

Aan de Ministers voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Betreft: **Internetreactie Wet NLQF**

Voorschoten, 20 november 2022

Geachte lezer,

Graag maken wij als docenten in zowel formele als non-formele opleidingen gebruik van de door u geboden mogelijkheid tot het geven van een reactie op uw voorstel van een Wet tot vaststelling van regels voor het Nederlands kwalificatiekader voor een leven lang leren (Wet NLQF). De wens om tot een beter en transparanter kwalificatiekader – vooral voor de non-formele opleidingen – te komen onderschrijven wij van harte.

Het is belangrijk dat werkgevers en cursisten betrouwbare informatie over de kwaliteit en inschaling van de door hen beoogde opleiding of cursus kunnen krijgen. In deze brief geven wij een beeld van geconstateerde problemen in de non-formele opleidingsbranche. Op basis daarvan geven wij concrete suggesties voor verbetering en/of uitbreiding van het wetsvoorstel, waarmee deze problemen kunnen worden opgelost. Hiermee beogen wij de bezwaren in het negatieve advies van de Raad van State d.d. 13 oktober 2021 mede te kunnen ondervangen.¹

Samenvatting voorgestelde verbeteringen

- Regel de instelling van het Nationaal Coördinatiepunt NLQF volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving;
- Stel eisen aan de inhoudelijke kwaliteit van de opleiding en docenten;
- Verbied (in elk geval voor opleidingen met een algemeen belang, zoals zorg) zelfcertificatie, registers en voor alle opleidingen het verstrekken van 'titels'.

HUIDIGE SITUATIE

Een vrije markt vol certificaten, registers en accreditaties

De huidige markt van non-formele opleidingen is volledig overgelaten aan de markt. Dit betekent simpelweg dat iedereen een opleidingsbedrijf (vaak 'instituut' of 'academy' genoemd) kan beginnen. Dat is in de afgelopen decennia, en vooral de laatste jaren, het geval. Het gevolg hiervan is dat er een perverse prikkel in deze markt zit: met beloftes van 'erkende certificaten', registraties en zelfs 'titels achter de familienaam' worden cursisten aangetrokken.

Voor wat betreft dit laatste wijzen wij erop dat dit volgens de Reclamecodecommissie en het College van Beroep misleidende en oneerlijke reclame is, die ook nog in strijd is met de bijzondere code 'cursussen':

Reclame voor cursussen behoort een waarheidsgetrouw beeld te geven van de instelling die de cursus organiseert respectievelijk onder welke auspiciën de cursus plaatsvindt en van de cursus zelf. De reclame dient zich te onthouden van enige

¹ <https://www.raadvanstate.nl/@126029/w05-21-0180/>.

*suggestie van redelijkerwijze niet te verwezenlijken resultaten en van het stellen van niet-erkende “graden”.*²

Veel bedrijven geven cursisten na een aantal dagen het recht om een handelsmerk als titel achter de familienaam te zetten, wat op grond van het Benelux Verdrag op Intellectuele Eigendom niet is toegestaan. Het is geen ‘normaal gebruik’ en het leidt tot nietig- of vervallenverklaring. Belangrijker is dat, zo constateert Mutsaars, veel van deze merken en certificaten ‘niets voorstellen’:

Iedereen kan in beginsel een nieuw keurmerk of certificaat lanceren en afgeven. Voor de uitgifte van een nieuw keurmerk of certificaat bestaan in beginsel geen wettelijke regels, anders dan de algemene bepalingen gericht tegen misleiding en inbreuk op merkrechten en dergelijke. (...) ³

Anders dan VNO-NCW in haar reactie stelt, merken wij als serieuze professionals namelijk dat het werkgevers en cursisten niet lukt om hier wegwijs in te worden. Het zal hen mogelijk wel lukken uit te vinden wat het NLQF is, maar niet hoe zich dit verhoudt tot de vele andere ‘kwaliteitskeurmerken’. Met andere woorden: er is sprake van een ongereguleerde wildgroei aan certificaten en keurmerken, die niet tot doel heeft om inhoudelijke kwaliteit te garanderen aan de cursist, maar om bepaalde marktpartijen van een oneigenlijk ‘stempel van goedkeuring’ te voorzien. Met Leido zijn wij van mening dat suggestief gebruik, ook van NLQF, op de loer ligt als er niet goed wordt gekeken naar de inhoudelijke kwaliteitseisen met sanctiemogelijkheden.

