



> Retouradres Postbus 30155, 9700 LG Groningen

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
t.a.v. [REDACTED]  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag

Contact  
Postbus 30155  
9700LG Groningen

Datum: 20 januari 2020  
Betreft: Uitvoeringstoets wetsvoorstel NLQF (Nederlands Kwalificatiekader)

Uw brief van  
4 april 2019

Uw kenmerk  
Geen

Onze referentie  
HD 019.165

Bijlagen  
3

Geachte heer Boereboom,

In uw brief van 4 april 2019 (zonder referentienr.) heeft u mij gevraagd een uitvoeringstoets uit te voeren op het wetsvoorstel Netherlands Qualification Framework (NLQF) (W6661.K 1). Deze brief vervangt de eerdere reactie van 27 augustus 2019 met kenmerk HD.019.084.

### Conclusie

Het wetsvoorstel is uitvoerbaar.

### Inhoud

In de afgelopen jaren is gewerkt aan een wetsvoorstel waarmee het Nederlands Kwalificatiekader (NLQF) van een wettelijke basis wordt voorzien. Op Europees niveau zijn aanbevelingen gedaan over het Europees Kwalificatiekader (EQF) voor een leven lang leren, op basis waarvan een betere vergelijking gemaakt kan worden van Europese onderwijs- en kwalificatiesystemen. Met het wetsvoorstel NLQF wordt uitvoering gegeven aan een aantal belangrijke onderdelen van de EQF aanbevelingen. Er wordt onder andere mogelijk gemaakt dat NLQF- en EQF-niveaus op diploma's en getuigschriften worden opgenomen. Deze uitvoeringstoets moet antwoord geven op de vraag of het wetsvoorstel voor DUO en de Inspectie van het Onderwijs uitvoerbaar en handhaafbaar is. Tevens vraagt u of DUO de bestuurlijke boetes kan innen.

### Reactie Inspectie van het Onderwijs en Accountantsdienst Rijk

In het kader van het geïntegreerde toezicht is deze uitvoeringstoets ook uitgezet bij de Inspectie en de ADR.

De IvHO benoemt enkele facetten die belemmerend en/of van invloed kunnen zijn bij het innen van bestuurlijke boetes voor NLQF. Graag uw aandacht hiervoor. De IvHO heeft geconstateerd dat er extra capaciteit nodig is voor het uitvoeren van toezicht en handhavingstaken en dat er mandaat nodig is voor het opleggen van bestuurlijke boetes. Wanneer de IvHO mandaat krijgt voor het opleggen van bestuurlijke boetes zal dit gevolgen hebben voor DUO. DUO voert namelijk in opdracht van de IvHO de sancties uit. In bijlage I is de volledige reactie van de Inspectie van het Onderwijs opgenomen.

De ADR heeft aangegeven dat het wetsvoorstel NLQF geen gevolgen heeft voor de handhaafbaarheid. In bijlage II vindt u de volledige reactie van de ADR.

### **Consequenties voor systemen en processen bij DUO**

Op 14 oktober jl. is op ambtelijk niveau overleg geweest tussen DUO en OCW. In dit overleg is gesproken over de toepasselijkheid van het Wetsvoorstel op de Staatsexamens. Daarnaast is gesproken over een toekomstbestendige en kostenefficiënte wijze waarop het wetsvoorstel kan worden uitgevoerd. Deze oplossing houdt in dat er tijdelijk een tabel wordt opgenomen in het Diplomaregister en wordt toegewerkt naar een volledige integratie van NLQF in Register Instellingen en Opleidingen (RIO). Het tussentijds aanpassen van CROHO, CREBO en BRIN betreft een grote aanpassing die, gelet op het aanstaande RIO, niet wenselijk is.

NLQF en European Qualification Framework for Life Long Learning (EQF) moeten op het diploma worden vermeld en via het Diplomaregister worden ontsloten. Hiervoor moet een verband worden gelegd tussen de opleiding of het niveau daarvan en NLQF/EQF. De onderwijsinstellingen dragen zorg voor het juist vermelden van de NLQF/EQF-niveaus op de diploma's en diplomasupplementen. Om de vermelding van NLQF/EQF op alle waardedocumenten in het Diplomaregister te realiseren, moet er een verband worden gelegd tussen de opleiding of het niveau en NLQF.

