

# Implementatieonderzoek naar het NCP NLQF

Onderzoek in opdracht van het NCP NLQF

**Ockham IPS**

Simon Broek

Bert-Jan Buiskool

November 2013

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Ockham IPS. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Ockham IPS. Ockham IPS aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

## Voorwoord

Voor u ligt het rapport van de studie naar de implementatie van het NCP NLQF. Deze studie is uitgevoerd in opdracht van het Nationaal Coördinatie Punt NLQF (NCP NLQF). Het doel van de studie is inzicht te verkrijgen in hoe het NCP functioneert, te inventariseren hoe onderwijsaanbieders omgaan met het NLQF en ten slotte te peilen hoe werkgevers en werknemers tegen het NLQF aankijken. De intentie van het NCP NLQF met deze studie is zichzelf anderhalf jaar na de opstart kritisch te evalueren. Waar nodig moet de studie concrete aanknopingspunten bieden om de organisatie- en werkprocessen in de toekomst te verbeteren.

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 gaat kort in op het EQF en het NLQF, ontwikkelingen in andere landen, het doel van het onderzoek en het gebruikte evaluatiekader. Hoofdstuk 2 schetst vervolgens de context waarin het NLQF wordt geïmplementeerd, waarna hoofdstuk 3 ingaat op de doelen, middelen, uitvoering en de uitkomsten/resultaten van het NCP NLQF. Hoofdstuk 4 geeft vervolgens op basis hiervan een beoordeling op een drietal evaluatiethema's (implementatie, efficiëntie en effectiviteit). Hoofdstuk 5 bevat conclusies en aanbevelingen.

Het rapport laat zien dat in het afgelopen anderhalf jaar hard aan de weg is getimmerd om het NLQF een plaats te geven in het Nederlandse onderwijs- en arbeidsmarktveld. De organisatie is goed neergezet, efficiënt georganiseerd en is continue op zoek naar verbeteringen in hun werkprocessen en procedures. De procedures zijn robuust en de eerste resultaten in termen van validaties en inschalingen zijn binnen. Hiermee voldoet het NCP NLQF aan de uitgangspunten zoals geformuleerd door de Commissie Leijnse in 2011. Echter gegeven de weerbarstige context waarin het instrument wordt geïmplementeerd, de beperkte beleidsmatige aandacht voor het thema leven lang leren en loopbaanontwikkeling en de huidige economische conjunctuur, zal het de nodige tijd kosten het NLQF volledig te integreren als onderwijs- en arbeidsmarktinstrument. Daarnaast moeten opleiders en werkgevers de concrete meerwaarde van het instrument ondervinden, iets wat meer gevorderde buitenlandse praktijken ons ook leren. Juist als werkgevers gaan vragen naar een niveau aanduiding zal dit een versterkend effect hebben op de behoefte van opleiders op hun opleidingen in het NLQF in te schalen.

We willen alle respondenten bedanken voor hun bijdrage en in het bijzonder de medewerkers van het NCP NLQF voor hun openheid en constructieve houding gedurende het onderzoek.

We wensen u veel leesplezier.

Simon Broek en Bert-Jan Buiskool

November 2013

## Inhoudsopgave

1	Inleiding .....	4
1.1	Achtergrond: Doel EQF en NLQF .....	4
1.2	Het NLQF in vergelijking met andere landen .....	4
1.3	Doel van het onderzoek .....	5
1.4	Evaluatiekader, methode en leeswijzer .....	6
2.	Context en relevantie van het NLQF .....	7
2.1	Overheidsbeleid op het gebied van leven lang leren.....	7
2.2	Arbeidsmarktcontext .....	8
2.3	Onderwijscontext .....	8
3	Beschrijving van het NCP NLQF .....	10
3.1	Taakstelling NCP .....	10
3.2	Beschikbare middelen en structuur organisatie NCP .....	10
3.3	Uitvoering taakstelling .....	11
3.4	Uitkomsten en resultaten .....	14
4	Beoordeling van de implementatie, efficiëntie, en effectiviteit.....	15
4.1	Hoe zijn de activiteiten geïmplementeerd? .....	15
4.2	Hoe efficiënt is de organisatie? .....	18
4.3	Wat is de effectiviteit van het NCP? .....	20
5	Conclusies en aanbevelingen.....	23
	Annex .....	27
A	Verdere uitwerking methodologie .....	27
B	Lijst betrokken personen/instellingen .....	28
C	Literatuurlijst .....	28

# 1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat kort in op het doel van het EQF en NLQF (paragraaf 1.1), het NLQF in vergelijking met andere landen (paragraaf 1.2), het doel van deze studie (paragraaf 1.3) en als laatste het gebruikte evaluatiekader, onderzoeksmethodiek en leeswijzer voor de resterende hoofdstukken van het rapport (paragraaf 1.4).

## 1.1 Achtergrond: Doel EQF en NLQF

Het Europees Kwalificatie Raamwerk voor leven lang leren (European Qualifications framework: EQF) is een instrument gericht op het verhogen van de mobiliteit van lerenden en werkenden en het stimuleren van leven lang leren. De grondgedachte achter het EQF is dat kwalificaties beschreven zijn in termen van leeruitkomsten.

De aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het EQF voor een leven lang leren werd officieel van kracht in april 2008 (European Parliament and Council, 2008). De lidstaten zijn hierin uitgenodigd een Nationaal Kwalificatie Raamwerk (National Qualifications Framework: NQF) op te stellen en deze te koppelen aan het EQF. Inmiddels zijn 32 landen hiermee bezig. Een aantal landen (waaronder Nederland) heeft de koppeling al gemaakt.<sup>1</sup>

### Begrip van kwalificatie

Een kwalificatie is "het resultaat van een door een bevoegde instantie verricht gevalideerd beoordelingsproces, waarin wordt vastgesteld dat een geheel van leerresultaten aan vooraf bepaalde standaarden voldoet." ( Commissie Leijnse, 2011)

In het gedachtengoed van het EQF staat de kwalificatie los van de afgelegde leerweg om zodoende de waarde van non-formeel en informeel leren te erkennen (Broek & Buiskool, 2012). Het behalen van een kwalificatie is in principe onafhankelijk van de leerweg. Met andere woorden, het gaat er niet om hoe iemand aan de vereiste competenties komt, maar *dat* hij/zij deze heeft.

Vaak wordt een kwalificatie toch geïnterpreteerd als een opleiding. Dit heeft als reden dat in veel gevallen een opleiding sterk verbonden is met een kwalificatie. De leerweg ligt in dat geval voor een groot deel vast in het opleidingsprogramma.

## 1.2 Het NLQF in vergelijking met andere landen

Landen kunnen verschillende keuzes maken wanneer zij een NQF opzetten. NQFs kunnen geclassificeerd worden als (Raffe, 2009 en 2012):

- 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 communicatieraamwerken (Bjornavold & Pevec Grm, 2010), maar feitelijk worden in meer en meer Europese landen tevens hervormingen geïnitieerd mede op basis van het NQF, waardoor NQFs in toenemende mate hervormingsraamwerken worden (Raffe, 2012).

<sup>1</sup> Voor een overzicht van landen die al hun kwalificatieraamwerk aan het EQF hebben gekoppeld verwijzen we naar: [http://ec.europa.eu/eqf/compare\\_en.htm](http://ec.europa.eu/eqf/compare_en.htm).

In Nederland is het Nederlands Kwalificatiekader (NLQF) in de eerste plaats bedoeld als een communicatieraamwerk waaraan verschillende typen kwalificaties gelinkt kunnen worden. De door de overheid-gereguleerde onderwijskwalificaties (formeel kwalificaties) zijn 'en block' ingeschaald in het NLQF. Andere kwalificaties (niet overheid-gereguleerde kwalificaties ofwel non-formele kwalificaties) kunnen zich, gegeven een aantal randvoorwaarden (zoals dat de kwalificatie beschreven moet zijn in termen van leeruitkomsten), laten inschalen. Omdat in het NLQF zowel formele als non-formele kwalificaties zijn opgenomen, is het mogelijk niveaus van verschillende typen kwalificaties, zowel publiek als privaat bekostigd, met elkaar te vergelijken. Dit zorgt voor een beter inzicht in de opleidingenmarkt én meer transparantie in wat mensen kunnen op basis van een kwalificatie. Het NLQF slaat hiermee een brug tussen de onderwijs- en arbeidsmarkt. Tevens helpen de procedures van het NLQF om de kwaliteit van de opleidingen en / of examens leidend tot een kwalificatie te verbeteren. Om in aanmerking te komen voor een inschaling in het NLQF moet zowel de eigenaar van de kwalificatie (instelling/organisatie) als de kwalificatie zelf aan een aantal kwaliteitseisen voldoen.

De implementatie van het NLQF is de verantwoordelijkheid van het Ministerie OCW en deze heeft dit gedelegeerd aan het NCP NLQF. De taken zijn het geven van informatie over het NLQF, het inschalen van de niet door de overheid gereguleerde kwalificaties in het NLQF en het opnemen van ingeschaalde kwalificaties in het register. Het NCP wordt door het Ministerie van OCW en de Europese Commissie gefinancierd. Het NCP heeft momenteel geen zelfstandig wettelijke status en heeft een mandaat van 1 oktober 2011 tot 1 oktober 2013 (verlengd tot 1 januari 2014).

De insteek die in Nederland is gekozen, is vergelijkbaar met het Schotse initiatief. Hierbij is het interessant dat dit land al 10 jaar ervaring heeft opgedaan met het opzetten en implementeren van het NQF. Ervaring leert (maar ook in andere landen zoals Ierland en Engeland) dat het opzetten en implementeren van een NQF niet over een nacht ijs gaat, veel tijd vergt en continue aandacht vereist om uiteindelijk effect te sorteren. In Schotland zijn na bijna 8 jaar SCQF ongeveer 450 non-formele kwalificaties ingeschaald<sup>2</sup>.

De verwachtingen over wat in Nederland in anderhalve jaar tijd bereikt kan worden moet dan ook mede vanuit dit internationaal vergelijkend perspectief worden gezien. Het kost tijd voordat een NQF tot volwassenheid komt en is ingebed als volwaardig onderwijs- en arbeidsmarktinstrument. Dit betekent echter niet dat men de ambities in de eerste jaren moet temperen.

### 1.3 Doel van het onderzoek

Gegeven deze achtergrond is het wenselijk zicht te krijgen in wat het NCP NLQF het laatste anderhalf jaar heeft bereikt en waar verbeteringen mogelijk zijn, óók gegeven de context van het mogelijk op te richten 'leven lang leren partnerschap' waarin de instrumenten NLQF, EVC en ECVE worden geïntegreerd (van den Dungen, Kleingeld, & Pijls, 2013).

Het onderzoek heeft een tweeledig doel:

- Inzicht verkrijgen in hoe het NCP functioneert, hoe de procedures zijn opgesteld en of deze bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen gerelateerd aan de kerntaken: inschaling in het NLQF en informatievoorziening (intern luik).

<sup>2</sup> Hierbij gaat het om kwalificaties die worden aangeboden door andere organisaties dan 'mainstream' onderwijsinstellingen en die worden geaccrediteerd door de Scottish Qualifications Authority (SQA), zoals lokale overheden, werkgevers, vrijwilligersorganisaties en lokale leercentra. In totaal bevat het SCQF ongeveer 2.300 kwalificaties. De universitaire kwalificaties zijn nog niet in de database opgenomen. Zie ook de SCQF website: <http://www.scqf.org.uk>

- Inzicht verkrijgen hoe onderwijsaanbieders en eigenaren van kwalificaties omgaan met het NLQF, evenals hoe werkgevers en werknemers tegen het NLQF aan kijken (extern luik).

