



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie in verband met de inzet van beroepskrachten in opleiding in de voorschoolse educatie en het opnemen van de vaardigheid interactief voorlezen (Besluit beroepskrachten in opleiding in de voorschoolse educatie en interactief voorlezen)

Nader Rapport

Den Haag, 22 juni 2026

Nr. WJZ/64641520 (ID 27110)

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie in verband met de inzet van beroepskrachten in opleiding in de voorschoolse educatie en het opnemen van de vaardigheid interactief voorlezen (Besluit beroepskrachten in opleiding in de voorschoolse educatie en interactief voorlezen)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 november 2025, nr. 2025002549, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 11 februari 2026, nr. W05.25.00327/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief weergegeven aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 10 november 2025, no.2025002549, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie in verband met de inzet van beroepskrachten voorschoolse educatie in opleiding en het opnemen van de vaardigheid interactief voorlezen (Besluit beroepskrachten in opleiding in de voorschoolse educatie en interactief voorlezen), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit wijzigt enkele eisen die gelden om te kunnen werken in de voorschoolse educatie (hierna ook: ve). Om de taalontwikkeling van peuters te verbeteren wordt 'interactief lezen' vereist als vaardigheid voor mbo-studenten. Omdat mbo-studenten op niveau 3 moeite hebben met de taaleis voor leesvaardigheid wordt deze verlaagd. Voorts kunnen beroepskrachten in opleiding na een jaar, onder voorwaarden, formatief worden ingezet. Ten slotte wordt het mogelijk om met niet afgemaakte, bij cao overeengekomen opleidingen, te werken als beroepskracht ve.

Met dit ontwerpbesluit wil de regering een betere balans treffen tussen enerzijds de gewenste verbetering van de kwaliteit van de ve, en anderzijds het verlichten van het personeelstekort. De Afdeling advisering van de Raad van State wijst erop dat onvoldoende duidelijk is of het personeelstekort wordt veroorzaakt omdat te weinig mensen afstuderen als beroepskracht ve, of omdat het werk van beroepskrachten ve onvoldoende aantrekkelijk is. Ook wordt onvoldoende gemotiveerd in hoeverre een mogelijk kwaliteitsverlies als gevolg van de in het ontwerpbesluit opgenomen personele maatregelen opweegt tegen de winst die is te boeken qua arbeidsaanbod. Verder maakt de Afdeling opmerkingen over het aan cao-partijen overlaten om te bepalen welke opleidingen voldoen aan de wettelijke eisen.

In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit en de toelichtende nota.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft de regering het ontwerpbesluit op drie punten aangepast. Allereerst ziet de regering af van het laten vervallen van de eis van 'Lezen' op het niveau 3F voor beroepskrachten voorschoolse educatie (hierna: ve). Het ontwerpbesluit blijft ongewijzigd ten aanzien van de toevoeging van de vaardigheid interactief voorlezen. Ten tweede is besloten af te zien van subdelegatie met betrekking tot het

verlangde niveau van taalvaardigheid (hierna ook: taaleis). Deze blijft dus in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (hierna: Bbkve) staan. In het betreffende artikellid zijn nog enkele aanvullingen te doen. Ten derde is de subdelegatiebepaling ten aanzien van de aanwijzing van passende opleidingen aangepast. Naast aanwijzing bij ministeriële regeling is hierin ruimte gelaten voor het aanwijzen van opleidingen via een statische verwijzing naar de cao.

Wat de nota van toelichting betreft, heeft de regering de effecten van de vereiste begeleiding van de beroepskracht in opleiding uitgebreider beschreven. Tevens is ingegaan op de effecten van het formeel laten vervallen van het vereiste van een volledig afgeronde opleiding op de kwaliteit van de ve. Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt enkele technische aanpassingen door te voeren en zijn ambtshalve aanpassingen doorgevoerd. Deze worden aan het slot van het nader rapport beschreven.

1. Aanleiding en inhoud van het ontwerpbesluit

Voorschoolse educatie is een programma voor kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar gericht op het stimuleren van hun ontwikkeling voordat zij naar de basisschool gaan. De aanleiding voor dit ontwerpbesluit zijn gewijzigde inzichten over welke kwalificatie-eisen bijdragen aan verdere kwaliteitsverhoging van de ve.¹ Bij deze gewijzigde inzichten speelt het personeelstekort in de sector een rol, in die zin dat de regering een balans probeert te treffen tussen kwaliteit en het zorgen dat meer mensen het werk gaan in de ve.² Tegen de achtergrond van deze spanning beoordeelt de Afdeling het ontwerpbesluit.

Concreet bevat het ontwerpbesluit vier maatregelen. Ten eerste wordt de taaleis voor het onderdeel lezen verlaagd van ten minste niveau 3F naar 2F.³ Ten tweede wordt voor nieuwe beroepskrachten en het interactief voorlezen aan het jonge kind een verplicht onderdeel van de opleiding. Ten derde mogen beroepskrachten die een BBL-opleiding volgen onder voorwaarden formatief worden ingezet als beroepskrachten ve.⁴

Ten vierde legaliseert het ontwerpbesluit de bestaande praktijk waarin beroepskrachten ve met een voor de werkzaamheden passende opleiding in plaats van een met gunstig gevolg afgeronde opleiding werken in de ve. De opleiding hoeft hierdoor niet volledig te zijn afgerond. Deze praktijk is in het leven geroepen door de cao-partijen in de sector. Hiertoe verruimt het ontwerpbesluit de mogelijkheden om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de opleidingseisen die gelden voor beroepskrachten ve.

2. Probleemanalyse

Het personeelstekort in de ve vormt deels de aanleiding van dit ontwerpbesluit.⁵ Om die reden is de regering voornemens twee eisen die worden gesteld aan de kwalificatie van beroepskrachten aan te passen. De regering wil de taaleis op het onderdeel lezen verlagen van niveau 3F naar 2F. Daarnaast wordt het ook mogelijk om zonder volledig afgeronde opleiding werkzaam te zijn als beroepskracht ve.

In 2023 waren circa 35.500 beroepskrachten werkzaam in het ve, terwijl behoefte bestond aan 37.000 beroepskrachten. Het tekort in 2023 bedroeg dus ca. 1.500 beroepskrachten ve. Voor 2031 wordt een tekort voorzien van 7700 beroepskrachten. In de periode 2022–2025 studeerden ruim 20.000 studenten af van de mbo4-opleiding Gespecialiseerd pedagogisch medewerker, en ruim 2000 van de mbo3-opleiding Pedagogisch medewerker met het keuzedeel ve.⁶

Volgens de meest recente cijfers haalde in het schooljaar 2022/23 68% van de mbo4-studenten een voldoende voor het vak Nederlands (op 3F niveau). Dit betekent dat er in de periode 2022–2025 zo'n 13.600 gekwalificeerde beroepskrachten ve bij zijn gekomen. Daar komen de afgestudeerden op mbo3-niveau en iedereen die op een later moment de taaleis heeft gehaald nog bij. Op basis van de beschikbare gegevens kan hier echter geen inschatting van worden gegeven.⁷

¹ Nota van toelichting, paragraaf 1.

² Nota van toelichting, paragrafen 2.1.1.

³ Nota van toelichting, paragrafen 2.1 en 3.1.

⁴ Nota van toelichting, paragrafen 2.2 en 3.2.

⁵ Nota van toelichting, paragraaf 2.1.1, met verwijzing naar het rapport 'Personeelstekort bij Voorschoolse Educatie' van 30 juni 2023 van Berenschot.

⁶ Data uit het Register Onderwijsdeelnemers van DUO.

⁷ Mbo 3-studenten mogen kiezen of zij in plaats van op niveau 2F op niveau 3F eindexamen Nederlands afleggen. De beschikbare slagingspercentages van mbo 3-studenten voor het eindexamen Nederlands op niveau 3F gaan alleen over deze groep studenten die zelf heeft gekozen het examen op een hoger niveau af te leggen. Deze cijfers kunnen dus niet gebruikt worden om een algemene inschatting te geven van hoeveel van het totale aantal mbo 3-studenten een voldoende haalt voor Nederlands op het niveau 3F.

De Afdeling merkt op dat het, gegeven de hoge jaarlijkse uitstroom van gediplomeerden, niet duidelijk is of het veranderen van de kwalificatie-eisen de oorzaken van het personeelstekort verzacht. Veeleer lijkt dit tekort te maken te hebben met het gegeven dat werkgevers hun personeel niet duurzaam aan zich weten te binden en afgestudeerden voor ander werk kiezen. Het rapport waarop de regering zich baseert, noemt ook andere oorzaken van het personeelstekort, zoals hoog ziekteverzuim, ontbreken van geld en tijd voor bijscholing, hoge werkdruk, onvoldoende loopbaanmogelijkheden en betere arbeidsvoorwaarden elders.⁸ In het licht hiervan is ook de wisselwerking met de reguliere kinderopvang van belang. Wie gekwalificeerd is om als beroepskracht te werken, is ook gekwalificeerd om als beroepskracht in de kinderopvang te werken. En ook in die sector zijn er tekorten.⁹

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting nader aandacht te besteden aan de vraag of het personeelstekort in de ve zijn oorsprong vindt in een gebrek aan mensen die gekwalificeerd zijn om als beroepskracht te werken of eerder in een gebrek aan aantrekkingskracht van de ve als sector om in te werken. Voor zover het personeelstekort in de ve maar in beperkte mate veroorzaakt wordt door een gebrek aan mensen die gekwalificeerd zijn om als beroepskracht te werken, dan adviseert de Afdeling om van de verlaging van de kwalificatie-eisen af te zien.

De Afdeling vraagt de regering nader aandacht te besteden aan de vraag of het personeelstekort in de ve zijn oorsprong vindt in een gebrek aan gekwalificeerde beroepskrachten ve, of in de omstandigheid dat de ve als sector minder aantrekkelijk kan zijn om in te werken. Voor zover het personeelstekort in de ve maar beperkt wordt veroorzaakt door een gebrek aan gekwalificeerde beroepskrachten ve, adviseert zij om van een verlaging van de kwalificatie-eisen af te zien.

De regering merkt allereerst op dat het mogelijk maken van de inzet van de beroepskracht in opleiding voornamelijk tot doel heeft leerwerkplekken aan te bieden aan studenten in de beroepsbegeleidende leerweg met de verantwoordelijkheid die daarbij komt kijken. Dit draagt tevens bij aan verlichting van het personeelstekort. Niet alleen vanwege de inzet van de beroepskracht in opleiding in de formatie, maar ook doordat er meer instroom zal zijn van afgestudeerde beroepskrachten die al beschikken over enige praktijkervaring in de ve.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over het laten vervallen van de eis dat beroepskrachten ve dienen te beschikken over de vaardigheid 'Lezen' op niveau 3F, heeft de regering dit deel van het ontwerpbesluit heroverwogen. De regering kent thans, anders ten tijde van de voordracht van het ontwerpbesluit, meer gewicht toe aan het belang van het niveau van leesvaardigheid (in brede zin) van beroepskrachten. Hoewel het vervallen van de eis naar het oordeel van de regering tot (enige) verlichting van het personeelstekort zal leiden¹⁰, meent zij daarom dat er voorsnóg voldoende aanleiding bestaat om deze eis te behouden. Er wordt dus afgezien van de vervallenverklaring van deze taaleis. Het ontwerpbesluit en de nota van toelichting zijn in lijn met het bovenstaande aangepast. Het ontwerpbesluit blijft overigens ongewijzigd voor zover het betreft de toevoeging van de vaardigheid 'interactief voorlezen' als beroepseis voor beroepskrachten ve, nu deze vaardigheid een bewezen positief effect heeft op de ontwikkeling van jonge kinderen.

De regering heeft verder in paragraaf 2.1.1. van de nota van toelichting verduidelijkt waarom het wenselijk is de vaardigheid 'interactief voorlezen' toe te voegen als eis voor beroepskrachten ve. In paragraaf 2.2. is – naast de uiteenzetting dat het wenselijk is beroepskrachten in opleiding in de ve in te zetten om leerwerkplekken voor studenten in de beroepsbegeleidende leerweg te creëren en de instroom van beroepskrachten ve met ervaring te bevorderen – ook ingegaan op de belangrijkste oorzaken van het personeelstekort in de ve, zoals genoemd in het rapport van Berenschot. Daarbij is aangevuld dat het, ook in het licht van de kansengelijkheid en het groeiende aantal doelgroepkinderen, onwenselijk is als ve groepen gedwongen worden om te sluiten, omdat de continuïteit van de ve zo belangrijk is voor deze peuters.

3. Beoogde kwaliteitsverhoging van de voorschoolse educatie

Het stimuleren van de taalontwikkeling van jonge kinderen is één van de belangrijke doelen van de ve omdat taalachterstand leidt tot verschillen die later bijna niet meer in te halen zijn. Voorschoolse educatie is een bewezen effectief middel om achterstanden te voorkomen.¹¹ Het is het doel van de regering om de kwaliteit van de ve nog verder te verhogen.¹² Het ontwerpbesluit maakt onderdeel uit van die doelstelling.

⁸ 'Personeelstekort bij Voorschoolse Educatie' van 30 juni 2023 van Berenschot.

⁹ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 8 november 2023 over het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met verbetermaatregelen in de gastouderopvang (W12.23.00284/III), punt 2.a.

¹⁰ Personeelstekort bij Voorschoolse Educatie van 30 juni 2023 van Berenschot, p.33–34.

¹¹ Nota van toelichting, paragraaf 1.

¹² Nota van toelichting, paragraaf 1; Kamerstukken II 2024/25, 27 020, nr. 121.

Bij twee maatregelen in het ontwerpbesluit stelt de Afdeling een aantal vragen over een mogelijk verlies van de kwaliteit van de ve en hoe dit in verhouding staat tot de realistisch te verwachten verlichting van het personeelstekort in de sector.

a. Formatief inzetten van BBL-studenten als beroepskrachten ve

Het ontwerpbesluit maakt het ook mogelijk dat BBL-studenten onder voorwaarden formatief worden ingezet als beroepskracht ve. Personen die nog niet volledig gekwalificeerd zijn, zullen dan dus een deel van de ve verzorgen. De regering benadrukt dat deze BBL-studenten hierdoor meer realistische praktijkervaring op kunnen doen tijdens hun opleiding, wat de kwaliteit van de ve op termijn ten goede zal komen. Tegelijkertijd bestaan er bij gemeenten ook zorgen over de gevolgen van het formatief inzetten van beroepskrachten in opleiding op de kwaliteit van de ve.¹³

Volgens de regering blijkt uit 'signalen' dat pas afgestudeerde beroepskrachten praktijkervaring missen om in de ve aan de slag te gaan, en het besluit daarom in een behoefte voorziet. De Inspectie van het Onderwijs heeft er echter op gewezen dat dat beroepskrachten in opleiding ook bovenformatief praktijkervaring kunnen opdoen.¹⁴

Om BBL-studenten formatief in te mogen zetten, moet er voorzien zijn in passende begeleiding van de student. De Afdeling merkt op dat de toelichting onvoldoende blijk geeft van aandacht voor de gevolgen die dit heeft voor de volledig gekwalificeerde beroepskrachten die in de ve werkzaam zijn. Zij zullen immers, naast hun reguliere werk, als taak krijgen om ongekwalificeerde beroepskrachten te begeleiden.¹⁵ In de toelichting wordt niet ingegaan op de effecten die dit uiteindelijk kan hebben, terwijl toegenomen werkdruk een van de geconstateerde redenen is voor uitstroom van beroepskrachten ve.¹⁶

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op het voorgaande en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

De Afdeling wijst erop dat de vereiste begeleiding bij de inzet van de beroepskracht in opleiding mogelijk effect zal hebben op de werkdruk van volledig gekwalificeerde beroepskrachten ve. Daarbij merkt de Afdeling op dat werkdruk een belangrijk aandachtspunt is omdat dit een van de oorzaken van het personeelstekort in de ve is. Daarnaast benadrukt de Afdeling dat de Inspectie van het onderwijs erop heeft gewezen dat beroepskrachten in opleiding ook bovenformatief praktijkervaring kunnen opdoen.

De regering merkt op dat in de reguliere kinderopvang reeds ervaring is opgedaan met formatieve inzet van beroepskrachten in opleiding. Sinds 1 januari 2022 is geregeld dat de helft van de medewerkers binnen de formatie op een kindercentrum in opleiding mag zijn.¹⁷ In de monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang is onderzocht in hoeverre de begeleiding van de beroepskracht in opleiding zorgt voor werkdruk bij de pedagogisch professional.¹⁸ Daaruit blijkt dat kan worden gesteld dat het begeleiden van beroepskrachten in opleiding zorgt voor verhoging van de werkdruk voor beroepskrachten. Op basis van gegevens uit de eerdergenoemde monitor en gesprekken tussen de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, beroepskrachten en houders blijkt echter ook dat deze werkdruk beperkt wordt door positieve effecten van de inzet van de beroepskracht in opleiding. Denk hierbij aan meer flexibiliteit in de roostering en minder noodzaak om groepen te sluiten doordat er onvoldoende beroepskrachten voor een groep staan.

De regering erkent dat de begeleiding van beroepskrachten in opleiding in de ve net als in de reguliere kinderopvang ervoor kan zorgen dat de werkdruk onder volleurde beroepskrachten ve toeneemt, maar dat de mogelijke positieve effecten ook voor de ve hierin zwaarder worden gewogen. Goede begeleiding zal uiteindelijk bijdragen aan snellere en zelfstandige inzet van een beroepskracht in opleiding. Daarbij dienen partijen te handelen conform het begeleidingsplan, waarin de wijze van begeleiding en de rol van de praktijkbegeleider wordt opgenomen. Deze praktijkbegeleider kan ook de begeleidende volleurde beroepskracht ve zijn. Zoals geregeld in het nieuwe artikel 3a, eerste lid, onderdeel c, van het Bbvk en zoals aangegeven in paragraaf 3.2.3 van de nota van toelichting, kan de beroepskracht in opleiding alleen worden ingezet als de beroepskracht in opleiding, diens opleidingsbegeleider en de praktijkbegeleider in dienst van het kindercentrum allen schriftelijk hebben ingestemd met het begeleidingsplan, daarbij is toegelicht dat dit alleen kan als zij dit verantwoord vinden. De houder is

¹³ Consultatiereactie VNG van 3 april 2025, p. 3.

¹⁴ Uitvoeringstoets van de Inspectie van het Onderwijs van 5 november 2025.

