

Onderzoek NLQF

Eindrapport

September 2017

Simon Broek

Bert-Jan Buiskool

Pieter Huisman (Hobéon)

Frank Hendriks (Hobéon)

Inhoud

Afkortingenlijst.....	4
Samenvatting	5
1. Achtergrond, inleiding en doel van het onderzoek.....	11
1.1 Achtergrond van het onderzoek.....	11
1.2 Doel van het onderzoek	13
1.3 Methodologische aanpak.....	13
1.4 Structuur van het rapport	15
2. NLQF en de beleidscontext	16
2.1 Structuur en opzet NLQF en taakstelling NCP	16
2.2 Beleidscontext NLQF.....	17
3. Evaluatie huidig functioneren NLQF en NCP.....	20
3.1 Stand van zaken implementatie.....	20
3.2 Relevantie NLQF.....	20
3.3 Procedures NCP NLQF.....	22
4. Inventariseren van bezwaren ten aanzien van het NLQF en het conceptwetsvoorstel....	24
4.1 NLQF als zodanig en de reikwijdte	24
4.2 Stelsysteemconsequenties van het NLQF.....	24
4.3 Procedurele aspecten	25
4.4 Rollen en verantwoordelijkheden.....	25
5. Interessante buitenlandse praktijken.....	27
5.1 Overzicht NQF-ontwikkelingen in Europa	27
5.2 Buitenlandse praktijken: Wales, Schotland, Polen en Frankrijk.....	28
5.3 Lessen voor het NLQF en het omgaan met bezwaren.....	31
6. Beoordelen van de bezwaren en mogelijke knelpunten.....	32
6.1 Weging bezwaren t.a.v. NLQF als zodanig en de reikwijdte	32
6.2 Weging bezwaren t.a.v. systeemconsequenties van het NLQF.....	33
6.3 Weging bezwaren t.a.v. procedurele aspecten.....	35
6.4 Weging bezwaren t.a.v. rollen en verantwoordelijkheden.....	35
6.5 Overzicht weging van bezwaren, implicaties en vervolgacties.....	37
7. Conclusies en aanbevelingen	41
7.1 Conclusies: beantwoording onderzoeksvragen.....	41
7.2 Aanbevelingen	44
Bijlage 1: Overzicht respondenten en deelnemers klankbordsessie	47
Overzicht respondenten	47
Overzicht deelnemers klankbordsessie 28 juni 2017	48
Bijlage 2: Literatuur.....	49

Bijlage 3: CQFW diagramme 2016	52
Bijlage 4: Selectie van buitenlandse praktijken.....	53
Bijlage 5: Vragenlijst interviews	54

Afkortingenlijst

Awb	Algemene wet bestuursrecht
CNCP	Commission nationale de la certification professionnelle
CQFW	Credit and Qualifications Framework for Wales
Crebo	Centraal Register Beroepsopleidingen
Croho	Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EQF	Europees kwalificatie raamwerk
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
ho	Hoger Onderwijs
mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
Min OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
NCP	Nationaal Coördinatie Punt
NLQF	Nederlands Kwalificatieraamwerk
NP LLL	Nederlands Partnerschap Leven Lang Leren
NRTO	Nederlandse Raad voor Training en Opleiding
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
QALL	Quality Assured Lifelong Learning
RNCP	Répertoire national des certifications professionnelles
SCQF	Scottish Credit and Qualifications Framework
SER	Social-Economische Raad
VH	Vereniging Hogescholen
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen - Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
VSNU	Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
WEB	Wet Educatie en Beroepsonderwijs
WHW	Wet Hoger onderwijs en Wetenschap
WOB	Wet Openbaarheid van Bestuur
WOT	Wet op het Onderwijstoezicht
WTA	World Travel Academy

Samenvatting

Achtergrond en doel van het onderzoek

Naar aanleiding van de aanbeveling van het Europees Parlement en de Europese Raad over het "Europees kwalificatie raamwerk (EQF) voor leven lang leren" in april 2008, hebben lidstaten gezamenlijk de intentie uitgesproken om een nationaal kwalificatiekader te ontwikkelen en dat te relateren aan het EQF, en de kwalificatieniveaus (zowel het nationale als het EQF niveau) op de nationale diploma's te vermelden.

In Nederland zijn alle door de overheid gereguleerde kwalificaties ingeschaald op een NLQF (Dutch Qualifications Framework) niveau. Kwalificaties uit de private sector (niet-gereguleerde kwalificaties) hebben op aanvraag eveneens de mogelijkheid zich te laten inschalen. Sinds 2012 draagt het Nationaal Coördinatie Punt (NCP) NLQF, in opdracht van het ministerie van OCW, zorg voor het indelen van de niet door de overheid gereguleerde kwalificaties in de acht niveaus van het NLQF, het onderhouden van het register en het informeren van belanghebbenden over het NLQF.

Het doel van het onderzoek is enerzijds om het **huidige functioneren van het NCP NLQF** te evalueren, en anderzijds een **inventarisatie te maken van de bezwaren ten aanzien van het huidige NLQF en wetsvoorstel**. Het onderzoek omvat een literatuurstudie, interviews met meer dan dertig betrokken actoren, studie van buitenlandse praktijken en een klankbordsessie met betrokkenen.

Conclusies: beantwoording onderzoeksvragen

1) Hoe functioneert het huidige NLQF in de praktijk?

Het implementeren van NQFs kost tijd. Dit geldt ook voor Nederland. Het aantal niet-gereguleerde kwalificaties dat is ingeschaald, is na 5 jaar nog altijd aan de lage kant (totaal 36 kwalificaties), maar dit heeft er wel toe geleid dat voldoende tijd en aandacht is besteed aan het optimaliseren van de procedures. Deze worden als robuust en intensief ervaren. De expertise van het NCP en haar experts wordt als goed beoordeeld.

Het inschalen leidt bij aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties tot een kwaliteitsverbetering en/of een betere borging van de kwaliteitsprocedures en examinering. In het mbo worden de NLQF-descriptoren gebruikt bij het opstellen van kwalificatiedossiers. In het hoger onderwijs is het gebruik en de toegevoegde waarde van het NLQF minder duidelijk. Er worden in het hoger onderwijs verschillende descriptorenssets gehanteerd (Dublin, EQF, Bloom, NLQF) om het niveau van kwalificaties te beschrijven.

Door het lage aantal ingeschaalde kwalificaties, het (nog) niet opnemen van het NLQF/EQF-niveau op gereguleerde kwalificaties, en daaraan gekoppeld het ontbreken van een brede communicatiestrategie, is de bekendheid en het gebruik van het NLQF onder werkgevers en burgers laag. Het NCP NLQF kan werkgevers informeren, maar zolang het niveau niet op de gereguleerde kwalificaties komt te staan, blijft de impact van communicatieactiviteiten beperkt. Sociale partners zien echter wel een grote toegevoegde waarde (en noodzaak) om het NLQF verder te ontwikkelen in het kader van het belang van een leven lang leren en duurzame inzetbaarheid.

Het uitblijven van het wettelijke kader veroorzaakt aarzeling en frustratie onder de aanvankelijk enthousiaste aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties. Dit roept de vraag op of zij moeten (blijven) investeren in het inschalen van hun kwalificaties, terwijl het wettelijk kader nog altijd op zich laat wachten.

2) Hoe functioneert het NCP NLQF als onafhankelijke organisatie?

Het NCP is opgezet zoals voorzien door de Commissie Leijnse en de structuur van het NCP past bij haar taakstelling. Het inrichten van de validiteitstoets is echter geen taak die de Commissie

Leijnse het NCP heeft gegeven, maar vloeit voort uit het opzetten van een deugdelijke beoordeling van inschalingsverzoeken: de validiteit van de organisatie moet zijn gewaarborgd.

Een probleem dat gerelateerd is aan de taakstelling en structuur van het NCP NLQF is dat er een sterke nadruk ligt op het inschalen van niet-gereguleerde kwalificaties. Dit uit zich ook in het feit dat er niet één register is van alle (gereguleerde en niet-gereguleerde kwalificaties), maar dat er een register is van niet-gereguleerde kwalificaties en een verwijzing naar de databases van gereguleerde kwalificaties. Hierdoor lijkt het NLQF primair een instrument voor niet-gereguleerde kwalificaties en lijkt het alsof er maar 36 kwalificaties ingeschaald zijn. Dit terwijl alle gereguleerde kwalificaties (meer dan duizend) ook al in het zijn NLQF ingeschaald.

De procedures voor het toetsen van de validiteit en de inschaling worden als transparant, intensief en robuust ervaren. Door de jaren heen zijn verschillende wijzigingen aangebracht in de procedures (additionele vragen zijn in het template opgenomen). De procedures worden als administratief zwaar ervaren. Tegelijkertijd wordt dit door aanvragers noodzakelijk geacht om tot een goede inschaling te komen.

3) Welke opvattingen (bezwaren) hebben belanghebbende stakeholders met betrekking tot het huidige NLQF en het conceptwetsvoorstel NLQF?

Tijdens het onderzoek zijn de volgende bezwaren naar voren gekomen, omtrent het NLQF en de concept wettekst.

- **NLQF als zodanig en de reikwijdte:**
 - **A: Nut en noodzaak voor het NLQF:** De niveaubepalingen van gereguleerde kwalificaties zijn zowel binnen Nederland als over de grens al duidelijk. Ook ontbreekt het in de wet (en Memorie van Toelichting) aan een inhoudelijk onderbouwing waarom het NLQF bestaat en wat het moet bewerkstelligen ("punt op de horizon").
 - **B: Nut en noodzaak voor het inschalen van niet door de overheid gereguleerde kwalificaties:** In veel Europese landen beperkt het NQF zich tot het inschalen van gereguleerde kwalificaties. Waarom willen we in Nederland ook de niet-gereguleerde kwalificaties inschalen? Kan niet worden volstaan met het en-block inschalen van de gereguleerde kwalificaties?
 - **C: Verwarring of het bij het NLQF gaat om het bepalen van het individuele kwalificatieniveau:** De Memorie van Toelichting beschrijft dat het NLQF/EQF werkgevers en vervolgopleidingen helpt "direct zicht te geven in het individuele kwalificatieniveau van (potentiële) werknemers en studenten." Dit suggereert dat het NLQF een individuele accreditatie is.
 - **D: Gebrek aan herkenbaarheid van het NLQF bij werkgevers en burgers:** Het NLQF is nog niet voldoende bekend bij werkgevers en werknemers om echt impact te hebben.
- **Systeemconsequenties van het NLQF:**
 - **E: Verwarring over gereguleerde en niet-gereguleerde kwalificaties die op hetzelfde niveau zijn ingeschaald en mogelijke aantasting van de waarde van formele kwalificaties (Ad, Bachelor en Master):** Als kwalificaties vanuit verschillende systemen (gereguleerd en niet-gereguleerd) op hetzelfde niveau worden geplaatst, kan het verschil tussen de kwalificaties voor werkgevers en werknemers onduidelijk zijn. De NLQF-niveauaanduiding kan geïnterpreteerd worden als een formele erkenning van de kwalificatie (en daarmee lijken niet-gereguleerde kwalificaties formeel erkende opleidingen).
 - **F: Ongelijkheid tussen bekostigde onderwijsinstellingen en niet-bekostigde instellingen in het afgeven van deelcertificaten (met een niveauaanduiding):** Niet door de overheid bekostigde hoger onderwijsinstellingen (rechtspersonen voor hoger onderwijs) kunnen bacheloropleidingen ook 'hervpakken' in kleinere programma's. Deze zouden in het NLQF ingeschaald kunnen worden. In dat geval ontstaan (in de beeldvorming) 'erkende' deelcertificaten.

- **Procedurele aspecten:**
 - **G: De inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties kijkt naar plantoetsing (i.e. de beoogde leerresultaten) en niet naar feitelijk gerealiseerd eindniveau:** De procedures van het NCP NLQF kijken naar de validiteit van de organisatie (en hoe de examinering is georganiseerd), en naar hoe het onderwijsprogramma leidt tot de aangegeven (beoogde) leerresultaten. Het controleert echter niet of de deelnemers aan het onderwijsprogramma ook daadwerkelijk het eindniveau realiseren (gerealiseerde leerresultaten). Dit is wel onderwerp bij accreditatie van opleidingen in het hoger onderwijs door de NVAO.
- **Rollen en verantwoordelijkheden:**
 - **H: Onduidelijkheid of inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties tevens een kwaliteitsoordeel is en in het bijzonder hoe dit relateert aan de accreditatie binnen het gereguleerde hoger onderwijs:** De Memorie van Toelichting noemt expliciet: 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." In de praktijk wordt de validiteitstoets wel degelijk als (pseudo)accreditatie en kwaliteitskeurmerk opgevat en gehanteerd. De praktijk lijkt daarmee niet met de wettekst in overeenstemming.
 - **I: De rol van de Onderwijsinspectie is onduidelijk in het huidige wetsvoorstel:** De Onderwijsinspectie zal toezicht moeten gaan houden op de naleving van procedures voor inschaling, maar moet dit doen op basis van signalen (zie Memorie van Toelichting, p. 15: Handhaving door de Inspectie van het Onderwijs). Onduidelijk is in hoeverre de Onderwijsinspectie structureel toezicht moet (of zou moeten) houden op (de kwaliteit van) de aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties.

4) In hoeverre worden bezwaren en knelpunten breed gedeeld onder belanghebbenden? In hoeverre zijn de geuite bezwaren en knelpunten gegrond en worden ze ondersteund met bewijs?

Een aantal bezwaren is een enkele keer genoemd, andere vaker en werden ook benadrukt tijdens de klankbordsessie. Vier van de negen bezwaren kunnen worden weerlegd zonder dat verdere acties ondernomen moeten worden (bezwaren A, B, F, G). Bezwaren C, E en I zijn deels gegrond, terwijl bezwaren D en H volledig gegrond zijn. Vervolgacties dienen te worden ondernomen voor deze bezwaren.

5) In hoeverre worden de in Nederland ervaren bezwaren en knelpunten ook in andere landen ervaren en welke oplossingen worden in het buitenland gevonden?

Een aantal lessen kan worden getrokken op basis van de ervaringen in Wales, Schotland, Polen en Frankrijk ten aanzien van de geïnventariseerde (deels) gegronde bezwaren:

- Het gaat in geen van de bestudeerde praktijken in het buitenland om individuele niveaubepaling van de houder van de kwalificatie (student) maar om het **bepalen van het niveau van de (beoogde) leerresultaten van een kwalificatie**.
- In de landen waar het NQF al langer bestaat heeft het een **grote bekendheid** en wordt het breed gebruikt in de onderwijs- en arbeidsmarkt.
- De **verwarring tussen niet-gereguleerde en gereguleerde kwalificaties** op hetzelfde niveau wordt ofwel niet ervaren (zoals in Wales en Schotland) ofwel opgelost door communicatie (zoals in Polen). In Wales en Schotland wordt naast het niveau ook het aantal credits aangegeven. Hierdoor is het duidelijk wat het volume is van de kwalificatie. In Polen worden niveauaanduidingen in de verschillende systemen met een andere nummering weergegeven (1, 2, 3, etc.; I, II, III etc.).
- Of een **inschaling tevens een kwaliteitsoordeel betreft**, is een punt dat ook in andere landen tot discussie leidt. In de landen is de inschaling niet vormgegeven als kwaliteitsoordeel, maar zo wordt het in veel gevallen wel opgevat. De inschaling vindt

in Wales, Schotland en Frankrijk plaats op basis van dat de instelling onderhevig is aan een niet aan de inschaling gerelateerde kwaliteitsborging. In deze landen vallen de aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties vaak al onder formele kwaliteitsborgingsinstrumenten (hetzij in het gereuleerde onderwijs, hetzij via branches en sectoren). In Polen is de kwaliteitszorg wel een integraal onderdeel van de inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties (dit is de verantwoordelijkheid van het 'veld' Ministerie).

- De **rol van de Onderwijsinspectie** is in geen van de bestudeerde landen expliciet aan de orde. Onderwijsinspecties controleren in Wales en Schotland de erkende onderwijsaanbieders, en deze aanbieders kunnen als awarding body/credit rating body ook niet-gereguleerde kwalificaties van zichzelf en van andere organisaties aanbieden.

6) Welke bezwaren en knelpunten hebben implicaties voor het vormgeven van het wetsvoorstel? Wat zijn de mogelijke implicaties voor het wetsvoorstel?

Om de bezwaren weg te nemen zijn kleine aanpassingen noodzakelijk ten aanzien van de conceptwettekst (aanpassen begripsbepaling 'kwalificatie' en toevoegen 'leerresultaten' (zowel beoogd als gerealiseerd) en 'NLQF-inschaling'). De Memorie van Toelichting moet in dit kader ook worden aangepast. Strikt gerelateerd aan de bezwaren dient de Memorie van Toelichting aangepast te worden wanneer het spreekt over het 'individuele kwalificatieniveau' en moet expliciet worden uitgelegd wat de rol is van de Onderwijsinspectie (en dat zij niet de kwaliteit van aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties beoordeelt). Daarnaast dient in de Memorie van Toelichting de beleidsrelevantie van het NLQF nadrukkelijker te worden gepresenteerd.

7) Welke bezwaren en knelpunten hebben implicaties voor het implementatietraject van het NLQF? Wat zijn de mogelijke implicaties voor het implementatietraject?

Een aantal bezwaren heeft betrekking op hoe het NLQF wordt gecommuniceerd. Het gaat hierbij om de bekendheid van het NLQF, de mogelijke verwarring tussen kwalificaties vanuit verschillende onderwijssystemen die op hetzelfde niveau worden geplaatst, en om hoe aanbieders over hun ingeschaalde kwalificaties mogen communiceren. Deze bezwaren moeten in het implementatietraject worden geadresseerd.

Gedacht kan worden aan het duidelijker weergeven van de verschillende onderwijssystemen en hun karakteristieken, rechten, plichten, kwaliteitsborgingsinstrumenten, bekostiging etc. Hieraan gekoppeld kunnen nivea aanduidingen van gereuleerde en niet-gereguleerde kwalificaties verschillend worden weergegeven (naar voorbeeld van Polen). Ook kan de communicatiehandreiking verder worden ontwikkeld richting protocollen en bindende communicatieadviezen. Dit om mogelijk verwarring te voorkomen.

Daarnaast leggen de procedures van het NCP NLQF een sterke nadruk op kwaliteitsborging. Dit wordt als positief ervaren door veel betrokkenen, maar is niet geheel in lijn met het advies van de Commissie Leijnse en het wetsvoorstel en maakt het bezwaar legitiem dat het niet duidelijk is of het NLQF wel of niet gezien kan/mag worden als kwaliteitskeurmerk. Om meer helderheid te verkrijgen zou de validiteitstoets, of bepaalde onderdelen uit de validiteitstoets (namelijk onderdeel D: examinering en E: kwaliteitsborging), uit de NLQF-procedure moet worden gelaten en te worden verzelfstandigd.

Aanbevelingen

Op basis van de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd:

Aanbeveling 1: Start het proces om het wettelijk kader voor het NLQF vast te stellen en te implementeren.

De evaluatie laat zien dat er momentum is om het NLQF in te voeren. Ook laat het zien dat wanneer langer gewacht wordt met het wettelijk kader, waardoor de onduidelijkheid over de status blijft bestaan, de interesse onder aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties vermindert. De niveuaanduiding moet op een zo kort mogelijke termijn op ingeschaalde kwalificaties worden vermeld om de bekendheid van het instrument bij burgers en werkgevers te vergroten. Alleen dan kan het NLQF een rol spelen in het ondersteunen van leven lang leren door het transparanter maken van de niveaus van kwalificaties. Het veld verwacht inzicht in het wetgevingsproces en een indicatie van wanneer het wettelijk kader ingevoerd kan worden.

Ten aanzien van de geïnventariseerde bezwaren zijn geen grote aanpassingen van de conceptwet noodzakelijk. In de begripsbepaling kan het begrip 'kwalificatie' verhelderd worden en kunnen de begrippen 'leerresultaten' (zowel beoogd als gerealiseerd) en 'NLQF-inschaling' worden toegevoegd:

- **Kwalificatie:** in de bepaling van 'kwalificatie' dient sterker te worden benadrukt dat het gaat om 'vastgesteld niveau van beoogde leerresultaten'. Idem dient artikel 1.3 te worden aangepast, zodat in plaats van 'bereikte leerniveaus' het gaat om 'te bereiken leerniveaus'.
- **Leerresultaten:** in de begripsbepalingen van het begrip 'leerresultaten' dient het verschil tussen beoogde en gerealiseerde leerresultaten te worden opgenomen.
- **NLQF-inschaling:** NLQF-inschaling is een kernbegrip dat nadere verheldering en toelichting verdient. NLQF-inschaling is het beoordelen of de omschreven (beoogde) leerresultaten van een kwalificatie in overeenstemming zijn met de niveau-descriptoren van het NLQF. Een NLQF-inschaling is daarmee geen erkenning van de kwalificatie, geen (pseudo) accreditatie, en het geeft geen rechten af ten aanzien van de doorstroom naar gereguleerde onderwijstrajecten.

In lijn hiermee moet ook de Memorie van Toelichting worden aangepast. Daarnaast kan in de Memorie van Toelichting duidelijker de meerwaarde van het NLQF voor leven lang leren en mobiliteit naar voren komen en kan expliciet de rol van de Onderwijsinspectie worden verhelderd, met de vermelding dat zij niet de kwaliteit van aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties beoordeelt.

