

T.a.v. de minister  
Internetconsultatie inzake NLQF-wetgevingskader

Apeldoorn, 18 november 2022

**Betreft:** Internetconsultatie inzake NLQF-wetgevingskader

**Kenmerk:** up 2022-106 EK

Geachte minister,

Laten we beginnen met de opmerking dat de implementatie van het NLQF een goede ontwikkeling is ook in het licht van de Europese ontwikkelingen. De feitelijke implementatie heeft al veel te lang op zich laten wachten.

Toch willen we ook graag een aantal ontwikkelingen aan de orde stellen en kritische kanttekeningen maken die niet in de vraagstelling van deze consultatieronde aan bod komen:

Het formele onderwijs heeft voor wat betreft de inschaling een generaal pardon. En dat is van toepassing voor alle onderwijsvormen en niveaus, mede gebaseerd op een kwaliteitsborging vanuit de onderwijsinspectie. Een formele inschaling moet met dit wetsvoorstel formeel op diploma's vermeld worden. Ook dat is een pre. Uitvoeringsinstanties van non-formele kwalificaties mogen een NLQF inschaling aanvragen conform de daarvoor van toepassing zijnde procedure en met inachtneming van de van toepassing zijnde prestatie-indicatoren.

Maar het wetsvoorstel omvat ook andere aspecten die niet in de consultatie worden meegenomen en die wel degelijk onderwerp van onderzoek zouden moeten zijn en alsnog zorgvuldig geregeld zouden moeten worden. Dit betreft de volgende punten:

1. Het feit dat inschaling voor onbeperkte tijd wordt toegewezen aan 1 private uitvoeringsorganisatie;
2. Het feit dat inschaling voor onbeperkte tijd wordt toegewezen aan 1 private uitvoeringsorganisatie waarbij sprake is van mogelijke belangenverstrengeling waarbij onduidelijk is welke criteria geneerd worden of zijn;
3. Het feit dat er niet (meer) uitsluitend volledige kwalificaties worden ingeschaald; en
4. Het feit dat het ministerie zich via dit wetsvoorstel een bijzondere en wel heel ruime macht geeft wat betreft het toekennen van bestuurlijke boetes.

---

De **Stichting Examenkamer** houdt toezicht op examens, exameninstellingen en CBT toetslocaties en is aangewezen door de Stichting van de Arbeid als uitvoeringsorganisatie van het **Nationaal Kenniscentrum EVC**

Deventerstraat 35, 7311LT Apeldoorn  
[secretariaat@examenkamer.nl](mailto:secretariaat@examenkamer.nl)  
[www.examenkamer.nl](http://www.examenkamer.nl)  
Telefoon : +31 55 5225 433

**Examen**  
*kamer*  
kwaliteit door onafhankelijkheid

**EVC**  
Nationaal Kenniscentrum  
opgericht door de overheid

[www.ervaringscertificaat.nl](http://www.ervaringscertificaat.nl)  
[www.nationaal-kenniscentrum-etc.nl](http://www.nationaal-kenniscentrum-etc.nl)  
[nationaal-kenniscentrum-etc@examenkamer.nl](mailto:nationaal-kenniscentrum-etc@examenkamer.nl)  
Telefoon: +31 55 5767626