¹⁵ Nota van toelichting, paragraaf. 4.1.2.

¹⁶ Rapport 'Personeelstekort bij Voorschoolse Educatie' van 30 juni 2023 van Berenschot, p. 3.

¹⁷ Stcrt. 2021, 50240.

¹⁸ Berenschot, Monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang, 2025. P.19 t/m 25.

daarbij op grond van artikel 1.50, eerste lid, van de Wet kinderopvang, verantwoordelijk voor de personeelstoedeling en de zorg voor de verantwoordelijkheidstoedeling. Hieruit vloeit volgens de regering voort dat de houder er ook voor verantwoordelijk is dat de beroepskracht in opleiding alleen ingezet wordt als de begeleidende volleurde beroepskracht ve hier voldoende capaciteit voor heeft. In het begeleidingsplan kan door de praktijkbegeleider bovendien rekening worden gehouden met de gevolgen voor de volledig gekwalificeerde beroepskracht ve. Ook kan de pedagogisch beleidsmedewerker ingezet worden als coach van de beroepskrachten ve.

Tot slot merkt de regering op dat ook bij de boveninformatieve inzet van beroepskrachten in opleiding begeleiding benodigd is. Beroepskrachten in opleiding die formatief worden ingezet krijgen bovendien meer verantwoordelijkheden dan wanneer ze boveninformatief worden ingezet. Daarbij komt dat gekwalificeerde beroepskrachten ve die tijdens hun opleiding formatief zijn ingezet, nadat zij hun opleiding hebben afgerond, in de praktijk sneller aan de slag kunnen als volleurde beroepskracht ve. Zij hebben immers al praktijkervaring opgedaan en kunnen sneller en beter ingezet worden op een ve-groep. Dit scheelt ook weer begeleiding voor houders en reeds ervaren beroepskrachten ve.¹⁹

Naar aanleiding van het advies zijn paragrafen 2.2, 3.2.3., 4.1.2. en 4.6.2. in lijn met het voorgaande verduidelijkt en aangevuld. In paragraaf 2.2 is nader ingegaan op de werkdruk van de begeleidende beroepskrachten en is toegelicht dat de inzet van beroepskrachten in opleiding ook werkdrukverhogende effecten heeft. In paragraaf 3.2.3. is verduidelijkt wat de rol van de houder is bij het bewaken van de werkdruk van de beroepskracht ve. In paragraaf 4.1.2. is ingegaan op de gevolgen voor beroepskrachten ve die beroepskrachten in opleiding begeleiden. In paragraaf 4.6.2. is verduidelijkt dat de genoemde uren voor overleg- en afstemmomenten een schatting zijn. Ook is aangevuld dat in het begeleidingsplan door de praktijkbegeleider rekening kan worden gehouden met de gevolgen voor de beroepskracht ve.

b. Gekwalificeerde beroepskrachten ve zonder afgeronde opleiding

Cao-partijen in de ve sector hebben afgesproken dat het ook mogelijk is om met een passende, bijvoorbeeld een gedeeltelijk afgeronde opleiding, aan de slag te gaan als beroepskracht ve. Sommige opleidingen, bijvoorbeeld de pabo, worden namelijk geacht voldoende basis voor het werken in de ve te bieden, ook als ze niet volledig, maar bijvoorbeeld wel voor 75%, zijn afgerond. De regering stelt met het ontwerpbesluit voor om deze praktijk te legaliseren. Welke opleidingen ‘passend’ zijn, laat de regering over aan de cao-partijen.

Het voornemen om deze praktijk te legaliseren, vereist inzicht in de betekenis die deze maatregel enerzijds heeft voor de kwaliteit van de ve, en anderzijds voor het personeelstekort in de ve. De toelichting gaat daar niet op in.

De Afdeling adviseert om in de toelichting aandacht te schenken aan de effecten van deze maatregel op de ve-kwaliteit en het personeelstekort in de ve en beide belangen vervolgens tegenover elkaar af te wegen.

De Afdeling adviseert toe te lichten wat de effecten van het aanwijzen van niet volledig afgeronde opleidingen in de cao op de ve-kwaliteit en het personeelstekort in de ve zijn.

Zoals de Afdeling opmerkt, worden de opleidingen die kwalificeren voor het werken in de ve, sinds 2015 aangewezen in de cao kinderopvang. Daarbij is het in specifieke gevallen ook mogelijk om een basiskwalificatie voor het werken in de kinderopvang te behalen zonder een volledig afgeronde opleiding. Dit is een al jarenlange staande praktijk en gold, zoals in paragraaf 2.3 van de nota van toelichting is beschreven, ook al vóórdat de cao de voor de ve kwalificerende opleidingen aanwees. Vanaf 2010 stonden deze opleidingen namelijk al als lijst opgenomen in de Regeling Wet kinderopvang. Anders dan de Afdeling lijkt te suggereren is deze praktijk dus niet in het leven geroepen door de cao-partijen.

De regering heeft, zoals ook is uiteengezet en gewogen in de nota van toelichting, geen signalen waargenomen dat het inzetten van beroepskrachten ve zonder afgeronde opleiding leidt tot kwaliteitsvermindering van de ve. Een belangrijk punt hierbij is dat inzet van beroepskrachten ve zonder volledig afgeronde diploma alleen mogelijk is als het gaat om een opleiding waarmee wordt voldaan aan de kwalificatie-eisen voor pedagogisch professionals in de kinderopvang. Daarbij is de keuze om beroepskrachten met niet volledig afgeronde opleidingen inzetbaar te maken, op dit moment gemaakt door experts uit het veld aan de cao-tafel. Zij beoordelen op basis van hun kwaliteitskader welke opleidingen zij wel en niet opnemen in de cao en welke tot de basiskwalificatie leiden. Deze specifieke

¹⁹ Berenschot (2023). Personeelstekort bij Voorschoolse Educatie.

studenten, beschikken met de opleiding die zij hebben gevolgd over de kennis en vaardigheden om in de kinderopvang te kunnen en mogen werken.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in paragraaf 2.3 en 3.3 verduidelijkt waarom het vereisen van een afgeronde opleiding in sommige gevallen niet nodig en daarmee onwenselijk is. In paragraaf 3.3 is voorts nader toegelicht dat experts aan de cao-tafel op basis van hun kwaliteitskader goed kunnen beoordelen welke opleidingen wel en niet geschikt worden geacht om tot een basiskwalificatie te leiden. Ook wanneer de lijst met passende opleidingen voor de ve door de minister wordt vastgesteld (zie hierna onder 4b) zullen de cao-partners belangrijke raadgevers zijn bij het vaststellen van de lijst van opleidingen die kwalificeren voor beroepskrachten ve.

4. Niveau van regelgeving

a. Subdelegatie voor taaleis beroepskrachten ve

Momenteel is de vereiste taalvaardigheid voor beroepskrachten vastgelegd in het Bbkve zelf. Met het ontwerpbesluit wordt dit via subdelegatie aan de minister overgelaten. De toelichting merkt hierover op dat zo de taaleis gemakkelijker gewijzigd kan worden, mochten de inzichten hierover (wederom) veranderen.²⁰ Ook is subdelegatie volgens de regering aanvaardbaar gelet op het detailniveau van dergelijke eisen.

De regering benadrukt echter ook dat het taalniveau van de beroepskracht ve belangrijk is voor de mate waarin de beroepskracht de taalontwikkeling van peuters kan ondersteunen.²¹ Ook moeten beroepskrachten ve voldoen aan de taaleis om hun beroep te mogen (blijven) uitoefenen. Mocht de taaleis in de toekomst weer verhoogd worden, betekent dit dat beroepskrachten ve zich moeten bijscholen. Dat is een potentieel ingrijpende verplichting voor deze beroepskrachten. Gelet op het belang van de taaleis voor de kwaliteit van de ve en de ingrijpendheid van een potentiële verzwaring van de taaleis voor beroepskrachten ve, volgt de Afdeling de regering daarom niet in het oordeel dat hier sprake is van een voorschrift dat zich leent voor subdelegatie.²²

De Afdeling adviseert daarom om de taaleis vast te leggen in het Bbkve en af te zien van subdelegatie op dit punt.

De Afdeling geeft in haar advies aan dat de taaleis zich niet leent voor subdelegatie naar het niveau van een ministeriële regeling. De eis zou van te grote betekenis zijn voor het waarborgen van de kwaliteit van de ve. Ook zou potentiële verzwaring van de taaleis (waartoe de minister sneller en eenvoudiger kan overgaan dan de regering) ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor beroepskrachten ve.

Daar het vereiste niveau van taalvaardigheid nauw samenhangt met *de wijze waarop* moet worden aangetoond dat aan het taalniveau is voldaan, achtte de regering het niet onlogisch om deze twee zaken op dezelfde plaats, in één ministeriële regeling te regelen, ten behoeve van de toegankelijkheid van regelgeving.²³ Zoals de Afdeling opmerkt stelde de regering zich ten tijde van de voordracht tevens op het standpunt dat deze eisen van voldoende detailniveau waren om subdelegatie mogelijk te maken. De regering wenst in dit verband nog op te merken dat het taalniveau op 3F voor een niet onaanzienlijk deel geborgd is binnen de opleidingen, aangezien de meest beroepskrachten ve worden voortgebracht door mbo-4 opleidingen en daar het streefniveau voor Nederlands op niveau 3F ligt. De taaleis heeft dan ook een iets minder grote impact dan men mogelijk in eerste instantie zou denken.

De regering wenst echter geen misverstand te laten bestaan over het belang van het niveau van de taalvaardigheid van beroepskrachten ve op effectiviteit van de ondersteuning van peuters in hun taalontwikkeling. Gegeven de specifieke ve-context kan de regering het standpunt van de Afdeling omtrent de subdelegatie van de bevoegdheid tot het stellen van de taaleis dan ook volgen. Overigens is niemand gebaat bij discussies over de grondslag en (daarmee) legitimiteit van bepaalde regels. Vanwege dit alles heeft de regering besloten af te zien van de subdelegatie ten aanzien van de taaleis. Het ontwerpbesluit is dus gewijzigd, door in lid 3a de mondelinge taalvaardigheidseis en leesvaardigheidseis van niveau 3F weer op te nemen.

Aan dat lid zijn wel twee toevoegingen gedaan, die voortvloeien uit de opvolging van het advies van

²⁰ Nota van toelichting, paragraaf 2.1.3.

²¹ Nota van toelichting, paragraaf 2.1.1.

²² Zie Aanwijzing 2:24 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving: Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een minister wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.

²³ Vgl. Ar 2.19.

de Afdeling. Ten eerste is erin opgenomen dat beroepskrachten ve ook aan de taaleis voldoen, indien zij aantoonbaar beschikken over het niveau B2 van het Europees referentiekader voor de talen op de onderdelen mondelinge taalvaardigheid en lezen. Het niveau B2 is sterk vergelijkbaar met het niveau 3F. In paragraaf 3.1 van de nota van toelichting is dit nader toegelicht. Volgens de notitie 'De taaleis in de kinderopvang – aantoonbaarheidseisen taaleis IKK en VE'²⁴ konden beroepskrachten ve al langer aantonen dat zij aan de taaleis ve voldeden met niveau B2, al werd dat niet niveau niet genoemd in het artikellid over de taaleis. Ook in de reguliere kinderopvang wordt niveau B2 gelijkgesteld met referentieniveau 3F ten aanzien van het onderdeel mondelinge taalvaardigheid. In artikel 4, lid 3a, is tevens een grondslag opgenomen om nadere regels te stellen over het vereiste taalniveau en de voor het aantonen daarvan benodigde bewijsstukken. Gedacht kan worden aan eisen over het minimaal vereiste cijfer dat moet zijn behaald om te kunnen spreken van taal- en leesvaardigheid op niveau 3F of B2 en op welke wijze beroepskrachten ve kunnen aantonen dat zij aan de taaleis voldoen. De subdelegatiebepaling is daarmee zo specifiek mogelijk geformuleerd. Zodoende kan er ook geen discussie zijn over de vraag of dit type eisen bij ministeriële regeling mogen worden gesteld. Het betreft overigens regels van een hoog detailniveau, zodat naar het oordeel van de regering deze beperkte subdelegatie gerechtvaardigd is

b. Aanwijzing passende diploma's door cao-partijen

Uit de toelichting blijkt dat in de bestaande praktijk bij ministeriële regeling is geregeld dat niet de minister, maar cao-partijen uiteindelijk bepalen welke opleidingen voldoen aan de eisen van het Bbkve.

Het huidige Bbkve bepaalt echter dat bij ministeriële regeling moet worden aangewezen met welke afgeronde opleidingen mensen als beroepskracht ve mogen werken. De in die regeling aangewezen opleidingen moeten voldoen aan de eisen die in het Bbkve worden gesteld.²⁵

Met het ontwerpbesluit stelt de regering voor om deze specifieke subdelegatie voor het aanwijzen van opleidingen te schrappen. Daarnaast stelt de regering voor om de bestaande algemene subdelegatie voor het stellen van nadere regels ter uitvoering van het Bbkve, uit te breiden naar regels met betrekking tot de opleidingseisen waaraan beroepskrachten ve moeten voldoen.²⁶ Klaarblijkelijk wil de regering hiermee elke twijfel wegnemen over de correctheid van de praktijk van delegatie aan cao-partijen.²⁷

De Afdeling merkt in de eerste plaats op dat bij subdelegatie naar een ministeriële regeling moet worden gedacht aan voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.²⁸ De delegatiegrondslag geeft bovendien alleen ruimte om bij ministeriële regeling nadere uitvoeringsregels te stellen. Het stellen van nadere regels met betrekking tot de opleidingseisen kan niet worden begrepen onder het begrip uitvoering.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat het niet passend is om de lijst met opleidingen door cao-partners te laten bepalen. Het gaat hier immers om een wettelijke kwalificatie-eis van publiekrechtelijke aard. Voor het stellen van deze regels is de minister uiteindelijk verantwoording schuldig aan het parlement, terwijl de cao-partijen juist onderhandelingsvrijheid genieten bij het vaststellen van de cao.²⁹ Uiteraard mag de minister het oordeel van de cao-partijen meewegen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden, maar hij kan deze niet volledig aan hen delegeren.

De Afdeling adviseert dit onderdeel van het ontwerpbesluit aan te passen.

De Afdeling merkt op dat het niet passend is om de lijst met opleidingen door cao-partners te laten bepalen en dat de minister deze verantwoordelijkheid niet volledig aan hen kan delegeren. Zij merkt verder op dat de door middel van artikel 4, zevende lid, aan de minister gedelegeerde regelgevende bevoegdheid, in dit geval geen soelaas kan bieden, nu deze er niet toe strekt aan de minister de bevoegdheid toe te kennen tot het stellen van nadere regels over de opleidingseisen. Deze subdelega-

²⁴ Notitie De taaleis in de kinderopvang – aantoonbaarheidseisen taaleis IKK en VE, versie 24 december 2024.

²⁵ Artikel 4, eerste lid, sub a, Bbkve. Tot 2015 was er op grond van deze bepaling in de Regeling Wet kinderopvang inderdaad een lijst met opleidingen opgenomen (Artikel 10c Regeling Wet kinderopvang, zoals deze is komen te luiden na de ministeriële regeling gepubliceerd in *Stcrt.* 2010, 13290 en heeft gegolden van 28 augustus 2010 tot 11 maart 2015.)

²⁶ De gehele subdelegatiebepaling uit artikel 4, zevende lid Bbkve zal met het ontwerpbesluit als volgt komen te luiden: 'Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ter uitvoering van dit artikel, **waaronder regels met betrekking tot de opleidingseisen waaraan beroepskrachten voorschoolse educatie voldoen.**'

²⁷ Nota van toelichting, par. 2.3; artikel 10c Regeling Wet kinderopvang.

²⁸ Aanwijzingen 2.19 en 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

²⁹ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 12 maart 2025 inzake het amendement van het lid Joseph c.s. op het wetsvoorstel voor de verlenging van de transitieperiode naar het nieuwe pensioenstelsel (W12.25.00031/III), punt 4.

tiebepaling beperkt zich tot nadere regels over *de uitvoering* van artikel 4 Bbkve. Opleidingseisen zijn niet aan te merken als onderdeel van uitvoering, zo stelt de Afdeling. Daarmee is er op dit moment sprake van een ontoereikende grondslag voor de wijze waarop de kwalificerende opleidingen zijn aangewezen, te weten: niet in de ministeriële regeling zelf, maar door middel van een dynamische verwijzing daarin naar de cao, waarin de betreffende opleidingen worden opgesomd.

Een dergelijk gebrek dient uiteraard zo snel mogelijk en op correcte wijze te worden hersteld. Daarom is naar aanleiding van het advies in artikel 4 van het ontwerpbesluit een nieuw lid 1a ingevoegd. Hierin is specifiek opgenomen dat slechts die opleidingen worden aangemerkt als voor de werkzaamheden passende opleidingen in de zin van artikel 4, eerste lid, onderdeel a, indien deze bij ministeriële regeling zijn aangewezen. Aanvullend is in artikel 4, lid 1a, een grondslag opgenomen om statisch te verwijzen naar de opleidingen door in de ministeriële regeling een reeds aangegane cao aan te wijzen. In het geval van statische verwijzing, draagt de minister de verantwoordelijkheid voor het uiteindelijk vaststellen van de voor de werkzaamheden passende opleidingen en wordt meer recht gedaan aan het principe van kenbaarheid van de regelgeving. Tegelijkertijd wordt ruimte geboden om de expertise van de cao-partijen over welke opleidingen wel en niet geschikt worden geacht om tot een basiskwalificatie te leiden tot uitdrukking te brengen en te benutten. Indien de minister tot het oordeel komt dat de lijst die door de cao-partners in hun cao wordt voorgesteld niet passend is, zal zij niet overgaan tot (volledige) verwijzing naar die lijst.

Deze opsomming van kwalificerende opleidingen zal dikwijls gewijzigd moeten worden, zodat subdelegatie aan de minister in verband met de benodigde flexibiliteit van de betreffende regels gerechtvaardigd is. Daarbij komt dat de lijsten met passende opleidingen van een vrij hoog detailniveau zijn, hetgeen, hoewel niet ondenkbaar, minder goed past in een algemene maatregel van bestuur. Dit zou immers ook het gevolg hebben dat ieder detail dat in de lijst wordt aangepast, aan de Afdeling ter advisering zou moeten worden voorgelegd. De toegevoegde waarde daarvan kan worden betwijfeld.