Aanbeveling 2: Los een aantal knelpunten op in het implementatietraject: communicatie

Een aantal van de geïnventariseerde bezwaren hoeft niet in het wetgevingstraject te worden opgelost, maar in het implementatietraject. Hierbij gaat het om bezwaren rond de onduidelijkheid wat het doel van het NLQF is, en mogelijke verwarring tussen kwalificaties uit verschillende onderwijssystemen. Hoe het NLQF wordt ingericht kan al een deel van de onduidelijkheid wegnemen (zie ook aanbeveling 3). Een ander belangrijk aspect is communicatie:

- Het vergroten van de bekendheid van het NLQF wordt gestimuleerd door het NLQF-niveau op gereguleerde kwalificaties te zetten. Daarnaast dient in de implementatie van de wet een brede publieksgerichte communicatiecampagne te worden opgezet waarin het doel, de toepassing en het belang van het instrument wordt uitgelegd. Het NCP NLQF moet daarnaast doorgaan met haar voorlichtingswerk aan werkgevers en aanbieders van onderwijs.
- Om helderheid te verschaffen in de verschillende typen kwalificaties kan gedacht worden aan het introduceren van verschillende typen niveau-indicaties voor gereguleerde en niet-gereguleerde kwalificaties. De NLQF-niveau-indicaties kunnen verschillen in kleurstelling of notatiewijze (bijvoorbeeld I, II, III; versus I, II, III). Ook kan

iedere NLQF-niveau-indicatie worden begeleid met een disclaimer die aangeeft dat het enkel en alleen een niveau-indicatie is en geen oordeel over de kwaliteit van de opleiding.

- Het gebruik van NLQF-inschaling in de communicatie door aanbieders moet plaatsvinden volgens heldere richtlijnen en protocollen zodat er zo min mogelijk verwarring ontstaat over wat een NLQF-inschaling (niet) betekent. Een NLQF inschaling heeft geen rechtsgevolgen. Het geeft enkel en alleen een indicatie van het niveau van de beoogde leerresultaten van de kwalificatie. Woorden als 'erkend' kunnen in dit kader beter vermeden worden. De handreiking kan hierin verder worden ontwikkeld. Ook moet helder worden aangegeven dat de NLQF-niveuaanduiding enkel en alleen van toepassing is op het geheel van een ingeschaalde kwalificatie, en niet op de delen daarvan.

Aanbeveling 3: Los een aantal knelpunten op in het implementatietraject: aanpassen structuur/procedures NCP

Veel verwarring en onduidelijkheid ten aanzien van het NLQF wordt veroorzaakt doordat het NLQF wordt gezien als iets dat het niet is, namelijk een kwaliteitskeurmerk. De voedingsbodem hiervan zit in hoe de procedures van het NLQF zijn georganiseerd. De beperkte en uitgebreide validiteitstoets kijkt naar A) rechtspersoonlijkheid; B) eigendomsrecht van de kwalificatie; C) continuïteit van de organisatie; D) examinering; en E) kwaliteitsborging. Deze procedure legt een sterke nadruk op de kwaliteit van de organisatie en hierdoor heeft de NLQF-procedure het karakter van een kwaliteitsoordeel (of pseudo-accreditatie). Dit bezwaar kan worden weggenomen door:

- De validiteitstoets, of bepaalde onderdelen uit de validiteitstoets, namelijk onderdeel D) examinering en E) kwaliteitsborging, uit de NLQF-procedure te laten en te verzelfstandigen. Het NCP NLQF is dan verantwoordelijk voor het onderhouden van het register, de communicatie rond het NLQF en het inschalen van kwalificaties. Het stelt de validiteit en kwaliteit van de organisatie als voorwaardelijk voor inschaling. Marktpartijen kunnen, in lijn met de gestelde kwaliteitsvoorwaarden voor inschaling, een kwaliteitskeurmerk ontwikkelen en dit aanbieden aan aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties.

1. Achtergrond, inleiding en doel van het onderzoek

Dit hoofdstuk beschrijft de achtergrond van het NLQF (Nederlands Kwalificatieraamwerk) en het NCP NLQF (Nationaal Coördinatie Punt NLQF). Daarnaast beschrijft dit hoofdstuk het doel van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de onderzoeksverantwoording (methodologie).

1.1 Achtergrond van het onderzoek

1.1.1 Doel EQF en NLQF

Naar aanleiding van de aanbeveling van het Europees Parlement en de Europese Raad over het “Europees kwalificatie raamwerk (EQF) voor leven lang leren” in april 2008¹, hebben lidstaten gezamenlijk de intentie uitgesproken om een nationaal kwalificatiekader te ontwikkelen en dat te relateren aan het EQF, en de kwalificatieniveaus (zowel het nationale als het EQF niveau) op de diploma's te vermelden.

Het doel van de implementatie van het EQF en NLQF is om het niveau van kwalificaties transparant en onderling vergelijkbaar te maken in Europa, 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 kan worden bevorderd.

In Nederland zijn alle door de overheid gereguleerde kwalificaties ingeschaald op een NLQF-niveau. Kwalificaties uit de private sector (niet-gereguleerde kwalificaties) hebben op aanvraag eveneens de mogelijkheid zich te laten inschalen. Sinds 2012 draagt het Nationaal Coördinatie Punt (NCP) NLQF in opdracht van het ministerie van OCW zorg voor het indelen van de niet door de overheid gereguleerde kwalificaties in de acht niveaus van het NLQF.

In mei 2017 heeft de Europese Raad het herzieningsvoorstel voor de EQF-aanbeveling goedgekeurd². Hierin worden de volgende (voor Nederland relevante³) aanbevelingen gedaan aan de lidstaten:

- (1) Het EQF gebruiken voor het relateren van nationale kwalificatiekaders en -systemen en voor het vergelijken van alle soorten en niveaus van kwalificaties in de Unie die zijn opgenomen in nationale kwalificatiekaders of [...] -systemen
- (2) De relatering van de niveaus van de nationale kwalificatiekaders of -systemen aan de niveaus van het EQF in bijlage II, wanneer relevant, opnieuw bezien en actualiseren
- (3) Ervoor zorgen dat de kwalificaties met een EQF-niveau in overeenstemming zijn met de gemeenschappelijke beginselen voor kwaliteitsborging⁴
- (5) Maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat alle nieuwe door de bevoegde autoriteiten afgegeven documenten met betrekking tot kwalificaties met een EQF-niveau (bv. certificaten, diploma's, certificaatsupplementen, diplomasupplementen) en/of kwalificatieregisters [...] een duidelijke verwijzing naar het passende EQF-niveau bevatten.
- (6) De resultaten van het inschalingsproces op nationaal en Unie niveau publiek toegankelijk maken en waar mogelijk ervoor zorgen dat de informatie over kwalificaties en de bijbehorende leerresultaten toegankelijk en gepubliceerd is [...].

¹ European Parliament and Council. (2008). OJ C 111/1 Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning (2008/C 111/01), 6.5.2008.

² Council of the European Union (2017), Council Recommendation on the European Qualifications Framework for lifelong learning and repealing the Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning (Brussels, 24 May 2017).

³ Aanbeveling 4 voor de Lidstaten gaat over credit systems.

⁴ Verwijzing naar Annex IV van 2017 EQF recommendation.

- (7) Het gebruik van het EQF door sociale partners, arbeidsbureaus, onderwijsaanbieders, kwaliteitsborgingsinstanties en overheidsinstanties aanmoedigen om de vergelijkbaarheid van het niveau van kwalificaties en de transparantie van de leerresultaten te bevorderen.
- (8) Zorgen voor de voortzetting en de coördinatie van de taken die door de nationale EQF-coördinatiepunten (EQF NCP) worden uitgevoerd. De kerntaken van de EQF NCPs zijn het ondersteunen van nationale overheden in het relateren van nationale kwalificatie raamwerken of systemen aan het EQF en om het EQF dichterbij individuen en organisaties te brengen.

1.1.2 Karakterisering Kwalificatieraamwerken

Landen kunnen verschillende keuzes maken wanneer zij een NQF opzetten. NQFs kunnen geclassificeerd worden als:⁵

- Een **communicatieraamwerk** dat het bestaande systeem als uitgangspunt neemt en zich richt op het vergroten van de transparantie;
- Een **transformatieraamwerk** dat een toekomstig systeem als uitgangspunt neemt om het bestaande systeem te transformeren;
- Een **hervormingsraamwerk** dat gezien kan worden als een tussencategorie. Het neemt het bestaande systeem als uitgangspunt, maar gebruikt het raamwerk om hervormingen te initiëren om tegengekomen problemen op te lossen.

De meeste Europese NQFs worden gepresenteerd als communicatieraamwerken⁶, maar feitelijk worden in meer en meer Europese landen tevens hervormingen geïnitieerd mede op basis van het NQF, waardoor NQFs in toenemende mate hervormingsraamwerken worden⁷. In Nederland is het Nederlands Kwalificatiekader (NLQF) in de eerste plaats bedoeld als een communicatieraamwerk waar verschillende typen kwalificaties ingeschaald kunnen worden.

1.1.3 Wettelijke basis voor het NLQF

De wettelijke basis voor het NLQF en het functioneren van het NCP NLQF ontbreekt vooralsnog. Hierbij gaat het om het bieden van de formeel-wettelijke grondslag voor de vaststelling van het NLQF, het mogelijk maken van de vermelding van het NLQF-niveau op diploma's, de bescherming van het merk NLQF en de positionering van het NCP. Mede op basis van het onderzoek naar de 'Implementatie van het NLQF: Juridische modaliteiten en consequenties'⁸, is een concept wetsvoorstel ontwikkeld voor een beknopte Raamwet NLQF, waarbij het inhoudelijk kader in een bijlage bij een op de Raamwet gebaseerde AMvB wordt vastgesteld.⁹ Het concept wetsvoorstel geeft aan het al bestaande NLQF een wettelijke basis en had in het studiejaar 2016-2017 moeten leiden tot het vermelden van de EQF/ NLQF-niveaus van de kwalificaties in het vo, mbo en ho op de diploma's en diplomasupplementen.¹⁰

⁵ Raffe, D. (2009). Towards a dynamic model of National Qualifications Frameworks. Allais, Stephanie; Raffe, David; Young, Michael (eds.) Researching Qualifications Frameworks: some conceptual issues. ILO Employment Working Paper No. 44, 23-42. Raffe, D. (2012). National Qualifications Frameworks: European experiences and findings in an educational and an employment perspective. Büchter, K., Dehnpostel, P. and Hanf, G. (eds) Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR) - Ein Konzept zur Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem?, 357-374.

⁶ Bjornavold, J., & Pevec Grm, S. (2010). Development of National Qualifications Frameworks (NQFs) in Europe: Cedefop overview- June 2010. *EQF Newsletter, July 2010*, 6-7.

⁷ Raffe, D. (2012). National Qualifications Frameworks: European experiences and findings in an educational and an employment perspective. Büchter, K., Dehnpostel, P. and Hanf, G. (eds) Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR) - Ein Konzept zur Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem?, 357-374.

⁸ Huisman, P.W.A., Hendriks, F. (2013), Implementatie van het NLQF: Juridische modaliteiten en consequenties.

⁹ Zie: Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) voor Internetconsultatie Wetsvoorstel NLQF.

¹⁰ Overheid (2015). Internet consultatie Wetsvoorstel NLQF. Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/wetsvoorstelnlqf>

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is tweeledig. Naast een evaluatie van het NLQF en het Nationaal Coördinatiepunt (NCP NLQF) wordt het onderzoek benut om te komen tot eventuele aanpassingen van het wetsvoorstel NLQF. Het onderzoek kijkt daarmee terug op het functioneren van het NLQF tot nu toe, maar ook vooruit naar (de implementatie van) het nieuwe wetsvoorstel.

Gegeven deze doelstellingen valt het onderzoek uiteen in vier aan elkaar gerelateerde onderdelen:

- Een **inventarisatie van de opvattingen** van de belangrijkste stakeholders over het huidige NLQF en het conceptwetsvoorstel NLQF;
- **Evaluatie van het huidige functioneren** van het NLQF en het NCP NLQF (inclusief het toetsen van de geïnventariseerde bezwaren aan de praktijk);
- Een **risicoanalyse** van de geïnventariseerde bezwaren bij implementatie van het wetsvoorstel NLQF in huidige vorm en de impact daarvan;
- **Formuleren van aanbevelingen** voor mogelijke aanpassingen van het huidige wetsvoorstel NLQF en het implementatietraject om gegronde bezwaren weg te nemen.

1.3 Methodologische aanpak

1.3.1 Het object van onderzoek

Het **object van onderzoek** (hetgeen dat wordt geëvalueerd) is tweeledig:

1. **Evaluatie van het huidige functioneren van het NCP NLQF:** Het onderzoek geeft inzicht in hoe het NCP NLQF functioneert en hoe de organisatie en ontwikkelde procedures bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van het NCP NLQF: inschaling van kwalificaties in het NLQF en informatievoorziening over het NLQF.
2. **Inventarisatie van de opvattingen over het huidige NLQF en wetsvoorstel:** Het onderzoek geeft inzicht in de knelpunten in de implementatie en bezwaren op de huidige en toekomstige vormgeving en implementatie van het NLQF.

1.3.2 Onderzoeksvragen

Ten aanzien van de bovengenoemde onderzoeksobjecten zijn de volgende **onderzoeksvragen** opgesteld¹¹.

TABEL 1.1: GEOPERATIONALISEERDE ONDERZOEKSVRAGEN PER ONDERZOEKSGBIED

1. Evaluatie van het huidige functioneren van NCP NLQF	
1.	Hoe functioneert het huidige NLQF in de praktijk? Hoe verloopt de dagelijkse uitvoeringspraktijk van het NLQF?
2.	Hoe functioneert het NCP NLQF als onafhankelijke organisatie? <ol style="list-style-type: none"> a. Hoe is het NCP opgezet? Wat is het mandaat? Welke middelen heeft het NCP tot haar beschikking? Hoe verhoudt de organisatie zich tot de doelstellingen? b. Welke procedures zijn opgesteld om de taken van het NCP uit te voeren? Zijn de procedures eenvoudig en transparant (beperking administratieve lasten aanvragers)? c. Worden de doelen van het NLQF zoals verwoord door de Commissie NLQF-EQF behaald? Wat zijn de resultaten van het NLQF op dit moment (omvang en type aanvragers, ingeschaalde kwalificaties, bekendheid, waardering, civiel effect)? d. Hoe worden successen van het NLQF meetbaar gemaakt, geëvalueerd en gemonitord?
2. Inventarisatie van huidige opvatting van het huidige NLQF en wetsvoorstel	
Inventariseren van bezwaren en mogelijke knelpunten	
3.	Welke opvattingen (bezwaren) hebben belanghebbende stakeholders met betrekking tot het huidige NLQF en het conceptwetsvoorstel NLQF? Wat zijn de bezwaren bij implementatie van het wetsvoorstel NLQF in de huidige vorm?
Beoordelen van de bezwaren en mogelijke knelpunten	

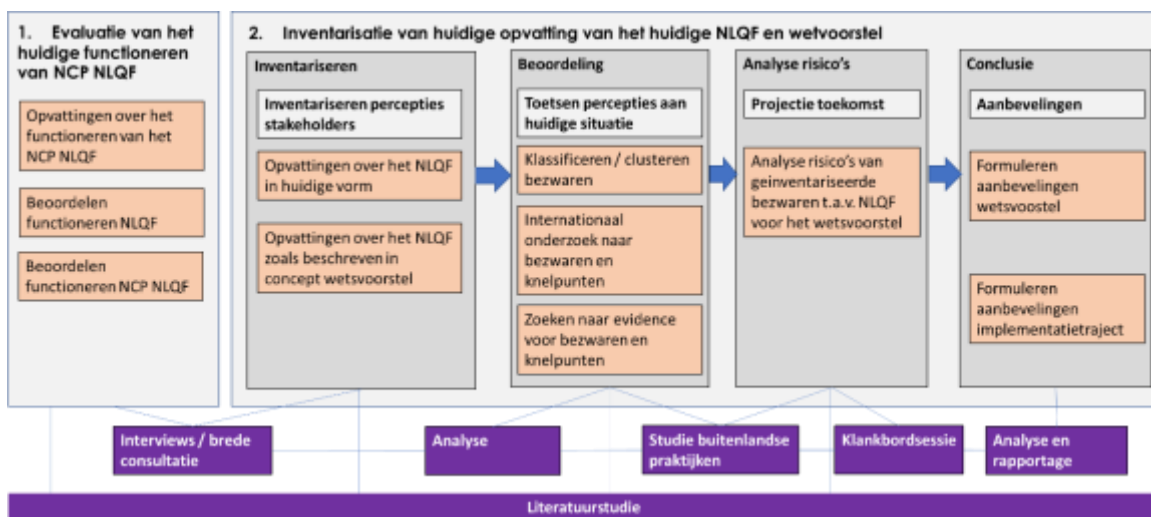
¹¹ De in het offerteverzoek gestelde vragen zijn verder ontwikkeld naar onderzoeksvragen. Deze vragen zijn leidend geweest in uitvoeren van het onderzoek en in het vormgeven van het rapport.

4. In hoeverre worden bezwaren en knelpunten breed gedeeld onder belanghebbenden? In hoeverre zijn de geuite bezwaren en knelpunten gegrond en worden ze ondersteund met bewijs?
5. In hoeverre worden de in Nederland ervaren bezwaren en knelpunten ook in andere landen ervaren en welke oplossingen worden in het buitenland gevonden? ¹²
Analyse van risico voor vormgeving wetsvoorstel en implementatie NLQF.
6. Welke bezwaren en knelpunten hebben implicaties voor het vormgeven van het wetsvoorstel? Wat zijn de mogelijke implicaties voor het wetsvoorstel?
7. Welke bezwaren en knelpunten hebben implicaties voor het implementatietraject van het NLQF? Wat zijn de mogelijke implicaties voor het implementatietraject?
Formuleren conclusies en aanbevelingen voor de vormgeving van het wetsvoorstel en het implementatietraject
<ul style="list-style-type: none"> - Hoe kunnen bezwaren worden weggenomen ten aanzien van het huidige wetsvoorstel NLQF en met name met betrekking op de niet-gereguleerde kwalificaties in het NLQF? - Welke lessen kunnen we trekken op basis van de implementatie ervaringen? Wat kan worden verbeterd? - Wat is het draagvlak voor de geformuleerde aanbevelingen onder belanghebbenden?

1.3.3 Onderzoeksmethodiek

Het onderstaande figuur geeft schematisch de onderzoeksonderdelen en de methodologische stappen weer. De uitkomsten van iedere stap wordt in de volgende stap meegenomen (getoetst, gevalideerd) om zodoende tot een afgewogen oordeel en conclusies te komen.

FIGUUR 1.1: OVERZICHT ONDERDELEN EN METHODIEK



Het onderzoek omvatte een literatuurstudie, interviews met betrokken actoren, studie van buitenlandse praktijken en een klankbordsessie.

- **Literatuurstudie:** De literatuurstudie diende als basis voor het onderzoek. Veel informatie over knelpunten en mogelijke bezwaren, zijn reeds beschreven in verschillende documenten, studies, positiepapers, in Nederland als in het buitenland. Daarnaast diende de literatuurstudie om een goed beeld te krijgen van het NLQF en het functioneren van het NCP. De lijst met geraadpleegde literatuur is in **bijlage 2** opgenomen.
- **Interviews:** Het doel van de interviews was om meer te weten te komen over hoe belanghebbenden in Nederland denken over het NLQF, wat zij zien als mogelijke bezwaren, hoe zij het functioneren van het NCP en de procedures beoordelen, hoe de

¹² Meer specifiek: Welke bezwaren en oplossingen zijn in ander landen/ internationaal bekend ten aanzien van de koppeling van het EQF naar de nationale context? A. Welke voorwaarden kent men internationaal (EU-breed) omtrent de inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties? B. Hoe gaat men om met (eisen ten aanzien van) kwaliteitsborging en accreditatie, en beoordeling van feitelijk gerealiseerd eindniveau van de betreffende scholing. C. Wat zijn best praktijken van internationale kwalificatieraamwerken en NCPs?

procedures in de praktijk functioneren, welke activiteiten ondernomen zijn in het kader van de implementatie van het NLQF en het inschalen van kwalificaties en ervaren knelpunten. Daarnaast werd nadrukkelijk gevraagd naar de verwachtingen die verschillende betrokkenen hebben van het NCP én het NLQF. In totaal zijn 34 respondenten geïnterviewd. De lijst met respondenten is in **bijlage 1** opgenomen. De checklist met vragen is in **bijlage 5** opgenomen.

- **Studie buitenlandse praktijken:** Het doel van de studie naar buitenlandse praktijken was om mogelijke oplossingsrichtingen te inventariseren in het buitenland voor de in Nederland geïdentificeerde bezwaren. In de selectie van landen is met name gekeken naar landen die voor Nederland interessante aanknopingspunten bieden. Daarnaast moet het raamwerk in de geselecteerde landen expliciet openstaan voor niet-gereguleerde kwalificaties en is het een pré als het NQF verder ontwikkeld is dan in Nederland, om zodoende lessen te trekken. Op basis van deze criteria zijn Schotland, Wales, Frankrijk en Polen uitgekozen¹³. De studie van deze praktijken vond plaats door middel van een literatuurstudie en aanvullende interviews. De lijst met geraadpleegde literatuur en overzicht van respondenten (totaal 7) zijn in **bijlage 1 en 2** opgenomen.
- **Klankbordsessie met belanghebbenden op 28 juni 2017:** Tijdens de klankbordsessie presenteerde het onderzoeksteam de eerste bevindingen van de evaluatie ten aanzien van de gevonden bezwaren en de implicaties. Tijdens deze sessie kregen deelnemers de mogelijkheid om op de voorlopige onderzoeksbevindingen te reageren en werden oplossingsrichtingen geïnterviewd. Aan de klankbordsessie namen vertegenwoordigers van de volgende organisaties deel: ministerie OCW, Mbo-raad, VH, VSNU, NRTO, NVAO, Inspectie van het onderwijs, FNV, VNO-NCW en het NCP-NLQF.
- **Analyse:** De informatie uit de literatuurstudie, interviews met stakeholders en de studie van buitenlandse praktijken is integraal geanalyseerd en de resultaten zijn opgenomen in het onderliggende eindrapport.

1.4 Structuur van het rapport

Het rapport is als volgt gestructureerd:

- NLQF en de beleidscontext (hoofdstuk 2)
- Evaluatie van huidige functioneren NLQF en NCP (hoofdstuk 3)
- Bezwaren ten aanzien van het NLQF en de conceptwet (hoofdstuk 4)
- Interessante buitenlandse praktijken (hoofdstuk 5)
- Beoordelen van de bezwaren en mogelijke knelpunten (hoofdstuk 6)
- Conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 7)

¹³ Zie ook Bijlage 4.