Aankomend jaar gaan BRIN (VO) en CREBO (MBO) over naar het Register Instellingen en Opleidingen (RIO) en wordt in RIO het NLQF/EQF-niveau toegevoegd. De verwachting is dat het CROHO (HO) eind 2021 wordt aangesloten op RIO.

De oplossing gaat uit van volledige integratie in RIO, zonder dat er nog grote aanpassingen plaatsvinden in de huidige systemen die op korte termijn vervangen worden. De registratie in RIO is conform de tabel die is opgenomen in de memorie van toelichting en wordt eventueel aangepast aan de nog te verschijnen algemene maatregel van bestuur (wetsvoorstel artikel 2.1) en de ministeriële regelingen die nadere voorschriften vaststellen voor het vermelden van de NLQF/EQF-niveaus op de verschillende waardedocumenten (wetsvoorstel artikel 2.2). Ik verzoek u de inhoud van deze lagere regelgeving tijdig met DUO af te stemmen, omdat deze bepalend is voor de ontwikkeling van RIO.

De benodigde aanpassing voldoet tot aan de opname in RIO niet aan het wetsvoorstel. In het wetsvoorstel wordt verwezen naar het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO) respectievelijk Centraal register beroepsonderwijs (CREBO) en BRIN. Dit zou aanpassingen in het oude systeem vergen, dit is gelet op de komst van RIO geen toekomstbestendige oplossing. In het overleg van 14 oktober jl. is besproken dat het uiteindelijk van belang is dat de EQF/NLQF-aanduiding voor de diplomahouder zichtbaar is op het diploma.

### *Innen bestuurlijke boete*

Het innen van de bestuurlijke boete bij bekostigde instellingen is een *going concern* proces bij DUO; het innen van bestuurlijke boetes in het kader van de Wet NLQF kan daarin worden meegenomen. Hieraan zijn geen aanvullende kosten verbonden.

### *Staatsexamens*

De uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel van de vermelding van het NLQF niveau op de Staatsexamendiploma's, worden meegenomen in het verzoek om uitvoeringstoets aanpassingsregeling 'Regeling modellen diploma's VO' en 'Regeling modellen diploma's VO BES'. Op dit moment wordt er vanuit gegaan dat het gaat om de eenmalige verwerking van het betreffende niveau in de sjablonen van de modellen. Dit leidt tot de inschatting van een lage impact. De kosten voor het onderdeel staatsexamens worden in de hiervoor genoemde uitvoeringstoets opgenomen.



## Kosten

### Verandercapaciteit Beleidsportfolio (in uren)

	Totaal	2020	2021
Product Registers	2.000 uur	1.000 uur	1.000 uur
<b>Totaal</b>	<b>2.000 uur</b>	<b>1.000 uur</b>	<b>1.000 uur</b>