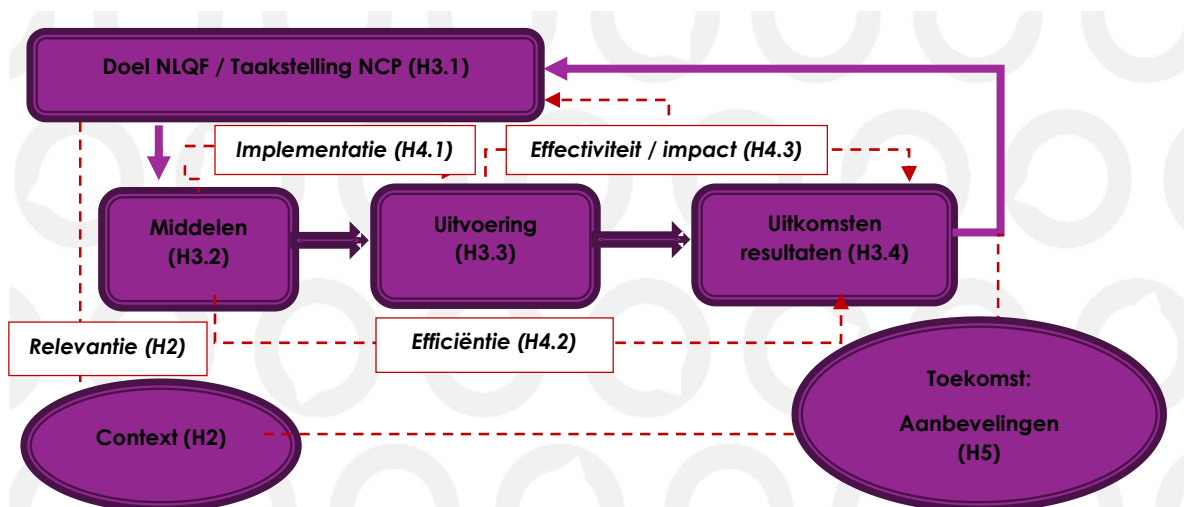
## 1.4 Evaluatiekader, methode en leeswijzer

Om deze twee doelen te verwezenlijken, wordt het werk van het NCP geëvalueerd vanuit drie perspectieven.

- Het **eerste perspectief** is een beschrijving van hoe het NCP NLQF is opgezet aan de hand van een inventarisatie van doel, input, uitvoering en uitkomsten/ resultaten van het NCP NLQF (zie hoofdstuk 3).
- Het **tweede perspectief** omvat een beoordeling van de invoering van het NLQF en de rol van het NCP op een drietal evaluatiethema's, namelijk implementatie, efficiëntie en effectiviteit (zie hoofdstuk 4).
- Het **derde perspectief** omvat concrete aanbevelingen om de strategie, organisatie en werkprocessen van het NCP NLQF in de toekomst te verbeteren (zie hoofdstuk 5).

Daarnaast wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de veranderde context waarin het NCP NLQF is geïmplementeerd en of hier randvoorwaarden aanwezig zijn voor een succesvolle implementatie (zie hoofdstuk 2). In de onderstaande figuur is het hierboven beschreven schematisch weergegeven.

FIGUUR 1.1: EVALUATIEKADER EN LEESWIJZER



BRON: AUTEURS

De resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op een documentstudie en consultatie van experts en betrokkenen.<sup>3</sup> Het onderzoek vond plaats van juli tot oktober 2013.

<sup>3</sup> In de annex is een uitgebreid overzicht van de methodologie opgenomen (A), een lijst met respondenten (B) en een literatuuroverzicht (C).

## 2. Context en relevantie van het NLQF

Alvorens de uitvoering van het NCP NLQF te beschrijven, gaat dit hoofdstuk dieper in op de context waarin het NLQF is geïmplementeerd. Het succes van het welslagen van het NCP NLQF is een belangrijke mate afhankelijk van de onderwijs- en arbeidsmarktcontext waarin zij wordt geïmplementeerd, net zoals het belang dat de overheid geeft aan arbeidsmobiliteit en leven lang leren. Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens het overheidsbeleid ten aanzien van leven lang leren en loopbaanbeleid (paragraaf 2.1), de arbeidsmarktcontext (paragraaf 2.2) en ten slotte, de onderwijscontext (paragraaf 2.3) waarin het NLQF tot stand is gekomen.

### 2.1 Overheidsbeleid op het gebied van leven lang leren

Leven lang leren staat al geruime tijd op de Europese en Nederlandse beleidsagenda. Sinds 1998 zijn er in Nederland verschillende actieplannen gepresenteerd<sup>4</sup>. Deze actieplannen werden echter niet altijd geconcretiseerd in beleidsinstrumenten en blijken nog te vaak beperkt tot goede voornemens (ECBO, 2011).

Naast deze actieplannen hebben diverse instanties zoals de SER, onderwijsraad, Stichting van de Arbeid, Raad van Werk en Inkomen, en andere denktanks zich met regelmaat gebogen over het thema leven lang leren. Een recent rapport van de SER over postinitiële scholing (SER, 2012) benadrukt wederom dat het belang van leven lang leren alleen maar toeneemt, aangewakkerd door de noodzaak om langer door te werken en de toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt. Door de veranderde vraag hebben werknemers in toenemende mate meerdere (parallele en seriële) carrièrepaden gedurende hun carrière, die gepaard gaan met een permanente behoefte aan postinitiële training. Deze postinitiële training is op dit moment echter versnipperd over een grote verscheidenheid aan (hoofdzakelijk particuliere) aanbieders, die buiten de scope van de overheid werken. Dit maakt de transparantie en vergelijkbaarheid van opleidingen voor de burgers en werkgevers niet optimaal. Daarnaast is het ook niet altijd duidelijk hoe het zit met de kwaliteitsbewaking van deze opleidingen. De SER benadrukt dan ook specifiek de belangrijke rol die het NLQF kan spelen in het creëren van meer transparantie en kwaliteit in de sector.

Tot op heden heeft de Rijksoverheid echter geen gericht beleid gevoerd op het gebied van postinitieel leren / leven lang leren. Uitgangspunt was des te meer dat de primaire verantwoordelijkheid voor het volgen van postinitieel onderwijs ligt bij de individuele burgers en de private sector, en dat de overheid een meer faciliterende rol speelt. Alleen indien er sprake is van een maatschappelijk belang of marktfalen, onderneemt de overheid actie, bijvoorbeeld via fiscale instrumenten. Hiermee heeft de overheid gekozen voor een beleidsarme invulling van het leven lang leren beleid. Binnen het thema duurzame inzetbaarheid vinden momenteel interessante ontwikkelingen plaats die kunnen leiden tot een beter klimaat rond leven lang leren<sup>5</sup>.

Ondanks dat de overheid in beperkte mate zeggenschap heeft over het privaat bekostigd postinitieel onderwijs (niet leidend tot een formeel erkend diploma), zijn enkele belangrijke ontwikkelingen te noemen. Eén hiervan is het Hoofdlijnenakkoord OCW – NRTO waarin afspraken zijn gemaakt over onder andere onderwijskwaliteit, kwaliteit van docenten en transparantie in voorlichting. Ook de implementatie van het NLQF past in deze context, doordat deze bijdraagt aan meer transparantie in het niveau en kwaliteit van postinitiële

<sup>4</sup> Zoals het Nationaal actieprogramma Leven Lang Leren (1998); Actieplan Leven Lang Leren (2004); Nationaal Initiatief van Leven Lang Leren (2008)

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld de Issuemonitor Duurzame inzetbaarheid (Q1 2013) waarin wordt aangegeven dat de bereidheid tot (bij)scholing om kansen op de arbeidsmarkt te behouden stijgt (Veldkamp, 2013).



opleidingen. Echter het ontbreken van een integrale visie op leven lang leren en loopbaanbeleid door de overheid, maakt het moeilijk een integraal instrument als het NLQF, wat zowel een onderwijs- als een arbeidsmarktinstrument is, beleidsmatig te laten landen. Dit heeft zijn weerslag op hoe de arbeidsmarkt-, en onderwijspartijen omgaan met thema's als leven lang leren, maar ook hoe zij het NLQF zien.

## 2.2 Arbeidsmarktcontext

Ondanks dat werkgevers en werknemers het belang aangeven van leven lang leren en loopbaanontwikkeling, is dit op dit moment nog niet altijd verankerd in structureel beleid. Opleiden binnen sectoren gebeurt in hoge mate ad hoc (door werkgevers zelf en vanuit O&O fondsen) en veelal leidt dit niet tot een kwalificatie of een certificaat. Daarnaast ligt, door de economische conjuncturele neergang en het groot aantal (gekwalificeerde) werklozen en werkzoekenden, de prioriteit van werkgevers heden ten dage niet bij opleiding en training. Tevens is het voor arbeidsmarktpartijen onvoldoende inzichtelijk hoe het NLQF in werkelijkheid bijdraagt aan arbeidsmobiliteit en leven lang leren (of in andere woorden bijdraagt aan het beter organiseren van personeelsbeleid en professionele ontwikkeling van werknemers). De werkgevers zijn op dit moment meer bekend met bestaande niveauaanduidingen (bijvoorbeeld mbo 3 of 4, hbo niveau) dan de NLQF niveaus. Daarom vragen werkgevers nog niet direct om een niveau aanduiding van het NLQF. Desondanks staan werkgevers en werknemers in principe positief tegenover de doelstellingen van het NLQF, voornamelijk als het instrument verbonden wordt met andere Europese instrumenten (en voornamelijk EVC).

## 2.3 Onderwijscontext

Zoals eerder aangegeven zijn de formele erkende kwalificaties en-block ingeschaald en kunnen non-formele kwalificaties – aangeboden door zowel publieke als private aanbieders - via een inschalingsprocedure worden opgenomen in het NLQF. Hieronder volgt een korte beschrijving hoe verschillende type aanbieders (publiek versus privaat bekostigd; formele versus non formele aanbieders) tegen het NLQF aankijken.

Het **publiek bekostigd en formeel onderwijs** ziet het belang van NLQF als concept, maar ziet voor de eigen formele kwalificaties nog weinig toegevoegde waarde.

- Door de **universiteiten en hogescholen** wordt het NLQF nog niet als maatgevend gezien. Titels en graden zijn maatgevend. De sector wordt bepaald door wettelijke regulering, verbonden met bekostiging. De wettelijke kaders en de uitvoering daarvan door de NVAO zijn leidend en de kwalificaties zijn en-block ingeschaald in het NLQF. Het formele onderwijs is daarnaast voornamelijk gericht op het verzorgen van het initiële onderwijs. De bekostiging is hier ook op gericht. Aandacht voor non-formeel aanbod (contractonderwijs) en de wil dit in te schalen in het NLQF is niet groot.<sup>6</sup>
- Voor de gereguleerde **MBO kwalificaties** geldt om en nabij hetzelfde. De nadruk van het MBO is gericht op het initieel opleiden (opleidingstrajecten van 3-4 jaar). De kwalificatiestructuur is hierbij maatgevend en afgeleid van de beroepskwalificatie voor een beginnende (tot 5 jaar) werknemer. Hiermee leidt het MBO mensen op die moeten instromen in de arbeidsmarkt en richt zij zich in mindere mate op diegene die al werkzaam zijn op de arbeidsmarkt. Voor deze laatste groep passen andere vormen

<sup>6</sup> Mede door recente gevallen waarin twijfels zijn geuit over de kwaliteit van onderwijs binnen het MBO en HBO is maatwerk, vrijstelling en flexibiliteit in een verdacht daglicht komen te staan. Bij de formele onderwijsinstellingen is hierdoor een neiging te vluchten in het veilige, initiële onderwijs waarvoor strikte procedures en richtlijnen gelden.

van onderwijs en trainingsaanbod beter, zoals korte onderwijsmodules en trajecten.<sup>7</sup> Binnen het non-formele aanbod van ROCs (contractonderwijs en bedrijfsopleidingen) is echter nog (zeer) weinig interesse in het NLQF. In brede zin zien ROCs het NLQF als mogelijkheid om de MBO kwalificaties beter (internationaal) te positioneren. Een belangrijk aspect hierbij is de mogelijkheid van het inschalen van MBO4 kwalificaties op NLQF niveau 5.

Er is binnen het **privaat-bekostigde onderwijs** een grote interesse in het NLQF. Het NLQF biedt de mogelijkheid de eigen non-formele opleidingen te iken aan een gemeenschappelijk referentiekader en daarmee leidt het tot meer transparantie in de opleidingenmarkt. Voor privaat bekostigde opleiders biedt het NLQF een mogelijkheid om zich dan ook sterker op de markt te profileren met hun non-formele kwalificaties (NLQF als marketing instrument) en afgestudeerden een diploma te bieden dat ook in andere contexten relevantie heeft (civiel effect). Tevens zien opleiders het NLQF als een kwaliteitsinstrument, dat vraagt om een cultuuromslag in het denken bij aanbieders. Waar eerst het onderwijsprogramma centraal stond, moeten nu de leeruitkomsten het ijkpunt zijn: waartoe leidt het programma op? Ondanks het enthousiasme vanuit de private aanbieders zorgt het gebrek aan interesse vanuit werkgevers voor NLQF niveau aanduidingen (zie kopje arbeidsmarktcontext hierboven) ervoor dat een deel van het privaat bekostigd onderwijs twijfelt aan de huidige marktrelevantie van de inschaling. Dit in combinatie met de economische neergang in de laatste jaren - met een drukkend effect op de vraag naar training en opleiding - maakt dat opleidingen op dit moment geen prioriteit geven aan de inschaling van hun non-formele kwalificaties.