2. NLQF en de beleidscontext

Dit hoofdstuk gaat in op hoe het NCP is opgezet en beschrijft de (veranderende) beleidscontext ten aanzien van het NLQF en leven lang leren in Nederland.

2.1 Structuur en opzet NLQF en taakstelling NCP

Het NLQF omvat de door de overheid gereguleerde en niet door de overheid gereguleerde kwalificaties. De door de overheid gereguleerde kwalificaties zijn en-block ingeschaald¹⁴; voor de niet-gereguleerde kwalificaties is een procedure opgesteld om ingeschaald te worden.

Het Nationaal Coördinatiepunt NLQF is de door de overheid aangewezen organisatie die belast is met de zorg voor de invoering van het NLQF in Nederland. Het NCP NLQF wordt gefinancierd door het ministerie van OCW en de Europese Commissie. De organisaties die een niet-gereguleerde kwalificatie willen inschalen in het NLQF betalen een tarief voor zowel de beoordeling van de validiteit van de aanbieder als de inschaling van de kwalificatie. Het NCP heeft een jaarbegroting van ongeveer 500.000 Euro. De externe opbrengt van inschalingen is begroot op 55.000 Euro (voor 2017).¹⁵ 45.000 Euro is afkomstig van de Europese Commissie.¹⁶ Organisatorisch is het NCP NLQF ondergebracht bij CINOP. CINOP is opdrachtnemer van de overheid waarbij regelmatig bilateraal overleg plaatsvindt met het ministerie van OCW over de voortgang van de activiteiten en de werking van het NCP. Ook wordt per kwartaal gerapporteerd over de voortgang van activiteiten. Er wordt deelgenomen aan EU georganiseerde bijeenkomsten en projecten gericht op internationale samenwerking rond het EQF/NLQF zoals de deelname aan het referencing proces van de NQFs aan het EQF (EQF Advisory group).¹⁷

Het NCP NLQF heeft de volgende taken:

- Het inschalen in het NLQF van de niet door de overheid gereguleerde kwalificaties. De kwalificaties die zijn ingeschaald, worden opgenomen in het NCP-register.
- Beheren van het register van ingeschaalde kwalificaties.
- Communicatie-, en informatievoorziening over het NLQF en EQF.¹⁸
- Monitoring en evaluatie van het NLQF van zowel het kwalificatieraamwerk zelf als het invoeringsproces.

Het register van niet-gereguleerde ingeschaalde kwalificaties is in te zien op de website van het NCP NLQF (<http://www.nlqf.nl/register>). Op de website van het NCP NLQF zijn tevens links te vinden naar de registers van gereguleerde kwalificaties (<http://www.nlqf.nl/register/door-de-overheid-gereguleerde-kwalificaties>).

Voor het inschalen van de niet door de overheid gereguleerde kwalificaties moeten de aanvragers twee procedures ondergaan. Deze zijn in de tekstbox hieronder kort beschreven.

Procedure validiteit aanbieder¹⁹

De beoordeling van de validiteit van de aanbieder is voorwaardelijk om een aanvraag voor inschaling te kunnen indienen. Indien de organisatie al een erkend kwaliteitsborgingsysteem

¹⁴ Het EQF Referencing report stelde de en-block inschalen vast, echter dit zal pas bekrachtigd worden door de AMvB die op het wetsvoorstel wordt gebaseerd.

¹⁵ Zie NCP NLQF (2017), Kwartaalrapportage 1 NCP NLQF 1e kwartaal januari – maart 2017

¹⁶ Zie NCP NLQF (2016), Formulier voor subsidieaanvraag (en wijzigingen hierop) behorend bij artikel 3.1 van de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS

¹⁷ Activiteiten Nederlands Partnerschap Leven Lang Leren 2015 Ondersteuningsprogramma instrumenten voor een Leven Lang Leren http://www.nlqf.nl/images/Activiteiten_Partnerschap_LLL_2015_-_publieksversie_11062015.pdf

¹⁸ Zie NCP NLQF (2017), Communicatieplan.

¹⁹ <http://www.nlqf.nl/inschaling/validiteit>; NCP NLQF (2017), Aanvraagformulier Validiteit.

hanteert, vindt er een beperkte validiteitstoets plaats.²⁰ De prijs voor de beperkte validiteitstoets bedraagt € 1.000,- exclusief btw. De prijs voor de uitgebreide validiteitstoets bedraagt € 7.500,- exclusief btw. Dit betekent dat er aanvullend een instellingsaudit plaatsvindt. De validiteit wordt beoordeeld door de Commissie Kwaliteit.²¹

De toetsing of de aanbieder voor inschaling in een niveau in het NLQF/EQF in aanmerking komt, richt zich op de volgende onderdelen:

- A rechtspersoonlijkheid;
- B eigendomsrecht van de kwalificatie;
- C continuïteit van de organisatie;
- D examinering;
- E kwaliteitsborging.

Procedure inschaling kwalificatie²²

Nadat de validiteit van de eigenaar van de kwalificatie als positief is beoordeeld, kan een aanvraag voor inschaling worden ingediend. In de aanvraag wordt onderbouwd aangegeven op welk niveau van het NLQF de kwalificatie ingeschaald dient te worden. De kosten voor inschaling bedragen € 2.500,- exclusief btw (per kwalificatie). Beoordeling van de inschalingsaanvragen worden door experts van het NCP NLQF en de Commissie Inschaling gedaan.²³ Het NCP NLQF beoordeelt of de kwalificatie in aanmerking komt voor het aangevraagde NLQF-niveau.

De beoordeling kijkt naar:

- De onderbouwing van het niveau van leeruitkomsten in relatie tot de descriptorren van het NLQF;
- Of het een substantiële kwalificatie betreft. Als voorwaarde voor inschaling in het NLQF geldt dat de kwalificatie substantieel moet zijn (dat wil zeggen een minimale leerinspanning heeft van 400 uur) of dat de arbeidsmarktrelevantie van de kwalificatie wordt aangetoond;
- Hoe in de examinering de beoogde leerresultaten worden getoetst;
- (Optioneel): de relatie van de kwalificatie met een beroepsprofiel.

Het werk van het NCP wordt overzien door de Programmaraad. De Programmaraad is verantwoordelijk voor alle besluiten over de inschaling van de niet door de overheid gereguleerde kwalificaties en bepaalt het beleid van het NCP.²⁴

2.2 Beleidscontext NLQF

In 2013 heeft het NCP NLQF een implementatieonderzoek laten uitvoeren naar het NCP NLQF.²⁵ Het onderzoek laat zien dat eind 2013 het NCP NLQF voldoet aan de uitgangspunten zoals geformuleerd door de Commissie Leijnse. Het onderzoek concludeert tevens dat gegeven de weerbarstige context waarin het instrument wordt geïmplementeerd, de beperkte beleidsmatige aandacht voor het thema leven lang leren en loopbaanontwikkeling, en de economische conjunctuur, het tijd kost het NLQF volledig te integreren als onderwijs- en arbeidsmarktinstrument. Het SER (Sociaal-Economische Raad) rapport 'Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan: een advies over post initieel leren'²⁶ concludeert dat sinds 2002 diverse aanbevelingen op het gebied van leven lang leren zijn geformuleerd, maar dat deze veelal

²⁰ Erkende systemen zijn: Accreditatie door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO); Toezicht door Inspectie van het Onderwijs; ISO 9001:2008/2015; INK-model (met externe audit); Toezicht op examinering door de Stichting Examenkamer.

²¹ <http://www.nlqf.nl/over-nlqf-egf/commissie-kwaliteit>

²² <http://www.nlqf.nl/inschaling/inschaling>; NCP NLQF (2017), Aanvraagformulier Inschaling

²³ <http://www.nlqf.nl/over-nlqf-egf/commissie-inschaling>

²⁴ <http://www.nlqf.nl/over-nlqf-egf/programmaraad>

²⁵ Ockham IPS (2013), Implementatieonderzoek naar het NCP NLQF.

²⁶ SER (2017), Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan een advies over postinitieel leren.

niet zijn geïmplementeerd, of zijn teruggetrokken, en daardoor niet tot een verhoogde participatie hebben geleid van volwassenen in leren en training.

In 2017 is deze context licht veranderd. In recente beleidsstukken en rapporten wordt de noodzaak om te investeren in leven lang leren en duurzame inzetbaarheid van werknemers duidelijker erkend. De door het ministerie van OCW ingestelde 'Commissie vraagfinanciering mbo' bracht in april 2017 haar advies uit.²⁷ De commissie stelt dat om leven lang leren te stimuleren er voldoende middelen en tijd beschikbaar moeten zijn. Daarnaast moet er een transparant en kwalitatief leeraanbod zijn dat is aangepast aan de behoeften van volwassenen. De Commissie ziet hierin een rol weggelegd voor individuele leerrekeningen met voldoende nationale en regionale ondersteuning en coördinatie.

Ook het SER advies 'Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan: een advies over post initieel leren' uit 2017²⁸ gaat in op het stimuleren van deelname aan leven lang leren. De SER formuleert drie clusters van aanbevelingen om participatie in leven lang leren²⁹ te bevorderen:

- **versteviging van de infrastructuur:** Onderwijsinstellingen moeten meer ruimte krijgen om deeltrajecten aan te bieden en om hun opleidingen te organiseren met meer instroommomenten en verschillende instapniveaus. Een ander onderdeel van de infrastructuur zijn de O&O fondsen. Zij kunnen door algemene scholing en intersectorale ontwikkeling de mobiliteit bevorderen tussen sectoren. Daarnaast pleit de SER voor de verdere ontwikkeling van valideringsinstrumenten en voor betere begeleiding/ advisering van lerenden in het veelvormige scholings- en ontwikkelingslandschap.
- **ondersteuning van de leervraag:** Hierbij gaat het om het beter inzichtelijk maken welke persoonlijke (bekostigde) opleidingsmogelijkheden er zijn en het invoeren van een ontwikkelrekening waarop werkenden fiscaal vriendelijk kunnen sparen voor een ontwikkeltraject.
- **vorming van een leercultuur:** hierin adviseert de SER het gebruik van onafhankelijk loopbaanadvies en het verbeteren van het bewustzijn over de noodzaak van blijven leren op de werkvloer.

Rond dezelfde tijd is de OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) Skills Strategy: Diagnostic report: the Netherlands³⁰ gepresenteerd. Als aandachtspunt noemt het rapport dat het niveau van de basisvaardigheden van een vrij grote groep volwassenen nog altijd te laag is. Bovendien hebben bepaalde groepen minder kans om hun vaardigheden te ontwikkelen en deze ten volle te benutten. Nederland moet daarom zorgdragen dat de 'skills' resultaten een betere afspiegeling zijn van de mogelijkheden van het individu, en niet zozeer van diens persoonlijke omstandigheden. Daarnaast dient Nederland in te zetten op Skills-intensieve werkplekken. Deze zijn vooral belangrijk wanneer men kansen wil creëren voor volwassenen om hun vaardigheden beter te benutten en zich verder te ontwikkelen, in het bijzonder voor doelgroepen die bepaalde vaardigheden ontbreken en vaak geen behoefte hebben om terug te keren naar het formele onderwijs, zoals veel laagopgeleide volwassenen. Tenslotte, beveelt de OECD aan om de leercultuur te bevorderen.

²⁷ Commissie vraagfinanciering mbo (2017), Doorleren werkt: Samen investeren in nieuwe zekerheid.

²⁸ SER (2017), Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan een advies over postinitieel leren

²⁹ De SER identificeert verschillende belemmeringen die scholingsdeelname in de weg staan, namelijk dat de urgentie onvoldoende wordt gevoeld; het ontbreekt aan tijd of geld; er onduidelijkheid is over de mogelijkheden of opbrengsten van leren; en er sprake kan zijn van eerdere, negatieve leerervaringen.

³⁰ OECD (2017), OECD Skills Strategy Diagnostic Report Executive Summary Netherlands 2017; OESO (2017), OECD Skills Strategy Diagnoserapport Samenvatting Nederland 2017.

Het rapport van de adviescommissie Flexibel hoger onderwijs voor werkenden (2014) benadrukt het belang van flexibele leerpaden voor volwassenen door het combineren van formeel, non-formeel en informeel leren richting het behalen van een formele kwalificatie.³¹

Met de 'brief leven lang leren' en de voortgangsrapportages leven lang leren in 2015 en 2016³² heeft de overheid stappen ondernomen om de infrastructuur en leercultuur te verbeteren. Er wordt met name ingezet op meer flexibiliteit in het bekostigd onderwijs (zowel mbo als ho). Hierbij gaat het om het toelaten van flexibiliseringsexperimenten in het hoger onderwijs, deeltijdonderwijs en het voltijdonderwijs. Binnen het mbo zijn met de nieuwe kwalificatiedossiers meer mogelijkheden gecreëerd om maatwerk te leveren (keuzedelen en certificaten).

Gegeven deze veranderende beleidscontext, in vergelijking met de situatie in 2013, is er momentum om verdere maatregelen te nemen om leven lang leren verder te stimuleren. Het NLQF kan hierin een bijdrage leveren door meer transparantie in de onderwijs en trainingskwalificaties te bieden, met name als het gaat om de kwalificaties van private aanbieders.

³¹ Adviescommissie 'Flexibel hoger onderwijs voor werkenden' (2014), Adviesrapport Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen: <http://www.hogeronderwijs.nu/wp-content/uploads/2014/03/adviesrapport-flexibilisering-hoger-onderwijs.pdf>

³² Ministerie van OCW (2014), Leven Lang Leren. Brief van de regering. 2014-2015. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/10/31/kamerbrief-leven-lang-leren>; Ministerie van OCW (2015), Voortgangsrapportage Leven Lang Leren. 2015-2016. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/10/26/kamerbrief-over-voortgang-leven-lang-leren>; Ministerie van OCW (2016), Voortgangsrapportage Leven Lang Leren. 2016-2017. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=c474927d-e29c-408f-8ceb-36b0c2024cf7&title=Voortgangsrapportage%20leven%20lang%20leren%202016.pdf>

3. Evaluatie huidig functioneren NLQF en NCP

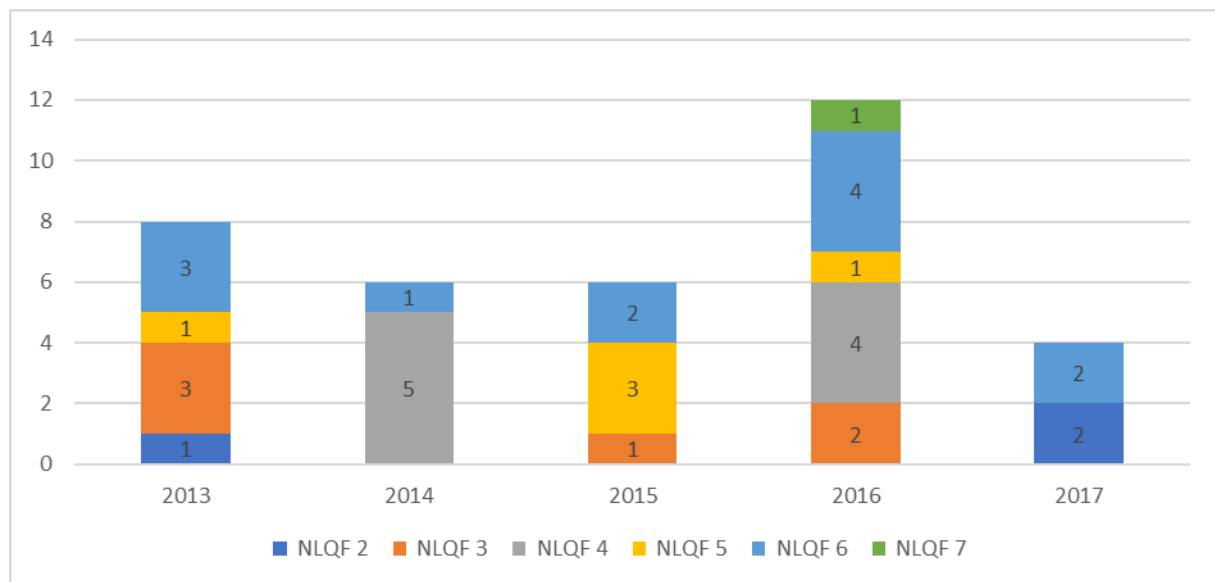
Dit hoofdstuk gaat in op hoe het NLQF wordt gebruikt en door wie. Daarnaast gaat het in op het functioneren van het NCP NLQF en de (ervaringen met) procedures voor inschaling van de verschillende kwalificaties. Hierin bouwt het onderzoek voort op de eerdere interne evaluatie van het NCP NLQF in 2013, documentanalyse en de interviews met verschillende betrokkenen.

3.1 Stand van zaken implementatie

Alle door de overheid gereguleerde kwalificaties zijn ingeschaald in het NLQF. Het gaat hierbij om meer dan 1000 kwalificaties die gebruikt worden in het voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs.³³

Vanaf 2013 werden de eerste aanvragen voor private kwalificaties (niet-gereguleerde opleidingen) ingediend en tot op heden zijn er in totaal 36 private kwalificaties ingeschaald in het NLQF (zie figuur 3.1). Het gaat hierbij om kwalificaties uit uiteenlopende sectoren zoals defensie, gezondheidszorg, design, sport, coaching en sales. De meeste ingeschaalde kwalificaties bevinden zich op niveau 6 (12 kwalificaties) en niveau 4 (9 kwalificaties).

FIGUUR 3.1: INGESCHAALDE KWALIFICATIES (NIET-GEREGULEERD)



Bron: www.nlqf.nl (25-07-2017).

In de loop van de jaren is er een gestaag toenemende belangstelling voor inschaling zichtbaar. Dit vertaalt zich echter nog niet direct in een groei van het aantal inschalingen (zie figuur 3.1). Ook is het totaal aantal inschalingen nog laag. Dit is deels te wijten aan onduidelijkheid rond het wettelijk kader en de beperkte bekendheid van het instrument bij burgers en werkgevers waardoor aanbieders van kwalificaties nog wachten met inschalen. Er is echter ook nog een andere reden waarom het aantal inschalingen tot op heden laag is. Het NCP NLQF heeft bewust gekozen voor een incrementele ontwikkeling van het aantal inschalingen. De focus in de eerste jaren lag op het verder uitkristalliseren van de procedures en organisatie, zodat deze voldoende robuust en betrouwbaar zijn, alvorens een grote hoeveelheid kwalificaties in te schalen.

3.2 Relevantie NLQF

Het merendeel van de in het kader van de evaluatie geïnterviewde respondenten beoordeelt het NLQF als een zeer waardevol instrument voor leven lang leren. De meerwaarde van het

³³ <http://www.nlqf.nl/register/door-de-overheid-gereguleerde-kwalificaties>

NLQF zit met name in het bieden **van transparantie in de opleidings- en trainingsmarkt**. Het NLQF brengt in kaart wat het niveau van beoogde leerresultaten is van een ingeschaalde kwalificatie:

- Individuen hebben hierdoor beter zicht op het niveau van een kwalificatie (en onderliggende programma) en kunnen laten zien op welk niveau de beoogde leerresultaten van hun afgeronde niet-gereguleerde kwalificatie is. Dit leidt tot een sterkere positie van de houders van ingeschaalde kwalificaties op de arbeidsmarkt;
- Werkgevers hebben beter zicht op het niveau van de kwalificaties die (mogelijk toekomstige) werknemers hebben behaald;
- Onderwijsinstellingen hebben meer informatie tot hun beschikking om al dan niet een individu met een ingeschaalde niet-gereguleerde kwalificatie tot de opleiding toe te laten en/of vrijstellingen te geven (dit blijft echter de verantwoordelijkheid van de examencommissie. Een NLQF-inschaling geeft geen doorstroomrecht).

Uit de interviews komt naar voren dat, ondanks inschaling niet tot een juridisch civiel effect leidt (doorstroomrecht), inschaling een **praktisch civiel effect** heeft voor houders van de kwalificatie. Het biedt volgens respondenten meer mogelijkheden om verder te leren binnen het door de overheid gereguleerd onderwijs (zoals bijvoorbeeld in bachelor- en/of masterprogramma's) en leidt in de praktijk tot snellere beslissingen om toegelaten te worden en tot het geven van vrijstellingen.

Naast het bieden van transparantie, leidt het valideren van de organisatie, en het inschalen van de kwalificatie, volgens respondenten, tot een **kwaliteitsverbetering binnen onderwijsaanbieders (in de private sector)**. Respondenten geven aan dat het succesvol afronden van de validiteits- en de inschalingstoets voor veel instellingen een behoorlijke investering vereist en dat door de vragen die de commissies en experts stellen, daadwerkelijk stappen zijn gezet in het verbeteren van de kwaliteit van (en de kwaliteitszorg in) de organisatie. Met name het scheiden van opleiden en de examinering, wordt door veel instellingen als een behoorlijk struikelblok gezien.

De potentiële meerwaarde voor **internationale mobiliteit** wordt ook door respondenten genoemd. De NLQF-aanduiding kan het profiel van individuen die in het buitenland (willen) werken en leren versterken doordat ook niet-gereguleerde kwalificaties een niveauaanduiding krijgen. Hun kansen in het buitenland worden hierdoor versterkt. Daarnaast maakt het NLQF het ook mogelijk dat kwalificaties van buitenlandse werknemers beter op waarde kunnen worden geschat door werkgevers. Hetzelfde geldt ook voor (formele) onderwijsaanbieders die meer informatie hebben om een oordeel te geven over de toegang tot formele opleidingstrajecten en het geven van vrijstellingen. Hierin speelt ook de internationale diplomawaardering een rol voor opleidingen die bij reguliere onderwijsinstellingen gevolgd zijn en langer dan 1000 uur duurde (een schooljaar).³⁴

De gereguleerde kwalificaties zijn en-block ingeschaald zoals aangegeven in het NLQF-EQF referencing report³⁵. De niveauaanduiding staat nog niet op de kwalificaties. De meerwaarde van het NLQF voor de herkenbaarheid van het niveau ligt daarom anders dan voor de niet-gereguleerde kwalificaties die op afzonderlijke (individuele) basis zijn ingeschaald:

- De meerwaarde van het NLQF voor de **herkenbaarheid van het niveau van de gereguleerde kwalificaties in het hoger onderwijs is minder duidelijk**. Het hoger onderwijs kent al internationaal herkenbare niveauaanduidingen (Bachelor, Master,

³⁴ Zie: <https://www.nuffic.nl/hoger-onderwijs/diplomawaardering/buitenlands-diploma-in-nederland> en <https://www.idw.nl/nl/diplomawaardering.html>

³⁵ Van der Sanden, K., Smit, W., Dashorst, M. (2012), The referencing document of The Dutch National Qualification Framework to the European Qualification Framework.