Accreditatie en certificatie

In de markt is een aantal bedrijven actief dat zich als ‘accrediterende’ of certificerende instantie adverteert, met het oog op de kwaliteit van opleidingen. Enkele ervan komen uit andere branches, zoals het keuren van waterleidingen of scheepsindustrie (KIWA en CPION; voor de merkwaardige aard en structuur van CPION verwijzen wij naar voetnoot 6). Verder zijn er diverse beroepsverenigingen en -groepen die ‘accreditatie’ (laten) verzorgen. Wat betreft accreditatie kunnen wij kort zijn: alleen de Raad voor Accreditatie (RvA), een bestuursorgaan, is bevoegd tot échte accreditatie die is gestoeld op een geloofwaardig (wettelijk) kader. Echter ook daar geldt een belangrijke waarschuwing:

Wil een organisatie in aanmerking komen als certificerende instelling (CI) dan dient zij te voldoen aan de door de RvA opgestelde eisen. (...) Daarnaast is het relevant te beseffen dat certificaten en keurmerken meestal slechts betrekking hebben op een of een aantal eigenschappen.⁴

De RvA accrediteert een aantal van deze certificeringsbedrijven in de non-formele opleidingswereld om te mogen certificeren volgens ISO-norm ISO 9007. De RvA is hierover helder – deze norm is niet bedoeld en niet geschikt voor het keuren of certificeren van opleidingen:

Managementsysteemcertificatie wordt nog weleens verward met productcertificatie. De vraag is: wat wordt er beoordeeld? Bij productcertificatie gaat het om de beoordeling van een product, dienst of proces. Bij managementsysteemcertificatie om de beoordeling van een

² <https://www.reclamecode.nl/uitspraken/sosecure/opleidingen-en-cursussen-2022-00007-cvb/355725/>. In deze opleidingsbranche is het niet gebruikelijk om slechts een paar woorden te veranderen aan de uiting om ‘compliant’ te zijn aan de uitspraak, waarmee een nieuwe uiting is ontstaan, waarna de klager geacht wordt een nieuwe procedure te starten <https://www.reclamecode.nl/compliance/>.

³ B. Mutsaars, Ten certificaat zegt ook niet alles, maar wat zegt het dan wel?, in: Tijdschrift Waar & Wet 2020/4, p. 9.

⁴ Idem, p. 9.

organisatie op het managementsysteem. ***In het laatste geval wordt dus niet verklaard of de producten, diensten en processen van een organisatie aan de gestelde eisen voldoen.***⁵

Voor ISO 9007 wordt op basis van zelfrapportage en zelfnormering slechts gekeken naar managementkwaliteitsprocessen. Zo moet er een kwaliteitshandboek zijn, maar wat erin staat, wordt niet beoordeeld. Toezicht en handhaving ontbreken. Belangrijker is dat de certificerende instellingen – die zich in de markt zetten als onafhankelijke ‘overheidsachtige’ instanties – niet capabel zijn om te beoordelen waar het uiteindelijk om gaat: de inhoudelijke kwaliteit van de opleiding.⁶ Die is volgens ons afhankelijk van:

1. De leerstof;
2. Het onderwijsprogramma;
3. De inhoudelijke deskundigheid van de docent;
4. De kwaliteit van het examen / de toets;
5. De consistentie van de opleiding.

Uiteraard is er een onderlinge samenhang tussen deze factoren: een terzake niet kundige docent zal geen goede toets kunnen ontwikkelen.⁷ Hiernaar wordt tijdens het certificatieproces niet of oppervlakkig (dus niet door een inhoudsdeskundige en slechts soms door een onderwijskundige) gekeken. De eis in veel van deze processen is dat een docent hetzelfde of een niveau hoger opgeleid moet zijn. Het belangrijkste – waarin hij is opgeleid en of hij voldoende kennis heeft van de stof – wordt automatisch aangenomen. Zo kan een opleiding worden gecertificeerd en geregistreerd, terwijl de docent geen enkele aantoonbare opleiding, kennis en ervaring heeft in het vak waarin hij cursus geeft.

