



19 april 2023

Uitgave van de Leido Academy, het thema-netwerk voor LevenLang Leren

NIVEAUS IN ALLERLEI SOORTEN EN MATEN Doorsteken en rijgen (het NLQF wordt nu formeel ingevoerd!!)

1 Inleiding

Het is zo ver. Het NLQF dat we al jarenlang gebruiken, wordt nu echt ingevoerd. Het wetsvoorstel ligt bij de Tweede Kamer voor behandeling op 17 mei. We zullen de regeling in de Staatscourant wel snel zien opduiken¹. Het heeft tijd gekost (nou ja, een flink aantal jaren) en veel overleg, discussies en twee keer een internetconsultatie. Dan hebben we ook wat... Misschien dat de politici nog gaan bakkeleien over het NCP of wat andere aspecten, maar de lijnen zijn strak uitgezet...

2 Monitor

In deze nieuwsbrief pakken we een paar zaken mee uit de regeling. Het belangrijkste is dat er, mede vanwege een flink aantal zaken die we hebben mogen aandragen in onze reactie op het wetsvoorstel, in de komende jaren goed wordt gezien hoe het NLQF zal bijdragen aan de transparantie van het niet-formele aanbod (non-formele stelt de wet) en daarmee aan de mogelijkheden om het 'levenlang ontwikkelingen' verder te stimuleren. Maar ook allerlei regelingen zoals het STAP-budget kunnen daarmee beter in elkaar worden gestoken. Het Nationale Coördinatiepunt (NCP) zal een en ander gaan monitoren zodat op een gegeven moment eventuele aanpassingen kunnen worden doorgevoerd. Uiteraard blijven we meedenken, met onze voorstellen bij de internetconsultatie in het achterhoofd.

3 Raamwerk en Framework

Een voorstel van onze kant is overgenomen als het gaat om de naam van de 'ladder met niveaus'. Geen Nederlands Kwalificatiekader maar Nederlands Kwalificatieraamwerk. Daarmee wordt aangesloten met wat er internationaal mee wordt bedoeld.

In de begrippenlijst van de wet staat alleen de omschrijving van het NLQF in het Nederlands: 'Nederlands kwalificatieraamwerk' en niet in het Engels. Maar men handelt heel consequent want ook van het EQF staat daar alleen maar de Nederlandse betekenis: 'Europees kwalificatieraamwerk voor een leven lang leren' en dus niet 'European Qualifications Framework for Lifelong Learning'. Misschien wel een voorbode als het gaat om het gebruik van Engels in het onderwijs...

Echter, in de toelichting worden die Engelse omschrijvingen wel gebruikt. We denken dat het tikfoutje betreft bij het vermelden dat NLQF staat voor 'Netherlands Qualification Framework', dus niet 'Qualifications'. In een voetnoot staat het namelijk wel goed. Overigens zou 'Dutch Qualifications Framework' meer voor de hand hebben gelegen, maar ja, NL is onze formele afkorting...

4 Angst voor gebruik hogere niveaus in non-formele setting

In de afgelopen maanden zijn er nationaal en internationaal diverse sessies en webinars gehouden waarbij ook het gebruik van een nationaal raamwerk aan de orde werd gesteld. Er leven in ons land nog wel wat zorgen als het gaat om de niveaus in het hoger onderwijs, dus vanaf niveau 5. Dat heeft te maken met het feit dat deze nummers al meteen na de invoering van het NLQF, maar toen nog niet formeel verankerd in de wetgeving, op grote schaal werden en worden gebruikt door hogescholen.

¹ De onderhavige documenten zijn te vinden bij: <http://www.leidoacademy.nl/nieuwsbrieven-stukken/> in de middelste kolom.

Dat is op zich wel logisch en verklaarbaar. Bij de universiteiten is vanaf de invoering van het BaMa-systeem gewerkt met de namen voor de graden, dus Bachelor en Master. De hogescholen hadden daarvoor geen reden aangezien toen er alleen maar sprake was en bleef van de vierjarige opleiding. De graad Bachelor die daarmee werd verdiend was eigenlijk nog niet zo van belang. Een diploma van de HEAO, de HTS, de opleiding HBO-Verpleegkunde en dergelijke werd door de buitenwacht en het werkveld als een voldoende vorm van positionering gezien.

