindspersonen ondertekenaar van de wet (contraseign), maar ondertekent MOCW de memorie van toelichting en overige stukken, uiteraard met akkoord van MPVO. Graag ontvangen wij uw instemming om deze werkwijze ook in het vervolproces voor het wetsvoorstel NLQF te volgen of evt. uw aanwijzing om dit in het vervolg anders te doen.

*Ik vermoed dat elk LLO  
punt een stelselwet is, dus  
dit even bespreken i.h.k.v.  
Portefeuilles en wie  
primair welke wet aanlegt.*

## Kernpunten

- Het doel van het wetsvoorstel NLQF is om meer transparantie over het niveau van opleidingen te verschaffen, zowel van formele opleidingen (bij (onderwijs)wet geregeld) als van non-formele opleidingen (niet bij (onderwijs)wet geregeld).
- Het NLQF is ontwikkeld naar aanleiding van de aanbeveling door de Raad over het Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren (EQF). Het EQF is een gemeenschappelijk referentiekader bedoeld om de transparantie van onderwijs- en kwalificatiesystemen binnen de Europese Unie te vergroten.
- Van zowel formele als non-formele kwalificaties kan het NLQF-niveau (en daarmee het EQF-niveau) bepaald worden; het is een leerwegaafhankelijke niveaubepaling van kwalificaties, de leeruitkomsten van opleidingen.
- Door aanbieders van non-formele kwalificaties de mogelijkheid te bieden die kwalificaties te laten inschalen in het NLQF neemt OCW daarvoor een zekere verantwoordelijkheid. Een zelfstandig bestuursorgaan – Stichting CINOP-ecbo – heeft de bevoegdheid en taak om het NLQF-niveau van non-formele kwalificaties op verzoek vast te stellen.
- Met het wetsvoorstel krijgt het kwalificatiekader NLQF een wettelijke basis, wordt de huidige praktijk omtrent het inschalen van non-formele opleidingen wettelijk vastgelegd en wordt het mogelijk ondeugdelijke vermelding van NLQF-/EQF-niveaus te sanctioneren.
- In het najaar van 2021 heeft de Raad van State advies (dictum C; negatief advies) uitgebracht over het wetsvoorstel NPLQF. De Raad heeft onder meer geadviseerd het voorstel nogmaals in internetconsultatie te brengen. Dit advies is half juni 2022 door de Raad openbaar gemaakt.
- Het nader rapport, waarin ook het advies van de Raad van State integraal wordt opgenomen, is ter informatie bijgevoegd. Dit nader rapport wordt nog niet openbaar gemaakt, maar het wetsvoorstel (dat openbaar wordt met de internetconsultatie) is wel al in lijn gebracht met het nader rapport. De nieuwe versie van het wetsvoorstel en het nader rapport zijn beide afgestemd met de betrokken ministeries.

## Toelichting

### *Leeswijzer*

In deze nota worden achtereenvolgens behandeld:

1. Kern van het wetsvoorstel NLQF
2. Voorgeschiedenis van het wetsvoorstel NLQF
3. Advies van de Onderwijsraad
4. Advies van de Raad van State
5. Opbrengst interdepartementale afstemming
6. Vervolgproces

### **1. Kern van het wetsvoorstel NLQF**

#### *EQF*

Het NLQF is ontwikkeld naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad over het Europees kwalificatiekader (EQF) voor een leven lang leren. Het EQF is een

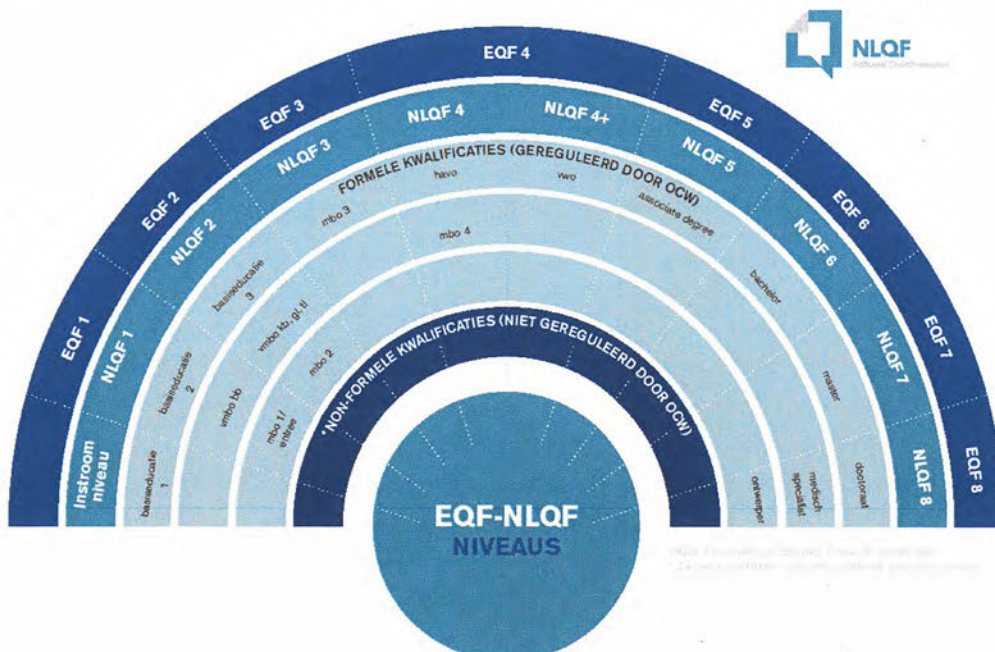
gemeenschappelijk referentiekader bedoeld om de transparantie van onderwijs- en kwalificatiesystemen binnen de Europese Unie te vergroten en zo bij te dragen aan het vrije verkeer van mensen binnen Europa (zie ook de voorgeschiedenis onder 2).

Het EQF is ontwikkeld als Europees referentiekader voor het bepalen van het niveau van kwalificaties (de leeruitkomsten van leertrajecten) op een schaal van acht verschillende niveaus. Aan de basis ligt een beschrijving van de leeruitkomsten aan de hand van descriptors. Het is een leerwegaafhankelijke niveaubepaling van kwalificaties. Het EQF fungeert als een 'vertaalmechanisme' waarin het niveau van kwalificaties van lidstaten met elkaar vergeleken kan worden.

Alle EU-lidstaten hebben inmiddels een aan het EQF gekoppeld nationaal kwalificatieraamwerk ontwikkeld, dat in de meeste gevallen al volledig geïmplementeerd en operationeel is.

#### NLQF

De niveaus van het NLQF zijn inhoudelijk gedefinieerd aan de hand van de beschrijvingen (met de descriptors) van de leeruitkomsten van de formele opleidingen. Het NLQF raamwerk wordt ook gebruikt om voor non-formele kwalificaties het NLQF-niveau (en daarmee het EQF-niveau) te bepalen. Aanbieders van non-formele opleidingen hebben de mogelijkheid de leeruitkomsten van die opleidingen te laten inschalen in het NLQF. Daarmee reguleert OCW op beperkte wijze de markt voor het non-formeel onderwijs.



### *Leven lang ontwikkelen (LLO)*

Het NLQF is een belangrijk instrument in het beleid van leven lang ontwikkelen (hierna: LLO). Het geeft burgers meer inzicht in het niveau van de leeruitkomsten van non-formele opleidingen en maakt ook een vergelijking van het niveau van de leeruitkomsten tussen formele en non-formele opleidingen mogelijk.

Beleidsmatig is met de grote ambities van het kabinet Rutte IV op het gebied van onder meer klimaat, energie en woningbouw, het belang en de urgentie van LLO alleen maar toegenomen. De beschikbaarheid van voldoende vakmensen is immers een randvoorwaarde voor de realisatie van deze ambities. Dit vergt een inzet om vakmensen op te leiden en, waar nodig, om of bij te scholen.

Transparantie over het niveau van de leeruitkomsten van non-formele opleidingen maakt die opleidingen waardevoller. Dat biedt meerwaarde aan:

- werkenden en werkzoekenden: het wordt voor hen makkelijker om keuzes te maken, en de eigen regie te vergroten;
- werkgevers: voor het wervings- en selectieproces, bijdrage leercultuur; en
- aanbieders van opleidingen: overdraagbaarheid naar vervolgonderwijs of naar ander werk in binnen- en buitenland.

Het wetsvoorstel NLQF levert zo een belangrijke bijdrage aan het beleid op het terrein van LLO door m.n. ook het non-formele scholingsaanbod voor de burger transparanter te maken. Dat kan impact krijgen vanwege de grootte van de non-formele scholingsmarkt (in aantallen deelnemers, aantal aanbieders, aantal non-formele opleidingen en het geld dat daar aan wordt uitgegeven). Verwacht wordt dat na wettelijke verankering van het NLQF meer aanbieders van non-formele opleidingen deze willen laten inschalen. Door het NLQF niveau stelselmatig in publieke voorzieningen (zoals Leeroverzicht en STAP) mee te nemen wordt het NLQF als standaard herkend en zal ook de transparantie van het private opleidingsaanbod toenemen.

### *Wetsvoorstel*

Het wetsvoorstel geeft een wettelijke grondslag aan het NLQF en beoogt het volgende te regelen:

- het NLQF als het Nederlands kwalificatiekader, met een grondslag voor vaststelling van de niveaus van het NLQF;
- de grondslag voor de generieke vaststelling van de verschillende NLQF-niveaus van formele opleidingen;
- de verplichting voor aanbieders van formele opleidingen om het NLQF- en EQF-niveau te vermelden op de diploma's van die opleidingen;
- de aanwijzing van CINOP-ecbo als Nationaal Coördinatiepunt NLQF (hierna: NCP NLQF) met de status van zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo);
- de mogelijkheid om het NLQF-niveau en daarmee het EQF-niveau van non-formele opleidingen te laten vaststellen door het NCP NLQF en op waardedocumenten daarvan te vermelden;

- de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen als in strijd met de regels een NLQF- en/of EQF-niveau wordt vermeld of in het vooruitzicht wordt gesteld.

## 2. Voorgeschiedenis van het wetsvoorstel NLQF

Nederland heeft zich in 2008 gecommitteerd aan de aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, over het EQF.<sup>1</sup> Conform de aanbeveling is in 2012 het NLQF ontwikkeld en is het NCP NLQF opgezet. Het NCP NLQF is in 2012 operationeel geworden en ondergebracht bij een privaatrechtelijke organisatie, de Stichting CINOP.

Het NCP NLQF heeft de afgelopen jaren procedures ontwikkeld voor de inschaling van non-formele opleidingen. Voorts heeft het NCP NLQF een register opgezet van ingeschaalde non-formele opleidingen. Daarmee kent Nederland op dit moment met het NLQF een volledig operationeel nationaal kwalificatiekader waarvan de niveaus gekoppeld zijn aan de niveaus van het EQF. Met het wetsvoorstel NLQF krijgt het kwalificatiekader NLQF een wettelijke basis. De landen die participeren in het EQF hebben de afgelopen jaren de ontwikkeling op elkaar afgestemd in de adviesgroep EQF onder voorzitterschap van de commissie. Deze adviesgroep houdt zich onder andere bezig met het referencing proces. In dit referencing proces worden de nationale kwalificatiekaders (zoals het NLQF) besproken en gerelateerd aan het EQF. De uitkomsten van het Nederlandse referencing proces zijn gepresenteerd in een rapport. Zoals blijkt uit het referencing rapport van het NLQF in september 2019 is het NLQF in grote lijnen goed te relateren aan het EQF. Onderhavig wetsvoorstel sluit aan op het referencing rapport en daarmee wordt geborgd dat het wetsvoorstel de Europese aanbeveling volgt.

De eerste versie van het wetsvoorstel bleek in 2015 in het consultatieproces door vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, O&O-fondsen, publieke en private aanbieders van opleidingen en toezichthouders op hoofdlijnen gesteund te worden. Vervolgens heeft in 2017 opnieuw consultatie van stakeholders plaatsgevonden in het kader van het evaluatieonderzoek NLQF dat in dat jaar is uitgevoerd. Voorts zijn de Onderwijsraad, de Algemene Rekenkamer (hierna: AR) en de Raad voor de Rechtspraak (hierna: RvdR) om advies gevraagd. Hieronder worden de uitkomsten van de consultaties beschreven.

In het kader van de evaluatie van het NLQF in 2017 is de optie van het beleggen van een deel van het takenpakket van het NCP NLQF bij een andere organisatie (waaronder commerciële partijen) al verkend. Naar aanleiding van deze evaluatie

---

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

hebben alle stakeholders<sup>2</sup> nadrukkelijk aangegeven dat zij geen verdeling van taken wensen en dat de taken van het NCP NLQF door één organisatie uitgevoerd moeten worden.

Om de positie van het NCP NLQF juridisch te verstevigen, wordt de aanwijzing van Stichting CINOP-ecbo wettelijk vastgelegd. Het NCP NLQF wordt gepositioneerd als zbo. Eerder in het wetgevingsproces is overwogen eventueel meerdere organisaties te belasten met de taken van het NCP NLQF. In de tussentijd heeft een partij die ook deze taken zou willen uitvoeren, middels brieven contact met u gezocht over deze kwestie. Ook heeft een onbekende partij middels een Wob-verzoek alle informatie en correspondentie over de aanwijzing van CINOP als uitvoerder van het NCP NLQF opgevraagd. Daarom is het belangrijk de positie van het NCP NLQF en de aanwijzing van de uitvoeringsorganisatie nu juridisch goed vast te leggen. Stichting CINOP-ecbo voert deze taken al jaren naar tevredenheid uit.

### 3. Advies van de Onderwijsraad

In het voorjaar van 2019 heeft MOCW de Onderwijsraad gevraagd advies uit te brengen over het wetsvoorstel NLQF. In het bijzonder is de raad gevraagd in te gaan op (de consequenties van) de generieke inschaling van door de overheid gereguleerde opleidingen en inschaling in het NLQF van onderdelen van deze opleidingen. Kern van het advies van de Onderwijsraad<sup>3</sup>:

- De raad adviseert om alleen de vaststelling van de inhoud van het NLQF (de kwalificatieniveaus en de beschrijvingen daarvan) en de inschaling van formele kwalificaties te regelen.
- De raad adviseert voorts om een wettelijke regeling van de inschaling van het niet-gereguleerde onderwijsaanbod - de non-formele opleidingen - achterwege te laten. Het wetsvoorstel is op dit punt tweeslachtig: enerzijds wordt benadrukt dat inschaling ervan een zeer beperkte betekenis heeft, anderzijds worden procedures opgetuigd en hoge boetes in het vooruitzicht gesteld. Dit leidt volgens de raad in de samenleving onvermijdelijk 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. Daarmee ontstaat een groot risico dat diploma's van formele leertrajecten aan waarde inboeten, aldus de raad.
- Dat wettelijke regeling voor inschaling van non-formele kwalificaties volgens de raad achterwege moet blijven, betekent niet dat *de praktijk* van inschaling van non-formele opleidingen volgens de raad niet kan voortgaan. Non-formele opleidingen kunnen dan na inwerkingtreding van de wet gerelateerd worden aan NLQF- en EQF-niveaus met een wettelijke status.
- Volgens de raad is het niet wenselijk om het NLQF te gebruiken als beleidsinstrument om het scholingsaanbod voor LLO te stimuleren. Bij een

<sup>2</sup> De Inspectie van het Onderwijs, de NVAO, de NRTO, de VSNU, VH, de MBO-Raad, de FNV en VNO-NCW.

<sup>3</sup> Memorie van toelichting bij wetsvoorstel NLQF, p. 39-42.

zuivere toepassing is het NLQF niet meer dan een referentiekader om kwalificatiesystemen naar elkaar te kunnen vertalen. Het NLQF is in essentie een communicatieraamwerk met als doel de transparantie van het onderwijsaanbod in Nederland op Europees niveau te vergroten en is geen mechanisme om het stelsel te hervormen, maar een instrument om dat stelsel internationaal herkenbaar te vertalen.

*Appreciatie van het advies van de Onderwijsraad en de wijze waarop het advies is verwerkt in het wetsvoorstel NLQF:*

- De regering constateert dat de Onderwijsraad vindt dat het wettelijk regelen van het NLQF voor formele opleidingen toegevoegde waarde heeft, zowel voor het Nederlandse onderwijsstelsel zelf als in het kader van het onderwijsbeleid van de EU.
- Tegelijkertijd vindt de Onderwijsraad dat de inschaling in het NLQF van non-formele kwalificaties weliswaar maatschappelijke meerwaarde heeft, maar dat zij het wettelijk regelen van de inschaling van non-formele opleidingen om meerdere redenen niet passend vindt en vindt dat dit teveel risico's met zich brengt. Ondanks dat begrip bestaat voor de bezwaren van de Onderwijsraad tegen dit onderdeel van het wetsvoorstel, is - alles afwegende - geoordeeld dat het wettelijk regelen van het NLQF in relatie tot non-formele opleidingen de voorkeur verdient boven een ongeregelde voortzetting van de huidige praktijk. Met name de weging van de beoogde bijdrage van inschaling in het NLQF aan de transparantie van de scholingsmarkt en de (on)mogelijkheden om het oneigenlijk gebruik van het NLQF te kunnen handhaven zijn daarbij van belang. We zien een gestage stijging van het aantal verzoeken tot inschalingen en verwachten dat deze groei zich doorzet. Bij een ongeregelde voortzetting van de huidige praktijk is de uitvoering van de inschalingen niet geborgd en eventueel oneigenlijk gebruik van NLQF inschalingen kan niet worden gecorrigeerd, met als groot afbreukrisico het wegvallen van het vertrouwen in het NLQF.

