

WIJ **W**ILLEM **A**ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van Wet tot vaststelling van regels voor het Nederlands kwalificatiekader (NLQF) dat betrekking heeft op het niveau van wettelijk gereguleerde en overige kwalificaties met het oog op het verschaffen van transparantie voor onderwijs en arbeidsmarkt (Wet NLQF)

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het, in verband met de vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren (EQF), wenselijk is regels te geven voor het daaraan te koppelen Nederlandse kwalificatiekader (NLQF) dat betrekking heeft op het niveau van wettelijk gereguleerde en overige kwalificaties met het oog op het verschaffen van transparantie voor onderwijs en arbeidsmarkt;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1.1. Begripsbepalingen

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

EQF: Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren, bedoeld in de aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2008 tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren (PbEU 2008/C 111);

gereguleerde kwalificaties:

a. kwalificaties blijvende uit waardedocumenten van de schoolsoorten, bedoeld in artikel 5, onderdelen a tot en met c, van de WVO, artikel 6, onderdelen a tot en met c, WVO BES, artikel 14a, eerste lid, van de WEC, artikel 7.3.1, eerste lid, onderdeel a, van de WEB, en artikel 7.3.1, eerste lid, onderdeel a, WEB BES,

- b. kwalificaties blijkende uit waardedocumenten van de soorten beroepsopleidingen, bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onderdelen a tot en met e, van de WEB, en artikel 7.2.2, eerste lid, onderdelen a tot en met e, van de WEB BES,
- c. kwalificaties blijkende uit waardedocumenten van de opleidingen Nederlandse taal en rekenen, bedoeld in artikel 7.3.1, eerste lid, onder b en f, van de WEB,
- d. kwalificaties blijkende uit waardedocumenten van de opleiding, bedoeld in artikel 1.1, onderdeel m, en het programma, bedoeld in artikel 1.1, onderdeel w, van de WHW, en
- e. de graad, bedoeld in artikel 7.18, van de WHW;

kwalificatie: formeel resultaat van een beoordelings- en validatieproces, dat wordt verworven wanneer een bevoegde instantie bepaalt dat de leerprestaties die een individu heeft bereikt, aan bepaalde eisen beantwoorden;

NLQF: Nederlands kwalificatiekader als bedoeld in artikel 1.3;

NLQF-niveau: niveau binnen het NLQF dat betrekking heeft op gereguleerde en overige kwalificaties;

onderwijsinstelling: school of instelling als bedoeld in de WEB, WEB BES, WEC, WHW, WVO en WVO BES;

Onze Minister: Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, en voor zover het betreft het onderwijs op het gebied van landbouw, natuurlijke omgeving en voedsel Onze Minister van Economische Zaken;

overige kwalificaties: kwalificaties die niet behoren tot de gereguleerde kwalificaties;

waardedocument: diploma, diplomasupplement, getuigschrift, cijferlijst of certificaat;

WEB: Wet educatie en beroepsonderwijs;

WEB BES: Wet educatie en beroepsonderwijs BES;

WEC: Wet op de expertisecentra;

WHW: Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;

WVO: Wet op het voortgezet onderwijs, en

WVO BES: Wet voortgezet onderwijs BES.

Artikel 1.2 Reikwijdte

Deze wet is mede van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Artikel 1.3. Vaststelling NLQF

Bij algemene maatregel van bestuur wordt het NLQF vastgesteld dat bestaat uit een samenhangend geheel van te onderscheiden niveaus van kwalificaties volgens een set van criteria voor bepaalde bereikte leerniveaus, corresponderend met het EQF.

Hoofdstuk 2. NLQF-niveaus gereguleerde kwalificaties

Artikel 2.1. Vaststelling NLQF-niveaus gereguleerde kwalificaties

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden de NLQF-niveaus vastgesteld van de gereguleerde kwalificaties.
2. De NLQF-niveaus kunnen voor de gereguleerde kwalificaties verschillend worden vastgesteld. De verschillende vaststelling kan tevens betrekking hebben op de kwalificaties van de leerwegen, bedoeld in de artikelen 10, 10b en 10d van de Wet op het voortgezet onderwijs en de artikelen 16, 18 en 29 van de Wet voortgezet onderwijs

BES.

3. Bij de vaststelling van de NLQF-niveaus van de gereguleerde kwalificaties overeenkomstig het eerste en tweede lid, worden tevens de daarmee corresponderende niveaus binnen het EQF vermeld.

4. In afwijking van het derde lid, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kwalificaties van beroepsopleidingen worden aangewezen, waarvoor volgens een bij of krachtens die maatregel vastgestelde procedure een hoger niveau binnen het EQF kan worden vermeld indien dat niveau correspondeert met het niveau binnen het EQF van vergelijkbare beroepsopleidingen in andere lidstaten van de Europese Unie.

Artikel 2.2. Vermelding op waardedocumenten gereguleerde kwalificaties

1. Een overeenkomstig artikel 2.1 vastgesteld NLQF-niveau wordt, met het daarmee corresponderende niveau binnen het EQF, vermeld op een te verlenen waardedocument van de betreffende gereguleerde kwalificatie.

2. Bij ministeriële regeling worden nadere voorschriften vastgesteld voor de wijze waarop het NLQF-niveau, met het daarmee corresponderende niveau binnen het EQF, op een bij de regeling te bepalen waardedocument wordt vermeld. De wijze van vermelding kan voor de verschillende waardedocumenten verschillend worden vastgesteld.

Hoofdstuk 3. NLQF-niveaus overige kwalificaties

Artikel 3.1. Vaststelling NLQF-niveaus overige kwalificaties

1. Onze Minister kan op aanvraag een of meer instanties aanwijzen die desgevraagd het NLQF-niveau, en het daarmee corresponderende niveau binnen het EQF, kunnen vaststellen van overige kwalificaties.

2. Aan de aanwijzing, bedoeld in het eerste lid, worden in ieder geval voorwaarden verbonden met het oog op een deugdelijke en onpartijdige vaststelling van het NLQF-niveau, en het daarmee corresponderende niveau binnen het EQF.

3. Bij ministeriële regeling worden nadere voorschriften vastgesteld ten behoeve van de aanwijzing, bedoeld in het eerste lid. Daartoe behoren in ieder geval voorschriften met betrekking tot de aanvraag en met betrekking tot de borging van een deugdelijke en onpartijdige vaststelling van het NLQF-niveau, en het daarmee corresponderende niveau binnen het EQF.

Artikel 3.2. Register NLQF-niveaus overige kwalificaties

1. Onze Minister draagt zorg voor de totstandkoming van een voor een ieder toegankelijk register van de overige kwalificaties waarvoor overeenkomstig artikel 3.1 de NLQF-niveaus en de corresponderende niveaus binnen het EQF zijn vastgesteld.

2. Onze Minister kan een instantie aanwijzen die een register, als bedoeld in het eerste lid, bijhoudt. Onze Minister kan, onder door hem op te leggen verplichtingen, aan de instantie die is aangewezen voor het bijhouden van het register jaarlijks uit 's Rijks kas middelen verstrekken voor de instandhouding van het register.