Volledigheidshalve wijst de regering er nogmaals op dat de cao-partners beschikken over het benodigde zicht op het veld en de expertise om te bepalen welke opleidingen voldoende inhoud hebben om als passend voor de werkzaamheden in de ve te kunnen worden beschouwd. Hoewel de minister uiteraard verantwoordelijkheid draagt voor het besluit tot aanwijzing van deze passende opleidingen, zal de door de cao-partners opgestelde lijst dan ook in beginsel als uitgangspunt gelden voor het door de minister te nemen besluit.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele verbeteringen van redactionele en wetstechnische aard aan te brengen in het ontwerpbesluit en de nota van toelichting. Daarnaast zijn er op vijf punten aanpassingen van ondergeschikte aard aangebracht.

1. De regering constateerde dat artikel 2a, derde lid, een verwijzingsfout bevat. Door middel van een toegevoegd artikel I, onderdeel A, wordt dit gerepareerd.
2. In artikel 3a, tweede lid, van het ontwerpbesluit is de subdelegatiegrondslag concreter geformuleerd, naar aanleiding van het advies van de Afdeling met betrekking tot de subdelegatie in artikel 4, zevende lid. Op basis van de concretisering in het tweede lid kunnen enkel nadere regels worden gesteld over de inhoud en de wijze van totstandkoming van het begeleidingsplan.
3. In het overgangsrecht is verduidelijkt dat de basisvoorwaarden voor kwaliteit van beroepskrachten ve zoals die golden op 31 juli 2027 van toepassing blijven op eenieder die op die datum *inzetbaar* was als beroepskracht voorschoolse educatie (men hoeft dus niet op dat moment werkzaam in de ve te zijn geweest).
4. In het overgangsrecht is tevens verduidelijkt dat degene die op 31 juli 2027 reeds is gestart met een voor de werkzaamheden passende opleiding, op het moment dat hij voldoet aan de basisvoorwaarden voor kwaliteit van beroepskrachten voorschoolse educatie zoals die golden op 31 juli 2027, inzetbaar blijft als beroepskracht ve. Diegene is dus niet enkel inzetbaar vanaf het moment van het behalen van het getuigschrift, zoals toegelicht onder 3b. Daarbij is toegevoegd dat dit niet geldt bij het voortijdig beëindigen van de opleiding.
5. Artikel 8, derde lid, is duidelijker geformuleerd.



Ik bied U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J.Zs.C.M. Tielen.*



Advies Raad van State

No. W05.25.00327/I

's-Gravenhage, 11 februari 2026

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 10 november 2025, no.2025002549, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie in verband met de inzet van beroepskrachten voorschoolse educatie in opleiding en het opnemen van de vaardigheid interactief voorlezen (Besluit beroepskrachten in opleiding in de voorschoolse educatie en interactief voorlezen), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit wijzigt enkele eisen die gelden om te kunnen werken in de voorschoolse educatie (hierna ook: *ve*). Om de taalontwikkeling van peuters te verbeteren wordt 'interactief lezen' vereist als vaardigheid voor mbo-studenten. Omdat mbo-studenten op niveau 3 moeite hebben met de taaleis voor leesvaardigheid wordt deze verlaagd. Voorts kunnen beroepskrachten in opleiding na een jaar, onder voorwaarden, formatief worden ingezet. Ten slotte wordt het mogelijk om met niet afgemaakte, bij cao overeengekomen opleidingen, te werken als beroepskracht *ve*.

Met dit ontwerpbesluit wil de regering een betere balans treffen tussen enerzijds de gewenste verbetering van de kwaliteit van de *ve*, en anderzijds het verlichten van het personeelstekort. De Afdeling advisering van de Raad van State wijst erop dat onvoldoende duidelijk is of het personeelstekort wordt veroorzaakt omdat te weinig mensen afstuderen als beroepskracht *ve*, of omdat het werk van beroepskrachten *ve* onvoldoende aantrekkelijk is. Ook wordt onvoldoende gemotiveerd in hoeverre een mogelijk kwaliteitsverlies als gevolg van de in het ontwerpbesluit opgenomen personele maatregelen opweegt tegen de winst die is te boeken qua arbeidsaanbod. Verder maakt de Afdeling opmerkingen over het aan cao-partijen overlaten om te bepalen welke opleidingen voldoen aan de wettelijke eisen.

In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit en de toelichtende nota.

1. Aanleiding en inhoud van het ontwerpbesluit

Voorschoolse educatie is een programma voor kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar gericht op het stimuleren van hun ontwikkeling voordat zij naar de basisschool gaan. De aanleiding voor dit ontwerpbesluit zijn gewijzigde inzichten over welke kwalificatie-eisen bijdragen aan verdere kwaliteitsverhoging van de *ve*.¹ Bij deze gewijzigde inzichten speelt het personeelstekort in de sector een rol, in die zin dat de regering een balans probeert te treffen tussen kwaliteit en het zorgen dat meer mensen het werk gaan in de *ve*.² Tegen de achtergrond van deze spanning beoordeelt de Afdeling het ontwerpbesluit.

Concreet bevat het ontwerpbesluit vier maatregelen. Ten eerste wordt de taaleis voor het onderdeel lezen verlaagd van ten minste niveau 3F naar 2F.³ Ten tweede wordt voor nieuwe beroepskrachten *ve* het interactief voorlezen aan het jonge kind een verplicht onderdeel van de opleiding. Ten derde mogen beroepskrachten die een BBL-opleiding volgen onder voorwaarden formatief worden ingezet als beroepskrachten *ve*.⁴

Ten vierde legaliseert het ontwerpbesluit de bestaande praktijk waarin beroepskrachten *ve* met een voor de werkzaamheden passende opleiding in plaats van een met gunstig gevolg afgeronde opleiding werken in de *ve*. De opleiding hoeft hierdoor niet volledig te zijn afgerond. Deze praktijk is in het leven geroepen door de cao-partijen in de sector. Hiertoe verruimt het ontwerpbesluit de mogelijkheden om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de opleidingseisen die gelden voor beroepskrachten *ve*.

¹ Nota van toelichting, paragraaf 1.

² Nota van toelichting, paragrafen 2.1.1.

³ Nota van toelichting, paragrafen 2.1 en 3.1.

⁴ Nota van toelichting, paragrafen 2.2 en 3.2.

2. Probleemanalyse

Het personeelstekort in de ve vormt deels de aanleiding van dit ontwerpbesluit.⁵ Om die reden is de regering voornemens twee eisen die worden gesteld aan de kwalificatie van beroepskrachten aan te passen. De regering wil de taaleisen op het onderdeel lezen verlagen van niveau 3F naar 2F. Daarnaast wordt het ook mogelijk om zonder volledig afgeronde opleiding werkzaam te zijn als beroepskracht ve.

In 2023 waren circa 35.500 beroepskrachten werkzaam in de ve, terwijl behoefte bestond aan 37.000 beroepskrachten. Het tekort in 2023 bedroeg dus ca. 1500 beroepskrachten ve. Voor 2031 wordt een tekort voorzien van 7700 beroepskrachten. In de periode 2022–2025 studeerden ruim 20.000 studenten af van de mbo4-opleiding Gespecialiseerd pedagogisch medewerker, en ruim 2000 van de mbo3-opleiding Pedagogisch medewerker met het keuzedeel ve.⁶

Volgens de meest recente cijfers haalde in het schooljaar 2022/23 68% van de mbo4-studenten een voldoende voor het vak Nederlands (op 3F niveau). Dit betekent dat er in de periode 2022–2025 zo'n 13.600 gekwalificeerde beroepskrachten ve bij zijn gekomen. Daar komen de afgestudeerden op mbo3-niveau en iedereen die op een later moment de taaleisen heeft gehaald nog bij. Op basis van de beschikbare gegevens kan hier echter geen inschatting van worden gegeven.⁷

De Afdeling merkt op dat het, gegeven de hoge jaarlijkse uitstroom van gediplomeerden, niet duidelijk is of het veranderen van de kwalificatie-eisen de oorzaken van het personeelstekort verzacht. Veeleer lijkt dit tekort te maken te hebben met het gegeven dat werkgevers hun personeel niet duurzaam aan zich weten te binden en afgestudeerden voor ander werk kiezen. Het rapport waarop de regering zich baseert, noemt ook andere oorzaken van het personeelstekort, zoals hoog ziekteverzuim, ontbreken van geld en tijd voor bijscholing, hoge werkdruk, onvoldoende loopbaanmogelijkheden en betere arbeidsvoorwaarden elders.⁸ In het licht hiervan is ook de wisselwerking met de reguliere kinderopvang van belang. Wie gekwalificeerd is om als beroepskracht ve te werken, is ook gekwalificeerd om als beroepskracht in de kinderopvang te werken. En ook in die sector zijn er tekorten.⁹

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting nader aandacht te besteden aan de vraag of het personeelstekort in de ve zijn oorsprong vindt in een gebrek aan mensen die gekwalificeerd zijn om als beroepskracht ve te werken of eerder in een gebrek aan aantrekkingskracht van de ve als sector om in te werken. Voor zover het personeelstekort in de ve maar in beperkte mate veroorzaakt worden door een gebrek aan mensen die gekwalificeerd zijn om als beroepskracht ve te werken, dan adviseert de Afdeling om van de verlaging van de kwalificatie-eisen af te zien.

3. Beoogde kwaliteitsverhoging van de voorschoolse educatie

Het stimuleren van de taalontwikkeling van jonge kinderen is één van de belangrijke doelen van de ve omdat taalachterstand leidt tot verschillen die later bijna niet meer in te halen zijn. Voorschoolse educatie is een bewezen effectief middel om achterstanden te voorkomen.¹⁰ Het is het doel van de regering om de kwaliteit van de ve nog verder te verhogen.¹¹ Het ontwerpbesluit maakt onderdeel uit van die doelstelling.

Bij twee maatregelen in het ontwerpbesluit stelt de Afdeling een aantal vragen over een mogelijk verlies van de kwaliteit van de ve en hoe dit in verhouding staat tot de realistisch te verwachten verlichting van het personeelstekort in de sector.

a. Formatief inzetten van BBL-studenten als beroepskrachten ve

Het ontwerpbesluit maakt het ook mogelijk dat BBL-studenten onder voorwaarden formatief worden ingezet als beroepskracht ve. Personen die nog niet volledig gekwalificeerd zijn, zullen dan dus een deel van de ve verzorgen. De regering benadrukt dat deze BBL-studenten hierdoor meer realistische

⁵ Nota van toelichting, paragraaf 2.1.1, met verwijzing naar het rapport 'Personeelstekort bij Voorschoolse Educatie' van 30 juni 2023 van Berenschot.

⁶ Data uit het Register Onderwijsdeelnemers van DUO.

⁷ Mbo 3-studenten mogen kiezen of zij in plaats van op niveau 2F op niveau 3F eindexamen Nederlands afleggen. De beschikbare slagingspercentages van mbo 3-studenten voor het eindexamen Nederlands op niveau 3F gaan alleen over deze groep studenten die zelf heeft gekozen het examen op een hoger niveau af te leggen. Deze cijfers kunnen dus niet gebruikt worden om een algemene inschatting te geven van hoeveel van het totale aantal mbo 3-studenten een voldoende haalt voor Nederlands op het niveau 3F.

⁸ 'Personeelstekort bij Voorschoolse Educatie' van 30 juni 2023 van Berenschot.

⁹ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 8 november 2023 over het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met verbetermaatregelen in de gastouderopvang (W12.23.00284/III), punt 2.a.

¹⁰ Nota van toelichting, paragraaf 1.

¹¹ Nota van toelichting, paragraaf 1; Kamerstukken II 2024/25, 27 020, nr. 121.

praktijkervaring op kunnen doen tijdens hun opleiding, wat de kwaliteit van de ve op termijn ten goede zal komen. Tegelijkertijd bestaan er bij gemeenten ook zorgen over de gevolgen van het formatief inzetten van beroepskrachten in opleiding op de kwaliteit van de ve.¹²

Volgens de regering blijkt uit 'signalen' dat pas afgestudeerde beroepskrachten praktijkervaring missen om in de ve aan de slag te gaan, en het besluit daarom in een behoefte voorziet. De Inspectie van het Onderwijs heeft er echter op gewezen dat dat beroepskrachten in opleiding ook bovenformatief praktijkervaring kunnen opdoen.¹³

Om BBL-studenten formatief in te mogen zetten, moet er voorzien zijn in passende begeleiding van de student. De Afdeling merkt op dat de toelichting onvoldoende blijk geeft van aandacht voor de gevolgen die dit heeft voor de volledig gekwalificeerde beroepskrachten die in de ve werkzaam zijn. Zij zullen immers, naast hun reguliere werk, als taak krijgen om ongekwalificeerde beroepskrachten te begeleiden.¹⁴ In de toelichting wordt niet ingegaan op de effecten die dit uiteindelijk kan hebben, terwijl toegenomen werkdruk een van de geconstateerde redenen is voor uitstroom van beroepskrachten ve.¹⁵

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op het voorgaande en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

b. Gekwalificeerde beroepskrachten ve zonder afgeronde opleiding

Cao-partijen in de ve sector hebben afgesproken dat het ook mogelijk is om met een passende, bijvoorbeeld een gedeeltelijk afgeronde opleiding, aan de slag te gaan als beroepskracht ve. Sommige opleidingen, bijvoorbeeld de pabo, worden namelijk geacht voldoende basis voor het werken in de ve te bieden, ook als ze niet volledig, maar bijvoorbeeld wel voor 75%, zijn afgerond. De regering stelt met het ontwerpbesluit voor om deze praktijk te legaliseren. Welke opleidingen 'passend' zijn, laat de regering over aan de cao-partijen.

Het voornemen om deze praktijk te legaliseren, vereist inzicht in de betekenis die deze maatregel enerzijds heeft voor de kwaliteit van de ve, en anderzijds voor het personeelstekort in de ve. De toelichting gaat daar niet op in.

De Afdeling adviseert om in de toelichting aandacht te schenken aan de effecten van deze maatregel op de ve-kwaliteit en het personeelstekort in de ve en beide belangen vervolgens tegenover elkaar af te wegen.

4. Niveau van regelgeving

a. Subdelegatie voor taaleis beroepskrachten ve

Momenteel is de vereiste taalvaardigheid voor beroepskrachten vastgelegd in het Bbkve zelf. Met het ontwerpbesluit wordt dit via subdelegatie aan de minister overgelaten. De toelichting merkt hierover op dat zo de taaleis gemakkelijker gewijzigd kan worden, mochten de inzichten hierover (wederom) veranderen.¹⁶ Ook is subdelegatie volgens de regering aanvaardbaar gelet op het detailniveau van dergelijke eisen.

De regering benadrukt echter ook dat het taalniveau van de beroepskracht ve belangrijk is voor de mate waarin de beroepskracht de taalontwikkeling van peuters kan ondersteunen.¹⁷ Ook moeten beroepskrachten ve voldoen aan de taaleis om hun beroep te mogen (blijven) uitoefenen. Mocht de taaleis in de toekomst weer verhoogd worden, betekent dit dat beroepskrachten ve zich moeten bijscholen. Dat is een potentieel ingrijpende verplichting voor deze beroepskrachten. Gelet op het belang van de taaleis voor de kwaliteit van de ve en de ingrijpendheid van een potentiële verzwarende van de taaleis voor beroepskrachten ve, volgt de Afdeling de regering daarom niet in het oordeel dat hier sprake is van een voorschrift dat zich leent voor subdelegatie.¹⁸

¹² Consultatiereactie VNG van 3 april 2025, p. 3.

¹³ Uitvoeringstoets van de Inspectie van het Onderwijs van 5 november 2025.

¹⁴ Nota van toelichting, paragraaf. 4.1.2.

¹⁵ Rapport 'Personeelstekort bij Voorschoolse Educatie' van 30 juni 2023 van Berenschot, p. 3.

¹⁶ Nota van toelichting, paragraaf 2.1.3.

¹⁷ Nota van toelichting, paragraaf 2.1.1.

¹⁸ Zie Aanwijzing 2:24 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving: Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een minister wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.



De Afdeling adviseert daarom om de taaleis vast te leggen in het Bbkve en af te zien van subdelegatie op dit punt.

b. Aanwijzing passende diploma's door cao-partijen

Uit de toelichting blijkt dat in de bestaande praktijk bij ministeriële regeling is geregeld dat niet de minister, maar cao-partijen uiteindelijk bepalen welke opleidingen voldoen aan de eisen van het Bbkve.

Het huidige Bbkve bepaalt echter dat bij ministeriële regeling moet worden aangewezen met welke afgeronde opleidingen mensen als beroepskracht ve mogen werken. De in die regeling aangewezen opleidingen moeten voldoen aan de eisen die in het Bbkve worden gesteld.¹⁹

Met het ontwerpbesluit stelt de regering voor om deze specifieke subdelegatie voor het aanwijzen van opleidingen te schrappen. Daarnaast stelt de regering voor om de bestaande algemene subdelegatie voor het stellen van nadere regels ter uitvoering van het Bbkve, uit te breiden naar regels met betrekking tot de opleidingseisen waaraan beroepskrachten ve moeten voldoen.²⁰ Klaarblijkelijk wil de regering hiermee elke twijfel wegnemen over de correctheid van de praktijk van delegatie aan cao-partijen.²¹

De Afdeling merkt in de eerste plaats op dat bij subdelegatie naar een ministeriële regeling moet worden gedacht aan voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.²² De delegatiegrondslag geeft bovendien alleen ruimte om bij ministeriële regeling nadere uitvoeringsregels te stellen. Het stellen van nadere regels met betrekking tot de opleidingseisen kan niet worden begrepen onder het begrip uitvoering.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat het niet passend is om de lijst met opleidingen door cao-partners te laten bepalen. Het gaat hier immers om een wettelijke kwalificatie-eis van publiekrechtelijke aard. Voor het stellen van deze regels is de minister uiteindelijk verantwoording schuldig aan het parlement, terwijl de cao-partijen juist onderhandelingsvrijheid genieten bij het vaststellen van de cao.²³ Uiteraard mag de minister het oordeel van de cao-partijen meewegen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden, maar hij kan deze niet volledig aan hen delegeren.

De Afdeling adviseert dit onderdeel van het ontwerpbesluit aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

¹⁹ Artikel 4, eerste lid, sub a, Bbkve. Tot 2015 was er op grond van deze bepaling in de Regeling Wet kinderopvang inderdaad een lijst met opleidingen opgenomen (Artikel 10c Regeling Wet kinderopvang, zoals deze is komen te luiden na de ministeriële regeling gepubliceerd in *Stcrt.* 2010, 13290 en heeft gegolden van 28 augustus 2010 tot 11 maart 2015.)