### Incidentele uitvoeringskosten

	Totaal	2020
Materieel	€0	€0
Lijn	€0	€0
<b>Totaal</b>	<b>€0</b>	<b>€0</b>

### Structurele uitvoeringskosten vanaf jaartal (in euro's)

ICT	€0
Lijn	€0
Materieel	€0
ICT instandhouding	€0
<b>Totaal</b>	<b>€0</b>

## Scholen en instellingen

Op het door de HO-instellingen uit te reiken Diplomasupplement zal ook het NLQF/EQF-niveau dienen te worden vermeld. Dit is in het bijzonder van belang voor de Nederlandse burger die in het buitenland verder wil studeren of wil gaan werken. Een onderwijsinstelling of werkgever in het buitenland krijgt hiermee een duidelijke indicatie van het opleidingsniveau van de betrokkene. In dit verband wijst DUO er op dat er in het veld een concrete behoefte leeft om ook het Diplomasupplement op te nemen in het Diplomaregister, juist met het oog op het toegenomen gebruik van het Diplomaregister in internationaal verband. Bij het gaan studeren of werken in het buitenland kan nu al de PDF van het behaalde diploma (straks voorzien van het NLQF/EQF-niveau) worden getoond, maar dat zegt nog niets over de inhoud van het behaalde diploma. Het Diplomasupplement bevat deze informatie juist wel, maar kan nu nog niet digitaal worden getoond aan de diplomahouder of (na toestemming van de betrokkene) aan onderwijsinstellingen en/of werkgevers. DUO wil graag in gesprek met de betrokken velddirectie om dit onderwerp verder te verkennen. DUO verwacht dat het aantal vragen toeneemt, omdat er sprake is van nieuwe wet- en regelgeving die invloed heeft op de inhoud van waardedocumenten. DUO informeert scholen en instellingen via de website en nieuwsbrieven over het feit dat EQF en NLQF via het Diplomaregister worden getoond.

Tot slot wil ik u wijzen op de statusverklaring die DUO afgeeft voor het voortgezet onderwijs. Ik stel voor dat DUO op haar statusverklaring het bijbehorende NLQF/EQF-niveau opneemt. Dit betekent een lastenverlichting voor de scholen en maakt het toepassen van de desbetreffende regelgeving overzichtelijk en transparant. Ik geef u in overweging om DUO de opdracht te geven ook statusverklaringen af te geven voor het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs.

**Managementafspraken en opdrachtverlening**

Deze beleidsopdracht 'EQF/NLQF' maakt al onderdeel uit van de Beleidsportfolio van de MA2020, met dezelfde raming als in deze uitvoeringstoets (2020 1.000 uur, 2021 1.000 uur). Ik verzoek u binnen 8 weken inhoudelijk te reageren en opdracht te verstrekken voor de uitvoering.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,  
De directeur generaal van de Dienst Uitvoering Onderwijs



## Bijlage I Reactie Inspectie van het Onderwijs

Ten aanzien van toezicht/nalevingsaspecten/taakuitvoering

### Toezicht door inspectie

- o Volgens de MvT houdt de inspectie toezicht namens de minister (paragraaf 4.3). Dit is onjuist. Het toezicht is aan de inspectie geattribueerd. De inspectie houdt dus toezicht op eigen titel.  
Dit is anders als het gaat om het opleggen van sancties. Dat doet de inspectie wel namens de minister (voor zover M de inspectie daartoe heeft gemandateerd).
- o Hoofdstuk 5, artikel 5.1 onder B voorziet in de wijziging van de WOT en luidt nu:

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

de bestuurlijke boete op te leggen, bedoeld in artikel 27 van de Leerplichtwet 1969, artikel 39 van de Leerplichtwet BES, artikel 15.7 tot en met 15.9 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en in artikel 4.3 van de Wet NLQF;

Daaraan moet nog artikel 11 lid 2 van de WEB aan worden toegevoegd.

- o De inspectie houdt toezicht op onderwijsinstellingen als bedoeld in de onderwijswetten (WOT, artikelen 3, 11, 12a). In tegenstelling tot hetgeen de MvT suggereert (bij toelichting op artikel 5.1 onder A), vallen onderwijsaanbieders buiten het onderwijsbestel daar vooralsnog niet onder. De inspectie wacht het voorstel tot wijziging van de WOT af waarmee het toezicht op deze groep wordt geregeld.
- o De MvT beschrijft in paragraaf 11 hoe de inspectie invulling gaat geven aan het toezicht. Het is echter de verantwoordelijkheid van de inspectie om het toezichtbeleid vast te stellen. Het betreft de volgende passage:  
*De inspectie zal aan de hand van een interventieladder opereren, beginnend met een gesprek waarin wordt gewezen op de overtreding en de mogelijkheid van een bestuurlijke boete. Daarna kan de inspectie een brief sturen waarin de overtreder nogmaals wordt gewezen op het feit dat er een overtreding plaatsvindt waarop een bestuurlijke boete staat als de overtreding niet binnen een bepaalde termijn wordt gestopt.*  
De inspectie verzoekt de desbetreffende passage te schrappen of daarin tot uitdrukking te brengen dat de inspectie passende interventies doet, afhankelijk van de situatie. Dat kan bijvoorbeeld de werkwijze zijn zoals beschreven in genoemde passage.
- o Volgens de MvT heeft de inspectie 'zicht op organisaties (binnen en buiten het bestel) en ontvangt signalen daarover'. Dit is niet correct. Het veld buiten het gereguleerde onderwijsbestel dat (potentieel) gebruik maakt van NLQF-inschaling is omvangrijk en divers. De inspectie heeft daarop maar zeer beperkt zicht. Wel heeft de inspectie hierop meer zicht dan het OM, hetgeen relevant is in de context van de keuze voor bestuurlijke boete i.p.v. strafrechtelijke boete.

