

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw mr. drs. I.K. van Engelshoven
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk

Contactpersoon

Plaats/datum

Den Haag, 29 mei 2019

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp

Advies wetsvoorstel NLQF

Mevrouw de Minister,

Op 26 maart 2019 heeft u de Onderwijsraad gevraagd advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel waarmee het Nederlands kwalificatiekader een wettelijke grondslag krijgt (hierna: het wetsvoorstel, respectievelijk NLQF). U vraagt de raad in het bijzonder in te gaan op (de consequenties van) de generieke inschaling van door de overheid gereguleerde leertrajecten en inschaling in het NLQF van onderdelen van deze leertrajecten. Hierbij voldoet de Onderwijsraad aan uw verzoek.

De Onderwijsraad adviseert om alleen de vaststelling van de inhoud van het NLQF en de inschaling van zogenoemde formele kwalificaties wettelijk te regelen. De raad is met u van mening dat het wenselijk is om het NLQF van een wettelijke grondslag te voorzien. De verplichte vermelding van het NLQF-niveau op waardedocumenten zoals diploma's en certificaten en de officiële status die het NLQF hiermee krijgt, komen tegemoet aan het belang van transparantie van het Nederlandse onderwijsstelsel op Europees niveau. De manier waarop de gereguleerde onderwijsvormen in het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs, de volwasseneneducatie en het hoger onderwijs generiek zijn ingeschaald, is volgens de raad passend. De raad beveelt aan om onderdelen van opleidingen niet afzonderlijk in te schalen.

De raad beveelt aan om een wettelijke regeling van de inschaling van niet-gereguleerde (in de termen van het wetsvoorstel: non-formele) kwalificaties achterwege te laten. Op het vlak van non-formele kwalificaties constateert de raad dat het wetsvoorstel tweeslachtig is: enerzijds wordt benadrukt dat inschaling ervan een zeer beperkte betekenis heeft, anderzijds worden procedures opgetuigd en hoge boetes in het vooruitzicht gesteld. Volgens de raad leidt het wettelijk regelen van het non-formele aanbod maatschappelijk gezien onvermijdelijk tot misverstanden en verwarring over de aard van NLQF-niveaus, zoals dat inschaling een kwaliteitsoordeel inhoudt of een vorm van accreditatie is. Er ontstaat daarmee een groot risico dat diploma's van formele leertrajecten aan waarde inboeten. Hoewel het aanbod aan korte, modulaire leertrajecten aandacht verdient, is het NLQF naar het oordeel van de raad niet de weg om dit aanbod te regelen of een impuls te geven. Daarvoor zijn andere, meer passende scenario's denkbaar waarbij de overheid ook daadwerkelijk medeverantwoordelijkheid voor de kwaliteit neemt. De raad adviseert de regering dan ook om het aanbod van leertrajecten in het kader van permanente educatie apart te adresseren door middel van specifiek daarop gericht beleid.

Paragraaf 1 geeft een kort overzicht van de aanleiding voor en inhoud van het wetsvoorstel. Paragraaf 2 bevat vervolgens de onderbouwing van het oordeel van de raad. Daarin geeft hij eerst aan waarom hij een wettelijke regeling van het NLQF voor gereguleerde leertrajecten een goed idee vindt (paragraaf 2.1). Daarna gaat de raad specifiek in op de generieke inschaling van gereguleerde leertrajecten en op de inschaling van onderdelen van opleidingen (paragraaf 2.2). Vervolgens legt hij uit waarom voor de niet-gereguleerde leertrajecten een wettelijke regeling achterwege dient te blijven (paragraaf 2.3). In paragraaf 3 gaat de raad in op de relatie tussen het wettelijk

regelen van het NLQF en het stimuleren van een leven lang leren. De slotparagraaf geeft het advies van de raad nog eens kort weer.

1 Aanleiding voor en inhoud van het conceptwetsvoorstel

Doel van het NLQF

Het NLQF bevat een beschrijving van de kwalificatieniveaus in Nederland: de kennis, vaardigheden en competenties waarover een lerende na afronding van een leertraject zal beschikken.¹ Een expertgroep heeft enkele jaren geleden het NLQF ontwikkeld en geoperationaliseerd.² De gereguleerde onderwijsvormen in het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs, de volwasseneneducatie en het hoger onderwijs zijn automatisch generiek ingeschaald. Aanbieders van niet-gereguleerde leertrajecten kunnen op eigen verzoek hun leertrajecten door het NCP (Nationaal Coördinatiepunt NLQF) – ondergebracht bij CINOP – laten inschalen.³ Daartoe beoordeelt het NCP eerst de validiteit van de aanbieder.⁴

Het NLQF is een vertaling van het EQF (European Qualifications Framework for lifelong learning): een Europees referentiekader aan de hand waarvan nationale kwalificatiesystemen en kwalificatieniveaus op Europees niveau inzichtelijk worden gemaakt en naar elkaar ‘vertaald’ kunnen worden. De grotere transparantie en betere vergelijkbaarheid en overdraagbaarheid van kwalificaties zouden de mobiliteit en inzetbaarheid van werknemers, werkzoekenden en studenten vergroten en een leven lang leren bevorderen. Dat is volgens het Europees Parlement en de Raad van Ministers van de Europese Unie “van essentieel belang [...] voor de individuele ontwikkeling, het concurrentievermogen, de werkgelegenheid en de sociale cohesie in de Gemeenschap.”⁵

Met het NLQF is gevolg gegeven aan de (niet-bindende) aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van Ministers van de Europese Unie van 23 april 2008 over het EQF.⁶ Parlement en Raad bevelen de lidstaten aan om het EQF te vertalen in nationale kwalificatiekaders, om nationale coördinatiepunten aan te wijzen en om ervoor te zorgen dat nieuwe waardedocumenten zoals certificaten en diploma’s een duidelijke verwijzing naar het passende EQF-niveau bevatten. Zij adviseren de lidstaten verder om de validatie van niet-formeel en informeel leren te bevorderen.⁷ Inmiddels hebben 39 Europese landen zich verbonden aan het EQF.⁸ In 2017 heeft de Raad van Ministers van de Europese Unie een nieuwe aanbeveling doen uitgaan voor de verdere ontwikkeling van het EQF.⁹

Net als het EQF werkt het NLQF met een indeling aan de hand van beoogde leeruitkomsten. Deze is onafhankelijk van de aard, duur en zwaarte van de te volgen leerweg. Kwalificatieniveaus kunnen op allerlei manieren bereikt worden. Het NLQF kijkt wel licht af van het EQF. Het NLQF kent in aanvulling op de acht niveaus van het EQF ook een instroomniveau, omdat de leeruitkomsten van het Nederlandse niveau basiseducatie 1 onder het niveau van

¹ Memorie van toelichting, p.10.

² Zie Commissie NLQF – EQF (2011), *Advies Commissie NLQF –EQF* (commissie-Leijnse).