3. Aan de aanwijzing, bedoeld in het tweede lid, worden in ieder geval voorwaarden verbonden met het oog op een goede registratie en goede toegankelijkheid van het register.

Hoofdstuk 4. Wijziging andere wetten

Artikel 4.1. Wijziging Wet op het onderwijstoezicht

De Wet op het onderwijstoezicht wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, onderdeel d, onder 1, wordt in de opsomming na "Wet overige OCW-subsidies," ingevoegd: - Wet NLQF,.

B

Artikel 3, derde lid, onder e, komt als volgt te luiden:

e. de bestuurlijke boete op te leggen, bedoeld in artikel 27 van de Leerplichtwet 1969 en in artikel 5.1 van de Wet NLQF.

[PM tzt opnemen samenloopbepaling ivm wetsvoorstel bescherming naam hoger onderwijs]

C

Aan artikel 24o, tweede lid, van de Wet op het onderwijstoezicht wordt, onder vervanging van de punt door een puntkomma aan het slot van onderdeel h, een lid toegevoegd, luidende:

i. het NLQF-niveau met het daarmee corresponderende niveau binnen het EQF, indien dat krachtens artikel 2.2 van de Wet NLQF op een waardedocument is vermeld.

Artikel 4.2. Wijziging Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek wordt als volgt gewijzigd:

In artikel 7.11, vierde lid, wordt na "het Europese overeengekomen standaardformat" toegevoegd: en de voorschriften die zijn vastgesteld bij of krachtens de Wet NLQF.

Artikel 4.3. Wijziging Wet educatie en beroepsonderwijs

De Wet educatie en beroepsonderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 7.2.4, tweede lid, onderdeel c, onder 3°, wordt na "beroepsopleiding," ingevoegd: met vermelding van het voor die beroepsopleiding krachtens de Wet NLQF vastgestelde NLQF-niveau en daarmee corresponderend EQF-niveau,.

B

In artikel 7.4.6, derde lid, wordt een volzin toegevoegd, luidende: Bij de vaststelling van de modellen worden de voorschriften in acht genomen die zijn vastgesteld bij of krachtens de Wet NLQF.

Artikel 4.4. Wijziging Wet op het voortgezet onderwijs

De Wet op het voortgezet onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

In artikel 29, derde lid, wordt in de laatste volzin na "stelt de modellen van diploma's en getuigschriften vast" toegevoegd: , met inachtneming van de voorschriften die zijn vastgesteld bij of krachtens de Wet NLQF.

Artikel 4.5. Wijziging Wet educatie en beroepsonderwijs BES

De Wet educatie en beroepsonderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

In artikel 7.4.8, derde lid, wordt een volzin toegevoegd, luidende: Bij de vaststelling van de modellen worden de voorschriften in acht genomen die zijn vastgesteld bij of krachtens de Wet NLQF.

Artikel 4.6. Wijziging Wet op het voortgezet onderwijs BES

De Wet op het voortgezet onderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

In artikel 72, derde lid, wordt in de laatste volzin na "stelt de modellen van diploma's en getuigschriften vast" toegevoegd: , met inachtneming van de voorschriften die zijn vastgesteld bij of krachtens de Wet NLQF.

Hoofdstuk 5. Sanctie-, overgangs-, en slotbepalingen

Artikel 5.1. Bestuurlijke boete niet-gerechtigde aanduiding NLQF/EQF-niveau

1. Het is verboden ten aanzien van een kwalificatie een NLQF- of EQF-niveau in het vooruitzicht te stellen of te vermelden op het waardedocument van die kwalificatie dan wel te vermelden op een verklaring met betrekking tot dat waardedocument zonder dat dit niveau is vastgesteld overeenkomstig artikel 2.1 of is vastgesteld door een instantie die krachtens artikel 3.1 is aangewezen.

2. Onze Minister kan een bestuurlijke boete opleggen aan de natuurlijke persoon of rechtspersoon die in strijd met het eerste lid handelt.

3. De bestuurlijke boete die op grond van dit artikel kan worden opgelegd, bedraagt ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, respectievelijk artikel 27, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht BES of, indien dat meer is, ten hoogste 10% van de omzet van de onderneming, onderscheidenlijk, indien de overtreding door een ondernemersvereniging is begaan, van de gezamenlijke omzet van de ondernemingen die van de vereniging deel uitmaken, in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking waarin de bestuurlijke boete wordt opgelegd.

4. Onze Minister kan het bedrag van de bestuurlijke boete die krachtens het tweede lid is opgelegd, verrekenen met een bestaande vordering van de natuurlijke persoon of rechtspersoon op Onze Minister met toepassing van artikel 4:93 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 5.2. Overgangsrecht

1. Artikel 2.2 is niet van toepassing op een waardedocument van een gereguleerde kwalificatie dat is verstrekt vóór de datum van inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 2.1, tweede lid.

2. Ten aanzien van een waardedocument als bedoeld in het eerste lid, kan, op verzoek van degene aan wie het waardedocument is uitgereikt, door de onderwijsinstelling die het heeft verstrekt of diens rechtsopvolger een verklaring worden afgegeven waarop het NLQF-niveau, en het daarmee corresponderende niveau binnen het EQF, van de behaalde kwalificatie is vermeld. De eerste volzin is niet van toepassing op waardedocumenten die zijn verstrekt vóór een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen datum.
3. Bij ministeriële regeling worden nadere voorschriften ten aanzien van de verklaring vastgesteld.

Artikel 5.3. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan en voor het Europese deel van Nederland en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 5.4. Citeertitel

Deze wet wordt aangehaald als: Wet NLQF.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

De Minister van Economische Zaken,

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

De Staatssecretaris van Economische Zaken,

Memorie van toelichting

Deze toelichting wordt gegeven mede namens mijn ambtgenoot van Economische Zaken, de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Economische Zaken.

Algemeen

1. Inleiding

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld het Nederlands Kwalificatiekader (NLQF) een wettelijke basis te geven, als ook om de niveaus op de waardedocumenten 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.

2. Aanleiding

In de Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport Raad van de Europese Unie is door de ministers van onderwijs in april 2008 de aanbeveling van het Europees Parlement en de Europese Raad over het European Qualifications Framework for Life Long Learning (afgekort: EQF), het Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren, aangenomen als gemeenschappelijk referentiepunt (PbEU 2008/C 111). Daarnaast hebben de lidstaten uitgesproken om een nationaal kwalificatiekader te ontwikkelen, dat te relateren aan het EQF en de kwalificatieniveaus op de nationale diploma's te vermelden. Inmiddels hebben 20 EU-lidstaten, waaronder Nederland, hun nationale kwalificatiekaders feitelijk of juridisch gerelateerd aan het Europese kwalificatiekader.