²⁰ De gehele subdelegatiebepaling uit artikel 4, zevende lid Bbkve zal met het ontwerpbesluit als volgt komen te luiden: 'Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ter uitvoering van dit artikel, **waaronder regels met betrekking tot de opleidingseisen waaraan beroepskrachten voorschoolse educatie voldoen.**'

²¹ Nota van toelichting, par. 2.3; artikel 10c Regeling Wet kinderopvang.

²² Aanwijzingen 2.19 en 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

²³ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 12 maart 2025 inzake het amendement van het lid Joseph c.s. op het wetsvoorstel voor de verlenging van de transitieperiode naar het nieuwe pensioenstelsel (W12.25.00031/III), punt 4.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie in verband met de inzet van beroepskrachten in opleiding in de voorschoolse educatie en het opnemen van de vaardigheid interactief voorlezen (Besluit beroepskrachten in opleiding in de voorschoolse educatie en interactief voorlezen) [KetenID: WGK027110]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van <datum>, nr. WJZ/<Proza-doc.nr.> (ID 27110);

Gelet op artikel 1.50b van de Wet kinderopvang;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van <datum>, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van xxx,>van <datum>, nr. WJZ/<Proza-doc.nr.> (ID 27110);

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I. WIJZIGING BESLUIT BASISVOORWAARDEN KWALITEIT VOORSCHOOLSE EDUCATIE

Het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 3, derde lid, aanhef, wordt 'De bezitter van een getuigschrift' vervangen door 'De beroepskracht die een voor de werkzaamheden passende opleiding heeft gevolgd'.

B

Na artikel 3 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3a. Beroepskracht in opleiding in de voorschoolse educatie

1. Onverminderd het bij of krachtens artikel 1.50 van de Wet kinderopvang bepaalde met betrekking tot de inzet van een beroepskracht in opleiding, wordt een beroepskracht in opleiding voor de toepassing van artikel 3, eerste lid, gelijkgesteld met een beroepskracht voorschoolse educatie, indien:
 - a. de beroepskracht in opleiding een voor de werkzaamheden passende opleiding volgt als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, in de beroepsbegeleidende leerweg, bedoeld in artikel 7.2.7, vierde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs en:
 - 1°. hij het keuzedeel, bedoeld in artikel 4, tweede lid, aantoonbaar volgt, dan wel met goed gevolg heeft afgerond; of
 - 2°. de kennis en vaardigheden, genoemd in artikel 4, tweede lid, onderdeel zijn van de beroepsopleiding waarop de kwalificatie is gericht;
 - b. hij het eerste leerjaar van de opleiding aantoonbaar heeft afgerond;
 - c. de beroepskracht in opleiding, de praktijkbegeleider en de opleidingsbegeleider schriftelijk hebben ingestemd met een door hen opgesteld begeleidingsplan betreffende de inzet van de beroepskracht in opleiding in de voorschoolse educatie en er conform het opgestelde begeleidingsplan wordt gehandeld; en
 - d. bij het aanbieden van voorschoolse educatie ten minste één beroepskracht voorschoolse educatie die voldoet aan de eisen, bedoeld in artikel 4, ook op de groep aanwezig is, met dien verstande dat indien de groep uit meer dan acht feitelijk aanwezige kinderen bestaat, dit geen beroepskracht voorschoolse educatie als bedoeld in artikel 4, vijfde lid, betreft.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ter uitvoering van dit artikel.

C

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, aanhef, wordt 'in het bezit zijn van' vervangen door 'beschikken over'.



2. In het eerste lid, onderdeel a, wordt 'een getuigschrift van met gunstig gevolg afgelegd examen van een bij ministeriële regeling aan te wijzen opleiding' vervangen door 'een voor de werkzaamheden passende opleiding'.

3. In het tweede lid, aanhef, wordt 'met gunstig gevolg' vervangen door 'met goed gevolg'.

4. Aan het tweede lid wordt, onder vervanging van ', en' aan het slot van onderdeel d door een komma en onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door ', en', een onderdeel toegevoegd, luidende:

f. het interactief voorlezen aan het jonge kind.

5. In het derde lid, onderdeel b, wordt 'de bezitter van een getuigschrift als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, ' vervangen door 'de beroepskracht die een passende opleiding als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, heeft gevolgd ' en wordt 'met gunstig gevolg' vervangen door 'met goed gevolg'.

6. In het derde lid, onderdeel b, vervalt 'aanhef en onder a tot en met e,'.

7. In lid 3a, wordt 'niveau 3F, bedoeld in bijlage 1 bij het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, op de onderdelen Mondelinge Taalvaardigheid en Lezen' vervangen door 'een bij ministeriële regeling vast te stellen niveau van vereiste taalvaardigheid'.

8. In het vierde lid vervalt 'onder a tot en met e,'.

9. Aan het zevende lid wordt toegevoegd: ', waaronder regels met betrekking tot de opleidingseisen waaraan beroepskrachten voorschoolse educatie voldoen'.

D

Artikel 8 komt te luiden:

Artikel 8. Overgangsrecht Besluit beroepskrachten in opleiding in de voorschoolse educatie en interactief voorlezen

1. De houder van een kindercentrum kan de beroepskrachten die voldoen aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 4, zoals dat artikel luidde op 31 juli 2027, blijven inzetten vanaf 1 augustus 2027 als beroepskracht voorschoolse educatie.
2. Degene die op 31 juli 2027 reeds is gestart met een voor de werkzaamheden passende opleiding als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, en die na het behalen van het getuigschrift voldoet aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 4, zoals dit artikel luidde op 31 juli 2027, is voor de houder van een kindercentrum inzetbaar als beroepskracht voorschoolse educatie op grond van die voorwaarden.
3. Ten aanzien van de inzet van de beroepskracht in opleiding die op 31 juli 2027 staat ingeschreven aan een voor de werkzaamheden passende opleiding als bedoeld in artikel 3a, eerste lid, onderdeel a, heeft de verwijzing naar het keuzedeel of naar de kennis en vaardigheden in artikel 3a, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 1° onderscheidenlijk subonderdeel 2°, betrekking op de kennis en vaardigheden, bedoeld in artikel 4, tweede lid, zoals dat luidde op 31 juli 2027.

ARTIKEL II. INWERKINGTREDING

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2026, met uitzondering van artikel I, onderdeel C, onder 4, 6, 7 en 8, en onderdeel D, die in werking treden met ingang van 1 augustus 2027.

ARTIKEL III. CITEERTITEL

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit beroepskrachten in opleiding in de voorschoolse educatie en interactief voorlezen.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

In de eerste levensjaren van een kind wordt de basis gelegd voor de verdere ontwikkeling en het latere leren. Deze periode is voor de ontwikkeling van het kind dus van fundamenteel belang. Als een kind in de eerste jaren minder wordt gestimuleerd in diens ontwikkeling, dan is dat later moeilijk in te halen.¹ Voor die kinderen is er voorschoolse educatie (hierna: ve): een programma voor kinderen in de kinderopvang, in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar (hierna: ve-peuters) waarin zij extra worden gestimuleerd op het gebied van taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele vaardigheden.² Uit het longitudinale onderzoek pre-COOL en uit EVENING, een effectstudie naar ve, blijkt dat ve in Nederland er daadwerkelijk voor zorgt dat ve-peuters een inhaalslag maken in hun ontwikkeling, mits de kwaliteit van de ve goed is.^{3,4} Het is daarom belangrijk om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de ve in Nederland zo hoog mogelijk is en blijft.

In het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (hierna: Besluit basisvoorwaarden) zijn onder andere de eisen vastgelegd waaraan beroepskrachten die werken in de ve moeten voldoen. Met het voorliggende wijzigingsbesluit worden de eisen op enkele onderdelen gewijzigd. Aanleiding hiervoor zijn gewijzigde inzichten over hetgeen bijdraagt aan verdere kwaliteitsverhoging van ve, met name ten aanzien van de kwalificaties van beroepskrachten.

Ten eerste regelt dit besluit een aanpassing in het niveau van vereiste taalvaardigheid voor beroepskrachten ve. De eis dat beroepskrachten op taalvaardigheid, onderdeel 'Lezen', het referentieniveau Nederlands 3F moeten halen om te kunnen werken in de ve komt te vervallen. Daarvoor in de plaats wordt aangesloten bij de taalvaardigheidseisen uit de reguliere kinderopvang, op grond waarvan wordt geëist dat beroepskrachten het onderdeel 'Mondelinge Taalvaardigheid' op referentieniveau 3F beheersen. Hiertoe, en voor het geval nieuwe (wetenschappelijke) inzichten blijken te nopen tot het (weer) stellen van aanvullende eisen voor de ve, regelt dit besluit een delegatiegrondslag. Deze subdelegatie stemt overeen met de delegatiesystematiek ten aanzien van de regelgeving omtrent de reguliere kinderopvang.

Ten tweede wordt in dit besluit een nieuwe vaardigheid toegevoegd aan het keuzedeel ontwikkelingsgericht werken: het interactief voorlezen aan het jonge kind (hierna ook: 'interactief voorlezen'). Het beheersen en toepassen van deze vaardigheid draagt bij aan de ontwikkeling van het kind. Dit onderdeel van het keuzedeel (net als de andere onderdelen daarvan) moet met goed gevolg zijn afgerond om te mogen werken in de ve. De daartoe kwalificerende opleidingen, zullen dit dan ook opnemen in hun curriculum, voor zover dat nog nodig is (veel opleidingen besteden hier al aandacht aan). Er is voorzien in overgangsrecht met eerbiedigende werking (zie hierna). Zodoende geldt er bijvoorbeeld geen bijscholingsverplichting voor degenen die al inzetbaar waren als beroepskracht ve ten tijde van de inwerkingtreding van dit onderdeel van dit besluit.

Ten derde maakt dit besluit het mogelijk om beroepskrachten in opleiding die het eerste leerjaar van hun opleiding hebben afgerond en de scholing voor ontwikkelingsgericht werken volgen of al hebben afgerond, onder voorwaarden inzetbaar te maken als tweede beroepskracht in de formatie van ve-groepen met negen tot zestien kinderen, en dus – onder die voorwaarden – meetelt in de beroepskracht-kindratio. Dit is onder andere toegestaan indien de houder van een kindercentrum (hierna: houder) voorziet in de benodigde begeleiding van de beroepskracht in opleiding. Ook over deze begeleiding bevat dit besluit nieuwe eisen.

Ten vierde en ten slotte wordt in dit besluit de basiskwalificatie voor het werken in de ve gewijzigd, waarbij wordt geregeld dat beroepskrachten ve dienen te beschikken over een voor de werkzaamheden *passende* opleiding in plaats van de tot nu geldende eis van een *met gunstig gevolg* afgeronde opleiding. Hiermee wordt aangesloten op de reeds bestaande situatie waarbij opleidingen voor het werken in de kinderopvang en de ve worden vastgelegd in de collectieve arbeidsovereenkomst voor Kinderopvang voor Kindercentra en Gastouderbureaus. Sommige opleidingen, bijvoorbeeld de pabo,

¹ Mulder, C.W.J. (1996). *Meer voorrang, minder achterstand? Het onderwijsvoorrrangsbeleid getoetst*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen. Proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen.

² Ve kan afhankelijk van de gemeente soms al eerder dan 2,5 jaar ingezet worden. Normaal gesproken start ve bij 2,5 jaar, maar sommige gemeenten bieden het ook al aan vanaf 2 jaar, gefinancierd vanuit andere middelen dan de reguliere ve-gelden.

³ Veen, A. & Leseman, P. (2022). *Het Pre-COOL cohortonderzoek tot en met groep 8. Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit in de voor- en voorschoolse periode*. Universiteit Utrecht & Kohnstamm Instituut.

⁴ Van Huizen, Thomas, Leseman, Paul e.a. (2025). *Effectstudie voorschoolse educatie: een natuurlijk experiment in Nederlandse gemeenten*. Universiteit Utrecht.

worden namelijk geacht voldoende basis voor het werken in de ve te bieden, ook als ze niet volledig, maar bijvoorbeeld wel voor 75%, zijn afgerond. Dit onderdeel van het besluit biedt daarmee een duidelijke grondslag een reeds lang bestaande praktijk.

Er is voorzien in overgangsrecht, dat bestaande rechten en verwachtingen van beroepskrachten ve en beroepskrachten ve in opleiding eerbiedigt door hun inzetbaarheid in de ve te garanderen, na inwerkingtreding van de relevante bepalingen in dit besluit, mits zij voldoen aan de 'oude' eisen. Ook voor de inzetbaarheid van beroepskrachten in opleiding die reeds gestart zijn met een opleiding op de dag voor de inwerkingtreding van artikel 3a is voorzien in overgangsrecht, waardoor ook zij (onder voorwaarden) formatief kunnen worden ingezet in de ve na afronding van het eerste leerjaar.

Leeswijzer

Deze toelichting beschrijft de aanleiding voor deze wijzigingen van het Besluit basisvoorwaarden en de gevolgen van de wijzigingen. Paragraaf 2 betreft de probleembeschrijving. Deze zet uiteen waarom de voorheen gestelde eisen omtrent taalvaardigheid voor het werken in de ve (taaleis ve), namelijk het referentieniveau 3F voor Mondelinge Taalvaardigheid en Lezen, niet aansloot bij de beroepspraktijk. Daarnaast wordt beschreven waarom de onmogelijkheid van de inzet van beroepskrachten in opleiding in de ve en de formulering van de bepaling over de basiskwalificatie voor het werken in de ve onwenselijke gevolgen heeft. Paragraaf 3 beschrijft de inhoudelijke hoofdlijnen van dit besluit. Paragraaf 4 betreft de gevolgen van dit besluit, waaronder die met betrekking tot regeldruk. Paragraaf 5 gaat over de uitvoeringsgevolgen voor het toezicht. Ook staat deze toelichting stil bij de financiële gevolgen, de gevolgen voor Caribisch Nederland, de uitkomst van de internetconsultatie, en het overgangsrecht en de beoogde inwerkingtredingsdatum (paragrafen 6 t/m 9). In laatstgenoemde paragraaf worden ook de gevolgen van het overgangsrecht voor het toezicht behandeld.

2. Probleembeschrijving

2.1. Taaleis voor werken in de voorschoolse educatie

2.1.1. 'Lezen' op referentieniveau 3F

Een van de belangrijkste doelstellingen van ve is dat peuters met een risico op een ontwikkelachterstand grote stappen maken in hun taalontwikkeling. In verband met deze doelstelling dienen beroepskrachten ve sinds 2019 aan te kunnen tonen dat zij het referentieniveau Nederlands 3F beheersen op de onderdelen 'Mondelinge Taalvaardigheid' en 'Lezen'. Het taalniveau van de beroepskracht bepaalt namelijk mede de mate waarin zij de taalontwikkeling van peuters kunnen ondersteunen. Kinderen ontwikkelen een grotere basiswoordenschat en leren meer complexe zinconstructies van een beroepskracht die taalvaardig is en die in staat is om taalrijke situaties te creëren.⁵ Het referentieniveau Nederlands 3F is standaard onderdeel van de mbo 4 opleiding, dus ook van de opleiding tot beroepskracht ve. Voor studenten die een passende mbo 3 opleiding tot beroepskracht ve volgen is het behalen van Nederlands op het referentieniveau 3F op de onderdelen 'Mondelinge Taalvaardigheid' en 'Lezen' een aanvullende eis, omdat in overige mbo 3 opleidingen het referentieniveau 2F wordt gehanteerd.⁶

Sinds de invoering van de eisen 'Mondelinge Taalvaardigheid' en 'Lezen' op referentieniveau 3F voor het werken in de ve, zijn er signalen uit het veld dat studenten moeite hebben met het halen van de huidige toets voor het domein 'Lezen'. Het onderdeel 'Lezen' bestaat uit het lezen van zakelijke teksten, een vaardigheid die ver afstaat van de dagelijkse praktijk in een ve-groep.⁷ De belangrijkste doelstelling van het inrichten van taaleisen voor beroepskrachten in de ve is dat dit hen in staat zou stellen taalrijke situaties te creëren voor ve-peuters en zo de taalontwikkeling van deze peuters te ondersteunen.

De aanleiding voor de invoering van de eis 'Mondelinge Taalvaardigheid' en 'Lezen' op referentieniveau 3F was destijds gelegen in de motie Beertema, die de regering, kort samengevat, verzocht te bevorderen dat in de vroeg- en voorschoolse educatie taalniveau 3F als vereiste zou worden gesteld.⁸ Volgens de motie zou in de vroeg- en voorschoolse educatie te vaak in gebrekkig Nederlands met de peuters worden gecommuniceerd. Hoewel de motie, blijkens de daaraan ten grondslag liggende motivering, slechts zag op mondelinge communicatie, werd in het Besluit basisvoorwaarden bepaald

⁵ Oberon & CED-groep (2016). Taalniveau 3F in de VVE: een aanpak voor kleinere gemeenten. Utrecht/Rotterdam: Oberon/CED-groep

⁶ Artikel 2, onderdeel j, van het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen.

⁷ Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in dit wijzigingsbesluit gesproken over 'Lezen op niveau 3F' of 'Lezen 3F'.

⁸ Kamerstukken II 2011–2012, 28 760, nr. 30.

dat beroepskrachten ve moesten voldoen aan zowel de eis 'Mondelinge Taalvaardigheid' op referentieniveau 3F, als de eis 'Lezen' op referentieniveau 3F.⁹

Als noodzaak van laatstgenoemde eis werd de onderbouwing gegeven dat 'Mondelinge Taalvaardigheid' en 'Lezen' op referentieniveau 3F nodig zijn voor een goede beroepspraktijk, waarbinnen kinderen een taalrijke omgeving krijgen aangeboden. Daarnaast werd gesteld voor dat het voor beroepskrachten ve noodzakelijk is om hierover te beschikken, omdat het effectieve communicatie met ouders bevordert.¹⁰

De vaardigheid 'Lezen' op referentieniveau 3F is vooral gelinkt aan het bijhouden van kennis en professionele vaardigheden. Deze eis zou dus indirect een extra bijdrage aan de taalontwikkeling van kinderen leveren, namelijk doordat de beroepskracht beter in staat zou zijn professionele kennis door (zelf)studie te verbeteren. De toepassing van die kennis in de praktijk zou vervolgens moeten leiden tot een betere taalontwikkeling van ve-peuters. Het is echter niet waargenomen dat dit effect daadwerkelijk plaatsvindt. Ook in gesprekken met het veld is niet naar voren gekomen dat een dergelijk effect optreedt. De toegevoegde waarde van deze eis kan daarmee worden betwijfeld en is, gezien het indirecte effect dat deze eis zou moeten sorteren, naar het oordeel van de regering hoogstwaarschijnlijk (zeer) beperkt.