³ Op het moment van het verschijnen van dit advies zijn 65 ‘private’ kwalificaties ingeschaald. Daarvan zijn er 28 ingeschaald op niveau 6, 14 op niveau 4, 8 op niveau 5, 8 op niveau 3, 5 op niveau 2 en 2 op niveau 7. In 21 gevallen gaat het om een opleiding in het domein zorg of verzorging, in 9 gevallen om opleidingen bij defensie, in 9 gevallen om opleidingen voor functies in de sport en in 6 gevallen om opleidingen voor de makelaardij. De overige kwalificaties bevinden zich op het terrein van de financiële dienstverlening, de detailhandel, hotelmanagement, interieurdesign, dierenverzorging, techniek, journalistiek of transport. Zie <https://www.nlqf.nl/register>.

⁴ Voor de procedure zie www.nlqf.nl.

⁵ Pb EU 2008/C 111.

⁶ Pb EU 2008/C 111.

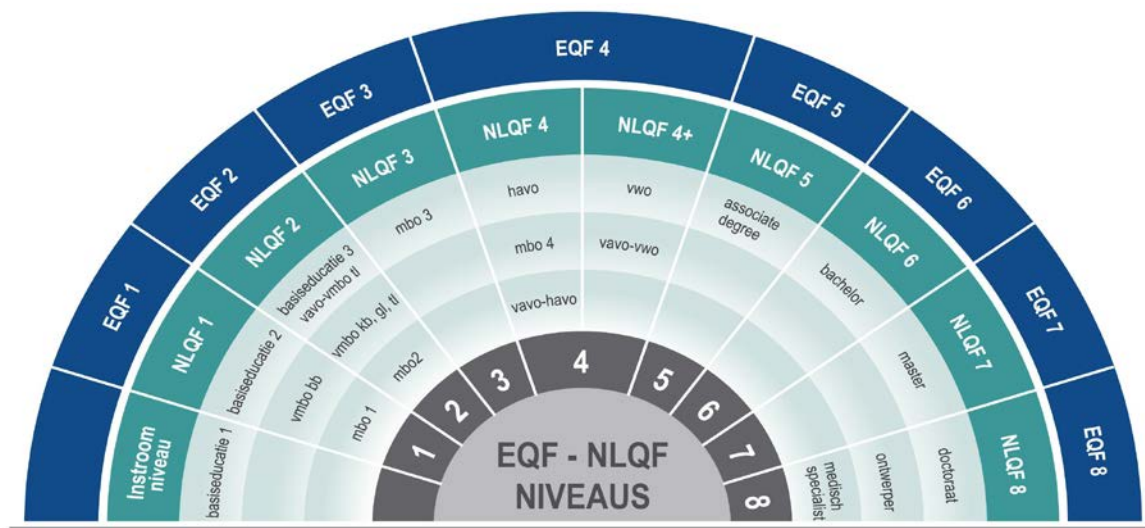
⁷ Pb EU 2008 /C111/01.

⁸ Naast de EU-lidstaten gaat het om (potentiële) kandidaat-lidstaten van de Europese Unie, de landen van de Europese Economische Ruimte en Zwitserland. Memorie van toelichting, p.23-24; Cedefop (2018), *National qualifications framework development in Europe. Analysis and overview 2015-16*, Luxemburg.

⁹ Pb EU 2017/ C 189/03.

leeruitkomsten van het EQF-niveau 1 liggen.¹⁰ Binnen het EQF-niveau 4 kent het NLQF verder een niveau 4+ om het vwo te kunnen onderscheiden van het havo en de mbo 4-opleidingen.¹¹

Schematisch overzicht generieke inschaling in NLQF en EQF van door de overheid geregelde kwalificaties



Aard en reikwijdte van het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering het NLQF van een wettelijke regeling te voorzien. Het wetsvoorstel gaat over formele en non-formele kwalificaties. Formele kwalificaties zijn volgens het wetsvoorstel kwalificaties behorend bij formele leertrajecten, dat wil zeggen leertrajecten die zijn geregeld bij of krachtens de WVO (Wet op het voortgezet onderwijs), de WVO BES (Wet op het voortgezet onderwijs voor de BES-eilanden), de WEB (Wet educatie en beroeps-onderwijs), de WEB BES (Wet educatie en beroepsonderwijs voor de BES-eilanden) of de WHW (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek). Non-formele kwalificaties zijn volgens het wetsvoorstel kwalificaties behorend bij non-formele leertrajecten, dat wil zeggen leertrajecten die niet bij of krachtens een van deze wetten zijn geregeld.¹²

Hoewel het NLQF al operationeel is, is het redelijk onbekend. Van uniforme vermelding van het NLQF-niveau op diploma's en getuigschriften van geregelde leertrajecten is nog geen sprake. Bovendien is de status van inschaling van niet-geregelde kwalificaties onduidelijk.¹³ Met dit wetsvoorstel wil de regering daar verandering in brengen. Verder kan volgens de toelichting misleiding door niet-gerechtigde NLQF- of EQF-aanduidingen beter tegengegaan worden met een wettelijke regeling.¹⁴

¹⁰ Het betreft diverse vormen van volwassenenonderwijs.

¹¹ Memorie van toelichting, p.16-17.

¹² Memorie van toelichting, p.18. Non-formele kwalificaties kunnen zowel door bekostigde als door niet-bekostigde onderwijsinstellingen en andere aanbieders verzorgd worden.

¹³ Zie daarover ook Huisman, P.W.A. & Hendriks, F.A.M. (2013), *Implementatie van het NLQF. Juridische modaliteiten en consequenties*; Broek, S., Buiskool, N.-J., Huisman, P.W.A. & F. Hendriks, F.A.M. (2017), *Onderzoek NLQF*.

¹⁴ Memorie van toelichting, p.22.

De regering stelt een afzonderlijke Wet NLQF voor. De inhoud van het NLQF wordt in lagere regelgeving uitgewerkt.¹⁵ Dit wetsvoorstel bevat daar vooral de juridische grondslag voor. De Wet NLQF regelt een verplichte vermelding van het niveau op diploma's en andere waardedocumenten van formele leertrajecten. Deze verplichting wordt zowel in de Wet NLQF als in de sectorwetten (diplomamodellen) geregeld. Op de naleving van deze verplichting houdt de Inspectie van het Onderwijs toezicht in het kader van het nalevingstoezicht, waarbij de reguliere sanctiemogelijkheden voor niet-naleving van voorschriften in de onderwijswetten van toepassing zijn.¹⁶ DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) vermeldt het NLQF- en het EQF-niveau in het diplomaregister. In het CROHO (Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs) worden het NLQF- en het EQF-niveau vermeld van associate-degreeopleidingen, bacheloropleidingen, masteropleidingen en postinitiële masteropleidingen. Het NLQF- en het EQF-niveau van een kwalificatie in het middelbaar beroepsonderwijs worden vermeld in het CREBO (Centraal Register Beroepsopleidingen).

Ook de WOT (Wet op het onderwijstoezicht) ondergaat wijziging in verband met de inspectietaak ten aanzien van het NLQF. De Wet NLQF geldt als een onderwijswet in de zin van de Wet op het onderwijstoezicht, zodat naleving van de voorschriften in de Wet NLQF onder de toezichtstaak van de Inspectie valt.