Doel van de Europese aanbeveling is bevordering van de (inter)nationale arbeids- en studentenmobiliteit en de transparantie van het onderwijssysteem. De kwalificatieniveaus van de verschillende kwalificatiesystemen in het onderwijs op Europees niveau worden transparant en daarmee onderling vergelijkbaar, 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.

3. Voorgeschiedenis

In 2009 heeft een expertgroep van deskundigen uit alle onderwijssectoren het NLQF ontwikkeld. In 2010 heeft de toenmalige Minister van OCW de Commissie NLQF-EQF (de commissie-Leijnse) ingesteld om te bezien hoe het EQF in Nederland kan worden geïmplementeerd en hoe het NLQF aan het EQF kan worden gerelateerd. In 2011 is het advies door de Commissie Leijnse uitgebracht en door de toenmalige minister grotendeels overgenomen en aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II, 2010/11, 30 012, nr. 34). De belangrijkste elementen uit het advies zijn: het NLQF vaststellen, de generieke inschaling van de gereguleerde kwalificaties vaststellen, de inschaling van andere dan de gereguleerde kwalificaties onder

voorwaarden toestaan en een NCP EQF (Nationaal Coördinatie Punt) inrichten onafhankelijk van de minister en onafhankelijk van de onderwijssectoren. In 2012 is het NCP van start gegaan; hieronder wordt daar verder op ingegaan.

Vervolgens is het beleidsmatig wenselijk geoordeeld om de NLQF-niveaus van kwalificaties in het gereguleerde onderwijs formeel vast te stellen, en deze op de diploma's te vermelden. Dit sluit aan bij punt 3 van de Europese aanbeveling. Tevens werd het van belang geacht meer helderheid te verkrijgen over de wijze van NLQF-inschaling van overige kwalificaties in het non-formele onderwijs.

Met oog op een goede juridische inbedding is onder leiding van prof. mr. P.W.A. Huisman van de Erasmus Universiteit Rotterdam, in opdracht van het ministerie van OCW, onderzoek gedaan naar hoe het EQF en het NLQF in het Nederlandse bestel van wet- en regelgeving verankerd dienen te worden.

Prof. Huisman heeft onder meer in zijn rapport aangegeven ten aanzien van de wettelijke vormgeving van het NLQF een raamwet vast te stellen en het inhoudelijke kader van het NLQF in een algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) op te nemen. Voor de inschaling in het NLQF dient onderscheid gemaakt te worden tussen gereguleerde en niet-gereguleerde kwalificaties. Dit wetsvoorstel is mede gebaseerd op de uitkomsten van dat onderzoek.

In juni 2014 heeft de minister van OCW in de brief "Een toekomstgericht mbo" aan de Tweede Kamer aangegeven dat regelgeving wordt voorbereid die erin voorziet de NLQF-niveaus op de diploma's en diplomasupplementen te vermelden (kamerstukken II, 2013-2014, 31 524, nr. 207).

4. Inhoud en betekenis van EQF en NLQF

4.1 Wat is het doel van 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. Het EQF is opgenomen in bijlage II van voornoemde Europese aanbeveling (PbEU 2008/C 111). 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.

4.2 Wat is het doel van 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 destijds 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. De Commissie stelt voor het NLQF te laten bestaan uit acht niveaus en een instroomniveau.

Het gaat hierbij om ordening van bestaande kwalificaties op een wijze die in heel Europa betekenis heeft. Dit is van belang zowel voor de gereguleerde als niet-gereguleerde kwalificaties. Gereguleerde kwalificaties zijn kwalificaties vastgesteld door de minister van OCW of de minister van EZ in het vo, mbo en ho. Niet gereguleerde kwalificaties zijn kwalificaties die niet vallen onder de gereguleerde kwalificaties in het vo, mbo en ho; dit zijn ook andere dan de CREBO en CROHO 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 Waarderingsysteem (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 vervolgopleiding. 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. Het NLQF slaat een brug tussen onderwijs- en arbeidsmarkt.

4.3 Relatie tussen EQF en NLQF

Het EQF en NLQF zijn ontwikkeld om de sociaal-economische ontwikkeling van Europa en Nederland te stimuleren. De combinatie van een ouder wordende beroepsbevolking, globalisering en snel 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 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.

Hiertoe wordt het nationale kwalificatiekader aan het Europese kwalificatiekader gerelateerd c.q. gekoppeld en wordt het NLQF/EQF niveau op diploma's van gereguleerde kwalificaties vermeld.

Het NLQF/EQF helpt werkgevers en vervolgopleidingen 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.

In het hierna opgenomen schema staan de NLQF-niveaus aangegeven en hoe zij zich verhouden tot de EQF-niveaus. Bijvoorbeeld : een mbo 4-kwalificatie is generiek ingedeeld op niveau 4 en de master-kwalificatie op niveau 7. Een NLQF-niveau is een

manier om kwalificaties qua niveau met elkaar te vergelijken en daarmee transparantie te bevorderen. Dit schema zal bij de wettelijke vaststelling van het NLQF als uitgangspunt worden genomen.

EQF	NLQF	Volwasseneneducatie	Vmbo	Mbo	Havo/ Vwo	Ho	Overige kwalificaties
8	8					Doctoraat/ Ontwerper/ Medisch specialist	
7	7					Master	
6	6					Bachelor	
5	5					Associate Degree	
4	4+	Vwo			Vwo		
	4	Vavo-Havo		MBO- 4	Havo		
3	3			MBO- 3			
2	2	Vavo-vmbo tl BasisEducatie 3	Vmbo kb, gl en tl	MBO- 2			
1	1	BasisEducatie 2	Vmbo bb	MBO- 1			
	In stroom niveau	BasisEducatie 1					

5. Algemene systematiek

Het voorliggende wetsvoorstel bevat de systematiek voor vaststelling van het NLQF voor de verschillende kwalificaties. Het voorstel voorziet in een wettelijke basis voor a) vaststelling van het NLQF als Nederlands kwalificatiekader, b) de vaststelling van de verschillende NLQF-niveaus van de gereuleerde en overige kwalificaties, en c) de (voor gereuleerde kwalificaties verplichte) vermelding op de diploma's en andere waardedocumenten van die kwalificaties.

De inhoudelijke vaststelling van het NLQF en de NLQF-niveaus van de diverse gereuleerde kwalificaties zal bij amvb plaatsvinden.

Aangezien hier sprake is van sectoroverstijgende regelgeving is niet gekozen voor wijziging van de verschillende onderwijswetten maar voor een afzonderlijke wettelijke

regeling die betrekking heeft op alle onderwijssectoren. Een dergelijke systematiek is eerder gehanteerd bij de vaststelling van de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen.

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. In de bepalingen in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) over het diplomasupplement wordt daarom een koppeling gelegd met de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens de beoogde Wet NLQF.

Voor het vo en het mbo is bij ministeriële regeling een diplomamodel vastgesteld. Het voorstel is de diplomamodellen voor vo en mbo bij ministeriële regeling zodanig aan te passen dat daarin ook het NLQF/EQF-niveau wordt opgenomen. In de betreffende bepalingen in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) is in dit wetsvoorstel een koppeling gelegd met de Wet NLQF.

