

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

Besluit NLQF

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

- (private) aanbieders van non-formele opleidingen, die een aanvraag tot vaststelling van het NLQF-niveau van hun opleiding overwegen in te dienen of al eerder een opleiding hebben laten inschalen.
- Publieke onderwijsinstellingen in de sectoren VO, MBO en HO (formeel onderwijs), maar ook particuliere onderwijsinstellingen (non-formeel onderwijs), vertegenwoordigd door VO-raad, MBO Raad, VH, UNL en (wat betreft non-formeel onderwijs) NRTO.
- (internationale) studenten in het initieel onderwijs en personen die behoren tot het niet-leerplichtige deel van de beroepsbevolking (doelgroep leven lang ontwikkelen)
- de arbeidsmigrant die met een buitenlands diploma wil werken in Nederland of de Nederlander die in het buitenland wil werken met een diploma van een Nederlandse (non-)formele opleiding.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Stichting CINOP – ecbo wordt aangewezen als Nationaal Coördinatiepunt NLQF voor het inschalen van non-formele opleidingen in het NLQF. Stichting CINOP - ecbo is sinds 12 jaren betrokken bij het inschalen van non-formele opleidingen. Naast de hiervoor genoemde belanghebbenden beschikt dus met name Stichting CINOP – ecbo over relevante kennis en ervaring met het onderwerp van deze amvb.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

- Bij de ontwikkeling van het bovenliggende wetsvoorstel zijn alle relevante partijen betrokken via gerichte consultatie en via de evaluatie van het NLQF in 2017. In het kader van deze evaluatie is met deze partijen onder andere gesproken over de inhoud en strekking van de wet. Belanghebbende partijen zijn: de Vereniging Hogescholen (VH), Universiteiten van Nederland (UNL, destijds VSNU), de MBO Raad, de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO), de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO), de Inspectie van het Onderwijs (Ivho), sociale partners (onder andere VNO-NCW en FNV) en het Nationaal coördinatiepunt NLQF (NCP NLQF). Deze partijen waren betrokken omdat ze doelgroepen vertegenwoordigen, vanwege hun kennis of vanwege hun betrokkenheid bij de uitvoering of bij de handhaving.

- Min. BZK is betrokken in verband met de aanwijzing van NCP NLQF als zelfstandig bestuursorgaan.

- Bij het onderhavige besluit wordt met name NCP NLQF betrokken vanwege hun rol bij de inschaling in het NLQF van non-formele opleidingen, aangezien het besluit met name daarover gaat.

1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat is het probleem?

Het Nederlands kwalificatieraamwerk (NLQF) geeft invulling aan de Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie (ER) van 22 mei 2017 inzake het Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren en tot intrekking van de aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren (2017/C 189/03).

Voor een doeltreffende en doelmatige implementatie van het NLQF in Nederland is vastlegging van de NLQF-niveaus en een koppeling van het NLQF met het EQF nodig. Daartoe is eerder een wetsvoorstel opgesteld (Kamerstukken 36341). Aan dat wetsvoorstel moet op enkele onderdelen bij algemene maatregel van bestuur een nadere invulling gegeven worden. Dat gebeurt met het onderhavige besluit.

Voor de eigenaar van een non-formele kwalificatie is een adequate validerings- en inschalingsprocedure nodig, die helderheid/rechtszekerheid scheidt aan eigenaren van kwalificaties die een niet door OCW gereguleerde opleiding willen laten inschalen: aan welke eisen zij dienen te voldoen en welke rechten en plichten zij hebben als zij een in het NLQF ingeschaalde kwalificatie aanbieden.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Nederland beschikt naast een formeel opleidingsstelsel ook over non-formele opleidingen, voor om-, bij- en nascholing. Het is voor de burger lastig om het niveau van verschillende opleidingen te kunnen vergelijken. Wil je (non-formele) opleidingen onderling binnen Nederland of met opleidingen in andere Europese landen effectief kunnen vergelijken dat zijn deze bij voorkeur nationaal en Europees ingeschaald (via koppeling van het NLQF aan het EQF).

Vanwege de eisen die de onderwijswetgeving aan het formeel onderwijs stelt is objectief vast te stellen wat daarvan het niveau is. Om echter ook van non-formele opleidingen het NLQF-niveau vast te kunnen stellen is enige mate van regulering nodig.