PhD, en in iets mindere mate de Associate Degree) en de NLQF/EQF-toevoeging biedt daarom geen meerwaarde. Ook worden in het hoger onderwijs verschillende descriptorsets gebruikt om de leeruitkomsten van kwalificaties te beschrijven. Dit kunnen de Dublin-descriptoren³⁶, EQF, NLQF, Blooms-taxonomie³⁷, of instellings-specifieke descriptoren zijn. Inzicht in het niveau van niet-hoger onderwijskwalificaties kan examencommissies wel helpen in het beoordelen van individuen voor toelating en het geven van vrijstellingen.

- De meerwaarde van het NLQF voor de **herkenbaarheid van het niveau van de gereguleerde kwalificaties in het mbo wordt wel erkend**. In het mbo worden de NLQF-descriptoren toegepast in het bepalen en omschrijven van niveaus van kwalificatiedossiers en wordt juist met interesse gekeken naar de mogelijkheid om generieke keuzedelen een niveauaanduiding te geven. De mogelijkheid om gereguleerde kwalificaties die reeds zijn ingeschaald op een NLQF-niveau op een ander niveau in te schalen (een discussiepunt in 2013) is door de gesprekspartners in deze evaluatie niet als specifiek aandachtspunt gemarkeerd. Door de ontwikkeling van de nieuwe kwalificatiedossiers in het mbo en het gebruik van de NLQF-descriptoren bevinden mbo-kwalificaties zich meer binnen één NLQF-niveau³⁸. Mocht de mogelijkheid geboden worden om ook certificaten van keuzedelen³⁹ in te schalen (op verschillende niveaus) en een niveauaanduiding te geven, dan ontstaat binnen het mbo de mogelijkheid om binnen opleidingen te differentiëren naar niveau.

Het uitblijven van een wettelijk kader voor het NLQF leidt tot enige frustratie, onduidelijkheid, verwarring en zelfs verminderende interesse bij betrokkenen.

- De frustratie betreft het feit dat private onderwijsaanbieders investeringen hebben gedaan om hun kwalificaties in te schalen met het vooruitzicht dat het NLQF grotere bekendheid zou krijgen als de NLQF-niveauaanduiding ook op de door de overheid gereguleerde kwalificaties komt te staan (dit betreft niet alleen de kosten van de validiteitstoets en inschalingskosten, maar ook het implementeren van organisatieveranderingen en het extern organiseren van de examinering).
- De onduidelijkheid en verwarring betreft, gegeven het uitblijven van een wettelijk kader, de huidige status van het NLQF, de status van een inschaling en het gebrek aan overheidsinformatie over het NLQF. Deze onduidelijkheid en verwarring over het uitblijven van een wettelijk kader wordt deels op het instrument (NLQF) zelf geprojecteerd. Respondenten geven in deze gevallen aan dat het NLQF leidt tot onduidelijkheid.
- Tenslotte, leidt het uitblijven van het wettelijk kader tot een verminderende interesse voor het NLQF bij de 'early adoptors', als wel toekomstige kandidaten voor inschaling. Zolang werkgevers en werknemers in onvoldoende mate worden geconfronteerd met het NLQF heeft het geen zin om niet-gereguleerde kwalificaties in te schalen.

3.3 Procedures NCP NLQF

Zoals tijdens het interne implementatieonderzoek naar het NCP NLQF⁴⁰ in 2013 is geconcludeerd, is de implementatie van het NLQF in lijn met de aanbevelingen van de

³⁶ Joint Quality Initiative (2014), Shared 'Dublin' descriptors for Short Cycle, First Cycle, Second Cycle and Third Cycle Awards; A report from a Joint Quality Initiative informal group (contributors to the document are provided in the Annex). 18 October 2004.

³⁷ Zie: Bloom B., et al. (1956). Taxonomy of Educational Objectives, Handbook I: The Cognitive Domain. New York: David McKay; Anderson, L.W. & Kratwohl, D.R. (eds.) (2001). A Taxonomy for Learning, Teaching, and Assessing: A Revision of Bloom's Taxonomy of Educational Objectives. New York: Longman.

³⁸ Iets wat in 2011 niet het geval was: De Schutter, Jacqueline (2011). Mbo-4 kwalificaties die vermoedelijk voldoen aan NLQF niveau 5: een verkennende studie in opdracht van de MBO raad.

³⁹ Hiervoor wordt een studielast van 250 uur aangehouden.

⁴⁰ Ockham IPS (2013), Implementatieonderzoek naar het NCP NLQF.

Commissie Leijnse. Een wijziging in de procedures voor inschaling betreft de geformuleerde 400-uurs eis (zie Commissie Leijnse). Tegenwoordig kunnen kwalificaties alleen worden ingeschaald in het NLQF als het een substantiële kwalificatie betreft. Voorheen konden aanvragers dit enkel aantonen aan de hand van de 400 uur leerinspanningseis, maar vanaf oktober 2015 hebben aanvragers de mogelijkheid om dit ook op een andere manier aan te tonen, namelijk via de arbeidsmarktrelevantie van de kwalificatie.⁴¹

De procedures van het NCP NLQF worden over het algemeen als kwalitatief goed beoordeeld, maar ook als intensief. De procedures worden als waardevol gezien en hebben impact op de organisatie van de onderwijsaanbieder (d.m.v. het rationaliseren van de beoogde leerresultaten, organiseren van examinering en doordenken van het onderliggende onderwijs/trainingsprogramma). Gezien de intensieve procedures, ervaren de aanbieders de administratieve lasten van de procedures als relatief hoog. Hier staat tegenover dat aanbieders erkennen dat de procedures leiden tot een kwaliteitsimpuls in hun organisatie. Dit maakt de ervaren administratieve lasten iets minder groot. Indien er echter geen commerciële voordelen zitten aan de inschaling (inschaling als instrument om de kwalificatie beter te vermarkten) slaat de balans snel negatief door: de lasten wegen in dit geval niet meer op tegen de baten.

De respondenten die ervaring hebben met de procedures van zowel het NCP NLQF, als wel de NVAO, geven aan dat de validiteitstoets en inschalingsprocedure niet onder doet voor de accreditatie van de NVAO en dat zij tot een vergelijkbare kwaliteitsslag en kwaliteitsoordeel leiden. Dit is echter op zeer kleine schaal getest bij instellingen, die ervaring hebben met zowel de NVAO als de NCP NLQF kaders. Er zijn plannen bij het NCP NLQF en NVAO om ook onderwijsaanbieders die geen ervaring hebben met de NVAO-kaders te toetsen, aan de hand van de accreditatiesystematiek.

De NCP NLQF procedures worden echter door het veld geïnterpreteerd als een vorm van accreditatie en het feit dat een onderwijsaanbieder de validiteitstoets en inschalingstoets doorstaat, wordt gezien als een erkenning van de kwaliteit.

Een aantal respondenten geeft aan dat er een verschil bestaat tussen niet-gereguleerde en gereguleerde kwalificaties en de wijze waarop wordt omgegaan met leerresultaten. De inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties is gebaseerd op plantoetsing (i.e. de beoogde leerresultaten), terwijl in de accreditatie van gereguleerde opleidingen naar het gerealiseerde eindniveau wordt gekeken. In de 'Toets Nieuwe Opleiding' van de NVAO, krijgen nieuwe opleidingen in het hoger onderwijs op basis van plantoetsing een besluit en wordt bij de her-accreditatie (in beginsel na 6 jaar⁴²) pas naar het feitelijk gerealiseerd eindniveau gekeken. Respondenten geven aan dat dit ook in de systematiek van het NCP NLQF opgenomen kan worden. Bij de her-inschaling van ingeschaalde kwalificaties na enkele jaren kan, op een nader te bepalen wijze, gekeken worden naar het gerealiseerde eindniveau.

⁴¹ Zie Advies van de commissie NLQF (Commissie Leijnse), <http://www.nlqf.nl/veelgestelde-vragen#Procedures>

⁴² De termijn van 6 jaar geldt alleen bij instellingen met een positieve instellingstoets kwaliteitszorg. Alle andere instellingen (waaronder vrijwel alle niet-bekostigde instellingen) moeten na 3 jaar gerealiseerd niveau laten beoordelen (art. 5a.10a lid 4 WHW). Indien een Toets Nieuwe Opleiding wordt aangevraagd voor een opleiding waarvoor feitelijk al onderwijs wordt verzorgd, dan wordt ook het gerealiseerd niveau beoordeeld.

4. Inventariseren van bezwaren ten aanzien van het NLQF en het conceptwetsvoorstel

Dit hoofdstuk beschrijft de bezwaren die stakeholders hebben t.a.v. het huidige functioneren van het NLQF en het wetsvoorstel. Deze bezwaren worden vervolgens in hoofdstuk 6 beoordeeld.

Ondanks de brede consensus rond de meerwaarde van het NLQF voor leven lang leren (zoals beschreven in hoofdstuk 2 en 3), heeft een aantal respondenten bezwaren geventileerd ten aanzien van het NLQF en het huidige wetsvoorstel. In de volgende paragrafen is een overzicht opgenomen van de genoemde bezwaren, gegroepeerd in vier clusters: NQF als zodanig en de reikwijdte van het NLQF; systeem consequenties van het NLQF; procedurele aspecten; en, ten slotte, over de rollen en verantwoordelijkheden.

4.1 NLQF als zodanig en de reikwijdte

A: Nut en noodzaak voor het NLQF

Het bezwaar van nut en noodzaak van het NLQF is een aantal keer genoemd. Met name vanuit het bekostigd onderwijs wordt aangegeven dat de niveaubepalingen van de gereguleerde kwalificaties zowel binnen Nederland als over de grens al duidelijk zijn. De NLQF-niveauaanduiding voegt daaraan niets toe.

Daarnaast wordt door meerdere stakeholders aangegeven dat onvoldoende is onderbouwd waarom het NLQF nodig is. Het ontbreekt volgens hun in de wet (en Memorie van Toelichting) aan een inhoudelijk onderbouwing waarom het NLQF bestaat en wat het moet bewerkstelligen ("punt op de horizon"). Daarnaast ontbreekt het in de wet (en Memorie van Toelichting) aan een visie hoe de overheid omgaat met leven lang leren (en welke rol het bekostigde onderwijs en niet-bekostigde onderwijs hierin speelt). De wet (en Memorie van Toelichting) benadrukt het belang van het NLQF, met name vanuit de wens, voor meer transparantie tussen kwalificatie(niveaus) over de grens.

B: Nut en noodzaak voor het inschalen van niet door de overheid gereguleerde kwalificaties

In veel Europese landen beperkt het NQF zich tot het inschalen van gereguleerde kwalificaties. Het bezwaar richt zich op waarom we in Nederland ook de niet-gereguleerde kwalificaties willen inschalen. Kan niet worden volstaan met het en-block inschalen van de gereguleerde kwalificaties (waarbij tevens de vraag kan worden gesteld wat dat eigenlijk toevoegt gezien het bezwaar over nut en noodzaak voor het NLQF)?

C: Verwarring of het bij het NLQF gaat om het bepalen van het individuele kwalificatieniveau

De Memorie van Toelichting (p.10: 4.3 Relatie tussen EQF en NLQF) beschrijft dat het NLQF/EQF werkgevers en vervolgoopleidingen helpt "direct zicht te geven in het individuele kwalificatieniveau van (potentiële) werknemers en studenten." Dit suggereert dat het NLQF een individuele accreditatie is.

D: Gebrek aan herkenbaarheid van het NLQF bij werkgevers en burgers

Het NLQF is nog niet voldoende bekend bij werkgevers en werknemers om echt impact te hebben.

4.2 Systeemconsequenties van het NLQF

E: Het ontstaan van verwarring tussen gereguleerde en niet-gereguleerde kwalificaties die op hetzelfde niveau zijn ingeschaald en mogelijke aantasting van de waarde van gereguleerde kwalificaties (Ad, Bachelor en Master).

Als kwalificaties vanuit verschillende systemen (gereguleerd en niet-gereguleerd) op hetzelfde niveau worden geplaatst, kan het lastig zijn voor werkgevers en werknemers om het verschil tussen de kwalificaties te herkennen. De NLQF-niveauaanduiding kan geïnterpreteerd worden als een erkenning van de kwalificatie en daarmee lijken niet-gereguleerde kwalificaties

formeel erkende opleidingen. Dit brengt als gevaar met zich mee dat de waarde van gereguleerde kwalificaties, waarin bredere leerresultaten (zoals taal, rekenen, burgerschap) zijn geïntegreerd, kan verminderen. Immers een deelnemer/student zou ervoor kunnen kiezen een aantal kortere ingeschaalde modules/opleidingen te volgen en geen volledige gereguleerde kwalificatie af te ronden.

F: Ongelijkheid tussen bekostigde onderwijsinstellingen en niet-bekostigde instellingen in het afgeven van deelcertificaten (met een niveauaanduiding)

De niet door de overheid bekostigde hoger onderwijsinstellingen (rechtspersonen voor hoger onderwijs) kunnen bacheloropleidingen ook 'hervpakken' in kleinere programma's. Deze zouden in het NLQF ingeschaald kunnen worden. In dat geval ontstaan (in de beeldvorming) 'erkende' deelcertificaten.

4.3 Procedurele aspecten

G: De inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties kijkt naar plantoetsing en niet naar feitelijk gerealiseerd eindniveau

In de procedures van het NCP NLQF wordt gekeken naar de validiteit van de organisatie (en onder andere hoe de examinering is georganiseerd), en naar hoe het onderwijsprogramma leidt tot de aangegeven (beoogde) leerresultaten. Het controleert echter niet of de deelnemers aan het onderwijsprogramma ook daadwerkelijk het eindniveau realiseren (gerealiseerde leerresultaten). Dit is wel onderwerp bij accreditatie van opleidingen in het hoger onderwijs door de NVAO.

4.4 Rollen en verantwoordelijkheden

H: Onduidelijkheid of inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties tevens een kwaliteitsoordeel is en hoe dit relateert aan de accreditatie binnen het gereguleerde onderwijs.

De conceptwet geeft aan dat kwalificaties die niet behoren tot de gereguleerde kwalificaties ook een NLQF-niveauaanduiding kunnen krijgen (artikel 3.1). De Memorie van Toelichting noemt expliciet: 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." (8. Betrouwbare vaststelling NLQF-niveau). Dit leidt tot twee moeilijkheden:

- onduidelijkheid ten aanzien van de waarde van de niveauaanduiding en hoe de niveauaanduiding van kwalificaties behorende tot verschillende systemen (gereguleerd, niet-gereguleerd) kunnen worden vergeleken. Ondanks dat het NLQF alleen een niveauaanduiding geeft, kan worden verwacht dat beschrijvingen van kwalificaties vanuit verschillende systemen in ieder geval een bepaalde gedeelde basiskwaliteit moeten hebben om overeenkomsten én verschillen te zien. Hierbij speelt ook een rol dat het wellicht voor examencommissies bij hoger onderwijsinstellingen lastig is te beoordelen wat de waarde is van de niet-gereguleerde kwalificatie en wat de speelruimte is om wel of geen vrijstelling te geven wanneer iemand met een ingeschaalde niet-gereguleerde kwalificatie daarom vraagt.
- In de praktijk wordt de validiteitstoets wel degelijk als (pseudo)accreditatie en kwaliteitskeurmerk opgevat en gehanteerd. De praktijk lijkt daarom niet met de concept wettekst in overeenstemming.

Opvattingen rond dit bezwaar divergeren in twee richtingen. De eerste richting is dat de overheid enkel verantwoordelijk is voor de gereguleerde kwalificaties. Zij is niet verantwoordelijk voor de kwaliteit van niet-gereguleerde kwalificaties. Met het NLQF lijkt de overheid echter wel (deels) verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van niet-gereguleerde kwalificaties. De tweede richting is dat de overheid zorg moet dragen (regievoering) voor een kwalitatief leven lang leren systeem. Vanuit deze richting zou de

overheid zorg moeten dragen voor een betrouwbaar kwaliteitskeurmerk en procedures voor inschaling van het niveau van niet-gereguleerde kwalificaties, dat tot een vergelijkbare kwaliteitsborging leidt als voor gereguleerde kwalificaties (ondanks het feit dat het geen gereguleerd onderwijs is).

Bezwaar 'H' hangt sterk samen met bezwaar 'E' ('Het ontstaan van verwarring tussen gereguleerde en niet-gereguleerde kwalificaties die op hetzelfde niveau zijn ingeschaald en mogelijke aantasting van de waarde van gereguleerde kwalificaties (Ad, Bachelor en Master)'). Beide bezwaren komen samen in de vraag of gereguleerde en niet-gereguleerde kwalificaties dezelfde status moeten hebben en daarmee aan dezelfde kwaliteitscriteria moeten voldoen. Indien ze niet dezelfde status hebben, is het de vraag hoe verwarring kan worden vermeden en hoe de kwaliteitszorg dient te worden geregeld.

I: De rol van de Onderwijsinspectie is onduidelijk in het huidige wetsvoorstel

De Onderwijsinspectie zal toezien op de naleving van de in het wetsvoorstel opgenomen regels. Zij doet dit vanuit de regels in de onderwijswetten en zij kijkt naar de objecten van toezicht (bijvoorbeeld: instellingen) zoals deze zijn gedefinieerd in de onderwijswetten (Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB), Wet Hoger onderwijs en Wetenschap (WHW) en de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT)). Zij zal toezicht moeten gaan houden op de naleving van de procedures voor inschaling, maar moet dit doen op basis van signalen (zie Memorie van Toelichting, p. 15: Handhaving door de Inspectie van het Onderwijs). Onduidelijk is in hoeverre de Onderwijsinspectie structureel toezicht moet (of zou moeten) houden op (de kwaliteit van) de aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties.

5. Interessante buitenlandse praktijken

Dit hoofdstuk beschrijft buitenlandse praktijken die voor Nederland interessante aanknopingspunten bieden. Op basis van de bestudeerde praktijken in Schotland, Wales, Frankrijk en Polen, worden lessen getrokken die kunnen bijdragen aan een oplossing voor de geïdentificeerde bezwaren in hoofdstuk 4.

5.1 Overzicht NQF-ontwikkelingen in Europa

Mede onder invloed van de EQF-aanbeveling in 2008 zijn in hoog tempo NQFs ontwikkeld in Europa. In 39 Europese landen zijn NQFs opgesteld. Veel van deze raamwerken beginnen nu operationeel te worden. Naast dat raamwerken zich in de eerste plaats richten op het vergroten van de transparantie, ontwikkelt een aantal zich verder. Deze NQFs geven steun aan hervormingen in het onderwijs door bijvoorbeeld de interactie tussen onderwijs en de arbeidsmarkt te vergroten of de eerdere ervaringen en competenties van mensen te (helpen) documenteren.⁴³ Onderstaand figuur geeft een overzicht van in welke landen NQFs open gesteld zijn voor niet-gereguleerde kwalificaties.

FIGUUR 5.1: NQFs EN OPENSTELLING VOOR NIET-GEREGULEERDE KWALIFICATIES IN EU28 (2015)



Bron: Cedefop (2015), Overview of National Qualifications Framework developments in Europe.⁴⁴

In 12 van de 28 EU-lidstaten bestaat inmiddels de mogelijkheid om kwalificaties buiten het formele onderwijs in te schalen. Hierbij gaat het met name om professionele beroepskwalificaties zoals in België, Estland, Polen, Frankrijk, Duitsland en Ierland. In Hongarije, Polen, Portugal en Slowakije is het NQF ook opengesteld voor kwalificaties die via informeel leren kunnen worden behaald. In het Verenigd Koninkrijk, waar het NQF tevens een credit-raamwerk is (zowel het niveau als het aantal credits worden aangegeven) kan al het cursorisch onderwijs en training ingeschaald worden. In Zweden zijn recentelijk (in 2015) de criteria en procedures voor het inschalen van niet-gereguleerde kwalificaties aangenomen.⁴⁵ Over heel

⁴³ Cedefop (2016), Briefing note: Qualifications Frameworks in Europe: developments 2016.

⁴⁴ In 2016 zijn opnieuw landenrapporten opgesteld. Hier is echter nog geen synthese rapport van opgesteld.

⁴⁵ Zie Cedefop (2017), Sweden: European inventory on NQF 2016

Europa is er een groeiende trend om de NQFs ook open te stellen voor niet-gereguleerde kwalificaties.⁴⁶

5.2 Buitenlandse praktijken: Wales, Schotland, Polen en Frankrijk

De hieronder opgenomen informatie van de buitenlandse praktijken geven geen volledig beeld van de praktijk, maar omvat elementen die relevant kunnen zijn in de Nederlandse discussie rond het NLQF. Gekozen is om Wales, Schotland, Polen en Frankrijk nader te bestuderen. In bijlage 4 is de motivatie voor de landselectie nader beschreven.