Uit diverse gesprekken met het veld volgt ondertussen dat het lezen van zakelijke teksten die geen link hebben met de praktijk van de kinderopvang als lastig wordt ervaren, met name voor studenten op mbo 3 niveau waar het gebruikelijke referentieniveau Nederlandse taal 2F is. Hierdoor kan het onderdeel 'Lezen' op referentieniveau 3F een extra barrière vormen voor beroepskrachten die willen werken in de ve. Daarentegen blijkt uit dezelfde gesprekken dat studenten minder moeite hebben met het behalen van het onderdeel 'Mondelinge Taalvaardigheid' op referentieniveau 3F.¹¹ De eis 'Lezen' op referentieniveau 3F zorgt ervoor dat het aantal beroepskrachten dat bevoegd is te werken in de ve, beperkt is dan nodig, aangezien de toegevoegde waarde van deze eis niet vaststaat en naar het oordeel van de regering hoogstens indirect en (zeer) beperkt zal zijn.

In de ve is er, net als in de reguliere kinderopvang, sprake van een personeelstekort. Naar verwachting zal het personeelstekort toenemen in de komende jaren, onder andere als gevolg van een afname van mbo-studenten en een toename van de vraag door groei van het aantal ve-peuters.¹² Kindercentra kunnen genoodzaakt worden om ve-groepen (tijdelijk) te sluiten. Dit kan ervoor zorgen dat de ontwikkeling van peuters wordt geremd. Omdat de continuïteit van ve zo belangrijk is voor de ontwikkeling van peuters, is het van belang ervoor te zorgen dat groepen zoveel mogelijk open kunnen blijven. Regels die onnodig bijdragen aan dit personeelstekort, dienen dan ook te worden heroverwogen. De eis 'Lezen' op referentieniveau 3F vormt, gelet op het voorgaande, een dergelijke, onnodige extra barrière voor beroepskrachten om in de ve te kunnen werken, draagt daarmee bij aan het personeelstekort, en doet zodoende af aan de effectiviteit van de ve in den brede. Naar het oordeel van de regering is er dan ook voldoende noodzaak om deze eis te laten vervallen.

2.1.2. Vaardigheid interactief voorlezen

Gebleken is dat interactief voorlezen bijdraagt aan de taalontwikkeling, de taalproductie en het vergroten van de woordenschat van het jonge kind.¹³ Onder 'interactief voorlezen' wordt verstaan dat voorlezers voor, tijdens en na het voorlezen in gesprek gaan met peuters over het verhaal.¹⁴ Ze stellen vragen over de gebeurtenissen en de personages in het verhaal, om het taalbegrip en de taalproductie van de peuters te stimuleren. Voorlezers kunnen bijvoorbeeld nieuwe woorden introduceren in de voorleestekst of tijdens de interactie. Zo worden peuters uitgenodigd om verbanden te leggen, zowel binnen het verhaal als daarbuiten, door het voorgelezen verhaal te koppelen aan ervaringen die de peuters zelf hebben opgedaan.¹⁵ Daarnaast blijkt dat interactie in een groep voornamelijk van belang is voor peuters met een andere thuistaal of die uit een gezin met een lage sociaal economische status

⁹ Besluit van 26 april 2017, houdende wijziging van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie in verband met aanscherping van de kwaliteitseisen aan beroepskrachten voorschoolse educatie (Stb. 2017, 184), in werking getreden per 1 juli 2018.

¹⁰ Ibid. p. 12.

¹¹ Signaal tijdens werkbezoeken aan vve-locatie en een ROC, en tijdens Kenniskringen GOAB.

¹² Berenschot (2023). Personeelstekort bij Voorschoolse Educatie.

¹³ Kennisrotonde. (2022). Wat is het effect van interactief voorlezen op de peuterspeelzaal op de taal- en denkontwikkeling van peuters? (KR.1548). Kennisrotonde.

¹⁴ Van der Wilt, F., Smits-van der Nat, M., & Van der Veen, C. (2022). Shared book reading in early childhood education: effect of two approaches on children's language competence, story comprehension and causal reasoning. *Journal of Research in Childhood Education*, 36(4), 592–610.

¹⁵ Cabell, S. Q., Zucker, T. A., DeCoster, J., Melo, C., Forston, L., & Hamre, B. (2019). Prekindergarten interactive book reading quality and children's language and literacy development: Classroom organization as a moderator. *Early Education and Development*, 30(1), 1–18.

komen.¹⁶ Interactief voorlezen stelt beroepskrachten in staat om voor de peuters taalrijke situaties te creëren. Dit betreft daarom een belangrijke vaardigheid voor beroepskrachten. Deze vaardigheid ontbreekt momenteel echter in de opleidingseisen. Dit kan ertoe leiden dat beroepskrachten in hun opleiding vaardigheden mislopen die een bijdrage leveren aan het stimuleren van de taalontwikkeling van peuters.

2.1.3. Taaleis IKK

Sinds 1 januari 2025 geldt de taaleis IKK¹⁷, zoals opgenomen in de Regeling Wet kinderopvang, voor beroepskrachten in de dagopvang.¹⁸ De taaleis IKK houdt in dat een beroepskracht in de reguliere dagopvang moet kunnen aantonen dat de deelvaardigheden 'gesprekken voeren', 'luisteren' en 'spreken' tenminste ligt op het referentieniveau 3F van het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, of referentieniveau B2 van het Europees Referentiekader voor Talen. Behoudens het onderdeel 'Lezen' op referentieniveau 3F, kwam de taaleis IKK voor reguliere beroepskrachten daarmee overeen met de taaleis ve. Omdat de eisen over mondelinge taalvaardigheid in beide sectoren echter anders waren geformuleerd, ontstond er in de praktijk (onder meer bij de GGD GHOR) onduidelijkheid over de vraag hoe deze eisen op elkaar aansloten, of en in hoeverre deze verschillend moesten worden geïnterpreteerd, en hoe het voldoen aan de eisen kon worden aangetoond. Om deze reden is in december 2024 de notitie 'De taaleis in de kinderopvang: aantoonbaarheidseisen taaleis IKK en taaleis VE' opgesteld.¹⁹

Nu met dit besluit de eis van 'Lezen' op referentieniveau 3F voor beroepskrachten ve vervalt (zie nader paragraaf 3.1.), vereist de regelgeving ten aanzien van kinderopvang en die ten aanzien van de ve, beide (in essentie) alleen het referentieniveau 3F voor 'Mondelinge Taalvaardigheid'. Voor de kinderopvang is dit als gezegd geregeld op het niveau van een ministeriële regeling; voor de ve (tot nu) op het niveau van een AMvB. De eis op AMvB-niveau is daarmee overbodig geworden: beroepskrachten in de ve dienen immers ook aan de taaleis IKK te voldoen. In de wijziging van de Regeling Wet kinderopvang zal nader worden toegelicht welke voorwaarden en cijfereisen van toepassing zijn op de beroepskrachten ve.

Dit besluit introduceert desalniettemin een expliciete delegatiegrondslag om de taaleis ve op regelingsniveau te kunnen laten terugkomen (zie de wijziging van artikel 4, lid 3a, van het Besluit basisvoorwaarden). Hoewel daar nu geen behoefte aan lijkt te bestaan, valt niet uit te sluiten dat er in de toekomst andere taaleisen noodzakelijk blijken, op grond van nieuwe inzichten. De taaleis ve zou daardoor (weer) een andere inhoud kunnen krijgen dan die voor de kinderopvang. Het wordt om die reden onwenselijk geacht geen bevoegdheid tot het stellen van dit type eisen bij ministeriële regeling in het Besluit basisvoorwaarden op te nemen. Gezien het detailniveau van dergelijke eisen, acht de regering subdelegatie in dit verband aanvaardbaar, mede nu hiermee wordt aangesloten bij de delegatiesystematiek zoals die ten aanzien van de reguliere kinderopvang geldt, hetgeen bijdraagt aan het belang van overzichtelijke en toegankelijke regelgeving.

2.2. Beroepskracht in opleiding onder voorwaarden in de voorschoolse educatie

Het Besluit basisvoorwaarden beschrijft de eisen waaronder houders beroepskrachten formatief mogen inzetten op een ve-groep. Het begrip 'formatief' betekent in deze context dat de beroepskracht meetelt in de berekening van de beroepskracht-kindratio. De beroepskracht-kindratio schrijft voor hoeveel beroepskrachten op een ve-groep per kind moeten worden ingezet. Een ve-groep mag uit maximaal zestien kinderen bestaan. Op groepen tot en met acht kinderen dient één beroepskracht ve formatief te worden ingezet, op groepen tussen negen en zestien kinderen dienen twee beroepskrachten ve formatief te worden ingezet.²⁰

Op grond van het huidige Besluit basisvoorwaarden mogen beroepskrachten in opleiding niet formatief op een ve-groep ingezet worden. Specifiek voor studenten pedagogisch werk in de beroepsbegeleidende leerweg (hierna: bbl) die bewust hebben gekozen voor een leerwerktraject, is

¹⁶ Collins, M. F. (2016). Supporting inferential thinking in preschoolers: Effects of discussion on children's story comprehension. *Early Education and Development*, 27(7), 932–956.

¹⁷ Artikel 7, derde lid, van de Regeling Wet kinderopvang. IKK verwijst naar het Akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang.

¹⁸ Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 19 juni 2024, nr. 2024-0000166145, tot wijziging van de Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 augustus 2017 tot wijziging van de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012 en de Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de totstandkoming van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en de nadere uitwerking van enige kwaliteitseisen (Stcrt. 2017, 49278) en de Regeling Wet kinderopvang in verband met aanpassingen van de taaleis voor beroepskrachten.

¹⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/12/20/de-taaleis-in-de-kinderopvang-aantoonbaarheidseisen-taaleis-ikk-en-taaleis-ve>

²⁰ Zie artikel 3, eerste en tweede lid van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

een boventallige²¹ inzet (bijvoorbeeld als stagiair) onvoldoende, omdat een bbl-student geen stage loopt maar werkzaam is bij een leerwerkplek waarbij de baan is gekoppeld is aan de opleiding. Oftewel: wanneer een bbl-student via een leerwerkplek het vak van pedagogisch medewerker in de ve wil leren, dan moet ook de mogelijkheid bestaan om daadwerkelijk formatief als pedagogisch medewerker (in opleiding) in de ve aan de slag te gaan en in die hoedanigheid (een bepaalde mate van) eigen verantwoordelijkheid te dragen. Een bbl-student heeft een andere overeenkomst dan een stagiair, vaak een combinatie van een arbeidsovereenkomst en een beroepspraktijkvormingsovereenkomst. De focus bij de beroepsbegeleidende leerweg ligt op het leren van het beroep in de praktijk met andere verantwoordelijkheden dan bij een bovenformatieve inzet. Een formatieve inzet zorgt er aldus voor dat (pas) afgestudeerden beter beslagen ten ijs komen omdat zij het vak reeds in de praktijk hebben kunnen (uit)oefenen. Uit signalen uit het veld blijkt dat de drempel om in de ve te werken hoog kan zijn voor pas afgestudeerde beroepskrachten door het ontbreken van praktijkervaring op een ve-groep.

Bovendien zijn er vanuit het veld signalen dat zij graag meer leerwerkplekken willen aanbieden, vanwege de groeiende vraag naar gekwalificeerd personeel. Zoals in paragraaf 2.1.1. reeds aan de orde is gekomen, is er sprake van een personeelstekort in de ve, die naar verwachting de komende jaren alleen maar toe zal nemen, waardoor kindercentra niet meer in staat zijn ve-groepen aan te bieden en gedwongen worden deze (tijdelijk) te sluiten. De mogelijkheid om bbl-studenten formatief in te zetten zorgt aldus ook voor verlichting van het personeelstekort, waarmee de ve een zo groot mogelijk bereik houdt en zo effectief mogelijk kan zijn. Hierbij moet worden opgemerkt dat een student op een ve groep, ve-peuters goed kan stimuleren in hun ontwikkeling, mits aan de student de juiste begeleiding wordt geboden. Onder die voorwaarde is de inzet van de student dan ook daadwerkelijk van toegevoegde waarde voor de ve-groep. De regering acht het dan ook wenselijk en noodzakelijk dat de formatieve inzet van studenten in de ve, onder bepaalde, kwaliteitsborgende voorwaarden (zoals de juiste begeleiding, zie nadere paragraaf 3.2) mogelijk wordt gemaakt.

2.3 Basiskwalificatie voor werken in de kinderopvang, waaronder ve

Er is onder andere bij houders van kindercentra onduidelijkheid ontstaan over artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van het Besluit basisvoorwaarden. Hierin was geregeld dat beroepskrachten in de ve dienen te beschikken over een getuigschrift (met andere woorden: een afgerond diploma) van een met gunstig gevolg afgelegd examen, van een bij ministeriële regeling aan te wijzen opleiding. In de onderliggende ministeriële regeling wordt voor deze opleidingen sinds 2015²² verwezen naar de meest recent aangevallen collectieve arbeidsovereenkomst voor Kinderopvang voor Kindercentra en Gastouderbureaus (hierna: CAO)²³. Dit is in overeenstemming met de Wet kinderopvang en het Besluit kwaliteit kinderopvang. Er is daarnaast alleen bepaald dat een passende opleiding moet zijn gevolgd. In de Regeling Wet kinderopvang wordt, ten aanzien van zowel de reguliere kinderopvang als de ve, verwezen naar de CAO, waarin is neergelegd welke opleidingen als passend worden aangemerkt.²⁴ Er is bewust voor gekozen om dit over te laten aan het veld. Werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties kunnen op die manier via de CAO bepalen welke opleidingen zij geschikt achten voor de functie van pedagogisch medewerker, en beschikken ook over de expertise om die afweging op het specifieke niveau van opleiding en opleidingsinhoud te kunnen maken.

In de huidige CAO is opgenomen dat voor het werk als beroepskracht, dan wel als beroepskracht ve onder bepaalde voorwaarden ook niet-afgeronde opleidingen kunnen volstaan, maar die wel nog als voldoende passend worden beschouwd om het werk naar behoren te kunnen doen. Het gaat op dit moment bijvoorbeeld om mbo-certificaten die in combinatie kwalificeren, of om bepaalde hbo-opleidingen waarvan schriftelijk bewijs aanwezig is dat de beroepskracht ten minste 75% van de studiepunten heeft behaald of is toegelaten tot het laatste studiejaar van de opleiding. Dit sluit aan bij de regelgeving met betrekking tot de opleidingseisen voor 2015 (en de overheveling van kwalificerende opleidingen naar CAO), waarbij artikel 10c van de Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen een lijst met opleidingen bevatte die kwalificeerden voor het werken in de ve. Deze lijst bevatte naast afgeronde opleidingen ook verwijzingen naar derde jaar deeltijd volgend Sociaal Pedagogisch Hulpverlener, Cultureel Maatschappelijke vorming en Maatschappelijk Werk en Dienstverlening. Ook bevat deze lijst een verwijzing naar een overgangsbewijs naar laatste jaar pedagogi-

²¹ Met boventallig wordt de inzet van het aantal beroepskrachten die geen onderdeel uitmaken van de beroepskracht-kindratio op een locatie bedoeld.

²² Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 2 maart 2015, 2015-0000021445, tot wijziging Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen alsmede een technische wijziging van de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen (Stcrt. 2015, 6347).

²³ Artikel 10c van de Regeling Wet kinderopvang, zoals deze nu luidt.

²⁴ Artikel 7 onderscheidenlijk artikel 10a van de Regeling Wet kinderopvang.

sche academie.²⁵ In de praktijk werken er ook beroepskrachten in de ve op basis van dergelijke, niet volledig afgeronde opleidingen. Er zijn geen signalen dat deze – reeds lang bestaande – praktijk, zorgt voor risico's met betrekking tot de kwaliteit. In dit verband moet er ook (nogmaals) op worden gewezen dat de keuze om degenen die bepaalde opleidingen niet volledig afgerond hebben, toe te staan in de ve te werken, is gemaakt door experts uit het veld, aan de CAO-tafel.

De huidige afspraak in de CAO over de opleidingseisen, was daarmee zuiver juridisch beschouwd niet in overeenstemming met de tekst van artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van het Besluit basisvoorwaarden, nu daar immers uit volgde dat de opleiding volledig moest zijn afgerond. Bovendien werden de opleidingen aangewezen door in de ministeriële regeling te verwijzen naar hetgeen hieromtrent in de CAO is opgenomen, naar het voorbeeld van de regelgeving omtrent kinderopvang.²⁶ De delegatiegrondslag in het Besluit basisvoorwaarden is echter niet op dezelfde wijze geformuleerd als het Besluit kwaliteit kinderopvang, hetgeen vragen kon oproepen omtrent de vraag of deze grondslag voldeed voor hetgeen in artikel 10c van de Regeling Wet kinderopvang was bepaald.

Het is wenselijk deze belemmeringen voor en onduidelijkheden over de inzet van beroepskrachten in de ve weg te nemen. Daartoe is de grondslag voor de basiskwalificatie voor de beroepskracht ve aangepast. Deze sluit nu aan bij de regelgeving met betrekking tot de opleidingseisen voor het werken als beroepskracht in de kinderopvang en de bestaande praktijk. Met de onderhavige wijziging wordt helderheid geboden aan het veld en wordt de bestaande, breed gedragen en wenselijke praktijk gelegaliseerd.

3. Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze

3.1. Interactief voorlezen en 'Lezen' op referentieniveau 3F

Zoals toegelicht in paragraaf 2, komt voor beroepskrachten de taaleis 'Lezen' op referentieniveau 3F te vervallen. In plaats daarvan wordt de vaardigheid 'interactief voorlezen' opgenomen als nieuwe basisvoorwaarde, om zo de taalontwikkeling van ve-peuters optimaal te versterken. De vaardigheid interactief voorlezen wordt, na aanpassing van de kwalificatiedossiers, onderdeel van de opleiding tot beroepskracht ve.²⁷ Beroepskrachten die op 1 augustus 2027 reeds inzetbaar zijn om te werken als beroepskracht ve en hun leesvaardigheid met een cijfer kunnen aantonen, blijven met dat bewijsstuk inzetbaar in de ve. Zij hoeven als gevolg van deze wijziging niet iets extra's te doen. Het overgangsrecht voorziet hierin (zie Paragraaf 9 Overgangsrecht en beoogde inwerkingtreding).