K.v.K. nr. : 41159758 / ING bank : NL68 INGB 066.25.42.940

**Kwaliteit door Expertise en Objectiviteit door Onafhankelijkheid**

- Is er voor formele kwalificaties sprake van een generaal pardon, voor non-formele kwalificaties en voor branchestandaarden die voor EVC-procedures kunnen worden ingeschaald, is er echter sprake van een vrijwillige inschaling waarbij de kosten bepaald door de enige uitvoeringsinstantie en geheel voor rekening komen van de branches en/of de aanvragende partij als eigenaar van een kwalificatie. Voor veel kleine beroeps-/brancheorganisaties is het niet altijd mogelijk om kostentechnische redenen een dergelijk traject in te gaan. Het kunnen inschalen moet niet afhankelijk zijn van een financiële positie van de aanvragende partij, maar van het feit dat het om relevante arbeidsmarktkwalificaties gaat die kwaliteit uitstralen en intrinsiek aantoonbaar kunnen maken.
- Belangrijk uitgangspunt bij inschaling zou moeten zijn dat het gaat om kwalificaties die een arbeidsmarktrelevantie moeten kunnen aantonen en die tevens moeten aantonen dat ze qua uitvoeringsorganisatie en qua procedures aantoonbaar kwaliteit leveren en qua implementatie van de leeropbrengsten in de feitelijke toetsing dat ze ook aan het in te schalen niveau moeten voldoen op basis van de best fit methode. Bij de kwaliteitsborging is het van belang dat er sprake is van een geïmplementeerd systeem dat bij regelmaat onderwerp van onderzoek zou moeten zijn. De huidige door NcP-NLQF gehanteerde methode voor organisaties zonder externe kwaliteitsborging, waarbij auditoren van dezelfde (eigen) private organisatie worden ingeschakeld om op basis van een eenmalige marginale toetsing vast te stellen of er sprake is van voldoende kwaliteit bij de organisatie, voldoet niet aan die eisen en kan dan ook op termijn schade aan het stelsel toebrengen. Ook de vereiste onafhankelijkheid is daarbij in het geding.
- Inschaling van kwalificaties moet voldoen aan de criteria voor arbeidsmarktrelevantie en kunnen aantonen dat aan alle prestatie-indicatoren wordt voldaan voor het vereiste niveau van inschaling. Te kleine eenheden inschalen ondermijnt het inschalingsstelsel qua niveaus en leidt maatschappelijk gezien tot een nog grotere uitval uit het onderwijs. Met deze hele ontwikkeling is al een begin gemaakt met het inschalen van kleinere eenheden door branches die binnen de kwalificatiestructuur onderdeel zijn van een onderwijskwalificatie. Omgekeerd ontstaat hierdoor de kans en ook onherroepelijk de vraag uit het onderwijs dat ook mbo-leereenheden waaraan door de minister inmiddels formele mbo-certificaten zijn gekoppeld, ingeschaald zouden moeten kunnen worden, waarmee het risico ontstaat dat het principe over boord gezet wordt dat uitsluitend volledige kwalificaties ingeschaald worden. De discussie hieromtrent wordt verder ingevuld indien ook micro-credentials voor inschaling in aanmerking komen. En wat dan met minors? Het NLQF heet een 'kwalificatie-kader' te zijn.
- Met het aanwijzen van een privaatrechtelijke organisatie, die daartoe niet in het leven is geroepen en (mogelijk) meerdere petten op heeft en die met een ZBO status het alleenrecht van inschaling heeft, is er echter juist de zo door de sociale partners gewaardeerde marktwerking ten behoeve van de commerciële sector/vrije sector teniet gedaan en dat is een onwenselijke situatie waarvan het zelfs maar de vraag is of het juridisch door de beugel kan, zie ook hierna. Het aantal in te schalen arbeidsmarkt-gerelateerde opleidingen is dermate groot dat een exclusiviteit in alle opzichten onwenselijk is; zowel qua prijsstelling, als ook qua uitvoering. Juist in een vrije markt is het goed als er voor partijen ook een keuzemogelijkheid is. Het kan niet zo zijn dat exclusiviteit kan leiden tot het niet kunnen laten inschalen van kwalificaties. Weliswaar zijn er beroepsmogelijkheden indien een inschaling wordt afgewezen, maar deze situatie is zeer onwenselijk.