Diplomaregister

DUO zal het NLQF niveau registreren in de Elementcodetabel voor het voortgezet onderwijs en het VAVO, in Crebo voor het middelbaar beroepsonderwijs en Croho voor hoger onderwijs, dan wel de opvolger van deze systemen. Vanuit hier kan de relatie met specifieke diploma's worden gelegd die een onderwijsdeelnemer bij een instelling heeft gehaald en kan het NLQF niveau worden getoond in het diplomaregister. Uit het diplomaregister kan het gegeven worden meegeleverd op de beveiligde digitale pdf die de diplomahouder kan gebruiken in het (inter)nationale verkeer richting onderwijsinstellingen en werkgevers. 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.

NLQF Kwalificatiedossiers mbo

Met de vaststelling van het NLQF is het wenselijk de NLQF-niveaus te vermelden bij de diverse mbo-kwalificaties zoals opgenomen in de kwalificatiedossiers. Dit gebeurt allereerst via de instructie bij het model kwalificatiedossier zodat de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) de NLQF-niveaus vermeldt in de voorstellen voor de kwalificatiedossiers voor de beroepsopleidingen. Dit wetsvoorstel voorziet in een bepaling (wijziging artikel 7.2.4, tweede lid, WEB) inhoudend dat het NLQF/EQF-niveau van een kwalificatie van een beroepsopleiding vervolgens in de ministeriële regeling ter vaststelling van de kwalificatiedossiers wordt vermeld.

6. Overige kwalificaties

In de beleidsreactie is destijds aan de Tweede Kamer gemeld dat het NLQF tevens wordt opengesteld voor niet-gereguleerde kwalificaties of overige kwalificaties. 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. Uit de contacten met de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO) en het NCP NLQF is gebleken dat aanbieders behoefte hebben aan de mogelijkheid tot inschaling in het NLQF. De Europese aanbeveling verplicht overigens niet tot inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties. De mogelijkheid daartoe is er echter wel. 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. Naar verwachting zal de behoefte toenemen als de NLQF en EQF-niveaus op de diploma's van gereguleerde opleidingen worden vermeld. Op deze manier kunnen aanbieders van niet-gereguleerde opleidingen zich in de markt onderscheiden en is niveauvergelijking met andere kwalificaties mogelijk. Overigens wordt door EQF/NLQF-inschaling geen uitspraak gedaan over de kwaliteit van de opleiding, of het feitelijk gerealiseerde niveau bij individuele deelnemers. De inschaling betreft het niveau van de beoogde leerresultaten van de betreffende opleiding.

7. Nationaal Coördinatie Punt (NCP)

In de Europese aanbeveling is opgenomen dat elke lidstaat een nationaal coördinatiepunt (NCP) aanwijst. De NCP's moeten de kwaliteit en de transparantie van de relatie tussen de nationale kwalificatiesystemen en het Europese kwalificatiekader bevorderen. De minister van OCW heeft daartoe in Nederland als nationaal coördinatiepunt het 'NCP NLQF' aangewezen.

Het NCP NLQF is werkzaam sinds 1 februari 2012. Het NCP NLQF is een private organisatie. De werkzaamheden van het NCP NLQF bestaan uit het verstrekken van informatie over NLQF en EQF aan burgers, bedrijven en organisaties, communicatie over het EQF en NLQF, stimuleren van het denken in NLQF-niveaus en leerresultaten en verbinding leggen met de EQF portal. Een uitgebreide website is daartoe beschikbaar; zie www.nlqf.nl.

Naast deze coördinerende en informerende taak biedt het NCP NLQF de mogelijkheid op verzoek van aanbieders van niet-gereguleerde (overige) kwalificaties deze in te schalen in het NLQF; het advies van de commissie Leijnse biedt daarvoor het kader. Het NCP NLQF heeft de NLQF/EQF-niveaus van de door het NCP ingeschaalde niet-gereguleerde kwalificaties opgenomen in een register dat op de website is geplaatst. De aanbieder van een niet-gereguleerde kwalificatie die inschaling door het NCP NLQF wenst, dient daarvoor te betalen.

8. Betrouwbare vaststelling NLQF-niveau

Inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties is een activiteit die niet van overheidswege plaatsvindt. Voor de overheid is het echter wel van belang dat de inschaling deugdelijk en betrouwbaar plaatsvindt. Immers, onderwijsconsumenten,

vervolgopleidingen en werkgevers, in binnen- en buitenland, moeten erop kunnen vertrouwen dat ook NLQF/EQF-inschalingen van niet-gereguleerde kwalificaties die op diploma's van het private onderwijs worden vermeld, deugdelijk en betrouwbaar zijn. In het licht hiervan is het wenselijk dat van overheidswege de instanties worden aangewezen die deze inschaling kunnen verrichten. De aanwijzing van deze instanties zal daarom op grond van criteria als onafhankelijkheid, expertise, kwaliteit, het gebruik van goede procedures etc. moeten geschieden; de aanbevelingen van de commissie Leijnse zullen hierbij als leidraad gelden.

Helder moet voorts zijn dat er geen rechtsgevolgen verbonden zijn aan de NLQF-inschaling; inschaling geeft geen recht op titels of graden, inschaling is niet verbonden aan onderwijssectoren en geeft geen in- en doorstroomrecht. Het EQF en NLQF zeggen niets over de kwaliteit van de opleidingen die tot deze kwalificatie leiden, en zijn niet op te vatten als (pseudo)accreditatie of kwaliteitskeurmerk.

9. Handhaving en sanctiestelsel

Indien de in dit wetsvoorstel voorgestelde regels worden overtreden, moet effectief kunnen worden opgetreden.

Een sanctiemogelijkheid is noodzakelijk voor organisaties die ten onrechte een NLQF/EQF-niveau verbinden aan een door hen aangeboden kwalificatie. Dat geldt zowel voor de gereguleerde aanbieders (de bekostigde onderwijsinstellingen en de niet-bekostigde instellingen met diploma-erkenning) als voor de niet-gereguleerde, private aanbieders van kwalificaties.

De keuze voor het beoogde sanctiestelsel.

Om de naleving van de voorgestelde normen effectief te kunnen afdwingen, zijn verscheidene sanctiemiddelen denkbaar. Zo kan er worden gekozen voor de strafrechtelijke sanctie (geldboete) waarbij het sanctietraject via het Openbaar Ministerie plaatsvindt. Een andere mogelijkheid is de bestuurlijke boete waarbij het sanctietraject via een bestuursorgaan plaatsvindt.

In dit wetsvoorstel is om diverse redenen voor de bestuurlijke boete als sanctie gekozen.