Een voorbeeld is een econoom die les geeft in een door CPION als SPEN-geregistreerde, door het opleidingsbedrijf op ‘hbo-niveau’ ingeschatte opleiding over nieuwe wetgeving (op niet-economisch) gebied. Desgevraagd meldt hij dat hij zijn kennis louter heeft opgedaan door het volgen van enkele (buitenlandse) webinars. Dat dit zorgelijk is voor wat betreft de kwaliteit van de leerstof, het programma en het examen, en daarmee voor de uiteindelijke kennis van de betalende cursist of zijn werkgever, is evident.

In het formele onderwijs is dit vanzelfsprekend; hier werken alleen mensen met een onderwijsbevoegdheid op een bepaald vakgebied. Hier liggen namelijk belangrijke maatschappelijke waarden onder, zoals gelijkwaardige kansen voor iedereen. Daarvoor geldt de norm van een kwalitatief goed ontwikkelingstraject, een objectieve vaststelling van de kwaliteit van de student of leerling, en de heldere waarde van een behaald diploma/certificaat. Voor het non-formele onderwijs zouden dezelfde onderliggende waarden en normen moeten gelden en dus ook dezelfde waarborgen.

Veel ‘accreditaties’ of ‘certificaties’ van bedrijven en beroepsverenigingen voldoen zelfs niet aan de eisen van ISO 9007. Belangrijk is ook dat er bij veel opleidingsbedrijven geen sprake is van een certificeringsmerk, maar van een dienstenmerk, waarmee misbruik van het merkenrecht wordt gemaakt. Een certificeringsmerk is namelijk primair bedoeld voor de bescherming van consumenten,

⁵ <https://www.rva.nl/managementsysteemcertificatie-instellingen/>.

⁶ Zie ook: T. Havinga, ‘Private regulering en voedselveiligheid’, RdW 2003 24, nr. 3.

⁷ In de praktijk zien wij dat personen met een hbo-opleiding op een bepaald vak zonder bijscholing of ervaring cursussen verzorgt op een heel ander vakgebied. Dit kan worden beschreven als de ‘Pippi Langkousdoctrine’: “Ik heb het nog nooit gedaan, dus ik denk dat ik het wel kan!” Dergelijk opleidingen worden zonder probleem wel in registers ingeschreven, en ‘geaccrediteerd’.

onder wie cursisten. Die bescherming kan een dienstenmerk, bedoeld om de houder te beschermen, niet waarmaken.

Degenen die de eisen opstellen waaraan de hiervoor betalende docenten of trainers moeten voldoen, hebben slechts praktische ervaring en weten onvoldoende van de lesstof, en voor deze accrediterende bedrijven ook niet. Organisaties die zich bezighouden met certificering en registratie presenteren zich als betrouwbare instituten, maar zijn in feite mkb-bedrijven, die zelf een woud aan registratie- of certifiatiestichtingen beheren, en vaak ook actief zijn op allerlei andere terreinen.⁸

Hoe de opleidingen en cursussen door deze bedrijven – tegen betaling – worden ‘getoetst’ is:

- Oppervlakkig. Zo kan de opleider uit zijn eigen netwerk een ‘adviescommissie’ samenstellen zonder de garantie dat die ter zake kundig is. Dit werkt netwerkcorruptie in de hand.
- Niet transparant. Zo is meestal niet duidelijk wie er in adviescommissies, toetsingscommissies of examencommissies zitten. Het getoetste opleidingsplan met bijbehorende documenten wordt vaak niet openbaar gemaakt.

Zelfregulering in een markt kan volgens de wetenschap alleen succesvol zijn als sprake is van een klein aantal actoren met een sterke onderlinge lotsverbondenheid en hoge organisatiegraad. Bij veel verschillende, concurrerende actoren zal zelfregulering in de praktijk niet werken. Er moet ook sprake zijn van een sterke organisatiegraad, voldoende financiële middelen, expertise en organisatiecapaciteit. Verder moet het gaan om organisaties die geneigd zijn om wetgeving na te leven vanuit geloof in de rechtsstaat en eigenbelang op lange termijn.⁹ Hieraan voldoet de ‘cursusindustrie’ momenteel niet: *freerider*- en *charlatangedrag* komen veel voor.