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (hierna: de toelichting) benadrukt dat het NLQF een aantal zaken *niet* is. Het gaat nadrukkelijk niet om een herziening van het Nederlandse onderwijsstelsel. Het heeft geen effect op bestaande verhoudingen binnen het bij de wet gereguleerde onderwijsstelsel in Nederland. De niveau-aanduiding geeft geen recht op titels of graden. Inschaling in het NLQF behelst evenmin in- en doorstroomrechten voor vervolgoopleidingen of toegang tot functies of beroepen, noch behelst het een recht op vrijstellingen. Het gaat bovendien niet om erkenning of kwaliteitsbeoordeling en het betreft geen vorm van accreditatie. Verder staat het NLQF los van het Internationaal Diploma Waarderingsstelsel. Het gaat niet om vergelijking van buitenlandse met Nederlandse diploma's op individueel niveau. Het NLQF zegt ten slotte niets over de inhoud van kwalificaties.¹⁷

Vaststellen materieel kader en generieke inschaling formele kwalificaties

Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag om de niveaus van het NLQF en de daarmee corresponderende niveaus binnen het EQF (het materiële kader) bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen en in een grondslag voor generieke vaststelling van het niveau van alle kwalificaties van formele leertrajecten. Aangezien het om gereguleerde kwalificaties gaat, neemt de minister hier zelf de verantwoordelijkheid voor de inschaling.¹⁸ Met het oog op een duidelijke stelselindeling wordt onverkort vastgehouden aan generieke inschaling en is het niet mogelijk daarvan af te wijken.¹⁹ Wel kan binnen een bepaald niveau onderscheid gemaakt worden door toevoeging van een "+".²⁰

Vrijwillige inschaling non-formele kwalificaties op afstand

Van non-formele leertrajecten kan volgens het wetsvoorstel het niveau worden vastgesteld, maar dat hoeft niet. Aanbieders van non-formele leertrajecten kunnen een verzoek indienen om het niveau van een leertraject vast te stellen. Inschaling betreft geen besluit dat is gericht op een (publiekrechtelijk) rechtsgevolg.²¹ Ingeschaalde non-formele kwalificaties worden opgenomen in een openbaar register. Hoewel niet verplicht, kunnen aanbieders van non-formele leertrajecten waarvan het kwalificatieniveau is vastgesteld, dat niveau op een uit te reiken waardedocument vermelden. Het ligt volgens de toelichting in de lijn der verwachting dat deze aanbieders dit uit zichzelf doen gezien de kosten en moeite die een inschalingsaanvraag met zich brengt.²²

¹⁵ In lijn met Huisman & Hendriks, 2013.

¹⁶ Memorie van toelichting, p.49.

¹⁷ Memorie van toelichting, p.22-23.

¹⁸ Memorie van toelichting, p.45.

¹⁹ Memorie van toelichting, p.18.

²⁰ Memorie van toelichting, p.48.

²¹ Memorie van toelichting, p.50.

²² Memorie van toelichting, p.51.

Het wetsvoorstel regelt ook de aanwijzing van een nationaal coördinatiepunt NLQF door de minister voor de inschaling van non-formele kwalificaties. De toelichting stelt dat de inschaling van non-formele kwalificaties wordt overgelaten aan een onafhankelijke, private instantie²³ – die daarmee overigens wel een rechtspersoon met een wettelijke taak wordt²⁴ –, omdat het hier gaat om onderwijsaanbod waarvoor de overheid geen verantwoordelijkheid draagt. In een algemene maatregel van bestuur worden nadere regels opgenomen over deze aanwijzing, waaronder voorschriften over de procedure bij aanvragen voor vaststelling van een NLQF- en EQF-niveau.

Bestuurlijke boete bij misleiding

Ten slotte schept dit wetsvoorstel de bevoegdheid voor de minister om een mogelijk zeer hoge bestuurlijke boete op te leggen als een NLQF- of EQF-niveau vermeld wordt op een document met gegevens over een leertraject, zonder dat voor dat traject conform de regels dat niveau is vastgesteld.²⁵ De minister kan de Inspectie mandaat verlenen om deze boete op te leggen.²⁶

2. Advies: regel voor het NLQF alleen de vaststelling van het materiële kader en de inschaling van formele kwalificaties

Volgens de Onderwijsraad dient de wettelijke regeling van het NLQF beperkt te blijven tot de inhoud van het NLQF en de inschaling van het gereguleerde onderwijsaanbod, ofwel tot de formele kwalificaties. De raad is met u van mening dat het wenselijk is om het NLQF van een wettelijke grondslag te voorzien. Het wetsvoorstel geeft het NLQF een officiële status en regelt een verplichting tot het vermelden van het NLQF-niveau op diploma's en certificaten. Dat bevordert de transparantie van het Nederlandse onderwijsstelsel op Europees niveau. De generieke inschaling van de door de overheid gereguleerde leertrajecten is volgens de raad passend. De raad beveelt daarentegen aan af te zien van inschaling van onderdelen van opleidingen. De raad constateert dat het wetsvoorstel ten aanzien van non-formele kwalificaties op twee gedachten hinkt: enerzijds worden doel en aard van het NLQF beperkt gehouden, anderzijds worden procedures en sancties zwaar aangezet en gaat de toelichting mee in ruimere doelstellingen. Volgens de raad leidt het wettelijk regelen van het non-formele aanbod maatschappelijk gezien onvermijdelijk tot misverstanden en verwarring over de aard van NLQF-niveaus, zoals dat inschaling een kwaliteitsoordeel inhoudt of een vorm van pseudo-accreditatie is. Er ontstaat daarmee een groot risico dat diploma's van formele leertrajecten aan waarde inboeten. Volgens de raad dient de wettelijke regeling daarom beperkt te blijven tot de inhoud van het NLQF en de inschaling van het gereguleerde, formele onderwijsaanbod, met verplichte diplomavermelding. Het NLQF is niet de juiste weg om scholingsaanbod voor een leven lang leren te regelen of om een impuls te geven, hoewel het wel aandacht verdient. De raad adviseert de regering om het aanbod van leertrajecten in het kader van permanente educatie apart te adresseren door middel van specifiek daarop gericht beleid.

2.1 Wettelijke basis voor koppeling formele kwalificaties aan NLQF/EQF is belangrijk

Volgens de raad is een wettelijke regeling voor vaststelling van het materiële kader (de inhoud van het NLQF in de zin van de onderverdeling in en definiëring van de niveaus met de daarbij behorende descriptors), koppeling van bestaande formele kwalificaties aan de niveaus van het NLQF en het EQF en verplichte vermelding op diploma's wenselijk.

²³ Memorie van toelichting, p.18, p.22, p.45.

²⁴ Memorie van toelichting, p.50. Een rechtspersoon met een wettelijke taak is een zelfstandige organisatie op afstand van de rijksoverheid, die een in de wet geregelde taak uitvoert en met publiek geld gefinancierd wordt. Voorbeelden van rechtspersonen met een wettelijke taak op OCW-terrein zijn: bekostigde onderwijsinstellingen, NVAO, NWO, SBB, Cito en SLO. Zie www.rekenkamer.nl.

²⁵ Memorie van toelichting, p.11.

²⁶ Memorie van toelichting, p.28 en p.54.

Zoals de raad eerder stelde, kan een wettelijke basis de functie van het NLQF en het EQF als referentiekader ondersteunen.²⁷ Door de formele kwalificaties binnen het Nederlandse onderwijsstelsel officieel te koppelen aan het NLQF en het EQF wint dat stelsel aan transparantie voor buitenstaanders en worden Nederlandse leertrajecten en diploma's op Europees niveau beter vergelijkbaar.

