

Vergaderjaar 2010–2011

30 012

Leven Lang Leren

Nr. 34

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2011

Hierbij bied ik u het advies aan van de Commissie NLQF – EQF.¹ Deze commissie stond onder voorzitterschap van prof. dr. F. Leijnse. In mijn opdracht heeft de commissie gezien, hoe het Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren (*European Qualifications Framework for Life Long Learning*, afgekort *EQF*) in Nederland kan worden geïmplementeerd. Het kader is bedoeld om kwalificatieniveaus van de verschillende kwalificatiesystemen in het onderwijs op Europees niveau transparant en onderling vergelijkbaar te maken, zodat de mobiliteit in het onderwijs en op de arbeidsmarkt kan worden verbeterd en een leven lang leren, gelijke kansen in de kennismaatschappij en verdere Europese integratie worden bevorderd.

De aanbeveling van het Europees Parlement en de Europese Raad over het EQF is in april 2008 aanvaard. Alle Europese lidstaten hebben het belang ervan onderschreven.

EQF en NLQF

Het EQF is een kwalificatiekader dat bestaat uit acht niveaus van leerresultaten. Leerresultaten zijn beschrijvingen van wat iemand weet en kan doen na de voltooiing van een leerproces, waar dan ook doorlopen. Deze leerresultaten worden in het EQF beschreven in termen van kennis, vaardigheden en competenties. Om een goede koppeling van de Nederlandse kwalificatieniveaus aan het EQF mogelijk te maken, is – evenals in andere Europese landen – onderwijsbreed een nationaal kwalificatiekader ontwikkeld, het NLQF.

Het NLQF omvat de kwalificaties die gereguleerd zijn door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap evenals (waar het voedsel, natuur en leefomgeving betreft) het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en (wat betreft de opleiding tot medische beroepen) het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Daarnaast zijn er vele niet door deze ministeries gereguleerde kwalificaties (diploma's,

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

certificaten, etc.) die op de arbeidsmarkt een civiel effect hebben. Op termijn kan het niveau van deze kwalificaties door toedoen van een in te stellen *National Coordination Point NLQF – EQF* (hierna: NCP EQF) ingeschaald worden. De inrichting van een Nationaal Coördinatiepunt maakt deel uit van de implementatie van het EQF.

Tot op heden hebben vijf landen de koppeling van hun nationale kwalificatiekader aan het EQF gerealiseerd: Ierland, Malta, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Denemarken. Het is de verwachting dat in 2011 nog ongeveer 20 Europese lidstaten, waaronder Nederland, de koppeling afronden. De overige landen volgen spoedig daarna.

Werkwijze

Vanaf 2009 heeft een Expertgroep met deskundigen uit alle onderwijssectoren (waaronder SLO, MBO Raad, Colo, NVAO en Paepon/NRTO) het NLQF ontwikkeld. Dit is gebeurd in interactie met het onderwijsveld, onder meer door rondetafelbijeenkomsten, gesprekken met het werkveld en brede internetconsultaties. Het Nederlandse kwalificatieraamwerk voor het hoger onderwijs, dat in het kader van de ontwikkeling van de Europese Hoger Onderwijs Ruimte via het Bologna proces al «*self-certified*» was in 2009, is verwerkt in dat NLQF. In 2010 heb ik vervolgens de onafhankelijke commissie NLQF-EQF ingesteld om mij te adviseren op (samengevat) de volgende punten:

1. Is het ontwikkelde NLQF een juiste en complete weergave van de in Nederland bestaande kwalificatieniveaus?
2. Is de koppeling van het NLQF aan het EQF juist?
3. Zijn procedures voor inschaling adequaat en volledig?
4. Zijn de voorwaarden voor inpassing in het NLQF van niet op grond van een onderwijswet erkende kwalificaties en opleidingen compleet en uitvoerbaar? en
5. Op welke wijze kan een Nationaal Coördinatiepunt EQF worden ingericht?

De commissie bestond uit de hoogleraren Leijnse (Open Universiteit; voorzitter), Adriaansens (Roosevelt Academy Middelburg), Van den Akker (Stichting voor de Leerplanontwikkeling) en Nijhof (Universiteit Twente). Zij heeft de documenten die haar door de Expertgroep waren aangeboden, getoetst aan haar eigen opvattingen. Daaruit zijn enkele wijzigingen voortgevloeid, die in een nieuwe internetconsultatie aan het werkveld zijn voorgelegd. Vervolgens is de commissie tot een advies gekomen over het geheel, dat ik op 11 mei 2011 in ontvangst heb mogen nemen.