#### **4. Advies van de Raad van State**

In het najaar van 2021 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State advies (dictum C; negatief advies) uitgebracht over het wetsvoorstel NLQF. Recent heeft de Raad van State laten weten dat hij, vanwege een Woo-verzoek, ook alle oudere adviezen die nog niet openbaar zijn gemaakt, openbaar zal maken op donderdag 16 juni. Het advies op wetsvoorstel NLQF is daarmee ook openbaar geworden (en daarmee eerder dan de internetconsultatie en het nader rapport).

De Raad van State heeft begrip voor het wettelijk verankeren van het NLQF-systeem. Zij constateert echter dat het hanteren van hetzelfde NLQF-systeem voor zowel formele als non-formele opleidingen tot onduidelijkheid leidt. De indruk kan ontstaan dat het NLQF een kwaliteitsbeoordeling inhoudt voor non-formele opleidingen. Daarmee wordt de suggestie gewekt dat een non-formele opleiding kwalitatief gezien gelijkstaat aan een formele opleiding met dezelfde



NLQF-inschaling. Dit risico zou ondervangen moeten worden. Verder adviseert de Raad van State om het wetsvoorstel NLQF nogmaals in internetconsultatie te brengen. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste overwegingen van de Raad van State.

*Advies RvS t.a.v. de inschaling van non-formele opleidingen*

- De Raad van State ziet – met de regering – het belang in van een zekere betrokkenheid van de overheid bij het relateren van non-formele opleidingen aan het NLQF/EQF. Een dergelijke betrokkenheid kan onterecht gebruik van NLQF/EQF kwalificaties beperken en steun verlenen aan de beleidsinzet voor een leven lang ontwikkelen.
- De Raad adviseert een scherper onderscheid te maken tussen de betekenis van NLQF/EQF-kwalificaties voor enerzijds formele en anderzijds non-formele opleidingen; dit zou zowel in de wettekst als in de presentatie van de kwalificaties tot uitdrukking moeten komen.
- De Raad acht het noodzakelijk dat een afzonderlijk kader wordt ontwikkeld voor het relateren van non-formele opleidingen aan het NLQF/EQF. Het verschil tussen de kaders voor formele en non-formele opleidingen dient ook tot uitdrukking te komen in de naamgeving/codes van het niveau van de kwalificatie (bijv. F-4 versus NF-4).
- In dit kader dient volgens de Raad geëxpliciteerd te worden dat inschaling van non-formele opleidingen niet berust op een kwaliteitskeurmerk van overheidswege en dat aan die inschaling van de kwalificatie geen rechten kunnen worden ontleend wat betreft toegang tot een vervolgopleiding of een arbeidsbetrekking.
- Voorts acht de Raad een goed toezicht op het gebruik en de affichering van het NLQF ten aanzien van non-formele opleidingen van belang. In het wetsvoorstel is voorzien in een verbodsbepaling ten aanzien van een niet-gerechtigde aanduiding van het NLQF en EQF-niveau.<sup>4</sup> Hieruit blijkt echter niet dat ook toezicht gehouden kan worden op een juiste affichering van non-formele opleidingen, in verhouding tot die van formele opleidingen.

*Overwegingen*

- Aanduiding van het niveau van non-formele kwalificaties:  
Er is al eerder overwogen het onderscheid tussen het NLQF- en EQF-niveau tussen formele en non-formele opleidingen in de formulering/aanduiding van de niveau-aanduiding tot uitdrukking te laten komen. Door bijvoorbeeld aan het NLQF-niveau van formele opleidingen een Arabische nummering (1, 2, 3 etc.) te geven en voor non-formele opleidingen een Romeinse nummering (I, II, III etc.) te gebruiken of door het gebruik van de letter 'F' voor formele kwalificaties en 'NF' voor niet formele opleidingen - F1 zou dan de aanduiding zijn van een formele kwalificatie op NLQF-niveau 1 en NF1 is de daarmee corresponderende aanduiding van een non-formele kwalificatie op dat niveau.

---

<sup>4</sup> Voorgestelde artikelen 4.1 en 4.2.

- Een belangrijk nadeel van een dergelijk onderscheidende aanduiding is dat voor de burger de betekenis van de verschillende aanduidingen voor het NLQF-niveau van bijvoorbeeld een non-formele opleiding (met een Romeinse cijfer of de letters 'NF' ervoor) niet te begrijpen is zonder toelichting. Omdat nog steeds een uitleg noodzakelijk is en die uitleg zelfs nog iets uitgebreider zou worden, zou de communicatie eerder ingewikkelder worden dan eenvoudiger. De kern van het communicatieprobleem wordt op deze wijze dan ook niet opgelost. Het gebruiken van meerdere aanduidingen doet afbreuk aan het realiseren van het doel: vergroten van de transparantie van het scholingsaanbod. Daarom is in het overleg met alle stakeholders<sup>5</sup> naar aanleiding van de evaluatie (2017) in consensus niet gekozen voor een verschillende aanduiding van formele en non-formele opleidingen. In het advies van de Raad van State worden geen nieuwe overwegingen/inzichten toegevoegd. Het ontbreekt aan argumenten die onderbouwen dat een onderscheid in de aanduiding zou bijdragen aan helder overzicht bij de burger, c.q. het communicatieprobleem zou verkleinen. Daarom is de keuze gemaakt het wetsvoorstel niet te wijzigen.
- Inderdaad zien de verbodsbepalingen van de desbetreffende artikelen – zoals de Raad van State aangeeft – niet op de affichering van ingeschaalde kwalificaties. Maar in het wetsvoorstel is in een ander artikel voorzien in een grondslag voor lagere regelgeving om een juiste affichering van non-formele opleidingen ten opzichte van formele opleidingen te borgen.

#### *Conclusie en implicaties voor het wetsvoorstel NLQF*

- Er is niet gekozen voor een verschillende aanduiding van formele en non-formele opleidingen. De toelichting is op dit punt uitgebreid met enkele overwegingen.
- In de toelichting van het wetsvoorstel blijft de tekst - waar de Raad van State ook aan hecht - gehandhaafd: dat inschaling van non-formele kwalificaties niet berust op een kwaliteitskeurmerk van overheidswege en dat aan die inschaling van de kwalificatie geen rechten kunnen worden ontleend wat betreft toegang tot een vervolgopleiding of een arbeidsbetrekking. Deze statements zullen worden herhaald in de lagere regelgeving ten behoeve van een heldere communicatie.
- Bij de uitwerking van de lagere regelgeving voor de communicatie worden de regels voor affichering van ingeschaalde non-formele kwalificaties uitgewerkt. Deze regels zullen als strekking hebben dat er geen onduidelijkheid mag bestaan over het verschil in waarde tussen ingeschaalde formele opleidingen en non-formele opleidingen.  
Het NCP NLQF zal toezicht houden op die regels voor de aanbieders van ingeschaalde non-formele opleidingen/kwalificaties, en kan, als een aanbieder zich niet aan de regels houdt, in uiterste instantie de inschaling beëindigen en de opleiding/kwalificatie uit het NLQF-register verwijderen.

<sup>5</sup> De Inspectie van het Onderwijs, de NVAO, de NRTO, de VSNU, VH, de MBO-Raad, de FNV en VNO-NCW.

- Aan het wetsvoorstel is toegevoegd dat in de evaluatie van de werking van de Wet NLQF nadrukkelijk aandacht zal worden besteed aan de uitwerking van de niveauaanduiding in de communicatie van het NLQF-niveau van formele en non-formele opleidingen.

#### *Herhaalde internetconsultatie*

De Raad van State adviseert om het wetsvoorstel NLQF nogmaals in internetconsultatie te geven omdat het op belangrijke punten afwijkt van de versie waarvoor in 2015 internetconsultatie heeft plaatsgevonden.

De afgelopen jaren zijn de belangrijkste stakeholders geconsulteerd, onder andere in het kader van de evaluatie van het NLQF in 2017.<sup>6</sup> Daarbij is overeenstemming bereikt over aanpassing van het wetsvoorstel en zijn bezwaren weggenomen.

Gezien het tijdsverloop en de aanpassingen in het wetsvoorstel is een nieuwe internetconsultatie op zijn plaats. Vorig jaar is daar nog van af gezien omdat de verwachting was dat internetconsultatie geen nieuwe inzichten zou opleveren gezien de uitvoerige discussies (intern en extern) die hebben plaatsgevonden over (de aanpassingen van) het wetsvoorstel. Daarbij zou de internetconsultatie als extra stap tot verdere vertraging van dit reeds zeer lang lopende wetstraject leiden. Nu de Raad van State adviseert dat de internetconsultatie alsnog moet plaatsvinden, adviseren we u dit advies op te volgen.

#### **5. Interdepartementale afstemming**

Het wetsontwerp waarin het advies van de Raad van State is verwerkt en het nader rapport zijn beide afgestemd met de ministeries JenV (wetgevingstoets), BZK (verantwoordelijk voor stelsel van zelfstandige bestuursorganen) en SZW (beleidsmatig medeverantwoordelijk voor het beleid voor LLO).

In de interdepartementale consultatie is er één punt waarvoor we uw aandacht vragen: het al dan niet in de wet benoemen van de naam van CINOP-ecbo als uitvoerder van het NCP NLQF. Vorig jaar zomer is vlak voor de MR behandeling van het wetsontwerp op instigatie van BZK de naam van CINOP-ecbo uit het wetsvoorstel gehaald. Omwille van een voorspoedige procedure hebben we daar toen gehoor aan gegeven. In de wetstekst die aan de RvS is aangeboden voor advies wordt de uitvoeringsorganisatie niet bij naam genoemd, maar wordt de uitvoeringsorganisatie via ministerieel besluit benoemd. Na het advies van de Raad van State is het gesprek met BZK vervolgd en is besloten de aanwijzing van het NCP NLQF te laten geschieden bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) met voorhang bij beide Kamers. Dit is verwerkt in het wetsvoorstel en nader rapport. Hiermee is een goede balans tussen flexibiliteit en democratische legitimatie.

#### **6. Vervolgproces**

Parallel aan deze takenlijn wordt het wetsvoorstel afgestemd met JenV (wetgevingstoets). Na het verwerken van de opbrengsten van de

<sup>6</sup> Memorie van toelichting bij wetsvoorstel NLQF, p. 37-38.

**Datum**  
**27 juni 2022**

internetconsultatie zullen het wetsvoorstel en het nader rapport (nogmaals) worden voorgelegd aan JenV. Daarna zullen het wetsvoorstel en het nader rapport worden behandeld in de Ministerraad. Vervolgens wordt het wetsvoorstel, via het Kabinet van de Koning, ingediend bij de Tweede Kamer. Dit is naar verwachting in september.



**TER ONDERTEKENING**

Aan: MOCW

**Wetgeving en Juridische  
Zaken**

**Van**  
5.1.2.e

**Datum**  
15 juni 2021

**Referentie**  
28408441 (6661)

**Bijlagen**  
- aanbiedingsformulier  
ministerraad  
- wetsvoorstel NLQF  
- advies Algemene Rekenkamer

**Kopie voor**

**Reeds afgestemd met**  
MBO

**Aantal pagina's**  
1

# nota

aanbieding wetsvoorstel NLQF aan ministerraad

## **Aanleiding**

Het wetsvoorstel NLQF is in de CWIZO van 15 juni jl. als hamerstuk afgedaan, en kan ongewijzigd door naar de ministerraad.

U wordt gevraagd akkoord te gaan met aanbieding aan de ministerraad van het wetsvoorstel NLQF (concept bijgevoegd). Indien akkoord, gaarne ondertekening van:

- bijgevoegd aanbiedingsformulier voor de ministerraad.

Ook het advies dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgebracht over het wetsvoorstel zal worden meegezonden naar de ministerraad, conform het verzoek daartoe van de Algemene Rekenkamer. Het advies is (in een eerder stadium) verwerkt in het wetsvoorstel en de toelichting.

## **Samenvatting van de brief**

Met het aanbiedingsformulier biedt u het wetsvoorstel NLQF aan de ministerraad aan. Dit doet u mede namens S.BZK, aangezien S.BZK mede-ondertekenaar is van het wetsvoorstel. Deze mede-ondertekening is wettelijk verplicht omdat het wetsvoorstel voorziet in de instelling van een zogenoemd zelfstandig bestuursorgaan.

## **Besluiten door ondertekening**

Akkoord met aanbieding van het wetsvoorstel NLQF aan de ministerraad.



**TER BESLUITVORMING**

Aan: MOCW via MBVOM

**Middelbaar Beroeps  
Onderwijs**

**Van**  
5.1.2.e

**Datum**  
2 juni 2021

**Referentie**

**Bijlagen**  
Wetsvoorstel NLQF

**Kopie voor**

**Reeds afgestemd met**  
WJZ

**Aantal pagina's**  
5

# nota

Wetsvoorstel NLQF (Nederlands Kwalificatiekader)  
agenderen voor CWIZO

## Aanleiding

Voorgesteld wordt het wetsvoorstel NLQF voor de CWIZO van 15 juni te agenderen (aanleverdeadline 7 juni, met uitloop 9 juni) zodat het vóór het zomerreces nog in de Ministerraad behandeld kan worden. Na de Ministerraad zal het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd.

## Gevraagde besluiten

### Gevraagd besluit 1:

Gaat u akkoord met de inhoud van het wetsvoorstel NLQF?

### Gevraagd besluit 2:

Gaat u akkoord met het agenderen van het wetsvoorstel NLQF voor de CWIZO, zonder opnieuw een internetconsultatie te starten?

## Kernpunten

- Het NLQF is ontwikkeld naar aanleiding van de aanbeveling over het Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren (EQF). Het EQF is een gemeenschappelijk referentiekader bedoeld om de transparantie van onderwijs- en kwalificatiesystemen binnen de Europese Unie te vergroten (zie verder de toelichting).
- Van zowel formele als non-formele opleidingen kan het NLQF-niveau (en daarmee het EQF-niveau) bepaald worden; het is een leerwegaafhankelijke niveaubepaling van opleidingen op basis van leeruitkomsten. Daarmee is het NLQF een belangrijk instrument in het kader van het beleid op het terrein van leven lang ontwikkelen. Het geeft burgers meer inzicht in het niveau van non-formele opleidingen en maakt ook een vergelijking (van het niveau van de leeruitkomsten) tussen formele en non-formele opleidingen mogelijk.
- Dit voorjaar zijn de laatste adviezen gevraagd om tot de huidige versie van het wetsvoorstel (dat reeds een zeer lang lopend wetstraject is) te komen.
  - a) In februari 2021 is het wetsvoorstel NLQF voor advies voorgelegd aan de Raad voor de Rechtspraak en begin april 2021 aan de Autoriteit Persoonsgegevens. Intussen hebben de directies MBO en WJZ het

wetsvoorstel NLQF waar nodig nog aangepast en geactualiseerd. Voorts is het wetsvoorstel opnieuw afgestemd met de ministeries van Financiën, JenV en BZK. Na deze laatste ronde van consultaties, toetsing, afstemming en aanpassing kan de volgende stap in het wetstraject gezet worden.

- b) Het advies van de Raad voor de Rechtspraak heeft niet geleid tot veranderingen in de wetsartikelen. Datzelfde geldt voor het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens. Deze adviezen zijn verwerkt in de toelichting van het wetsvoorstel.
  - c) Het ministerie van BZK is niet akkoord met het in de wet benoemen van de Stichting CINOP als Nationaal coördinatiepunt NLQF. Het voornemen was het wetsvoorstel op dit punt nog te wijzigen. De bedoeling is immers met de Stichting CINOP (die de taken van het Nationaal coördinatiepunt NLQF sinds 2012 uitvoert) door te gaan. Bij opname in de wet zou worden uitgesloten dat de uitvoering van de taken van het Nationaal coördinatiepunt NLQF aanbesteed zouden moeten worden. Nu BZK niet akkoord is gegaan met opname in de wet van Stichting CINOP, is in de wet nu opgenomen dat MOCW een rechtspersoon aanwijst als NCP NLQF. BZK is wel akkoord met deze aanwijsconstructie. In geval van deze constructie gelden de aanbestedingsregels. Bij hoge uitzondering kan hiervan afgeweken worden (geen aanbesteding), maar dat is nu op voorhand nog niet vast te stellen. In geval van aanbesteding is de kans zeer groot dat Stichting CINOP de aanbesteding wint. Dit zou kunnen leiden tot kritiek van andere potentiële gegadigden, namelijk dat OCW alleen aanbesteedt voor de vorm en dat er al afspraken zijn gemaakt met Stichting CINOP. Bovendien zijn er momenteel geen andere organisaties die de taken van het NCP NLQF kunnen overnemen zonder dat er grote transitieproblemen ontstaan.
  - d) De ministeries van JenV (wetgevingstoets) en Financiën zijn akkoord met het wetsvoorstel.
- Wij wijzen u nog op drie specifieke aandachtspunten:
    - a) Conform afspraken die met u gemaakt zijn in het kolomoverleg van 4 juli 2019 wordt het Nationaal coördinatiepunt NLQF een zbo. De staatssecretaris van BZK is begin 2021 met deze zbo-constructie akkoord gegaan (zie ook de toelichting). Het NCP NLQF zal als zbo gefinancierd worden op basis van een jaarlijkse subsidie (zoals nu ook het geval is). Financiering vindt plaats uit middelen van de bestedingsplannen van directies MBO en HO&S.
    - b) De internetconsultatie voor dit wetsvoorstel vond al plaats in 2015. Aanvullend daaraan zijn de belangrijkste stakeholders geconsulteerd, onder andere in het kader van de evaluatie van het NLQF in 2017 (zie de toelichting). Daarbij is overeenstemming bereikt over aanpassing van het wetsvoorstel en zijn bezwaren weggenomen. Gezien het tijdsverloop en de aanpassingen in het wetsvoorstel is een nieuwe internetconsultatie op zijn plaats. Echter, dit zal naar verwachting geen nieuwe inzichten

opleveren gezien de uitvoerige discussies (intern en extern) die hebben plaatsgevonden over dit voorstel. Voorts zou dit tot verdere vertraging van dit reeds zeer lang lopende wetstraject leiden.