Maar na de introductie van de Associate degree moest er iets veranderen, ook al werd nog heel lang door de hogescholen (bestuurlijk en strategisch) gewerkt met 'hbo-opleiding' en dan alleen van toepassing op de Bachelor. Voor de Ad werd toen vervolgens gesproken over niveau 5, met de Bachelor te zien op 6. Dat betekent dat al meer dan tien jaar in het hoger onderwijs de nadruk kwam te liggen op het nummer van het niveau, ook in de communicatie.

Het gevolg is dat de niveaus 5 en 6 vooral worden gezien als een kenmerk van het behoren tot 'het hbo'. Het is daarom zonder meer interessant voor private aanbieders om opleidingen van enige omvang te hebben en deze aan het NLQF te koppelen. Men mag dan niet zeggen dat er daarmee een 'soort Associate degree of Bachelor' wordt aangeboden, maar omdat de nummers al als zodanig hun marktwaarde hebben verkregen, lift men als het ware gewoon mee.

5 HBO-niveau

In onze reactie op het wetsvoorstel is uitgebreid ingegaan op het gebruik van begrippen en benamingen die niet kunnen worden bestraft. Een van de meest opvallende daarbij is het stellen dat een opleiding, programma, of kwalificatie op 'hbo-niveau' is. Dat heeft onder meer te maken dat in de wet voor het hoger onderwijs de afkorting 'hbo' niet voorkomt, alleen maar als 'hoger beroeps-onderwijs'. Het zou toch aan te raden zijn om in de komende jaren nadat het NLQF formeel in werking is getreden, na te gaan in welke kronkels sommige private aanbieders zich gaan wringen om suggestief te werk te gaan.

6 Micro-credentials en niveaus: andere aanpak nodig

Een van de opmerkelijke zaken die in de toelichting op het wetsvoorstel staat, is dat de hogescholen en universiteiten moeten stoppen met het zelfstandig koppelen van een niveau aan de zgn. 'microcredentials'. Dan gaat het niet om delen van formele opleidingen die mogelijk privaat worden verzorgd want daarbij kan simpelweg worden vermeld uit welke opleiding het deel afkomstig is en welk niveau bij die opleiding behoort.

Het betreft zelfstandige niet-formele korte programma's waarbij een hogeschool of universiteit zelf – zoals nu wel gebeurt – op basis van de descriptoren voor het hoger onderwijs ('Dublin Descriptors') bepaalt wat het niveau is. Maar daarbij kan en mag dan niet meer de koppeling met het NLQF worden aangebracht zoals nu nog het geval is. Het daarvan blijven doen wordt straks strafbaar gesteld en daarom zegt OCW dat in overleg met de betrokkenen naar een ander systeem moet worden gezocht. Het alternatief is uiteraard dat de hogeschool of universiteit in de private context deze korte programma's door het NCP laat inschalen, maar dat kost wel geld. Afwachten dus waarmee men straks komt, met de MC's.

7 Geen weghalen van 4+ bij het NLQF

We hadden gepleit voor het weghalen van niveau 4+ bij het NLQF, omdat:

- het NCP daarvoor geen inschalingen doet...
- in het EQF ook geen 4+ is te vinden.

Maar OCW laat 4+ gewoon bestaan, om daarmee het onderscheid te maken met het havo en mbo op niveau 4 – en het hebben van het recht om door te stromen naar de universiteit, met het vwo-diploma.

Nu is het zo dat het niveau binnen het NLQF formeel niets zegt over de rechten om door te stromen naar een programma op een hoger niveau, en ook niet als er twee van zijn zoals de Bachelor in het hbo en in het wo. Tevens zijn er meerdere situaties te vinden waarbij nu gesproken wordt over eenzelfde niveau maar waarbij de mogelijkheden anders zijn. Een havist kan naar het vwo, maar dat ligt niet voor de hand voor een mbo'er. Voor een hbo-bachelor is vaak een brugdeel nodig naar de wo-master terwijl dat voor de wo-bachelor toch anders ligt. Ook zijn er masteropleidingen van een jaar en van twee jaren, en die vallen allemaal over het niveau 7. Maar goed, het is aan OCW om hierover een standpunt in te nemen, ook als er in de praktijk niets mee wordt gedaan.

8 Misbruik en misleiding

Er worden in de wetgeving en vooral in de toelichting harde woorden gesproken over het gebruik van het NLQF en een niveau ervan door instellingen die geen formele opleidingen aanbieden en ook geen gang naar het NCP hebben gemaakt.