Daarnaast biedt een officiële status voor het NLQF een meerwaarde voor Nederlandse diploma's. De raad heeft eerder ook al benadrukt dat een objectieve standaard de onderlinge vergelijkbaarheid van diploma's garandeert; het NLQF en het EQF passen daarbij.²⁸ Een wettelijk verplichte vermelding van het NLQF- en het EQF-niveau op diploma's en certificaten waarborgt dat deze niveaus in alle gevallen direct zichtbaar zijn. In elk geval voor het hoger onderwijs is een wettelijke regeling noodzakelijk om vermelding verplicht te stellen. De WHW bevat namelijk zelf de eisen waaraan de door een instelling verstrekte diploma's en diplomasupplementen moeten voldoen, waar de sectorwetten voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs enkel stellen dat de minister een model vaststelt.²⁹

Het is in het bijzonder aangewezen dat de wetgever de koppeling van formele kwalificaties aan het NLQF en het EQF regelt, aangezien de overheid voor het gereguleerde aanbod een (grondwettelijke) verantwoordelijkheid draagt.³⁰

Bovendien voldoet Nederland met het NLQF aan Europese afspraken. Hoewel deze afspraken niet bindend zijn, doet Nederland er verstandig aan om op dit vlak gelijke tred te houden met de vele Europese landen die al een wettelijke basis voor hun nationaal kwalificatiekader hebben en waarvan een ruime meerderheid het EQF-niveau op diploma's vermeldt.³¹ Naarmate het EQF binnen Europa gangbaarder wordt, zou het voor Nederlandse studenten en afgestudeerden namelijk nadelig uit kunnen pakken als Nederland daarin uit de pas loopt. Buitenlandse werkgevers en vervolgoopleidingen zouden dan meer moeite moeten doen om het niveau van Nederlandse leertrajecten in te schatten, wat zou leiden tot meer informatiekosten voor het aannemen of toelaten van Nederlanders. Ook voor Nederlandse werkgevers is het goed om mee te gaan in deze Europese ontwikkeling, zodat het ook voor hen makkelijker wordt om het niveau van (potentiële) werknemers uit andere Europese landen in te schatten. Het NLQF past in die zin in de lijn van de overgang naar ECTS (European Credit Transfer System), het diplomasupplement, het Europees Kwalificatieraamwerk Hoger Onderwijs en de invoering van de bachelor-masterstructuur.

2.2 Generieke inschaling Nederlandse onderwijsvormen is passend

Het doel van het NLQF en het EQF is om het niveau van Nederlandse schoolsoorten en opleidingstypen te vertalen naar een gedeeld Europees kader, zodat het onderwijsaanbod in Nederland voor buitenstaanders beter inzichtelijk wordt. Gelet op dat doel is de generieke inschaling afdoende en passend, mede in het licht van de gegronde wens om via deze weg geen wijzigingen in het bestaande stelsel aan te brengen.

NLQF komt op hoofdlijnen overeen met indeling onderwijsstelsel

Afgaande op de descriptoren komt de opbouw van het NLQF op hoofdlijnen overeen met verschillen tussen de sectoren, schoolsoorten en opleidingstypen in het Nederlandse onderwijsstelsel. Het NLQF is een vrij grof systeem dat niet heel precies inschaalt, maar kijkt naar een 'best fit'.³² Een kwalificatiekader met acht of negen niveaus kan de grote diversiteit binnen het Nederlandse onderwijsstelsel daarom nooit precies weerspiegelen en daarmee nooit helemaal recht doen. Dat is niet erg, zolang het buitenstaanders maar een globaal inzicht geeft en zolang duidelijk is dat binnen de kwalificatieniveaus sprake is van diversiteit. In die zin komt de differentiatie naar cognitieve niveaus binnen het

²⁷ Onderwijsraad (2010), *Een diploma van waarde*; Onderwijsraad (2009), *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen*.

²⁸ Onderwijsraad, 2010.

²⁹ Artikel 7.11 WHW.

³⁰ Huisman & Hendriks, 2013.

³¹ Memorie van toelichting, p.24; Cedefop, 2018, p.11.

³² Memorie van toelichting, p.20.

Nederlandse onderwijsstelsel behoorlijk tot uitdrukking. In elk geval weerspiegelt de generieke inschaling de stappen in doorstroomroutes en leerlijnen van vmbo naar mbo en van havo, mbo-opleidingen (niveau 4) en vwo naar het hoger onderwijs. Daarnaast zijn de afwijkingen ten opzichte van het EQF te rechtvaardigen. Een plus voor het vwo binnen NLQF-niveau 4 is passend, omdat hiermee een reëel niveauverschil met het havo wordt gemarkeerd. Ook de toevoeging van een instroomniveau voor het Nederlandse basiseducatieniveau 1 is te begrijpen. Hoewel het wenselijk is dat iedereen in ieder geval een startkwalificatie (basiseducatieniveau 2) bereikt, verdient ook basiseducatieniveau 1 erkenning, in het bijzonder met het oog op het belang van doorstroom naar volgende stappen op weg naar een startkwalificatie.

Regeling NLQF terecht stelselneutraal

De regering kiest terecht voor een ‘stelselneutrale’ implementatie van het NLQF.³³ Hoewel het NLQF door de generieke inschaling niet helemaal leerwegaafhankelijk is, is deze keuze verdedigbaar en volgens de raad ook wenselijk. Een andere benadering zou betekenen dat het NLQF het bestaande onderwijsstelsel doorbreekt. Dat is nadrukkelijk niet de bedoeling. De regering wil niet via het NLQF de discussie over het stelsel voeren en binnen de kaders van het bestaande stelsel het niveau van leeruitkomsten vaststellen.³⁴ De raad steunt die lijn.

Dat neemt niet weg dat het NLQF wel degelijk aan het stelsel raakt. Binnen het NLQF zijn zeer verschillende onderwijssoorten op hetzelfde niveau geplaatst. In het NLQF als leerwegaafhankelijk systeem komt daardoor bijvoorbeeld het onderscheid tussen algemeen vormend en beroepsgericht onderwijs – een wezenlijk kenmerk van het Nederlandse onderwijsstelsel – niet herkenbaar tot uitdrukking. Bij het hanteren van het NLQF door (buitenlandse) vervolgoopleidingen en werkgevers past dan ook het besef dat het NLQF gelijkwaardigheid kan suggereren tussen idiosyncratische typen onderwijs waar dat niet per se aan de orde is.