Niet uitgesloten is dat de Raad van State hier een kritische opmerking over maakt en dat de consultatie alsnog moet plaatsvinden. Er lijkt sprake te zijn van verscherpte aandacht van de Raad van State op dit punt. De Raad van State heeft namelijk in 2020 bij een ander wetsvoorstel vastgesteld dat een 'gerichte consultatie' niet in overeenstemming is met de door de regering vastgestelde uitgangspunten aangaande internetconsultatie, tenzij het bijvoorbeeld om puur technische wijzigingen of de implementatie van EU-regelgeving gaat.

- c) De Onderwijsraad was in zijn advies (2019) positief over wettelijke verankering van het NLQF in relatie tot de formele (bij wet geregelde) opleidingen. De Raad was echter kritisch over het onder de wet brengen van de non-formele opleidingen en raadde dit af. Dit advies is in het kolomoverleg van 4 juli 2019 met u besproken. U gaf toen aan dat voor u het belang van het NLQF voor een leven lang ontwikkelen (LLO) zwaarder woog dan de bezwaren van de Onderwijsraad en dat u daarom het wetsvoorstel op dit punt niet wilde wijzigen. Dit belang is eigenlijk alleen maar groter geworden nu – met name in het kader van de maatregelen in het kader van de Coronacrisis - in toenemende mate burgers publieke middelen mogen inzetten voor het volgen van non-formele opleidingen. Dit blijft wel het politiek meest gevoelige onderdeel van de wet.

## Toelichting

### Wat regelt het wetsvoorstel NLQF?

Het wetsvoorstel voorziet in het volgende:

- het geeft een wettelijke basis aan (de kwalificatieniveaus van) het NLQF;
- het geeft de grondslag voor de generieke vaststelling van de NLQF-niveaus van formele (bij wet geregelde) opleidingen;
- het geeft aan het NCP NLQF de status van zelfstandig bestuursorgaan (zbo);
- het geeft de grondslag aan MOCW om een rechtspersoon aan te wijzen als NCP NLQF;
- het verplicht de vermelding van het NLQF- en EQF-niveau op diploma's van alle formele opleidingen (VO, MBO, HBO, WO);
- het maakt mogelijk dat van non-formele (niet bij wet geregelde) opleidingen het NLQF- en EQF-niveau vastgesteld kan worden;
- het maakt mogelijk dat de NLQF- en EQF-niveaus op waardedocumenten van non-formele opleidingen vermeld kunnen worden;
- het geeft de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen als in strijd met de regels een NLQF- en/of EQF-niveau wordt vermeld of in het vooruitzicht wordt gesteld.



### Voorgeschiedenis wetsvoorstel NLQF

Het wetsvoorstel NLQF kent een lange voorgeschiedenis.

- In 2015 heeft openbare consultatie via het internet plaatsgevonden en heeft DUO de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid bezien. Vervolgens is een aantal stakeholders separaat geconsulteerd die niet in het kader van de internetconsultatie hadden gereageerd. Hieruit bleek dat een aantal van hen bezwaren had tegen het wetsvoorstel. Gezien de aard van de bezwaren heeft het wetstraject vervolgens enige tijd stilgelegen.
- In 2017 is het evaluatieonderzoek NLQF uitgevoerd. In dat kader is opnieuw aan stakeholders gevraagd te reageren op het wetsvoorstel. Na aanleiding van de evaluatie-uitkomsten is met stakeholders begin 2018 overeenstemming bereikt over de gewenste aanpassingen van het wetsvoorstel. Na aanpassing is met de verplichte consultatie- en adviestrajecten en de afstemming met andere departementen begonnen en is door DUO in 2019 opnieuw de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid bezien. Aangezien sinds dat jaar aanpassingen hebben plaatsgevonden in de informatie- en registratiesystemen van DUO, zal DUO op korte termijn nogmaals de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid bezien.
- Naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad en daaropvolgende gesprekken met de Algemene Rekenkamer heeft u vervolgens in het kolomoverleg van 4 juli 2019 ingestemd met de uitwerking van de zbo-constructie in het wetsvoorstel. Daaropvolgend heeft afstemming plaatsgevonden met het ministerie van BZK. De staatsecretaris van BZK is begin 2021 akkoord gegaan met de oprichting van een zbo.
- In februari en maart van dit jaar is het voorstel voor advies aan de Raad voor de Rechtspraak en de Autoriteit Persoonsgegevens voorgelegd. In deze periode zijn tevens de laatste aanpassingen gedaan aan het wetsvoorstel en heeft opnieuw afstemming met de ministeries van JenV, BZK en Financiën plaatsgevonden.

### Het NLQF en het EQF in het kader van een leven lang ontwikkelen

Het NLQF is ontwikkeld naar aanleiding van de aanbeveling over het Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren (EQF). Het EQF is een gemeenschappelijk referentiekader bedoeld om de transparantie van onderwijs- en kwalificatiesystemen binnen de Europese Unie te vergroten. Het EQF bestaat uit een beschrijving van acht niveaus van leeruitkomsten c.q. acht kwalificatieniveaus. Naar analogie van het EQF is het NLQF een beschrijving van verschillende niveaus van leeruitkomsten, oplopend van basiseducatie tot doctorsgraad. De niveaus van het NLQF zijn aan die van het EQF gekoppeld. Van zowel formele als non-formele opleidingen kan het NLQF-niveau (en daarmee het EQF-niveau) bepaald worden; het is een leerwegaafhankelijke niveaubepaling van opleidingen. Daarmee is het NLQF een belangrijk instrument in het kader van het beleid op het terrein van leven lang ontwikkelen. Het geeft burgers meer inzicht in het niveau van non-formele opleidingen en maakt ook een vergelijking (van het niveau van de leeruitkomsten) tussen formele en non-formele opleidingen mogelijk. Vanwege deze grotere transparantie kunnen burgers beter

**Datum**  
17 mei 2021

onderbouwde opleidings- en scholingskeuzes maken en daarmee beter de regie op hun eigen ontwikkeling en loopbaan nemen. Dit is te meer van belang nu burgers in toenemende mate publieke middelen mogen inzetten voor het volgen van non-formele opleidingen (onder andere in het kader van de Coronacrisis-maatregelen): zo stelt de scholingsregeling STAP onder andere als eis dat middelen alleen ingezet kunnen worden voor non-formele opleidingen waarvan het NLQF-niveau bepaald is.



**TER ONDERTEKENING**

Aan: MOCW

**Wetgeving en Juridische  
Zaken**

**Van**  
5.1.2.e

**Datum**  
25 maart 2021

**Referentie**  
27578531 (6661)

**Bijlagen**  
1. Aanbiedingsbrief voor de  
Autoriteit Persoonsgegevens  
2. Wetsvoorstel NLQF

**Kopie voor**

**Reeds afgestemd met**

**Aantal pagina's**  
1

# nota

Aanbieding wetsvoorstel NLQF aan de Autoriteit  
persoonsgegevens

## **Aanleiding**

Recent bent u geïnformeerd over de stand van zaken van het wetsvoorstel NLQF. Aan u is toen gemeld dat het wetsvoorstel nog zal worden aangevuld i.v.m. de verwerking van persoonsgegevens en dan kan worden verzonden aan de Autoriteit Persoonsgegevens. Deze aanvulling is verricht (privacyparagraaf in de toelichting; geen bijzonderheden). U wordt verzocht akkoord te gaan met voorlegging van het wetsvoorstel aan de Autoriteit Persoonsgegevens. Deze voorlegging is wettelijk verplicht.

## **Besluiten door ondertekening**

Indien u akkoord bent met de verzending van het wetsvoorstel naar de Autoriteit Persoonsgegevens, kunt u bijgevoegde aanbiedingsbrief ondertekenen.

## **Samenvatting van de brief**

Met deze brief biedt u het wetsvoorstel aan de Autoriteit Persoonsgegevens aan voor advies. In de brief worden kort de aspecten van het wetsvoorstel benoemd die de verwerking van persoonsgegevens betreffen.

## **Toelichting**

### *Voorlegging aan de Autoriteit Persoonsgegevens*

Het wetsvoorstel bevat een grondslag voor het nemen van overheidsbesluiten, bijvoorbeeld een bestuurlijke boete, waarbij persoonsgegevens worden verwerkt. In paragraaf 6.2 van de toelichting bij het wetsvoorstel is daarom een privacyparagraaf opgenomen (blz. 34-37). Er zijn geen bijzonderheden. De AP zal het wetsvoorstel en de toelichting bezien op de verwerking van persoonsgegevens. De AP maakt haar advies kort na oplevering ervan openbaar.

### *Proces wetsvoorstel NLQF*

Over het proces bent u recent geïnformeerd (nota 26985849). Het wetsvoorstel ligt momenteel voor advies bij de Raad voor de Rechtspraak en de Raad voor de Rechtsbijstand. Na verwerking van die adviezen en van het advies van de AP, zal in de aanloop naar de CWIZO het wetsvoorstel uiteraard nog aan u worden voorgelegd met de vraag welk vervolg u wilt geven aan het wetsvoorstel tijdens de demissionaire periode. Directies MBO en WJZ zullen het wetsvoorstel in de tussenliggende periode waar nodig nog actualiseren en verbeteren.



**TER ONDERTEKENING**

Aan: MOCW

**Wetgeving en Juridische  
Zaken**

**Van**  
5.1.2.e

**Datum**  
15 februari 2021

**Referentie**  
26985849 (6661)

**Bijlagen**  
1. Aanbiedingsbrief voor de  
Raad voor de Rechtspraak  
2. Wetsvoorstel NLQF

**Kopie voor**

**Reeds afgestemd met**

**Aantal pagina's**  
2

# nota

Wetsvoorstel NLQF: aanbieding aan Raad voor de  
Rechtspraak

## Aanleiding

Het wetsvoorstel NLQF kent een lange aanloopgeschiedenis. Met deze nota wordt u geïnformeerd over de actuele stand van zaken. U wordt tevens verzocht akkoord te gaan met voorlegging van het wetsvoorstel aan de Raad voor de Rechtspraak. Deze voorlegging is wettelijk verplicht. Parallel aan deze voorlegging zal het wetsvoorstel via JenV worden voorgelegd aan de Raad voor Rechtsbijstand.

Stand van zaken van het wetsvoorstel NLQF:

1. In het voortraject is tijdens een kolomoverleg met u gesproken over het advies van de Onderwijsraad over het wetsvoorstel NLQF. In dat kader is de in het wetsvoorstel te introduceren zbo aan de orde gekomen. U heeft toen ingestemd met de verdere uitwerking daarvan. Inmiddels is over de oprichting van de zbo ambtelijk overeenstemming bereikt met BZK.
2. Ook is advies ontvangen van de Algemene Rekenkamer. Dit advies is eveneens verwerkt. S.BZK is – als mede-ondertekenaar - akkoord met de verwerking.
3. Het wetsvoorstel dient thans te worden voorgelegd aan de Raad voor de Rechtspraak (adviestermijn 8 weken) en de Raad voor Rechtsbijstand. De op te richten zbo gaat immers besluiten nemen die voor bezwaar en beroep vatbaar zijn.
4. Het wetsvoorstel zal tevens nog worden aangevuld i.v.m. de verwerking van persoonsgegevens door de zbo. Daartoe wordt thans een PIA (privacy impact assessment) opgesteld. Het wetsvoorstel kan vervolgens worden verzonden aan de Autoriteit Persoonsgegevens, u zult de daartoe strekkende adviesaanvraag nog voorgelegd krijgen.
5. In de aanloop naar de CWIZO zal het wetsvoorstel uiteraard nog aan u worden voorgelegd met de vraag welk vervolg u wilt geven aan het wetsvoorstel tijdens de demissionaire periode.
6. Directies MBO en WJZ zullen het wetsvoorstel in de tussenliggende periode waar nodig nog actualiseren en verbeteren.

## Besluiten door ondertekening

Indien u akkoord bent met de verzending van het wetsvoorstel naar de Raad voor de Rechtspraak, kunt u bijgevoegde aanbiedingsbrief aan de Raad ondertekenen.

## Toelichting

Datum

15 februari 2021

### *Proces*

Het wetsvoorstel bevat een grondslag voor het nemen van overheidsbesluiten, bijvoorbeeld een bestuurlijke boete, waarvoor beroep openstaat bij de rechter. De Raad voor de Rechtspraak beziet of het voorstel mogelijke gevolgen of extra belasting oplevert voor de rechtspraak. De Raad voor Rechtsbijstand beziet of er financiële gevolgen zijn voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. De Raad voor de Rechtspraak maakt zijn advies, met een samenvatting van het wetsvoorstel, kort na oplevering van het advies openbaar. De Raad voor Rechtsbijstand maakt zijn advies niet openbaar.

### Advies Algemene Rekenkamer

Op 15 september 2020 heeft u over het wetsvoorstel advies ontvangen van de Algemene Rekenkamer, omdat het wetsvoorstel de instelling van een zogenoemd zelfstandig bestuursorgaan bevat. Dat advies is verwerkt (zie paragraaf 7.4, blz. 42 van de toelichting bij het wetsvoorstel). De staatssecretaris van BZK is inmiddels met de verwerking akkoord gegaan. Die afstemming vond plaats omdat op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen de staatssecretaris van BZK een wetsvoorstel moet mede-ondertekenen als daarin een zelfstandig bestuursorgaan wordt ingesteld.

### *Inhoud Wetsvoorstel NLQF*

Met het wetsvoorstel wordt het NLQF – het Nederlands kwalificatiekader - voorzien van een wettelijke grondslag. Het NLQF is in 2012 tot stand gekomen op basis van EU-afspraken over de implementatie van het European Qualifications Framework (EQF). Met de implementatie van het EQF wordt beoogd nationale kwalificatie- en onderwijssystemen op Europees niveau transparant en onderling vergelijkbaar te maken. Het NLQF maakt het mogelijk om zowel van formele kwalificaties (de bij wet gereguleerde opleidingen) als van non-formele kwalificaties (opleidingen, trainingen en cursussen in de private opleidingssector) het niveau te bepalen in termen van (beoogde) leeruitkomsten. Hiermee wordt de transparantie van het opleidingsaanbod – met name in de private sector - vergroot wat van belang is in het kader van leven lang ontwikkelen. Formele kwalificaties worden generiek ingeschaald. Non-formele kwalificaties, opleidingen buiten het gereguleerde onderwijs, worden sinds 2012 ingeschaald door het Nationaal coördinatiepunt NLQF (NCP NLQF), dat bij Stichting Cinop is ondergebracht. Met het wetsvoorstel wordt een wettelijke grondslag gegeven aan het NLQF en aan (de taken van) het NCP NLQF, waaronder de inschaling van non-formele kwalificaties.

In overleg met de Algemene Rekenkamer en BZK is er voor gekozen het NCP NLQF de status van zbo te geven. Hiermee heeft u eerder ingestemd. Voorts is in de wet de verplichting opgenomen om het NLQF/EQF-niveau op de diploma's van formele kwalificaties te vermelden. De wet biedt ook de mogelijkheid het NLQF/EQF-niveau op waardedocumenten van non-formele kwalificaties te vermelden. Verder voorziet het wetsvoorstel – mede nav uw opmerkingen in eerder genoemd kolomoverleg - in een bestuurlijke boete in geval van onterechte aanduiding van een NLQF/EQF-niveau op een waardedocument.



TER ONDERTEKENING

Aan: MOCW

Wetgeving en Juridische  
Zaken

Van  
5.1.2.e

Datum  
29 juni 2020

Referentie  
WJZ/24931417(ID6661)

Bijlagen  
- Wetsvoorstel NLQF  
- Brief Algemene Rekenkamer

Kopie voor

Reeds afgestemd met  
WJZ

Aantal pagina's  
2

# nota

Brief Algemene Rekenkamer Wet NLQF

## Aanleiding

Het wetsvoorstel NLQF is gereed om voorgelegd te worden aan de Algemene Rekenkamer. Met het ministerie van BZK is namelijk overeenstemming bereikt over het opnemen van een zelfstandig bestuursorgaan, met de taak om non-formele kwalificaties in te schalen, in het wetsvoorstel NLQF.