Voor studenten die een mbo 3 opleiding volgen die kwalificeert tot het werken als pedagogisch medewerker, geldt dat de generieke kwalificatie-eisen voor Nederlandse Taal op 2F onderdeel zijn van hun opleiding. Deze studenten hoeven na 1 augustus 2027, niet langer het referentieniveau 3F op het onderdeel 'Lezen' te behalen om in de ve te mogen werken (nog wel het onderdeel 'Mondelinge Taalvaardigheid'). Voor studenten die een mbo 4 opleiding volgen, geldt dat de generieke kwalificatie-eisen voor Nederlandse taal op niveau 3F onderdeel zijn van hun opleiding.²⁸ Voor deze studenten heeft de wijziging tot gevolg dat zij voor de inzetbaarheid in de ve niet met een cijfer hoeven aan te tonen het onderdeel 'Lezen' op referentieniveau 3F te beheersen. Voor alle studenten die op 1 augustus 2027 reeds gestart zijn met hun opleiding, geldt dat zij onder de oude beroepseisen inzetbaar zijn (zie hierover ook paragraaf 9 Overgangsrecht en beoogde inwerkingtreding).

De eisen aan beheersing van 'Mondelinge Taalvaardigheid' op referentieniveau 3F blijven staan. Zoals reeds in paragraaf 2.1. aan de orde is gekomen, geldt voor beroepskrachten in de kinderopvang sinds 1 januari 2025 de taaleis IKK uit de Regeling Wet kinderopvang. Omdat beroepskrachten ve op grond van deze Regeling reeds moeten voldoen aan het referentieniveau 3F voor 'Mondelinge Taalvaardigheid' (of het vergelijkbare B2 van het Europees Referentiekader voor Talen) is het overbodig om op deze taaleis op te nemen in onderhavig besluit.²⁹ Deze komt daarom te vervallen. Wel wordt voorzien in een delegatiegrondslag, op basis waarvan bij ministeriële regeling taaleisen kunnen worden gesteld aan beroepskrachten ve. Zie hiertoe ook paragraaf 2.1.3.

²⁵ Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 16 augustus 2010, nr. PO/OO 211907, houdende wijziging van de Regeling Wet kinderopvang in verband met de vaststelling van de opleidingseisen voor de beroepskrachten voorschoolse educatie (Stcrt. 2010, 13290).

²⁶ Zie hiertoe artikel 7, eerste lid, Regeling Wet kinderopvang.

²⁷ Zie artikel 7.2.6. van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

²⁸ Artikel 2, onderdelen k en l van het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen.

²⁹ Friessprekende beroepskrachten, beroepskrachten die niet werkzaam zijn als Nederlandstalige beroepskracht en beroepskrachten die langdurig ziek zijn geweest in de periode van 1 juli 2024 – 31 december 2024 zijn onder voorwaarden uitgezonderd van de taaleis IKK. Ook beroepskrachten die voor 31 december 1964 zijn geboren hoeven tot 31 december 2027 niet aan de taaleis IKK te voldoen. Deze uitzonderingen zullen niet gemaakt worden voor beroepskrachten ve (zie artikel 7, vierde en vijfde lid van de Regeling Wet kinderopvang).

3.2. Inzet beroepskrachten in opleiding

Met dit wijzigingsbesluit wordt geregeld dat studenten die een opleiding volgen tot beroepskracht ve onder voorwaarden formatief ingezet kunnen worden op een ve-groep, zodat zij werken en leren kunnen combineren. Dit betekent dat de beroepskrachten in opleiding in de zin van de Wet kinderopvang (dus in de reguliere dagopvang), wanneer aan de hieronder uiteengezette vereisten is voldaan, mogen meetellen in de beroepskracht-kindratio op de ve groep, zoals opgenomen in artikel 3, eerste lid van het Besluit basisvoorwaarden. Dit kan tevens bijdragen aan het verminderen van het personeelstekort in de sector. Hieronder worden de vereisten nader toegelicht. Deze vereisten dienen ertoe de kwaliteit van het aanbod ve te borgen.

3.2.1. Eisen aan de beroepskracht in opleiding in de voorschoolse educatie

De beroepskracht in opleiding in de ve dient een student te zijn die een voor ve kwalificerende mbo-opleiding in de beroepsbegeleidende leerweg (hierna: bbl) volgt. Gezien het feit dat de nadruk van een bbl-opleiding ligt op het leren in de praktijk en studenten doorgaans zo'n vier dagen in de week bij een erkend leerbedrijf aan de slag gaan, is het een gemiste kans dat het huidige besluit niet toestaat dat deze studenten formatief ervaring op kunnen doen met meer verantwoordelijkheden op een ve-groep. Om die reden maken de wijzigingen in het besluit het voor deze groep mogelijk om al tijdens de bbl-opleiding het vak al lerende in de praktijk uit te oefenen, en kan het personeelstekort worden verminderd.

In dit besluit is opgenomen dat beroepskrachten in opleiding pas op een ve-groep worden ingezet als het eerste leerjaar van de bbl-opleiding tot beroepskracht is afgerond. Het eerste leerjaar is afgerond wanneer alle verplichte onderdelen met een voldoende resultaat zijn afgesloten. Dit geldt voor alle passende opleidingen. De onderdelen die afgerond moeten worden kunnen per opleiding verschillen. De houder dient te achterhalen of de beroepskracht in opleiding het eerste leerjaar heeft afgerond. De houder kan daarvoor aan de beroepskracht in opleiding of de opleidingsbegeleider vragen om bewijs aan te leveren, bijvoorbeeld een certificaat, een cijferlijst of een verklaring vanuit de opleiding.

Voor studenten die een mbo 3 opleiding volgen geldt de aanvullende eis dat zij het keuzedeel ontwikkelingsgericht werken volgen of hebben gevolgd. Hiermee kan worden vastgesteld dat studenten affiniteit hebben met ve en (gaan) beschikken over de kennis en vaardigheden die benodigd zijn voor het werken in de ve. De houder dient te achterhalen of de student het keuzedeel volgt of al met goed gevolg heeft afgerond door aan de student een bewijs daarvan te vragen. Dit kan een bewijs zijn dat de student zich heeft aangemeld voor het keuzedeel met vermelding wanneer dit keuzedeel is gestart, een bewijs van het door de student behaalde resultaat voor dit keuzedeel of een verklaring vanuit de opleiding waarin staat dat het keuzedeel wordt gevolgd of met goed gevolg is afgerond.

Voor studenten die een mbo 4 opleiding geldt de eis dat zij het keuzedeel ontwikkelingsgericht werken volgen of hebben gevolgd, niet, omdat de eisen rondom ontwikkelingsgericht werken geïntegreerd zijn in de opleiding. Deze studenten doen de kennis en vaardigheden voor het werken in de ve gedurende hun hele opleiding op. Een student die als beroepskracht in opleiding formatief ingezet wordt op een ve-groep hoeft niet te voldoen aan de taaleis ve, nu zij hun opleiding nog niet hebben afgerond. Deze studenten kunnen in de meeste gevallen nog niet voldoen aan de taaleis, of hebben hiervan nog geen bewijsstuk.³⁰

Ve wordt altijd gegeven in een kindercentrum.³¹ De eisen uit het Besluit basisvoorwaarden zijn daarom aanvullend op de al geldende eisen voor een beroepskracht in opleiding in de reguliere kinderopvang, dat immers ook in kindercentra plaatsvindt. De eisen die worden gesteld aan een beroepskracht in opleiding krachtens de Wet kinderopvang, gelden dan ook onverkort voor de beroepskracht in opleiding op een ve-groep. Zo kan maximaal een derde deel van de medewerkers binnen de formatie op een kindercentrum in opleiding zijn.³² Omdat deze eis onverkort van toepassing blijft, geldt dus dat de inzet van een beroepskracht in opleiding in de ve niet ertoe mag leiden dat meer dan een derde van de formatie uit beroepskrachten in opleiding bestaat.

³⁰ Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 19 juni 2024, nr. 2024-0000166145, tot wijziging van de Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 augustus 2017 tot wijziging van de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012 en de Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de totstandkoming van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en de nadere uitwerking van enige kwaliteitseisen (Stcrt. 2017, 49278) en de Regeling Wet kinderopvang in verband met aanpassingen van de taaleis voor beroepskrachten (Stcrt. 2024, 20497), p. 4.

³¹ Zie artikel 6 van het Besluit basisvoorwaarden.

³² Zie artikel 9, derde lid, van de Regeling wet kinderopvang. In afwijking van het derde lid is het op grond van het vierde lid tot en met 30 juni 2026 toegestaan dat maximaal de helft van het totaal minimaal aantal op het kindercentrum in te zetten beroepskrachten bestaat uit beroepskrachten in opleiding of stagiairs. Deze maatregel is genomen vanwege de personeelstekorten en hoge werkdruk in de kinderopvang. Door deze maatregel zijn er meer mogelijkheden om de personeelsplanning rond te krijgen.

3.2.2. Eisen aan de ve-groepsgrootte

In de ve is de beroepskracht-kindratio één op de acht.³³ Dit betekent dat er per acht kinderen één beroepskracht ve aanwezig moet zijn. Bovendien mag een groep niet groter zijn dan zestien kinderen. Met dit wijzigingsbesluit wordt vastgelegd dat beroepskrachten in opleiding formatief ingezet mogen worden op groepen waar vanwege de beroepskracht-kindratio twee gekwalificeerde professionals aanwezig dienen te zijn. Beroepskrachten in opleiding mogen alleen samen met een volleurde beroepskracht ve formatief op een groep worden gezet (artikel 3a, eerste lid, onderdeel d). Dit betekent dat het niet is toegestaan om bij ve-groepen van meer dan acht kinderen twee beroepskrachten ve in opleiding formatief in te zetten. Ook is het niet toegestaan om de beroepskracht ve in opleiding als enige professional (bij groepen tot acht kinderen) formatief op een groep te zetten. Er dient dus altijd een volleurde beroepskracht ve op de ve-groep te staan. Deze beroepskracht ve mag, bij groepen van meer dan acht kinderen, niet een beroepskracht ve in de zin van artikel 4, vijfde lid, van het Besluit basisvoorwaarden betreffen.³⁴ Op deze manier kan zowel worden bijgedragen aan de ontwikkeling van de peuters op de groep als aan de benodigde begeleiding van de beroepskracht ve in opleiding.

3.2.3. Eisen aan de begeleiding van de beroepskracht in opleiding binnen de ve

Om de continuïteit en kwaliteit op de ve groepen te waarborgen, zijn aanvullende voorwaarden verbonden aan de inzet van beroepskrachten in opleiding.³⁵ Een van die voorwaarden is dat er een begeleidingsplan wordt opgesteld, waarin is opgenomen hoe de beroepskracht in opleiding op de ve groep wordt ingezet en dat er conform dat begeleidingsplan wordt gehandeld. Het doel van het begeleidingsplan is om de beroepskracht in opleiding op te leiden tot een vakbekwame beroepskracht ve en te ondersteunen in de praktijk. Bij de inzet van beroepskrachten in opleiding dient, op basis van regelgeving met betrekking tot kinderopvang, altijd rekening gehouden te worden met de opleidingsfase waarin zij zich op dat moment bevinden.³⁶ Dat geldt onverkort voor beroepskrachten in opleiding in de ve.

De beroepskracht in opleiding, diens opleidingsbegeleider³⁷ en de praktijkbegeleider³⁸ in dienst van het kindercentrum moeten allemaal schriftelijk hebben ingestemd met het begeleidingsplan. Het kan zinvol zijn ook de pedagogisch beleidsmedewerker te betrekken bij het opstellen van het begeleidingsplan, maar dit is niet verplicht. Als één van de betrokkenen de inzet niet verantwoord vindt, wordt van diegene verwacht dat hij of zij niet instemt met het begeleidingsplan en dat de formatieve inzet niet (of in gewijzigde vorm) plaatsvindt. De houder is verantwoordelijk voor de personeelstoedeling en er daarmee ook dat een beroepskracht in opleiding alleen wordt ingezet als er conform het begeleidingsplan gehandeld wordt.³⁹

Bij ministeriële regeling worden nadere eisen gesteld aan het begeleidingsplan. Hierbij wordt gedacht aan:

- Een beschrijving van welke ve-specifieke taken zijn toegewezen aan de beroepskracht in opleiding;
 - Voorbeelden van ve-specifieke taken kunnen zijn: begeleiden van de kring, grote of kleine groepsactiviteiten, het bijhouden van het kind-volgsysteem, het voeren van oudergesprekken, het opstellen van een activiteiten- of groepsplan;
- De mate waarin de beroepskracht in opleiding deze taken zelfstandig kan en mag uitvoeren;
- Op welke wijze de beroepskracht in opleiding wordt begeleid bij de uitvoering van de taken.

Het begeleidingsplan voor beroepskrachten in opleiding ve kan een zelfstandig document zijn, maar ook als onderdeel of bijlage opgenomen worden bij andere reeds bestaande documentatie die betrekking heeft op de beroepskracht ve in opleiding (bijvoorbeeld een aanvulling op het begeleidingsplan als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van de Regeling Wet kinderopvang). Het begeleidingsplan wordt een verplicht onderdeel van de administratie van de houder. Hiertoe zal de Regeling Wet kinderopvang worden gewijzigd.

³³ Artikel 3, eerste lid, van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

³⁴ Dit zijn beroepskrachten ve die – onder specifieke voorwaarden, genoemd in artikel 4, vijfde lid van het Besluit basisvoorwaarden, niet aan de reguliere opleidingseisen hoeven te voldoen.

³⁵ Aanvullend op artikel 9 van de Regeling Wet kinderopvang

³⁶ Artikel 7, achtste lid van het Besluit kwaliteit kinderopvang.

³⁷ Onder opleidingsbegeleider wordt verstaan een begeleider vanuit school die een beroepskracht in opleiding begeleidt tijdens de Beroepspraktijkvorming, waarbij zowel student als bedrijf terecht kunnen.

³⁸ De praktijkbegeleider is verantwoordelijk voor het opleiden van studenten op de werkplek en ondersteunt de beroepskracht in opleiding op een ve-groep. Dit kan de praktijkbegeleider in de reguliere kinderopvang zijn, maar ook de volleurde beroepskracht die samen met de beroepskracht in opleiding op een ve-groep staat.

³⁹ Deze verantwoordelijkheid voor de houder komt voort uit artikel 1.50 van de Wet kinderopvang.

3.3. Basiskwalificatie voor werken in de kinderopvang, waaronder ve

Met de wijzigingen in onderhavig besluit wordt aangesloten bij de systematiek met betrekking tot de opleidingseisen voor beroepskrachten in de reguliere kinderopvang. Een beroepskracht *ve* dient op grond van artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van het Besluit basisvoorwaarden te beschikken over een 'voor de werkzaamheden passende opleiding'. Bij ministeriële regeling kunnen op grond van artikel 4, zevende lid, nadere regels worden gesteld over wat hier onder wordt verstaan. Daarmee wordt aangesloten bij de formulering in artikel 6, eerste en tweede lid van het Besluit kwaliteit kinderopvang en wordt tevens de in paragraaf 2.3 omschreven onduidelijkheid over de opleidingseisen weggenomen.

Het is ook mogelijk dat, onder de voorwaarden als beschreven in de CAO, niet-afgeronde relevante opleidingen zorgen voor een basiskwalificatie voor het werken in de *ve*, bijvoorbeeld de hbo-opleiding Pedagogiek. Momenteel is geregeld dat deze studenten met 75% van de studiepunten of een overgangsbewijs naar het vierde jaar aan de slag kunnen in de dagopvang. Door experts aan de CAO-tafel is beoordeeld dat studenten die deze opleidingen volgen, beschikken over de kennis en vaardigheden om in de kinderopvang te mogen werken. Zij beoordelen op basis van hun kwaliteitskader welke opleidingen zij wel en niet opnemen in de CAO en welke tot de basiskwalificatie leiden. De aanvullende eisen (opgenomen in het Besluit basisvoorwaarden) voor het werken in de *ve* blijven daarnaast ook van toepassing op deze groep beroepskrachten. De combinatie hiervan borgt dat de kwaliteitsstandaarden voor de van beroepskracht *ve* niet naar beneden gaan. Momenteel is dit al geruime tijd staande praktijk en de wijziging van artikel 4, eerste lid, onderdeel a, betreft derhalve een legalisering van de bestaande situatie. De aanpassing heeft daarom naar verwachting geen gevolgen voor de kwaliteit van de *ve*.

Daarnaast blijven de eisen dat 1) de opleiding specifiek gericht moet zijn op het opdoen van pedagogische vaardigheden en 2) minimaal op mbo 3 niveau, gelden. Op dit moment zijn de in de CAO opgenomen opleidingen die kwalificeren voor het werken in de *ve* (behoudens de overige basisvoorwaarden voor kwaliteit in artikel 4 van het Besluit basisvoorwaarden), opleidingen die aan deze eisen voldoen en daarmee hetzelfde als de opleidingen die kwalificeren voor het werken als beroepskracht in de reguliere kinderopvang. Deze noodzakelijke randvoorwaarden van het niveau en richting van de opleiding blijven behouden en dienen dus in acht te worden genomen bij het vaststellen van hetgeen als passende opleiding kan worden aangemerkt.

4. Gevolgen

4.1. Reeds inzetbare beroepskrachten ve

4.1.1. Interactief voorlezen en vervallen taaleis onderdeel lezen

De eis interactief voorlezen wordt niet verplicht voor beroepskrachten die momenteel voldoen aan de eisen voor het werken in de *ve*. Zij moeten kunnen aantonen dat zij voldoen aan het onderdeel 'Lezen' van de taaleis en blijven hiermee inzetbaar. Zie ook paragraaf 9.

4.1.2. Formatieve inzet van beroepskrachten in opleiding in de ve

Beroepskrachten die momenteel bevoegd zijn om te werken in de *ve* kunnen als gevolg van de wijziging te maken krijgen met de formatieve inzet van een collega-beroepskracht op de groep die een beroepskracht in opleiding is. Mogelijk kan de houder aan de beroepskracht *ve* vragen om de beroepskracht in opleiding te begeleiden en ondersteunen.