- Daarnaast is zoals gezegd sprake van een mogelijke belangenverstrengeling, althans is de afwezigheid daarvan niet gewaarborgd. CINOP is kort samengevat (mede) actief op hetzelfde gebied als de bedrijven en instellingen waarover zij moet (gaan) oordelen.<sup>1</sup> Voor zover bekend zijn deugdelijke 'checks and balances' vooralsnog niet aangetoond en lijkt/is er geen sprake van (een strikte) scheiding tussen de ZBO-taken en de private doelen. Volgens de Kaderwet zbo's mogen zbo's alleen worden ingericht als minimaal aan één van de zogeheten instellingsmotieven wordt voldaan en daarnaast de noodzaak tot het op afstand plaatsen gemotiveerd kan worden. De wet noemt de volgende instellingsmotieven:
  - er is behoefte aan een onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
  - er is sprake van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal gevallen;
  - participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak moet bijzonder aangewezen worden geacht.

Deze drie instellingscriteria (die ook in de Kaderwet zbo's zijn benoemd) zijn noodzakelijke, maar niet-voldoende voorwaarden voor een zbo-status. Er is dus altijd een aanvullende motivering nodig, bijvoorbeeld dat internationale regelgeving vereist dat onafhankelijkheid vorm krijgt door zelfstandigheid, of dat de zbo-status noodzakelijk is om interbestuurlijke samenwerking mogelijk te maken.

---

<sup>1</sup> Stichting Cinop-ecbo heeft als doelstelling: dienstverlening voor het onderwijs, het bevorderen van de innovatie en kwaliteitsverbetering van leren en opleiden op het snijpunt van (beroeps)onderwijs, volwasseneneducatie en arbeidsmarkt en het initiëren en uitvoeren van hieraan te relateren onderwijsondersteunende activiteiten, het ondersteunen van scholen en andere onderwijsinstellingen, schoolbegeleidingsdiensten en landelijke organen voor het beroepsonderwijs, het vervullen van een onderzoeksfunctie ten behoeve van het beroepsonderwijs. Stichting Cinop-ecbo is tevens bestuurder van Cinop Global B.V., met als activiteiten: dienstverlening voor het onderwijs, het in een nationale of internationale context uitvoeren of bevorderen van activiteiten gericht op de innovatie en kwaliteitsverbetering van leren en opleiden en het (doen) verzorgen van opleidingen op het snijpunt van (beroeps)onderwijs, volwasseneneducatie en arbeidsmarkt. De gevolmachtigden zijn tevens de gevolmachtigden van de stichting.

Stichting Cinop is tevens bestuurder en enig aandeelhouder van Cinop Holding B.V. De gevolmachtigden zijn wederom identiek.

Daarnaast is Stichting Cinop bestuurder van Stichting Expertisecentrum Handicap en Studie (NSS) met als doel het verlenen van diensten aan studerende met een functiebeperking of chronische ziekte alsmede het ontwikkelen van algemene activiteiten ter ondersteuning en bevordering van onderwijsmogelijkheden voor mensen met een functiebeperking of chronische ziekte.

Daarnaast is Cinop Holding B.V. enig aandeelhouder van Publieke Programma's B.V. Stichting Cinop is bestuurder van deze bv. Deze bv heeft als doel: dienstverlening voor het onderwijs, het leveren van een betekenisvolle bijdrage aan vernieuwing en kwaliteitsontwikkeling van leren en opleiden in de wereld van (beroeps)onderwijs en arbeidsmarkt; het ondersteunen van onderwijsorganisaties, arbeidsmarktorganisaties en overheden, zowel nationaal als internationaal; het uitvoeren van programma's en projecten die zich bevinden op onder a. en b. vermelde terreinen en hoofdzakelijk (doch niet noodzakelijkerwijs uitsluitend) worden gefinancierd uit publieke middelen en/of subsidies, waaronder begrepen activiteiten in het kader van Europese subsidieprogramma's op het gebied van opleiding en trainingen en het Europese Programma genaamd Erasmus+. De gevolmachtigden zijn weer hetzelfde als bij de stichting.

De publiekrechtelijke rechtsvorm is het uitgangspunt.<sup>2</sup> Voor zover bekend was dat oorspronkelijk ook de bedoeling en was het juist niet de bedoeling om een privaatrechtelijke organisatie in te schakelen.