## Besluit door ondertekening

Indien u akkoord bent met de verzending van het wetsvoorstel naar de Algemene Rekenkamer, kunt u de brief aan de Algemene Rekenkamer ondertekenen.

## Toelichting

### *Wetsvoorstel NLQF*

Met het wetsvoorstel wordt het NLQF – het Nederlands kwalificatiekader - voorzien van een wettelijke grondslag. Het NLQF is tot stand gekomen op basis van EU-afspraken over de implementatie van het European Qualifications Framework (EQF). Met de implementatie van het EQF wordt beoogd nationale kwalificatie- en onderwijssystemen op Europees niveau transparant en onderling vergelijkbaar te maken, zodat binnen Europa de mobiliteit in het onderwijs en op de arbeidsmarkt kan worden verbeterd en een leven lang leren, gelijke kansen in de kennismaatschappij en verdere Europese integratie kan worden bevorderd. Formele kwalificaties worden generiek ingeschaald bij ministeriële regeling. Non-formele kwalificaties, opleidingen buiten het gereguleerde onderwijs, worden ingeschaald door het nationaal coördinatiepunt NLQF (NCP NLQF).

### *NCP NLQF als zelfstandig bestuursorgaan*

Beoogd wordt om de Stichting CINOP aan te wijzen als NCP NLQF. CINOP voert al sinds 2012 de taken van het NCP NLQF uit in opdracht van OCW. Op grond van het wetsvoorstel NLQF krijgt het NCP NLQF de taak non-formele kwalificaties in te schalen. Met deze taak wordt het CINOP deels een zelfstandig bestuursorgaan, namelijk dat deel van CINOP dat momenteel de taken van het NCP NLQF uitvoert. Voor het onderbrengen van deze taak bij een zelfstandig bestuursorgaan zijn drie redenen:

- Onafhankelijkheid van het NCP NLQF draagt bij aan de objectiviteit en het gezag van de inschaling van non-formele kwalificaties.

- Beoordeling van de kwaliteit van onderwijs vindt gebruikelijk plaats op afstand van de minister. Dit geldt zeker in het geval van het niet bij wet gereguleerde onderwijs.
- De Stichting CINOP heeft veel specialistische inhoudelijke deskundigheid en ervaring met het inschalen van non-formele kwalificaties en heeft op dit terrein veel gezag verworven.

**Datum**  
29 juni 2020

Op zelfstandige bestuursorganen is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing. Hierin is onder andere geregeld op welke wijze u toezicht kunt houden op de taakuitoefening van het zelfstandig bestuursorgaan en op welke wijze het zelfstandig bestuursorgaan verantwoording dient af leggen over de wijze waarop zij haar taken uitoefent. In de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is tevens geregeld dat de staatssecretaris van BZK een wetsvoorstel mede ondertekent als hierin een zelfstandig bestuursorgaan wordt ingesteld. Over het wetsvoorstel heeft daarom afstemming plaatsgevonden met BZK. Het wetsvoorstel zal voorgelegd worden aan de staatssecretaris van BZK zodra het formele advies van de Algemene Rekenkamer is ontvangen en verwerkt in het wetsvoorstel.

#### *Algemene Rekenkamer*

Op grond van de Comptabiliteitswet 2016 dient er overlegd te worden met de Algemene Rekenkamer over voorstellen waarmee, onder andere, een zelfstandig bestuursorgaan wordt ingesteld. Naar aanleiding van een ambtelijk informeel overleg met de Algemene Rekenkamer is het wetsvoorstel aangescherpt. Het wetsvoorstel is nu gereed om formeel voorgelegd te worden aan de Algemene Rekenkamer.



**TER ONDERTEKENING**

Aan: MOCW

**Middelbaar Beroeps  
Onderwijs**

**Van**  
5.1.2.e

**Datum**  
20 februari 2019

**Referentie**  
1484854

**Bijlagen**  
2

**Kopie voor**

**Reeds afgestemd met**  
HO&S, VO, WJZ

**Aantal pagina's**  
3

# nota

Adviesvraag Onderwijsraad wetsvoorstel NLQF  
(Nederlands Kwalificatiekader)

Paraaf MBO  
Datum

Paraaf DGHBWE  
Datum

Paraaf WJZ  
Datum

## Aanleiding

In het AO over leven lang ontwikkelen op 9 oktober 2018 werd gevraagd naar de voortgang van het wetsvoorstel NLQF (Nederlands Kwalificatiekader). Daarop heeft u laten weten dat er de laatste hand aan wordt gelegd.

In 2015 lag er al een eerste wetsvoorstel NLQF maar uit de consultatie destijds bleken grote bezwaren tegen het voorstel. Na een evaluatieonderzoek en een nieuwe consultatieronde is het wetsvoorstel aangepast.

Bijgevoegd treft u een nieuwe versie van het voorstel aan. Het is de bedoeling dat het wetsvoorstel met ingang van schooljaar 2020-2021 in werking treedt. Daarvoor is het nodig dat het nog voor het zomerreces naar de Raad van State gaat en vervolgens eind 2019 wordt ingediend bij de Tweede Kamer.

De eerstvolgende fase is thans de adviesvraag aan de Onderwijsraad. Destijds is op verzoek van de Onderwijsraad met de Raad afgesproken dat zij over het voorstel zouden adviseren, onder andere omdat zij eerder geadviseerd hebben over het Europees Kwalificatiekader (EQF) en het NLQF.

## Besluiten door ondertekening

Door ondertekening gaat u akkoord met verzending van deze adviesvraag naar de Onderwijsraad.



## Toelichting

Datum  
20 februari 2019

### Achtergrond wetsvoorstel

In 2008 hebben het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie op voorstel van de Europese commissie een aanbeveling gedaan over het Europese Kwalificatiekader voor een leven lang leren (EQF). Het EQF is bedoeld om de transparantie en vergelijkbaarheid van de onderwijs- en kwalificatiesystemen van de verschillende EU-landen te vergroten. Naar aanleiding van de EQF-aanbeveling is – na advies van de commissie NLQF-EQF - het NLQF in 2011 ontwikkeld en vastgesteld en in 2012 het Nationaal Coördinatiepunt NLQF ingericht. In essentie is zowel het EQF als het NLQF een beschrijving van meerdere kwalificatieniveaus in termen van leeruitkomsten. Aan publieke en private opleidingen kan een NLQF- en EQF-niveau toegekend worden op basis van een inschalingsproces. Het NLQF is in potentie een belangrijk instrument voor het beleid op het terrein van leven lang ontwikkelen. Het wetsvoorstel zal de rol van het NLQF daarbij versterken.

De totstandkoming van het wetsvoorstel NLQF is een moeizaam proces geweest. Stakeholders uit het hoger onderwijs hadden grote bezwaren tegen het eerste wetsvoorstel in 2015. Dit heeft voor veel vertraging gezorgd. Om te komen tot het voorliggende, nieuwe wetsvoorstel is veel energie gestoken in afstemming en overleg met stakeholders.

In de bijlage treft u een factsheet aan over het EQF en het NLQF waarin het bovenstaande nader wordt toegelicht.

Voor het wetsvoorstel in de huidige vorm is voor zover bekend sprake van draagvlak bij alle partijen.

### Verzoek aan Onderwijsraad

In de brief aan de Onderwijsraad vraagt u specifiek in te gaan op twee punten waar, ondanks het bestaan van draagvlak, mogelijk bij de behandeling van het wetsvoorstel vragen over kunnen komen. Deze punten betreffen:

- Er is nu voor gekozen om alle kwalificaties generiek in te schalen. Alle mbo-4 kwalificaties krijgen NLQF-niveau 4, dit terwijl uit eerder onderzoek blijkt dat een aantal kwalificaties wellicht op een hoger niveau ligt. Met het oog op de herkenbaarheid van het stelsel is er in dit wetsvoorstel voor gekozen om generiek in te schalen.
- Er is nu voor gekozen om delen van opleidingen niet zelfstandig in te schalen, maar door op de vermelding van bijvoorbeeld een certificaat aan te geven dat de module gebaseerd is op een kwalificatie met een bepaald NLQF-niveau.

### Eerder advies van Onderwijsraad

In 2010 adviseerde de Onderwijsraad in het advies 'Een diploma van waarde' om de nationale en internationale vergelijkbaarheid van diploma's te bevorderen en de referentiefunctie van het reguliere onderwijs te versterken. In dit kader wees de Onderwijsraad op de rol die het EQF en het NLQF hierbij konden spelen doordat deze een goede vergelijking mogelijk maken tussen publieke en private opleidingen. Voorts wees de Onderwijsraad en op het belang van een wettelijke

basis om de organisatie van het proces van het toekennen van NLQF- en EQF-niveaus aan opleidingen te ondersteunen.

**Datum**  
20 februari 2019

Voorts heeft de Onderwijsraad al in 2006 een studie gedaan naar de mogelijke betekenis van het EQF - geheten 'Het Europese Kwalificatiekader en leren in Nederland' – dat destijds nog een ontwerpaanbeveling was.

In 2009 heeft de Onderwijsraad een de verkenning 'Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen' uitgevoerd waarin werd gewezen op het belang van het EQF in het kader van het opleiden van volwassenen en voor het bepalen van het niveau van private opleidingen.



# Eenheid van kabinetsbeleid

TER BESLI  
Aan: M

Middelbaar Beroeps  
Onderwijs

Van  
5.1.2.e

Datum  
5 augustus 2016

Referentie  
1054776

Bijlagen  
1. Concept wetsvoorstel  
2. Achtergrond NLQF/EQF  
3. Overzicht kritiek uit het veld

nota

Voortgang wetsvoorstel NLQF

# Eenheid van kabinetsbeleid

Paraaf MBO  
Datum

Kopie voor  
5.1.2.e

Reeds afgevaardigd met  
5.1.2.e

Aantal pagina's

## Aanleiding

De voortgang van het wetsvoorstel NLQF stagneert doordat (vooral) de Vereniging Hogescholen hier bezwaar tegen heeft gemaakt. Vervolgens is door de directies MBO, HO&S en WJZ gezocht naar een compromis. Conclusie is echter dat daarvoor de tegenstellingen tussen de betrokken partijen te groot zijn. Hierdoor is het wetsvoorstel nog niet voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

## Kernpunten

- Het wetsvoorstel NLQF is in augustus 2015 in internetconsultatie gegaan. Hierop zijn overwegend positieve reacties gekomen, onder meer van de VO-raad, MBO Raad en NRTO. De NVAO, de VH en de VSNU hebben niet in het kader van de internetconsultatie gereageerd en zijn vervolgens naar aanleiding van een stakeholdersconsultatie per mail bevraagd. De grootste en meest zwaarwegende bezwaren<sup>1</sup> tegen het wetsvoorstel zijn geuit door de VH, in e-mails en gesprekken op ambtelijk niveau en in een bestuurlijk overleg met u op 26 oktober 2015.
- De VH wil dat het wetsvoorstel ofwel helemaal niet wordt ingediend ofwel pas nadat eruit is gehaald dat ook voor opleidingen die niet vallen onder een onderwijswet (de zogenaamde niet-gereguleerde kwalificaties), een NLQF-niveau kan worden vastgesteld. Er zijn echter andere partijen die er bezwaar tegen zouden maken indien het standpunt van de VH zou worden gevolgd (in elk geval VO-raad, MBO Raad en NRTO).
- In een brief<sup>2</sup> aan de Tweede Kamer d.d. 26 oktober 2015 heeft u zich positief uitgelaten over het wetsvoorstel en heeft u aangekondigd dat het naar verwachting in de eerste helft van 2016 wordt ingediend. Tijdens het AO Leven Lang Leren<sup>3</sup> op 27 januari 2016 heeft u naar aanleiding van een

<sup>1</sup> In bijlage 2 bij deze nota staan de bezwaren van VH en VSNU.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2015, 30 012, nr. 55.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2016, 30 012, nr. 68.

vraag van de PvdA gezegd dat er inderdaad een wetsvoorstel NLQF in de maak is, dat bijdraagt aan transparantie wat betreft het niveau van het scholingsaanbod en dat het wetsvoorstel een basis zal vormen voor niveauaanduidingen van non-formele scholing. Verder is van belang dat de VVD-fractie steeds hamert op een gelijk speelveld voor bekostigd en niet-bekostigd onderwijs.

- Het NLQF is in 2011 tot stand gekomen, zonder wettelijke grondslag<sup>4</sup>. Sindsdien zijn de door de overheid gereguleerde kwalificaties (hierna: gereguleerde kwalificaties) op basis van het advies van de Commissie Leijnse –informeel- generiek ingeschaald. Voorbeelden: een havo-opleiding op niveau 4 en een bacheloropleiding op niveau 6. Daarnaast heeft OCW gefaciliteerd dat sinds 2012 voor opleidingen die niet door de overheid worden gereguleerd (hierna: niet-gereguleerde opleidingen of kwalificaties) op vrijwillige basis inschaling op grond van het NLQF kan worden aangevraagd. Volgens het register van het Nationaal Coördinatiepunt (NCP) zijn er intussen 26 niet-gereguleerde opleidingen of kwalificaties ingeschaald. Er zijn ook enkele andere lidstaten die het niet-gereguleerde opleidingsveld in hun nationale kwalificatiesysteem hebben opgenomen. Daarbij zijn er ook enkele lidstaten die voorbereidingen treffen om dit te gaan doen.
- De Europese Commissie heeft - over een nieuwe agenda voor vaardigheden in Europa<sup>5</sup>- een voorstel gedaan om het Europees kwalificatiekader (EQF) te herzien. Doel hiervan is om het makkelijker te maken kwalificaties en de bijbehorende vaardigheden te begrijpen en ertoe bij te dragen dat ze beter worden benut op de arbeidsmarkt in de EU. U heeft recentelijk in uw reactie<sup>6</sup> hierop aangegeven dat u positief bent over het feit dat het gebruik van het EQF door sociale partners, publieke diensten voor arbeidsvoorziening, onderwijsaanbieders en overheden verder zal worden aangemoedigd. Bovendien is 'een leven lang leren' (waar o.a. het NLQF een functie in heeft) voor de Europese Unie, alsook voor het kabinet, de komende jaren een belangrijk speerpunt.

### **Beslispunten**

Graag uw akkoord met het voorstel om nu onderzoek te laten doen naar de doeltreffendheid en bruikbaarheid van het NLQF tot nu toe, vooral met het oog op inschalingen van niet-gereguleerde kwalificaties. Het gaat hierbij om het naar voren halen van een evaluatieonderzoek, waar de tegengestelde belangen en opinies van stakeholders bij worden betrokken en dat moet leiden tot een betere onderbouwing van het wetsvoorstel en mogelijk ook tot aanscherpingen in het wetsvoorstel zelf.

---

<sup>4</sup> In bijlage 1 wordt hier nader op ingegaan.

<sup>5</sup> COM, 2016, 381/383

<sup>6</sup> Voetnoot 6: Dit fiche is door M.BZ aan de TK gezonden bij brief van 8 juli 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 22 112, nr. 2174 1)

Voordeel is dat de evaluatieresultaten gebruikt kunnen worden om te bewerkstelligen dat het wetsvoorstel beter onderbouwd en -zo mogelijk- met een breder draagvlak kan worden ingediend bij de Tweede Kamer.

Nadeel is dat het wetsvoorstel op zijn vroegst medio 2017 kan worden voorgelegd aan de Raad van State waarna het waarschijnlijk pas in 2018 kan worden ingediend bij de Tweede Kamer.

*Het alternatief:*

Het wetsvoorstel dit jaar nog voor advies voorleggen aan de Raad van State, waarna het naar verwachting begin volgend jaar kan worden ingediend bij de Tweede Kamer.

Voordeel is dat het wetsvoorstel relatief snel kan worden ingediend bij de Tweede Kamer, zoals eerder is aangekondigd.

Nadeel is dat het huidige wetsvoorstel op veel weerstand stuit van met name de VH, die heeft aangekondigd medestanders te mobiliseren tegen het wetsvoorstel

Eenheid van kabinetsbeleid

## **Toelichting**

### *Context en achtergrond*

Het creëren van een wettelijke basis voor het Nederlands kwalificatiekader (hierna: NLQF) vloeit voort uit een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie. Het NLQF is gekoppeld aan de acht kwalificatieniveaus van het EQF (European Qualification Framework for a Life Long Learning). Deze koppeling houdt in dat voor de bepaling van het NLQF-niveau wordt aangesloten bij de EQF-criteria. Hierdoor kunnen opleidingen op Europees niveau transparant en onderling vergelijkbaar worden gemaakt. Voorbeeld: de opleiding tot Relatiemanager Bedrijven ABN AMRO is door het NCP ingeschaald op NLQF-niveau 3 en op EQF-niveau 3.

Het NLQF ordent niet-gereguleerde kwalificaties (cursussen en trainingen e.d. die niet leiden tot een door de overheid erkend diploma), door deze te voorzien van een NLQF/EQF-niveau. Het NCP verzorgt de inschalingen in het NLQF. De (door overheid) gereguleerde kwalificaties zijn al generiek ingeschaald in het NLQF. Met het wetsvoorstel NLQF wordt een wettelijke basis gegeven aan dit kwalificatieraamwerk.