4.2. Studenten van opleidingen die kwalificeren voor het werken in de ve

4.2.1. Interactief voorlezen

Voor studenten Pedagogisch Werk en Gespecialiseerd Pedagogisch Medewerker die voornemens zijn te gaan werken als beroepskracht *ve*, betekent het toevoegen van de vaardigheid 'interactief voorlezen' aan de beroepseisen, dat zij tijdens hun opleiding les krijgen in deze vaardigheid. Voor mbo 4 studenten zal deze vaardigheid verspreidt over het curriculum aan bod komen. Voor mbo 3 studenten zal een nieuw keuzedeel ontwikkelingsgericht werken aangeboden worden, waarin onder meer aandacht besteed wordt aan het opdoen van deze vaardigheid. Dit betekent dat alle studenten die vanaf 1 augustus 2027 met hun opleiding starten deze vaardigheid onderwezen krijgen en hiermee in staat zijn deze in te zetten in de interactie met *ve* peuters. Om deze reden treedt dit onderdeel op die datum in werking. Zie nader paragraaf 9.

4.2.2. Vervallen taaleis onderdeel 'Lezen'

Voor mbo 3 studenten Pedagogisch Werk en Gespecialiseerd Pedagogisch Medewerker die vanaf 1 augustus 2027 starten met hun opleiding en voornemens zijn te gaan werken als beroepskracht ve, vervalt de eis dat studenten 'Lezen' op referentieniveau 3F dienen te beheersen. Dit betekent dat zij vanaf dat moment hierin geen onderwijs meer ontvangen en hier ook geen examen in hoeven te doen. Voor mbo 4 studenten verandert hieromtrent niets. 'Lezen' op referentieniveau 3F is een generieke taaleis en daarmee een integraal onderdeel van de opleiding. Deze studenten hoeven door deze wijziging niet meer afzonderlijk aan te tonen dat zij het onderdeel 'Lezen' met een voldoende hebben afgesloten, om ingezet te kunnen worden in de ve.

4.2.3. Formatieve inzet van beroepskrachten in opleiding in de ve

Met de mogelijkheid om beroepskrachten in opleiding formatief te kunnen inzetten op een ve-groep, wordt de continuïteit van ve beter gewaarborgd. De wijziging zorgt ervoor dat studenten eerder in aanmerking komen met ve-peuters, waardoor studenten beter beslagen ten ijs komen na afronding van de opleiding, hetgeen de kwaliteit van de ve ten goede zal komen. Om de kwaliteit van de ve-groep te borgen en eventuele negatieve gevolgen te ondervangen, is als eis opgenomen dat een beroepskracht in opleiding alleen meegeteld kan worden voor de beroepskracht-kindratio onder voorwaarden. In paragraaf 3.2. worden deze voorwaarden uiteengezet en toegelicht. De maatregel in combinatie met deze borging zorgt ervoor dat beroepskrachten in opleiding meer mogelijkheden krijgen zich binnen de opleiding te ontwikkelen.

4.3. Onderwijsinstelling

Het opnemen van de vaardigheid 'interactief voorlezen' en het laten vervallen van de beroepseis dat de beroepskracht ve aantoonbaar ten minste referentieniveau 3F op het onderdeel 'Lezen' moet beheersen, vragen om inspanningen van de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) en van onderwijsinstellingen. Zo dienen de kwalificatiedossiers Pedagogisch Werk en Gespecialiseerd Pedagogisch Medewerker aangepast te worden. Zie nader over deze inspanningen ook paragraaf 3.1.

Daarnaast dienen onderwijsinstellingen betrokken te worden bij het opstellen van het begeleidingsplan bij de formatieve inzet van de beroepskracht in opleiding op een ve-groep.

4.4. Houder van een kindercentrum

De mogelijkheid om beroepskrachten in opleiding formatief in te zetten in de ve zorgt voor meer flexibiliteit voor de houder bij het inplannen van personeel en zorgt voor meer beschikbare medewerkers in het geval dat er sprake is van afwezigheid bijvoorbeeld door ziekte van vast personeel. Een ander gevolg is dat de houder er op toe dient te zien dat de beroepskracht in opleiding wordt ingezet conform de gemaakte afspraken in het begeleidingsplan. Een houder wijst een praktijkbegeleider aan die verantwoordelijk wordt gesteld voor het opstellen van het begeleidingsplan en het begeleiden van de beroepskracht in opleiding.

4.5. Gevolgen voor de ontwikkeling van ve-peuters

4.5.1. Interactief voorlezen

Met de vaardigheid 'interactief voorlezen' als beroepseis voor een beroepskracht ve wordt beoogd dat de beroepskracht ve interactieve leesvaardigheden inzet in de interactie met ve-peuters. Op deze manier worden ve-peuters meer gestimuleerd in hun taalontwikkeling dan wanneer op reguliere wijze wordt voorgelezen. Daarnaast vergroten ve-peuters hun woordenschat en taalbegrip en leren zij een gesprek te voeren.⁴⁰

4.5.2. Formatieve inzet van beroepskrachten in opleiding in de ve

De continuïteit van ve is belangrijk voor de ontwikkeling van peuters. Door het huidige personeelstekort in de ve zijn groepen soms genoodzaakt om te sluiten, waardoor de ontwikkeling van peuters wordt geremd. Met de maatregel om beroepskrachten in opleiding formatief te kunnen inzetten op een ve-groep, wordt de continuïteit van ve beter gewaarborgd. De wijziging zorgt ervoor dat studenten eerder in aanmerking komen met ve-peuters, waardoor studenten beter beslagen ten ijs komen na

⁴⁰ Kennisrotonde. (2022). Wat is het effect van interactief voorlezen op de peuterspeelzaal op de taal- en denkontwikkeling van peuters? (KR.1548). Kennisrotonde.

afrondding van de opleiding, hetgeen de kwaliteit van de ve ten goede zal komen.

4.6. Gevolgen voor de regeldruk

In deze paragraaf wordt een inschatting gegeven van de gevolgen van dit besluit voor de regeldruk voor onderwijsinstellingen en (houders van) een kindercentrum. Regeldruk wordt daarbij opgevat als de eenmalige en structurele administratieve lasten, kennisnemingskosten en inhoudelijke nalevingskosten die door de maatregelen (kunnen) worden ervaren door gemeenten en (houders van) een kindercentrum.

4.6.1 Gevolgen voor onderwijsinstellingen

4.6.1.1. Interactief voorlezen

De vaardigheid 'interactief voorlezen' wordt aan het onderdeel 'ontwikkelingsgericht werken' toegevoegd van de beroepsgerichte kwalificatie-eisen van de mbo 4 opleiding 'Gespecialiseerd pedagogisch medewerker' en aan het keuzedeel ontwikkelingsgericht werken die studenten van de mbo 3 opleiding pedagogisch medewerker kunnen volgen. Deze toevoeging kan eenmalig kosten met zich meebrengen voor de mbo-opleidingen tot beroepskracht ve, wanneer de kwalificatie-eisen van de opleidingen zijn aangepast.

Uit een inventarisatie is gebleken dat een aantal mbo-instellingen 'interactief voorlezen' al als een vast onderdeel van het curriculum hebben opgenomen. Het wordt door docenten als een belangrijke vaardigheid gezien bij het werken in de ve. Sommige mbo-instellingen geven aan dat het lastig is om op het mbo-diploma toe te voegen dat aan 'interactief voorlezen' is voldaan. Toch vinden mbo-instellingen het belangrijk om deze vaardigheid zichtbaar te maken, vooral ten behoeve van het toezicht.

Onderwijsinstellingen die 'interactief voorlezen' niet hebben opgenomen in het curriculum, zullen voor het aanpassen van het opleidingsprogramma voor ontwikkelingsgericht werken regeldrukkosten moeten maken, waaronder kennisnemingskosten. Naar schatting zal hier eenmalig per onderwijsinstelling voor de periode van een half jaar acht uur per week voor beschikbaar moeten worden gesteld. Indien er personeel ingehuurd dient te worden zullen de kosten, op basis van een acht uur per week voor een periode van twintig weken, uitkomen op € 5353,60 bruto.⁴¹ Onderwijsinstellingen die een LD-docent⁴² in dienst hebben zullen geen aparte kennisnemingskosten hebben, aangezien de wijziging van een dusdanige orde is dat dit past binnen het takenpakket van een LD-docent. Onderdeel van diens takenpakket is namelijk het ontwikkelen van scholingsprogramma's en het op de hoogte houden van de nieuwste ontwikkelingen en onderzoeken binnen het vakgebied.

Uit gesprekken met de MBO-Raad is geconstateerd dat het aanpassen van het opleidingsprogramma voor ontwikkelingsgericht werken haalbaar is voor mbo-instellingen. Naar schatting zullen de meeste opleidingen ervoor kiezen om de vaardigheid 'interactief voorlezen' te examineren als een praktijkexamen binnen de beroepspraktijkvorming bij een leerbedrijf. Dit wordt dan beoordeeld door een praktijkexaminator. Indien een leerbedrijf geen examinator heeft, kan daartoe een online training gevolgd worden. De MBO-Raad biedt gratis een online examinatorentoelating aan.

In totaal zijn er 37 onderwijsinstellingen in het mbo waar de opleiding tot beroepskracht ve gevolgd kan worden. Doordat onderwijsinstellingen het onderdeel 'Lezen' op referentieniveau 3F voor de taaleis ve Nederlands niet langer hoeven te onderwijzen en toetsen voor mbo 3 studenten die het keuzedeel ontwikkelingsgericht werken volgen, vervallen de kosten die hiervoor werden gemaakt. Uit werkbezoeken kwam naar voren dat studenten die het referentieniveau 3F op één of meer onderdelen niet hebben gehaald na goedkeuring van de examencommissie één op één training ontvangen van een taalondersteuner. Een taalondersteuner is gemiddeld drie dagen in de week werkzaam. De agenda van de taalondersteuner zit vaak vol door de hoeveelheid studenten die moeten herkansen. Naar schatting zal een docent of taalondersteuner anderhalve dag minder bezig zijn met het onderwijzen en toetsen na het wegvallen van het onderdeel 'Lezen' op referentieniveau 3F. Dit geeft docenten en taalondersteuners meer ruimte voor andere taken.

Het toevoegen van de eis 'interactief voorlezen' aan het keuzedeel ontwikkelingsgericht werken brengt tevens kosten met zich mee voor instituten die, buiten het mbo, scholing aanbieden voor het werken

⁴¹ Salarisschalen MBO en Volwasseneneducatie (BVE) per 01-06-2024.

⁴² Een docent LD is een allround docent op schaal 12 is verantwoordelijk voor het initiëren en aanjagen van ontwikkeling en vernieuwing van onderwijs en onderwijsbeleid.

met (doelgroep)peuters in de voor- en vroegschoolse educatie.⁴³ Instituten die de scholing aanbieden zullen kennismakingskosten maken. Daarnaast moeten ze de scholing aanpassen door de vaardigheden rondom interactief voorlezen op te nemen in het programma. Naar schatting zal een cursuscoördinator in totaal 100 uur hiermee bezig zijn. Het gemiddelde uurloon van een cursuscoördinator is € 18,68 gebaseerd op een 40-urige werkweek.⁴⁴ Op basis hiervan zullen de kosten naar schatting € 1.868 bedragen.

4.6.1.2. Beroepskrachten in opleiding

Het onder voorwaarden inzetten van beroepskrachten in opleiding op een ve-groep, brengt extra regeldrukkosten voor onderwijsinstellingen met zich mee. Opleidingen dienen studenten op de hoogte te stellen van mogelijkheden om op een ve-groep te werken. Daarnaast dienen opleidingen te controleren of een beroepskracht in opleiding alle verplichte onderdelen van het eerste leerjaar van de opleiding met een voldoende resultaat heeft afgesloten, en daarmee het eerste leerjaar heeft afgerond. De onderdelen die afgerond moeten worden kunnen per opleiding verschillen. Ook dient een begeleidingsplan opgesteld te worden door de beroepskracht in opleiding, de praktijkbegeleider en de opleidingsbegeleider. Naar schatting bedraagt het opstellen van een begeleidingsplan per student één uur. Binnen de functie van opleidingsbegeleider is al gebruikelijk dat budget beschikbaar is voor deze activiteit. Ook dienen onderwijsinstellingen een verklaring op te stellen waarin staat vermeld dat een student het eerste leerjaar heeft afgerond en dat de student het keuzedeel ontwikkelingsgericht werken volgt of heeft gevolgd. Naar schatting bedraagt het opstellen van een verklaring per student een half uur extra naast de reguliere werkzaamheden.

4.6.2. Gevolgen voor houders van een kindercentrum

Uit het Landelijk Register Kinderopvang blijkt dat er in 2025 totaal 4.887 kindercentra zijn die ve aanbieden. Deze locaties zullen kennismakingskosten en nalevingskosten moeten maken rondom de formatieve inzet van beroepskrachten in opleiding.⁴⁵ De beroepskracht in opleiding in de ve dient voldoende begeleid te worden door een praktijkbegeleider, onder andere door middel van een begeleidingsplan die de begeleider samen met de beroepskracht in opleiding in de ve en de opleidingsbegeleider opstelt. Houders van kindercentra zullen tijd en middelen beschikbaar moeten stellen voor de beroepskracht in opleiding die de beroepskracht in opleiding zal begeleiden. Naar schatting dient er één à twee uur per dag vrijgemaakt te worden voor overleg- en afstemmomenten gedurende de periode dat de beroepskracht in opleiding wordt begeleid. Voor de berekening van de regeldrukkosten wordt een tarief van € 29,47 per uur gehanteerd. Dit komt neer op een kostenpost van: 2 (aantal uur per dag) x 29,47 (uurtarief) = € 58,94 per dag.⁴⁶ Gezien de werkdruk in de ve en het feit dat begeleiding tijd en capaciteit vraagt, is dit een belangrijk aandachtspunt voor de uitvoering.

4.6.3. Gevolgen voor studenten

In 2025 staan in totaal 5.084 bbl-studenten en 7.292 studenten in de beroepsopleidende leerweg (bol) ingeschreven voor de mbo 4 opleiding Gespecialiseerd pedagogisch medewerker, 1.722 bbl-studenten en 3.139 bol-studenten voor de mbo 3 opleiding Pedagogisch medewerker kinderopvang en 14 bbl-studenten en 3.050 bol-studenten voor de mbo 3 opleiding Pedagogisch werk. Binnen de mbo 3 opleidingen hebben in totaal 207 studenten gekozen voor het keuzedeel Basis ontwikkelingsgericht werken in de vve.⁴⁷ Het totaal aantal studenten dat in potentie profijt zou kunnen hebben van de vervallen taalvaardigheidseis en de formatieve inzetbaarheid op een ve-groep (de formatieve inzetbaarheid betreft alleen studenten in de bbl) is 12.583.⁴⁸ Naar verwachting zullen meer studenten kiezen voor dit keuzedeel door het vervallen van de taalvaardigheidseis, waardoor meer studenten profijt zullen hebben van de wijziging. Daarnaast zullen studenten naar schatting één uur onderwijstijd en één uur aan studietijd besparen.

⁴³ Deze aanvullende scholing bestaat uit minimaal twaalf dagdelen en is in elk geval gericht op kennis en vaardigheden op het gebied van vve-programma's, het stimuleren van de ontwikkeling van het jonge kind op de gebieden taal en het betrekken van ouders. De inhoud van de training wordt bepaald aan de hand van de basisvoorwaarden voor kwaliteit van pedagogisch medewerkers zoals beschreven in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

⁴⁴ Nationaleberoepengids.nl Salaris Cursuscoördinator mei 2025

⁴⁵ Cijfers uit dataset met alle ingeschreven kinderopvanglocaties uit het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Per locatie de daarbij behorende detailgegevens (inschrijvingsgegevens, opvangadresgegevens, houdergegevens, contactgegevens en de gemeente die verantwoordelijk is voor de registratie). Deze dataset wordt tweemaal per week geupdate (maandag en vrijdag). Datum van raadplegen: 16-04-2025.

⁴⁶ Het gemiddelde uurloon van een pedagogisch medewerker op basis van een gemiddeld contractduur van 28 uur per week, gegevens verkregen via BK.

⁴⁷ SBB, *totaal aantal ingeschreven studenten in het bekostigd onderwijs per jaar uitsplitst in leerweg*. Januari 2025.

⁴⁸ Totaal aantal studenten ingeschreven studenten die voor ve kunnen kiezen.

4.7. Advies ATR

De ATR heeft op 6 maart 2025 advies over dit besluit uitgebracht.

De ATR heeft ten eerste geadviseerd om de werkbaarheid van het besluit toe te lichten aan de hand van bijdragen van mbo-instellingen en de MBO-Raad. Paragraaf 4.3.1. is daartoe aangevuld na afstemming met de MBO-Raad en gesprekken met mbo-instellingen waar is gesproken met docenten en onderwijsontwikkelaars.

Ten tweede adviseert de ATR om de kosten voor de regeldruk overeenkomstig de gebruikelijke Rijksbrede methodiek in kaart te brengen. Paragraaf 4.3.2. is daarom na ontvangst van het advies aangevuld met het aantal kindercentra, mbo-instellingen en studenten dat te maken krijgt met de regeldrukgevolgen. Ook zijn de positieve gevolgen van de regeldruk, namelijk het besparen van onderwijs- en studietijd, in beeld gebracht.

5. Uitvoering

5.1. Toezicht en Handhaving

De GGD GHOR voert het directe, jaarlijkse toezicht uit op de basiskwaliteit van vve-voorzieningen in de kinderopvang. De Inspectie van het Onderwijs controleert of de gemeente haar taak om het vve-beleid uit te voeren goed vervult, en voert zelf risico gestuurd onderzoek uit naar de kwaliteit van vve-aanbod. Het ontwerpbesluit is ter toetsing op uitvoeringsgevolgen en handhaafbaarheid voorgelegd aan GGD GHOR Nederland, de VNG, DUO en de Inspectie van het onderwijs (hierna: de Inspectie). Door DUO en de Inspectie is aangegeven dat het besluit uitvoerbaar is. Ook de VNG acht het ontwerpbesluit uitvoerbaar en haalbaar, mits de opmerkingen die gericht zijn op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in acht worden genomen. De GGD GHOR heeft een aantal vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over het ontwerpbesluit. De gemaakte opmerkingen en gestelde vragen zijn verwerkt. Daarmee is het besluit uitvoerbaar en handhaafbaar.