Al met al, maakt het NLQF het mogelijk niveaus van non-formele kwalificaties van zowel publiek als privaat bekostigde opleidingen in te schalen en te vergelijken en draagt het hierdoor bij aan een transparantere onderwijs- en arbeidsmarkt en vergroot het zodoende de opties voor leven lang leren en mobiliteit. De doelstellingen achter het NLQF worden breed gedragen onder relevante onderwijs- en arbeidsmarktactoren. Echter, de meer theoretische en abstracte redenering over hoe het NLQF bijdraagt aan mobiliteit en leven lang leren is maar moeilijk concreet te maken voor degenen waar het NLQF eigenlijk voor bedoeld is, namelijk werkgevers en werknemers. Daarnaast ontbreekt vooralsnog een integraal overheidsbeleid op het gebied van leven lang leren en loopbaanontwikkeling dat als vruchtbare bodem dient voor de NLQF implementatie. Het NLQF moet zich daarom, gegeven deze context, bewijzen als instrument dat een concrete oplossing biedt voor een probleem, namelijk de intransparantie in de opleidingenmarkt. Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven, leert internationale ervaring dat dit tijd nodig heeft.

---

<sup>7</sup> Dit geldt in een nog grotere mate voor afgestudeerde HO-ers. Zij hebben een dusdanig niveau, dat zij zelf hun eigen carrièrepad kunnen vormgeven. Zij worden niet voor een specifiek beroep opgeleid en zijn hierdoor flexibeler om andere banen op te pakken. Hieruit volgt dat het onwaarschijnlijk is dat afgestudeerden later in hun carrière nog eens een volledig HO programma zullen volgen. De nadruk ligt daarin op korte cursussen, specifieke opleidingen, bijscholingstrajecten, niet op een bachelor of master programma. Vanuit dit perspectief is het formele hoger onderwijs niet geïnteresseerd in leven lang leren. Daarom, wil leven lang leren interessant worden voor HO dan moet zij zich richten op wat nu in de private opleidingsmarkt gebeurt. Als universiteiten zich als marktpartij gaan profileren, alleen dan wordt het NLQF interessant.

## 3 Beschrijving van het NCP NLQF

Alvorens uitspraken te doen over de implementatie, efficiëntie en effectiviteit van het NCP NLQF, beschrijft dit hoofdstuk de taakstelling (paragraaf 3.1), middelen (paragraaf 3.2), uitvoering (paragraaf 3.3) en behaalde resultaten van het NCP (paragraaf 3.4).

### 3.1 Taakstelling NCP

Zoals eerder beschreven heeft het NCP NLQF een gedelegeerde verantwoordelijkheid voor de invoering van het NLQF. Zij heeft daarin de volgende taken:

- De inschaling in het NLQF (en hierdoor koppeling met het EQF) van de niet door de overheid gereguleerde kwalificaties. De kwalificaties die zijn ingeschaald worden opgenomen in het NCP-register. Dit register is in te zien op de NLQF site<sup>8</sup>.
- Informatie en communicatie verstrekken over het NLQF en EQF.
- Het monitoren en evalueren van het NLQF van zowel het kwalificatiekader zelf als het invoeringsproces.

Daarnaast was het NCP in eerste instantie een rol toebedeeld voor het geven van advies rond de herzieningsverzoeken mbo 4 – 5 van de door de overheid gereguleerde onderwijskwalificaties die en-block zijn ingeschaald<sup>9</sup> conform het advies van de Commissie Leijnse. De mogelijkheid voor het indienen (en behandelen) van deze herzieningsverzoeken zijn echter door het Ministerie van OCW tot een nader te bepalen datum uitgesteld.

### 3.2 Beschikbare middelen en structuur organisatie NCP

In navolging van het advies van de Commissie Leijnse zijn bij de inrichting van het NCP de volgende adviezen ter hand genomen. Het NCP NLQF:

- is een zelfstandig orgaan, onafhankelijk van aanbieders van opleidingen en van de overheid;
- bezit diepgaande expertise van het brede onderwijs- en opleidingsveld, ook internationaal, en maakt ruim gebruik van al in Nederland aanwezige deskundigheid op dit terrein;
- is in staat om op een heldere en efficiënte wijze met belanghebbenden, zowel nationaal als internationaal, te communiceren;
- beschikt over teams van onafhankelijke experts op de verschillende kwalificatiegebieden;
- heeft een uitgewerkte beoordelings-, inschalings- en bezwaarprocedure ( Commissie Leijnse, 2011).

In de positionering van het NCP is gekozen voor een dubbele onafhankelijkheid: zowel onafhankelijk van het Ministerie OCW als de onderwijsaanbieders en eigenaren van kwalificaties. De dubbele onafhankelijkheid die noodzakelijk is om de objectiviteit van de classificatie van kwalificaties op een bepaald niveau te waarborgen en daarmee vertrouwen te wekken, kan het best worden gewaarborgd in een nieuw zelfstandig orgaan (Commissie Leijnse, 2011). Het NCP is rechtspositioneel ondergebracht bij CINOP. Op dit

<sup>8</sup> NCP NLQF register: <http://www.nlqf.nl/register>

<sup>9</sup> NB: met overheid gereguleerde kwalificaties worden de formele, erkende onderwijskwalificaties bedoeld; niet de kwalificaties gereguleerd onder de implementatie van de Richtlijn 2005/36. De definitie opgenomen in het advies van de Commissie Leijnse luidt: "De kwalificaties die door het Ministerie van OCW, en daar waar het kwalificaties voor voedsel, natuur en leefomgeving betreft, door het Ministerie van ELI worden gereguleerd. Hieronder vallen de kwalificaties in het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs, het hoger onderwijs en de volwasseneneducatie." ( Commissie Leijnse, 2011)

moment wordt nagegaan op welke wijze en in welke vorm het NCP NLQF wordt gecontinueerd.

Het NCP heeft middelen ter beschikking van het Ministerie OCW en de Europese Commissie. In totaal gaat het om 650.000 Euro over 2 jaar. Dit budget dekt de huisvestingskosten, personele lasten, opstartkosten en de activiteiten (communicatie, vergoeding commissieleden en experts). Naast de middelen vanuit het Ministerie en de Europese Commissie, betalen aanvragers ook voor de diensten van het NLQF (validiteitstoets en de inschalingstoets).

Het NCP bestaat uit de volgende onderdelen:

- **Programmaraad:** is verantwoordelijk voor alle besluiten over de inschaling van niet door de overheid gereguleerde kwalificaties en bepaalt het beleid van het NCP. De raad bestaat uit drie leden en komt per jaar ongeveer 6 keer samen (hetzelfde geldt voor de twee commissies beschreven hieronder).
- **Commissie Kwaliteit:** beoordeelt de aanvragen voor de validiteit van de organisaties die een inschaling wensen en geeft hierover een advies aan de Programmaraad.
- **Commissie Inschaling:** beoordeelt de inschalingsaanvragen van aanvragende organisaties en geeft hierover een advies aan de Programmaraad.
- **Het NCP bureau:** ondersteunt de Programmaraad en de Commissies in hun werk met betrekking tot de inschaling van niet door de overheid gereguleerde kwalificaties. Voor de andere taken ontwikkelt zij voorstellen voor de Programmaraad en voert genomen besluiten uit. In totaal zijn naast de directeur, één projectmedewerker en drie (parttime) adviseurs verbonden aan het NCP bureau.
- **Expert-pool:** De validiteits- en inschalingsbeoordelingen worden uitgevoerd door een groep van experts. Zij adviseren de commissies over de validiteit van aanvragers en de kwaliteit van de inschalingsverzoeken. Momenteel zijn 12 experts betrokken bij de inschalingsverzoeken en zijn er 4 auditoren beschikbaar voor het locatiebezoek ten behoeve van de validiteitsbeoordelingen.

De experts en commissie- en raadsleden krijgen een vergoeding voor hun activiteiten.

Het NCP NLQF is nauw betrokken bij de implementatie van andere gerelateerde instrumenten zoals EVC en ECVET, o.a. door de betrokkenheid van de parttime adviseurs bij de implementatie van deze instrumenten.

### 3.3 Uitvoering taakstelling

Procedures zijn opgesteld voor de validiteitstoets voor instellingen en voor het inschalen van kwalificaties. De uitgangspunten voor de ontwikkeling en uitvoering van de procedures zijn geformuleerd in het advies van de Commissie Leijnse. Hierin staat dat de insteek van het NCP is om streng en rechtvaardig te handelen. De kwaliteit moet in orde zijn. De procedures dienen onafhankelijk te zijn en de experts en adviseurs hebben diepgaande expertise van het brede onderwijs- en opleidingsveld en kwalificatiegebieden.

De **beoordeling van de validiteit** van de aanbieder is voorwaarde om een aanvraag voor inschaling te kunnen indienen. De onderdelen die worden beoordeeld zijn de rechtspersoonlijkheid van de organisatie, het eigendomsrecht van de kwalificatie, de continuïteit van de organisatie, de onafhankelijkheid van de examinering en de kwaliteitsborging. Er bestaat een beperkte en een uitgebreide validiteitstoets<sup>10</sup>. Het NCP

<sup>10</sup> Indien de organisatie beschikt over een van de hieronder genoemde kwaliteitskeurmerken, vindt er een beperkte validiteitstoets plaats: Accreditatie door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO); Toezicht door Inspectie van het Onderwijs; ISO 9001:2008: INK-model (met externe audit); toezicht examenkamer.

heeft een aanvraagformulier (NCP NLQF, 2013a) ontwikkeld en een bijbehorende handleiding geschreven (NCP NLQF, 2013b).

Nadat een eigenaar van de kwalificatie een aanvraag heeft ingediend, controleert het NCP bureau de aanvraag en vraagt zij eventueel om aanvullende documenten. Op het moment dat het dossier compleet is, krijgt de aanvrager bericht over de datum waarop de beslissing ten aanzien van de validiteit van de organisatie is te verwachten. Na betaling van 1.000 Euro (of 7.500 Euro in het geval van een uitgebreide toets, beide excl. Btw.) beoordeelt het NCP NLQF of de aanvraag ontvankelijk is en stuurt vervolgens de aanvraag door naar de Commissie Kwaliteit. De Commissie Kwaliteit formuleert op basis van de aanvraag en het aangeleverde bewijsmateriaal een advies aan de Programmaraad over de validiteit van de organisatie. Vaststelling of afwijzing van de validiteit van de organisatie wordt gedaan door de Programmaraad van het NCP NLQF. In het geval van een afwijzing kan de aanbieder in beroep gaan tegen de beslissing van het NCP NLQF bij een Commissie van Beroep<sup>11</sup>.

In de uitgebreide validiteitstoets is een instellingsaudit standaard opgenomen in de procedure. De Commissie Kwaliteit formuleert welke aandachtspunten er zijn en welke vragen beantwoord dienen te worden tijdens het locatiebezoek. De aanvrager wordt gedurende één dagdeel tot een dag bezocht door een auditor (als inhoudsassessor) en een secretaris (als procesassessor) van het NCP NLQF. De bevindingen van de instellingsaudit worden door de auditoren gerapporteerd aan de Commissie Kwaliteit.

Indien de validiteit van de aanbieder positief is beoordeeld, kan een **aanvraag voor inschaling** worden ingediend. De aanvrager geeft aan op welk niveau van het NLQF de kwalificatie ingeschaald wenst te worden. Hiervoor is een aanvraagformulier Inschaling (NCP NLQF, 2013c) opgesteld met bijbehorende handleiding (NCP NLQF, 2013d). Nadat het NCP NLQF de aanvraag ontvankelijk heeft verklaard, beoordeelt een team van drie onafhankelijke experts de aanvraag en formuleert een advies. Dit advies wordt doorgestuurd naar de Commissie Inschaling. De Commissie Inschaling formuleert op basis van de aanvraag en het aangeleverde bewijsmateriaal een advies aan de Programmaraad over het aangevraagde inschalingsniveau van de kwalificatie. De Programmaraad neemt hierover vervolgens een besluit. Ook hier is een beroepsprocedure mogelijk. Bij een positief besluit en dus vaststelling van het aangevraagde niveau wordt de ingeschaalde kwalificatie opgenomen in het register van het NCP NLQF.