Uitsluiten herinschaling terecht

De raad steunt de keuze van de regering om herinschaling van gereguleerde individuele leertrajecten niet mogelijk te maken. Daarmee zouden leertrajecten van hetzelfde type binnen het onderwijsstelsel in het NLQF uiteenlopend kunnen worden ingeschaald. Dergelijke afwijkingen van de generieke inschaling zouden de overzichtelijkheid van een toch al sterk gedifferentieerd onderwijsstelsel niet ten goede komen en dragen daarmee niet bij aan de beoogde transparantie van het onderwijsaanbod. Duidelijkheid en overzichtelijkheid zijn essentieel voor de lerende zelf, maar ook voor vervolgoopleidingen en werkgevers. De waarde van diploma's voor de arbeidsmarkt en als ijkpunten op doorstroomroutes in het onderwijsstelsel hangt ervan af.³⁵ Een diploma van dezelfde of gelijksoortige leertrajecten aan verschillende instellingen horen daarom in de praktijk ook dezelfde waarde te hebben. Dat sluit wezenlijke niveauverschillen binnen onderwijstypen uit.³⁶ Als bij een individueel leertraject wat leeruitkomsten betreft eerder een ander NLQF-niveau zou horen, past in eerste instantie de vraag of dat leertraject wel op de juiste plek wordt aangeboden.

De regering geeft in de toelichting aan dat binnen de generieke inschaling enige flexibiliteit bestaat door de eerdergenoemde mogelijkheid om te werken met plussen. De raad kan zich voorstellen dat dit een manier is om reële niveauverschillen tot uitdrukking te brengen die binnen een grofmazig systeem als het NLQF anders onder de oppervlakte verborgen blijven. Omwille van de overzichtelijkheid past hierbij echter terughoudendheid.

³³ Memorie van toelichting, p.22.

³⁴ Memorie van toelichting, p.18.

³⁵ Onderwijsraad (2015), *Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs*.

³⁶ Onderwijsraad (2018), *Toets wijzer*.

Schaal onderdelen van opleidingen niet afzonderlijk in

Onderwijsinstellingen kunnen onderdelen van formele opleidingen als afzonderlijk traject aanbieden; denk aan aparte cursussen of cursuscycli. Dergelijke onderdelen krijgen niet automatisch het niveau van de hele opleiding, maar kunnen volgens de toelichting binnen de voorgestelde regeling wel afzonderlijk ingeschaald worden als non-formele kwalificatie.³⁷ U vraagt de raad in het bijzonder hierop in te gaan.

De raad benadrukt met u dat onderdelen van een opleiding niet per se hetzelfde NLQF-niveau verdienen als de gehele opleiding. Een opleiding vormt immers een samenhangend programma waarvan de onderdelen in gezamenlijkheid leiden naar de beoogde leeruitkomsten. Daarbij is vaak ook sprake van een opbouw naar niveau gedurende het programma. Het geheel van een opleiding is meer dan de som van de onderdelen; een opleiding heeft ook leeruitkomsten die geen zichtbaar onderdeel zijn van het formele curriculum en/of die niet worden getoetst of alleen in samenhang kunnen worden getoetst.

De raad beveelt aan om onderdelen van opleidingen niet afzonderlijk in te schalen. In de eerste plaats kan hierbij in het maatschappelijk verkeer verwarring ontstaan. Het NLQF-niveau kan ten onrechte de indruk wekken dat de afzonderlijk aangeboden onderdelen qua zwaarte, inhoud en eindtermen gelijkstaan aan de opleiding als geheel. Deelcertificering kan bovendien een risico betekenen voor het civiel effect van diploma's. De raad heeft er eerder op gewezen dat deelcertificering weliswaar flexibiliteit biedt, maar ook leidt tot versnippering van kwalificatie-eisen.³⁸ Verder is bij deelcertificering de kans op meetfouten in de toetsing groter dan bij een totaaldiploma voor de opleiding als geheel, waar een meetfout bij de toets voor een vak gecompenseerd kan worden door de toetsen voor andere vakken.³⁹

2.3 Laat wettelijke regeling voor inschaling non-formele kwalificaties achterwege

De Onderwijsraad adviseert om de inschaling van non-formele kwalificaties niet wettelijk te regelen. De raad acht de kans groot dat een wettelijke regeling voor de inschaling van non-formele kwalificaties maatschappelijke verwachtingen, misvattingen en onduidelijkheid schept of versterkt, die de wet en de toelichting niet in voldoende mate weg kunnen nemen. Dat houdt een aanzienlijk risico in dat diploma's van formele kwalificaties aan waarde inboeten. Het opnemen van non-formele kwalificaties in de wettelijke regeling leidt tot verwarring en begrips- onduidelijkheid. Het is zaak de inschaling zuiver te houden en dus te beperken tot een eenvoudige vertaling van de beoogde leeruitkomsten van leertrajecten naar de termen van het kader. Als meer gewenst is – bijvoorbeeld kwaliteitsborging of overheidserkenning – is NLQF-inschaling niet de weg. Dan zou eerder gedacht kunnen worden aan accreditatie van leertrajecten. Boetes voor onjuiste of onterechte vermelding van NLQF-niveaus acht de raad eveneens niet wenselijk. Ook daarmee krijgt de inschaling een te groot gewicht.

De raad meent dat de praktijk van inschaling van non-formele kwalificaties wel voort kan gaan. Bij deze inschaling worden non-formele kwalificaties na inwerkingtreding van de wet dan gerelateerd aan NLQF- en EQF-niveaus met een wettelijke status. Zolang inschaling daartoe beperkt blijft, kan het ook voor serieuze non-formele leertrajecten een waardevolle manier zijn om de transparantie en vergelijkbaarheid ervan in het buitenland te vergroten. Een NCP dat daadwerkelijk op afstand staat van de overheid kan daarbij fungeren als instantie die informatie verstrekt, inschalingen registreert en controleert of op een goede manier tot een bepaalde inschaling is gekomen.⁴⁰ Daarbij past een goed communicatieprotocol, dat helder aangeeft wat inschaling betekent.

³⁷ Memorie van toelichting, p.14, p.32.

³⁸ Onderwijsraad, 2018.

³⁹ Onderwijsraad, 2015.

⁴⁰ Huisman & Hendriks, 2013, p.56.

Risico op ondergraving van de waarde van diploma's

Volgens de raad is het beter om inschaling van non-formele kwalificaties niet wettelijk te regelen. In de eerste plaats is dit zo vanwege het daarmee gemoeide risico voor de waarde van diploma's van het gereguleerde onderwijsaanbod. Dergelijke diploma's bieden een belangrijke en betrouwbare indicatie van de kennis en kunde van de gediplomeerde. Daarnaast zijn aan het behalen van een bepaald diploma rechten verbonden die de toegang tot vervolgonderwijs of bepaalde beroepen mogelijk maken.⁴¹ Zo vervullen diploma's een belangrijke functie binnen het onderwijs en op de arbeidsmarkt.