Het is wenselijk dat het NLQF-niveau van een kwalificatie op het diploma of andersoortige waardedocument wordt vermeld, voor het kunnen (h)erkennen van het civiel effect (maatschappelijke betekenis/waarde) van zowel een formele als een non-formele kwalificatie.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Sinds 2012 zijn er zo'n 200.000 in het NLQF ingeschaalde non-formele opleidingen met een positief resultaat afgerond en zijn hiervoor diploma's en waardedocumenten afgegeven waarop het NLQF-niveau is vermeld. Om toezicht te kunnen houden op het juiste gebruik van het NLQF-niveau en dit gebruik te kunnen handhaven is het van belang regels te stellen.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Op basis van de Europese aanbeveling heeft Nederland een Nationaal Coördinatiepunt NLQF ingericht. Door het Nationaal coördinatiepunt NLQF (NCP NLQF) worden sinds 2012 non-formele opleidingen ingeschaald in het Nederlandse kwalificatieraamwerk NLQF. Toezicht en handhaving van het juiste gebruik van het NLQF zijn echter momenteel (nog) niet bij wet geregeld.

Door het bij wet regelen van het gebruik van het NLQF voor non-formele opleidingen is de verwachting dat de civiele waarde van een ingeschaalde opleiding toeneemt. Naast een indicatie van het niveau van de opleiding geeft inschaling opleidingskiezers o.a. de garantie dat een ingeschaalde opleiding onafhankelijk geëxamineerd wordt en een zekere mate van arbeidsmarktrelevantie heeft. Verwachting is dat meer aanbieders van non-formele opleidingen hun opleiding zullen laten inschalen.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Aanbevelingen van de Raad van de Europese Unie zijn niet dwingendrechtelijk in de zin dat ze één op één overgenomen moeten worden in nationaal recht, maar we dienen onze wetgeving wel zoveel mogelijk aan te passen om aan dergelijke 'Aanbevelingen' te voldoen.

Van het formeel onderwijs zou eventueel ook zonder wetgeving generiek per onderwijssoort het NLQF-niveau vastgesteld kunnen worden. Maar als de overheid niets doet, dan is de waarde/status van een NLQF-inschaling onvoldoende gewaarborgd. Er kan dan niet opgetreden worden tegen onjuist gebruik van het NLQF (tenzij het gebruik van NLQF-aanduidingen voor het non-formeel onderwijs geheel wordt verboden). Wettelijke verankering van het NLQF biedt rechtszekerheid dat een bepaald NLQF-niveau ook daadwerkelijk iets zegt over het niveau van de leeruitkomsten van die opleiding. En het maakt het mogelijk om het NLQF toe te passen op alle opleidingen, niet alleen in het formeel onderwijs, maar ook in het non-formeel onderwijs. Zonder regulering vervalt de mogelijkheid van een valide vergelijking van non-formele opleidingen waardoor Nederland niet bijdraagt aan het doel van het EQF, namelijk bevorderen van arbeidsmigratie en binnenlandse arbeidsmobiliteit. Alleen met overheidsinterventie kan invulling worden gegeven aan een zo breed mogelijke toepassing van de doelstelling van de Europese Aanbeveling.

2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Doel van het NLQF is het vergroten van de transparantie van de (private) markt voor opleiding en scholing. Meer transparantie stelt burgers (zoals werkenden, werkzoekenden en loopbaanadviseurs) in staat om beter geïnformeerde keuzes te maken voor een vervolgopleiding en om meer de regie op hun loopbaan en ontwikkeling te nemen. Voor werkgevers draagt meer transparantie eraan bij dat ze beter inzicht krijgen in het opleidingsniveau van (aspirant-)werknemers, hetgeen kan helpen bij het wervings- en selectieproces en/of het vergroten van de duurzame inzetbaarheid van personeel binnen de organisatie. Ook voor de aanbieder van opleidingen geeft meer transparantie toegevoegde waarde aan de opleiding(en): een opleiding waarvan het NLQF- en EQF-niveau is bepaald, heeft een aantoonbare maatschappelijk waarde en maakt de leeruitkomsten overdraagbaar naar vervolgonderwijs of naar ander werk in binnen- en buitenland. Meer transparantie beoogt voorts bij te dragen aan het versterken van een brede leer- en scholingscultuur in Nederland.

Om opleidingen binnen Europa met elkaar te kunnen vergelijken dient er niet alleen een nationaal kwalificatiekader (NLQF) vastgesteld te worden, maar moet ook worden vastgelegd hoe zich dat verhoudt tot het Europese kwalificatiekader (EQF).

Doel van de amvb is het vastleggen van de niveaus van het NLQF en de relatie daarvan met het EQF. Ook dient de amvb een procedure vast te leggen voor de inschaling van non-formele opleidingen, zodat het EQF zo breed mogelijk kan worden toegepast, overeenkomstig de bedoeling van de Europese Aanbeveling.

Met de Wet NLQF wordt ongerechtvaardigd gebruik van aanduidingen van het NLQF en EQF gesanctioneerd. Maar dan moet ook wel duidelijk gemaakt worden welk gebruik gerechtvaardigd is. Met regulering in de amvb ontstaat helderheid over de eisen die worden gesteld aan aanbieders die een non-formele opleiding willen laten inschalen, en over de rechten en plichten van aanbieders van in het NLQF ingeschaalde formele en non-formele opleidingen.

Voor het NCP NLQF bestaat een eenduidige basis voor toezicht.

Het borgen van deze regels draagt bij aan het gezag van het NCP NLQF en aan het waarborgen van de kwaliteit van het NLQF als instrument voor het inschalen van het niveau van kwalificaties. Daardoor wordt het NLQF aantrekkelijker en zal naar verwachting het gebruik van het NLQF toenemen. Een doelmatige inschalingsprocedure ondersteunt het civiel effect van de ingeschaalde kwalificatie voor de burger en de werkgever, de basis voor de beleidsmatige doelstelling: bevorderen van de transparantie en de werking van de non-formele cursusmarkt en het ondersteunen van de mobiliteit van mensen op de arbeidsmarkt.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

Het besluit versterkt, samen met het wetsvoorstel NLQF, het beleid in verband met Leven lang ontwikkelen (SDG 4 - Verzeker gelijke toegang tot kwaliteitsvol onderwijs en bevorder levenslang leren voor iedereen).

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Voor formele opleidingen zou het NLQF-niveau eventueel ook geregeld kunnen worden in de sectorwetten (WVO 2020, WEB, WHW). Maar dat maakt geen goede regulering van gebruik van het NLQF ten aanzien van non-formele opleidingen mogelijk. Met het wetsvoorstel NLQF is de keuze gemaakt om het NLQF vast te leggen in een zelfstandig wetsvoorstel. Dat maakt het mogelijk om het NLQF niet slechts te beperken tot formeel onderwijs, maar ook toe te kunnen passen op non-formele opleidingen. In de Wet NLQF is al vastgelegd dat er een AMvB moet komen. Door in wet en amvb regels te stellen ten aanzien van de inschaling van non-formele opleidingen wordt handhaving en toezicht mogelijk op gebruik van het NLQF buiten het formeel onderwijs.

In Nederland bestaan er keurmerken voor non-formele opleidingen. In geval een eigenaar van een opleiding beschikt over een dergelijk keurmerk vindt er door het NCP NLQF een beperkte validiteitstoets plaats, met minder verantwoordingslast en lagere kosten. Deze keurmerken zijn ieder afzonderlijk van toepassing op een deel van de (aanbieders van) non-formele kwalificaties en/of maken gebruik van (zeer) uiteenlopende discriptoren, waardoor het civiel effect van non-formele kwalificaties feitelijk niet vergelijkbaar is. Door inschaling van een kwalificatie in het NLQF is het civiel effect gewaarborgd en versterkt het maken van een doelmatige opleidingskeuze in het kader van het noodzakelijke leven lang ontwikkelen.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Met het wetsvoorstel zijn de beleidskeuzes reeds afgewogen en is vastgelegd aan welke aspecten het besluit een nadere invulling dient te geven. Alternatief is om te vertrouwen op de marktwerking tussen aanbieders van non-formele opleidingen.

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

Vertrouwen op de marktwerking is onwenselijk voor het beleidsmatig gewenste optimaliseren van de leercultuur en bevorderen van arbeidsmobiliteit, bijv. richting tekortsectoren of voor het verwezenlijken van ambities van de werknemer binnen de organisatie.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

De eigenaren en aanbieders van in het NLQF ingeschaalde kwalificaties kunnen gebruik maken van de verkregen rechten en zij zullen zich dienen te houden aan de plichten ten aanzien van in het NLQF ingeschaalde kwalificaties, bijvoorbeeld voor de vermelding van het NLQF-niveau op diploma's/diplomasupplementen.
Het NCP NLQF gaat toezien op de naleving van de regels t.a.v. de plichten van aanbieders van in het NLQF ingeschaalde kwalificaties.
De Inspectie zal op basis van signalen toezicht houden op het naleven van de regels en verboden t.a.v. het gebruik van het NLQF-niveau en evt. sanctioneren.