BESPREKING VAN HET WETSVOORSTEL

Nationaal coördinatiepunt NLQF als overheidstaak

Samengevat staat in het wetsvoorstel dat een rechtspersoon bij AMvB zal worden aangewezen als Nationaal coördinatiepunt NLQF. Dit coördinatiepunt bestaat ook nu reeds, en het is ondergebracht bij stichting CINOP (voorheen: CINOP-ecbo). Deze stichting heeft, zo schrijft ook de Stichting Examenkamer met recht – een veelheid aan commerciële holdings en bedrijven onder zich en opereert zelf ook als een marktpartij.¹⁰ Het voldoet daarmee zelfs al niet aan de vereisten voor een certificeringsmerk op grond van hoofdstuk 8bis van het Benelux-Verdrag inzake de intellectuele eigendom. Op de website van CINOP lezen wij:

Aanbieders uit de private sector kunnen hun kwalificaties door het Nationaal Coördinatiepunt laten inschalen op een bepaald NLQF-niveau door middel van een inschalingsverzoek. (...) Voor

⁸ Vaak zijn de eigenaren van de bedrijven ook enig bestuurder van de stichting, zodat er geen enkele onafhankelijkheid gegarandeerd is. Een bekend voorbeeld is LRQA Nederland B.V., ook bekend als: Stoomwezen, Cedeo, Certiked, Certiked VBI, CPION Centrum Post Initieel Onderwijs Nederland. CPION beheert vele stichtingen op het gebied van ‘postinitieel onderwijs’. CPION (LRQA dus) beheert CRKBO. Dit CRKBO-register is door middel van lagere wetgeving aangewezen om opleiders te registreren met het oog op BTW-vrijstelling. CPION en Cedeo (LRQA dus) zijn aangewezen als ‘onafhankelijke keuringsinstanties’ in de STAP-regeling die subsidie voor beroepsonderwijs financiert. De directeur van CPION is enig bestuurder van stichting SPEN, die kortdurende opleidingen ‘certificeert’ en ‘registreert’. Hoewel CPION in de CRKBO audit-eisen stelt dat de aanvrager aan de bijzondere code ‘cursussen’ moet voldoen, zijn er diverse ‘non-compliant’ bedrijven CRKBO-geregistreerd. Het is sterk te vraag of CPION zaken controleert of regels handhaaft. Er moet ook jaarlijks voor de registratie worden betaald, terwijl er geen enkele prestatie tegenover staat. Zo blijken paranormale en alternatieve geneeskundige opleidingen ook CRKBO-geregistreerd te zijn en te kunnen profiteren van het 0-tarief voor BTW.

⁹ T. Havinga, ‘Private regulering: vloek of zegen?’ *Ars Aequi* november 2019 855 – 863, p 862.

¹⁰ Wij verwijzen naar openbare bronnen en naar hetgeen in voetnoot 3 hierover staat genoemd. Telkens dezelfde intransparante ‘holdingconstructies’, niet goed te controleren hieronder of erboven ressorterende stichtingen met duidelijke belangenverstrengeling en zuiver commercieel doel.

jou als aanbieder kan het NLQF een instrument zijn om je concurrentiepositie te verbeteren. Het niveau van je kwalificatie wordt voor afnemers immers middels het NLQF-niveau vergelijkbaar met het niveau van andere kwalificaties aangeboden door andere aanbieders.

De vraag is, geleerd hebbend van vele debacles in het vergaand privatiseren en zelfregulering van taken met een algemeen belang, hoe wenselijk het is dat zowel formele als informele opleidingen voor hun inschaling afhankelijk moeten zijn van een (klein) bedrijf. Deze vraag wordt ook uitdrukkelijk opgeworpen door de Raad van State. Het huidige wetsvoorstel komt daaraan nog niet optimaal tegemoet. Het ligt veel meer voor de hand om van het Nationaal coördinatiepunt NLQF een zelfstandig bestuursorgaan te maken, en ervoor te zorgen dat deze taak bij deze commercieel opererende stichting wordt weggenomen. Ons lijkt het ongewenst om uiteindelijk CINOP of een vergelijkbare kleine marktpartij zoals CPION als bestuursorgaan aan te wijzen.

Publiekrechtelijke regulering zorgt automatisch voor meer transparantie, eenvoudiger toezicht, ministeriële verantwoordelijkheid en bestuursrechtelijke normering en rechtsbescherming. Het lijkt erop dat dit met het wetsvoorstel wordt beoogd, maar dat is niet het geval. De formulering in het wetsvoorstel voldoet niet aan § 5.4. (Zelfstandige bestuursorganen) van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De Kaderwet zelfstandig bestuursorganen dient daarbij leidend te zijn. Het wetsvoorstel dient het karakter te hebben van een instellingswet. Het z.b.o. dient:

- In de wet zelf te worden ingesteld als publiekrechtelijke rechtspersoon;
- En met wettelijke bevoegdheden worden bekleed;
- De rechtspersoonlijkheid moet volgens Aanwijzing 5.11, eerste lid, sub 1, worden geregeld.