Aangezien kwalificaties van formele en non-formele leertrajecten binnen het NLQF dezelfde niveauaanduiding kunnen krijgen, acht de raad de kans aannemelijk dat in het maatschappelijk verkeer een koppeling wordt gemaakt tussen het NLQF-niveau en (de status van) formele kwalificaties. Het is vrij eenvoudig en verleidelijk om bijvoorbeeld te stellen dat een non-formeel leertraject ingeschaald op NLQF-niveau 6 hetzelfde niveau heeft als een hbo-bacheloropleiding. Maar dezelfde NLQF-aanduiding behelst niet per se gelijkwaardigheid in kwaliteit, studieduur en inhoud. Zo kan verwarring ontstaan over wat iemand met een bepaalde kwalificatie weet en kan. Het is wat dat betreft tekenend dat de regering het noodzakelijk acht om in de toelichting expliciet te vermelden dat verscheidene aspecten die raken aan het civiel effect van formele kwalificaties, *niet* gelden voor de NLQF-kwalificatie; zoals in- en doorstroomrechten voor vervolgonopleidingen, het recht op vrijstellingen en het recht op het voeren van titels en graden.⁴²

Ten tweede wekt wettelijke regeling van de inschaling van non-formele kwalificaties de suggestie dat inschaling meer is dan een zuiver vertaalinstrument. Het wetsvoorstel is tweeslachtig: enerzijds worden doel en functie van het NLQF beperkt gehouden en wordt de inschaling van non-formele kwalificaties op afstand geplaatst, anderzijds worden procedures opgetuigd en zware sancties in het vooruitzicht gesteld bij misleiding. Die tweeslachtigheid voedt bestaande misverstanden. Zo bestaat bij non-formele kwalificaties de suggestie dat NLQF-inschaling een kwaliteitskeurmerk inhoudt en een zekere vorm van overheidserkenning met zich brengt. Daarmee is het een vorm van pseudo-accreditatie. Dergelijke misverstanden zijn volgens de raad onvermijdelijk en niet weg te nemen door een heldere toelichting bij het wetsvoorstel, al dan niet aangevuld met een publiekscampagne. Een wettelijke regeling van de inschaling van non-formele kwalificaties kan dergelijke misverstanden juist versterken.

De suggestie van een kwaliteitskeurmerk wordt versterkt doordat de definities van kwalificatie en leeruitkomsten in het wetsvoorstel en de toelichting de indruk wekken dat een kwalificatie een beoordeling is van het niveau van de individuele leerprestatie. Kwalificatie wordt in artikel 1.1 van het wetsvoorstel omschreven als "de leeruitkomsten, zijnde wat iemand kent en kan doen na voltooiing van een leertraject". Blijkens de toelichting staat het begrip leeruitkomsten voor datgene wat iemand weet of kan na succesvolle afronding van het leertraject. Uit de gekozen bewoordingen kan opgemaakt worden dat het gaat om de beoordeling van iemands persoonlijke kennen en kunnen, en dat het daarom een zeker kwaliteitsoordeel in zich draagt. Dat de regering een dergelijke interpretatie niet bedoelt, wordt duidelijk in het vervolg van de toelichting. Daar staat dat met kwalificatie bedoeld wordt dat het geheel van (vooraf) beoogde leeruitkomsten voldoet aan *vooraf* bepaalde standaarden.⁴³ Bij het begrip leeruitkomsten gaat het om de beoogde uitkomsten van het leerproces, los van de onderwijshoud en het curriculum, de studieomvang en -belasting, de studieduur, de organisatie van het onderwijs, de wijze van instructie en waar en hoe het onderwijs wordt gegeven. Een kwalificatie betreft daarom – aldus de regering – een beoordeling van de beoogde leeruitkomsten en niet een beoordeling van de daadwerkelijk gerealiseerde kwaliteit van het doorlopen leertraject of de erkenning van een individuele leerprestatie. Toch zullen termen als kwalificatie en leeruitkomsten in het maatschappelijke verkeer – waarin niet iedereen kennisneemt van nuances in de toelichting bij een wetsvoorstel – dergelijke suggesties wekken.

⁴¹ Onderwijsraad, 2010; 2018.

⁴² Memorie van toelichting, p.22-23.

⁴³ Memorie van toelichting, p.37.

De suggestie dat inschaling een positief oordeel over kwaliteit inhoudt, wordt ook versterkt door de werkwijze van het NCP. Die werkwijze wekt de indruk dat inschaling niet alleen iets zegt over het niveau van de beoogde leeruitkomsten, maar ook over de kwaliteit van het non-formele leertraject of in elk geval van de aanbieder. Voorafgaand aan de daadwerkelijk inschaling beoordeelt het NCP immers de validiteit van de organisatie die inschaling aanvraagt. In deze validiteitstoets richt de beoordeling zich op de rechtspersoonlijkheid, het eigendomsrecht van de kwalificatie, de continuïteit van de organisatie, de examinering en kwaliteitsborging.⁴⁴ Zo is inschaling niet enkel een vertaalmechanisme, maar wordt er meer aan gehangen. Dat 'meer' is tegelijk niet zodanig vergaand dat de ermee geweekte verwachtingen ook worden waargemaakt. Het is volgens de raad dan ook beter om de validiteitstoets voor aanbieders van non-formele kwalificaties te laten vervallen en alleen het leertraject zelf in te schalen.

De suggestie dat inschaling een kwaliteitskeurmerk betreft is des te dringender, nu bij het non-formele onderwijsaanbod kwaliteitswaarborgen ontbreken die het gereguleerde aanbod wel kent. Aangezien inschaling uitsluitend geschiedt aan de hand van beoogde leeruitkomsten, zegt het niveau waarop een non-formeel leertraject is ingeschaald nog niets over de inhoud, de duur of de kwaliteit van dat traject of de kennis en vaardigheden waarover iemand na afronding van dat traject beschikt. Aan kwalificaties van non-formele leertrajecten ligt geen vergelijkbaar systeem van (externe) kwaliteitsborging ten grondslag, zoals wel het geval is bij kwalificaties van formele leertrajecten. De betrouwbaarheid en validiteit van formele kwalificaties zijn met name juist zo groot door die kwaliteitsborging. Het gereguleerde onderwijsaanbod moet aan wettelijke deugdelijkheidseisen voldoen. De Inspectie en de NVAO houden toezicht op en bevorderen de onderwijskwaliteit. Zij kijken bovendien ook naar de feitelijk gerealiseerde leeruitkomsten. In het verlengde daarvan kent de wijze waarop toetsing en examinering plaatsvindt bij formele leertrajecten een zekere mate van landelijke standaardisatie en uniformiteit, waarmee een diploma ook garandeert dat een bepaald niveau bereikt is.

Opnemen van non-formele kwalificatie leidt tot verwarring door begripsonduidelijkheid en inconsistentie

Een andere reden waarom een wettelijke regeling voor non-formele kwalificaties beter achterwege kan blijven, is dat het meenemen van non-formele kwalificaties in de regeling leidt tot onduidelijkheid in begrippen en tot een begrippenkader dat afwijkt van andere onderwijswetten. Om de diversiteit aan non-formele kwalificaties af te kunnen dekken wordt in het wetsvoorstel de term leertraject geïntroduceerd, zonder dat duidelijk is wat daarmee precies bedoeld wordt. Daarnaast wordt het begrip opleiding gehanteerd op een brede, open manier, terwijl het in de WHW een specifieke invulling kent.⁴⁵ Verder sluit het kernbegrip kwalificatie niet aan bij de wijze waarop dit begrip in de WEB wordt gedefinieerd; in het middelbaar beroepsonderwijs komt dit begrip al voor – zelfstandig of in samenstellingen zoals kwalificatiedossier. Volgens artikel 7.1.3 van de WEB is een kwalificatie “het geheel van bekwaamheden die een afgestudeerde van een beroepsopleiding kwalificeren voor het functioneren in een beroep of een groep van samenhangende beroepen, in het vervolgonderwijs en als burger en dat is beschreven binnen een kwalificatiedossier”. Het begrip kwalificatie is in deze definitie een aanduiding van het behaalde niveau van de afgestudeerde en de kwaliteit van het gevolgde leertraject. In de toelichting stelt de regering dat er verwarring bestaat over de uitleg van het begrip kwalificatie.⁴⁶ Door in afwijking van de terminologie in de onderwijswetgeving te kiezen voor een definitie waarin de nadruk ligt op 'leeruitkomsten' wordt de verwarring niet verminderd.