De inschalingstoets kijkt in de onderbouwing van de inschaling naar:

- De **descriptoren**: hierbij gelden de volgende toetselementen:
  - Context (telt niet mee voor de weging)
  - Kennis (moet altijd voldoen)
  - Vaardigheden; toepassen van kennis; probleemoplossende vaardigheden; leer-, ontwikkel- en informatievaardigheden; communicatievaardigheden (drie van de vier moeten voldoen, waarvan in ieder geval voor de vaardigheid toepassen van kennis)
  - Verantwoordelijkheid en zelfstandigheid (moet altijd voldoen)
- **Leerinspanning**: in totaal dient er sprake te zijn van een leerinspanning van minimaal 400 uur
- **Examinering**: hierbij wordt gekeken naar de methoden van examinering, de overeenstemming tussen kwalificerende examinering en de beschrijving in leerresultaten.

<sup>11</sup> Ondanks dat deze Commissie van Beroep is ingesteld (de leden zijn officieel per 10 december 2012 benoemd), kunnen de contactdetails en samenstelling niet op de website gevonden worden. De commissie komt twee keer per jaar bij elkaar.

○ **Relatie beroepsprofiel** (optioneel)<sup>12</sup>.

De procedures zijn opgesteld mede op basis van de ruime ervaring van andere toetsende instanties zoals de Toetsingskamer (SBB). Het afgelopen anderhalf jaar zijn ze doorontwikkeld op basis van de opgedane ervaringen. Op enkele punten zijn procedures aangepast. Dit betrof bijvoorbeeld het verwijderen van het CRKBO<sup>13</sup> label als toelating tot de beperkte validiteitstoets. Ook is de vraagstelling op punten verbeterd om de formulieren te verduidelijken voor aanvragers. Ook zijn verbeteringen doorgevoerd in de handleidingen.

**Communicatiestrategie**

De communicatiestrategie zoals deze is vormgegeven begin 2013 (Statendaal, 2013) heeft als uitgangspunt dat de tijd nog niet rijp is voor een grootschalige communicatie. De gedachte hierachter is dat je alléén moet communiceren wanneer je iets in handen hebt. Aangezien begin 2013 er nog geen kwalificaties ingeschaald waren, kon nog niet gecommuniceerd worden over de effecten van de inschaling, de ervaringen van aanbieders van ingeschaalde kwalificaties en werkgevers/werknemers die ervaringen hebben met het NLQF. Hieraan gerelateerd geldt het advies van de Commissie Leijnse dat in de eerste plaats de kwaliteit gewaarborgd dient te zijn. Als de kwaliteit onder druk komt te staan, verliest het NLQF vertrouwen. Alleen als er voldoende kwalificaties ingeschaald zijn, wordt het interessant om breder te communiceren.

Gegeven de genoemde uitgangspunten én het gebrek aan capaciteit en financiële middelen is er geen massacommunicatie toegepast (zoals eerder wel bij het EVC is gebeurd). De volgende communicatieactiviteiten zijn echter wel uitgevoerd:

- **Startconferentie** (op 1 oktober 2012). Het totaal aantal deelnemers aan de startconferentie was circa 180. Dit lag ruim boven de doelstelling van circa 100 à 150 deelnemers (NCP NLQF, 2013e).
- Opzetten **website** gericht op alle doelgroepen: werknemers, werkgevers, opleiders en studenten.
- Gerichte strategische **gesprekken** met diverse betrokkenen en mogelijke aanvragers. Ten minste 17 strategische organisaties zijn gesproken zoals de CNV, FNV, Hbo-raad, Stoof, FME, Ministerie van SZW. Daarnaast zijn rond de 15 gesprekken gevoerd met mogelijke aanvragers.
- Organiseren van **workshops** voor aanbieders. Er zijn verschillende workshops georganiseerd (workshop validiteit; bijeenkomst voor private aanbieders; workshop inschaling).
- Publiceren van **artikelen**. Er is een aantal artikelen verschenen om het NLQF voor het voetlicht te brengen.<sup>14</sup>
- **LinkedIn groep**. Er bestaat een LinkedIn groep, die alleen in navolging op de startconferentie actief was.
- **Nieuwsbrief**. De eerste is eind oktober 2013 gelanceerd.
- Opzetten **ambassadeursnetwerk**. Het netwerk bevindt zich nog in een pril stadium, exacte plannen hieromtrent zijn nog in ontwikkeling.

In de uitvoering van de taken van het NCP zijn veel partijen direct betrokken. Ondanks dat de leden van de verschillende commissies op persoonlijke titel opereren, illustreren zij de verbondenheid van het NCP met aanverwante organisaties (Kenniscentra (Kenteq), SBB,

<sup>12</sup> Het is interessant op te merken dat de relatie met het beroepsprofiel niet als noodzakelijke voorwaarde wordt gezien aangezien de leeruitkomstenbenadering een sterke link met de beroepspraktijk juist aanmoedigt.

<sup>13</sup> CRKBO: Centraal Register Kort Beroepsonderwijs

<sup>14</sup> Zoals: Duurzame inzetbaarheid / Ronald de Kreij; NLQF zorgt voor transparantie / Rick van der Weg; Laatste drempels weg voor NLQF / Rick de Rijk; Nieuw product met meerwaarde / Ronald de Kreij 2012; Interview met Eric Koopman KMar / Patricia Defesche 2013.



Examenkamer). Daarnaast wordt specifieke expertise ingehuurd op het gebied van communicatie en marketing. De expertise en ervaring van verschillende organisaties is expliciet meegenomen in het ontwikkelen van de procedures (Toetsingskamer (SBB), Examenkamer, NVAO, etc.). Daarnaast onderhoudt het NCP nauw contact met de verschillende koepelorganisaties (NRTO, MBO Raad, Vereniging Hogescholen, VSNU).

### 3.4 Uitkomsten en resultaten

Gedurende de looptijd tot 1 oktober 2013 zijn er verschillende activiteiten ondernomen. De organisatie is neergezet, commissies bemenst, procedures zijn ontwikkeld, handleidingen geschreven, adviseurs en experts getraind, ervaring opgedaan met de inschalings- en validiteitsprocedures en zijn er gesprekken gevoerd met betrokkenen en potentiële aanvragers.

In de eerste voortgangsrapportage (NCP NLQF, 2012) is een prognose gemaakt van het aantal beoogde aanvragers voor zowel de validiteit van de organisatie als de inschaling in een niveau van het NLQF.

- **Aanvragen validiteit aanbieder:** 6 à 7 eind 2012. 15 à 20 aanbieders oktober 2013.
- **Aanvragen inschaling:** circa 10 kwalificaties eind 2012. Circa 50 kwalificaties oktober 2013.
- **Herzieningsverzoeken** mbo 4-5: 5 aanvragen.

Op dit moment zijn er (per 1 oktober 2013) 10 aanvragen voor de validiteitstoets ingediend, waarvan er 9 goedgekeurd zijn één daarvan is momenteel in behandeling. In totaal zijn er 8 kwalificaties ter inschaling ingediend. Hiervan zijn er momenteel 7 ingeschaald en één is nog in behandeling. Er is één herzieningsverzoek ingediend, waarover het NCP NLQF advies heeft uitgebracht, maar een beslissing over deze procedure is door het Ministerie van OCW tot nader orde uitgesteld. De onderstaande tabel geeft een overzicht van aanbieders die een aanvraag hebben ingediend.

**TABEL 3.1 OVERZICHT AANVRAGERS VALIDITEIT EN INSCHALINGSVERZOEKEN**

Aanbieder	Validiteitsaanvraag goedgekeurd	Inschaling
Schoevers	11 april 2012	N.v.t.
HKI (Huisdier Kennis Instituut)	5 december 2012	Kwalificatie Hondentoiletterers op NLQF niveau 3 (19-09-2013)
Heering Consultancy	5 december 2012	Eén kwalificatie ter inschaling ingediend
LOKKMar	11 oktober 2012	Kwalificatie Marechausseebeveiliging ingeschaald op NLQF niveau 2 (15-02-2013) Kwalificatie Algemeen Opsporingsambtenaar ingeschaald op NLQF niveau 3 (09-04-2013)
ENVOZ	3 april 2013	Kwalificatie Zwemonderwijzer op NLQF niveau 3 (17-10-2013)
NIBE/SVV	6 juni 2013	Kwalificatie Relatiemanager bedrijven ABN AMRO op NLQF niveau 6 (19-09-2013)
Psychodidact	6 juni 2013	Kwalificatie Stressmanagement CC Conflictbemiddeling op NLQF 6 (19-09-2013) Kwalificatie Psychosociaal Counselor op NLQF 6 (19-09-2013)
WTS	6 juni 2013	N.v.t.
EHBC	6 juni 2013	N.v.t.
NOC*NSF	Ingediend	N.v.t.

**BRON: NCP NLQF OVERZICHT PER 1 NOVEMBER.**

De verschillen tussen de aanvragers zijn groot. Zo betreft het grote organisaties (bijvoorbeeld Schoevers) en zeer kleine instituten (HKI), verschillende werkvelden, zoals financiën (NIBE-SVV) en Marechaussee (LOKKMar).

## 4 Beoordeling van de implementatie, efficiëntie, en effectiviteit

Nadat in het vorige hoofdstuk de doelstellingen, input, procedures, activiteiten en uitkomsten van het NCP NLQF zijn beschreven, volgt in dit hoofdstuk een beoordeling van de implementatie, efficiëntie en effectiviteit van het NCP NLQF (paragraaf 4.1-4.3). Op dit moment is het te vroeg om de impact van het NCP NLQF vast te stellen. Daarom spreken we in dit geval van de te verwachten impact onder stakeholders.

### 4.1 Hoe zijn de activiteiten geïmplementeerd?

De implementatievraag beantwoordt de vraag of de activiteiten (procedures en communicatieactiviteiten) uitgevoerd zijn zoals gepland. Daarnaast neemt zij de ervaringen van betrokken actoren mee om lessen te kunnen trekken voor toekomstig beleid. Voor een algemene beschrijving van de procedures en communicatieactiviteiten verwijzen we naar paragraaf 3.3. Hieronder volgt een beschrijving van de ervaringen met de gehanteerde procedures en communicatie activiteiten.

#### Procedures

Procedures zijn afgestemd met de procedures die gangbaar zijn in andere onderwijssectoren en zijn zelfs op een aantal aspecten stringenter dan bestaande procedures (bijvoorbeeld omtrent de onafhankelijkheid van de examinering). De inzet op kwaliteit heeft zijn uitwerking gehad op de robuustheid van de procedures en de kwaliteit van de beoordeling van de aanvragen.

Met betrekking tot de inhoud van de procedures, blijft de eis van 400 uur leerinspanning een merkwaardige in het licht van een leeruitkomstenbenadering. Het gaat niet om de leerinspanning, maar de relevantie van een kwalificatie.<sup>15</sup> De uitsplitsing van de leerinspanning naar verschillende onderdelen benadrukt de input-oriëntatie in de inschalingsaanvraag. Daarnaast wordt de eis van onafhankelijke examinering niet altijd even strikt uitgelegd en gehanteerd. Het NCP gaat in principe streng om met de eis van scheiding tussen opleider en examinerator, maar erkent dat er veel verschillende organisatiemodellen bestaan die ieder op hun eigen kwaliteiten beoordeeld moeten worden.<sup>16</sup> Daarenboven creëert de scheiding tussen opleidingsprogramma en examinering - gecombineerd met de 400 uur norm - onduidelijkheid over voor wie het NLQF nu eigenlijk is, wie er een inschaling moet/kan aanvragen, en wie de eigenaar van de kwalificatie is.<sup>17</sup> De combinatie van

<sup>15</sup> De 400 uur norm is niet sterk en zorgt voor veel verwarring (gaat het om kwalificaties of onderwijstrajecten). Het gaat erom of de kwalificatie arbeidsmarktrelevantie heeft. Bijvoorbeeld het VCA (veiligheidscertificaat) kan prima in andere sectoren worden gebruikt, maar is te beperkt om te voldoen aan de 400 uur norm. Hetzelfde geldt voor de branchecertificaten. Ook de Wft (Wet financieel toezicht) basiskwalificatie kan behaald worden met een cursus met een leerinspanning van minder dan 400 uur, maar deze kwalificatie is wel essentieel in de financiële sector.