Het huidige wetsvoorstel voorziet in een openstelling van NLQF-inschaling voor zowel gereguleerde als niet-gereguleerde kwalificaties, conform het advies van de commissie Leijnse. Uitgangspunt hierbij is dat voor de gereguleerde kwalificaties de inschaling bij AMvB zal geschieden en voor niet-gereguleerde kwalificaties inschaling wettelijk zal worden geregeld door daartoe aan te wijzen (private) instanties. Aangezien het NLQF voor beide categorieën als classificatiesysteem wordt gebruikt, worden beide soorten kwalificaties qua niveau vergelijkbaar.

## **Bijlage 1: Context en achtergrond**

### ***EQF en NLQF***

Middels een aanbeveling van de Europese Raad en het Europees Parlement, is het European Qualification Framework for Life Long Learning in 2008 in het leven geroepen. Het raamwerk telt 8 niveaus van leerresultaten en beschrijft per niveau de bijbehorende kennis, vaardigheden en de mate van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid. Aan het instrument nemen 39 landen deel: lidstaten, EER-landen, kandidaat-lidstaten, potentiële kandidaat-lidstaten. De aanbeveling betrof twee operationele mijlpalen voor lidstaten:

- 1) Het verbinden van hun nationale kwalificatiekaders aan de acht niveaus van EQF tegen 2010.
- 2) Het aangeven van de EQF niveaus op nieuw uitgegeven certificaat- en diplomasupplementen zodra het nationale stelsel is voorzien van de voornoemde vergelijking. Begin 2015 waren er 15 landen die de niveaus op diploma's vermelden, waarvan ten minste drie landen thans reeds ook het ongereguleerde onderwijs inschalen.

Ten aanzien van de eerste mijlpaal is in 2009 een Expertgroep met deskundigen uit alle onderwijssectoren aan de slag gegaan om het Nederlands kwalificatieraamwerk (NLQF) te ontwikkelen. Uw voorganger, minister van Bijsterveldt heeft daarnaast een onafhankelijke commissie ingesteld (Commissie Leijnse) om te adviseren hoe het Europees Kwalificatieraamwerk voor een leven lang leren in Nederland kan worden geïmplementeerd. Uw voorganger heeft in een brief van 8 juli 2011 aan de TK (Kamerstukken II 2010/11, 30 012 nr. 34) het advies van de commissie overgenomen. Daarmee is het Nederlands Kwalificatiekader (NLQF) tot stand gekomen.

Het NLQF is een beschrijving van de kwalificatieniveaus in Nederland in leerresultaten en is bedoeld om transparantie en vergelijkbaarheid van onderwijsniveaus mogelijk te maken en te stimuleren. Het NLQF is sinds 2012 gekoppeld aan het EQF.

Het EQF en NLQF zijn om de volgende redenen ontwikkeld:

- het stimuleren van de sociaaleconomische ontwikkeling van Europa en Nederland. Voor een (kennis)economie die kan concurreren op internationaal niveau is voortdurende ontwikkeling van de beroepsbevolking nodig, ofwel: een Leven Lang Leren. Het EQF/NLQF draagt hieraan bij op nationaal en Europees niveau.
- Het helpt werkgevers en aanbieders van vervolgopleidingen zicht te krijgen op het kwalificatieniveau van (potentiële) werknemers en studenten.
- Het vergroot voor werknemers de kansen op de (Europese) arbeidsmarkt doordat niveaus van kwalificaties gemakkelijker met elkaar kunnen worden vergeleken; het biedt daardoor ondersteuning bij loopbaanontwikkeling in het kader van Leven Lang Leren.
- Door inschaling in het NLQF worden kwalificaties in Nederland en daarbuiten beter met elkaar vergelijkbaar. Ook wordt door de koppeling met het EQF-niveau de mobiliteit in het onderwijs en op de arbeidsmarkt verbeterd en wordt een Leven Lang Leren bevorderd, alsmede gelijke kansen in de kennismaatschappij en verdergaande Europese integratie.

### *Nationaal coördinatiepunt (NCP)*

In de Europese aanbevelingen is ook opgenomen dat de lidstaten nationale coördinatiepunten (NCP) aanwijzen. De NCP's moeten de kwaliteit en de transparantie van de relatie tussen de nationale kwalificatiesystemen en het Europese kwalificatiekader bevorderen. Voor de implementatie van het NLQF is in februari 2012 het NCP opgericht, waarbij Nederland de keuze heeft gemaakt om dit NCP ook inschalingen van niet-gereguleerde kwalificaties te laten doen op informele basis (zonder wettelijke grondslag), zoals door de Commissie Leijnse was voorgesteld. Het NCP NLQF is werkzaam sinds 1 februari 2012 en is ondergebracht bij CINOP<sup>7</sup> (CINOP publieke programma's). Het NCP wordt grotendeels gesubsidieerd door het ministerie van OCW en deels door de Europese Commissie .

De aanvragende organisaties betalen een tarief voor de beoordeling van de validiteit en de inschaling. De kwalificaties die zijn ingeschaald worden opgenomen in het NCP-register.

### *Andere EU-landen*

Momenteel nemen in totaal 39 landen deel aan het Europees kwalificatiekader, waarmee zij laten zien dat zij zich inzetten voor de transparantie en vergelijkbaarheid van kwalificaties in heel Europa. Begin 2016 hadden 22 lidstaten en vijf niet-lidstaten het proces van het relateren van de nationale kwalificatieniveaus aan het EQF afgerond. Alle landen behalve Italië hebben hun kwalificatieniveaus via nationale kwalificatiekaders aan het EQF gerelateerd. Bovendien werd begin 2016 in 15 landen het EQF-niveau op certificaten en diploma's vermeld, en dit aantal zal tegen eind 2016 waarschijnlijk nog flink toenemen.

Onder andere Frankrijk, Ierland en Schotland zorgen thans al voor inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties. Zweden, Duitsland en Noorwegen zijn voorbereidingen aan het treffen om dit ook te doen.

### **Wetsvoorstel NLQF**

In het huidige wetsvoorstel NLQF wordt het volgende voorgesteld:

1. Het Nederlands Kwalificatiekader een wettelijke basis te geven, door het vaststellen van de NLQF-niveaus van de gereguleerde kwalificaties in het vo, mbo en ho bij AMvB en deze instellingen te verplichten om de NLQF-niveaus op de diploma's te vermelden.
2. Het creëren van een kader voor de NLQF-inschaling van overige, niet-gereguleerde, kwalificaties (de private markt omvat 85% van het onderwijs voor volwassenen). Aanbieders van deze kwalificaties kunnen vrijwillig een NLQF-inschaling aanvragen bij een door de minister aan te wijzen instantie en dit vrijwillig op het diploma vermelden en in het maatschappelijk verkeer gebruiken.
3. De minister wijst instantie(s) die die NLQF-inschaling kunnen toekennen op aanvraag aan; deze moeten dan voldoen aan bij ministeriële regeling vast te stellen voorschriften voor een deugdelijke inschaling (denk aan: onafhankelijke beoordeling, deskundigheid e.d.).

---

<sup>7</sup> Stichting Centrum voor Innovatie van Opleidingen

De twee laatstgenoemde punten komen niet direct voort uit de Europese aanbeveling, maar zijn een eigen keuze van Nederland in het kader van het Leven-Lang-Leren beleid<sup>8</sup>.

**NB** In het wetsvoorstel is ook het onderzoeksrapport 'Implementatie van het NLQF, Juridische modaliteiten en consequenties' (van Prof Huisman c.s.) betrokken.

---

<sup>8</sup> Zie brief 'Leven Lang Leren' van 8 juli 2011 aan de TK, met aanbieding advies Commissie NLQF-EQF (Commissie Leijnse). Kamerstukken II 2010/11, 30 012, nr. 34.



## **Bijlage 2 : Kritiek uit het veld:**

### **Samenvatting:**

Naar aanleiding van de internetconsultatie van het wetsvoorstel NLQF is vanuit de VH, VSNU, de Inspectie, de ministeries V&J en FIN kritiek gekomen. De **VH** en **VSNU** zijn geen voorstander van het huidige wetsvoorstel. De VH heeft aangegeven zich tegen het wetsvoorstel te blijven verzetten en hier medestanders voor te zoeken. Deze partijen vrezen dat inschaling in het NLQF van niet-gereguleerde kwalificaties onduidelijkheid geeft in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Volgens de VH zal het werkgevers, studenten en cursusdeelnemers niet duidelijk zijn dat NLQF-inschaling niets zegt over het feitelijk gerealiseerde niveau en de kwaliteit van die scholing. De VH wilt het liefst de niet-gereguleerde kwalificaties buiten het wetsvoorstel houden. De **MBO Raad** en **NRTO** zijn voorstander van het huidige wetsvoorstel. Zij vinden dat de inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties op vrijwillige basis mogelijk moet zijn.

### **Vereniging Hogescholen (VH)**

- VH vindt het wetsvoorstel onwenselijk en zal zich hiertegen verzetten alsmede medestanders zoeken. NLQF-inschaling en vermelding van NLQF-niveaus op diploma's en diplomasupplementen zou voor geregeerde opleidingskwalificaties in het hoger onderwijs geen toegevoegde waarde hebben, omdat daar internationaal al helderheid over het niveau bestaat door de BaMa-structuur en de internationale afspraken over niveau en kwaliteitsborging.
- De VH heeft aangegeven het als second best optie te zien de NLQF-inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties uit het wetsvoorstel te willen halen. Inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties (niet door de NVAO-geaccrediteerde trainingen, cursussen en modulen) zou tot verwarring kunnen leiden over het niveau en de kwaliteit van die scholing. Het wetsvoorstel stelt weliswaar dat er geen rechtsgevolgen verbonden zijn aan NLQF-inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties, maar volgens de VH zal het werkgevers en individuele studenten en cursusdeelnemers niet duidelijk zijn dat die NLQF-inschaling niets zegt over het feitelijk gerealiseerde niveau en de kwaliteit van die scholing. Volgens de VH wekt inschaling van een cursus op NLQF-niveau 5 de indruk dat deze van hetzelfde niveau en dezelfde kwaliteit is als een door de NVAO geaccrediteerd programma Associate degree. Die verwarring zou volgens de VH daarmee ook zorgen voor een ongelijk speelveld, ten nadele van opleidingen hoger onderwijs die aan veel meer kwaliteitseisen moeten voldoen en door de NVAO geaccrediteerd worden.
- Als third best optie ziet de VH dat NLQF-inschaling van niet geregeerde kwalificaties in het wetsvoorstel enkel mogelijk wordt gemaakt bij NLQF-niveau 4 en lager.

### **VSNU**

- VSNU deelt met name de zorg dat het NLQF-niveau verward kan worden met accreditatie, dat het ten onrechte wordt gezien als een kwaliteitskeurmerk.
- Zij pleiten daarnaast ook voor beoordeling van het feitelijk gerealiseerde niveau bij NLQF-inschalingen in plaats van beoordeling van het beoogde niveau van leerresultaten.

- De VSNU hecht eraan dat het onderscheid tussen het niveau van een bachelor-diploma en een module van een bachelor-opleiding moet duidelijk blijven. Gewaarborgd moet worden dat modules van een opleiding niet een NLQF-niveauvermelding op het eindniveau van die opleiding kunnen krijgen.

#### **VO-raad**

- Positief commentaar op de internetconsultatie.

#### **MBO Raad**

- Positief commentaar op de internetconsultatie.
- Voor de niet-gereguleerde kwalificaties NLQF inschaling bij dezelfde (markt)partij, met als voorkeur het NCP.

#### **NRTO**

- Positief commentaar op de internetconsultatie.
- Geeft de voorkeur aan het huidige wetsvoorstel.
- Na de bezwaren te hebben gehoord heeft de NRTO de voorkeur voor de optie waarbij het huidige wetsvoorstel wordt aangevuld met betrokkenheid van de NVAO ten aanzien van de inschaling van NLQF-niveau 5 en hoger.
- Zowel het buiten het wetsvoorstel houden van niet-gereguleerde kwalificaties als het aan de markt overlaten van inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties vindt de NRTO onwenselijk.

#### **NVAO**

- Waarschuwt voor de onwenselijkheid van naast elkaar bestaande en niet-coherente systemen van niveaubepaling. Heeft o.a. aangegeven betrokken te willen zijn bij de inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties op niveau 5 of hoger, om eenduidigheid in niveaubepaling te waarborgen en ervoor te zorgen dat die niveaubepaling aansluit bij de niveaubepaling van gereguleerde kwalificaties (in dit geval opleidingen hoger onderwijs). De vorm van deze betrokkenheid staat nog niet vast, maar zou kunnen bestaan uit het aanleveren van experts.

#### **Inspectie**

- Acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar volgens de uitvoeringstoets.
- Heeft aangegeven, in overleg met de directie ho&s en mbo, de zorgen te hebben die in lijn liggen met die van de VH, VSNU en de NVAO.
- NVAO zou een rol moeten spelen bij de inschaling.

#### **DUO**

- Acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar volgens de uitvoeringstoets.

#### **V&J**

- De noodzaak van een wettelijke regeling is niet geheel duidelijk. Dat het NCP NLQF al sinds 2012 functioneert en dat het heel goed lijkt te gaan, is ook een teken dat een wettelijke regeling niet perse noodzakelijk is.

- In de (artikelsgewijze) memorie van toelichting staat ter onderbouwing het consumentenvertrouwen. Behalve dat betwijfeld wordt of het hier over consumenten gaat, mag ook van student/werkgever/burger worden verwacht dat hij/zij de wet kent, daar ligt toch ook een verantwoordelijkheid (er niet zomaar op vertrouwen dat de instelling het goed doet).

**FIN**

- Vraagt zich af of het voorstel niet erg zwaar is aangezet: wettelijke verankering en een sanctiestelsel, toezicht door de Inspectie? Voor ho is het bijv. overbodig (opleidingen zijn daar al internationaal vergelijkbaar).
- Hoe wordt verwarring voorkomen (het is geen accreditatiestelsel, maar zou daar wel voor aan kunnen worden gezien).



TER BESLUITVORMING

Aan: M

5.1.2.e

Middelbaar Beroeps  
Onderwijs

Van

5.1.2.e

Datum

18 juni 2015

Referentie

782853

Bijlagen

brief

Kopie voor

Reeds afgestemd met

Aantal pagina's

2

nota

NLQF 400 uur

Paraaf MBO

Paraaf HO&S

Paraaf DGHBWE

Datum

Datum

Datum

### Aanleiding

Het Nationaal Coördinatiepunt (NCP) NLQF heeft verzocht om niet gereguleerde kwalificaties van minder dan 400 uur in een NLQF niveau te kunnen inschalen.

### Advies

U wordt geadviseerd akkoord te gaan met het verzoek van het NCP NLQF.

### Toelichting

Het Nederlands Kwalificatiekader of NLQF is een beschrijving van de kwalificatieniveaus in leerresultaten. Het NLQF vloeit voort uit de aanbeveling van april 2008 van het Europees Parlement en de Europese Raad over het European Qualifications Framework (EQF) for Life Long Learning. Het NLQF is gerelateerd aan het EQF. Het NLQF/EQF helpt werkgevers en vervolgopleidingen direct zicht te geven in het individuele kwalificatieniveau van werknemers en studenten. Het heeft als doel de kansen voor werknemers op de (Europese) arbeidsmarkt te vergroten door de vergelijking van niveaus van kwalificaties en biedt ondersteuning bij loopbaanontwikkeling in het kader van leven lang leren. Met het NLQF wordt geen uitspraak gedaan over de kwaliteit van de opleiding.

Het NLQF is door de minister van OCW in 2011 opengesteld voor niet-gereguleerde kwalificaties. Dit wil zeggen dat particuliere opleidingen bij het NCP NLQF (dat nu is ondergebracht bij CINOP) een verzoek kunnen indienen om ingeschaald te worden in het NLQF (en aldus ook een vergelijkbaar EQF - niveau).

Hierbij is het advies van de commissie Leijnse overgenomen om als ondergrens een leerinspanning of studiebelasting vergelijkbaar met 400 uur te hanteren. De idee was dat niet elke kleine cursus een NLQF niveau zou moeten kunnen krijgen, en dat er veel aanvragen zouden komen waarmee het NCP de vraag niet aan zou kunnen.

**Datum**  
18 juni 2015

Dit laatste is echter niet uitgekomen; mede door de economische crisis is het aantal aanvragen niet groot geweest. Het is echter voor een aantal kleine kwalificaties op niveau 1, 2 en 3 economisch en maatschappelijk relevant dat ze kunnen worden ingeschaald. Deze kwalificaties zijn van belang voor de mobiliteit aan de onderkant van de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld in de schoonmaakbranche. Deze branche geeft aan dat de opleiding een grotere maatschappelijke waarde kan krijgen door een NLQF vermelding.

De 400 uur grens is altijd een bijzondere grens geweest. Een grens van minimaal 400 studieduur uren komt niet overeen met het uitgangspunt van het NLQF en EQF; de basis van het EQF en NLQF zijn de leeruitkomsten en niet het aantal uren.

Er ligt een verzoek van het NCP NLQF om niet gereguleerde kwalificaties die een leerinspanning hebben van minder dan 400 uur ook in te kunnen laten schalen in een NLQF niveau en daarmee gerelateerd aan het EQF. De aanvraag is op verzoek van ambtelijk OCW aangevuld en uitgewerkt. Zo is het begrip substantiële kwalificatie verder uitgewerkt en ook het begrip arbeidsmarktrelevant gedefinieerd, waarmee niet elke tweedaagse cursus kan worden ingeschaald.