### Positie/taken NCP

- o Volgens de MvT is het NCP een rechtspersoon met een wettelijke taak. Wat die taak is staat echter niet of in ieder geval onvoldoende duidelijk in de wettekst.
- o In de MvT (paragraaf 3.5) staat: *het NCP ziet erop toe dat er geen verkeerd of oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de NLQF/EQF-niveaupermelding en het beeldmerk.*  
Dit is niet correct want NCP is geen toezichthouder. Wellicht kan hier bijvoorbeeld de term 'bevorderen' worden gebruikt?
- o Aanvullend op het vorige punt: Misbruik van het beeldmerk is niet geregeld in de wet. Daartegen kan NCP waarschijnlijk civielrechtelijk procederen.
- o De inspectie adviseert om (bij AMvB) te regelen dat het NCP in voorkomende gevallen, non-formele kwalificaties kan intrekken en verwijderen uit het register.
- o De inspectie adviseert om de voorwaarden waaraan de verzoeker moet voldoen (paragraaf 3.4 MvT) op te nemen in de AMvB.



- o De MvT beschrijft dat *de inspectie op basis van signalen [zal] bezien of een organisatie in strijd handelt met de regels en vervolgens bekijken of en zo ja welke actie opportuun is. Om de signalen goed op te vangen wordt gedacht aan het instellen van een meldpunt bij het NCP NLQF of de overheid (bijvoorbeeld op een website) waar de burger vermoedens over misleiding of onjuiste vermeldingen van het NLQF- niveau van een opleiding kan melden* (paragraaf 4.3).
- o De inspectie is voornemens om afspraken te maken met het NCP over de onderlinge werkverdeling, samenwerking én informatie-uitwisseling over concrete signalen/overtreders.

De inspectie verzoekt om na te gaan of informatie-uitwisseling tussen NCP en onderwijsinspectie een wettelijke basis behoeft en indien nodig dit te regelen.

- o Volgens de inspectie ligt het voor de hand om het meldpunt te beleggen bij het NCP, in ieder geval waar het klachten betreft over door het NCP ingeschaalde formele of non-formele opleidingen. Dit naar analogie van de NVAO, die de klachten ontvangt over de kwaliteit van het hoger onderwijs. De inspectie wordt graag betrokken bij de besluitvorming hierover.
- o De inspectie zou graag zien dat de rolverdeling tussen NCP en inspectie verder wordt uitgewerkt in de memorie van toelichting, en dat daarbij onderscheid wordt gemaakt tussen formele en non-formele opleidingen en niet-ingeschaalde opleidingen.

#### **Ten aanzien van uitvoerbaarheidsaspecten specifiek m.b.t. capaciteit**

- o Deze wet geldt niet alleen voor onderwijsinstellingen binnen het bestel maar ook voor aanbieders buiten het bestel. Dat betekent een forse verzwaring van de uitvoeringslast van de inspectie. Het veld buiten het bestel is omvangrijk en divers, de inspectie kent dit veld nog niet. Om deze nieuwe taak te kunnen uitvoeren heeft de inspectie structureel 5 fte nodig. Daarnaast is capaciteit nodig voor de implementatiefase.
- o De minister kan de inspectie mandateren voor het opleggen van bestuurlijke boetes. Of de inspectie dat mandaat krijgt is nog niet bekend. De hoogte van de boete kan variëren van €1 tot €830.000 (of 10% van de omzet van de onderneming). Om de hoogte van de boete te kunnen vaststellen adviseert de inspectie om een beleidsregel op te stellen met daarin de criteria waarmee de inspectie rekening kan houden bij het opstellen van boeterapporten.  
Mocht de inspectie mandaat krijgen om boetes op te leggen, dan zal zij t.z.t. aangeven welke extra capaciteit daarvoor nodig is.