Onbekend is waarom a. dat uitgangspunt is verlaten en b. waarom vervolgens (exclusief) voor CINOP is gekozen. Dat zou op zijn minst alsnog moeten worden toegelicht. Er zijn immers ook voldoende andere organisaties (lees onderwijskundige adviesbureaus zoals bij voorbeeld Bureau2go, Onderwijspro en mogelijk andere of bijvoorbeeld een instantie als de Stichting Examenkamer die al meer dan 26 jaar professioneel en onafhankelijk toezicht houdt op examens en dus ook toezicht houdt op standaarden) met voldoende (specifieke) deskundigheid en/of die deze ook kunnen verwerven, althans het blijkt niet dat zulks (deugdelijk) is onderzocht en meegewogen.

Het is zelfs zo dat de Stichting Examenkamer concreet de aanvraag bij het ministerie heeft ingediend om aangewezen te worden. Dit is tweemaal zonder enige vorm van toetsing en zonder inhoudelijke onderbouwing terzijde gelegd.

Dat roept eens te meer de vraag op welke criteria zijn/worden gehanteerd in het kader van de aanwijzing en of die er überhaupt zijn. In ieder geval zouden die er alsnog moeten komen en zal sprake moeten zijn van een transparante procedure voor aanwijzing die met alle waarborgen is omkleed.

Het opdragen van openbare gezagstaken (waartoe deze NLQF-inschaling ook te rekenen is) aan privaatrechtelijke organisaties mag alleen indien dat, gezien de behartiging van het openbaar belang, in het bijzonder aangewezen is. Onderscheiden kunnen worden:

- a) privaatrechtelijke voltijd-zbo's;
- b) privaatrechtelijke deeltijd-zbo's (als de taak met openbaar gezag voldoende onafhankelijk is van de private taken).

---

<sup>2</sup> <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving/instrumenten/beleidsinstrumenten/organisatie/verzelfstandiging>

Kabinetsbeleid bij het instellen van zbo's

Het kabinetsbeleid voor nieuwe zbo's is zeer restrictief. Uitgegaan wordt van het principe 'agentschap, tenzij' en als het toch een zbo moet zijn, dan een publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid (zie de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 13 mei 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 25268, nr. 83). Zbo's, in welke vorm dan ook, worden bij uitzondering opgericht. Alleen in aparte gevallen kan een privaatrechtelijke zbo worden ingericht. In de praktijk kan zelden aan de wettelijk gestelde eisen worden voldaan. Voor de besluitvorming van een zbo is eigen rechtspersoonlijkheid niet nodig. Bovendien kan men als onderdeel van de Staat gebruikmaken van de faciliterende diensten van de Staat (shared service organisaties).

De oprichting van een zbo vereist een sterke argumentatie; de noodzaak van de instelling van een zbo moet worden gemotiveerd (zie Ar 5.8). De verzelfstandiging moet plaatsvinden op grond van de noodzakelijke onafhankelijke oordeelsvorming van het orgaan ten opzichte van de minister.

Terzijde zij opgemerkt dat het een feit van algemene bekendheid is dat de banden tussen OCW en CINOP van oudsher zeer hecht zijn. OCW schakelt CINOP onder meer in als extern adviseur voor allerlei projecten. Dit wordt ook op diverse plaatsen vermeld op de website van CINOP.<sup>3</sup> Aldus bestaat onder meer het risico dat kennis gemonopoliseerd wordt die gemeengoed zou moeten zijn. Maar los daarvan zou die alleen de innige band een contra indicatie moeten zijn.

Aldus luidt vooralsnog de conclusie dat de regels van de Kaderwet<sup>4</sup> niet worden gevolgd en de onafhankelijkheid en het toezichtsregime vooralsnog niet is gewaarborgd evenals de marktwerking, mede gelet op het feit dat één partij verantwoordelijk is voor de prijsbepaling (van valideringen) juist ook voor de kwalificaties in de vrije markt.