5.2.1 Wales

Het CQFW (Credit and Qualifications Framework for Wales) is in 2002 aangenomen en in 2003 gelanceerd. Het CQFW is een all-inclusive metaraamwerk opgesteld om meer transparantie te beiden in het kwalificatiesysteem in Wales.⁴⁷ Het omvat drie pilaren:⁴⁸

- Hoger onderwijs kwalificaties
- Gereguleerde kwalificatie (beroeps- en algemene kwalificaties)
- Kwaliteitsgeborgd leven lang leren kwalificaties (Quality Assured Lifelong Learning; QALL).⁴⁹

In de derde pilaar gaat het om onafhankelijke eenheden, maar het systeem geeft niet aan hoe deze eenheden kunnen leiden tot een volledige kwalificatie (kunnen geen rechten aan worden ontleend). Deze pilaar is de verantwoordelijkheid van de aanbieders. Voordat een aanbieder CQFW-kwalificaties kan aanbieden, moet deze geaccepteerd zijn als 'awarding body'. Een andere mogelijkheid is om als aanbieder via een al bestaande awarding body de kwalificatie in te schalen. Na een CQFW-review in 2014⁵⁰ is de QALL-pilaar teruggeschoven van de overheid naar de onderwijsaanbieders. Dit om de administratieve procedures te verkorten. De overheid behoudt overzicht over het gehele systeem (zie figuur 5.2).

⁴⁶ Cedefop (2016), Briefing note: Qualifications Frameworks in Europe: developments 2016.

⁴⁷ CQFW (2017), Credit and Qualifications Framework for Wales (CQFW) Content aimed at those working within the education/ training and advice and guidance sectors

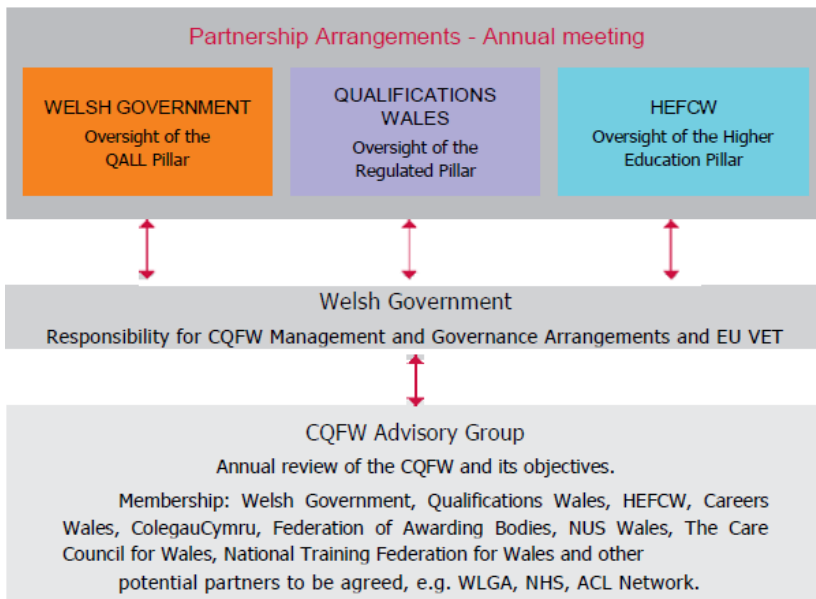
⁴⁸ Zie bijlage 3 voor een overzicht van de pillars.

⁴⁹ CQFW (2017), Quality Assured Lifelong Learning (QALL) Unitised accredited learning and Vendor/Industry/Professional learning Content aimed at employers, training providers and awarding bodies

⁵⁰ Welsh government (2014), The Credit and Qualifications Framework for Wales: A qualitative review of its impact

FIGUUR 5.2: VERANTWOORDELIJKHEDEN IN HET CQFW

Credit & Qualifications Framework for Wales (CQFW) Governance



Bron: CQFW (2017), *Credit and Qualifications Framework for Wales (CQFW) Content aimed at those working within the education/ training and advice and guidance sectors*, p. 21.

Voor de kwaliteitsborging worden de systemen gehanteerd waar de 'awarding bodies' al onder vallen (hoger onderwijs, beroepsonderwijs) of wordt deze uitgevoerd door de professionele sector/branche. De borging vindt plaats op instellingsniveau. Er is geen verdere check op kwalificatieniveau (feitelijk gerealiseerd eindniveau).

Voor communicatie doeleinden wordt het gebruik van de begrippen 'formeel' en 'non-formeel' vermeden. Omdat het CQFW naast het niveau ook het aantal credits weergeeft, is het duidelijk wanneer een kwalificatie een volledige, gereguleerde kwalificatie is en wanneer het een korte cursus betreft.

5.2.2 Polen

In 2015 is het Poolse kwalificatieraamwerk in de wet verankerd. Het raamwerk wordt gezien als een belangrijke stap in het moderniseren van het kwalificatiesysteem en hanteert gelijke principes om kwalificaties in verschillende systemen te reguleren.⁵¹ Ook in Polen is het NQF een meta-raamwerk waaronder verschillende systeem-gerelateerde kwalificatieraamwerken vallen:

- Kwalificaties van het formele systeem (algemeen, hoger en beroepsonderwijs) die toegekend worden op een wettelijke basis.
- Gereguleerde kwalificaties die toegekend worden op basis van een wettelijke basis anders dan het formele onderwijssysteem.
- Niet-gereguleerde kwalificaties kennen geen wettelijke basis maar zijn ontwikkeld en uitgereikt door verschillende typen organisaties, zoals NGO's, verenigingen en professionele organisaties.⁵²

De gereguleerde kwalificaties zijn bij wet ingeschaald; voor de niet-gereguleerde kwalificaties, de zogenaamde 'market qualifications', is het 'Integrated Qualifications Register' ingesteld. Het inschalen van de 'market' kwalificaties vindt plaats via de 'field' ministeries. Hiermee wordt

⁵¹ IBE (2017), *The Polish Qualifications Framework*

⁵² IBE (2017), *How to describe market qualifications for the Polish Qualifications Framework: a guidebook.*

bedoeld dat een aanbieder van deze kwalificatie zijn aanvraag richt aan het meest relevante ministerie. Een kwalificatie in de bouw dient bijvoorbeeld ingediend te worden bij het ministerie voor infrastructuur en bouw; een gezondheidszorgkwalificatie bij het ministerie van volksgezondheid. Deze ministeries zijn verantwoordelijk voor het controleren van de arbeidsmarktrelevantie van de kwalificatie en de inschaling te voltooien. De inschalingspraktijk volgt hiermee een sectorale invulling, waarbij de sector betrokken is in het inschalen van (arbeidsmarktrelevante) kwalificaties.

Gereguleerde en niet-gereguleerde kwalificaties worden onderscheiden in de communicatie uitingen. Gereguleerde kwalificaties krijgen een Arabische nummering (1, 2, 3 etc.); Niet-gereguleerde kwalificaties een Romeinse nummering (I, II, III etc.).⁵³

Ook hier geldt dat het inschalen niet leidt tot doorstroomrechten. Ook is in Polen het feitelijk gerealiseerd eindniveau geen onderdeel van de inschalingsprocedure.

5.2.3 Frankrijk

In Frankrijk richtte het onderzoek zich niet direct op het NQF, maar op het opnemen van niet-gereguleerde onderwijsaanbieders en kwalificaties in een nationaal register. De Nationale Commissie voor professionele certificering ('Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP)'⁵⁴) is in 2002 ingesteld en bestaat uit 43 leden vanuit ministeries, regio's, sociale partners en gekwalificeerde experts. De brede betrokkenheid van verschillende spelers wordt gezien als essentieel om de diversiteit van kwalificaties te omvatten en om vertrouwen en eigenaarschap te verstevigen.⁵⁵ Zij heeft onder meer als taak om:

- beroepskwalificaties te registreren in het 'Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP – national register of professional certifications)';
- het publiek over deze geregistreerde kwalificaties te informeren; en
- het controleren van de relevantie, coherentie en vernieuwing van kwalificaties.⁵⁶

Het doel van het register is om individuen en bedrijven up-to-date informatie te geven over diploma's en certificaten die gelinkt zijn aan beroepen. Het ondersteunt toegang tot de arbeidsmarkt, HR-management en professionele mobiliteit.⁵⁷

Naast kwalificaties die volgen uit wettelijke verplichtingen en marktstandaarden, kent het register ook een domein van non-formele kwalificaties.⁵⁸ Om in te schalen in het register is een uitgebreid formulier ontwikkeld waarin de nadruk ligt op hoe de examinering is georganiseerd. Ook is er aandacht voor de beschrijving en betrokkenheid van de sector/branche waartoe de kwalificatie opleidt.⁵⁹

Tenslotte is in Frankrijk een verdere modernisering van het beroepsonderwijs ingezet waarin beroepsonderwijsprogramma's in grote mate flexibel en modulair kunnen worden aangeboden om zodoende het beroepsonderwijs relevanter te maken voor volwassenen. De programma's worden opgeknipt in 'bloc de compétence'. In dit proces is ook een rol voorzien voor het genoemde register.⁶⁰

⁵³ http://www.kwalifikacje.gov.pl/download/Prawo_o_ZSK/Rozporzadzenie_w_sprawie_znakow_graficznych_PRK.pdf

⁵⁴ <http://www.cncp.gouv.fr/commission>

⁵⁵ Cedefop (2017), France European inventory on NQF 2016, p. 5-6.

⁵⁶ <http://www.cncp.gouv.fr/en/commission>

⁵⁷ <http://www.rncp.cncp.gouv.fr/grand-public/qualificationsFramework>

⁵⁸ <http://inventaire.cncp.gouv.fr/>

⁵⁹ Zie: <http://www.cncp.gouv.fr/enregistrementsur-demande/documents-a-telecharger-pour-lenregistrement-sur-demande>

⁶⁰ Commission nationale de la certification professionnelle (2015), Blocs de compétences: Éléments de définition, principes et recommandations à l'attention des organismes certificateurs: <http://www.cncp.gouv.fr/actualites/blocs-de-competences-principes-et-recommandations-a-lattention-des-organismes>

5.2.4 Schotland

Het Schotse 'Scottish Credit and Qualifications Framework' (SCQF) ⁶¹ kent een andere geschiedenis dan andere NQFs. In Schotland is het SCQF opgezet op initiatief van de onderwijssector. De overheid heeft geen formele rol in het inschalen van kwalificaties ondanks dat zij de 'charity' financieel ondersteunt. Net als in Wales spelen de Credit Rating Bodies⁶² (vergelijkbaar met de awarding bodies) een belangrijke en autonome rol. Eenmaal erkend als Credit Rating Body kunnen zij kwalificaties inschalen. De meeste Credit Rating Bodies zijn onderwijsaanbieders in het gereguleerde onderwijs. Zij kunnen ook kwalificaties van andere organisaties inschalen. De kwaliteitsborging ligt in de sector waartoe de credit rating bodies behoren en hierbij kan in de accreditatie gekeken worden naar feitelijk gerealiseerde leerresultaten. Echter in de inschalingsprocedure wordt er niet gekeken naar het feitelijk gerealiseerd eindniveau.

Van de 11.000 kwalificaties in het SCQF zijn er 850 niet-gereguleerd (of onderdeel van een gereguleerde kwalificatie). Hierbij gaat het niet alleen om beroepsgerichte kwalificaties, maar ook bijvoorbeeld om kwalificaties in jeugdwerk.

Het systeem van 'devolved authority' heeft voordelen wat betreft eigenaarschap in de onderwijssector, maar het heeft ook nadelen, zoals dat beslissingen niet altijd consistent zijn en verschillen tussen instellingen en dat SCQF geen directe invloed heeft op de ontwikkeling van het raamwerk.

Net als in Wales geeft het SCQF zowel het niveau als het aantal credits weer waardoor er geen verwarring ontstaat over de gereguleerde (volledige) en niet-gereguleerde (korte) kwalificaties.

5.3 Lessen voor het NLQF en het omgaan met bezwaren

Nationale onderwijssystemen zijn moeilijk te vergelijken. De Nederlandse situatie – waarin private aanbieders een relatief grote rol spelen - zien we in geen van de vier landen terug. Wanneer gesproken wordt over niet-gereguleerde kwalificaties gaat het veelal over sector en branche kwalificaties en in mindere mate om kwalificaties die ontwikkeld zijn door private aanbieders in een competitieve markt. Desondanks kunnen we een aantal lessen trekken ten aanzien van de geïnventariseerde bezwaren (deze worden verder besproken in hoofdstuk 6).⁶³

⁶¹ <http://scqf.org.uk/>

⁶² <http://scqf.org.uk/credit-rating-bodies/>

⁶³ Daarnaast valt op dat in de vier bestudeerde landen vaak een scheiding is tussen het NCP en de organisatie(s) die niet-gereguleerde kwalificaties inschalen. In Wales ligt het CQFW-EQF NCP bij de Welsh Assembly Government, maar bestaat het NCP uit een brede groep stakeholders (Zie Welsh Assembly Government (2010), Referencing report: Credit and Qualifications Framework for Wales to the European Qualifications Framework: Wales National Coordination Point Report, annex 1). De inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties vindt plaats door de awarding bodies zelf. In Schotland bestaat een vergelijkbare structuur; het SCQF is de NCP, maar de credit rating bodies zijn verantwoordelijk voor de inschaling. In Polen fungeert het ministerie van onderwijs als NCP; de inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties is de verantwoordelijkheid van verschillende ministeries (field ministeries). Het onderzoeksinstituut IBE (<http://www.ibe.edu.pl/en/>) verleent hierbij assistentie.

6. Beoordelen van de bezwaren en mogelijke knelpunten

Dit hoofdstuk beoordeelt de in hoofdstuk 4 genoemde bezwaren en verkent de implicaties van de bezwaren. Tenslotte, bekijkt Sectie 6.5 welke vervolgacties nodig zijn om de bezwaren weg te nemen.

6.1 Weging bezwaren t.a.v. NLQF als zodanig en de reikwijdte

A: Nut en noodzaak voor het NLQF

De beleidscontext bevestigt de nut en noodzaak van het NLQF. Er is in de laatste jaren een toenemende aandacht voor het belang van leven lang leren en duurzame inzetbaarheid. Ook is er meer aandacht voor flexibilisering van het gereguleerde onderwijs om mede daardoor leren en werken beter te kunnen combineren. Het NLQF biedt een raamwerk om de verschillende opleidings- en trainingspaden aan elkaar te koppelen en inzicht te geven in het niveau van de variëteit aan opleidingsmogelijkheden. Daarnaast wordt het NLQF en de descriptorreeds breed gebruikt in het beroepsonderwijs en deels ook in het hoger onderwijs (naast EQF-descriptors, Dublin descriptors, Bloom). Hierbij is het NLQF sterk gelinkt aan het EQF en de Dublin descriptors door het referencing report.⁶⁴

In de landen waar het NQF al langer bestaat heeft het zijn waarde bewezen. In Schotland is de taal van het SCQF de algemene taal voor het onderwijs en trainingsdomein. In Wales is er een brede steun voor het CQFW en is het CQFW opgenomen in het ontwikkelen van kwalificaties.

Een NQF heeft meerwaarde voor een op leven lang leren gerichte onderwijs- en arbeidsmarkt. Het NLQF draagt bij aan de verdere ontwikkeling van leven lang leren en het bijhouden (zowel in actieve zin (leren) als passieve zin (registeren)) van kennis, vaardigheden en attitudes. Het bezwaar dat de nut en noodzaak van NLQF niet helder is, is daarmee, gezien de veranderde beleidscontext en toenemend belang van leven lang leren en mobiliteit, niet gegrond.

B: Nut en noodzaak voor het inschalen van niet door de overheid gereguleerde kwalificaties

Er is geen strikte noodzaak om de niet door de overheid gereguleerde kwalificaties in te schalen. Het goedgekeurde herzieningsvoorstel voor de EQF-aanbeveling⁶⁵ noemt niet expliciet dat deze kwalificaties ingeschaald dienen te worden. In het buitenland staan 12 van de 28 NQFs open voor niet-gereguleerde kwalificaties en meer en meer landen maken de keuze om het NQF open te stellen.

In de Nederlandse context is in een vroeg stadium, met het rapport van de Commissie Leijnse en het NLQF-EQF referencing report⁶⁶, de keuze gemaakt om niet-gereguleerde kwalificaties ook de mogelijkheid te bieden om in te schalen. Dit omdat in de Nederlandse context leven lang leren voor een groot deel plaats vindt binnen het cursorsch en niet-gereguleerde, niet-bekostigde onderwijs⁶⁷ en omdat dit aanbod van grote waarde is in de arbeidsmarkt. Wil het NLQF een bijdrage leveren aan het bieden van transparantie in de Nederlandse leven lang leren aanbod, dan moet dit aanbod ook een plaats krijgen in het NLQF.

⁶⁴ Van der Sanden, K., Smit, W., Dashorst, M. (2012), The referencing document of The Dutch National Qualification Framework to the European Qualification Framework.

⁶⁵ Council of the European Union (2017), Council Recommendation on the European Qualifications Framework for lifelong learning and repealing the Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning (Brussels, 24 May 2017).

⁶⁶ Van der Sanden, K., Smit, W., Dashorst, M. (2012), The referencing document of The Dutch National Qualification Framework to the European Qualification Framework.

⁶⁷ Private aanbieders zijn verantwoordelijk voor ongeveer 85% van het leren van volwassenen (ECBO (2011), Een leven lang leren in 2010, p. 72)

In Nederland wordt juist het openstellen van het NLQF als meerwaarde gezien en daarmee is dit bezwaar niet gegrond. Gegeven het aandeel van de private markt in leven lang leren kan het NLQF meer transparantie bieden voor burgers en werkgevers in het niveau van verschillende kwalificaties.

C: Verwarring of het bij het NLQF gaat om het bepalen van het individuele kwalificatieniveau

Ondanks dat de Memorie van Toelichting spreekt over het bepalen van het 'individuele kwalificatieniveau', is dit niet de intentie van het NLQF. Het NLQF verschaft enkel helderheid in het niveau van de beoogde leerresultaten van een kwalificatie. Dit is de grondslag voor de wettekst en de procedures zoals opgesteld door het NCP NLQF. Echter, het begrip van '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) suggereert dat het gaat om de erkenning van individuele leerprestaties. In geen van de bestudeerde buitenlandse praktijken gaat het om individuele niveaubepaling van de houder van de kwalificatie (deelnemer/student) maar om de niveaubepaling van de beoogde leerresultaten van een kwalificatie. Het NLQF bepaalt het niveau van het geheel van omschreven beoogde leerresultaten van kwalificaties, niet het niveau van individuen. Dit bezwaar is daarmee deels gegrond.

Implicatie: Als dit bezwaar niet weggenomen wordt, kan dat onduidelijkheid geven over het doel van het NLQF bij een breder publiek. De implementatie van het NLQF is erbij gebaat dat het doel van het NLQF helder is.

D: Gebrek aan herkenbaarheid van het NLQF bij werkgevers en burgers

Het gebrek aan bekendheid van het NLQF wordt breed gedragen door de respondenten. De kern van dit gebrek is dat werkgevers en burgers nog niet voldoende in aanraking komen met de NLQF-niveau-indicaties omdat deze nu nog niet vermeld staan op diploma's van het gereguleerde onderwijs. Het gebrek aan bekendheid heeft implicaties voor het gebruik van het NLQF. In landen waar het NQF een grotere bekendheid heeft (bijvoorbeeld Wales en Schotland), vormt het NQF het begrippenkader voor werkgevers en burgers wanneer zij spreken over niveaus van opleidingen. Het gebrek aan duidelijkheid en bekendheid van het NLQF heeft voor in ieder geval één private aanbieder grote gevolgen gehad. Een belangrijk aspect in de rechtszaak rond de stewardessenopleiding van WTA (World Travel Academy) betrof dat WTA de eisers (studenten) beter had moeten informeren over dat werkgevers het NLQF/EQF nog onvoldoende (kunnen) kennen.⁶⁸ Dit bezwaar is daarmee gegrond.

Implicatie: Indien de bekendheid en herkenbaarheid van het NLQF niet wordt vergroot, zal het gebruik onder werkgevers en burgers niet toenemen. Hierdoor zullen aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties ook minder geneigd zijn om hun kwalificaties in te schalen en zal het NLQF niet tot wasdom komen.

6.2 Weging bezwaren t.a.v. systeemconsequenties van het NLQF

E: Het ontstaan van verwarring tussen gereguleerde en niet-gereguleerde kwalificaties die op hetzelfde niveau zijn ingeschaald en mogelijke aantasting van de waarde van gereguleerde kwalificaties (Ad, Bachelor en Master).

Het NLQF geeft enkel inzicht in het niveau van de beoogde leerresultaten van de ingeschaalde kwalificatie. Ondanks dat de inschaling niets over de waarde (maatschappelijk, arbeidsmarkt, verder leren) zegt, kan wel verwarring ontstaan tussen gereguleerde en niet-

⁶⁸ Zie Rb. Amsterdam 3 februari 2017, <https://www.recht.nl/rechtspraak/uitspraak/?ecli=ECLI:NL:RBAMS:2017:638>; r.o 4.7.

gereguleerde kwalificaties die op hetzelfde niveau zijn ingeschaald. Vooral als deze kwalificaties in naamgeving vergelijkbaar zijn.

De aantasting van de waarde van gereguleerde kwalificaties (Ad, Bachelor en Master) door deze verwarring is echter niet aangetoond. Ondanks dat de kwalificaties op hetzelfde niveau kunnen worden geplaatst, hebben zij verschillende doelen en doelgroepen. Een jonge lerende zal zich hoofdzakelijk richten op de gereguleerde kwalificaties aangeboden door bekostigde instellingen; een volwassen lerende zal eerder voor cursorisch onderwijs kiezen dan voor een volledige bacheloropleiding.

In het buitenland wordt de verwarring tussen niet-gereguleerde en gereguleerde kwalificaties op hetzelfde niveau ofwel niet herkend (zoals in Wales en Schotland) ofwel opgelost door communicatie uitingen (zoals in Polen). In Wales en Schotland wordt naast het niveau ook het aantal credits aangegeven. Hierdoor is het duidelijk wat het volume is van de kwalificatie. In Polen worden niveauaanduidingen in de verschillende systemen met een andere nummering weergegeven (1, 2, 3, etc.; versus I, II, III etc.).