#### **Eventueel overig commentaar**

- o In de MvT staat dat met het NCP NLQF is afgesproken *om bij de inschaling van kwalificaties van non-formele opleidingen en bij de herbeoordeling van de inschaling (na zes jaar) ook de gerealiseerde leeruitkomsten te toetsen. Daartoe voert het NCP NLQF in overleg met de NVAO en de inspectie een aantal pilots uit waarin verkend wordt hoe de toetsing van gerealiseerde leeruitkomsten het beste kan plaatsvinden zonder de uitvoeringslasten onevenredig te verhogen* (paragraaf 6.2).  
De inspectie hecht er belang aan dat de niveau-inschaling structureel gebeurt op basis van gerealiseerde leeruitkomsten (op basis van bewijsstukken van examinering en beoordeling) en dat het NCP daartoe wordt verplicht bij wet en/of AMvB. Dat daarover een afspraak is gemaakt met het NCP waaraan wordt gerefereerd in de toelichting, is naar onze mening onvoldoende.
- o De inspectie vindt de termijn van 6 jaar te lang, onder meer omdat we bij mbo werken in een cyclus van 4 jaar (de maximale opleidingsduur is officieel ook 4 jaar of korter).
- o In voetnoot 14 lijkt het laatste stuk niet te kloppen. Niveaus 5 en 6 horen toch niet tot het vavo?

## **Bijlage II Reactie van de ADR**

Wij hebben "wetsvoorstel Nederlands kwalificatiekader (NLQF)" doorgenomen voor de handhaafbaarheid toets. Voor zover wij hebben kunnen nagaan heeft het wetsvoorstel Nederlands Kwalificatiekader (NLQF) geen gevolgen voor de handhaafbaarheid. Het wetsvoorstel is een uitwerking van het Nederlands kwalificatiekader van leeruitkomsten. Wij hebben daarom geen opmerkingen.

—  
—



## Bijlage III Wetstechnische opmerkingen van DUO

### Artikel 5.1 wijziging Wet op het onderwijstoezicht (WOT)

Dit wetsvoorstel bevat een wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht, ik stel voor om dit te wijzigen in Wet register onderwijsdeelnemers. Gezien de aanstaande inwerkingtreding van de Wet register onderwijsdeelnemers.

### WHW-wijzigingen artikel 5.2 lid a en b

Voorkeursalternatief is om:

- bij de bestaande opleidingen eenmalig een conversie te doen waarbij de NLQF- en EQF-niveaus worden gevuld
- bij de vastlegging van nieuwe opleidingen direct het NLQF-niveau en EQF-niveau te bepalen en vast te leggen

Vervolgens moeten deze gegevens bij alle publicaties worden meegeleverd en/of getoond.

Gezien het feit dat RIO-HO aanstaande is, is het voorstel om deze twee requirements op de RIO-backlog te plaatsen.

Door de wijzigingen lid a + b (Wijziging c heeft geen impact op DUO) mee te nemen in het RIO-traject treedt er wel een afhankelijkheid op: het moment van realisatie is afhankelijk van het moment van invoering van het Register Instellingen en Opleidingen. Nog niet bekend is wanneer het RIO-traject precies gaat starten, de verwachting is op dit moment eind 2021.

### WHW-wijziging artikel 5.2 lid c

Deze wijziging betreft het aanpassen van de op te nemen gegevens op het diplomasupplement en is vanuit dat oogpunt alleen bestemd voor de instellingen.

### WOT-wijzigingen artikel 5.1

De wijzigingen lid a en b hebben geen impact op DUO. Wijziging van lid c, opname van het diplomasupplement in het DR, vergt een aparte, uitgebreide, analyse met onder meer het veld (mede gericht op inwinnen van de supplementen). Naar aanleiding van de eerste uitkomsten zal dan meer duidelijk zijn over de omvang en haalbaarheid van opname van het diplomasupplement.