Advies

Het NLQF is een (gedeeltelijk nieuwe) beschrijving van de kwalificatieniveaus in Nederland in termen van leerresultaten. De commissie merkt op dat het niet gaat om een herziening van het Nederlandse onderwijsstelsel. Verder wijst zij erop dat een NLQF-niveauaanduiding geen recht geeft op titels of graden. NLQF-niveaus, zo merkt zij op, zijn niet gebonden aan onderwijssectoren. Ook in- en doorstroomrechten worden niet geregeld in het NLQF. Deze zijn afhankelijk van een veelheid aan factoren, zoals de gedetailleerde inhoud van een kwalificatie. Het NLQF is niet geschikt om dit detailniveau weer te geven.

De commissie adviseert mij samenvattend:

- het NLQF vast te stellen;
- de generieke inschaling van de gereguleerde kwalificaties vast te stellen;

- de inschaling van andere dan de gereguleerde kwalificaties onder voorwaarden toe te staan;
- een NCP EQF in te richten onafhankelijk van de minister en onafhankelijk van de onderwijssectoren;
- het document «Beschrijvingen leerresultaten gereguleerde kwalificaties» in beheer te geven van het in te richten NCP EQF;
- een voorlopig NCP EQF de voorgestelde procedures en verder te ontwikkelen criteria in de praktijk te laten toetsen en aanscherpen;
- evaluatie van het NLQF na twee jaar en
- evaluatie van het NCP EQF na vijf jaar.

Draagvlak en aandachtspunten

De beschrijving van de leerresultaten van de gereguleerde kwalificaties alsook het NLQF zijn een nieuwe sectoroverstijgende benadering van ons onderwijssysteem. Na twee veldconsultaties kan men concluderen dat er een behoorlijk draagvlak is voor deze benadering.

Beleidsreactie

Het advies van de commissie Leijnse neem ik over met inachtneming van enkele kanttekeningen bij de volgende aandachtspunten:

- De particuliere sector en brancheorganisaties hechten groot belang aan de openstelling van het NLQF voor de categorie «overige kwalificaties».
- De MBO Raad vindt de mogelijkheid om ook enkele kwalificaties op NLQF niveau 5 in te schalen erg belangrijk.
- Met de positionering van het vwo op niveau 5 van het NLQF kiest de Commissie een andere lijn dan eerder is gekozen bij de ISCED-classificatie.
- Voor het hoger onderwijs is in de bachelorfase een oriëntatieonderscheid (hbo/beroepsgericht versus wo/academisch georiënteerd) opgenomen, dat niet in de masterfase wordt gemaakt. Daarmee wijkt het voorstel af van de accreditatiekaders waarin dat onderscheid ook in de masterfase is gemaakt.
- De HBO-Raad heeft per brief laten weten het oriëntatieonderscheid voor een systeem dat niveauaanduidingen weergeeft, niet op zijn plaats te vinden.
- Het secretariaat van VNO/NCW en MKB-Nederland heeft per brief laten weten moeite te hebben met de positionering van een voor de arbeidsmarkt relevante kwalificatie als mbo-2 in hetzelfde NLQF-niveau als bijvoorbeeld de vmbo-opleiding theoretische leerweg.

Een opmerking vooraf

Voordat ik op de genoemde punten inga, wil ik benadrukken dat het NLQF/EQF niets te maken heeft met de erkenning van opleidingen. Daar zijn aparte procedures voor, terwijl de kwaliteit van erkende opleidingen wordt bewaakt door de Inspectie van het onderwijs of geborgd door de NVAO. Bij de implementatie van het EQF gaat het erom dat duidelijk is wat het niveau van een kwalificatie is, zodat vooral buitenlandse opleidingsinstututen of (leer)bedrijven zich niet in nationale onderwijssystemen hoeven te verdiepen en de mobiliteit in het onderwijs en op de arbeidsmarkt in Europa wordt bevorderd. We moeten niet uit het oog verliezen, dat dit (en niet meer dan dit!) het streefdoel is.

«Overige kwalificaties»

Wat betreft het eerste punt, merk ik het volgende op. Het NLQF wordt opgesteld voor «overige kwalificaties» en krijgt een dynamisch karakter.