Er is een wettelijke regeling nodig om misleiding met NLQF- en EQF-aanduidingen effectief tegen te kunnen gaan. Momenteel kan iedere aanbieder van non-formele opleidingen met een NLQF- en EQF-niveau adverteren en deze niveaus op waardedocumenten van opleidingen vermelden, terwijl de opleidingen niet zijn ingeschaald.

Er is geen wet- of regelgeving die dit verbiedt. Dit is ongewenst, omdat het consumenten en werkgevers misleidt, terwijl het EQF en het NLQF juist bedoeld zijn om voor meer transparantie te zorgen die een beter geïnformeerde keuze voor een opleiding mogelijk maakt. Met de mogelijke dreiging van een bestuurlijke boete kan misleiding worden voorkomen, maar deze sanctie moet wel wettelijk worden geregeld.

Het zal nog wel een flinke uitdaging worden om voortdurend alle uitingen te volgen en te analyseren als het gaat om het overtreden van deze wet. Er zijn honderden, misschien wel duizenden kleine instellingen. Ook zijn schrijvers van wervende teksten vaak bijzonder creatief om toch iets te suggereren.

Wat moet je doen tegen een instelling die zegt dat de opleiding op niveau 5 is – denkend aan de gegroeide aandacht voor de niveaus in het hoger beroepsonderwijs? Het begrip 'niveau' is niet wettelijk beschermd en toon dan maar eens aan dat er wordt 'meegelift'. Onderwijsniveau mag best, maar kwalificatieniveau weer niet. Zo zijn er nog wel wat meer opties, valt te vrezen. Kwestie van gaandeweg van het hebben van een leereffect?

9 Wel EQF-niveau, geen NLQF-niveau

Interessant is wel artikel 4.2 van de wet dat gaat over het gebruik van het EQF-niveau:

Artikel 4.2. Verbod niet-gerechtigde aanduiding EQF-niveau

1. Het is verboden op een waardedocument of op een ander document met gegevens over een opleiding een EQF-niveau te vermelden of een waardedocument of ander document met EQF-niveau in het vooruitzicht te stellen, tenzij:
 - a. het EQF-niveau correspondeert met een NLQF-niveau dat voor de betreffende opleiding is vastgesteld op grond van de voorschriften bij of krachtens deze wet; of
 - b. het EQF-niveau behoort bij een opleiding waar bij of krachtens de wet van een ander land dat participeert in het EQF, een EQF-niveau aan verbonden is.
2. De bewijslast dat aan de voorwaarden van het eerste lid, onderdeel b, is voldaan, rust op degene die een EQF-niveau vermeldt of in het vooruitzicht stelt.

Er wordt gesproken over 'een opleiding'. Daarvan is op zich geen omschrijving in de wet voor het NLQF te vinden. Maar OCW wil kennelijk voorkomen dat aanbieders hier onderuit kunnen komen door niet te spreken over 'opleiding' maar van een 'scholingsprogramma' of zoiets. Het zou daarom kunnen zijn dat wel het volgende begrip is opgenomen: '*non-formele opleiding*: leertraject niet zijnde een formele opleiding'. Maar ja, daarmee is nog niet de opleiding in het algemeen afgedekt.

Stel dus dat Bureau Ezeltje-Prik een topcursus voor influencers verzorgt, het een businessopleiding noemt en daarbij aangeeft dat het niveau daarvan 3 is. Moet de overheid ingrijpen? Stel dat het een internationale cursus is, mag dit bureau aangeven dat het niveau 3 van het European Qualifications Framework is? Op basis van dit artikel lijkt dit strafbaar.

Maar gaat de Nederlandse overheid wel over het EQF? En over de volledige naam ervan? Het EQF is een afspraak tussen landen en valt niet onder de Europese regelgeving (los van hetgeen men vindt van 'beroepskwalificaties'). Maar er is ook geen European Coordination Point waarbij een aanbieder kan aankloppen om het Europa-breed op een niveau te laten zetten. Kan de Europese Commissie in zo'n geval de aanbieder op de vingers tikken? Dat is helemaal in het begin van het gebruiken van het EQF wel eens gebeurd, maar nu?

We gaan het zien. Overigens staat er dat die aanbieder ermee wekomt als in een ander land die opleiding wel is ingeschakeld op 'een EQF-niveau' (en niet een NQF-niveau aldaar). Moet dat dan ook niet 'hetzelfde EQF-niveau' zijn?