### Opmerkingen directie Onderwijsinstellingen

Het EQF/NLQF niveau wordt opgenomen in een tabel in het onderwijskundige deel van RIO waarin de hele structuur van de opleidingen hangt. Het enige wat er dan wel moet gebeuren is dat het in het juridische deel raadpleegbaar moet zijn. Er moet in het geheel een attribuut bijkomen en op de schermen in het juridisch een raadpleegbaar gegeven. Ook de berichten tussen RIO onderwijskundig en RIO juridisch moeten worden aangepast. Het komt wel in het totaal CREBO maar wordt niet afzonderlijk per kwalificatie geregistreerd maar aan een tabel gekoppeld.

1. Dit wetsvoorstel heeft consequenties voor de Registratie Instellingen en Opleidingen (RIO). DUO kan meer duidelijkheid geven over deze consequenties bij de AMvB en de regeling NLQF. DUO constateert dat de NLQF/EQF niveaus moeten worden geregistreerd. Omdat we aankomend jaar overgaan naar RIO zullen we daar dit niveau moeten toevoegen. DUO denk niet dat het nog nuttig is dit niveau toe te voegen aan BRIN. Het zal dus gaan om een extra vermelding bij alle kwalificaties en opleidingen in de WEB en de WVO. Zo ook bij de BES.
2. Art. 1.1 Wet NLQF, definitie van "onderwijsinstelling" onder b: waarschijnlijk moet het woord "andere" hier weg.
3. Art. 3 WOT, door uitbreiding van onderdeel e kan de inspectie op meerdere terreinen bestuurlijke boetes opleggen. Hierbij zijn niet de WEB en de WEB BES genoemd, terwijl daar nu juist ook de mogelijkheid tot opleggen van een bestuurlijke boete wordt gecreëerd. Is dit vergeten of is dit bewust gedaan?
4. Artikel 5.3 Wijziging Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB)  
De Wet educatie en beroepsonderwijs wordt als volgt gewijzigd:  
A  
Artikel 6.4.1, tweede lid, wordt, onder vervanging van de punt door een puntkomma aan het slot van onderdeel d, **een onderdeel toegevoegd**, luidende:  
**e.** het NLQF- en EQF-niveau dat voor de kwalificatie is vastgesteld bij of krachtens de Wet NLQF.



- Als wij in wetten.nl in de WEB kijken bij Artikel 6.4.1, tweede lid, dan zien wij daar al een onderdeel e.
5. De plaatsing van VWO in EQF 4/NLEQF 4+ is wat vreemd. Logischer is NLEQF 5 of desnoods NLFQ 5-. Met zowel VWO als Associate Degree kan je worden toegelaten op de universiteit er is dus hier geen verschil. In andere landen zorgt EFQ 4 volgens mij niet voor toelating tot een universiteit. Mocht je na het VWO in het buitenland naar een universiteit willen dan is het lastig uit te leggen dat dit zou moeten kunnen met een EQF 4. Zie ook beschrijving van EQF 5 op de website van de EU:

Comprehensive, specialised, factual and theoretical knowledge within a field of work or study and an awareness of the boundaries of that knowledge	A comprehensive range of cognitive and practical skills required to develop creative solutions to abstract problems
--	---

Wat het VWO anders maakt dan de overige opleidingen in NLQF 4 zijn de woorden: Comprehensive, creative en abstract.

Dit zijn termen die volgens mij een belangrijk onderdeel zijn van een VWO opleiding. De doelstelling van EFQ is toch juist om niveaus (kwalificaties en leeruitkomsten) internationaal te vergelijken? Deze interpretatie (VWO in NLFQ 4 en AD in NLFQ 5) maakt het juist complexer. Het vermelden ervan op Nederlandse diploma's voegt daarmee niets toe en zorgt eerder voor meer verwarring.

6. Wat is een ontwerper en waarom zit deze in NLQF8?