



PERSOONLIJK
Minister van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap
Rijnstraat 50
2515 BJ DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070-3424344
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 15 september 2020
BETREFT Voorstel van wet tot vaststelling van regels voor het Nederlands kwalificatiekader voor een leven lang leren (Wet NLQF); overleg op grond van artikel 7.40 CW 2016

Geachte mevrouw Van Engelshoven,

Bij brief van 13 juli 2020, kenmerk [REDACTED], verzoekt u om overleg op grond van artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) over het Voorstel van wet tot vaststelling van regels voor het Nederlands kwalificatiekader voor een leven lang leren (Wet NLQF).

Met dit wetsvoorstel wordt het NLQF wettelijk verankerd. Daarmee wil het kabinet een bijdrage leveren aan de implementatie van het Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren (EQF) in Nederland, waarmee wordt beoogd nationale kwalificatie- en onderwijssystemen op Europees niveau transparant en onderling vergelijkbaar te maken.

Eén van de zaken die het wetsvoorstel regelt, is dat een rechtspersoon zal worden aangewezen als Nationaal coördinatiepunt NLQF. Het Nationaal coördinatiepunt NLQF wordt belast met een aantal wettelijke taken, waaronder de taak om non-formele kwalificaties in te schalen.



Over het wetsvoorstel is op ambtelijk niveau op constructieve wijze overleg gevoerd met medewerkers van uw ministerie. Op basis van dit overleg, het wetsvoorstel en bijbehorende memorie van toelichting brengen wij onderstaand nog enkele punten onder uw aandacht. We gaan achtereenvolgens in op:

- De wettelijke taken van het Nationaal coördinatiepunt NLQF;
- Waarborgen rondom de inrichting en werkwijze van de aangewezen rechtspersoon;
- De uitwerking van sturing en toezicht; en
- De taak en bevoegdheden van den Algemene Rekenkamer.

Vanuit de wettelijke taak en positie van de Algemene Rekenkamer hebben wij ons bij de beoordeling van het wetsvoorstel geconcentreerd op de bestuurlijke vormgeving en de inrichting van verantwoording en toezicht ten aanzien van de aan te wijzen rechtspersoon. Wij treden hierbij niet in de beleidskeuze: de keuze om het Nederlands kwalificatiekader een wettelijke basis te geven en een rechtspersoon aan te wijzen die belast wordt met de uitvoering van de genoemde wettelijke taak beschouwen wij als gegeven.

Aandachtspunten bij het wetsvoorstel

De wettelijke taken van het Nationaal coördinatiepunt NLQF

Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat u voornemens bent stichting CINOP aan te wijzen als Nationaal coördinatiepunt NLQF. De memorie geeft aan dat CINOP reeds sinds 2012 fungeert als Nationaal coördinatiepunt NLQF en beschrijft welke activiteiten het hiertoe – op dit moment nog zonder wettelijke basis - uitvoert.

Een belangrijk deel van deze activiteiten, te weten de inschaling van non-formele kwalificaties, het beheer van een register daarvan en de informatievoorziening over het NLQF en EQF, krijgen met het wetsvoorstel een wettelijke basis. Het valt ons echter op dat de wetstekst niet alle huidige werkzaamheden van CINOP als Nationaal coördinatiepunt NLQF lijkt te omvatten. Zo wordt bijvoorbeeld in de memorie genoemd dat CINOP op dit moment zorgt voor 'referencing' (het relateren van de niveaus van het Nederlandse aan het Europese kwalificatiekader) en verantwoordelijk is voor het algemeen beheer van het NLQF, terwijl de wettekst deze taken niet als zodanig noemt. Hierdoor is onduidelijk wat de wettelijke taken van het Nationaal coördinatiepunt NLQF straks precies zijn en hoe deze zich verhouden tot de taken en bevoegdheden van de minister op het gebied van formele kwalificaties.



Als de wettelijke taken van het Nationaal coördinatiepunt NLQF niet duidelijk zijn, is ook niet duidelijk aan welke activiteiten de rijksbijdrage mag worden besteed; waar het toezicht van de minister zich op richt; en hoe ver de taak en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer strekken. Wij bevelen u aan om te zorgen dat de formulering in de wettekst alle beoogde wettelijke taken van het Nationaal coördinatiepunt NLQF afdekt en dat de memorie van toelichting hier helder op aansluit.

Waarborgen rondom de inrichting en werkwijze van de aangewezen rechtspersoon

De beoogde aanwijzing van stichting CINOP als Nationaal coördinatiepunt NLQF brengt met zich mee dat wettelijke taken en openbaar gezag komen te liggen bij een privaatrechtelijke rechtspersoon, die ook private activiteiten uitvoert op het gebied van onderwijskundig onderzoek en organisatieadvies.