NCP komt te zeer in overheidssfeer

Een derde reden waarom een wettelijke regeling voor inschaling van non-formele kwalificaties beter achterwege kan blijven, is dat het NCP met een dergelijke regeling te veel in de overheidssfeer getrokken wordt. Dat versterkt de indruk dat bij inschaling sprake is van overheidserkenning. Het betekent bovendien dat de overheid indirect toch verantwoordelijkheid op zich neemt voor het non-formele onderwijsaanbod, terwijl die verantwoordelijkheid er

⁴⁴ Memorie van toelichting, p.21.

⁴⁵ Artikel 7.3, lid 2, WHW.

⁴⁶ Memorie van toelichting, p. 37.

(grondwettelijk) niet is.⁴⁷ Volgens het wetsvoorstel is sprake van een formele aanwijzing door de minister en stelt de overheid voorschriften op voor de aanvraagprocedure. De toelichting typeert het NCP als een zogenoemde rechtspersoon met een wettelijke taak.⁴⁸ Die wettelijke taak houdt in dat het NCP een verzoek tot inschaling als non-formele kwalificatie in behandeling dient te nemen, met inachtneming van de door de minister gestelde voorwaarden. Een rechtspersoon met een wettelijke taak staat op grond van artikel 6.1, aanhef en onder c, jo. artikel 6.2, aanhef en onder c, van de Comptabiliteitswet 2016 onder toezicht van de minister. De minister houdt toezicht op de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de wettelijke taak en de naleving van de gestelde voorwaarden.

De toelichting relateert de relatie tussen de overheid en het NCP door te stellen dat het NCP geen zelfstandig bestuursorgaan is, omdat de beslissing om een leertraject al dan niet op een bepaald NLQF-niveau in te schalen geen besluit is gericht op een (publiekrechtelijk) rechtsgevolg.⁴⁹ De raad betwijfelt of deze conclusie met zulke stelligheid getrokken kan worden. Het staat voor hem niet vast dat inschaling op een bepaald NLQF-niveau binnen een wettelijk geregeld en vastgesteld kwalificatiekader geen publiekrechtelijke rechtshandeling betreft in de zin van artikel 1:3, lid 1, van de Algemene wet bestuursrecht of niet neerkomt op uitoefening van openbaar gezag in de zin van artikel 1:1, lid 1, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht. Zo brengt inschaling het recht met zich om het NLQF-niveau te vermelden en daarmee een vrijstelling bij overtreding waarvan een boete kan volgen.

3. Gebruik wettelijke regeling van het NLQF niet om scholingsaanbod voor een leven lang leren te bevorderen

Volgens de raad is het niet wenselijk om het NLQF te gebruiken als beleidsinstrument om het scholingsaanbod voor een leven lang leren te stimuleren. Bij een zuivere toepassing is het NLQF niet meer dan een referentiekader om kwalificatiesystemen naar elkaar te kunnen vertalen. Er dreigt echter meer aan opgehangen te worden. De raad pleit ervoor dicht bij het eigenlijke, oorspronkelijke doel te blijven. Niettemin verdient het aanbod voor een leven lang leren wel aandacht. Dat vergt echter een ander traject dan de wettelijke regeling van inschaling van non-formeel onderwijsaanbod in het NLQF. De raad heeft daartoe in zijn advies *Doorgesloten differentiatie in het onderwijsstelsel* een aanzet gedaan.⁵⁰ Dit vergt uitgebreide doordenking en uitwerking en daarmee een apart beleidsprogramma van de overheid in relatie met betrokkenen in onder andere het onderwijs en de arbeidsmarkt.

Doeluitbreiding NLQF dreigt

Bij het NLQF en het EQF ligt sluipende doeluitbreiding op de loer. Zo verwijzen de Europese aanbevelingen naar het bredere doel van modernisering van onderwijs- en trainingsstelsels en bevordering van flexibele leerwegen.⁵¹ De manier waarop een deel van de Europese landen nationale kaders inzet, wijst op het risico dat kwalificatiekaders richtinggevend kunnen worden voor stelselwijzigingen. Uit onderzoek komt naar voren dat een nationaal kwalificatiekader op verschillende manieren kan worden opgezet: als communicatieraamwerk (gericht op vergroting van de transparantie met het bestaande systeem als uitgangspunt); als transformatieraamwerk (het toekomstige systeem als uitgangspunt om het bestaande systeem te transformeren); of als hervormingsraamwerk (het bestaande systeem als uitgangspunt, maar het raamwerk wordt gebruikt om gericht hervormingen te initiëren).⁵² Hoewel de meeste landen hun kader als communicatieraamwerk presenteren, initiëren steeds meer Europese landen mede op basis van het

⁴⁷ Huisman & Hendriks, 2013.

⁴⁸ Memorie van toelichting, p. 50.

⁴⁹ Memorie van toelichting, p.50.

⁵⁰ Onderwijsraad, 2019.

⁵¹ Pb EU 2008/C 111; Pb EU 2017/C 189/03.

⁵² Broek, Buiskool, Huisman & Hendriks, 2017.

ationale kader hervormingen.⁵³ Daarmee wordt de deur naar een herziening van het Nederlandse onderwijsstelsel via het EQF wel opengezet, hoewel in de toelichting wordt benadrukt dat het NLQF daar niet over gaat. De raad is van mening dat het NLQF in essentie een communicatieraamwerk moet zijn en dat dit niet de geëigende weg is voor het inzetten van een stelselherziening. Het NLQF is bedoeld om de transparantie van het onderwijsaanbod in Nederland op Europees niveau te vergroten. Het is geen parallel systeem aan ons stelsel en geen mechanisme om het stelsel te hervormen, maar een instrument om dat stelsel internationaal herkenbaar te vertalen. Het is zaak bij dat doel te blijven en het NLQF niet meer te laten zijn dan het is. Binnen Nederland blijft ons onderwijsstelsel het uitgangspunt.

Tegelijk heeft de raad recentelijk wel aangegeven dat een discussie over het stelsel nodig is.⁵⁴ Hij wees er daarbij op dat externe differentiatie in ons onderwijsstelsel te ver is doorgeschoten. De raad formuleerde een aantal vertrekpunten voor een stelselherziening, waaronder het vertrekpunt dat permanente educatie een structurele plek in het onderwijsstelsel krijgt.