Dit bezwaar is daarom deels gegrond. Verwarring kan niet volledig worden uitgesloten. Zeker omdat er momenteel buiten de context van het NLQF ook verwarring optreedt in de communicatie rond niet-gereguleerde kwalificaties en het gebruik van titels, graden en verwijzingen naar het gereguleerde onderwijs.

Implicatie: Het NLQF heeft als doel transparantie te bieden in de onderwijs- en opleidingenmarkt. Als echter verwarring optreedt, dan slaagt het NLQF niet in het bereiken van dit doel.

F: Ongelijkheid tussen bekostigde onderwijsinstellingen en niet-bekostigde instellingen in het afgeven van deelcertificaten (met een niveauaanduiding)

Voor bekostigde instellingen is het in beginsel niet toegestaan om gereguleerde opleidingen te 'herverpakken' in kleinere programma's en hiervoor binnen de bekostigingssystematiek deelcertificaten uit te reiken. Bekostigde instellingen hebben in het contractonderwijs echter wel de vrijheid om, net als de niet-bekostigde instellingen, cursorisch aanbod aan te bieden. Echter, bij de private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen is het van belang dat er geen vermenging plaatsvindt tussen publieke en private geldstromen.⁶⁹ De risico's van private activiteiten hebben betrekking op weglekken of verlies van publieke middelen en op oneerlijke concurrentie. In het algemeen hebben de bekostigde instellingen processen ingericht om te borgen dat weloverwogen wordt besloten tot het aanbieden van dergelijke activiteiten, en dat daarbij een integrale kostprijs in rekening wordt gebracht.⁷⁰

Naast dat mogelijke ongelijkheid gerelateerd is aan hoe het onderwijs is bekostigd, kan ook niet zomaar een niveauaanduiding voor een deelcertificaat afgegeven worden. De NLQF-niveauaanduiding geldt alleen voor de gehele ingeschaalde kwalificatie en niet voor ieder afzonderlijk deel van de kwalificatie. Immers, de inschaling is gebaseerd op het geheel van leeruitkomsten op basis van 'best-fit'.⁷¹ Het kan zijn dat onderdelen van een kwalificatie een lager, of juist hoger niveau van leeruitkomsten betreffen.

De ongelijkheid tussen bekostigde en niet-bekostigde aanbieders in het verstrekken van deelcertificaten komt in geen van de vier landen naar voren als probleem. In Schotland en Wales is deze mogelijkheid al gegeven door de modulaire opbouw van het systeem en ook Frankrijk implementeert een modulair beroepsonderwijssysteem. Het aanbieden van losse modules is in deze landen niet bekostigd door de overheid. Het bekostigingsmodel in Wales

⁶⁹ Zie Inspectie van het Onderwijs (2015), Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen.

⁷⁰ Zie: Ministerie van OCW (2015), Beleidsreactie OCW op rapport Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen, 13 augustus 2015.

⁷¹ <http://www.nlqf.nl/inschaling/inschaling>

kijkt bij voltijdsstudenten echter wel naar het aantal credits dat in een jaar behaald is om de bekostiging voor de instelling te bepalen.

Onderwijsinstellingen kunnen onder gelijke condities deelopleidingen en deelcertificaten aanbieden (buiten overheidsbekostiging). De bekostigde instellingen hebben de vrijheid om in het contractonderwijs hetzelfde te doen als de niet-bekostigde instellingen. Bekostigde instellingen moeten wel zorg dragen dat er een strikte scheiding is tussen het bekostigd en niet-bekostigd onderwijs. Voor geen van de instellingen is het mogelijk om een NLQF-niveau-indicatie te geven voor een deel van een ingeschaalde opleiding. Het afzonderlijke deel zal dan ook afzonderlijk moeten worden ingeschaald in het NLQF. Het bezwaar is daarmee niet gegrond.

6.3 Weging bezwaren t.a.v. procedurele aspecten

G: De inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties kijkt naar plantoetsing en niet naar feitelijk gerealiseerd eindniveau

Het klopt dat de inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties kijkt naar plantoetsing en niet naar feitelijk gerealiseerd eindniveau, maar dit is verklaarbaar vanuit het doel van het NLQF.

Het NLQF is geen kwaliteitsoordeel, maar kijkt wel naar de validiteit van de aanbieder. Als kwaliteitsborgingsmechanisme voor het niet-gereguleerde aanbod hanteert het NLQF dat in de validiteitstoets is opgenomen dat de aanvrager moet aantonen hoe de beoogde leerresultaten geëxamineerd worden (welke toetsvormen, procedures). Daarnaast is een scheiding aangebracht tussen opleider en examinerator. Dit is een manier waarop de garantie kan worden afgegeven dat de feitelijke gerealiseerde leerresultaten overeenkomen met de beschreven beoogde leerresultaten. In het hoger onderwijs wordt een accreditatiesysteem toegepast waarbij bij een nieuwe opleiding na een volledige cyclus, bij de accreditatie ook gekeken wordt naar de eindproducten en het feitelijk gerealiseerd eindniveau. In het hoger onderwijs is aan de andere kant geen strikte scheiding tussen onderwijsaanbieder en examinerator.

In geen van de bestudeerde buitenlandse praktijken wordt in de inschalingsprocedure gekeken naar het feitelijk gerealiseerd eindniveau. Het gaat in alle gevallen om een plantoetsing of de beoogde leerresultaten zoals beschreven, op het gestelde NQF-niveau horen. Er zijn andere mechanismen om te garanderen dat lerenden inderdaad het gewenste eindniveau behalen. Hierbij kan het gaan om inspectie van 'awarding bodies' (Wales) en 'credit rating bodies' (Schotland), of een sterke betrokkenheid (en eigenaarschap) van sectorale partners en ministeries (Frankrijk en Polen). Het bezwaar is daarmee niet gegrond.⁷²

6.4 Weging bezwaren t.a.v. rollen en verantwoordelijkheden

H: Gebrek aan duidelijkheid of de inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties tevens een kwaliteitsoordeel is en hoe dit relateert aan de accreditatie binnen het gereguleerde onderwijs.

De concept wettekst is helder omtrent het doel van het NLQF. Het NLQF is een instrument om een niveauaanduiding te geven aan kwalificaties. Aan deze niveauaanduiding is geen civiel effect verbonden en het betreft ook geen oordeel over de kwaliteit van de kwalificatie en het gerelateerde onderwijs. Het is daarmee geen kwaliteitsoordeel. Ook de Memorie van Toelichting geeft aan dat het NLQF niet gezien mag worden als pseudo-accreditatie. Dat het NLQF toch als kwaliteitsoordeel wordt gezien, heeft te maken met het feit dat als voorwaarde

⁷² NB. Mocht de scheiding tussen aanbieder en examinerator als onvoldoende garantie worden gezien, dan kan de procedure voor her-inschaling (na 5-6 jaar) worden verzwaard waarbij de aanvrager eindwerkstukken (in welke geeignende vorm dan ook) laat zien die ondersteunen dat het feitelijk gerealiseerd eindniveau op het beschreven eindniveau zit. Dit betekent daarmee wel een verzwaaring van de procedure en een grotere nadruk op kwaliteitszorg. Het NLQF instrument streeft hiermee wellicht haar doel voorbij (namelijk het geven van een niveau-indicatie) en versterkt de suggestie dat het NLQF een kwaliteitsoordeel geeft.

voor inschaling de validiteit van de organisatie wordt beoordeeld. Hierbij richt de beoordeling zich op de:

- Rechtspersoonlijkheid;
- Eigendomsrecht van de kwalificatie;
- Continuïteit van de organisatie;
- Examinering; en
- Kwaliteitsborging.

De aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties beschouwen de procedure als zwaar, maar waardevol. De procedure leidt tot een betere borging van kwaliteit én een betere kwaliteit van onderwijs/examineren. Het is om deze reden niet verwonderlijk dat als een aanbieder ingeschaalde kwalificaties heeft, dit ook als een positieve beoordeling wordt gezien van de kwaliteit en dat daar ook op dusdanige wijze over wordt gecommuniceerd: instellingen zijn trots op het feit dat zij de toetsen hebben doorstaan.

Of een inschaling tevens een kwaliteitsoordeel betreft, leidt ook in andere landen tot moeilijkheden. In de vier bestudeerde landen is inschaling geen kwaliteitsoordeel, maar het wordt wel zo opgevat. De inschaling vindt in Wales, Schotland en Frankrijk plaats op basis van dat de instelling onderhevig is aan kwaliteitsborging. In Polen is de kwaliteitszorg wel een integraal onderdeel van de inschaling (dit is de verantwoordelijkheid van het 'veld' Ministerie).

Dit bezwaar is daarmee gegrond. De beeldvorming dat het NLQF een kwaliteitsoordeel geeft, is gegrond in hoe de procedures zijn vormgegeven. Het NLQF kijkt wel degelijk (binnen zowel de beperkte en uitgebreide validiteitstoets) naar kwaliteitsaspecten van de organisatie. Het verzwakt hiermee de maatschappelijke waarde die aan 'inschaling' toegekend wordt, terwijl inschaling juridisch echter geen rechtsgevolgen heeft.

Implicatie: Indien het NLQF tevens als kwaliteitsoordeel wordt gezien en deze zienswijze wordt ondersteund door de procedures van het NLQF, dan wordt het NLQF gehouden voor iets wat het niet beoogd te zijn. Tevens worden verantwoordelijkheden aan het instrument toegedicht die het niet heeft. Ook kan het een beeld creëren over de rol van de overheid t.a.v. het niet-gereguleerde onderwijs: namelijk dat zij zorg draagt voor de kwaliteit van dit onderwijs.

I: Onduidelijkheid over de rol van de Onderwijsinspectie in het huidige wetsvoorstel

De rol voor de Onderwijsinspectie wordt beschreven in de Memorie van Toelichting. De Onderwijsinspectie zal namens de minister toezien op de naleving van de in het wetsvoorstel opgenomen regels. "Wat het daadwerkelijke toezicht betreft, is het niet de bedoeling dat de Onderwijsinspectie stelselmatig controleert of normen worden overtreden. Op basis van signalen zal de Onderwijsinspectie 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." (p.15: Handhaving door de Inspectie van het Onderwijs).

Gegeven deze toelichting is de taak van de Onderwijsinspectie om te letten op misbruik van het gebruik van NLQF-niveauaanduidingen op basis van meldingen. Zij heeft geen rol in het toezien op de kwaliteit van de inschalingsprocedures en de kwaliteit van aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties. Ook hier geldt dat omdat het NLQF ook als kwaliteitsoordeel wordt gezien, verwacht wordt dat de Onderwijsinspectie hier ook een rol in zou moeten spelen.

De rol van de inspectie komt in geen van de landen expliciet aan de orde. Onderwijsinspecties controleren in Wales en Schotland de erkende onderwijsaanbieders, en deze aanbieders

kunnen als awarding body/credit rating body ook niet-gereguleerde kwalificaties van zichzelf en van andere organisaties aanbieden.

Dit bezwaar is daarmee deels gegrond en is afkomstig vanuit de zienswijze dat het NLQF niet alleen een niveauaanduiding geeft, maar tevens een kwaliteitsoordeel en dat daarmee er een rol is weggelegd voor de Onderwijsinspectie om toezicht te houden op de aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties.

Implicatie: De onduidelijkheid over de rol van de Onderwijsinspectie is een symptoom van het eerdergenoemde bezwaar (H). De Onderwijsinspectie en de overheid krijgt een rol/verantwoordelijkheid toegedicht die het eigenlijk niet heeft.

6.5 Overzicht weging van bezwaren, implicaties en vervolgacties

Vier van de negen bezwaren kunnen worden weerlegd zonder dat verdere acties ondernomen moeten worden. Vijf bezwaren zijn (deels) gegrond en behoeven vervolgacties. De volgende tabel geeft een samenvattend overzicht van de oordelen t.a.v. de genoemde bezwaren (in sectie 6.1 tot 6.4).

TABEL 6.1: OVERZICHT GENOEMDE BEZWAREN EN VERVOLG ACTIES

Bezwaren	Oordeel over bezwaar	Implicatie (groen: weinig impact; geel: veel impact)	Vervolgactie
A. Nut en noodzaak voor het NLQF	Niet gegrond	Geen	Geen
B. Nut en noodzaak voor het inschalen van niet door de overheid gereguleerde kwalificaties	Niet gegrond	Geen	Geen
C: Verwarring of het bij het NLQF gaat om het bepalen van het individuele kwalificatieniveau	Deels gegrond	<i>Als dit bezwaar niet wordt weggenomen, dan kan dat onduidelijkheid geven over het doel van het NLQF bij een breder publiek. De implementatie van het NLQF is erbij gebaat dat het doel van het NLQF helder is.</i>	Aanpassen Memorie van Toelichting en begripsbepaling in de wet zodat deze niet de suggestie wekt dat het NLQF uitspraken doet over het individuele kwalificatieniveau. Ook in de communicatie over het NLQF moet benadrukt worden dat het gaat om een indicatie van het niveau van het geheel aan omschreven beoogde leerresultaten van kwalificaties, niet het niveau van individuen.
D: Gebrek aan herkenbaarheid van het NLQF bij werkgevers en burgers	Gegrond	<i>Indien de bekendheid en herkenbaarheid van het NLQF niet wordt vergroot, zal het gebruik onder werkgevers en burgers niet toenemen. Hierdoor zullen aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties ook minder geneigd zijn om hun kwalificaties in te schalen en zal het NLQF niet tot wasdom komen.</i>	Vergroten bekendheid van het NLQF door de niveauaanduiding op gereguleerde kwalificaties te vermelden en een brede publiekscampagne te initiëren.
E: Ontstaan van verwarring tussen gereguleerde en niet-gereguleerde kwalificaties die op hetzelfde niveau zijn ingeschaald en mogelijke aantasting van de waarde van gereguleerde kwalificaties (Ad, Bachelor en Master).	Deels gegrond	<i>Het NLQF heeft als doel transparantie te bieden in de onderwijs- en opleidingenmarkt. Als echter verwarring optreedt, dan slaagt het NLQF niet in het bereiken van dit doel.</i>	In de communicatie moet duidelijk worden onderscheiden dat kwalificaties wel dezelfde niveauaanduiding hebben, maar niet vergelijkbaar zijn in termen van inhoud, status en rechten. Gedacht kan worden aan een verschil in aanduiding van het niveau, zoals in het voorbeeld van Polen.
F: Ongelijkheid tussen bekostigde onderwijsinstellingen en niet-bekostigde instellingen in het	Niet gegrond	Geen	Geen

Bezwaren	Oordeel over bezwaar	Implicatie (groen: weinig impact; geel: veel impact)	Vervolgactie
afgeven van deelcertificaten (met een niveauaanduiding)			
G: De inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties kijkt naar plantoetsing en niet naar feitelijk gerealiseerd eindniveau	Niet gegrond	Geen	Geen
H: Gebrek aan duidelijkheid of inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties tevens een kwaliteitsoordeel is en hoe dit relateert aan de accreditatie binnen het gereguleerde onderwijs.	Gegrond	Indien het NLQF tevens als kwaliteitsoordeel wordt gezien en deze zienswijze wordt ondersteund door de procedures van het NLQF, dan wordt het NLQF gezien voor iets dat het niet is en worden verantwoordelijkheden aan het instrument toegedicht die het niet heeft. Ook kan het een beeld creëren over de rol van de overheid t.a.v. het niet-gereguleerde onderwijs: namelijk dat zij zorg draagt voor de kwaliteit van dit onderwijs.	Het probleem in beeldvorming of het NLQF een kwaliteitsoordeel geeft, heeft zijn oorzaak in de procedure. Het NLQF kijkt wel degelijk binnen de validiteitstoets naar kwaliteitsaspecten van de organisatie. Om dit bezwaar op te lossen moet benadrukt worden dat het NLQF enkel en alleen een aanduiding is van het niveau van de beoogde leerresultaten zoals beschreven in de kwalificatie. De kwaliteit van de organisatie wordt als voorwaardelijk gesteld, maar is geen onderdeel van het inschalen zelf. Een kwaliteitsborgingsinstrument voor aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties is zinvol om te ontwikkelen (bestaand of door marktpartijen/branches te ontwikkelen, of ondersteund vanuit de overheid), maar dit instrument moet niet direct worden gekoppeld aan het NLQF.
I: De rol van de Onderwijsinspectie is onduidelijk in het huidige wetsvoorstel	Deels gegrond	De onduidelijkheid over de rol van de Onderwijsinspectie is een symptoom van het eerdergenoemde bezwaar (H). De Onderwijsinspectie en de overheid krijgt een rol/verantwoordelijkheid toegedicht die het eigenlijk niet heeft.	Vermeden moet worden dat het NLQF als een kwaliteitsoordeel wordt gezien. Als dit vermeden wordt, dan is de taak van de Onderwijsinspectie duidelijk, en beschreven zoals in de Memorie van Toelichting: toezicht op misbruik van niveauaanduidingen. Het vermijden van dat het NLQF als kwaliteitsoordeel kan worden gezien, heeft te maken met de inrichting van de procedures (positie van (delen van) de validiteitstoets) en toezien op communicatie van aanbieders omtrent ingeschaalde kwalificaties.

Bezwaren kunnen worden weggenomen door aanpassingen van de concept wettekst, de Memorie van Toelichting en het implementatietraject. Hieronder bespreken we de door te voeren aanpassingen om de hierboven genoemde gegronde bezwaren weg te nemen.

Veranderingen in de conceptwet en Memorie van Toelichting

Om de bezwaren weg te nemen zijn kleine aanpassingen noodzakelijk ten aanzien van de **conceptwettekst**. De conceptwet kan meer helderheid geven omtrent twee kernbegrippen: 'kwalificatie' en 'NLQF- inschaling':

- **Kwalificatie:** Het wetsvoorstel volgt de definitie van kwalificatie uit de Europese aanbeveling (2008 en 2017) en definieert het begrip als volgt: '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'. Voor het beroepsonderwijs is in de WEB (7.1.3) de volgende bepaling opgenomen: Een kwalificatie is 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. Deze definities hebben gemeen dat een kwalificatie een erkenning van individuele leerprestaties inhoudt. Deze leerprestaties moeten in lijn zijn met de leerdoelen zoals omschreven in een leerplan, eindtermen, kwalificatiedossier. Hier ligt verwarring op de loer. De inschalingsprocedure kijkt naar de beschreven beoogde leerresultaten van de kwalificatie. Daarmee bepaalt het strikt genomen niet het niveau van kwalificaties (als 'erkenning' van individuele leerprestaties), maar kan aangenomen worden dat als iemand met goed gevolg de opleiding en examinering afrondt, deze persoon de leerdoelen heeft gehaald die zijn omschreven. In lijn met deze beschouwing kan in het wetsvoorstel helderder omschreven worden wat het object van inschaling is (namelijk de omschreven beoogde leerresultaten van een kwalificatie). Hiertoe kan in de bepaling van 'kwalificatie' sterker benadrukt worden dat het gaat om 'vastgesteld niveau van beoogde leerresultaten'. Idem zou artikel 1.3 aangepast moeten worden zodat in plaats van 'bereikte leerniveaus' het gaat om 'te bereiken leerniveaus'. Ook kan in de begripsbepalingen het begrip 'leerresultaten'⁷³ opgenomen worden waarin het verschil tussen beoogde en behaalde leerresultaten opgenomen kan worden.

- **NLQF-inschaling:** NLQF-inschaling is een kernbegrip dat nadere verheldering en toelichting verdient. NLQF-inschaling is het beoordelen of de omschreven beoogde leerresultaten van een kwalificatie in overeenstemming zijn met de niveau-descriptoren van het NLQF. Een NLQF-inschaling is daarmee geen erkenning van de kwalificatie, (pseudo) accreditatie, en geeft daarmee geen rechten af.

De **Memorie van Toelichting** moet in dit kader ook worden aangepast. Strikt gerelateerd aan de bezwaren moet de Memorie van Toelichting aangepast worden wanneer het spreekt over het 'individuele kwalificatieniveau'. Daarnaast kan explicieter worden uitgelegd wat de rol is van de Onderwijsinspectie (en dat zij niet de kwaliteit van aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties beoordeelt). Daarnaast dient in de Memorie van Toelichting de beleidsrelevantie van het NLQF sterker gepresenteerd te worden (en moet het sterker refereren aan de nut en noodzaak van NLQF in het licht van leven lang leren en de mobiliteitsagenda).

In relatie tot bezwaar D is het van belang dat het wettelijk kader zo snel mogelijk geïmplementeerd wordt zodat de NLQF-niveau-indicaties op de gereguleerde kwalificaties komt te staan. Dit helpt het vergroten van de bekendheid en herkenbaarheid van het NLQF en daarmee ook het gebruik ervan door werkgevers, burgers en aanbieders.

Veranderingen in het implementatietraject

Een groot aantal bezwaren kan in het implementatietraject worden weggenomen. Hierbij gaat het deels om communicatie-issues en deels om de structuur van het NLQF en haar procedures.

Communicatie

Gerelateerd aan de bezwaren (met name C, D, E en H) is een aantal aanpassingen gewenst:

- Het vergroten van de bekendheid van het NLQF (en daarmee het gebruik) wordt gestimuleerd door het NLQF-niveau op gereguleerde kwalificaties te zetten. Daarnaast dient in de implementatie van de wet een brede publieksgerichte communicatiecampagne opgezet te worden waarin het doel, de toepassing en het

⁷³ EQF Recommendation 2017: 'leerresultaten': verklaringen met betrekking tot wat een lerende kent, begrijpt en kan doen na de voltooiing van een leerproces; zij worden gedefinieerd in termen van kennis, vaardigheden en verantwoordelijkheid en zelfstandigheid. <http://www.nlqf.nl/begrippenlijst>: Leerresultaten: Beschrijvingen van wat iemand kent en kan doen na de voltooiing van een leerproces. In het NLQF worden leerresultaten beschreven in termen van kennis, vaardigheden en zelfstandigheid en verantwoordelijkheid, alle binnen een vastgestelde context.

belang van het instrument wordt uitgelegd. Het NCP NLQF moet daarnaast doorgaan met haar voorlichtingswerk aan werkgevers en aanbieders van onderwijs.