<sup>16</sup> Het doel van deze eis is het uitsluiten (of minimaliseren) van belangenverstrengeling tussen de opleider en de examinerator. Echter wanneer opleider en examinerator dezelfde is (ook al zijn het verschillende personen), dan kan redelijkerwijs niet worden uitgesloten dat belangenverstrengeling plaatsvindt. Overigens kan ook voor veel door de overheid gereguleerde onderwijskwalificaties eenzelfde kritische noot geplaatst worden.

<sup>17</sup> De eigenaar van de kwalificatie kan een examinerende instantie, een opleidingsaanbieder, een brancheorganisatie of een bedrijf zijn. Voor een examinerende instantie die eigenaar is van de kwalificatie is het lastig te voldoen aan de 400-uur norm. De oplossing die het NCP voor deze gevallen biedt, is dat deze instanties een onderzoek aan de aanvraag kunnen toevoegen ter onderbouwing van de gemiddelde leerinspanning van 400 uur (o.a. door middel van een steekproef onder derden). Dit is echter nog niet opgenomen in het aanvraagformulier inschaling en de handleiding. Ondanks deze pragmatische oplossing, zorgt de 400-uur norm voor onduidelijkheid in het veld wie een aanvraag tot inschaling kan indienen (aanbieder van het onderwijsprogramma of degene die de kwalificatie beheert) Er blijft een hardnekkige begripsverwarring bestaan waarover het NLQF nu eigenlijk gaat: kwalificaties of opleidingen. Deze verwarring komt terug in het advies van de Commissie Leijnse, de taakstelling van het NCP en haar communicatieactiviteiten en de opvattingen die leven bij de verschillende betrokken stakeholders.



arbeidsmarktrelevantie/civiel effect en onafhankelijke toetsing zou voldoende moeten zijn om kwalificaties met een zeker belang (niet omvang) in het NLQF in te schalen.

Ten slotte kunnen op basis van de eerste ervaringen met het werken met de huidige descriptorren, al enkele verbeteringen worden doorgevoerd.<sup>18</sup>

Aan de kant van de aanbieders brengt de validiteitstoets en de inschalingstoets voor sommigen behoorlijke administratieve lasten met zich mee, terwijl andere aanbieders aangeven dat de inspanning minimaal is. Met betrekking tot de validiteitstoets zijn het voornamelijk het eigendomsrecht van de kwalificaties en de onafhankelijkheid van de examinering die lastige punten vormen tijdens de aanvraag. Deze worden door aanvragers echter wel algemeen erkend als noodzakelijk om een kwaliteitsslag te maken. De validiteitstoets wordt over het algemeen zeer gewaardeerd als een instrument om de basiskwaliteit van de instelling te verbeteren.

De inschalingstoets blijkt met name lastig te zijn voor instellingen die nog niet ver zijn met het omschrijven van kwalificaties in termen van leeruitkomsten. Andere aanbieders die hiermee al (meer) ervaring hebben, blijken minder moeite te hebben met het omschrijven van kwalificaties in termen van leeruitkomsten.

Voor beide toetsen geldt dat de begeleiding en advisering van het NCP NLQF bureau door de aanvragers zeer gewaardeerd wordt. De tekst box hieronder geeft een korte impressie van enkele ervaringen van aanbieders.

#### Ervaring met de validiteitstoets: Schoevers, LOKKMar en NIBE-SVV

De validiteitstoets bij Schoevers is zeer soepel verlopen. Om marketing redenen wilde Schoevers de eerste private aanbieder zijn waarvan de validiteit goedgekeurd was. Dit is in april 2012 gelukt. Schoevers is tevreden met hoe de procedure is verlopen. Wel bleek dat de vragen in de aanvraag nog niet voldoende waren doorontwikkeld, aangezien het NCP NLQF in eerste instantie onvoldoende informatie had om de aanvraag goed te kunnen beoordelen. Schoevers werd als gevolg hiervan om aanvullende informatie gevraagd en de vragenlijst werd later door het NCP voor toekomstige aanvragen aangepast.

LOKKMar (Landelijke Opleidings- en Kenniscentrum van de Koninklijke Marechaussee) is zeer tevreden met de begeleiding door het NCP tijdens de procedure. Gedurende het traject konden altijd vragen worden gesteld, die snel werden beantwoord. Het NCP wordt niet gezien als een afrekenorganisatie, maar als een organisatie die in harmonie tot een oplossing probeert te komen en dingen mee probeert te geven om de organisatie te verbeteren. Bij de aanvraag heeft een locatiebezoek plaatsgevonden. Dit omdat LOKKMAR geen kwaliteitskeurmerk heeft en er enkele vragen waren rond de juridische positie (er is geen rechtspersoon). De feedback was dat de Plan-Do-Check-Act cyclus te vrijblijvend was en geen onderdeel vormde van de organisatie. Mede als gevolg van deze opmerking zijn de procedures nu meer geformaliseerd. De LOKKMAR is zeer tevreden met hoe het locatiebezoek heeft plaatsgevonden. Van tevoren is er goed gecommuniceerd over de doelstelling van het bezoek en type vragen die worden gesteld. Eerst is er met twee studenten gesproken, waarna vervolgens met de verantwoordelijken en enkele andere mensen is gesproken. Er werden kritische vragen gesteld maar ook adviezen gegeven. De LOKKMAR is vooral zeer te spreken over de verslaglegging (zeer accuraat en gedetailleerd). Daarnaast was de documentatie goed geanalyseerd en was de feedback zelfs op punten / tegenstrijdigheden die de LOKKMAR zelf niet had ontdekt. Daarnaast werd het op prijs gesteld dat een van de experts kennis heeft van de sector en daardoor goede vragen kon stellen. Met name de feedback vanuit het NCP werd zeer op prijs gesteld ("cadeautjes" om de organisatie te verbeteren).

Wat betreft de procedures is NIBE-SVV erg positief. NIBE-SVV doet veel Europese projecten en heeft hierdoor al veel ervaring met Europese instrumenten waardoor het relatief eenvoudig was om de validiteitstoets aan te vragen. De contacten met het NCP zijn zeer goed en bij vragen zijn altijd direct

<sup>18</sup> Bijvoorbeeld in relatie tot de descriptor "probleemoplossende vaardigheden". Op niveau 4 wordt melding gemaakt van 'redelijk complexe problemen', terwijl op niveau 3 'ingewikkelde problemen' wordt genoemd. Het is echter onduidelijk wat het onderscheid hier tussen is.

de juiste personen te bereiken. Ook de kosten zijn zeer beperkt. NIBE-SVV schat de tijdsinvestering in als 1 dag werk.

### Ervaring met de inschalingstoets: LOKKMar en NIBE-SVV

De **LOKKMar** heeft geen problemen ondervonden met het werken met descriptoren. Ze zijn WEB conform en aangezien LOKKMAR volgens de principes van WEB werken hadden ze hun werkprocessen en kwalificatieprofielen al goed beschreven, conform de reguliere opleiding tot beveiligder. De opleidingen waren daarom al beschreven in termen van leeruitkomsten, en met een beetje gepuzzel kon deze informatie omgezet worden naar de descriptoren. Ook de bewijsvoering was geen probleem (aangezien de leerlijnen uitgebreid in het kwalificatiedossier zijn beschreven). Wel moet gezegd worden dat LOKKMar nu twee andere opleidingen ter inschaling heeft aangeboden, waar het moeilijker was om de leeruitkomsten te linken met de descriptoren, omdat het curriculum vanuit een andere gedachte is opgesteld.

Het was voor de LOKKMar nog even lastig te omschrijven wat bij de descriptor "leer- en ontwikkelingsvaardigheden" het verschil is tussen niveau 2 en 3. Deze liggen dicht bij elkaar. Niveau 2 omvat dat mensen onder begeleiding leren, terwijl niveau 3 uitgaat van zelfstandigheid. Bij de twee opleidingen is echter procesbegeleiding altijd aanwezig. Het kostte de LOKKMar twee weken om de aanvraag voor marechausseebeveiligder voor te bereiden, en drie weken voor wachtmeester (aangezien hier de taken meer divers zijn). Al met al beoordeelt de LOKKMar de administratieve lasten als beperkt (de aanvraag in zesvoud aanleveren, was geen probleem). Het duurde wel even om de aanvraag digitaal te uploaden (kostte een dag in totaal).

De inschalingstoets voor de **NIBE-SVV** kwalificatie is in oktober afgerond. NIBE-SVV had de leeruitkomsten al beschreven dus dat scheelde veel extra werk, ook hadden zij reeds in een Europees project de EQF descriptoren in de financiële sector gecontextualiseerd. Een discussiepunt is hoe flexibel het NCP omgaat met de scheiding van opleiden en examineren. Op onderdelen geeft de trainer een praktijkoordeel naast het centrale examen. De tijdsinvestering voor het indienen van het inschalingsverzoek was ongeveer 6 dagen.

## Communicatie

De informatievoorziening op de website van het NCP NLQF wordt gewaardeerd door (potentiële) aanvragers en andere geïnteresseerden. De informatie is erg helder, toegankelijk en feitelijk. Ook de workshops worden zeer goed gewaardeerd. Sowieso wordt de directe communicatie tussen betrokkenen en medewerkers van het NCP goed gewaardeerd. Met name de opleiders waarderen de korte lijnen en de betrokkenheid van medewerkers bij relevante ontwikkelingen.

Op het moment is er bewust voor gekozen om niet massaal te communiceren over het NLQF, maar juist meer één op één, tijdens persoonlijke gesprekken met potentiële aanvragers en relevante stakeholders. Voor deze strategie valt veel te zeggen. Het is juist van belang om "early adaptors" van het NLQF onder opleiders en werkgevers te identificeren, die mogelijk als voorbeeld kunnen dienen voor een bredere groep van stakeholders die in de nabije toekomst een aanvraag indienen of om een NLQF niveau vragen (het zogenaamde "vliegwielt effect"). Aansprekende namen onder opleiders, maar ook werkgevers, die het belang van het NLQF onderschrijven, dragen hier alleen maar aan bij.

Ondanks deze positieve beoordeling vinden begunstigden dat het NCP NLQF regelmatig mag communiceren over hun activiteiten. Dit heeft voornamelijk te maken met de algemene communicatiestrategie dat alleen gecommuniceerd wordt wanneer er echt iets te melden is (i.e. wanneer er voldoende inschalingen hebben plaatsgevonden). Hierdoor was er het laatste jaar weinig nieuws te melden aan potentiële begunstigden, waardoor bij betrokkenen een idee ontstaat dat er weinig gebeurt met betrekking tot het NLQF. Voor intermediaire partijen zoals bijvoorbeeld de onderwijskoepels en vakbondsfederaties blijft het

mede daarom moeilijk het thema op de agenda te houden van hun leden.<sup>19</sup> Een gebrek aan nieuws ondermijnt de interesse in het NCP (wat doen ze nu eigenlijk?). Ook zijn betrokkenen het er over eens dat het NCP te weinig zichtbaar is in het onderwijs- en in grotere mate het arbeidsmarktveld. Mede als gevolg hiervan, is het NCP op dit moment onvoldoende in staat om het debat over de waarde en het nut van het NLQF voldoende levend te houden.

Ondanks dat er veel valt te zeggen voor het uitgangspunt van het communicatiebeleid om pas te communiceren als je iets in handen hebt, bestaat het gevaar dat door een gebrek aan communicatie het draagvlak bij de uiteindelijke gebruikers (werkgevers en werknemers) afneemt. Voor het slagen van het NLQF is het voornamelijk van belang dat werkgevers en werknemers (in de toekomst) vragen naar het NLQF niveau. Private aanbieders geven juist aan dat zolang werkgevers niet om het NLQF niveau vragen, zij niet de meerwaarde zien om hun kwalificaties te laten inschalen, met als gevolg dat het algemeen draagvlak, óók onder hen, voor het NLQF afneemt.

Tijdens het onderzoek zijn vragen naar voren gekomen omtrent de rol van het NCP ten aanzien van de herzieningsverzoeken. Het NCP NLQF heeft een adviserende rol bij deze verzoeken en heeft inmiddels enkele herzieningsverzoeken afgehandeld en een advies voorgelegd bij het Ministerie. Ten aanzien hiervan heeft het Ministerie echter nog geen beslissing genomen. Binnen de MBO sector, waar de mogelijkheid tot het indienen van herzieningsverzoeken belangrijk wordt gevonden, leidt het uitstellen van een beslissing hierover tot ongenoegen: wat is het nut van het NLQF als het gebruik ervan op cruciale punten geen doorgang vindt. Dit ongenoegen straalt óók af op hoe de adviserende rol van het NCP wordt gezien, ondanks dat het NCP hier helemaal geen invloed op kan uitoefenen

Concluderend, kan worden gesteld dat de procedures goed zijn opgezet. De interne organisatie staat, de procedures worden met kwaliteit uitgevoerd en het directe contact met het NCP wordt positief gewaardeerd. De nadruk op kwaliteit loont. Aan de andere kant is het communicatieplan van het NCP NLQF ietwat voorzichtig, wat leidt tot het onder druk zetten van het draagvlak onder betrokkenen (bovenal werkgevers en werknemers, maar ook andere betrokkenen).