Toepassing van de bestuurlijke boete is uitgangspunt bij de uitvoering door bestuursorganen van wetten die veelal specifieke rechtsbetrekkingen tussen burgers/bedrijven en de overheid scheppen («besloten context»). Bij de handhaving van algemene normen zonder specifieke rechtsbetrekking («open context») is het strafrecht het uitgangspunt. Het is wenselijk dat burgers en bedrijven bij de handhaving van algemene normen met een eenduidig regiem te maken hebben en niet met een veelheid aan instrumenten tegemoet worden getreden door de overheid. Ook voor de ambtenaren die zijn belast met handhaving, is eenduidigheid in het toe te passen sanctiearsenaal van belang.

Dit wetsvoorstel betreft zowel een besloten als open context. Binnen de besloten context vallen de aanbieders van kwalificaties in de vorm van onderwijsinstellingen die een (bekostigings)relatie hebben met de rijksoverheid en onder toezicht van de Inspectie van het Onderwijs staan. De open context betreft met name onbekende aanbieders van kwalificaties in het private veld die niet een dergelijke relatie met de overheid hebben. Bij deze gemengde context is gekozen voor een eenduidig handhavingskader en een

uniform sanctieregime in de vorm van de bestuurlijke boete voor overtredingen van de betreffende verbodsbepaling, zonder dat daarbij onderscheid wordt gemaakt naar de hoedanigheid van de overtreder. Hiermee wordt voorkomen dat een ongelijke behandeling plaatsvindt van overtreders.

Met het instrument bestuurlijke boete kan door het handhavende bestuursorgaan een eigen handhavingsbeleid worden bepaald, waarbij rekening kan worden gehouden met de mate waarin een bepaalde norm wordt overtreden. Overtredingen van de nieuwe normen kunnen immers zeer ernstig van aard zijn, maar ook lichter; overtredingen kunnen veelvuldig, systematisch of incidenteel worden gepleegd. Het sanctiebeleid dat daarop wordt toegepast, wordt uitgewerkt in een beleidsregel. Dit biedt het kader voor een te nemen sanctiebesluit waarbij met de omstandigheden van het geval rekening wordt gehouden.

De gemaakte keuze sluit aan bij de uitgangspunten voor de keuze van een sanctiestelsel, zoals opgenomen in de betreffende kabinetsnota die de toenmalige minister van Justitie op 31 oktober 2008 aan de Tweede Kamer heeft verzonden (kamerstukken II, 2008-2009, 31 700 VI, nr. 69).

Handhaving door de Inspectie van het Onderwijs

Als handhavende instantie wordt gedacht aan de Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie). De inspectie houdt toezicht op het onderwijs en is onder meer belast met het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijsstelsel. Gelet op haar expertise op het veelal specialistische terrein van onderwijs, ligt het in de rede dat de inspectie straks namens de minister zal toezien op de naleving van de in dit wetsvoorstel opgenomen regels. De inspectie heeft het beste zicht op organisaties (binnen en buiten het bestel) die de regels overtreden en zal zo nodig stappen ondernemen om overtreding van de regels tegen te gaan.

Wat het daadwerkelijke toezicht betreft, is het niet de bedoeling dat de inspectie stelselmatig controleert of normen worden overtreden. Op basis van signalen zal de inspectie bezien of een organisatie in strijd handelt met de regels. Om deze signalen goed op te vangen wordt gedacht aan het instellen van een meldpunt bij de overheid (bijv. op een website) waar de burger vermoedens over misleiding of onjuiste vermeldingen van het NLQF-niveau van een kwalificatie kan melden. Een dergelijk meldpunt behoeft geen wettelijke regeling.

Als er reden is tot handhaving, zal de inspectie aan de hand van de interventieladder opereren. Vaak wordt begonnen met een gesprek, waarin de inspectie wijst op de overtreding en op de mogelijkheid van een boete indien niet binnen een bepaalde termijn de benodigde acties worden ondernomen. Wanneer daar geen gevolg aan wordt gegeven of wanneer anderszins duidelijk is dat de normen bij herhaling of welbewust zijn overtreden, is een bestuurlijke boete op zijn plaats. Het opleggen van een bestuurlijke boete is een uiterst middel. De rechtmatigheid van het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete staat ter beoordeling van de bestuursrechter. Aangezien hier sprake is van een punitieve sanctie zijn de eisen van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM), welke betrekking hebben op een eerlijk proces, van belang.

Hoogte bestuurlijke boete

Het is voor effectieve handhaving van belang dat er een stok achter de deur is, die voldoende serieus wordt genomen. De hoogte van een bestuurlijke boete dient aanzienlijk te kunnen zijn, waardoor er voldoende afschrikwekkende werking vanuit gaat. Door het in het vooruitzicht stellen of vermelden op de waardedocumenten van kwalificaties van een NLQF/EQF-niveau dat niet conform de regels is vastgesteld, worden deelnemers aan het onderwijs (leerlingen, studenten, ouders), werkgevers en vervolgoopleidingen misleid. Uiteraard kan de ernst en omvang waarin overtredingen plaatsvinden, verschillend zijn. Ernstig is het als een organisatie stelselmatig een hoog NLQF/EQF-niveau aan een kwalificatie verbindt zonder dat dit ergens op is gebaseerd. Aangezien bij een niet-gerechtigd gebruik van het NLQF/EQF-niveau het financiële gewin groot kan zijn en de impact voor de onderwijsconsument en het afnemend veld hoog is, is gekozen voor een maximale boete van de zesde categorie (komt overeen met een bedrag van € 810.000). Een dergelijke bestuurlijke boete wordt als geëigend en voldoende effectief handhavingsmiddel gezien.

De gekozen systematiek en de hoogte van de boete sluiten aan bij het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel voor bescherming namen en graden hoger onderwijs waarin eenzelfde sanctiestelsel is opgenomen.

De rechtsbescherming voor degene (natuurlijk persoon of rechtspersoon) aan wie een bestuurlijke boete wordt opgelegd, is voldoende gewaarborgd door de mogelijkheid van bezwaar bij het bestuursorgaan/de inspectie en beroep bij de bestuursrechter tegen de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete.

10. Administratieve lasten en uitvoeringslasten

Er zullen met dit voorstel geen structurele of eenmalige administratieve lasten zijn gemoeid omdat er geen informatieverplichting aan de overheid wordt voorgesteld. 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 opleidingen wordt voorzien in een koppeling met het diplomaregister via DUO. Dit voorstel brengt geen kosten voor de student met zich mee. De kosten voor inschaling van non-formele kwalificaties zijn voor rekening van de aanvrager.

11. Draagvlak in het veld/internetconsultatie

Reacties NRTO, VO Raad, MBO Raad, VSNU, NVAO, NCP

De NRTO, de koepelorganisatie van niet-bekostigde onderwijsinstellingen, staat positief ten aanzien van de inschaling van niet gereguleerde kwalificaties. Aanbieders kunnen zich op deze wijze in de markt onderscheiden.

PM Concept wetsvoorstel voorleggen aan partijen tijdens uitvoeringstoets traject

12. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

PM UT DUO/IvHO

13. Advies Onderwijsraad

14. Financiële gevolgen rijksbegroting

De voorgestelde wijzigingen hebben geen financiële consequenties voor de rijksbegroting.