- Om helderheid te verschaffen over de verschillende typen kwalificaties kan gedacht worden aan het introduceren van verschillende typen niveau-indicaties voor gereguleerde en niet-gereguleerde kwalificaties. De NLQF-niveau-indicaties kunnen verschillen in kleurstelling en/of notitiewijze (bijvoorbeeld: 1, 2, 3, I, II, III). Ook kan iedere NLQF-niveau-indicatie worden begeleid met een disclaimer dat aangeeft dat het enkel en alleen een niveau-indicatie is en geen oordeel over de kwaliteit van de opleiding.
- Het gebruik van NLQF-inschaling in de communicatie van aanbieders moet plaatsvinden volgens heldere richtlijnen en protocollen, zodat er zo min mogelijk verwarring ontstaat over wat een NLQF-inschaling (niet) betekent. Een NLQF inschaling heeft geen rechtsgevolgen. Het geeft enkel en alleen een indicatie van het niveau van de beoogde leerresultaten van de kwalificatie. Woorden als 'erkend' kunnen in dit kader beter worden vermeden. De handreiking kan hierin verder worden ontwikkeld.⁷⁴ Ook moet helder worden aangegeven dat het NLQF-niveauaanduiding enkel alleen van toepassing is op een geheel ingeschaalde kwalificatie, en niet op de delen daarvan.

NLQF-structuur en procedures

Veel verwarring en onduidelijk ten aanzien van het NLQF wordt veroorzaakt doordat het NLQF wordt gezien voor iets dat het niet is, namelijk een kwaliteitskeurmerk. De voedingsbodem hiervan zit in hoe de procedures van het NLQF zijn georganiseerd. De validiteitstoets (zowel de beperkte als de uitgebreide validiteitstoets) legt een sterke nadruk op de kwaliteit van de organisatie en geeft hierdoor de NLQF-procedure het karakter van een kwaliteitsoordeel (of pseudo-accreditatie).

Dit bezwaar kan worden weggenomen door de validiteitstoets, of bepaalde onderdelen uit de validiteitstoets, namelijk onderdeel D: examinering en E: kwaliteitsborging, uit de NLQF-procedure te laten en te verzelfstandigen. Het NCP NLQF is dan verantwoordelijk voor het onderhouden van het register, de communicatie rond het NLQF en het inschalen van kwalificaties. Het stelt de validiteit en kwaliteit van de organisatie als voorwaardelijk voor inschaling.

De verantwoordelijkheid richt zich op het niveau van de ingeschaalde kwalificatie, niet de aanbieder daarvan. De validering van de (private) organisatie kan bijvoorbeeld blijken uit een ISO-certificaat of INK met externe audit of andere varianten⁷⁵. De validering van de organisatie is niet door de wet (publiekrechtelijk) ingekaderd, maar een gevalideerde organisatie is een voorwaarde voor de ontvankelijkheid van de aanvraag voor inschaling. Het hebben van een keurmerk, met kwaliteitsborgingssysteem (met als onderdeel bijvoorbeeld de scheiding opleiding en examinering) kan als voorwaarde worden gesteld voor een aanvraag tot inschaling van kwalificaties. Marktpartijen kunnen in lijn met de gestelde kwaliteitsvoorwaarden voor inschaling een kwaliteitskeurmerk ontwikkelen en dit aan organisaties met niet-gereguleerde kwalificaties aanbieden. Het borgen van de kwaliteit van de aanbieder, is in veel landen ook bij andere organisaties dan het NCP neergelegd.

⁷⁴ Zie NCP NLQF (2017), Bijlage bij reglement gebruiksvoorwaarden van het NLQF beeldmerk

⁷⁵ Voor de juridische impact zie eerder Huisman en Hendriks 2013, p.102 waar zij verschillende typen keurmerken bespreken.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies: beantwoording onderzoeksvragen

Voordat de aanbevelingen worden gepresenteerd, beantwoorden we hieronder kort de onderzoeksvragen.

1) Hoe functioneert het huidige NLQF in de praktijk?

Het implementeren van NQFs kost tijd. Dit geldt ook voor Nederland. Het aantal niet-gereguleerde kwalificaties dat is ingeschaald is na 5 jaar nog altijd aan de lage kant (totaal 36 kwalificaties), maar dit heeft er wel toe geleid dat voldoende tijd en aandacht is besteed aan het optimaliseren van de procedures. Deze worden als robuust en intensief ervaren. De expertise van het NCP en haar experts wordt als goed beoordeeld.

Het inschalen leidt bij aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties tot een kwaliteitsverbetering en/of een betere borging van de kwaliteitsprocedures en examinering. In het mbo worden de NLQF-descriptoren gebruikt bij het opstellen van kwalificatiedossiers. In het hoger onderwijs is het gebruik en de ervaren toegevoegde waarde van het NLQF minder duidelijk. Er worden in het hoger onderwijs verschillende descriptorenssets gehanteerd (Dublin, EQF, Bloom, NLQF) om het niveau van kwalificaties te beschrijven.

Door het lage aantal ingeschaalde kwalificaties, het (nog) niet opnemen van het NLQF/EQF-niveau op gereguleerde kwalificaties, en daaraan gekoppeld het ontbreken van een brede communicatiestrategie, is de bekendheid en het gebruik van het NLQF onder werkgevers en burgers laag. Het NCP NLQF kan werkgevers informeren, maar zolang het niveau niet op de gereguleerde kwalificaties komt te staan, blijft de impact van communicatieactiviteiten beperkt. Sociale partners zien echter wel een grote toegevoegde waarde (en noodzaak) om het NLQF verder te ontwikkelen in het kader van het belang van een leven lang leren en duurzame inzetbaarheid.

Het uitblijven van het wettelijke kader veroorzaakt aarzeling en frustratie onder de aanvankelijk enthousiaste aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties. Dit roept de vraag op of zij moeten (blijven) investeren in het inschalen van hun kwalificaties, terwijl het wettelijk kader nog altijd op zich laat wachten.

2) Hoe functioneert het NCP NLQF als onafhankelijke organisatie?

Het NCP NLQF is ondergebracht bij CINOP en heeft als taak: 1) het inschalen in het NLQF (en EQF) van de niet door de overheid gereguleerde kwalificaties. De kwalificaties die zijn ingeschaald worden opgenomen in het NCP-register; 2) het beheren van het register van ingeschaalde kwalificaties; 3) het verzorgen van informatie en communicatie over het NLQF en EQF; en 4) het monitoring en evaluatie van het NLQF van zowel het kwalificatieraamwerk zelf als het invoeringsproces. Het NCP heeft ongeveer een half miljoen Euro aan middelen tot haar beschikking. Het NCP is opgezet zoals voorzien door de Commissie Leijnse en de structuur van het NCP past bij haar taakstelling. Het secretariaat neemt de communicatieactiviteiten en algemene taken voor haar rekening. Daarnaast zijn er twee commissies met externe experts die de validiteitstoets en inschalingstoets begeleiden. Verder is er een programmaraad die uiteindelijke beslissingen neemt. Het inrichten van de validiteitstoets is geen taak die de Commissie Leijnse het NCP heeft gegeven, maar vloeit voort uit het opzetten van een deugdelijke beoordeling van inschalingsverzoeken: de validiteit van de organisatie moet gewaarborgd zijn.

Een probleem dat gerelateerd is aan de taakstelling en structuur van het NCP NLQF is dat er een sterke nadruk ligt op het inschalen van niet-gereguleerde kwalificaties. Dit uit zich ook in het feit dat er niet één register is van alle (gereguleerde en niet-gereguleerde kwalificaties), maar dat er een register is van niet-gereguleerde kwalificaties en een verwijzing naar de

databases van gereguleerde kwalificaties. Hierdoor lijkt het NLQF primair een instrument voor niet-gereguleerde kwalificaties en lijkt het alsof er maar 36 kwalificaties ingeschaald zijn. Dit terwijl alle gereguleerde kwalificaties (meer dan duizend) ook al in het NLQF zijn ingeschaald.

De procedures voor het toetsen van de validiteit van de aanbieder en de inschaling van de kwalificatie worden als transparant, intensief en robuust ervaren. Door de jaren heen zijn verschillende wijzigingen aangebracht in de procedures (additionele vragen zijn toegevoegd). De procedures worden als administratief zwaar ervaren. Tegelijkertijd wordt dit door aanvragers als noodzakelijk geacht om tot een goede inschaling te komen.

3) Welke opvattingen (bezwaren) hebben belanghebbende stakeholders met betrekking tot het huidige NLQF en het conceptwetsvoorstel NLQF?

Tijdens het onderzoek zijn de volgende bezwaren naar voren gekomen, omtrent het NLQF en de concept wettekst

- NLQF als zodanig en de reikwijdte
 - A: Nut en noodzaak voor het NLQF
 - B: Nut en noodzaak voor het inschalen van niet door de overheid gereguleerde kwalificaties
 - C: Verwarring of het bij het NLQF gaat om het bepalen van het individuele kwalificatieniveau
 - D: Gebrek aan herkenbaarheid van het NLQF bij werkgevers en burgers
- Systemconsequenties van het NLQF
 - E: Verwarring tussen gereguleerde en niet-gereguleerde kwalificaties die op hetzelfde niveau zijn ingeschaald en mogelijke aantasting van de waarde van formele kwalificaties (Ad, Bachelor en Master).
 - F: Ongelijkheid tussen bekostigde onderwijsinstellingen en niet-bekostigde instellingen in het afgeven van deelcertificaten (met een niveauaanduiding)
- Procedurele aspecten
 - G: De inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties kijkt naar plantoetsing en niet naar feitelijk gerealiseerd eindniveau
- Rollen en verantwoordelijkheden
 - H: Onduidelijkheid of inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties tevens een kwaliteitsoordeel is en hoe dit relateert aan de accreditatie binnen het gereguleerde onderwijs.
 - I: De rol van de Onderwijsinspectie is onduidelijk in het huidige wetsvoorstel

4) In hoeverre worden bezwaren en knelpunten breed gedeeld onder belanghebbenden? In hoeverre zijn de geuite bezwaren en knelpunten gegrond en worden ze ondersteund met bewijs?

Een aantal bezwaren is een enkele keer genoemd, andere vaker en werden ook benadrukt tijdens de klankbordsessie. Vier van de negen bezwaren kunnen worden weerlegd zonder dat verdere acties moeten worden ondernomen. Vijf bezwaren zijn (deels) gegrond en behoeven vervolgacties. De deels gegronde bezwaren zijn:

- C: Verwarring of het bij het NLQF gaat over het bepalen van het individuele kwalificatieniveau
- E: Verwarring tussen gereguleerde en niet-gereguleerde kwalificaties die op hetzelfde niveau zijn ingeschaald en mogelijke aantasting van de waarde van gereguleerde kwalificaties (Ad, Bachelor en Master).
- I: Onduidelijkheid over de rol van de Onderwijsinspectie in het huidige wetsvoorstel.

De gegronde bezwaren betreffen:

- D: Gebrek aan herkenbaarheid van het NLQF bij werkgevers en burgers

- H: Gebrek aan duidelijkheid of inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties tevens een kwaliteitsoordeel is en hoe dit relateert aan de accreditatie binnen het gereguleerde onderwijs.

5) In hoeverre worden de in Nederland ervaren bezwaren en knelpunten ook in andere landen ervaren en welke oplossingen worden in het buitenland gevonden?

Een aantal lessen kan worden getrokken op basis van de ervaringen in Wales, Schotland, Polen en Frankrijk ten aanzien van de geïnventariseerde (deels) gegronde bezwaren:

- Het gaat in geen van de bestudeerde praktijken in het buitenland om een individuele niveaubepaling van de houder van de kwalificatie (student), maar om het **bepalen van het niveau van de (beoogde) leerresultaten van een kwalificatie**.
- In de landen waar het NQF al langer bestaat heeft het een **grote bekendheid** en wordt het breed gebruikt in de onderwijs- en arbeidsmarkt.
- De **verwarring tussen niet-gereguleerde en gereguleerde kwalificaties** op hetzelfde niveau wordt ofwel niet ervaren (zoals in Wales en Schotland) ofwel opgelost door communicatie (zoals in Polen). In Wales en Schotland wordt naast het niveau ook het aantal credits aangegeven. Hierdoor is het duidelijk wat het volume is van de kwalificatie. In Polen worden niveauaanduidingen in de verschillende systemen met een andere nummering weergegeven (1, 2, 3, etc.; I, II, III etc.).
- Of een **inschaling tevens een kwaliteitsoordeel betreft**, is een punt dat ook in andere landen tot discussie leidt. In de landen is de inschaling niet vormgegeven als kwaliteitsoordeel, maar zo wordt het in veel gevallen wel opgevat. De inschaling vindt in Wales, Schotland en Frankrijk plaats op basis van dat de instelling onderhevig is aan een niet aan de inschaling gerelateerde kwaliteitsborging. In deze landen vallen de aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties vaak al onder formele kwaliteitsborgingsinstrumenten (hetzij in het gereguleerde onderwijs, hetzij via branches en sectoren). In Polen is de kwaliteitszorg wel een integraal onderdeel van de inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties (dit is de verantwoordelijkheid van de 'field' Ministerie).
- De **rol van de Onderwijsinspectie** is in geen van de bestudeerde landen expliciet aan de orde. Onderwijsinspecties controleren in Wales en Schotland de erkende onderwijsaanbieders, en deze aanbieders kunnen als awarding body/credit rating body ook niet-gereguleerde kwalificaties van zichzelf en van andere organisaties aanbieden.

6) Welke bezwaren en knelpunten hebben implicaties voor het vormgeven van het wetsvoorstel? Wat zijn de mogelijke implicaties voor het wetsvoorstel?

Om de bezwaren weg te nemen zijn kleine aanpassingen noodzakelijk ten aanzien van de conceptwettekst (aanpassen begripsbepaling 'kwalificatie' en toevoegen 'leerresultaten' (zowel beoogd als gerealiseerd) en 'NLQF-inschaling'). De Memorie van Toelichting moet in dit kader ook worden aangepast. Strikt gerelateerd aan de bezwaren, dient de Memorie aangepast te worden wanneer het spreekt over het 'individuele kwalificatieniveau'. Daarnaast moet explicieter worden uitgelegd wat de rol is van de Onderwijsinspectie (en dat zij niet de kwaliteit van aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties beoordeelt). Verder dient in de Memorie van Toelichting de beleidsrelevantie van het NLQF sterker worden gepresenteerd.

7) Welke bezwaren en knelpunten hebben implicaties voor het implementatietraject van het NLQF? Wat zijn de mogelijke implicaties voor het implementatietraject?

Een aantal bezwaren heeft betrekking op hoe het NLQF wordt gecommuniceerd. Het gaat hierbij om de bekendheid van het NLQF, de mogelijke verwarring tussen kwalificaties vanuit verschillende onderwijsystemen die op hetzelfde niveau worden geplaatst, en om hoe

aanbieders over hun ingeschaalde kwalificaties mogen communiceren. Deze bezwaren moeten in het implementatietraject worden meegenomen en worden opgelost.

Gedacht kan worden aan het duidelijker weergeven van de verschillende onderwijssystemen en hun karakteristieken, rechten, plichten, kwaliteitsborgingsinstrumenten, bekostiging etc. Hieraan gekoppeld kunnen niveauaanduidingen van gereguleerde en niet-gereguleerde kwalificaties verschillend worden weergegeven (naar voorbeeld van Polen). Ook kan de communicatiehandreiking verder worden ontwikkeld richting protocollen en bindende communicatieadviezen. Dit om mogelijk verwarring te voorkomen.

Daarnaast leggen de procedures van het NCP NLQF een sterke nadruk op kwaliteitsborging. Dit wordt als positief ervaren door veel betrokkenen, maar is niet geheel in lijn met het advies van de Commissie Leijnse en het wetsvoorstel en maakt het bezwaar legitiem dat het niet duidelijk is of het NLQF wel of niet gezien kan/mag worden als kwaliteitskeurmerk. Om meer helderheid te verkrijgen zou de validiteitstoets, of bepaalde onderdelen uit de validiteitstoets (namelijk onderdeel D: examinering en E: kwaliteitsborging), uit de NLQF-procedure moet worden gelaten en te worden verzelfstandigd.

7.2 Aanbevelingen

Op basis van de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd:

Aanbeveling 1: Start het proces om het wettelijk kader voor het NLQF vast te stellen en te implementeren.

De evaluatie laat zien dat er momentum is om het NLQF in te voeren. Ook laat het zien dat wanneer langer gewacht wordt met het wettelijk kader, waardoor de onduidelijkheid over de status blijft bestaan, de interesse onder aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties vermindert. De niveauaanduiding moet op een zo kort mogelijke termijn op ingeschaalde kwalificaties worden vermeld om de bekendheid van het instrument bij burgers en werkgevers te vergroten. Alleen dan kan het NLQF een rol spelen in het ondersteunen van leven lang leren door het transparanter maken van de niveaus van kwalificaties. Het veld verwacht inzicht in het wetgevingsproces en een indicatie van wanneer het wettelijk kader ingevoerd kan worden.

Ten aanzien van de geïnventariseerde bezwaren zijn geen grote aanpassingen van de conceptwet noodzakelijk. In de begripsbepaling kan het begrip 'kwalificatie' verhelderd worden en kunnen de begrippen 'leerresultaten' (zowel beoogd als gerealiseerd) en 'NLQF-inschaling' worden toegevoegd:

- **Kwalificatie:** in de bepaling van 'kwalificatie' dient sterker te worden benadrukt dat het gaat om 'vastgesteld niveau van beoogde leerresultaten'. Idem dient artikel 1.3 te worden aangepast, zodat in plaats van 'bereikte leerniveaus' het gaat om 'te bereiken leerniveaus'.
- **Leerresultaten:** in de begripsbepalingen van het begrip 'leerresultaten'⁷⁶ dient het verschil tussen beoogde en gerealiseerde leerresultaten te worden opgenomen.
- **NLQF-inschaling:** NLQF-inschaling is een kernbegrip dat nadere verheldering en toelichting verdient. NLQF-inschaling is het beoordelen of de omschreven (beoogde) leerresultaten van een kwalificatie in overeenstemming zijn met de niveau-descriptoren

⁷⁶ EQF Recommendation 2017: 'leerresultaten': verklaringen met betrekking tot wat een lerende kent, begrijpt en kan doen na de voltooiing van een leerproces; zij worden gedefinieerd in termen van kennis, vaardigheden en verantwoordelijkheid en zelfstandigheid. <http://www.nlqf.nl/begrippenlijst>: Leerresultaten: Beschrijvingen van wat iemand kent en kan doen na de voltooiing van een leerproces. In het NLQF worden leerresultaten beschreven in termen van kennis, vaardigheden en zelfstandigheid en verantwoordelijkheid, alle binnen een vastgestelde context.

van het NLQF. Een NLQF-inschaling is daarmee geen erkenning van de kwalificatie, geen (pseudo) accreditatie, en het geeft geen rechten af ten aanzien van de doorstroom naar gereguleerde onderwijstrajecten.

In lijn hiermee moet ook de Memorie van Toelichting worden aangepast. Daarnaast kan in de Memorie van Toelichting duidelijker de meerwaarde van het NLQF voor leven lang leren en mobiliteit naar voren komen en kan expliciet de rol van de Onderwijsinspectie worden verhelderd, met de vermelding dat zij niet de kwaliteit van aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties beoordeelt.

Aanbeveling 2: Los een aantal knelpunten op in het implementatietraject: communicatie

Een aantal van de geïnterviewde bezwaren hoeft niet in het wetgevingstraject te worden opgelost, maar in het implementatietraject. Hierbij gaat het om bezwaren rond de onduidelijkheid wat het doel van het NLQF is, en mogelijke verwarring tussen kwalificaties uit verschillende onderwijssystemen. Hoe het NLQF wordt ingericht kan al een deel van de onduidelijkheid wegnemen (zie ook aanbeveling 3). Een ander belangrijk aspect is communicatie:

- Het vergroten van de bekendheid van het NLQF wordt gestimuleerd door het NLQF-niveau op gereguleerde kwalificaties te zetten. Daarnaast dient in de implementatie van de wet een brede publieksgerichte communicatiecampagne te worden opgezet waarin het doel, de toepassing en het belang van het instrument wordt uitgelegd. Het NCP NLQF moet daarnaast doorgaan met haar voorlichtingswerk aan werkgevers en aanbieders van onderwijs.
- Om helderheid te verschaffen in de verschillende typen kwalificaties kan gedacht worden aan het introduceren van verschillende typen niveau-indicaties voor gereguleerde en niet-gereguleerde kwalificaties. De NLQF-niveau-indicaties kunnen verschillen in kleurstelling of notatiewijze (bijvoorbeeld 1, 2, 3; versus I, II, III). Ook kan iedere NLQF-niveau-indicatie worden begeleid met een disclaimer die aangeeft dat het enkel en alleen een niveau-indicatie is en geen oordeel over de kwaliteit van de opleiding.
- Het gebruik van NLQF-inschaling in de communicatie door aanbieders moet plaatsvinden volgens heldere richtlijnen en protocollen zodat er zo min mogelijk verwarring ontstaat over wat een NLQF-inschaling (niet) betekent. Een NLQF inschaling heeft geen rechtsgevolgen. Het geeft enkel en alleen een indicatie van het niveau van de beoogde leerresultaten van de kwalificatie. Woorden als 'erkend' kunnen in dit kader beter vermeden worden. De handreiking kan hierin verder worden ontwikkeld.⁷⁷ Ook moet helder worden aangegeven dat de NLQF-niveauaanduiding enkel en alleen van toepassing is op het geheel van een ingeschaalde kwalificatie, en niet op de delen daarvan.