In de memorie van toelichting wordt beschreven dat de inschaling van non-formele kwalificaties een publieke taak is en betrouwbaar, zorgvuldig en onafhankelijk moet plaatsvinden; niet alleen ten opzichte van de aanbieders van kwalificaties, maar ook ten opzichte van de overige werkzaamheden van de privaatrechtelijke rechtspersoon die als Nationaal coördinatiepunt NLQF wordt aangewezen. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen vereist ook expliciet dat er -bij het toekennen van openbaar gezag aan een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon - voldoende waarborgen zijn dat dit onafhankelijk van de overige bestaande en toekomstige werkzaamheden van die organisatie kan worden uitgeoefend.

In het wetsvoorstel ontbreken echter eisen aan de rechtspersoon die als Nationaal coördinatiepunt NLQF wordt aangewezen op het gebied van de governance, die deze onafhankelijkheid kunnen waarborgen. De voorgestelde wettekst bevat evenmin een grondslag hierover nadere regels te stellen. Te denken valt aan eisen over de interne organisatie, de samenstelling van de raad van toezicht en de verhouding tussen bestuur en raad van toezicht. Hierdoor kan niet worden bepaald of de inrichting en werkwijze van de stichting CINOP, die de minister als Nationaal coördinatiepunt NLQF wil gaan aanwijzen, afdoende waarborgen kent voor onafhankelijke uitvoering van de wettelijke taak.

De memorie refereert aan de voorschriften uit de Kaderwet zbo's over het bijhouden van een afzonderlijke boekhouding en afzonderlijke verantwoording over



wettelijke taken in de jaarrekening als waarborg voor onafhankelijkheid, maar wij zien niet in hoe met deze voorschriften de onafhankelijke inhoudelijke beoordeling van non-formele kwalificaties gewaarborgd is.

4/5

Het (wettelijk) regelen van waarborgen ten aanzien van de aan te wijzen rechtspersoon is temeer van belang omdat het wetsvoorstel niet specifiek de stichting CINOP belast met de uitvoering van wettelijke taken. In theorie zou op termijn een andere (reeds bestaande) rechtspersoon aangewezen kunnen worden die als Nationaal coördinatiepunt NLQF zal gaan functioneren. Ook dán moet (vooraf) duidelijk zijn binnen welk kader de instelling gaat functioneren en welke organisatorische waarborgen voor deze instelling gelden.

We bevelen u aan na te gaan welke (minimale) waarborgen u wenst te treffen rondom de instelling die als Nationaal coördinatiepunt NLQF wordt aangewezen en af te wegen welke daarvan een wettelijke basis vereisen.

De uitwerking van sturing en toezicht

Wanneer publieke taken zijn neergelegd bij een instelling op afstand van het Rijk, ligt de verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering daarvan primair bij het bestuur van die instelling. Wel moet de minister altijd aan de Tweede Kamer verantwoording kunnen afleggen over de uitvoering van wettelijke taken en de besteding van publieke middelen. Wanneer de uitvoering in handen is van een organisatie buiten de rijksoverheid brengt dit met zich mee dat de minister hierop toezicht zal moeten houden.

Bepalingen over het toezicht van de minister op de als Nationaal coördinatiepunt NLQF aangewezen organisatie zijn onder meer vastgelegd in de CW 2016 en in de Kaderwet zbo's. De memorie van toelichting verwijst hier ook naar. Hier zou nog een verwijzing naar de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kunnen worden toegevoegd. Wij gaan ervan uit dat de rijksbijdrage die het Nationaal coördinatiepunt NLQF ontvangt voor de uitvoering van zijn wettelijke taken, moet worden aangemerkt als een subsidie in de zin van de Awb. In dat geval gelden voor het beheer en de verantwoording van deze middelen de bepalingen uit Titel 4.2 Awb.

We achten het raadzaam dat u de invulling van sturing en toezicht nader uitwerkt in een concreet toezichtarrangement. In dit toezichtarrangement kan onder meer een interventieladder worden opgenomen. Ook kan hierin worden uitgewerkt hoe het toezicht op de wettelijke taakuitoefening precies vorm krijgt en wordt



vastgesteld of de non-formele opleidingen inderdaad betrouwbaar, zorgvuldig en onafhankelijk worden gekwalificeerd door de rechtspersoon.

5/5

Taak en bevoegdheden Algemene Rekenkamer

De rechtspersoon die door de minister van OCW wordt aangewezen als Nationaal coördinatiepunt NLQF, kan worden aangemerkt als een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt) in de zin van de CW 2016. De rechtspersoon wordt namelijk belast met de uitvoering van de in het wetsvoorstel geregelde taken en wordt daartoe bekostigd uit wettelijke heffingen: een rijksbijdrage en wettelijke tarieven (leges).

De Algemene Rekenkamer is bij de aangewezen rechtspersoon bevoegd tot onderzoek ter plaatse op basis van artikelen 7.24 en 7.34 van de CW 2016. De reikwijdte van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is vastgelegd in artikel 7.25 van de CW 2016.

Wij verzoeken u een afschrift van deze brief te voegen bij het wetsvoorstel zoals dat naar de ministerraad, de Raad van State en de Staten-Generaal wordt verzonden.