Dit wil zeggen dat particuliere opleidingen bij het in te stellen NCP een verzoek kunnen indienen om ingeschaald te worden in het NLQF (en aldus ook een EQF-niveau toegekend te krijgen). Ik neem het advies van de commissie over om als ondergrens voor dit soort opleidingen een leerinspanning of studiebelasting vergelijkbaar met 400 uur te hanteren. Door een duidelijke ondergrens te stellen, kunnen tijdrovende bezwaar- en beroepsprocedures over de ontvankelijkheid van een aanvraag worden voorkomen.

In de aanvraag voor een classificatie in het NLQF moet, als het niet in de wet is vastgelegd, worden aangetoond dat het opleidingsprogramma een substantiële omvang heeft die te vergelijken is met een waarde van 400 uur. De NRTO (de overkoepelende brancheorganisatie voor particuliere trainings- en opleidingsbureaus) zal in overleg met het departement een servicedocument opstellen dat hier nadere invulling aan geeft. De inschaling is in beginsel vier (NLQF-niveau 1 tot en met 4) of zes jaar (NLQF-niveau 5 tot en met 8) geldig.

Gereguleerde kwalificaties: herziening van inschaling in specifieke gevallen

Gereguleerde kwalificaties zijn al generiek ingeschaald. Als over een specifieke mbo-kwalificatie het beeld bestaat dat de bereikte leerresultaten mogelijk uitstijgen boven het generiek vastgestelde kwalificatieniveau, kan het desbetreffende kenniscentrum beroepsonderwijs – bedrijfsleven voor die kwalificatie een herzieningsverzoek indienen bij het NCP (binnen een jaar nadat dit operationeel is geworden). Bij goedkeuring geldt ook voor deze kwalificaties dat de nieuwe niveauaanduiding in beginsel vier of zes jaar geldig is. Aldus wordt tegemoetgekomen aan de opvatting van de MBO Raad, dat in sommige gevallen mbo-4 opleidingen mogelijk een NLQF/EQF-niveau 5 verdienen.

Kosten van inschaling

Belangrijk is vast te leggen, zoals mij ook wordt geadviseerd, dat alle instellingen – privaat gefinancierde of door de overheid bekostigde – die verzoeken om inschaling of herziening, daarvan zelf de nader te bepalen kosten zullen moeten dragen. Op die manier kunnen de kosten van het NCP EQF beheersbaar blijven. Alleen in het eerste jaar zou voor dergelijke herzieningsverzoeken uit het mbo een uitzondering gemaakt kunnen worden, omdat deze beschouwd kunnen worden als het sluitstuk van de generieke inschaling.

Positionering van het vwo

De commissie adviseert het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo) te positioneren op NLQF/EQF-niveau 5. In de wereldwijde *International Standard Classification* van onderwijsniveaus (ISCED) is dit niveau voor havo én vwo lager. Dat systeem is echter niet gebaseerd op leerresultaten, wijkt daardoor voor meer niveaus enigszins af van de voorgestelde NLQF/EQF-inschaling en doet – zo lijkt het – geen recht aan de hoge kwaliteit van juist het Nederlandse vwo. Positionering van het vwo op niveau vijf betekent niet, dat het vwo daarmee tot het hoger onderwijs wordt gerekend.

Juist omdat hierover discussie mogelijk is, heeft de commissie Leijnse haar keuze zorgvuldig beredeneerd. Havo en vwo richten zich allebei op algemene vorming. Er is tussen deze twee schooltypen dus geen onderscheid qua richting, maar qua niveau. Plaatsing van het vwo op niveau vier zou een afwaardering van het kwalificatieniveau betekenen. Het zou betekenen dat een traject van algemene vorming voor jonge

mensen met een meer dan gemiddeld intelligentieniveau (vwo) wordt gelijkgeschakeld aan een traject van algemene vorming (havo) dat past bij leerlingen met een iets lager niveau.

Het advies van de commissie in dezen neem ik voorlopig over. In verschillende Europese landen is namelijk nog een discussie gaande over de inschaling van het vwo en gelijksoortige opleidingen in het EQF. Daarbij gaat het vooral over de vraag of het positioneren van verschillende opleidingen die toegang geven tot het hoger onderwijs (in Nederland: havo, vwo en mbo-4) op verschillende EQF-niveaus, aanleiding kan geven tot problemen met de toelating tot het hoger onderwijs in een andere lidstaat. In de eerste evaluatie van het NLQF (na twee jaar) vraag ik het in te stellen NCP EQF daarom mij aan te geven in hoeverre hier sprake is van een knelpunt dat tot heroverweging van de inschaling van het vwo in het NLQF zou moeten leiden.