Geadviseerd wordt de 400 uur grens die gesteld is aan het niet -gereguleerde kwalificaties los te laten.

De NRTO staat achter de beslissing de 400 uur grens los te laten.



TER INFORMATIE 5.1.2.e  
Aan: M en S

[Redacted] /

**Middelbaar Beroeps  
Onderwijs**

**Van**  
5.1.2.e

**Datum**  
23 juni 2015

**Referentie**  
784397

**Bijlagen**  
wetsvoorstel NLQF

**Kopie voor**  
5.1.2.e

**Reeds afgestemd met**  
HO&S, VO, WJZ

**Aantal pagina's**  
1

## nota

Wetsvoorstel NLQF naar sectorraden en  
voor internetconsultatie en naar

Paraaf MBO

Datum

Paraaf DGHBE

Datum

Bijgaand stuur ik u het voorstel van Wet tot vaststelling van regels voor het Nederlands kwalificatiekader NLQF. Dit wetsvoorstel zal vóór de internetconsultatie worden verzonden naar onder meer de sectorraden. Om deze reden wordt u beiden het voorstel ter kennisname aangeboden.

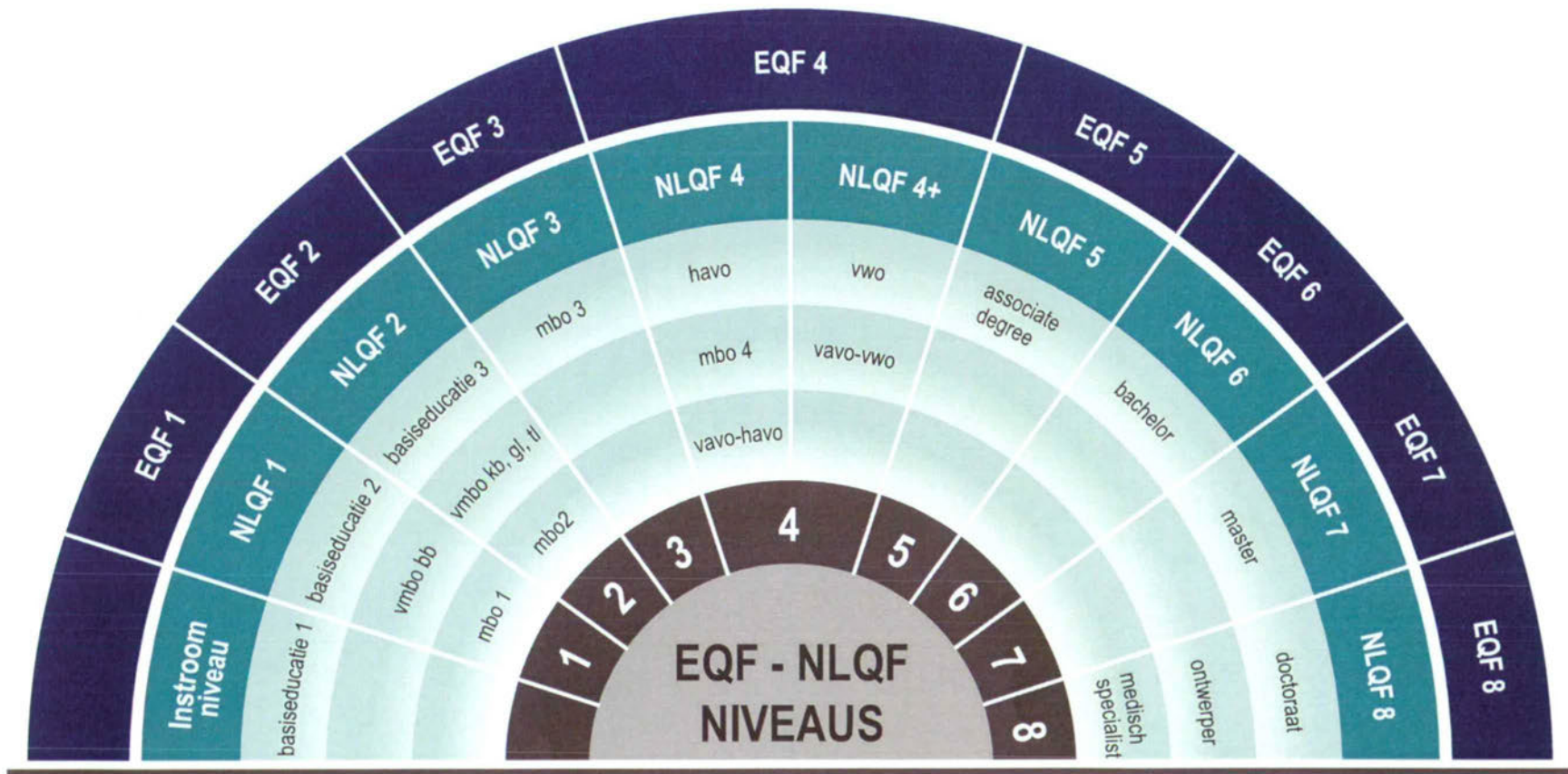
### Toelichting

Dit wetsvoorstel vloeit voort uit de aanbeveling van april 2008 van het Europees Parlement en de Europese Raad over het European Qualifications Framework for Life Long Learning. Doel is de transparantie van de verschillende onderwijssystemen en de arbeids- en studentmobiliteit te bevorderen.

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld het Nederlands Kwalificatiekader (NLQF) een wettelijke basis te geven, als ook om de niveaus op de diploma's en supplementen te vermelden van de kwalificaties in het voortgezet onderwijs, het middelbaar onderwijs en het hoger onderwijs. Tevens voorziet het wetsvoorstel in een kader voor de NLQF-inschaling van overige, niet- gereguleerde, kwalificaties.

Een aanvraag uitvoeringstoets is naar de DUO (en ook Inspectie) verzonden. Planning is over een paar weken de internetconsultatie te starten. Het is gebruikelijk om voor de internetconsultatie de betrokken (sector)organisaties die dit raakt het wetsvoorstel te sturen.

Schematisch overzicht generieke inschaling in NLQF en EQF van door de overheid gereguleerde kwalificaties.





Aan: M, S

# 5.1.2.e

**Beroepsonderwijs en  
Volwasseneneducatie**

**Van**  
5.1.2.e

**Datum**  
30 september 2014

**Referentie**  
576987

**Bijlagen**  
1. beleidsreactie 2011  
2. schema NLQF/EQF  
3. onderzoeksuitkomsten prof.  
Huisman

**Kopie voor**  
5.1.2.e

**Reeds afgestemd met**

**Aantal pagina's**  
11 W

## nota

implementatie NLOF (Leven Lang Leren)

5.1.2.e

5.1.2.e

Paraaf MBC

Datum 1/10

Paraaf DGHE

Datum 14

Paraaf WJZ, VO en HO&S

Datum 5.1.2.e

10/10

### Gevraagd besluit

In te stemmen met:

1. Het wettelijk vaststellen van het Nederlands kwalificatiekader (hierna NLQF) dat is gerelateerd c.q. gekoppeld aan het European Qualification Framework for Lifelong Long Learning, het Europees kwalificatiekader (hierna EQF). Het wijzigen van de WHW, WEB, WVO en/of daarop gebaseerde lagere regelgeving voor vermelding van het NLQF-niveau op de diploma's, kwalificatiedossiers en supplementen.
2. Een keuze te maken over het al dan niet mogelijk maken van her-inschaling van specifieke gereguleerde kwalificaties.
3. Het aanwijzen van een of meer privaatrechtelijke organisatie voor de NLQF-inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties.

#### 1. Wat is de aanleiding?

Door de ministers van onderwijs, vertegenwoordigd in de OJCS Raad, is in april 2008 de aanbeveling van het Europees Parlement en de Europese Raad over het EQF aangenomen als gemeenschappelijk referentiepunt. Daarnaast hebben de lidstaten de intentie uitgesproken om een nationaal kwalificatiekader te ontwikkelen, dat te relateren aan het EQF en de kwalificatieniveaus op de nationale diploma's te vermelden.

Doel van de aanbeveling is bevordering van de (inter)nationale arbeids- en studentenmobiliteit en transparantie van het onderwijssysteem. Het kader is bedoeld om kwalificatieniveaus van de verschillende kwalificatiesystemen in het



onderwijs op Europees niveau transparant en onderling vergelijkbaar te maken, zodat de mobiliteit in het onderwijs en op de arbeidsmarkt kan worden verbeterd en een leven lang leren, gelijke kansen in de kennismaatschappij en verdere Europese integratie worden bevorderd, met inachtneming van de rijke verscheidenheid aan nationale onderwijsstelsels.

**Datum**  
30 september 2014

Vanaf 2009 heeft een expertgroep van deskundigen uit alle onderwijssectoren het NLQF ontwikkeld. In 2010 heeft de voormalige minister van OCW de Commissie Leijnse ingesteld om advies uit te brengen over het NLQF en implementatie van EQF en NLQF in Nederland. In 2011 is het advies van de Commissie Leijnse uitgebracht en door de minister aan de Tweede Kamer gestuurd. In de beleidsreactie is het advies met inachtneming van enkele kanttekeningen overgenomen (zie bijgevoegde beleidsreactie aan de TK, kamerstukken II, 2010–2011, 30 012, nr. 34).

In oktober 2012 is een startnota over de implementatie van het EQF/NLQF aan de commissie beleidskwaliteit en instrumentkeuze (Commissie B&I) voorgelegd. De commissie heeft geadviseerd om hoogleraren onderwijsrecht te vragen om te onderzoeken hoe het EQF/ NLQF in het Nederlands bestel van wet- en regelgeving verankerd kan worden. Dit onderzoek heeft inmiddels plaatsgevonden en het onderzoeksrapport is uitgebracht in juni 2013. De startnota is aangepast naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek. Ook heeft de Commissie B&I gevraagd om een uitvoeringsanalyse van DUO. Deze is gevraagd en ontvangen.

## **2. Wie zijn betrokken?**

Betrokken zijn: Europese lidstaten, Europese Commissie, Europees Parlement, Advisory Group EQF, VSNU, Vereniging Hogescholen, VO-Raad, SBB en MBO-raad, DUO, NRTO, NCP NLQF, SZW, VWS, EZ, instellingen, bedrijfsleven, werknemers en studenten.

## **3. Wat is het probleem?**

Het wordt aan lidstaten overgelaten hoe zij vorm geven aan de uitvoering van de Europese aanbeveling met doel de student- en arbeidsmobiliteit te bevorderen. Uw ambtsvoorganger heeft het advies van de commissie Leijnse overgenomen, maar er is geen wettelijke basis om de NLQF niveaus van kwalificaties vast te stellen of te wijzigen, dan wel op de diploma's te vermelden. Tevens is onhelder op welke wijze het NLQF geduid dient te worden voor niet-gereguleerde kwalificaties.

### *Wat is het EQF?*

Het EQF is een Europees referentiekader van acht niveaus gebaseerd op leerresultaten. Leerresultaten zijn beschrijvingen van wat iemand weet en kan doen na de voltooiing van een leerproces, waar dan ook doorlopen. Deze leerresultaten worden in het EQF per niveau beschreven in termen van kennis, vaardigheden en competenties.

Bij de implementatie van het EQF gaat het erom dat duidelijk is wat het niveau van een kwalificatie is, zodat vooral buitenlandse opleidingsinstellingen of

(leer)bedrijven zich niet in nationale kwalificatiesystemen hoeven te verdiepen en de mobiliteit in het onderwijs en op de arbeidsmarkt in Europa wordt bevorderd. Het EQF dient als kader om de kwalificatieniveaus van de nationale kwalificatiesystemen te vergelijken.

**Datum**

30 september 2014

#### *Wat is het NLQF?*

Het Nederlands Kwalificatiekader of NLQF is een beschrijving van de kwalificatieniveaus in Nederland in leerresultaten.

De Commissie Leijnse heeft in 2011 advies uitgebracht over het NLQF, op welke wijze het NLQF wordt gerelateerd aan het EQF en een voorstel gedaan voor implementatie van EQF/NLQF in Nederland. De toenmalige minister van OCW heeft positief gereageerd op het advies van de Commissie Leijnse om alle door de overheid gereguleerde kwalificaties collectief en generiek in te schalen in een NLQF-niveau. Het NLQF bestaat uit acht niveaus en een instroomniveau.

In de beleidsreactie aan de TK is in 2011 opgenomen dat als over een specifieke mbo-kwalificatie het beeld bestaat dat de bereikte leerresultaten mogelijk uitstijgen boven het generiek vastgestelde kwalificatieniveau een herzieningsverzoek kan worden ingediend bij het NCP.

Naast inschaling van formele kwalificaties in een NLQF-niveau heeft Leijnse geadviseerd inschaling ook mogelijk te maken voor non-formele kwalificaties die het resultaat zijn van een leerinspanning van minimaal 400 uur.

Het gaat niet om een herziening van het Nederlandse onderwijsstelsel. Het gaat om ordening van bestaande kwalificaties op een wijze die in heel Europa betekenis heeft. Dit geldt zowel voor de formele als non-formele kwalificaties. Een NLQF niveau-aanduiding geeft géén recht op titels of graden, is *niet gebonden aan onderwijssectoren* en regelt geen in- en doorstroomrecht. Het NLQF verschilt met het Internationaal Diploma Waarderingsstelsel (IDW) uitgevoerd door DUO, Nuffic en SBB. IDW vergelijkt het buitenlandse diploma met het Nederlandse diploma op individueel niveau en geeft een advies over de waarde van het diploma om zo bijvoorbeeld toegelaten te worden tot een vervolgonderwijs. Het NLQF is globaler en breder van aard, maar is wel bedoeld om inzicht te geven in niveaus van kwalificaties en kan bij diplomawaardering behulpzaam zijn.

In het bijgevoegde schema staan de NLQF niveaus aangegeven en hoe zij zich verhouden tot de EQF niveaus. Bijvoorbeeld mbo 4 is generiek ingedeeld op niveau 4 en masteropleidingen op niveau 7. Een NLQF-niveau is een manier om kwalificaties qua niveau met elkaar te vergelijken en daarmee transparantie te bevorderen.

Inmiddels hebben 20 EU-lidstaten, waaronder Nederland, hun nationale kwalificatiekaders gerelateerd aan het Europese kwalificatiekader via het goedkeuringsproces in de Advisory Group van de Europese Commissie.

#### *Overige kwalificaties/privaat onderwijs*

In de beleidsreactie van juli 2011 is aan de TK gemeld dat het NLQF wordt opengesteld voor niet gereguleerde kwalificaties (de kwalificaties die niet vallen onder de kwalificaties in het vo, mbo en ho: dus andere dan de CREBO en CROHO kwalificaties). Daar werd mee bedoeld dat aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties bij het in te stellen Nationaal Coördinatie Punt (NCP) NLQF een

verzoek kunnen indienen om deze kwalificaties ingeschaald te krijgen in een niveau van het NLQF (en aldus ook een EQF - niveau toegekend te krijgen). Aangegeven is dat het NLQF en EQF naar verwachting van belang zal worden voor zowel het gereguleerde als het niet gereguleerde onderwijs (voorbeelden van niet-gereguleerd onderwijs zijn: particuliere managementopleidingen en bankopleidingen).

**Datum**

30 september 2014

Het EQF/NLQF is als Europees vergelijkend kwalificatieniveau systeem interessant voor het particuliere niet-gereguleerde onderwijs; het biedt de mogelijkheid om het niveau op transparante wijze aan te duiden. Dit kan positieve effecten hebben op de transparantie van de onderwijsmarkt voor zowel werkgevers, werknemers en burgers. De organisatie van niet-bekostigde onderwijsinstellingen, de NRTO, staat dan ook positief ten aanzien van de inschaling van niet gereguleerde kwalificaties, omdat de aanbieders zich op deze wijze in de markt onderscheiden.

Er kleeft echter wel een risico van onduidelijkheid dat moet worden weggenomen. Een niveau 6 toekenning betekent niet dat dit een bachelor kwalificatie is. Het geeft alleen het NLQF-niveau. Een bachelor kwalificatie is NLQF niveau 6, maar een NLQF niveau 6 is niet per definitie bachelor.

Er wordt door EQF/NLQF-inschaling geen uitspraak gedaan over de kwaliteit van de opleiding of het feitelijk gerealiseerde niveau van de leerresultaten van individuele deelnemers. De inschaling betreft het niveau van de beoogde leerresultaten van de betreffende opleiding. Niettemin zou door het afnemend veld gedacht kunnen worden dat door NLQF-inschaling van een niet-gereguleerde kwalificatie er sprake is van koppeling aan een door de overheid erkende of geaccrediteerde opleiding.

Anders dan bij de gereguleerde kwalificatie ziet de overheid niet toe op de kwaliteit van niet-gereguleerde kwalificaties. Voorkomen moet dan ook worden dat met NLQF-inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties de indruk wordt gewekt bij het afnemend veld dat het hier gaat om een door de overheid erkende kwalificatie. Helder zal moeten zijn dat aan de inschaling geen civiel effect verbonden is.

