



Raad voor de
rechtspraak

Advies inzake het wetsvoorstel tot vaststelling van regels voor het Nederlands kwalificatiekader voor een leven lang leren (Wet NLQF)

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een functionele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mr. drs. I.K. Engelshoven
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Datum: 29 april 2021

Geachte mevrouw Engelshoven,

Bij brief van 3 maart jl, ontvangen op 10 maart, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (hierna: de 'Raad') advies uit te brengen inzake het wetsvoorstel tot vaststelling van regels voor het Nederlands kwalificatiekader voor een leven lang leren (Wet NLQF) (hierna: het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Algemeen

Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie hebben in 2008 op voorstel van de Europese commissie een aanbeveling gedaan over het Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren (het European Qualification Framework, hierna: het EQF). Het EQF is bedoeld om op Europees niveau een samenhangend en transparant stelsel van kwalificaties tot stand te brengen, zodat de mobiliteit in het onderwijs en op de arbeidsmarkt kan worden verbeterd en een leven lang leren, gelijke kansen in de kennismaatschappij en verdere Europese integratie kan worden bevorderd. Onderdeel van de EQF-aanbeveling is dat de lidstaten van de EU een nationaal kwalificatiekader ontwikkelen dat vervolgens worden gekoppeld c.q. gerelateerd aan het EQF. Nederland heeft daartoe het Nederlands kwalificatiekader (hierna: het NLQF) ontwikkeld. Met het Wetsvoorstel wordt het NLQF wettelijk geregeld.



Raad voor de
rechtspraak

Kwalificatieniveaus

Het EQF bestaat uit een beschrijving van acht niveaus van leeruitkomsten c.q. acht kwalificatieniveaus. Bij ministeriële regeling worden de NLQF-niveaus van de kwalificaties behorend bij formele opleidingen en de daarmee corresponderende niveaus binnen het EQF, vastgesteld. De bestaande kwalificaties van formele opleidingen zijn generiek ingeschaald en nieuwe kwalificaties van formele opleidingen worden automatisch ingeschaald op het niveau van reeds ingeschaalde kwalificaties van vergelijkbare formele opleidingen.

In het NLQF kunnen ook de kwalificaties van non-formele opleidingen worden ingeschaald. Op grond van het Wetsvoorstel wordt een privaatrechtelijke rechtspersoon aangewezen (het Nationaal coördinatiepunt NLQF, hierna: NCP NLQF) met onder meer de taak om zogenoemde non-formele kwalificaties in te schalen. Het NCP NLQF is een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De inschalingsbesluiten van het NCP NLQF zijn vatbaar voor bezwaar en beroep.

Bestuurlijke boete

Ingevolge de artikelen 4.1 en 4.2 van het Wetsvoorstel is het verboden om het NLQF- of EQF-niveau op een waardedocument te vermelden of het onterecht in het vooruitzicht te stellen zonder dat dit niveau op grond van het Wetsvoorstel is vastgesteld. In artikel 4.3 van het wetsvoorstel is bepaald dat de minister een bestuurlijke boete kan opleggen aan de natuurlijke persoon of rechtspersoon die in strijd handelt met deze artikelen. Tegen het opleggen van een bestuurlijke boete is bezwaar en beroep mogelijk en in spoedeisende gevallen kan een voorlopige voorziening worden aangevraagd.

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de naleving van de in dit wetsvoorstel opgenomen regels.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

De Raad is van mening dat de verbodsbepaling van artikel 4.1 van het wetsvoorstel niet voldoende duidelijk is geformuleerd met name wat betreft de zinsnede: "[...] tenzij het NLQF-niveau is vastgesteld in overeenstemming met de voorschriften bij of krachtens de wet". Deze formulering roept de vraag op of degene die een NLQF-niveau vermeldt zelf moet nagaan of dat in overeenstemming met de voorschriften bij of krachtens de wet is vastgesteld. Als dat niveau door het NCP NLQF is vastgesteld ligt het voor de hand dat daarvan uit moet kunnen worden gegaan en dat het verbod dus niet geldt. Voor formele opleidingen geldt dan dat uitgegaan moet kunnen worden van de generieke inschaling. Hetzelfde geldt voor het bepaalde in artikel 4.2, eerste lid, onder a en in nog sterkere

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de
rechtspraak

mate voor het bepaalde onder b. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen dan wel nader toe te lichten.

In artikel 4.2, tweede lid, van het Wetsvoorstel is bepaald dat de bewijslast dat aan de voorwaarden van het eerste lid onder b is voldaan, rust op degene die een EQF-niveau vermeldt of in het vooruitzicht stelt. De Raad vraagt zich af of de minister indien hij een bestuurlijke boete oplegt, alleen hoeft aan te tonen dat betrokkene niet heeft bewezen dat is voldaan aan het bepaalde in artikel 4.2, eerste lid, onder b, van het Wetsvoorstel. Of moet de minister in dat geval, gelet op de bewijslast bij bestraffende sancties, toch bewijzen dat het verbod geldt en is overtreden? Ook op dit punt adviseert de Raad het Wetsvoorstel nader toe te lichten dan wel aan te passen.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft consequenties voor de werklast van de Rechtspraak. De Raad verwacht dat die consequenties (zeer) beperkt zullen zijn.

Toelichting

Het Wetsvoorstel leidt tot inschalingsbesluiten van het NCP NLQF. Die besluiten kunnen leiden tot bezwaar- en beroepsprocedures. Uit een nadere notitie van uw ministerie blijkt dat in de huidige situatie geen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld tegen een inschalingsbesluit. In de situatie na inwerkingtreding van het Wetsvoorstel zal het aantal aanvragen (en dus het aantal besluiten) waarschijnlijk toenemen, maar naar verwachting van uw ministerie niet leiden tot een groot aantal bezwaren en beroepen. De Raad ziet geen aanleiding voor een andere verwachting.

Het Wetsvoorstel leidt verder tot bestuurlijke boetes in die gevallen waarin oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van een NLQF/EQF-aanduiding. Uit genoemde notitie spreekt niet de verwachting dat een dergelijke boete vaak zal worden opgelegd. Ook hier ziet de Raad geen aanleiding voor een andere verwachting.

De Raad schat dan ook in dat de toename in het aantal zaken niet substantieel zal zijn. Verder verwacht de Raad dat de zaken volgend uit dit Wetsvoorstel ook niet bovengemiddeld complex zullen zijn.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken of aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

drs. P. Arnoldus
Lid Raad voor de rechtspraak