15. Gevolgen voor Caribisch Nederland

Het voorstel raakt ook Caribisch Nederland. Voorgesteld wordt de niveaus ook op de diploma's behaald op de BES eilanden te vermelden; het wetsvoorstel voorziet hierin. 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 Caribisch Nederland behaalde kwalificatie heeft.

Artikelsgewijs

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

In dit artikel zijn de relevante begrippen in alfabetische volgorde omschreven.

Dat betreft allereerst het EQF en het NLQF. Het EQF (voluit: European Qualification Framework) is nader bepaald in de aanbeveling van 23 april 2008 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie (PB EU C111 van 6.5.2008, blz. 5 en 6). Het NLQF (voluit: Nederlands Qualification Framework) sluit daarbij aan. Aangezien deze afkortingen in het spraakgebruik worden gehanteerd en als het meest gangbaar zijn aan te merken, is voor de aanduidingen EQF en NLQF gekozen.

Beoogd wordt het NLQF bij amvb vast te stellen. Daarbij gaat het om de vaststelling van de descriptorren van de niveaus in het NLQF, waarbij de descriptorren van het EQF zoals opgenomen in bijlage II van de genoemde aanbeveling leidend zijn.

Voorts zijn de begrippen "gereguleerde kwalificaties" en "overige kwalificaties" opgenomen, aangezien wordt beoogd de vaststelling van het NLQF-niveau voor deze beide categorieën kwalificaties op een verschillende wijze te laten plaatsvinden. Voor de gereguleerde kwalificaties is het wenselijk dat bij amvb te doen; voor de overige, niet-gereguleerde, kwalificaties zou dat het best door een private instantie kunnen worden gedaan. Zie daarover de toelichting hieronder. Voor de wijze van vaststelling van het NLQF-niveau is dit onderscheid dus bepalend.

Onder de gereguleerde kwalificaties vallen ook de kwalificaties die in Caribisch Nederland worden afgegeven; wat betreft het voortgezet onderwijs (vo) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo) zijn deze gekoppeld aan de school- en opleidingssoorten geregeld in de Wet op het voortgezet onderwijs BES en de Wet educatie en beroepsonderwijs BES. In de begripsbepaling van "gereguleerde kwalificaties" wordt naar de betreffende bepalingen in deze BES-wetten verwezen. Voor het hoger onderwijs is er geen aparte BES-wet maar is de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) ook op Caribisch Nederland van toepassing.

Verder is het begrip "kwalificatie" gedefinieerd waarbij de omschrijving van dit begrip in de genoemde Europese aanbeveling is overgenomen. Dit is met name van belang voor de afbakening van de groep "overige kwalificaties".

Artikel 1.2 Reikwijdte

Hierin is geregeld dat deze wet ook betrekking heeft op Caribisch Nederland.

Artikel 1.3 Vaststelling NLQF

Om de NLQF-niveaus van de verschillende kwalificaties te kunnen vaststellen zal het NLQF als kwalificatiekader moeten zijn vastgesteld. Het NLQF beschrijft de verschillende leerresultaten volgens een set van criteria die betrekking hebben op kennis, vaardigheden en competenties voor kwalificaties op de verschillende niveaus. Het NLQF zal corresponderen met het EQF dat acht niveaus van leerresultaten kent. Het is de bedoeling het NLQF bij amvb vast te stellen.

Artikel 2.1 Vaststelling NLQF-niveaus gereguleerde kwalificaties

Met dit artikel wordt geregeld dat de vaststelling van de NLQF-niveaus van de gereguleerde kwalificaties die afkomstig zijn van de gereguleerde onderwijs- en opleidingssoorten, en van de graden in het hoger onderwijs bij amvb plaatsvindt; dat zal dezelfde amvb zijn waarbij het NLQF als zodanig wordt vastgesteld (zie artikel 1.3).. De gereguleerde opleidingen vallen immers onder de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid; in de verschillende onderwijswetten zijn deze onderwijs- en opleidingssoorten nader geregeld. Het betreft hier: de diverse schoolsoorten in het vo, de diverse opleidingen in het mbo, het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo), de basiseducatie en het hoger onderwijs, inclusief de graden in het hoger onderwijs.

Gelet op de verschillende kwalificaties is het wenselijk daarvoor een verschillend NLQF/EQF-niveau vast te stellen (zie tweede lid). Verder zullen met betrekking tot de leerwegen in het vmbo (basisberoepsgerichte, kader, gemengde en theoretische leerweg) verschillende NLQF/EQF-niveaus kunnen worden vastgesteld in verband met de verschillende leerresultaten van deze leerwegen.

Bij deze vaststelling van het NLQF-EQF-niveau gaat het niet alleen om kwalificaties gerelateerd aan uit 's Rijks kas bekostigde opleidingen maar ook om zgn. niet-bekostigde opleidingen waaraan krachtens de wet een diploma van de betreffende school- of opleidingssoort is verbonden. Aan diverse niet-bekostigde opleidingen is deze zgn. diploma-erkenning toegekend.

De commissie-Leijnse heeft eerder al het NLQF-niveau van de gereguleerde kwalificaties bepaald; zie daarover het Algemeen deel van deze toelichting.

Deze inschaling zal als uitgangspunt worden gehanteerd bij genoemde vaststelling. Daarbij zal tevens het met het NLQF-niveau corresponderende EQF-niveau van deze kwalificaties worden vastgesteld (zie derde lid). Dat is van belang met het oog op transparantie en onderlinge vergelijkbaarheid van de diverse kwalificaties in de Europese Unie. Een NLQF-niveau zal een werkgever of opleidingsinstituut in een andere lidstaat van de Europese Unie niet veel zeggen; dat wordt anders als het corresponderende EQF-niveau daarbij is vermeld.

Aan een vastgesteld NLQF-niveau zijn geen rechtsgevolgen verbonden. Er kunnen geen doorstroomrechten op vervolgopleidingen aan worden ontleend. Het NLQF/EQF-niveau is uitsluitend bedoeld om voor onderwijs en arbeidsmarkt, met name in Europees verband, inzichtelijk te maken welk niveaus de kwalificaties hebben. Het NLQF/EQF-niveau heeft dus vooral een informatieve en indicatieve waarde. Uiteraard kan dit wel betekenis hebben voor vervolgonderwijs en arbeidsmarkt maar kunnen er geen rechten aan worden ontleend.

Het vierde lid van dit artikel biedt de mogelijkheid om voor een kwalificatie die gerelateerd is aan een bepaalde beroepsopleiding bij of krachtens amvb een hoger EQF-niveau te vermelden dan het EQF-niveau dat voor de soort beroepsopleiding waar die beroepsopleiding toe behoort, is vastgesteld. Dat is wenselijk indien voor kwalificaties van vergelijkbare beroepsopleidingen in andere lidstaten van de Europese Unie een niveau is vastgesteld dat correspondeert met een hoger EQF-niveau. Een voorbeeld hiervan is de kwalificatie van de beroepsopleiding voor verpleegkunde op mbo 4-niveau. Deze kwalificatie is mogelijk vergelijkbaar met de betreffende kwalificaties in andere lidstaten van de Europese Unie waaraan in die landen een niveau-inschaling wordt verbonden die correspondeert met een hoger EQF-niveau.