## 4.2 Hoe efficiënt is de organisatie?

De efficiëntievraag gaat over de relatie tussen de ingezette middelen (budget, organisatie, personeel) en de uitkomsten (wat is ontwikkeld, aantallen validaties en inschalingen). Met name wordt gekeken naar de personele component van het NCP.

Ondanks de ambitieuze doelstellingen heeft het NCP een relatief kleine organisatie. Dit leidt echter niet direct tot capaciteitsproblemen. De taakstelling van het NCP verhoudt zich op dit moment tot de beschikbare middelen. Vooral in de eerste fase, waarin de focus lag op het neerzetten van de organisatie en de ontwikkeling van procedures, kon het NCP af met een beperkte capaciteit.

Daarentegen vergt de communicatie met potentiële aanvragers en arbeidsmarkt-betrokkenen de nodige tijd en energie. Dit komt voornamelijk door de gekozen communicatiestrategie, waarin iedere potentiële aanvrager en arbeidsmarkt-betrokkene persoonlijk moet worden overtuigd (i.p.v. het gebruik van massa communicatie). Dit vergt veel energie én middelen, maar is noodzakelijk gezien de fase waarin het NLQF zich verkeert.

<sup>19</sup> Het is een teken aan de wand dat het laatste nieuwsbericht van de NRTO over het NLQF dateert van 8 oktober 2012. Dit betreft het verslag van de startconferentie NLQF. Zie: <http://www.nrto.nl/?news=nlqf-geeft-zicht-op-behaalde-leerresultaten> geraadpleegd 16-09-2013.

De organisatie lijkt goed te zijn neergezet met een Programmaraad, Commissie Kwaliteit, Commissie Inschaling, het NCP bureau, en de expert pool. De taakverdeling is helder geformuleerd op papier. In de praktijk komt er echter veel op het bordje van het NCP bureau terecht. Dit was voornamelijk het geval in de beginfase met het opzetten van het NCP waar o.a. de verschillende commissies, Programmaraad en de pool van experts nog hun draai moesten vinden, hun werkwijzen moesten uitkristalliseren en eigenaarschap over hun activiteiten moesten creëren. Er gaan geluiden dat de Programmaraad wat meer betrokken mag zijn en meer het NLQF mag uitdragen naar de buitenwereld ("ambassadeursfunctie"). De huidige opstelling van de Programmaraad heeft enerzijds te maken met het praktische karakter van de huidige werkzaamheden van het NCP, gefocust op het neerzetten van de organisatie en ontwikkelen van de procedures waardoor er meer operationele beslissingen moeten worden genomen. Hierin ziet de Programmaraad voor zichzelf een minder grote rol. Anderzijds heeft het te maken met het profiel van de leden (veelal academisch / onderwijskundig en minder politiek / bestuurlijk).

Er is brede consensus dat het bureau en de commissies goed bemenst zijn. Het NCP bureau bestaat uit ervaren en vakkundige mensen afkomstig uit diverse subsectoren van het onderwijs / opleidingsveld. Ook wordt de nodige internationale ervaring binnengehaald. Waar deskundigheid wordt gemist, wordt deze ingehuurd (zoals o.a. voor communicatie). De experts en commissieleden worden als kritisch, analytisch en hulpvaardig beoordeeld. In lijn met het advies van de Commissie Leijnse bezit het NCP daarmee 'diepgaande expertise van het brede onderwijs- en opleidingsveld'. Deze experts zijn met name competent in het beoordelen of de leeruitkomsten op de juiste wijze zijn omschreven. Specifieke inhoudelijke kennis van sectoren en branches wordt echter door geconsulteerde betrokkenen gemist bij het inhoudelijk beoordelen van de aanvragen.<sup>20</sup>

De adviseurs, experts en commissieleden hebben tevens goede kennis van gerelateerde instrumenten. Veelal zijn zij betrokken bij EVC en ECVET initiatieven en kunnen daarom goed adviseren over de mogelijke aansluiting tussen het NLQF, EVC en ECVET. De instrumenten zijn complementair aan elkaar en werken daarom wederzijds versterkend. De brede kennis van de instrumenten wordt door het veld (aanvragers) positief gewaardeerd.

De auditoren zijn grondig geïnstrueerd om rapporten op te stellen ten behoeve van de uitgebreide validiteitstoets (op basis van de instellingsaudit) en advies uit te brengen aan de Commissie Kwaliteit. De pool van experts zijn eveneens goed geïnstrueerd om de inschalingsverzoeken te behandelen en een advies uit te brengen aan de Commissie Inschaling. Deze instructies zijn gaandeweg verder ontwikkeld op basis van eerdere ervaringen. Zo bleek dat de experts/auditoren, ondanks de instructie, nog steeds verschillen in de wijze van beoordeling en in het bijzonder de manier van rapporteren. Om deze reden is een methode van peer-review ingezet om te leren hoe anderen rapporteren om uiteindelijk tot meer uniformiteit te komen in de rapportage. Ook zijn gaandeweg de instructies voor de instellingsaudit aangescherpt. Dit alles wijst op een sterk lerende organisatie.

Ondanks de kwaliteit van de commissies en experts lijkt de investering van het NCP NLQF per inschaling momenteel aan de hoge kant. Drie experts krijgen gezamenlijk 6 dagdelen vergoed per kwalificatie om de beoordeling voor te bereiden en advies uit te brengen. Ook de leden van de Commissie Inschaling hebben opgeteld een half tot een heel dagdeel nodig voor de beoordeling. Aangegeven wordt dat zowel experts en in grotere mate de commissieleden meer tijd besteden aan het behandelen van de inschalingsaanvraag. Geschat wordt dat per kwalificatie het NCP bureau minimaal 5 dagdelen investeert. De vraag is of de totale investering opweegt tegen de 2.500 Euro die een inschaling kost. Men

<sup>20</sup> Eenzelfde kritiek wordt geuit op het Kenniscentrum EVC.

verwacht dat de werklast afneemt naar mate er meer kwalificaties ingeschaald zijn en de ervaring met inschalingsverzoeken toeneemt ("lerend effect").

Ondanks dat de uitkomsten in termen van aantallen aanvragen voor validatie en inschaling achterlopen op de prognoses (zie volgende paragraaf 4.3), ontstaat het beeld dat het NCP, gegeven de beperkte beschikbare middelen, haar taken efficiënt heeft uitgevoerd. De resultaten van deze uitvoering (die meer voorbereidend van aard zijn, zoals het ontwikkelen van procedures en creëren draagvlak) zijn alleen minder goed zichtbaar dan het concrete aantal validaties en inschalingen. Indien er meer valideitsaanvragen en inschalingsverzoeken komen, zullen mogelijk in de toekomst capaciteitsproblemen ontstaan en zal de organisatie moeten meegroeien.

### 4.3 Wat is de effectiviteit van het NCP?

De effectiviteitsvraag betreft een analyse van wat er bereikt is in het licht van de gestelde doelen. Hierbij richten we ons in de eerste plaats op de doelen van het NCP NLQF (aantal gevalideerde aanbieders en inschalingen). In de tweede plaats gaan we in op de uiteindelijke doelen van het NLQF, zoals het bewerkstellingen van leven lang leren en mobiliteit.

#### Het aantal gevalideerde instellingen en inschaling

Het resultaat (in termen van aantal validaties en inschalingen) is minder dan verwacht/ gehoopt, gegeven de prognoses in de eerste voortgangsrapportage van 2012 (zie paragraaf 3.4). Hierbij zijn twee kanttekening te plaatsen. Ten eerste, was het eerste anderhalf jaar voornamelijk gericht op het neerzetten van de organisatie en het vormgeven van procedures en niet op het nastreven van zoveel mogelijk inschalingen. De nadruk is gelegd op het garanderen van de kwaliteit van de procedures, zoals gesteld als belangrijk uitgangspunt door de Commissie Leijnse. In dit licht is de prognose in 2012 wellicht iets te positief gesteld, mede gezien de economische context waarin het NLQF wordt geïmplementeerd (zie hoofdstuk 2). Ten tweede, is er de laatste maanden een positieve trend waar te nemen. Zo zijn in de zomer van 2013 veel valideitsaanvragen en inschalingsverzoeken ingediend dat wijst op een progressie in het aantal aanvragen. Daarnaast is het de verwachting dat het aantal aanvragen voor inschaling de komende tijd sterk groeit, met de recent gevalideerde aanbieders.

Er zijn instellingen die nog geen interesse hebben om hun kwalificaties in te schalen. Een veel genoemde reden hiervoor is dat werkgevers nog niet gevraagd hebben naar een NLQF niveau aanduiding. Daarnaast speelt de huidige economische conjunctuur niet mee, waardoor opleiders zich heroriënteren op hun aanbod en prioriteit leggen bij primaire processen. Een interessante casus is Schoevers. Dit opleidingsinstituut was als eerste gevalideerd, maar heeft anderhalf jaar later nog altijd geen kwalificaties ingeschaald (zie de tekst box).

#### Schoevers: redenen voor niet-inschalen

Schoevers is al vanaf het begin betrokken bij het NLQF en heeft het gedachtegoed van het NLQF omarmd. Schoevers vindt het van belang om niet-erkende diploma's toch een waarde mee te geven, waar studenten/werknemers een groter civiel effect mee bereiken. Het NLQF biedt de mogelijkheid hiertoe. Als de waarde van de niet-erkende diploma's toeneemt, heeft dat tevens een positief effect op Schoevers zelf.

Vanuit PR overwegingen wilde Schoevers de eerste opleider zijn die gevalideerd was. Dit is gelukt in april 2012. Het plan was ook om snel kwalificaties in te schalen. Deze lijn is ook lang vastgehouden, echter de recessie dwong Schoevers van deze lijn af te wijken. De opleidingenmarkt verkeert in zwaar weer en de vraag vanuit werkgevers voor opleiding en training is teruggelopen. Ook



Schoevers heeft hierdoor haar opleidingsaanbod tegen het licht moeten houden en de plannen om niet-erkende diploma's in te schalen tot nader order uitgesteld.

Door de conjunctuur zijn ook vragen opgekomen over de marketingwaarde van het inschalen. Waar eerder, doordat Schoevers de grondgedachte van het NLQF onderschrijft, hiervan werd uitgegaan, is men nu minder zeker van de PR waarde. Dit wordt gevoed door de constatering dat er tot op heden nog geen werkgever is geweest die aangeeft het NLQF te kennen of vraagt naar een NLQF niveauaanduiding. Als afnemers van de kwalificatie niet het belang inziet, heeft het voor Schoevers geen belang te investeren in de inschaling. Als laatste, en minst belangrijke reden kan de 400 uur norm worden genoemd. De 400 uur norm maakt het lastig om een groot aantal opleidingen die relevant zijn voor werkenden in te schalen.

Ondanks de conjunctuur en het gebrek aan vraag vanuit werkgevers voor NLQF niveauaanduidingen, onderschrijft Schoevers de grondgedachte van het NLQF en ziet zij zeker mogelijkheden voor de toekomst.

Vergeleken bij het totaal aantal NRTO leden van +/- 230 private aanbieders van onderwijs, opleiding en training, tekent het aantal aanvragers nog schril af.<sup>21</sup> Echter wanneer in ogenschouw wordt genomen dat het alleen om substantiële kwalificaties gaat, waarin de examinering onafhankelijk plaatsvindt, dan vallen veel van de bestaande aanbieders af (trainingen, eendaagse cursussen, advies, dagvoorzitterschap etc.). Daarnaast is nog een groot aantal kleine opleidingen en kwalificaties waar nog geen goed zicht op is, die mogelijk interessant kunnen zijn voor het NLQF.