Veel lidstaten hebben al mogelijk gemaakt of zijn van plan mogelijk te maken om non-formele kwalificaties in te schalen in hun nationale kwalificatiekader. Voorbeelden hiervan zijn Duitsland, Frankrijk, Engeland, Schotland, Ierland, Zweden, Noorwegen, Luxemburg en Vlaanderen.

#### **4. Wat is het doel?**

Het NLQF slaat een brug tussen onderwijs- en arbeidsmarkt. Het EQF en NLQF zijn ontwikkeld om de sociaaleconomische ontwikkeling van Europa en Nederland te stimuleren. De combinatie van een ouder wordende beroepsbevolking en veranderende behoeften op het gebied van opleiding en training vragen meer dan ooit om vernieuwingen in de relaties onderwijs, opleiding en arbeidsmarkt. Voor een (kennis)economie die kan concurreren op internationaal niveau is dus voortdurende ontwikkeling van de beroepsbevolking nodig, of: een leven lang leren. Het EQF/NLQF draagt hieraan bij op nationaal en Europees niveau en bevordert de arbeids- en studentmobiliteit. De implementatie van het EQF in Nederland is bedoeld om kwalificatiesystemen in het onderwijs op Europees

niveau transparant en onderling vergelijkbaar te maken, zodat de mobiliteit in het onderwijs en op de arbeidsmarkt kan worden verbeterd en een leven lang leren, gelijke kansen in de kennismaatschappij en verdere Europese integratie kunnen worden bevorderd.

**Datum**  
30 september 2014

Het doel is transparantie van kwalificatieniveaus door het nationale kwalificatiekader aan het Europese kwalificatiekader te relateren/koppelen en op diploma's van gereguleerde opleidingen het NLQF/EQF niveau te vermelden.

Het helpt werkgevers en vervolgoopleidingen direct zicht te geven in het individuele kwalificatieniveau van (potentiële) werknemers en studenten. Het vergroot voor werknemers de kansen op de (Europese) arbeidsmarkt door de vergelijking van niveaus van kwalificaties en biedt ondersteuning bij loopbaanontwikkeling in het kader van leven lang leren.

## **5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?**

Uw ambtsvoorganger heeft gezamenlijk met de Europese collega's afgesproken het EQF met het (te ontwikkelen) NQF (nationaal kwalificatiekader) te relateren/koppelen en te implementeren, een nationaal agentschap in te stellen en de niveaus op de diploma's dan wel supplementen te vermelden. Nederland heeft zich daarmee eerder aan de Europese aanbeveling gecommitteerd. Indien geen adequate implementatie zou plaatsvinden, kan dit tot gezichtsverlies in Europa leiden, ook omdat Nederland EU-voorzitter is in de eerste helft van 2016. Een adequate implementatie is zonder overheidsinterventie niet goed mogelijk, wat uit het onderstaande blijkt.

## **6. Wat is je voorstel/wat is het beste instrument?**

In oktober 2012 heeft de instrumentkeuzecommissie (commissie B&I) geadviseerd een onderzoek te laten uitvoeren naar de juridische implicaties van het NLQF en EQF, en te laten onderzoeken of en hoe het NLQF in het Nederlandse bestel verankerd moet worden. Hierin is ook meegenomen de vraag over de toekomstige positionering van het NCP NLQF.

Het onderzoek is uitgevoerd o.l.v. prof. Huisman verbonden aan de Erasmusuniversiteit en het onderzoeksrapport is in juni 2013 ontvangen. De belangrijkste resultaten zijn in de bijlage genoemd.

### **1. Voorstel t.a.v. gereguleerde kwalificaties**

#### *Raamwet*

Zoals prof. Huisman adviseert, wordt voorgesteld een beknopte Raamwet NLQF te maken waarin het inhoudelijk kader (het NLQF zelf) in een bijlage bij een AMvB wordt vastgesteld. Een aantal sectorwetten en regelingen zal tevens aangepast moeten worden (WHW, WEB en WVO en/of daarop gebaseerde regelgeving). De niveaus zelf zullen dus bij AMvB worden vastgesteld.

Een wettelijke grondslag voor de vaststelling van het NLQF is nodig om de bevoegdheid te creëren het NLQF vast te stellen, zodat dit voor alle gereguleerde opleidingen gaat gelden. Dit is aangewezen om de volgende redenen:

- De instellingen te verplichten om NLQF-niveauaanduidingen op de diploma's te zetten (zie hierna bij A en B).
- De kenniscentra/SBB te verplichten dat NLQF-niveauaanduiding in de kwalificatiedossiers wordt opgenomen (zie hierna bij C).

**Datum**  
30 september 2014

#### *A. NLQF-niveau op diploma's en in diplomaregister*

In het hoger onderwijs bepalen de instellingen het diplomamodel. Daarnaast is in de WHW bepaald dat de examencommissie aan het getuigschrift een supplement toevoegt, met als doel inzicht te verschaffen in aard en inhoud van de afgeronde opleiding, mede met het oog op internationale herkenbaarheid. Dit supplement wordt opgesteld in het Nederlands of Engels en voldoet aan het Europees overeengekomen standaard format. Dit format biedt ruimte voor de niveauaanduiding van NLQF en de verplichting deze aanduiding op te nemen in het diplomasupplement kan in de WHW worden vastgelegd.

Voor het vo en het mbo is bij ministeriële regeling een diplomamodel vastgesteld. De diplomamodellen voor vo en mbo zullen bij ministeriële regeling moeten worden aangepast.

#### *B. Diplomaregister*

Met de registratie van NLQF niveaus bij DUO kunnen de niveaus in de digitale verstrekking uit het diplomaregister worden meegeleverd op de beveiligde digitale pdf die de diplomahouder kan gebruiken in het (inter)nationale verkeer richting onderwijsinstellingen en werkgevers. Bekeken wordt of de WEB, WVO en WHW (en WOT, of onderliggende regelgeving) gewijzigd moeten worden om dit mogelijk te maken.

#### *C. NLQF Kwalificatiedossiers mbo*

Met de wettelijke grondslag wordt het mogelijk de NLQF- niveaus verplicht te vermelden bij de diverse mbo-kwalificaties zoals opgenomen in de kwalificatiedossiers. Aan de Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) is gevraagd de NLQF-niveaus te vermelden in de mbo kwalificatiedossiers.

## **2. Keuze over her-inschaling van gereguleerde kwalificaties**

De Commissie Leijnse heeft gesteld dat generieke inschaling niet altijd passend is. Extra eisen aan studenten of deelnemers zouden een andere (hogere) inschaling op het EQF-niveau met zich meebrengen. "Voor zover deze uitzonderingen substantiële niveauverschillen tussen kwalificaties binnen één opleidingssoort weerspiegelen wordt hiermede een bijdrage geleverd aan de diversiteit van het Nederlandse kwalificatiestelsel, alsmede aan de transparantie daarvan", aldus de commissie Leijnse in haar rapport.

Uw voorganger heeft in de beleidsreactie het volgende aan de TK gemeld: "Als over een specifieke mbo-kwalificatie het beeld bestaat dat de bereikte leerresultaten mogelijk uitstijgen boven het generiek vastgestelde kwalificatieniveau, kan het desbetreffende kenniscentrum beroepsonderwijs – bedrijfsleven voor die kwalificatie een herzieningsverzoek indienen bij het NCP NLQF". Prof. Huisman heeft over dit onderwerp geadviseerd dat her-inschaling onder de regie van de minister moet plaats vinden vanuit de redenering dat de minister grondwettelijk verantwoordelijk is voor het gereguleerde onderwijs. De

procedure zal met de nodige waarborgen omkleed moeten zijn, om elke schijn te vermijden van niveauverwarring voor wat betreft het gevolgde onderwijstraject.

**Datum**

30 september 2014

Voor de mbo verpleegkundige is een herzieningsverzoek ingediend bij OCW. Dit is aangehouden. Directies ho&s en mbo verschillen al geruime tijd van opvatting; u wordt gevraagd hierin een keuze te maken.

De directie mbo ziet het als wenselijk dat de mogelijkheid tot her-inschaling wordt geboden, maar wel onder stringente condities in de procedure, vastgelegd bij AMvB. Argumenten hiervoor:

- Het EQF en NLQF zijn gebaseerd op leeruitkomsten en niet op de indeling van een onderwijsstelsel in verschillende onderwijssectoren.
- NLQF en EQF geven geen (doorstroom)rechten.
- Er wordt recht gedaan aan het werkelijke niveau van de kwalificatie. Gereguleerde kwalificaties zijn generiek ingeschaald, maar denkbaar is dat in uitzonderingsgevallen sommige kwalificaties andere kwalificaties overtreffen in de leeruitkomsten (Cie. Leijnse).
- In andere lidstaten met een sterk stelsel van beroepsonderwijs, zoals Duitsland en Oostenrijk, is een aantal mbo kwalificaties op niveau 5 en 6 geplaatst vanwege leeruitkomsten (bijv. de Duitse master craftman, een zelfstandig vakman met meester-gezel constructie staat op EQF niveau 6. In Luxemburg, Oostenrijk en Hongarije staat deze op 5).
- In verschillende landen is niveau 5 een tussenniveau dat getypeerd kan worden als voortgezet (middelbaar) beroepsonderwijs. In die context is het niet vreemd dat beroepsopleidingen Verpleegkunde in sommige landen op niveau 5 worden gepositioneerd. Dat kan in de context van het betreffende land een terechte keuze zijn.
- Als het in Nederland onmogelijk blijft om gereguleerde kwalificaties opnieuw in te schalen, kunnen Nederlandse afgestudeerden die bijv. in Duitsland willen werken, hiervan nadeel ondervinden. Het lijkt dan immers of zij een lagere kwalificatie hebben. (Uit onderzoek van Schutter in opdracht van de MBO raad uit 2010 blijkt dat een aantal mbo kwalificaties op NLQF/EQF niveau vier op NLQF/EQF niveau vijf kunnen worden ingeschaald op basis van de leerresultaten)
- Uw voorganger heeft besloten tot een mogelijkheid tot her-inschaling o.b.v. advies van de Cie. Leijnse en heeft dit de TK en de MBO-raad gemeld.
- Er wordt meer recht gedaan aan differentiatie. Bijvoorbeeld door het curriculum te verzwaren, zodat een excellente leerling een meer uitdagender programma kan volgen. Deze leerling kan dan op haar of zijn diploma een hoger NLQF niveau vermeld krijgen voor het betreffende programmadeel.

De directie ho&s vindt her-inschaling van gereguleerde kwalificaties onwenselijk met de volgende argumentatie:

- Helderheid op stelselniveau is het leidende principe. Dat principe is afgesproken bij de generieke NLQF-inschaling van gereguleerde kwalificaties. De commissie Leijnse had voorgesteld de leerresultaten van het VWO in te schalen op niveau 5. Omwille van helderheid is destijds besloten tot inschaling op NLQF-niveau 4b. Her-inschaling van specifieke gereguleerde kwalificaties leidt tot onduidelijkheid. Het is onwenselijk dat leeruitkomsten van een

formele kwalificatie incidenteel, in afwijking van de generieke inschaling, in het NLQF op een hoger (of lager) niveau wordt geplaatst. Enerzijds is de kwalificatie in het formele onderwijs (WEB, CREBO) geplaatst op niveau (MBO-)4 en anderzijds worden de leeruitkomsten van diezelfde kwalificatie in het NLQF op niveau 5 ingeschaald en als zodanig op het diploma vermeld.

- Her-inschaling zal een precedentwerking hebben, er zullen meer verzoeken tot her-inschaling van de leeruitkomsten van formele kwalificaties komen.
- De NVAO vindt her-inschaling van formele kwalificaties onwenselijk. De NVAO geeft aan dat niveau 5 in Nederland en Vlaanderen alleen aan het hoger (beroeps)onderwijs gekoppeld is en dat (de leeruitkomsten van) een MBO 4 kwalificatie principieel niet tot het h(b)o behoort. Ook voor de NVAO geldt dus dat helderheid op stelselniveau leidend dient te zijn.
- Daarnaast geeft de NVAO aan moeite te hebben met het feit dat (her)inschaling van het niveau van leerresultaten gebeurt op basis van plantoetsing. De inschaling betreft het niveau van beoogde leerresultaten, niet het niveau van feitelijk gerealiseerde leerresultaten.
- Wat betreft het specifieke geval van het niveau van de leerresultaten van MBO-Verpleegkunde zijn er signalen vanuit het veld (LOOV en stuurgroep Bachelor Nursing 2020) dat inschaling van MBO-Verpleegkunde op niveau 5 onwenselijk wordt gevonden en onterecht zou zijn. Gesteld wordt dat het kwalificatiedossier MBO-Verpleegkunde bewust zou zijn toegeschreven naar niveau 5, maar feitelijk absoluut niet wordt gerealiseerd.

De Vereniging Hogescholen is niet om een oordeel gevraagd. Het is aannemelijk dat ook voor hen geldt dat helderheid op stelselniveau het leidende principe moet zijn en dat zij derhalve her-inschaling van gereguleerde (mbo-) kwalificaties niet wenselijk vinden.

**Besluit:** vindt u het wenselijk dat her-inschaling van specifieke gereguleerde kwalificaties mogelijk wordt gemaakt en wilt u hiertoe een procedure bij AMvB onder strikte voorwaarden en in overleg met NVAO, SBB, MBO raad en Vereniging Hogescholen regelen?

### **3. Voorstel tot het aanwijzen van een privaatrechtelijke organisatie voor de NLQF-inschaling**

In de Europese aanbevelingen is opgenomen dat de lidstaten nationale coördinatiepunten aanwijzen. De NCP's moeten de kwaliteit en de transparantie van de relatie tussen de nationale kwalificatiesystemen en het Europese kwalificatiekader bevorderen. Het NCP NLQF is werkzaam sinds 1 februari 2012. Het NCP NLQF is ondergebracht in het Partnerschap LLL (CINOP publieke programma's) en wordt grotendeels gesubsidieerd door het ministerie van OCW. De niet-gereguleerde kwalificaties zijn ook voor het NLQF opengesteld. Het NCP NLQF schaalt op verzoek van aanbieders niet gereguleerde kwalificaties in een NLQF niveau. Dat het NCP NLQF niet-gereguleerde kwalificaties inschaalt is aanbevolen door de commissie Leijnse en een keuze van Nederland en dus geen gevolg van Europese afspraken. De aanbieder dient voor inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties te betalen. Er is een behoefte bij de instellingen die opleidingen tot niet-gereguleerde kwalificaties aanbieden. Dat blijkt uit de contacten met de NRTO en het NCP NLQF. Naar verwachting zal dit meer worden als de NLQF en EQF niveaus op de gereguleerde diploma's worden vermeld.

De Europese aanbeveling geeft aan zoveel mogelijk transparantie te willen creëren t.b.v. van de arbeids- en studentmobiliteit. Zoals eerder genoemd stellen veel EU-lidstaten het NQF open voor de private sector of hebben dit al gedaan.

**Datum**

30 september 2014

Wanneer kwalificaties verkeerd worden ingeschaald zal een NLQF en EQF niveau al snel geen waarde meer hebben in het private én het gereguleerde onderwijs. Nu al bieden private organisaties zich aan om niet-gereguleerde kwalificaties in te schalen. Een aantal niet-gereguleerde aanbieders geeft ook aan dat de kwalificaties een bepaald niveau hebben.

Inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties is een activiteit die niet van overheidswege plaatsvindt. Wel is er een belang voor OCW dat de inschaling deugdelijk en betrouwbaar plaatsvindt. Immers, onderwijsconsumenten, vervolgopleidingen en werkgevers, in binnen- en buitenland, moeten erop kunnen vertrouwen dat ook inschalingen van niet-gereguleerde kwalificaties die op diploma's van het private onderwijs worden vermeld, deugdelijk en betrouwbaar zijn. Daarom wordt voorgesteld dat de minister van OCW een of meer privaatrechtelijke organisaties aanwijst voor het inschalen van niet-gereguleerde kwalificaties. Om te worden aangewezen moeten deze organisaties voldoen aan door de overheid gestelde voorwaarden zodat geborgd is dat inschaling op een deugdelijke wijze geschiedt. Daarbij zal door middel van voorlichting aan het publiek duidelijk moeten worden gemaakt hoe een inschaling van een aangewezen instantie kan worden herkend (kaf van het koren scheiden), bijv. via een register of logo. Van belang is ook geen misverstanden te laten ontstaan over de betekenis van inschaling.

Aangesloten kan worden bij de al bestaande infrastructuur van het huidige Partnerschap Leven Lang Leren waar het NCP NLQF is opgenomen. In ieder geval gaat het om een onafhankelijke positionering bij een sectoronafhankelijke organisatie (conform advies commissie Leijnse). De aanwijzing zal op grond van criteria als onafhankelijkheid, expertise, het gebruik van goede procedures moeten geschieden en conform de aanbevelingen van de commissie Leijnse. Mocht een inschaling niet goed zijn gegaan, dan bestaat de kans dat OCW hierop wordt aangesproken. OCW is echter niet verantwoordelijk maar zal in dat geval wel hogere kwaliteitseisen gaan stellen aan de uitvoerende organisatie. De overheid draagt geen verantwoordelijkheid voor de feitelijke inschalingen. In de wet/memorie van toelichting dient ook ter voorkoming van misverstanden te worden opgenomen dat het NLQF geen doorstroombrengen, géén recht op titels of graden geeft en niet verbonden is aan onderwijssectoren. Ook moet worden geregeld dat aanbieders van ingeschaalde niet-gereguleerde kwalificaties uit oogpunt van consumentbescherming expliciet dienen te vermelden dat er geen rechtsgevolgen verbonden zijn aan de NLQF-inschaling. Het NLQF beoogt de leerresultaten te kunnen vergelijken ten behoeve van arbeids- en studentmobiliteit en niet meer dan dat. Het EQF en NLQF zeggen niets over de kwaliteit van de opleiding en zijn geen (pseudo)accreditatie of kwaliteitskeurmerk.