Artikel 2.2 Vermelding op waardedocumenten gereguleerde kwalificaties

Dit artikel beoogt om onderwijsinstellingen te verplichten de NLQF- en EQF-niveaus op de waardedocumenten (diploma's, diplomasupplementen, getuigschriften, certificaten of cijferlijsten) van de gereguleerde kwalificaties te vermelden. Dit maakt het niveau transparant voor het afnemend veld (werkgevers, vervolgoopleidingen) in geheel Europa, en daarmee worden leerresultaten en graden onderling vergelijkbaar. Zie hierover het Algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 3.1 Vaststelling NLQF-niveaus overige kwalificaties

Met dit artikel wordt voorgesteld het mogelijk te maken dat ook aan overige (niet-gereguleerde) kwalificaties een NLQF/EQF-niveau kan worden verbonden. Deze kwalificaties zijn, anders dan de kwalificaties van de in artikel 1.1 vermelde school- en opleidingssoorten en graden, niet wettelijk gereguleerd. Hierbij gaat het veelal om private opleidingen die niet vallen onder verantwoordelijkheid van de overheid. De waardedocumenten die aan de kwalificaties van deze opleidingen zijn verbonden, hebben geen wettelijke status. Niettemin is het uit oogpunt van transparantie en onderlinge vergelijkbaarheid wenselijk ook aan deze kwalificaties een NLQF/EQF-niveau te kunnen verbinden. Aangezien het hier echter niet-gereguleerde kwalificaties betreft, die dus geen inbedding of erkenning hebben in ons onderwijsstelsel, zal de NLQF/EQF-vaststelling niet bij wettelijke regeling geschieden maar door een private instantie. Daarbij is het wenselijk dat de vaststelling van de NLQF/EQF-niveaus van deze kwalificaties op een deugdelijke en onpartijdige wijze plaatsvindt. Voorkomen dient te worden dat een situatie ontstaat waarin "de slager zijn eigen vlees keurt". Onderwijsconsumenten, werkgevers en vervolgoopleidingen moeten erop kunnen vertrouwen dat het NLQF-EQF-niveau van deze kwalificaties op een deugdelijke wijze is vastgesteld. Met oog daarop is het wenselijk dat de minister van OCW de instanties aanwijst die de NLQF-vaststelling, ook wel inschaling genoemd, kunnen doen. Bij ministeriële regeling zullen voorschriften worden vastgesteld op grond waarvan die instanties kunnen worden aangewezen. In ieder geval zullen voorschriften omtrent deugdelijkheid en onpartijdigheid bij de inschaling worden opgenomen. Daarbij kan het wenselijk zijn om de aanwijzing voor een bepaalde termijn te geven; dit maakt het gemakkelijker om de aanwijzing periodiek te evalueren en de aanwijzing na afloop van de termijn te verlengen, of de voorwaarden aan te passen met het oog op het borgen van deugdelijkheid. Uiteraard kan een aanwijzing altijd worden ingetrokken indien niet langer aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan.

De inschaling in het NLQF-niveau van de overige kwalificaties is niet verplicht. Aanbieders van deze kwalificaties en daarop gerichte opleidingen kunnen hierom verzoeken bij de aangewezen instantie(s). De inschaling zal tegen betaling kunnen plaatsvinden, waarbij naar verwachting een marktconform tarief wordt gehanteerd. De vaststelling van het NLQF-niveau brengt immers uitvoeringskosten (onderzoek, administratie) mee.

Indien het NLQF/EQF-niveau van een dergelijke kwalificatie is vastgesteld, kan dit ook op de betreffende diploma's en certificaten worden vermeld. Anders dan bij de gereguleerde kwalificaties, wordt een verplichting dit te doen voor de private sector niet wenselijk geacht. Dit omdat het hier om kwalificaties gaat waarop de onderwijswetten niet van toepassing zijn. Dit moet dan ook aan de private sector worden overgelaten.

Artikel 3.2 Register NLQF-niveaus overige kwalificaties

Uit oogpunt van transparantie is het wenselijk dat er een goed toegankelijk register tot stand komt van alle overige kwalificaties waaraan een NLQF/EQF-niveau is verbonden. Het register moet voor een ieder toegankelijk zijn. Zo kan iedereen nagaan of voor dergelijke kwalificaties al dan niet een NLQF/EQF-niveau is vastgesteld en zo ja, welk niveau dit is.

Aangezien met dit register een publiek belang gediend is, zal de minister daarvoor zorgdragen. Hij kan dit doen door zelf een register bij te houden, bijvoorbeeld bij DUO, of ervoor kiezen dit uit te besteden aan een externe organisatie; omdat de keuze hiervoor thans nog niet is gemaakt en de diverse opties goed moeten worden overwogen, is hier een kan-bepaling van gemaakt. In verband daarmee is een bepaling opgenomen die het mogelijk maakt om voor de instandhouding van dit register subsidie beschikbaar te stellen.

Een register voor de gereguleerde kwalificaties met NLQF/EQF-niveau wordt niet direct nodig geacht, aangezien de vaststelling hiervan reeds uit de amvb, bedoeld in artikel 2.1 blijkt. Wel zal door middel van voorlichting van de zijde van het ministerie van OCW duidelijk worden aangegeven welke NLQF/EQF-niveaus voor gereguleerde kwalificaties zijn vastgesteld.

Artikel 4.1. Wijziging Wet op het onderwijstoezicht (WOT)

A

Door de Wet NLQF als onderwijswet te benoemen, valt het toezicht op de naleving daarvan onder de toezichtstaken van de Inspectie (ingevolge artikel 3, tweede lid, onder b, van de WOT).

B

Deze bepaling voorziet erin dat de minister mandaat kan verlenen aan de Inspectie voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Het is een kan-bepaling dus de minister is daartoe niet verplicht. Het is denkbaar dat bij minder ernstige gevallen mandatering plaatsvindt, en dat bij ernstige gevallen de minister zelf de bestuurlijke boete oplegt.

C

Deze bepaling is opgenomen om ervoor te zorgen dat het NLQF/EQF-niveau als diplomagegeven in het diplomaregister wordt opgenomen. Dit gebeurt uitsluitend indien

het NLQF/EQF- niveau op de waardedocumenten van de gereguleerde kwalificaties is vermeld. Dit wetsvoorstel verplicht de betreffende onderwijsinstellingen daartoe. Aangezien het diplomaregister alleen de diplomagegevens van de bekostigde opleidingen bevat, geldt dit niet voor de niet-bekostigde opleidingen.