Oriëntatieonderscheid in het hoger onderwijs

Bij de beschrijving van de leerresultaten van gereguleerde kwalificaties wordt, in de bachelorfase van het hoger onderwijs, een oriëntatieonderscheid gemaakt tussen beroepsgericht en academisch georiënteerd onderwijs. Ik wijs erop dat dit onderscheid geen onderdeel uitmaakt van de door mij vast te stellen niveaus van het NLQF. Oriëntatieverschillen komen in opleidingen of groepen van opleidingen tot hun recht, en worden getoetst bij accreditaties. Daarin komt geen verandering. Wel zullen heldere oriëntaties een rol spelen bij de differentiatie van opleidingen, zoals beoogd in de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Veerman en de Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap die uw Kamer begin juli 2011 ontvangt.

Inschaling van vmbo en mbo-2 op hetzelfde niveau

Het secretariaat van VNO/NCW en MKB-Nederland heeft aangegeven moeite te hebben met het voorstel tot inschaling van het vmbo en mbo-2 op hetzelfde NLQF niveau, vanwege het feit dat het vmbo geen startkwalificatie voor de arbeidsmarkt is, terwijl het diploma mbo-2 dit wel is. Echter, in het NLQF en het EQF gaat het alleen om het aangeven van de niveaus van leerresultaten, waarbij de arbeidsmarktrelevantie verschillend kan zijn.

Uitgangspunt bij het inschalen van de door de ministeries gereguleerde kwalificaties in het NLQF zijn de niveaus van de leerresultaten geweest. Deze zijn beschreven aan de hand van de volgende descriptor: kennis, vaardigheden (toepassen van kennis, probleemoplossende vaardigheden, leer- en ontwikkelingsvaardigheden en informatie- en communicatievaardigheden), verantwoordelijkheid en zelfstandigheid. Discussie in, en overleg met de expertgroep en de commissie Leijnse heeft geleid tot de inschaling van het vmbo en mbo-2 op eenzelfde NLQF niveau 2. In de expertgroep hebben deskundigen uit het voortgezet onderwijs (SLO) en het mbo (MBO Raad, Colo) deze uitkomst onderschreven. In de consultatie van het werkveld is de inschaling van het vmbo en mbo-2 vervolgens nog eens getoetst door materiedeskundigen uit beide onderwijssectoren, waarbij de leerresultaten nauwkeurig met elkaar zijn vergeleken. Zij kwamen tot dezelfde conclusie, die ik daarom overneem.

Uitgaande van het principe van de «*best fit*» (een term gebruikt door de *European Advisory Group EQF*) dat bij inschaling gekozen moet worden voor kenmerken van een opleiding die het meest overeenkomen met de gekozen descriptor, kan niet anders geconcludeerd worden dan dat de

leerresultaten van het vmbo en mbo-2 allebei een NLQF/EQF niveau 2 opleveren.

NCP

Ten slotte merk ik op vaart te willen zetten achter de oprichting van het NCP EQF. Ik zal een *business plan* opvragen voor de eerste twee jaren bij het Kenniscentrum EVC. Dat is een organisatie die al onderwijsbreed werkt. Het NCP EQF zal, op basis van het plan dat bij het kenniscentrum wordt ontwikkeld, gepositioneerd en ingericht moeten worden en moeten uitgroeien tot een zelfstandige organisatie, onafhankelijk van onderwijsaanbieders en de overheid. Bij deze onafhankelijkheid teken ik wel het volgende aan. Denkbaar is dat het NCP EQF zou willen ingaan op een verzoek tot wijziging van de generieke inschaling van gereguleerde kwalificaties (het NLQF/EQF-schema dat is opgenomen in het advies). Vanwege de mogelijke consequenties voor de samenhang en de consistentie van het Nederlandse onderwijsstelsel, is in dat geval de instemming van de Minister van OCW vereist. Uiteraard zal een eventueel advies van het NCP EQF om tot een wijziging over te gaan, veel gewicht in de schaal leggen.

Mijn verzoek aan het NCP EQF i.o. zal zijn van meet af aan goed gebruik te maken van de expertise die voorhanden is bij organisaties die zich bij mij hebben gemeld (DUO vooral voor het te ontwikkelen register, en een aantal samenwerkende koepelorganisaties). Het lijkt me van belang nu zo snel mogelijk van start te gaan.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart