

Verslag internetconsultatie wetsontwerp NLQF

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

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

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

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

Opbrengst van de internetconsultatie

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

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

De koppeling van de formele opleidingen aan het NLQF

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

De scope van het NLQF

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

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

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

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

Een van de uitgangspunten bij het wetsvoorstel NLQF is dat het wetsvoorstel moet aansluiten op de huidige inrichting van het stelsel. Verdergaande regulering van het non-formeel onderwijs (de cursusmarkt) zou een ingrijpende stelselwijziging impliceren die vragen oproept over nut en

noodzaak van nadere regulering. Daarom is er niet voor gekozen het wetsvoorstel NLQF op dit punt aan te passen.

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

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

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

Daarom is niet gekozen voor het aanwijzen van meerdere uitvoeringsorganisaties. Zie hierover uitgebreider paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting.

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

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

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

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

Inschaling van onderdelen van formele opleidingen

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

Een van de uitgangspunten bij het wetsvoorstel NLQF is dat het wetsvoorstel moet aansluiten op de huidige inrichting van het stelsel. Momenteel hebben de instellingen geen *degree awarding power*. Daarom is er niet voor gekozen het wetsvoorstel NLQF op dit punt aan te passen. In de pilots microcredentials worden door de publieke hogescholen en universiteiten pilots uitgevoerd met een vorm voor flexibilisering van het formele aanbod. Vooralsnog vallen het in de microcredentials geboden onderwijs en de examinering daarvan niet onder de wet- en regelgeving voor formele opleidingen van het hoger onderwijs. Mocht naar aanleiding van de pilots microcredentials een stelselwijziging aan de orde zijn, dan vergt dat een wetswijziging (WHW). Bij die wetswijziging zullen dan ook de gevolgen voor de Wet NLQF worden meegenomen.

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

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

Het NCP NLQF zal in overleg treden met belanghebbenden om te onderzoeken of een eenvoudiger, op microcredentials toegespitst inschalingsproces (met lagere kosten) mogelijk is als aanvragers

zelf een volgens een gestandaardiseerde werkwijze met behulp van het NLQF raamwerk uitgevoerde beschrijving/onderbouwing van de leeruitkomsten (van microcredentials) aanleveren; mogelijk in de vorm van een pilot in de context van het hoger onderwijs (met betrokkenheid van de NVAO), het mbo (met betrokkenheid van SBB) en het non formeel onderwijs.

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

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

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

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

Aanpassingen in het wetsvoorstel NLQF

Naar aanleiding van de internetconsultatie zijn enkele verduidelijkingen in de memorie van toelichting aangebracht.

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

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

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

Dus het NLQF wordt gedefinieerd als Nederlands kwalificatieraamwerk in plaats van Nederlands kwalificatiekader.

In Artikel 2.2 wordt lid 2 als volgt aangepast:

Indien een onderwijsinstelling voor een deel van een formele opleiding een waardedocument verstrekt, waarop die formele opleiding wordt vermeld, dan worden ook het NLQF-niveau en het daarmee corresponderende EQF-niveau van die formele opleiding vermeld.

De tekst in de Memorie van toelichting in par. 3.2. wordt als volgt aangepast:

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

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