Overigens is een wetsvoorstel in voorbereiding waarin alle onderwijsregisters uit de diverse onderwijssectorwetten, dus ook het diplomaregister, worden opgenomen. Daarmee wordt het diplomaregister niet langer in de Wet op het onderwijstoezicht geregeld, maar in een aparte wet. Zodra dat wetsvoorstel is ingediend bij de Tweede Kamer, zal daarbij worden aangesloten.

Artikel 4.2. Wijziging Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW)

In artikel 7.11 van de WHW waarin het diplomasupplement is geregeld, is een koppeling gelegd met de voorschriften die uit het onderhavige wetsvoorstel voortvloeien. Zie daarover het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 4.3. Wijziging Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB)

A

Deze wijziging voorziet erin dat in de kwalificatiedossiers bij de betreffende kwalificatie het NLQF- en EQF-niveau worden vermeld zoals krachtens de Wet NLQF is vastgesteld.

B

Conform de Wet NLQF zal het NLQF- en EQF-niveau op de diploma's van de beroepsopleidingen moeten worden vermeld. Dit dient in acht genomen te worden bij de vaststelling van het diploma-model. Zowel de bekostigde instellingen als de niet-bekostigde instellingen die diploma-erkende opleidingen aanbieden, dienen aan het vastgestelde diploma-model te voldoen.

Artikel 4.4. Wijziging Wet op het voortgezet onderwijs (WVO)

Ook hier is voorzien in een koppeling tussen het vaststellen van het model voor diploma's en getuigschriften en de voorschriften die bij of krachtens de Wet NLQF zijn vastgesteld. De scholen zullen aan het vastgestelde model, waarin de voorschriften van de Wet NLQF door zullen werken, moeten voldoen.

Artikelen 4.5 en 4.6 Wijziging WEB BES en WVO BES

Deze wijzigingen betreffen de met artikel 7.4.6, derde lid, WEB en artikel 29, derde lid, WVO corresponderende bepalingen voor Caribisch Nederland (artikel 7.4.8 WEB BES en artikel 72, derde lid, WVO BES); zie voor toelichting hierboven bij artikel 4.3, onder B, en 4.4.

Aangezien artikel 7.2.4, eerste lid, WEB BES verwijst naar artikel 7.2.4 WEB, heeft dat BES-artikel geen aanpassing.

Artikel 5.1. Bestuurlijke boete

Gekozen is voor gebruikmaking van de bestuurlijke boete als sanctie op overtredingen van deze wet. De motivering daarvoor is neergelegd in het algemeen deel van deze toelichting.

Het verbod betreft het in het vooruitzicht stellen of het vermelden op het waardedocument (c.q. verklaring met betrekking tot het waardedocument) van een NLQF/EQF-niveau van een kwalificatie zonder dat dit niveau is vastgesteld volgens de regels van deze wet. Achterliggend doel hiervan is dat belanghebbenden (denk aan studenten, ouders, werkgevers, vervolgoopleidingen) ervan uit moeten kunnen gaan dat het NLQF/EQF-niveau dat voor een kwalificatie in het vooruitzicht wordt gesteld bij het aanbieden van een opleiding of dat wordt vermeld op het diploma of certificaat dat bij een kwalificatie behoort, ook klopt. Men moet daarop kunnen afgaan. Indien dat niet het geval is en er gereede twijfel ontstaat over het niveau, doet dit afbreuk aan het consumentenvertrouwen en daarmee aan dit systeem. Handhaving bij misleiding en misbruik is daarom op zijn plaats. Om er voor te zorgen dat de regels zoveel mogelijk worden gevolgd, moet er voldoende preventieve werking uitgaan van een sanctie die voorts passend moet zijn bij eventuele overtreding van de regels. De verwachting is dat de voorgestelde sanctie daaraan voldoet.

In de beschikking waarin de bestuurlijke boete wordt opgelegd, wordt de proportionaliteit van de boete goed onderbouwd. Tegen de beschikking staat bezwaar en beroep open.

In het vierde lid is, gelet artikel 4:93, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de bevoegdheid opgenomen om tot verrekening over te gaan van het bedrag van de bestuurlijke boete met een eventuele bestaande vordering van degene die de boete heeft opgelegd gekregen. Zo kan in voorkomend geval de bestuurlijke boete worden verrekend met de rijksbijdrage die bekostigde scholen en instellingen krijgen.

Wanneer de beschikking waarmee de bestuurlijke boete is opgelegd, onherroepelijk is geworden en nog niet is betaald of niet kan worden verrekend, wordt eerst een aanmaning verzonden. Wanneer betaling na het verstrijken van de gestelde betalingstermijn (in de aanmaning) uitblijft, gaat een dwangbevel uit, conform artikel 4:122 Awb. Daar bestaan modellen voor. Tussenkomsst van een rechter is niet nodig. De bevoegdheid tot het laten uitgaan van een dwangbevel vloeit voort uit artikel 4:115 Awb, juncto artikel 5:10, tweede lid, Awb; dientengevolge is opnemng van een bepaling ter zake in dit wetsvoorstel niet nodig.

Een dwangbevel levert een executoriale titel op (artikel 4:116 Awb). Dat betekent dat door een gerechtsdeurwaarder beslag kan worden gelegd, indien er geen gevolg aan het dwangbevel zou worden gegeven.

Artikel 5.2 Overgangsrecht

Dit artikel is nodig omdat de vermelding van het NLQF/EQF-niveau op de waardedocumenten van de gereguleerde kwalificaties pas verplicht is op het moment dat de amvb waarbij de NLQF-niveaus van de gereguleerde kwalificaties zijn vastgesteld, in werking treedt. Op de waardedocumenten die voor die tijd zijn verstrekt, hoeft niet alsnog het NLQF/EQF-niveau te worden vermeld. Dit is uitvoeringstechnisch immers niet mogelijk. Ook op later verstrekte duplicaten van deze waardedocumenten hoeft dat niet te gebeuren.

Wel wordt de mogelijkheid gecreëerd om voor deze eerder verstrekte waardedocumenten een verklaring met daarop het NLQF/EQF-niveau af te geven; degene aan wie een dergelijk waardedocument is verstrekt kan daartoe een verzoek

indienen bij de school of instelling die dat document destijds heeft verstrekt. Een dergelijke verklaring kan van nut zijn bij vervolgoopleidingen in het buitenland en bij arbeidsmobiliteit naar het buitenland.

Voor waardedocumenten die al lang geleden zijn verstrekt, is het niet wenselijk nog een verklaring af te geven; deze kwalificaties kunnen verouderd zijn en worden mogelijk niet meer door het gangbare NLQF-niveau gedekt of de betrokken school of instelling bestaat niet meer. Bij amvb zal daarom het tijdstip worden bepaald vanaf wanneer de waardedocumenten moeten zijn afgegeven.

Artikel 5.3 Inwerkingtreding

Deze bepaling voorziet erin dat het tijdstip van de inwerkingtreding van de bepalingen voor Caribisch Nederland en voor het Europees deel van Nederland verschillend kan zijn.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

dr. Jet Bussemaker