### De toegewezen effecten door stakeholders

Na anderhalf jaar is het echter te kort dag om het civiele effect van het NLQF te beoordelen. Wel zijn intermediaire en te verwachten effecten vast te stellen onder betrokken actoren. Hieronder staat dan ook per type betrokkene de eerste ervaringen met de validatie en inschaling en hun verwachtingen ten aanzien van het toekomstige civiele effect, genoemd:

- Voor **private aanbieders/opleiders** heeft het NLQF en de aanvraagprocedures (validiteitstoets en de inschalingstoets) voor het moment vooral het effect dat interne procedures geformaliseerd worden en de kwaliteitsborging verbetert. Daarnaast biedt de inschalingsprocedure een nieuw perspectief op hoe een opleidingstraject wordt vormgegeven. Waar eerst het traject centraal stond, ligt nu de focus op de leeruitkomsten en de toetsing daarvan. Het opleidingstraject is secundair aan de examinering. Qua civiele effecten is het nog te vroeg om deze waar te nemen. Zolang werkgevers niet vragen naar NLQF niveaus, is het civiele effect afwezig. Als werkgevers vragen naar het NLQF niveau, wordt het NLQF marketingtechnisch interessant. Ten slotte bestaat het civiele effect in een verbeterde doorstroming naar formele onderwijstrajecten. De koppeling tussen NLQF en EVC kan deze route versterken.
- De **sociale partners** zien het NLQF in de eerste plaats als een manier om het onderwijs en opleidingsaanbod transparanter te maken. Op dit moment zien zij echter nog niet

#### LOKKMar: Civiel effect

"Over vijf jaar kunnen we de eerste effecten meten, aangezien dan de eerste groep die een diploma heeft gehaald met inschaling in het NLQF uitstroomt naar de civiele arbeidsmarkt."

<sup>21</sup> Wanneer de inschatting van het totaal aantal private beroepsopleidingen meegenomen wordt, dan staat het aantal ingeschaalde kwalificaties in geen verhouding (SEO, 2012), echter hierbij geldt ook dat het compleet onduidelijk is of al deze aanbieders trajecten aanbieden die leiden tot kwalificaties. Volgens het SEO onderzoek zijn er in totaal 19.000 opleiders actief in de markt. Een groot deel van de aanbieders bestaat uit zelfstandige zonder personeel (zzp-ers). Deze groep omvat 15.000 opleiders en is voornamelijk actief in het aanbieden van Bedrijfsopleiding- en training (ongeveer 13.000 aanbieders). Als de zzp-ers buiten beschouwing worden gelaten, zijn er 5.800 opleiders (SEO, 2012).

direct een civiel effect. Een mogelijk toekomstig effect is de reductie van opleidingskosten en opleidingstijd doordat beter inzichtelijk kan worden gemaakt wat een werknemer al kan wanneer hij/zij van baan/sector wisselt.

- De **formele onderwijssectoren** gebruiken het NLQF niet direct. Zij hebben op dit moment weinig belang bij het NLQF. Eén motivatie om interesse te hebben in het NLQF is om de eigen onderwijssector en kwalificaties goed te kunnen positioneren. Dit zowel nationaal als internationaal, bijvoorbeeld als het gaat om het vergelijken van eigen kwalificaties met kwalificaties uit andere landen. Gerelateerd aan de positionering, zien we dat het NLQF ook gebruikt wordt om een betere invulling te geven aan nieuw type kwalificaties, zoals de associate degree (zie tekst box). Als laatste, worden de NLQF descriptors meer en meer gereflecteerd in de MBO kwalificatiedossiers. De kenniscentra hebben ook de opdracht deze in hun beschrijvingen te hanteren.

Rotterdam Academy: Gebruik NLQF in eigen gedachtevorming associate degree

De Rotterdam Academy (RAC) heeft het NLQF gebruikt om beter te identificeren wat het Ad niveau is. De Dublin descriptors zijn te abstract om als richtlijn te dienen voor docenten om het eindniveau vast te stellen. Daarom is gezocht naar andere bronnen/raamwerken om het Ad-eindniveau beter te omschrijven. De NLQF descriptors blijken zeer geschikt een verdere invulling te geven aan het Ad eindniveau. Het RAC heeft vooral naar woorden gezocht die karakteriserend zijn voor de Ad en het niveau aanduiden. Deze moeten:

- Herkenbaar zijn voor docenten
- Onderscheidend zijn tussen niveaus

Het doel van het kader is voor docenten om de Ad te positioneren zodat zij een beter idee hebben waartoe de Ad opleiding opleidt: wat kun je verwachten (RAC, 2013).

De huidige bijdrage van het NLQF aan de gestelde doelen (leven lang leren en mobiliteit) is (nog) niet groot. Als verdediging kan worden aangevoerd dat het ook in andere Europese landen lang duurt om een NQF op te zetten en effect te sorteren. Zelfs in de gevorderde landen (bijvoorbeeld Schotland) vereist het continue aandacht om het raamwerk verder te ontwikkelen en draagvlak te behouden.

Al met al is er veel bereikt als het gaat om het neerzetten van de organisatie en het opzetten en ontwikkelen van procedures. Daarnaast zijn de eerste aanvragen behandeld en eerste kwalificaties in het register opgenomen. De impact van het NLQF is op dit moment niet precies vast te leggen. Desondanks zijn enkele positieve effecten vast te stellen bij gevalideerde aanbieders die hun interne procedures en kwaliteitsborging hebben verbeterd, maar ook in brede zin als het gaat om een verhoogde aandacht en verankering van de leeruitkomstenbenadering in kwalificaties. Desondanks is de leeruitkomstenbenadering nog geen gemeengoed onder aanbieders en is er voor het NCP NLQF nog veel te bereiken. Dit blijkt mede uit het feit dat een aantal aanvragers juist moeite heeft met het beschrijven van de kwalificatie in termen van leeruitkomsten.

In het volgende hoofdstuk gaan we in op aanbevelingen voor de toekomst om zowel het draagvlak voor het NLQF als de impact te vergroten.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

In het afgelopen anderhalf jaar is veel werk verzet en is het NCP NLQF goed neergezet, en voldoet zij hiermee aan de uitgangspunten zoals geformuleerd door de Commissie Leijnse. Het NCP is voldoende geëquipeerd, de taakverdeling is helder en er is veel aandacht voor een continue verbetering van werkprocessen en procedures ("lerende organisatie"). De inzet op kwaliteit betaalt zich uit in robuuste procedures, een adequaat communicatiebeleid (gegeven de beschikbare middelen) en een groeiend aantal validaties en inschalingen. Daarnaast zijn positieve effecten vast te stellen onder gevalideerde aanbieders (zoals verbetering van interne procedures en kwaliteitsborging). Daarnaast zien sociale partners het belang van het NLQF (in theorie) en is er een toenemende aandacht voor de leeruitkomstenbenadering.

Desondanks is er bij veel aanbieders nog een beetje afwachtende houding ten aanzien van het NLQF, mede ingegeven door de huidige economische conjunctuur en het gebrek aan een concrete vraag naar een NLQF niveauaanduiding onder werkgevers. Dit komt mede doordat de meer theoretische en abstracte redenering over hoe het NLQF bijdraagt aan mobiliteit en leven lang leren voor deze doelgroep maar moeilijk concreet is te maken (en "evidence" over de effecten is nog niet beschikbaar). Daarnaast ontbreekt voorsnog een integraal overheidsbeleid op het gebied van leven lang leren en loopbaanontwikkeling dat als vruchtbare bodem dient voor de NLQF implementatie.

De tijd is rijp om de volgende stappen te maken, namelijk ten eerste het NLQF breder in de markt zetten en ten tweede het nastreven van een sterkere arbeidsmarktorientatie in combinatie met een sterkere verbinding met de andere Europese instrumenten. Alvorens in te gaan op de aanbevelingen, worden eerst drie toekomstige randvoorwaarden geschetst.

- **Juridische status NCP NLQF:** Het Ministerie van OCW heeft advies gevraagd naar de juridische basis voor het NLQF en de juridische status van het NCP NLQF. Momenteel is het Ministerie bezig een standpunt te bepalen naar aanleiding van dit advies.
- **Toekomstige inbedding van het NCP NLQF:** Het NCP NLQF, EVC en ECVET zijn van plan om op korte termijn het Partnerschap Leven Lang Leren in te richten (van den Dungen, Kleingeld, & Pijls, 2013). Dit om efficiënter en effectiever te kunnen werken. Hierin wordt gezocht naar een meer arbeidsmarktgerichte invulling (zie bijvoorbeeld de ECVET pilots die deze winter worden opgezet in een aantal sectoren).
- **Aandacht voor loopbaanoriëntatie en leven lang leren:** In de toekomst kan het NLQF zich alleen volwaardig ontwikkelen als er in de context meer aandacht komt voor loopbaanoriëntatie en leven lang leren. Het besef moet groeien dat werknemers hun baan en professie niet een leven lang zullen uitvoeren en dat zij meerdere carrièrewisselingen zullen maken. Dit besef beïnvloedt de focus op het initiële onderwijs, het nadenken over parallelle en seriële carrièrepaden, cross-sectorale mobiliteit, erkenning van eerder verworven competenties en transparantie van wat mensen kunnen zonder het op te hangen aan het initiële onderwijs (waar mensen in een groot aantal gevallen 20-30 jaar niet meer geweest zijn). Daarnaast kan verhoogde nadruk op persoonlijk certificeren zorgen voor een klimaat waarin op reguliere basis (wellicht verplicht) werknemers hun kennis en kunde moeten aantonen en bijhouden. Met hulp van Ministeries, sociale partners en andere belanghebbenden kan het NCP leven lang leren beter op de agenda zetten en binnen deze agenda het NLQF beter voor het voetlicht krijgen.

Gegeven deze toekomstige randvoorwaarden, die deels buiten de horizon en verantwoordelijkheid van het NCP liggen, kan het NCP NLQF zich in de toekomst op de volgende aspecten richten:



- **Sterker positioneren in samenhang met andere Europese instrumenten** (ECVET en EVC). De oprichting van het Partnerschap Leven Lang Leren en de combinatie met EVC en ECVET is een stap in de goede richting om het NLQF meer als een arbeidsmarktinstrument te positioneren.
- **Versterken arbeidsmarkt profiel van het NCP**. Het verdient de aanbeveling de Programmaraad een meer nadrukkelijke rol te geven in de externe profilering van het NLQF. Dit kan worden gedaan door de Programmaraad uit te breiden met gezaghebbende representanten vanuit werkgevers- en / of werknemerszijde. Daarnaast kunnen activiteiten rond het uitdragen van het NLQF, nadrukkelijker in de taakomschrijving van de Programmaraad worden opgenomen. Tevens kan meer vakinhoudelijke branche en sector kennis van de experts en adviseurs worden nagestreefd.
- **Aanscherpen procedures** zodat helderheid ontstaat waar het NLQF in de eerste plaats om gaat, namelijk kwalificaties in plaats van opleidingstrajecten. De volgende aspecten verdienen hierbij aandacht:
  - De 400 uur norm dient te worden vervangen voor arbeidsmarktrelevantie en civiel effect. Hiermee hangt samen dat het eigenaarschap van de kwalificatie verbreed wordt zodat het eenvoudiger wordt voor exameninstellingen (partijen die zelf geen onderwijs aanbieden) om een kwalificatie in te schalen. Omdat deze partijen zelf geen onderwijs geven kunnen zij moeilijk voldoen aan de 400 uur norm.
  - Verkennen van verschillende betalingsmodellen zoals 'package deals' voor aanbieders die meerdere kwalificaties willen inschalen en 'abonnementen' waarin de betaling gespreid wordt over de looptijd van de inschaling.
- **Verbeteren draagvlak en betrokkenheid eindgebruikers door bredere communicatie**. Dit moet gecombineerd worden met het gegeven dat de werkgevers de probleemeigenaren zijn. Zij geven mogelijk onnodig te veel opleidingsgeld uit en hebben geen zicht op kwaliteit. Het NLQF is geen doel op zich, maar een middel om inzicht te krijgen in het veelvuldige kwalificatie- en opleidingsaanbod (zie verdere uitwerking input marketingstrategie hieronder).
- **Opzetten van aanvullende activiteiten / verkenningen:**
  - In een aantal branches/ sectoren, sector-breed inschalen van kwalificaties in het NLQF, zodat binnen een sector zicht is op de verschillende kwalificaties, opleidingsmogelijkheden, en mogelijke doorgroeimogelijkheden en loopbaanontwikkeling (bijvoorbeeld in de topsectoren).
  - NLQF gebruiken voor Rijksbreed personeelsbeleid om niveaus van werknemers te bepalen (mede in het kader van herplaatsingen).
  - Verkennen wat het NLQF kan betekenen in cao-onderhandelingen (recht op opleiding op een bepaald NLQF niveau).
  - Meenemen in aanbestedingen voor onderwijsprogramma's (bijvoorbeeld binnen de politie).