Daar komt bij dat de toelichting het NLQF expliciet neerzet als een manier om het kabinetsbeleid omtrent een leven lang leren te ondersteunen.⁵⁵ Zo noemt de toelichting het doel om een leven lang leren te bevorderen door kwaliteitsverbetering van aanbieders van non-formele leertrajecten een impuls te geven en deze aanbieders de kans te geven om zich op de private scholingsmarkt te onderscheiden.⁵⁶ Het EQF heeft als achterliggende doelstelling om een leven lang leren te bevorderen en de inzetbaarheid en mobiliteit van werknemers, werkzoekenden en studenten en de sociale integratie van werkenden en lerenden te vergroten.⁵⁷ In lijn daarmee heeft Nederland ervoor gekozen om non-formele kwalificaties ook in te schalen, omdat in Nederland een leven lang leren voor een groot deel plaatsvindt binnen cursorisch, niet-gereguleerd en niet-bekostigd onderwijs.⁵⁸ Bij het NLQF als 'vertaalinstrument' ('translation device') passen doelen zoals dat (potentiële) deelnemers een duidelijke indicatie krijgen van het niveau van aangeboden kwalificaties en een geïnformeerde en weloverwogen keuze kunnen maken, dat werkgevers en onderwijsaanbieders meer inzicht krijgen in het kwalificatieniveau van (potentiële) werknemers en studenten, en dat de drempel voor scholingsdeelname lager wordt door meer transparantie en inzichtelijkheid van de scholingsmarkt.⁵⁹ Zuivere toepassing van het NLQF kan mensen zo weliswaar stimuleren om scholing te volgen. De raad is echter van mening dat het NLQF niet een instrument is of hoort te zijn om de private markt een impuls te geven en aanbieders van non-formele leertrajecten de kans te geven zich te onderscheiden op de private scholingsmarkt.

De raad wijst er daarbij op dat deze doelstelling niet strookt met zijn advies *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel* (2019). Daarin geeft de raad aan dat een leven lang leren om een systeem van permanente educatie binnen het stelsel van publiek bekostigd onderwijs vraagt, zodat de ontwikkeling van het formele en de ontwikkeling van het non-formele aanbod voor een leven lang leren hand in hand kunnen gaan en ze elkaar kunnen versterken.⁶⁰ Een betere infrastructuur van het postinitieel onderwijs draagt bij aan een toegankelijk en betaalbaar scholings- en vormingsaanbod en helpt bij het tegengaan van de versnippering in opzet en inhoud van het aanbod en bij het realiseren van een betere aansluiting tussen onderwijssectoren. Dit is in het bijzonder van belang voor lager- en middelbaaropgeleiden. Door polarisatie op de arbeidsmarkt is hun positie kwetsbaar. Deze kwetsbaarheid wordt nog eens versterkt doordat de scholingsdeelname onder deze groepen achterblijft en ook hun mogelijkheden voor ontwikkeling en vorming buiten de arbeidsmarkt beperkt zijn.⁶¹ Het stimuleren van de private markt voor een leven lang leren brengt het risico met zich dat het non-formele aanbod een vlucht neemt ten koste van het publieke systeem

⁵³ Broek, Buiskool, Huisman & Hendriks, 2017, p.12.

⁵⁴ Onderwijsraad, 2019.

⁵⁵ Memorie van toelichting, p.15.

⁵⁶ Memorie van toelichting, p.15.

⁵⁷ Memorie van toelichting, p.10.

⁵⁸ Broek, Buiskool, Huisman & Hendriks, 2017, p.32.

⁵⁹ Memorie van toelichting, p.15.

⁶⁰ Onderwijsraad, 2019.

⁶¹ Onderwijsraad (2016), *Vakmanschap voortdurend in beweging*.

van permanente educatie. Daarmee worden de genoemde knelpunten niet opgelost en wordt de overheid niet geholpen haar verantwoordelijkheid te nemen voor het creëren van een toegankelijk aanbod voor groepen in een kwetsbare positie. In het ongunstigste geval kan dit zelfs zorgen voor een verdere versnippering van het aanbod. Zo bestaat in het hoger onderwijs de gegronde vrees dat instellingen bacheloropleidingen gaan opknippen in kleinere programma's, waardoor 'erkende deelcertificaten' ontstaan.⁶²

Een leven lang leren verdient wel aandacht, maar dat vergt een ander traject

De bovengenoemde bezwaren nemen niet weg dat een leven lang leren aandacht verdient. De huidige samenleving en arbeidsmarkt vragen om een combinatie van werken en leren gedurende de leer- en arbeidsloopbaan. Bij- en nascholing zijn van belang voor participatie op de arbeidsmarkt en in de samenleving, en voor de persoonlijke vorming en ontwikkeling van mensen. Volgens de raad zijn deze doelen verbonden aan de maatschappelijke opdracht van het onderwijs. Permanente scholing, vorming en ontwikkeling zijn dan ook niet alleen een verantwoordelijkheid van individuen, maar ook van bedrijven en de overheid.

Als het streven is om het aanbod voor een leven lang leren te bevorderen, te ordenen en te regelen, zijn volgens de raad andere scenario's denkbaar en nodig, waarbij het wettelijk regelen van non-formele kwalificaties samengaat met een regime waarbij de overheid ook op enigerlei wijze verantwoordelijkheid neemt voor de kwaliteitsbeoordeling en -bewaking. Hier geldt het adagium 'als je het doet, doe het dan goed'. Dat betekent ook dat de overheid medeverantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld het aanbod van modulaire leertrajecten neemt en dat wat nu non-formele kwalificaties zijn deel gaan uitmaken van het onderwijsstelsel.

Dit scenario brengt vergaande consequenties met zich, die nu niet goed te overzien zijn. Het doordenken daarvan dient in een ander traject tot stand te komen.

4. Tot slot

Op uw verzoek heeft de Onderwijsraad zich gebogen over het conceptwetsvoorstel over het Nederlands kwalificatiekader.

De Onderwijsraad adviseert om alleen de inhoud van het NLQF en de inschaling van zogenoemde formele kwalificaties wettelijk te regelen, met verplichte diplomavermelding. Koppeling van formele kwalificaties in Nederland aan het NLQF is belangrijk met het oog op transparantie van het Nederlandse onderwijsstelsel op Europees niveau. Daartoe is een wettelijke regeling wenselijk, omdat het NLQF daarmee een officiële status krijgt en wordt gewaarborgd dat het NLQF-niveau zichtbaar is op elk diploma van een formeel leertraject.

De generieke inschaling van de door de overheid gereguleerde leertrajecten is passend. De raad beveelt daarentegen aan om onderdelen van opleidingen niet afzonderlijk in te schalen.

Voor het non-formele onderwijsaanbod is een wettelijke regeling van de inschaling onwenselijk. Op dit punt is het wetsvoorstel tweeslachtig. Het opnemen van non-formeel aanbod in de wettelijke regeling leidt tot verwarring en onduidelijkheid. Wettelijke regeling van het NLQF voor dit aanbod brengt bovendien het risico met zich dat diploma's van formele leertrajecten aan waarde inboeten, omdat daarmee onvermijdelijke misverstanden in het maatschappelijk verkeer worden versterkt.

⁶² Broek, Buischool, Huisman & Hendriks, 2017, p.32.

Ons kenmerk

[Redacted]

Pagina

14/14

Het scholingsaanbod voor een leven lang leren verdient aandacht. Het NLQF is echter niet de weg om dit aanbod te regelen of een impuls te geven. Daarvoor zijn andere scenario's denkbaar en nodig. De raad pleit ervoor om in dit wetsvoorstel zo dicht mogelijk bij het eigenlijke doel van het NLQF en het EQF te blijven.

Met beleefde groet,

[Redacted signature]

[Redacted signature]