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Regeldruktoets: Het is niet verplicht om het NLQF-niveau van een non-formele opleiding vast te laten stellen. Als een aanbieder ervoor kiest om een aanvraag tot vaststelling van het NLQF-niveau van zijn opleiding te doen, dan zijn daar echter regeldrukeffecten aan verbonden. Naast legeskosten vraagt het een tijdsinspanning om de gevraagde gegevens aan te leveren. De regeldrukeffecten zullen worden beschreven en gekwantificeerd in de toelichting bij het besluit.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid: Met de Wet NLQF krijgt het Nationaal coördinatiepunt NLQF (onder andere) tot taak om aanvragen tot vaststelling van het NLQF-niveau van non-formele opleidingen in behandeling te nemen. Met dit besluit wordt Stichting CINOP – ecbo aangewezen als Nationaal coördinatiepunt NLQF. Stichting CINOP – ecbo is en wordt daarom betrokken bij de inrichting van de aanvraagprocedure. Handhaving van correct gebruik van het NLQF en EQF en van het verbod op niet-gerechtigde aanduiding van het NLQF- en EQF-niveau van opleidingen wordt belegd bij NCP NLQF en de Inspectie voor het Onderwijs.

5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Het besluit stelt een procedure vast voor het doen van een aanvraag tot vaststelling van het NLQF-niveau van non-formele opleidingen. In de beoordeling van die aanvraag wordt zowel gekeken naar aspecten met betrekking tot de aanbieder (validiteitstoets) als naar aspecten met betrekking tot de opleiding (inschalingstoets). Ook stelt het besluit regels vast over het NLQF-register waarin de in het NLQF ingeschaalde opleidingen worden opgenomen.

Daarnaast wijst het besluit de Stichting CINOP – eco aan als Nationaal coördinatiepunt NLQF en worden de verschillende niveaus van het NLQF vastgesteld en gekoppeld aan de niveaus van het EQF.

Sinds 2012 is Stichting CINOP - eco op grond van een subsidieregeling al feitelijk belast met de taken van het Nationaal coördinatiepunt NLQF en behandelen zij verzoeken tot vaststelling van het NLQF-niveau van non-formele opleidingen. Met het wetsvoorstel en deze amvb wordt de bestaande praktijk beter juridisch geborgd.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

De aanwijzing van een Nationaal coördinatiepunt NLQF en de onderlinge koppeling van NLQF- en EQF-niveaus geeft invulling aan de Europese aanbeveling. Door niet alleen het formeel onderwijs, maar ook het non-formeel onderwijs mee te nemen kan doeltreffender van de voordelen van het NLQF gebruik gemaakt worden en zal de opleidingskeuze, dan wel het -advies, doelmatiger zijn.

De procedure voor validering van de eigenaar van een non-formele opleiding en voor het inschalen en vaststellen van het NLQF-niveau van deze opleiding geeft opleiders duidelijkheid over de juiste communicatie over het NLQF niveau en de wijze waarop het vastgestelde niveau op diploma's en andere af te geven waardedocumenten kan worden aangegeven. De cursist en werkgever hebben de garantie dat het op het diploma aangegeven NLQF-niveau van toepassing is op de bekwaamheid van de werknemer.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

De uitvoering ligt bij slechts één organisatie, namelijk het NCP NLQF. Bij een zeer grote stijging van het aantal inschalingsverzoeken (meer dan 100 extra aanvragen bovenop de geraamde toename), moet NCP NLQF de interne bedrijfsvoering aanpassen. Dit vraagt aanvullende financiële middelen vanuit de Rijksbegroting, omdat de leges slechts een deel van de uitvoeringskosten dekken. De overige middelen komen uit een door OCW verstrekte instellingssubsidie.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Het Besluit NLQF geeft nader invulling aan de Wet NLQF. In het wetsvoorstel NLQF (Kamerstukken 36341) is in artikel 7.1 een evaluatiebepaling opgenomen op grond waarvan het NLQF, zoals dat met dit besluit en bovenliggend wetsvoorstel wordt geregeld, binnen 5 jaar na inwerkingtreding geëvalueerd zal worden.