De volgende aanbevelingen kunnen worden meegenomen in het verder ontwikkelen van de marketingstrategie om het NLQF breder en meer arbeidsmarktgericht te positioneren:

- De **boodschap** die geformuleerd wordt naar werkgevers en werknemers betreft enerzijds het duidelijk maken wat de voordelen van het NLQF zijn voor hen en anderzijds het stimuleren van werkgevers te denken in termen van loopbaanoriëntatie en leven lang leren in het kader van duurzame inzetbaarheid:
  - Het NLQF biedt transparantie in de opleidingen en kwalificatiemarkt. Met het NLQF in de hand kun je beter zien wat je werknemers aan kwalificaties (diploma's) hebben, aan opleidingen hebben gevolgd en welke opleidingen

zij aanvullend nodig hebben. Ook het niveau van opleidingen kan beter worden ingeschat.

- Het NLQF helpt dubbele opleidingskosten te voorkomen. Doordat je beter weet wat een werknemer aan opleidingen heeft gevolgd, kun je in vervolgoopleidingen d.m.v. EVC maatwerktrajecten opzetten en hierdoor opleidingskosten reduceren. Werknemers krijgen niet dezelfde inhoud die ze al beheersen en kunnen zich focussen op wat ze nog niet kennen/kunnen.
- Het NLQF draagt bij aan mobiliteit, waaronder intersectorale mobiliteit door het inzichtelijk maken van het competentieniveau van werknemers. Door het NLQF wordt duidelijker wat werknemers kunnen en kennen en op welk niveau zij werken. Door maatwerktrajecten aan te bieden kunnen werknemers op een efficiënte wijze van de ene naar de andere sector geleid worden.

Tevens kunnen in de communicatie, naast informatie over de aanvragen en inschalingen ook andere (meer corporate) thema's aan de orde komen om het NLQF op de agenda van intermediaire partijen (koepelorganisaties etc.) te houden, zoals bijvoorbeeld:

- Personele zaken rond het NCP NLQF (welke medewerkers, experts betrokken)
- Buitenlandse issues (studies, evaluaties, communicaties)
- Procedures (stand van zaken in het opzetten van procedures)
- Ontwikkelingen / Website (bijvoorbeeld dat het NLQF nu in een waaiervorm gepresenteerd staat en wat het idee hierachter is)
- Oproep tot inschaling (bijvoorbeeld contractpoot ROCs, branchekwalificaties)
- **Doelgroep:** Mensen die meer betrokken moeten worden, zijn de uitvoeringsorganisaties van de sectoren en HR mensen van bedrijven. Eigenaren van branchecertificaten kunnen gevraagd worden hun kwalificaties in te schalen. Ook kunnen nieuwe doelgroepen via een gerichte marketingstrategie benaderd worden. Zo is bijvoorbeeld de uitzendbranche mogelijk een belangrijke speler (zij kan in een werving melding maken van het NLQF niveau). Andere mogelijke nieuwe doelgroepen zijn opleiding en training inkopers (bijvoorbeeld UWV, sectorale opleidingsfondsen) en verzekeraars. Verzekeraars zien een mogelijk belang in de gevallen waarin risico's moeten worden beperkt (zoals inkoop van zorg die aan een bepaalde kwaliteit moet voldoen). Belangrijk uitgangspunt in het communiceren met deze nieuwe doelgroepen is dat elke doelgroep vraagt om een aangepaste boodschap, vorm en tactiek (zie opmerking over boodschap).
- **Communicatiemiddel:** Verschillende middelen kunnen worden ingezet om werkgevers en intermediaire partijen meer te betrekken:
  - Opzetten ambassadeurs netwerk van werkgevers
  - Workshops HR directeuren. Deze workshops moeten ingaan op problemen die spelen bij werkgevers.
  - Gerichte benadering O&O fondsen (gesprekken, conferentie, maar ook specifieke aandacht in nieuwsbrieven).
  - Richting de arbeidspelleten kunnen publicaties in sectorale vakbladen een bijdrage leveren om de bekendheid en betrokkenheid te vergroten. Ook kunnen gerichte bijeenkomsten met relevante arbeidsmarktactoren helpen.

Naast de activiteiten waar het NCP zich op kan richten, kan ook het kabinet overwegen een sterker geluid af te geven over het belang van leven lang leren duurzame inzetbaarheid (door up-to-date houden van competenties) en het verhogen van aandacht voor loopbaanoriëntatie. Daarnaast dient onderwijsbeleid in de eerste plaats aan te sluiten bij de behoefte van werkgevers, werknemers en de maatschappij, niet bij de behoefte van het onderwijsveld. Dit geldt óók voor EVC en ECVE. Een eerste (kleine) stap is het plaatsen van het NLQF niveau op ieder af te geven diploma.

Afsluitend, het implementeren van het NLQF vereist continue aandacht, verbeteren van procedures en het onderhouden van draagvlak. Het uiteindelijke resultaat biedt iets dat in Nederland tot op heden zowel nastrevenswaardig, als afwezig is, namelijk zicht op de complexe, diffuse en veelvormige opleidingen en trainingen markt.

## Annex

### A Verdere uitwerking methodologie

Het onderliggende onderzoek bestond uit twee delen: deelonderzoek 1 omvatte een procesevaluatie, deelonderzoek 2 betrof een inventarisatie van hoe externen naar het NLQF en het NCP NLQF kijken.

De procesevaluatie (deelonderzoek 1) richtte zich op hoe het NCP functioneert in relatie tot de doelen die zijn gesteld. De procesevaluatie betrof daarom zowel een studie naar operationele documenten en achtergrondstukken, alswel inventariserende interviews met betrokkenen, zowel binnen als buiten het NCP. Hieronder zijn de stappen in het plan van aanpak verder uitgewerkt:

- **Literatuurstudie:** Het doel van de literatuurstudie was tweeledig. Enerzijds diende de literatuurstudie een eerste inzicht te geven in de redenen waarom het NCP georganiseerd is als zij is (doelstelling, reikwijdte, organisatievorm). Anderzijds diende de literatuurstudie de procedures in kaart te brengen die ontwikkeld zijn in relatie tot de kerntaken van het NCP. In annex C staan de geraadpleegde bronnen vermeld.
- **Interviews:** Het doel van de interviews was meer te weten te komen over hoe het NCP functioneert, hoe de procedures functioneren, welke activiteiten ondernomen zijn, waar knelpunten zitten en wat verwachtingen zijn die verschillende betrokkenen hebben van het NCP én het NLQF. Daarnaast vroegen we nadrukkelijk naar de toekomst van het NCP. De interviews vonden zo veel mogelijk face-to-face plaats. In annex B staan de geïnterviewde personen vermeld.

Het externe luik (deelonderzoek 2) diende inzicht te geven in welke communicatieactiviteiten ontplooid zijn door het NCP, ten tweede, hoe instellingen omgaan met het NLQF, en ten derde diende het een inschatting te geven van de meerwaarde van toekomstige marketingactiviteiten. De volgende activiteiten vonden plaats in het kader van deelonderzoek 2.

- **Verkenning communicatie- en marketingactiviteiten:** De communicatieactiviteiten werden in kaart gebracht door middel van het bestuderen van interne documenten en een gesprek met de verantwoordelijke medewerker voor communicatie en marketing van het NCP.
- **Studie naar omgang instellingen met het NLQF:** Om dit te onderzoeken, bestudeerden we een aantal cases aan de hand van een documentstudie en interviews met betrokken actoren. Binnen iedere casestudie bestudeerden we relevante (opleidings)literatuur. Daarnaast interviewden we betrokkenen binnen de instelling, maar ook wanneer mogelijk, betrokken werkgevers/ werknemers om beter zicht te krijgen op hun perceptie van de meerwaarde van het NLQF, interne ontwikkelingen en ervaring met de procedures en werkzaamheden van het NCP (waaronder communicatie en marketing van NLQF). De volgende cases zijn bestudeerd:
  - Niet bekostigde instelling die kwalificaties heeft ingeschaald (zoals LOKKMar en NIBE-SVV)
  - Niet bekostigde instelling die nog geen kwalificaties heeft ingeschaald, maar dit wel wil doen (zoals Schoevers).
  - Bekostigde instelling die zich expliciet richt op het NLQF (Rotterdam Academy).

## B Lijst betrokken personen/instellingen

Naam	Organisatie
<b>Adriana Stel</b>	STOOF
<b>Anne Venema</b>	NCP NLQF adviseur
<b>Annie Kempers-Warmerdam</b>	Examenkamer /voorzitter commissie kwaliteit
<b>Bert van der Spek</b>	CNV
<b>Clemens Spoorenberg</b>	NIBE-SVV
<b>Dianne van de Rijt</b>	Schoevers
<b>Eric Koopman</b>	Landelijk Opleidings- en Kenniscentrum Koninklijke Marechaussee Ministerie van Defensie LOKKMar
<b>Hanneke Ackermann</b>	Kenteg / voorzitter Commissie Inschaling
<b>Isabel Coenen</b>	FNV
<b>Johan van Rens</b>	Oud-directeur Cedefop / NCP NLQF voorzitter programmaraad /oud-directeur Cedefop
<b>Jurgen Rienks</b>	VSNU
<b>Marije Markus</b>	Extern adviseur RAC
<b>Marije van Vilsteren,</b>	Beleidsmedewerker O&K van de Hogeschool Rotterdam RAC: Rotterdam Academy
<b>Marijke Dashorst</b>	NCP NLQF (extern expert)
<b>Martin Wiersma</b>	EXPHO
<b>Meüs van der Poel</b>	Statendaal
<b>Pia Deveneijns</b>	MBO Raad
<b>Regina Kleingeld</b>	NCP NLQF (Directeur)
<b>Ria van 't Klooster</b>	NRTO
<b>Rianne Heijmans</b>	Projectmedewerker NCP NLQF
<b>Stan Plijnaar</b>	SBB IDW
<b>Tijs Pijls</b>	NCP NLQF adviseur (Kenniscentrum EVC)
<b>Wim Jellema</b>	SBB Toetsingskamer

## C Literatuurlijst

- Commissie Leijnse. (2011). *Advies commissie NLQF - EQF Introductie van het Nederlands Nationaal Kwalificatiekader NLQF in nationaal en Europees perspectief.*
- Bjornavold, J., & Pevec Grm, S. (2010). Development of National Qualifications Frameworks (NQFs) in Europe: CEDEFOP overview- June 2010. *EQF Newsletter, July 2010, 6-7.*
- Broek, S., & Buiskool, B.-J. (2012). *State of play of the implementation of the EQF.* Brussels: European Parliament.
- ECBO. (2011). *Een leven lang leren in 2010. Onderzoeksrapportage van de monitor postinitieel en de monitor publieke infrastructuur.*
- European Parliament and Council. (2005). *OJ L 255, 30.9.2005, Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications.*
- 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.*
- Kenniscentrum EVC. (2011). *Plan opstart en uitvoering voorlopig Nationaal Coördinatie Punt NLQF EQF.*
- NCP NLQF. (2012). *Voortgangsrapportage NCP NLQF 1 februari – 1 juli 2012.*

- NCP NLQF. (2013a). *Aanvraag formulier validiteit*.
- NCP NLQF. (2013b). *Handleiding aanvraag formulier validiteit*.
- NCP NLQF. (2013c). *Aanvraagformulier Inschaling* .
- NCP NLQF. (2013d). *Handleiding bij het Aanvraagformulier Inschaling* .
- NCP NLQF. (2013e). *Voortgangsrapportage NCP NLQF 1 juli 2012 – 31 januari 2013*.
- RAC. (2013). *Beschrijving van het Eindniveau Associate Degree Rotterdam Academy*.
- 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., Dehnbostel, P. and Hanf, G. (eds) Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR) - Ein Konzept zur Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem?, 357-374.*
- SEO. (2012). *Marktmonitor private aanbieders van beroepsopleidingen*.
- SER. (2012). *Werk maken van scholing. Advies over de postinitiële scholingsmarkt*.
- Statendaal. (2013). *Advies communicatie en positionering NCP NLQF*.
- van den Dungen, M., Kleingeld, R., & Pijls, T. (2013). *Nederlands Partnerschap Leven Lang Leren (concept)*.
- Veldkamp. (2013). *Issuemonitor Duurzame inzetbaarheid Q1 2013*.