Aanbeveling 3: Los een aantal knelpunten op in het implementatietraject: aanpassen structuur/procedures NCP

Veel verwarring en onduidelijkheid ten aanzien van het NLQF wordt veroorzaakt doordat het NLQF wordt gezien als iets dat het niet is, namelijk een kwaliteitskeurmerk. De voedingsbodem hiervan zit in hoe de procedures van het NLQF zijn georganiseerd. De beperkte en uitgebreide validiteitstoets kijkt naar A) rechtspersoonlijkheid; B) eigendomsrecht van de kwalificatie; C) continuïteit van de organisatie; D) examinering; en E) kwaliteitsborging. Deze procedure legt een sterke nadruk op de kwaliteit van de organisatie en hierdoor heeft de NLQF-procedure het karakter van een kwaliteitsoordeel (of pseudo-accreditatie). Dit bezwaar kan worden weggenomen door:

⁷⁷ Zie NCP NLQF (2017), Bijlage bij reglement gebruiksvoorwaarden van het NLQF beeldmerk

- De validiteitstoets, of bepaalde onderdelen uit de validiteitstoets, namelijk onderdeel D) examinering en E) kwaliteitsborging, uit de NLQF-procedure te laten en te verzelfstandigen. Het NCP NLQF is dan verantwoordelijk voor het onderhouden van het register, de communicatie rond het NLQF en het inschalen van kwalificaties. Het stelt de validiteit en kwaliteit van de organisatie als voorwaardelijk voor inschaling. Marktpartijen kunnen in lijn met de gestelde kwaliteitsvoorwaarden voor inschaling, een kwaliteitskeurmerk ontwikkelen en dit aanbieden aan aanbieders van niet-gereguleerde kwalificaties.

Bijlage 1: Overzicht respondenten en deelnemers klankbordsessie

Overzicht respondenten

TABEL BIJLAGE 1: OVERZICHT VAN RESPONDENTEN

Organisatie	Naam
Min OCW, directie mbo	Martin Soeters
Min OCW, directie mbo	Bernard Verlaan
Min OCW, directie ho	Patrick Leushuis
Min OCW, directie ho	Yvonne Bernardt
Min EZ	Lyda den Hartog
Min SZW	Maloe Bosch
Min SZW	Gerald Nekkers
NCP NLQF	Tijs Pijls
NCP NLQF	Marijke Dashorst
Examenkamer (Commissie kwaliteit NCP NLQF)	Annie Kempers-Warmerdam
ID College (Commissie inschaling NCP NLQF)	Hanneke Ackermann
Mbo Raad	Pia Deveneyns
VSNU	Danny Groenenberg
VSNU	Johanna de Groot
NVAO	Henri Ponds
VH	Roeland Smits
NRTO	Ria van 't Klooster
NRTO	Susan Krol
CINOP / Mbo-Raad	Regina Kleingeld
Inspectie van het Onderwijs: mbo	Marita Oosterkamp
Inspectie van het Onderwijs: HO	Tessa Verbeek
Inspectie van het Onderwijs: Juridische Zaken	Annemiek Zeeman
VNO-NCW	Gertrud van Erp
FNV	Isabel Coenen
STOOF (O&O uitzendbranche)	Adriana Stel
SBB Toetsingskamer	Wim Jellema
SBB	Janneke Voltman
NLDA	Karin Barendregt
CZO	Klaus Boonstra
World Travel School	Ans van Dreven
World Travel School	Maarten van der Pol
HORECA College EUROPROF	Araceli Andreu Folch
Voorzitter programmaraad NCP NLQF	Jan van den Akker
Hogeschool Arnhem Nijmegen (HAN)	Mo van Dijk
Buitenlandse respondenten	
Polen - IBE	Agnieszka Chłoń-Domińczak
Frankrijk - Ministère de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	Claire Ariston
Wales - Skills Policy Engagement Welsh Government	Susan Edwards
Wales - Skills Policy Engagement Welsh Government	Natalie Williams
Wales - Skills Policy Engagement Welsh Government	Emma-Jane Evans
Wales - Skills Policy Engagement Welsh Government	Rachel Mooney
Schotland - Scottish Credit and Qualifications Framework Partnership	Sheila Dunn

Overzicht deelnemers klankbordsessie 28 juni 2017

- VH: Roeland Smits
- Mbo-raad: Pia Deveneyns
- NRTO: Susan Grol
- NCP NLQF: Tijds Pijls
- NCP NLQF: Marijke Dashorst
- VSNU: Danny Groenenberg
- NVAO: Paul Zevenbergen
- Inspectie van het Onderwijs: Ellen Jagtman
- VNO-NCW: Gertrud van Erp
- OCW: Patrick Leushuis
- OCW: Martin Soeters
- FNV: Isabel Coenen

Bijlage 2: Literatuur

- Advies van de commissie NLQF (Commissie Leijnse), <http://www.nlqf.nl/veelgestelde-vragen#Procedures>
- Adviescommissie 'Flexibel hoger onderwijs voor werkenden' (2014), Adviesrapport Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen: <http://www.hogeronderwijs.nu/wp-content/uploads/2014/03/adviesrapport-flexibilisering-hoger-onderwijs.pdf>
- Anderson, L.W. & Kratwohl, D.R. (eds.) (2001). A Taxonomy for Learning, Teaching, and Assessing: A Revision of Bloom's Taxonomy of Educational Objectives. New York: Longman
- Bjornavold, J., & Pevec Grm, S. (2010). Development of National Qualifications Frameworks (NQFs) in Europe: CEDEFOP overview- June 2010. EQF Newsletter, July 2010.
- Bloom B., et al. (1956). Taxonomy of Educational Objectives, Handbook I: The Cognitive Domain. New York: David McKay.
- Boer, de, H. et.al. (2014), Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems.
- Broek, Simon, Buiskool, Bert-Jan (2013), Implementatieonderzoek naar het NCP NLQF (Ockham IPS)
- Cedefop (2015), Analysis and review of NQF developments in Europe 2014.
- Cedefop (2016), Briefing note: Qualifications Frameworks in Europe: developments 2016.
- Cedefop (2017), European inventory on NQFs. <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/country-reports/european-inventory-on-nqf>
- Cedefop (2017), France European inventory on NQF 2016.
- Cedefop (2017), Sweden: European inventory on NQF 2016.
- Commissie vraagfinanciering mbo (2017), Doorleren werkt: Samen investeren in nieuwe zekerheid.
- Commission nationale de la certification professionnelle (2015), Blocs de compétences: Éléments de définition, principes et recommandations à l'attention des organismes certificateurs: <http://www.cncp.gouv.fr/actualites/blocs-de-competences-principes-et-recommandations-a-lattention-des-organismes>
- Council of the European Union (2017), Council Recommendation on the European Qualifications Framework for lifelong learning and repealing the Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning (Brussels, 24 May 2017).
- CQFW (2017), Credit and Qualifications Framework for Wales (CQFW) Content aimed at those working within the education/ training and advice and guidance sectors
- CQFW (2017), Quality Assured Lifelong Learning (QALL) Unitised accredited learning and Vendor/Industry/Professional learning Content aimed at employers, training providers and awarding bodies
- ECBO (2011), Een leven lang leren in 2010.
- European Parliament and Council. (2008). OJ C 111/1 Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning (2008/C 111/01), 6.5.2008.

- Higher Education Authority (2016), Review of the Allocation Model for Funding Higher Education Institutions Working Paper 4: International Funding Allocation Approaches.
- Huisman, P.W.A., Hendriks, F. (2013), Implementatie van het NLQF: Juridische modaliteiten en consequenties.
- IBE (2017), How to describe market qualifications for the Polish Qualifications Framework: a guidebook.
- IBE (2017), The Polish Qualifications Framework
- Inspectie van het Onderwijs (2015), Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen.
- Joint Quality Initiative (2014), Shared 'Dublin' descriptors for Short Cycle, First Cycle, Second Cycle and Third Cycle Awards; A report from a Joint Quality Initiative informal group (contributors to the document are provided in the Annex). 18 October 2004.
- Ministerie van OCW (2014), Leven Lang Leren. Brief van de regering. 2014-2015.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/10/31/kamerbrief-leven-lang-leren>
- Ministerie van OCW (2015), Voortgangsrapportage Leven Lang Leren. 2015-2016.
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/10/26/kamerbrief-over-voortgang-leven-lang-leren>
- Ministerie van OCW (2015), Beleidsreactie OCW op rapport Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen, 13 augustus 2015.
- NCP NLQF (2016), Formulier voor subsidieaanvraag (en wijzigingen hierop) behorend bij artikel 3.1 van de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS
- NCP NLQF (2017), Aanvraagformulier Validiteit.
- NCP NLQF (2017), Aanvraagformulier Inschaling.
- NCP NLQF (2017), Bijlage bij reglement gebruiksvoorwaarden van het NLQF beeldmerk
- NCP NLQF (2017), Communicatieplan.
- NCP NLQF (2017), Kwartaalrapportage 1 NCP NLQF 1e kwartaal januari – maart 2017
- Nederlands Partnerschap Leven Lang Leren (2015), Activiteiten Nederlands Partnerschap Leven Lang Leren 2015 Ondersteuningsprogramma instrumenten voor een Leven Lang Leren http://www.nlqf.nl/images/Activiteiten_Partnerschap_LLL_2015_-_publieksversie_11062015.pdf
- OECD (2017), OECD Skills Strategy Diagnostischerapport Samenvatting Nederland 2017.
- OECD (2017), OECD Skills Strategy Diagnostic Report Executive Summary Netherlands 2017;
- Overheid (2015). Internet consultatie Wetsvoorstel NLQF. Zie:
<https://www.internetconsultatie.nl/wetsvoorstelnlqf>
- Raffe, D. (2009). Towards a dynamic model of National Qualifications Frameworks. Allais, Stephanie; Raffe, David; Young, Michael (eds.) Researching Qualifications Frameworks: some conceptual issues. ILO Employment Working Paper No. 44, 23-42.
- Raffe, D. (2012). National Qualifications Frameworks: European experiences and findings in an educational and an employment perspective. Büchter, K., Dehnpostel, P. and Hanf, G. (eds) Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR) - Ein Konzept zur Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem?, 357-374.

Rechtbank Amsterdam 3 februari 2017,

<https://www.recht.nl/rechtspraak/uitspraak/?ecli=ECLI:NL:RBAMS:2017:638:r.o.4.7>

SER (2017), Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan een advies over postinitieel leren

Stoel, Diederick en Wentzel, Eveline, (2015), Goed voorbeeld doet goed volgen Onderzoek naar de employer engagement strategy van het Scottish National Qualifications Framework Partnership (SCQFP) om het gebruik van het Nederlands Nationaal Kwalificatiekader (NLQF) door werkgevers te bevorderen.

Van der Sanden, K., Smit, W., Dashorst, M. (2012), The referencing document of The Dutch National Qualification Framework to the European Qualification Framework.

Welsh Assembly Government (2010), Referencing report: Credit and Qualifications Framework for Wales to the European Qualifications Framework: Wales National Coordination Point Report, annex 1.

Welsh government (2014), The Credit and Qualifications Framework for Wales: A qualitative review of its impact.

Websites:

<http://inventaire.cncp.gouv.fr/>

http://nlqf.nl/images/Kenniskring_1_NLQF.pdf

<http://scqf.org.uk/>

<http://scqf.org.uk/credit-rating-bodies/>

<http://www.cncp.gouv.fr/commission>

<http://www.cncp.gouv.fr/en/commission>

<http://www.cncp.gouv.fr/en/registrement-sur-demande/documents-a-telecharger-pour-lenregistrement-sur-demande>

<http://www.ibe.edu.pl/en/>

http://www.kwalifikacje.gov.pl/download/Prawo_o_ZSK/Rozporzadzenie_w_sprawie_znakow_graficznych_PRK.pdf

<http://www.nlqf.nl/over-nlqf-eqf/commissie-inschaling>

<http://www.nlqf.nl/over-nlqf-eqf/commissie-kwaliteit>

<http://www.nlqf.nl/over-nlqf-eqf/programmaraad>

<http://www.nlqf.nl/register/door-de-overheid-gereguleerde-kwalificaties>

<http://www.rncp.cncp.gouv.fr/grand-public/qualificationsFramework>

Bijlage 3: CQFW diagramme 2016

PILARS	Higher Education	Example type of Learning	Degrees, Post Graduate, Masters/Doctorates	
		Information Source	HEI websites, UCAS, FHEQ, Unistats	
		Delivery	HEIs, FEIs	
		Standards	QAA Quality Code	
		Quality Assurance	HE Review: Wales	
		Awarded by	HEI	
		Guidance	FHEQ guidance	
		Oversight	HEFCW	
PILARS	Regulated Qualifications	Example type of Learning	Qualifications compliant with revised Standard Conditions of Recognition (such as GCSE, A level, VQs, Welsh Bacc)	
		Information Source	QIW	
		Delivery	Schools, FEIs, HEIs, Training Providers, Employers	
		Standards	Qualifications Wales set criteria, NOS	
		Quality Assurance	Qualifications Wales, QAA (Access to HE)	
		Awarded by	Awarding Body	
		Guidance	Specifications/Design Principles, NOS for VQs	
		Oversight	Qualifications Wales, QAA (Access to HE)	
PILARS	Quality Assured Lifelong Learning		Unitised Accredited Learning	Vendor / Industry / Professional Learning
		Example type of Learning	CQFW units of Credit	Vendor/Professional courses, Continuous Personal and Professional Development
		Information Source	Lifelong Learning units on HEI, FEI and AB websites	Professional Body websites University websites
		Delivery	FEIs, Third Sector, Training Providers, Employers	HEIs, FEIs, Training Providers, Professional Bodies, Vendor Bodies
		Standards	CQFW High Level Principles	NOS, Industry/Professional Standards
		Quality Assurance	QALL competent bodies	Sector, Industry or Professional Body
		Awarded by	QALL competent bodies	HEI or Awarding Body, Professional Body, Vendor Body
		Guidance	CQFW High Level Principles	Sector, Industry or Professional Body
Oversight	Welsh Government	Sector, Industry or Professional Body		

Bron: CQFW (2017), Credit and Qualifications Framework for Wales (CQFW) Content aimed at those working within the education/ training and advice and guidance sectors, p. 7.

Bijlage 4: Selectie van buitenlandse praktijken

De studie naar buitenlandse praktijken richtte zich met name op de bezwaren ten aanzien van rollen, verantwoordelijkheden en procedurele aspecten.

Het was daarom van belang om buitenlandse praktijken te identificeren waar voldoende geleerd kan worden voor de Nederlandse situatie. De selectie van buitenlandse praktijken heeft daarom plaatsgevonden op basis van de volgende criteria:

- Is er ervaring met de geïdentificeerde bezwaren in het land?
- De vergelijkbaarheid met het Nederlandse NLQF: openstaan voor niet-gereguleerde kwalificaties

Daarnaast is het een pré als het NQF verder ontwikkeld is dan in Nederland om zodoende lessen te leren. Op basis van deze criteria (zie hieronder, tabel Bijlage 4) is met name gekeken naar de praktijken in **Schotland** en **Wales**. Tevens zijn aanvullende interviews gehouden met betrokkenen in **Polen** (vragen over procedure voor inschaling van non-formele kwalificaties) en **Frankrijk** (modularisering beroepsonderwijs voor volwassenen; register van non-formele kwalificaties).

TABEL BIJLAGE 4: OVERZICHT CRITERIA EN LANDENINFORMATIE

criterium	Schotland	Wales	Vlaanderen	Polen	Frankrijk
Is er ervaring met de volgende bezwaren in het land?					
Gebrek aan duidelijkheid of inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties tevens een kwaliteitsoordeel is en hoe dit relateert aan de accreditatie binnen het gereguleerde onderwijs.	Kern van de Schotse aanpak is dat Credit Rating Bodies (providers) de kwalificaties in het NQF plaatsen. Deze zijn onderwerp van externe QA).	QA voor niet-gereguleerde kwalificaties door CQFW.	De beroepskwalificaties omvatten geen onderwijsprogramma. Het geeft daarom geen kwaliteitsoordeel.	Onduidelijk. In handboek voor inschaling wordt hierover niet gesproken.	(nog) niet open voor niet-gereguleerde kwalificaties
De inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties kijkt naar plantoetsing en niet naar feitelijk gerealiseerd eindniveau	Onduidelijk, waarschijnlijk kijken CRB naar realisatie eindniveau.	Onduidelijk	N.v.t.	Onduidelijk. In handboek voor inschaling wordt hierover niet gesproken.	Onduidelijk
Gegeven het huidige wetsvoorstel is de rol van de Onderwijsinspectie onduidelijk	Externe QA is verplicht. Onduidelijk of dit door een Onderwijsinspectie wordt overzien.	QA voor niet-gereguleerde kwalificaties door CQFW.	Geen rol toezicht t.a.v. beroepskwalificaties.	Onduidelijk. In handboek voor inschaling wordt hierover niet gesproken.	Onduidelijk; er is een register van niet-gereguleerde aanbieders en recentelijk zijn stappen gezet richting een meer flexibel/ modulair beroepsonderwijssystem (invoeren 'bloc de compétence').
Vergelijkbaarheid met het Nederlandse NLQF: openstaan voor niet-gereguleerde kwalificaties⁷⁸	Ja: open voor niet-gereguleerde kwalificaties. Schotland is al eerder als vergelijking gebruikt voor het NLQF ⁷⁹	Ja: open voor niet-gereguleerde kwalificaties.	Op zekere hoogte: open voor beroepskwalificaties	Ja, open voor niet-gereguleerde kwalificaties en informeel leren	Nee, (nog) niet open voor niet-gereguleerde kwalificaties
NQF verder ontwikkeld is dan in Nederland	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee

⁷⁸ Cedefop (2016), European inventory on NQFs. <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/country-reports/european-inventory-on-nqf> and Cedefop (2015), Analysis and review of NQF developments in Europe 2014.

⁷⁹ Stoel, Diederick en Wentzel, Eveline, (2015), Goed voorbeeld doet goed volgen Onderzoek naar de employer engagement strategy van het Scottish National Qualifications Framework Partnership (SCQFP) om het gebruik van het Nederlands Nationaal Kwalificatiekader (NLQF) door werkgevers te bevorderen.

Bijlage 5: Vragenlijst interviews

Checklist Evaluatie NLQF

Introductie

Het doel van het onderzoek is tweeledig. Naast een evaluatie van het NLQF en het Nationaal Coördinatiepunt (NCP NLQF) wordt het onderzoek benut om te komen tot eventuele aanpassingen van het wetsvoorstel NLQF. Het onderzoek heeft daarom het karakter van een summatieve (terugkijkend op functioneren NLQF tot nu toe) en formatieve evaluatie (vooruitkijkend naar (de implementatie van) het nieuwe wetsvoorstel).

Het doel van de interviews is meer te weten te komen over hoe belanghebbenden in Nederland denken over het NLQF, wat zij zien als mogelijke bezwaren en knelpunten en hoe zij het functioneren van het NCP en de procedures beoordelen, hoe de procedures functioneren, ondernomen activiteiten, waar knelpunten zitten en wat verwachtingen zijn die verschillende betrokkenen hebben van het NCP én het NLQF.

Het interview gaat in op twee hoofdonderwerpen:

- Ervaringen met het NLQF
- Bezwaren ten aanzien van het conceptwetsvoorstel NLQF

Ervaringen met het NLQF

- Wat is uw (uw organisatie) betrokkenheid bij het NLQF en NCP NLQF?
- Zijn de doelen van het NLQF realistisch?⁸⁰ Waarom wel/niet? Onderschrijft u de doelen van het NLQF?
- Hoe functioneert het NCP NLQF als onafhankelijke organisatie?
 - Heeft het NLQF (en het NCP NLQF) de juiste vorm om de doelen te verwezenlijken?
 - Heeft het NCP de benodigde expertise en middelen om de doelen te verwezenlijken?
 - Hoe kijkt u aan tegen de procedures voor inschaling van niet-gereguleerde kwalificaties (validiteitstoets, inschalingstoets)? Zijn ze transparant, effectief, efficiënt?
- Wat is uw reflectie op de uitkomsten van het NLQF
 - In hoeverre bereikt het NLQF de gestelde doelen?
 - In hoeverre wordt het NLQF en de descriptoren in uw werkveld gebruikt?
 - In hoeverre wordt het NLQF (h)erkend in uw werkveld (bijvoorbeeld door werkgevers/werknemers, studenten)?
- Waar ziet u verbetermogelijkheden voor:
 - Het NLQF als zodanig (relatie gereguleerde, niet-gereguleerde kwalificaties, niveauaanduidingen)
 - Het NCP en haar functioneren (doel en middelen)
 - De ondernomen activiteiten (communicatie, middelen, doelgroep, boodschap, follow-up)
 - De opgestelde procedures (gebruiksvriendelijkheid, ondersteuning, helderheid, deskundigheid)
 - Betrokkenheid stakeholders en vergroten draagvlak voor het NLQF.

Bezwaren ten aanzien van het conceptwetsvoorstel NLQF

- Welke opvattingen heeft u t.a.v. het NLQF en het conceptwetsvoorstel NLQF?

⁸⁰ Het Nederlands Kwalificatiekader (NLQF) maakt het mogelijk niveaus van opleidingen van zowel publieke als private opleidingen te vergelijken. Het NLQF slaat een brug tussen onderwijs- en arbeidsmarkt door kwalificaties inzichtelijk en vergelijkbaar te maken. Het helpt bovendien om de kwaliteit van de opleidingen te verbeteren.

- Bestaan er bij u, uw organisatie, uw werkveld bezwaren tegen de implementatie van het NLQF en het conceptwetsvoorstel NLQF in de huidige vorm?
 - Waar heeft het bezwaar betrekking op (specifieke onderwijssector, niveau, procedure, kwaliteit, etc.)?
 - Wat is de aard van het bezwaar (juridisch, communicatief, organisatorisch etc.)?
 - Wat is de achtergrond van het bezwaar?
 - Welke implicaties heeft het niet oplossen van het bezwaar (wat kan er gebeuren als het bezwaar niet weggenomen wordt?)
 - Wat zijn mogelijkheden voor het oplossen van het bezwaar?
 - Wat zijn implicaties van de oplossing?
 - Wat zou veranderd moeten worden in het wetsvoorstel?
 - Waarvoor zou aandacht moeten zijn in het implementatietraject?