10 Nog een paar 'misverstanden' in het veld... en gebruiken van het begrip niveau...

Heel goed dat het NLQF er nu is en dat een NCP met veel ervaring aan de slag kan gaan. Zoals gezegd, er zal nadrukkelijk een monitor gaan meelopen. Tevens nemen we aan dat de juridische afdeling van het NCP periodiek het internet afschuimt om eventuele erupties rond het misbruik zo snel mogelijk de kop in te drukken. Er komt nog wel een soort checklist hiervoor, dus hoe men een brutale aanbieder zo snel als maar kan aan de schandpaal mag nagelen of financieel kan laten bloeden.

Maar ook goed dat men oog heeft voor zaken die toch niet de hand zijn te houden. Of voor situaties die bij de buitenwacht en de doelgroepen gewoon verkeerd worden begrepen. Zullen we er maar gewoon een paar noemen?

- Een hogeschool biedt een cursus aan. Dan is het programma op hbo-niveau...
- Een universiteit verzorgt samen met een externe partner een managementtraining en dan is het dus een academisch traject...
- Een post-hbo-opleiding is altijd bestemd voor degenen die al een hbo-bacheloropleiding hebben afgerond...
- Een post-secondaire kwalificatie is vergelijkbaar met een hbo-opleiding...
- Een opleiding doen op niveau 5 is het volgen van hoger onderwijs...
- Het doen na het mbo van een beroepsgerichte opleiding gedurende twee jaren en een avond in de week naar school is vergelijkbaar met niveau 5...

11 Andere landen hebben dit willen vermijden...

Het lijkt erop dat alle landen die zich aangesloten bij de Advisory Board EQF, dus internationaal, daarmee zorgen voor een situatie waarbij alle formele opleidingen worden gekoppeld aan de niveaus 5 en hoger. Het is echter wel zo dat men allemaal ervoor heeft gezorgd dat er een National Qualifications Framework (NQF) kwam, maar het is dan nog steeds een nationale verantwoordelijkheid om te beslissen welke soorten kwalificaties daarin worden meegenomen.

Er zijn (nog) landen die alleen maar de formele opleidingen, dus waarop de overheid invloed kan hebben, hierin opnemen. Het meenemen van alle andere soorten kwalificaties is dan nog een punt van discussie, vooral ook nu men het heeft over de positionering van de 'microcredentials'.

Maar er zijn diverse landen die het hoger onderwijs zoveel mogelijk met rust laten. Daar werkt men gewoon met de namen Bachelor, Master en Doctorate (en soms dus de Associate degree of met een andere naam) en geeft men deze opleidingen geen 'rugnummers' om verwarring te voorkomen. Binnen het Bolognaproces kan daaraan helemaal niets worden gedaan... aangezien men bij het European Higher Education Area (EHEA) puur en alleen spreekt over 'gemeenschappelijke cycli: Short, First, Second en Third'. That's all. Daarom laten veel ministers het hoger onderwijs buiten beschouwing, om dan vooral een NQF in te zetten voor de non-formele kwalificaties.

12 Van 5 naar 7

Zoals al gemeld is het NLQF bedoeld om kwalificaties te koppelen aan een niveau, met een beoordeling van de aanbieder als het gaat om allerlei aspecten ten aanzien van de bedrijfsvoering en de wijze waarop de programma's in de markt worden gezet. Het is dus geen beoordeling van de kwaliteit van de opleiding zoals gebeurt in het hoger onderwijs door de NVAO.

Ook zegt het niet altijd iets over de rechten om door te stromen naar een opleiding op een hoger niveau. Het is aan de aanbieder van die opleiding om te bezien hoe de toelatingseisen die men daarbij stelt worden afgedekt door het persoonlijke portfolio van degene die zich wil inschrijven. Dat kan betekenen dat een bepaald diploma moet zijn behaald, zoals bij de formele opleidingen, maar dan kunnen nog aanvullende eisen worden gesteld. Dat zie je dus aan de profielen bij het havo en vwo en aan de brugprogramma's die vaak bij wo-masters moeten worden doorlopen. Maar daarvan kan weer worden afgeweken, zoals bij het toelatingsonderzoek voor degenen die 21 jaar of ouder zijn bij hogescholen en universiteiten.

Het is in ieder geval zo dat 'het nummer' de kans biedt om ieder geval bij een volgende opleiding gehoor te krijgen en om te laten beoordelen of er met voldoende bagage met een bepaalde studie kan worden begonnen. Maar zoals in diverse landen ook wel gebeurt, het kan best zijn dat een smal traject te volgen is als de hoogste afgeronde opleiding twee niveaus lager is. Kijk, ook dat is het leuke van het hebben van een NLQF.