Zorg voor minder verwarring voor de opleidingsconsument

Zoals gezegd is er een wildgroei aan opleiders, certificeerders en registers van opleidingen en docenten. NLQF zou er voor de non-formele markt 'bij' komen. Het lijkt ons niet waarschijnlijk dat dit het voor werkgevers en cursisten eenvoudiger maakt; integendeel. Om die reden pleiten wij ervoor, gelet op de hiervoor geschetste marktsituatie, om voor een aantal categorieën van opleidingen (publiekrechtelijke) NLQF-inschaling verplicht te stellen en het NLQF tot taak te geven een openbaar register bij te houden. Daarbij denken wij bijvoorbeeld aan non formele opleidingen die:

- een CRKBO-registratie wensen;
- STAP- of andere subsidies ontvangen;
- worden ingehuurd door de overheid;
- wettelijk gereguleerde beroepen opleiden (advocaten, accountants, recherchebureaus, etc);
- opleiden voor het omgaan met kwetsbaren (jeugdigen, etc);
- opleiden voor het omgaan met gevaarlijke stoffen, machines, etc;
- opleiden op (para)medisch gebied;
- opleiden op het vakgebied communicatie en (publieks)voorlichting
- voor (deels wettelijk) geregistreerde beroepen (gerechtsdeskundigen, vertrouwenspersonen, makelaars/taxateurs, verzekeringsexperts, etc.);

In elk geval voor die hiervoor genoemde categorieën van opleidingen zouden andere registraties, inschalingen, keurmerken, certificeringen of accreditaties in welke vorm dan NLQF verboden moeten worden. Eerdere ISO-certificatie of andere keurmerken dienen als niet-relevant te worden beschouwd.

Stel inhoudelijke eisen aan de vakkennis van de docent

In de voorwaarden voor de vaststelling van de inschaling van een non-formele opleiding (volgens het voorgestelde artikel 3.1, derde lid), zouden in elk geval bij wet vastgestelde minimale regels voor de inhoudelijke kwaliteit van de opleiding moeten worden vastgelegd en openbaar gemaakt. Zo lijkt het ons niet buitensporig om van een docent te eisen dat hij minimaal een wettelijk erkende, ter zake relevante opleiding op een niveau hoger dan de te geven cursus zelf te hebben gevolgd, met een dispensatieregeling in de vorm van met objectieve bewijzen aangetoonde ervaring. Met deze inhoudelijke eis wordt tegemoetgekomen aan het advies van de Raad van State om volledig recht te doen aan de Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie.¹¹

Verbied het geven en voeren van 'nep-titels'

Bij de verbodsbepalingen dient een met artikel 15.7 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek vergelijkbare bepaling te worden opgenomen. Daarmee wordt het voeren van een titel, graad of handelsmerk achter de familienaam verboden. Hiermee wordt de Nederlandse Reclamecode ook recht gedaan en kunnen bedrijven hierop worden gesanctioneerd. Cursisten worden hierdoor niet met een perverse prikkel ('U krijgt een titel na vijf dagen') aangetrokken. Derden worden niet meer misleid over de kwaliteiten door een persoon die een dergelijke 'titel' draagt. De sanctiebepalingen dienen hierop te worden aangepast. Idealiter dient ook artikel 435, aanhef en onder 3, van het Wetboek van strafrecht te worden aangevuld dienaangaande.

Met deze brief hopen de ondertekenaars een bijdrage te hebben geleverd aan een goede kwaliteit van het formele en non-formele onderwijs.

Hoogachtend,

De ondertekenaars

Liesbeth Feikema, onderzoeker

Nico de Leeuw, adviseur communicatie en ethisch organisatiemanagement

Jan Merton, adviseur communicatie en ethisch organisatiemanagement

Lourens Posthumus, filosoof

Caroline Raat, bestuurder beroepsvereniging onafhankelijk onderzoekers en docent

Joop Remmé, onderzoeker en docent

¹¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0615\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0615(01)&from=ES).