- De vraag in de consultatie betreffende de kwaliteit en het verschil tussen formele en non-formele kwalificaties is niet conform de werkelijkheid en doet geen recht aan de kwaliteitsborging waar door veel beroeps-/brancheorganisaties zoveel op wordt geïnvesteerd. Laat helder zijn, de duur van een opleiding is niet bepalend voor het te behalen eindniveau. Jeugdigen hebben vaak een langere opleidingsduur nodig om zelfs beginnend beroepsbeoefenaar te worden dan volwassenen die in het kader van een leven lang leren zich willen scholen tot vakbekwaam medewerker. Maar wel is het belangrijk om zowel bij het formele als het non-formele onderwijs dat onderwerp zeer regelmatig op de agenda te hebben en onderwerp van onderzoek te laten zijn.
- Indien het NLQF draagvlak moet krijgen binnen de maatschappij dan is het ook van belang dat begrippen als NLQF en EQF ook gebezigd kunnen worden. Het onrechtmatig toe-eigenen van een inschaling kan ook zonder dreiging van een bestuurlijke boete van die omvang worden verboden. Daar past het bij dat inschaling in het NLQF generiek mogelijk moet zijn en niet door een kostprijs wordt tegengehouden die wordt bepaald op basis van een exclusieve aanwijzing van de uitvoeringsorganisatie voor inschaling. Communicatie is juist belangrijk, maar met deze bestuurlijke boete wordt dit zeker niet bewerkstelligd. In tegendeel.

Gezien voornoemde aspecten zijn wij dan ook van mening dat de in het voorgaande wetsvoorstel juist geopperde mogelijkheid dat de minister ook een andere gespecialiseerde organisatie met kennis van

---

<sup>3</sup> Een paar voorbeelden:

- onderwijsprojecten die CINOP in opdracht van het Ministerie van OCW wereldwijd realiseert..
- Begin 2021 hebben Regioplan en ECBO (Onderdeel van CINOP) in opdracht van het ministerie van OCW een kwalitatief evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de verschillende zijinstroom routes in het lerarenberoep.
- Erasmus+ is het Europese subsidieprogramma voor onderwijs, jeugd en sport. Het NationaalAgentschap Erasmus+ Onderwijs & Training (NAE+) beheert het programma in Nederland voor alle onderwijssectoren: primair en voortgezet onderwijs, mbo, hoger onderwijs en volwasseneneducatie. Het NAE+ werd gevormd door Stichting Nuffic (Nuffic) en Stichting CINOP – ecbo (CINOP). Gezamenlijk voer(d)en zij het Erasmus+ programma uit.
- De openingshandeling van het nieuwe gebouw van CINOP werd in 2017 verricht door Hans Schutte, directeur-generaal Hoger Onderwijs bij het Ministerie van OCW) en Staf Depla, wethouder in Eindhoven en lid van de Raad van Toezicht van Cinop.

<sup>4</sup> Artikel 4

- 1 Met openbaar gezag wordt alleen bekleed een orgaan van een rechtspersoon, die krachtens publiekrecht is ingesteld.
- 2 In afwijking van het eerste lid kan bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling een orgaan van een rechtspersoon, die krachtens privaatrecht is opgericht, met openbaar gezag worden bekleed, mits
  - a. dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang en
  - b. er voldoende waarborgen zijn dat de uitoefening ervan onafhankelijk van de overige bestaande en toekomstige werkzaamheden van die organisatie kan geschieden.

de markt, wettelijke kaders e.d. die het goedvinden heeft van de sociale partners zou kunnen aanwijzen, ten onrechte, niet onderbouwd en niet onderzocht uit het huidige wetsvoorstel is geschrapt en weer zou moeten worden toegevoegd.

Met vriendelijke groet,

Namens de Stichting Examenkamer / Valideringskamer / Nationaal Kenniscentrum EVC

**Dr. A.H.H.M. Kempers-Warmerdam**

Bestuursvoorzitter