Directie HO&S stemt in met aanwijzing van een privaatrechtelijke organisatie door de overheid voor de startfase van de inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties. De directie HO&S wenst een evaluatiemoment na bijvoorbeeld drie jaar, waarna eventueel besloten kan worden de inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties niet langer door een door de overheid aangewezen organisatie te



laten uitvoeren en de regulering volledig aan de markt over te laten. Er zijn, volgens directie MBO en WJZ, risico's in het geheel en al aan de markt overlaten van inschaling; de deugdelijkheid van het beoordelen van kwalificaties, en in dat verband de betrouwbaarheid van de inschaling, is dan niet meer geborgd. In de andere EU-lidstaten is ook overheidsbetrokkenheid in meerdere of mindere mate aanwezig t.b.v. de borging van de kwaliteit. Tegen een door HO&S gewenste evaluatie na de startfase, waarbij de vraag wordt betrokken of marktwerking moet worden overwogen, bestaat geen bezwaar.

**Datum**  
30 september 2014

### **Caribisch Nederland**

Dit voorstel raakt ook Caribisch Nederland. Voorgesteld wordt de niveaus ook op de diploma's behaald op de BES eilanden te vermelden; de betreffende BES-wetten moeten daarop worden aangepast. Personen op de BES-eilanden die binnen Europa een vervolgopleiding gaan volgen of een baan zoeken, kunnen hier voordeel bij hebben. Ook voor opleidingen of werkgevers in Europa wordt zo transparant welk NLQF-niveau een in CN behaald diploma heeft.

## **7. Wat zijn de gevolgen?**

1. Na invoering van de gewijzigde wet- en regelgeving zijn instellingen en scholen verplicht NLQF niveauaanduidingen op de diploma's dan wel diplomasupplementen van wettelijk gereguleerde kwalificaties in het VO, MBO en HO te zetten.
2. De SBB is verplicht de NLQF niveauaanduiding in de kwalificatiedossiers (en delen) voor het mbo op te nemen.
3. Een keuze is gemaakt omtrent het her-inschalen.
4. Er worden een of meer privaatrechtelijke organisaties aangewezen die niet-gereguleerde kwalificaties op een NLQF niveau inschalen. Het ligt voor de hand om het NCP NLQF aan te wijzen dat op dit moment al dergelijke inschalingen toekent. Ook andere organisaties kunnen worden aangewezen indien ze voldoen aan de te stellen voorwaarden voor deugdelijke inschaling.

## **8. Hoe wil je communiceren?**

Betrokken organisaties zullen worden geïnformeerd over de voorstellen. Het gaat om het NCP NLQF, NRTO, SBB, EQF Advisory Group, MBO-raad, VSNU, Vereniging Hogescholen, VO-raad, DUO, de ministeries EZ, SZW VWS en de TK indien besloten wordt teruggekomen op het besluit van uw voorganger. Per sector wordt de communicatie met de instellingen en scholen nader bezien.

Het referencering report, het rapport dat het proces beschrijft hoe Nederland is gekomen tot de verschillende NLQF-niveaus, en dat gepresenteerd is aan de EQF Advisory Group in Brussel in oktober 2011, zal worden aangepast aan de ontwikkelingen rond de wijziging van wet- en regelgeving.

Over de wijzigingen van de wet- en regelgeving zal een internetconsultatie worden uitgevoerd.

## **9. Wat gaat het kosten?**

De lasten voor het vermelden van de NLQF-niveaus op diploma's zullen beperkt zijn. Wel dienen scholen en instellingen hierover tijdig te worden geïnformeerd. Voor wat betreft de gereguleerde kwalificaties wordt voorzien in een koppeling met het diplomaregister via DUO. Er zal een uitvoeringstoets worden gevraagd aan DUO. Dit voorstel brengt geen kosten voor de student met zich mee. De kosten voor inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties zijn voor rekening van de aanvrager. Er zullen met dit voorstel geen structurele of eenmalige administratieve lasten zijn gemoeid omdat er geen informatieverplichting aan de overheid wordt ingesteld.

**Datum**  
30 september 2014

#### **10. Wat is de planning bij je voorstel?**

Het wetgevingstraject ziet er als volgt uit:

Ontwerpfase	sept-dec. 2014
Uitvoeringstoets DUO	jan/feb 2015
MR	april 2015
Advies RvS	juli 2015
Indiening TK	okt. 2015
Stb.	Mei/Juni 2016
Inwerkingtr.	1 augustus 2016

In de brief een toekomstgericht mbo van 2 juni 2014 aan de TK is aangegeven dat de NLQF niveaus vanaf het schooljaar 2016-2017 op diploma's en diploma supplementen worden vermeld.

## **Onderzoeksuitkomsten prof. Huisman**

### A. Conclusies uit het rapport ten aanzien van gereguleerde kwalificaties:

#### *Wet- en regelgeving*

De keuze voor een publiekrechtelijke regeling ligt voor de hand ten aanzien van die kwalificaties die door de inschalingsystematiek verbonden worden met het onderwijsniveau, die op haar beurt verankerd zijn in de sectorale onderwijswetgeving en verbonden met diplomering. Het betreft hier de gereguleerde kwalificaties in het vo, mbo en ho. Ook de niet bekostigde, maar door de overheid erkende kwalificaties maken hier deel van uit.

Een beknopte Raamwet NLQF wordt geadviseerd waarbij het inhoudelijk kader in een bijlage bij een op de Raamwet gebaseerde AMvB wordt vastgesteld; dit model is vergelijkbaar met de Wet referentieniveaus taal en rekenen. Belangrijkste doelstelling is het voorzien in een formeel-wettelijke grondslag voor de vaststelling van het NLQF. Een aantal sectorwetten (WHW, WEB en WVO) en daarop gebaseerde regelingen zal tevens aangepast moeten worden voor vermelding van het NLQF op de diploma's.

#### *Her-Inschaling van gereguleerde kwalificaties*

Extra eisen aan studenten of deelnemers zouden een andere (hogere) inschaling op het EQF-niveau met zich mee kunnen brengen. Een differentiatie of te wel een herinschaling is zo verweven met de vaststelling van de kwalificatieniveaus voor het gereguleerde onderwijs, dat gezien de gegeven systematiek de minister de eindverantwoordelijkheid moet houden.

Het primaat ligt bij de minister als het gaat om beslissingen over inschaling omdat het niveau van een kwalificatie op een door de overheid gewaarborgd getuigschrift, certificaat of diploma wordt gezet. De procedure voor inschaling dient in de AMvB omschreven te worden.

#### *EQF op diploma*

Terughoudendheid wordt in het rapport geadviseerd over het opnemen van een EQF-niveau op de diploma's omdat de status van het EQF nog in een beginfase is, mede omdat een aantal landen nog geen koppeling tussen EQF en nationale kwalificatieraamwerken heeft aangebracht.

Dit advies past echter niet bij de doelstelling van de Europese aanbeveling en bij de realiteit.

Inmiddels hebben 20 lidstaten hun nationale kwalificatiekader succesvol gerelateerd aan het Europese kwalificatiekader. En de rest zal dit jaar volgen of in het voorjaar van 2015. Lidstaten zijn ook bezig met vermelding van de niveaus op de diploma's.

### B. Conclusies uit het rapport ten aanzien van niet gereguleerde kwalificaties:

Bij niet-gereguleerde kwalificaties ligt overheidsregulering en overheidstoezicht niet voor de hand, omdat hiermee de minister verantwoordelijk wordt voor het niet-gereguleerde onderwijs, aldus het rapport. Het is van belang dat de wetgever geen rechtsgevolgen geeft aan inschaling in het NLQF, er zijn geen doorstroomrechten en geen automatische vrijstellingen aan het NLQF verbonden, dit heeft ook de commissie Leijnse eerder aangegeven. Inschaling zegt niets over de kwaliteit of erkenning van een *onderwijstraject* maar alleen over het NLQF-niveau van een kwalificatie, het zegt iets over de leeruitkomsten. Inschaling van niet gereguleerde kwalificaties via een privaatrechtelijke constructie, door het NCP of door marktpartijen, wordt mogelijk geacht waarbij er wel voldoende onderscheid dient te zijn ten aanzien van de gereguleerde kwalificaties omdat deze met een door de overheid gecontroleerd onderwijstraject zijn verbonden.

### C. Conclusies uit het rapport over de positie van het Nationaal Coördinatie Punt NLQF (NCP)

De juridische vormgeving van het NCP is nauw verweven met de werkzaamheden (taken en bevoegdheden) die zijn of zullen worden belegd bij het NCP. Het NCP kan een privaatrechtelijke stichting zijn waarbij de verantwoordelijkheid voor de inschaling van niet gereguleerde kwalificaties wordt geregeld via een ministeriële (subsidie)regeling. Via een subsidieregeling krijgt het NCP taken toebedeeld, bijvoorbeeld t.a.v. informatieverstrekking, advisering e.d. De ZBO-status komt niet in beeld, omdat het hier niet om een publiekrechtelijke taak gaat. Bovendien wordt de ZBO-status nog slechts bij uitzondering toegekend binnen de Kaderwet ZBO's.

#### D. Hoe gaat het in omliggende landen

Bekeken is door de onderzoekers hoe men het nationaal kwalificatiekader heeft ontwikkeld in de ons omliggende landen Vlaanderen, Ierland en Frankrijk. Implementatie door wet- en regelgeving verschilt per land. Dit is ook afhankelijk van hoe het onderwijs is georganiseerd, in welke mate de overheid verantwoordelijk is en hoe de cultuur is.

Het rapport geeft verder weinig feiten over andere landen maar bekend is dat de VK en Frankrijk hun nationaal kwalificatiekader (NQF) via wet- en regelgeving hebben geregeld. Vlaanderen heeft het NQF tot in detail geregeld en de Oost Europese landen regelen ook veel betreffende het NQF. In Luxemburg wil men het NQF bij wet regelen en ook de procedures in regelgeving vastleggen.

In Luxemburg, Duitsland en de Scandinavische landen wordt mogelijk gemaakt dat het non-formele onderwijs een NQF niveau kan aanvragen, waarbij men de betreffende procedures wilt vastleggen. Verder wordt vastgelegd wat het NQF vooral *niet* is, zodat daarover geen verwarring bij het afnemend veld kan bestaan.

Ook de juridische vorm van het NCP verschilt per lidstaat: zoals een directie van een overheidsorganisatie, soort ZBO of agentschap.

Inmiddels hebben 20 EU lidstaten een NQF vastgesteld en in relatie gebracht met het EQF. Een aantal lidstaten heeft voorafgaand aan dit "referencing proces" het NQF in wet- en regelgeving vastgesteld, andere landen zijn hier mee bezig of achten, gelet hun systeem, het niet nodig. Tenslotte vermelden steeds meer landen de niveaus op de diploma's, certificaten, supplementen en in kwalificatiedossiers.



TER ONDERTEKENING

M via S

# Eenheid van kabinetsbeleid

Eenheid van kabinetsbeleid 5.1.2.e

5.1.2.e

no

Onderwerp: Aanbieding advies Commissie NLQF - EQF  
en beleidsreactie

5.1.2.e

Paraaf BVE  
Datum

Paraaf DGHBWE  
Datum

5.1.2.e

Paraaf S  
Datum

5.1.2.e

28/6

29/6

BVE

Van  
5.1.2.e

Datum  
27 juni 2011

Registratienr  
311445

Bijlagen  
Brief  
Advies-Leijnse met Bijlagen

Kopie voor  
5.1.2.e

### Aanleiding

Op 11 mei 2011 heeft u het advies van de Commissie NLQF – EQF (Commissie Leijnse) in ontvangst genomen. Dit advies betreft de implementatie van het *European Qualifications Framework for Life Long Learning (EQF)* in Nederland. Het Europees kwalificatiekader is bedoeld om niveaus van de verschillende kwalificatiesystemen in het onderwijs op Europees niveau transparant en onderling vergelijkbaar te maken. Op die manier kan de mobiliteit in het onderwijs en op de arbeidsmarkt worden verbeterd en kunnen een leven lang leren, gelijke kansen in de kennismaatschappij en de verdere Europese integratie worden bevorderd.

Om het EQF in te voeren, is 'onderwijsbreed' een Nederlands kwalificatiekader – het NLQF – samengesteld, waarvan de gereguleerde niveaus aan die van het EQF zijn gekoppeld. Over de manier waarop dit is gedaan, zal Nederland zich begin oktober 2011 nog verantwoorden tegenover Europese collega's verenigd in de *EQF Advisory Group*. 'Mutual trust' is cruciaal voor het welslagen van het EQF, vandaar dat gedurende het hele invoeringsproces nauw wordt samengewerkt met deskundigen van de Europese Commissie en collega's uit EU-lidstaten. Vanaf 2012 zal op alle Nederlandse diploma's het NLQF/EQF-niveau worden vermeld.

De commissie Leijnse adviseert het NLQF/EQF een dynamisch karakter te geven. Dit wil zeggen dat mbo-opleidingen waarvan het niveau generiek is bepaald, in bepaalde gevallen een hogere inschaling kunnen aanvragen bij het in te stellen Nationaal Coördinatiepunt EQF. In een recente brief heeft de MBO Raad zich hier content mee getoond. Tevens kunnen particuliere opleidingen verzoeken om inschaling. Zij hebben daar nu al veel belangstelling voor getoond.

U hebt bij het in ontvangst nemen van het advies nog geen standpunt bepaald, maar aangegeven dit rondom de zomer te zullen doen in een brief met uw beleidsreactie aan de Tweede Kamer. Achtergrond was dat enkele punten uit het advies en vooral de positionering van het vwo op niveau vijf van het NLQF / EQF ook binnen OCW nog omstreden waren. Het streven is de brief 1 juli te verzenden.

Kopie aan en reeds afgestemd met VO, HO&S, IB

Aantal pagina's  
6 (brief) + 35 (Advies) + 111 (Bijlagen)

Datum afgedaan

Gekoppeld registratienr.

Deponeren in dossier

Via EDOC

10/7-2011

5.1.2.e

**BVE**

**Datum**  
24 juni 2011

Intussen kunnen de meest betrokken beleidsdirecties zich volledig vinden in de bijgaande tekst waarin u, op basis van het advies, het NLQF en de 'referencing' aan het EQF vaststelt met inachtneming van een aantal kanttekeningen. Onder het volgende kopje wordt aangegeven waarop deze kanttekeningen betrekking hebben. Korthedshalve verwijs ik voor de inhoud ervan naar de beleidsreactie.

### **Samenvatting inhoud van brief**

Nadat u de context heeft geschetst (EQF en NLQF, werkwijze, inhoud van het advies, draagvlak in Nederland) komt u met uw reactie. Daarin geeft u allereerst aan dat de betekenis van het EQF juist moet worden begrepen. Er is een onmiskenbare neiging hier zaken aan te verbinden die niets met de doelstellingen van het EQF te maken hebben (de erkenning van een opleiding, rechten op doorstroom of een titel, etc.). Ook de commissie Leijnse vond het nodig in haar advies aan te geven waar het allemaal **niet** over gaat. Vervolgens gaat u in op de volgende aspecten:

1. 'Overige kwalificaties' (de niveaubepaling van particuliere opleidingen)
2. Gereguleerde kwalificaties (de mogelijkheid van herziening van het generiek toegewezen niveau in het geval van specifieke opleidingen)
3. Kosten van inschaling (in beginsel voor rekening van de aanvrager)
4. Positionering van het vwo (op niveau vijf, met het verzoek aan het NCP EQF om bij de evaluatie van het NLQF – na twee jaar – aan te geven, in hoeverre dit in Europa tot misverstanden leidt die een heroverweging nodig zouden maken)
5. Oriëntatieonderscheid in het hoger onderwijs (tussen beroepsgericht en academisch georiënteerd; geen onderdeel van het vast te stellen kader)
6. Inschaling van vmbo en mbo-2 op hetzelfde niveau (in antwoord op het door VNO/NCW en MKB – Nederland naar voren gebrachte bezwaar)
7. Instelling van het NCP EQF.

### **Besluiten door ondertekening**

U stelt het NLQF en de koppeling van de niveaus daarvan aan het EQF, vast. Daarmee voldoet Nederland aan de afspraak (vastgelegd in de Europese aanbeveling) het EQF in 2011 te implementeren.

### **Consequenties en toelichting**

Zo spoedig mogelijk na de Kamerbehandeling van uw beleidsreactie, vraagt u een *business plan* op voor de inrichting van het NCP EQF i.o. Deze instantie zal de implementatie van het EQF in Nederland verder gaan uitvoeren. De (nader te bepalen) kosten zullen door BVE in overleg met VO en HO&S worden gezien.