Hieronder wordt nader ingegaan op de inbreng van genoemde instanties, voorzien van een reactie van regeringszijde.

5.2. Taaleis Nederlands 3F en interactief voorlezen

De VNG benadrukt dat een aantal gemeenten zorgen heeft geuit over het schrappen van het onderdeel 'Lezen' op referentieniveau 3F, omdat zij deze eis van belang vinden voor de taalontwikkeling van de ve-groep. In paragrafen 2.1.2 en 3.1 is nader toegelicht hoe het introduceren van de vaardigheid 'interactief voorlezen' ve bijdraagt aan de taalontwikkeling van de ve-groep. Daarnaast heeft de VNG aangegeven dat onduidelijk is hoe getoetst kan worden of een aanvullende cursus 'interactief voorlezen' voldoet aan de kwaliteitseisen en of het om een geldig bewijs gaat. In paragraaf 2.1. is naar aanleiding hiervan verduidelijkt wat onder de vaardigheid 'interactief voorlezen' wordt verstaan: cursussen en trainingen interactief voorlezen dienen te voldoen aan deze beschrijving. Uit de totstandkomingsgeschiedenis⁴⁹ van artikel 4, derde lid, onderdeel b, van het Besluit basisvoorwaarden kan worden opgemaakt dat er door de regering voor is gekozen om de sector te stimuleren zelf te komen tot inhoudelijke normen, bijvoorbeeld door middel van het ontwikkelen van een branchecertificaat.

Door de VNG en de GGD GHOR is geadviseerd te regelen dat beroepskrachten ve die niet over de vaardigheid 'interactief voorlezen' beschikken, te verplichten om deze vaardigheid bij te laten scholen. De regering heeft gekozen geen nascholingsverplichting op te nemen voor deze groep. In het kader van de materiële rechtszekerheid acht de regering het van belang dat reeds bevoegde beroepskrachten ve niet telkens aan nieuwe beroepseisen worden onderworpen. Bovendien zullen veel van deze beroepskrachten ve op grond van hun ervaring inmiddels beschikken over de vaardigheid 'interactief voorlezen'. Dit laat onverlet dat de houder en de beroepskracht in de ve kunnen besluiten dat de beroepskracht zich wel laat bijscholen in de vaardigheid 'interactief voorlezen', als zij dat wenselijk achten. In paragraaf 9.4. is opgenomen hoe het voor toezichthouders en houders van kindercentra inzichtelijk wordt of bij het verstrekte diploma is voldaan aan de oude of nieuwe eisen voor het werken in de ve. De bestaande problematiek rondom het aantonen dat voldaan is aan het 'Lezen' op referentieniveau 3F is bekend. Door aan te sluiten bij de taaleis IKK wordt helderheid geboden.

Ten aanzien van het overgangsrecht is door de VNG opgemerkt dat dit artikel moeilijk leesbaar is. Het

⁴⁹ Besluit van 26 april 2017, houdende wijziging van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie in verband met aanscherping van de kwaliteitseisen aan beroepskrachten voorschoolse educatie (Stb. 2017, 184).

overgangsrecht is aangepast en de artikelsgewijze toelichting van onderdeel D is naar aanleiding van de gemaakte opmerkingen verduidelijkt.

Door de Inspectie is nog een verhelderende vraag gesteld over het kwalificatiedossier voor studenten op mbo 3 niveau, waarin taalvaardigheid op referentieniveau 2F is opgenomen als generieke eis terwijl zij in sommige gevallen ook B1 van het Europees Referentiekader voor Talen accepteren. Met betrekking tot de generieke eisen van opleidingen wordt in dit Besluit niets geregeld. Wel zal met de aanpassing van de taaleisen en de verdere uitwerking bij ministeriële regeling, worden opgenomen hoe beroepskrachten kunnen aantonen dat zij aan het vereiste niveau voor mondelinge taalvaardigheid voldoen. Voor de ve geldt blijft gelden dat de beroepskracht voor de deelvaardigheden gesprekken voeren, luisteren en spreken ten minste op het referentieniveau 3F óf op niveau B2 van het Europees Referentiekader voor Talen moet beheersen, conform de taaleisen IKK. Naar aanleiding van deze wijziging, zullen ook de kwalificatiedossiers voor de passende mbo-opleidingen worden aangepast.

5.3. Inzet beroepskrachten in opleiding in de voorschoolse educatie

Door de VNG is aangegeven dat een aantal gemeenten zorgen hebben over de mate en de kwaliteit van de begeleiding van de beroepskracht in opleiding, die juist van belang is voor diens ontwikkeling. De inzet van de beroepskracht in opleiding in de ve vraagt namelijk veel van de gekwalificeerde beroepskracht. Naar aanleiding van deze opmerkingen is paragraaf 4.1. toegevoegd en is paragraaf 4.2. van het algemeen deel van de toelichting aangevuld. De negatieve gevolgen van de wijziging en op welke manier deze gevolgen worden ondervangen en de kwaliteit van de ve wordt geborgd, zijn toegevoegd. Zo is onder andere opgenomen dat een beroepskracht in opleiding alleen meegeteld kan worden voor de beroepskracht-kindratio als wordt voldaan aan de in artikel 3a gestelde voorwaarden.

De Inspectie merkt op dat beroepskrachten in opleiding ook bovenformatief praktijkervaring kunnen opdoen in de ve en vraagt zich af waarom er niet voor is gekozen om de formatieve inzet slechts tijdelijk mogelijk te maken. De regering kiest ervoor de formatieve inzet structureel te maken, omdat de sector erbij gebaat is en potentiële onzekerheid over de inzet van beroepskrachten in opleiding, die onder houders van kindercentra, toezichthouders maar ook de studenten, kan ontstaan door enkel een tijdelijke situatie in stand te houden, wegneemt. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat het personeelstekort naar schatting op zal lopen tot het jaar 2031, wat de formatieve inzet van beroepskrachten in opleiding onder voorwaarden kan tegengaan.⁵⁰

Door de VNG is verder aangegeven dat het nieuwe artikel 3a lastig leesbaar is, onder andere door interne verwijzingen. Het nieuwe artikel 3a en de toelichting is naar aanleiding van deze opmerkingen aangepast en verduidelijkt.

Naar aanleiding van opmerkingen van de VNG, GGD GHOR en de Inspectie zullen bij ministeriële regeling voorwaarden worden gesteld over waar het begeleidingsplan van beroepskrachten in opleiding in de ve ten minste aan zal moeten voldoen. Deze ministeriële regeling zal gelijktijdig met dit besluit in werking treden. De toelichting bij paragraaf 3.2.3. is in verband hiermee aangevuld.

Daarnaast bepleit de VNG om een eis te formuleren ten aanzien van de vraag hoe de kwaliteit van de ve gewaarborgd wordt als de vaste beroepskracht ertoe uitvalt. In paragraaf 3.2.2. is nader toegelicht dat het niet is toegestaan om de beroepskracht in opleiding als enige professional formatief op een groep te zetten, er dient altijd een volleurde beroepskracht in de ve-groep te staan.

De VNG, GGD GHOR en DUO hebben vragen gesteld over de verwijzing naar de Wet educatie beroepsonderwijs (hierna: WEB) in het eerste lid van het nieuwe artikel 3a, welke afwijkt van de verwijzing naar de CAO in de dagopvang, en over het aantonen dat het keuzedeel ontwikkelingsgericht werken wordt gevolgd of is afgerond. De verwijzing naar de WEB betreft een verwijzing naar de eisen die worden gesteld aan een bbl-opleiding. De verwijzing is daarom anders dan de verwijzing naar de CAO, omdat het daar de opleiding tot pedagogisch medewerker (de basiskwalificatie) zelf betreft. Artikel 3a, eerste lid, aanhef, is hiertoe verduidelijkt. In paragraaf 3.2.1. en de artikelsgewijze toelichting is aangevuld hoe de beroepskracht in opleiding kan aantonen dat deze het keuzedeel volgt of heeft gevolgd.

Verder geven de VNG en DUO aan dat onduidelijk is wat verwacht wordt bij het criterium dat bij de inzet van beroepskrachten in opleiding rekening gehouden wordt met de opleidingsfase waar zij zich in bevinden. Dat bij de inzet van beroepskrachten in opleiding rekening gehouden moet worden met

⁵⁰ Berenschot (2023). Personeelstekort bij Voorschoolse Educatie

de opleidingsfase, is uit het besluit geschrapt. Wel wordt naar de toepassing van deze eis verwezen in de toelichting op het begeleidingsplan. Zie hiertoe paragraaf 3.2.3. Bij de inzet van beroepskrachten in opleiding dient rekening gehouden te worden met de opleidingsfase en een logische plek om hier rekenschap van te geven is het begeleidingsplan. Deze eis dat rekening gehouden wordt met de opleidingsfase geldt overigens voor alle beroepskrachten in opleiding in de kinderopvang op grond van artikel 7, achtste lid, van het Besluit kwaliteit kinderopvang.

De GGD GHOR maakt een opmerking over het in de toelichting gebruiken van zowel de term 'jaar' als 'leerjaar', hetgeen voor verwarring zou kunnen zorgen. De toelichting is naar aanleiding hiervan verduidelijkt.

Door de Inspectie is de vraag gesteld of met de zinsnede 'genoemde kennis en vaardigheden onderdeel moeten zijn van de opleiding' in art. 3a, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 2, wordt bedoeld dat deze kennis ook onderdeel is van de examinering en onderdeel van het diplomabesluit. Dit is het geval. Gedoeld wordt op de eisen in artikel 4, derde lid, onderdeel a, van het Besluit basisvoorwaarden. De genoemde kennis en vaardigheden komen dan al aan bod in de beroepsopleiding en zijn geborgd in de kwalificatie (artikel 7.1.3, eerste lid, van de WEB). De vaardigheden zijn daarmee onderdeel van het diplomabesluit. Op het moment dat de beroepskracht in opleiding wordt ingezet, is er waarschijnlijk nog niet geëxamineerd. Daarom moet enkel worden aangetoond dat de beroepskracht in opleiding een opleiding volgt op mbo 4 niveau.

5.4. Basiskwalificatie voor het werken in de ve

Ten aanzien van de wijziging van artikel 4, eerste lid, onderdeel a, is door de VNG aangegeven dat onduidelijk is welke opleidingen 'een voor de werkzaamheden passende opleiding' betreffen, omdat in het besluit niet verwezen wordt naar de CAO. Op grond van artikel 4, zevende lid, zal bij ministeriële regeling worden geregeld dat de opleidingen die worden aangemerkt als 'voor de werkzaamheden passende opleiding' in de zin van artikel 4, eerste lid, onderdeel a, worden opgenomen in de meest recente CAO Kinderopvang. Hiermee wordt aangesloten bij de formulering van artikel 6, eerste en tweede lid, van het Besluit kwaliteit kinderopvang.

De Inspectie heeft de vraag gesteld of met de zinssnede '*de beroepskracht die een passende opleiding heeft gevolgd*' in artikel 4, derde lid, onderdeel b, van het Besluit wordt bedoeld dat de opleiding ook met een diploma is afgerond. In dit kader wordt verwezen naar paragraaf 3.3: doorgaans is een diploma vereist, soms kan ook een niet geheel afgeronde opleiding volstaan.

Door de GGD GHOR is verzocht om te verhelderen of de voorbeelden van niet afgeronde opleidingen die kwalificeren voor het werken in de ve in de toelichting van paragraaf 3.3 uitputtend is. Dit is niet het geval. Paragraaf 3.3 is aangepast om dit te verduidelijken.

6. Financiële gevolgen

Er zijn geen financiële gevolgen aan de aanpassing van dit besluit.

7. Internetconsultatie

Dit besluit is in de periode van 19 februari tot en met 19 maart 2025 ter internetconsultatie voorgelegd. Er zijn in totaal 46 reacties ontvangen, waarvan 35 openbaar. De reacties zijn grotendeels afkomstig van kinderopvangorganisaties, gemeenten en scholen.

7.1. Inzetten beroepskracht in opleiding

In het algemeen is er steun voor het inzetten van de beroepskracht in opleiding in de ve. Respondenten denken dat het inzetten van beroepskrachten in opleiding helpt om de arbeidskrachten in de ve aan te pakken. Ook wordt aangegeven dat bbl-studenten hierdoor vroeg kennis maken met de werkwijze van de ve, wat zorgt voor betere kwaliteit en een snellere inzetbaarheid op de arbeidsmarkt na hun diploma.

In enkele reacties zijn zorgen geuit over de kwaliteit van de ve en of ve-groepen niet te zwaar zijn voor beroepskrachten in opleiding. In dit kader wordt verwezen naar paragraaf 3.2. van het algemeen deel van de toelichting. De beroepskracht in opleiding kan alleen worden ingezet wanneer de onderwijsinstelling en de houder van mening zijn dat de student bekwaam is om formatief ingezet te worden.

Verder werd in enkele reacties gevraagd of de eisen van de begeleiding van de beroepskracht in opleiding anders is dan begeleiding die beroepskrachten in opleiding in de reguliere kinderopvang. De begeleiding zelf kent geen aanvullende eisen, maar het begeleidingsplan van de beroepskracht

ve bevat wel een extra onderdeel, namelijk een beschrijving van welke ve-specifieke taken zijn toegewezen aan de beroepskracht in opleiding. In enkele reacties werd meegegeven dat door deze wijziging het toezicht op de ve meer tijd kan kosten. Voor betere handhaafbaarheid zijn enkele eisen en formuleringen verduidelijkt, zoals de keuze om bij ministeriële regeling vast te leggen welke voorwaarden worden gesteld aan het begeleidingsplan van de begeleiding van de beroepskracht in opleiding. Paragraaf 3.2.3. is aangepast naar aanleiding van deze reacties. Daarnaast is in enkele reacties de vraag gesteld waarom alleen studenten die een bbl-opleiding volgen formatief mogen worden ingezet. Paragraaf 3.2. is aangepast op basis van deze reacties.

7.2. Interactief voorlezen als onderdeel module voorschoolse educatie

Er is brede steun voor het toevoegen van de vaardigheid 'interactief voorlezen' als beroepsvereiste om ingezet te kunnen worden als beroepskracht ve. Respondenten vinden het een goede ontwikkeling, en passend bij de ve. Mbo-instellingen hebben deze vaardigheid vaak al geïntegreerd in het huidige curriculum.

Daarnaast zijn er ook enkele vragen en aandachtspunten meegegeven. Zo vroegen meerdere respondenten of huidige medewerkers in de ve een aanvullend examen 'interactief voorlezen' moeten doen. Hierop is paragraaf 7 aangepast en is toegevoegd dat dit is niet het geval is: medewerkers die reeds inzetbaar zijn in de ve en studenten die voor 1 augustus 2027 met hun opleiding zijn gestart, hoeven niet te voldoen aan de vaardigheid 'interactief voorlezen' en dus ook geen extra examen te doen. Het mag wel. Voor studenten die voor 1 augustus 2027 een opleiding zijn gestart, geldt dat zij in de ve inzetbaar zijn onder de oude voorwaarden van artikel 4 van het Besluit basisvoorwaarden. Ook paragraaf 9 is aangepast naar aanleiding van deze reacties.

Vanaf het moment dat in het mbo de nieuwe kwalificatiedossiers voor (Gespecialiseerd) Pedagogisch Werk in werking treden, naar verwachting op 1 augustus 2027, dienen de mbo-instellingen de module ontwikkelingsgericht werken aangepast te hebben op de nieuwe vaardigheid. Dit geeft opleiders, aanbieders van basisvaardigheden ve-scholing en vve-programma's voldoende ruimte voor het ontwikkelen en implementeren van een onderdeel interactief voorlezen in beroepsonderwijs en ve-scholing.

Respondenten denken verschillend over het weglaten van het onderdeel 'Lezen' op referentieniveau 3F. Sommige reacties benadrukken dat de wijziging beter is voor studenten, omdat er hiermee een drempel wegvalt om voor een ve-groep te kiezen. In andere reacties worden zorgen geuit over de taalvaardigheid van beroepskrachten ve wanneer deze eis niet meer geldt. Taalvaardigheid blijft van belang voor gesprekken met ouders en voor administratieve taken. Om te mogen werken in de kinderopvang en de ve dient een beroepskracht ve minimaal referentieniveau 3F voor 'Mondelinge Taalvaardigheid' te hebben. Daarentegen heeft 'Lezen' op referentieniveau 3F betrekking op het kunnen lezen van complexe, zakelijke teksten. Deze vaardigheid zal een beroepskracht ve minder nodig hebben. Op basis van signalen uit het veld is gebleken dat voorlezen en de interactie met het kind de taalontwikkeling stimuleert, wat ook wordt ondersteund door het onderzoek van de Kennisrotonde.⁵¹ Zie hierover paragraaf 2.1.2.

8. Caribisch Nederland

Het Besluit basisvoorwaarden vindt zijn grondslag in de Wet kinderopvang. Deze wet geldt niet voor Caribisch Nederland. Het wijzigingsbesluit heeft dan ook geen consequenties voor Caribisch Nederland. Voor Caribisch Nederland wordt via de Wet kinderopvang BES gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit en (financiële) toegankelijkheid van kinderopvang, waaronder de voor- en naschoolse voorzieningen.

9. Beoogde inwerkingtreding en overgangsrecht

9.1 Beoogde inwerkingtreding

Dit besluit kent een gedifferentieerde inwerkingtreding, waarbij de wijzigingen die zien op de formatieve inzet van beroepskrachten in opleiding en de basiskwalificatie voor werken in de ve, inwerking treden op 1 juli 2026 en de wijzigingen met betrekking tot de taaleis en het toevoegen van de vaardigheid 'interactief voorlezen' op 1 augustus 2027. Dit wordt nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij artikel II.

⁵¹ Kennisrotonde. (2022). Wat is het effect van interactief voorlezen op de peuterspeelzaal op de taal- en denkontwikkeling van peuters? (KR.1548). Kennisrotonde.

Het is wenselijk dat de wijzigingen over de inzet van de beroepskrachten in opleiding binnen de formatie van een ve-groep, in werking treden voor de start van het leerjaar 2026–2027. De inwerking-tredingsdatum voor dit onderdeel is voorzien op 1 juli 2026, zodat beroepskrachten in opleiding die een werkervaringsplek zoeken bij het start van het nieuwe leerjaar ook onder voorwaarden inzetbaar zijn binnen de formatie van een ve-groep. Dat geeft de beroepskrachten in opleiding meer mogelijkheden om relevante ervaringen op te doen in het werken in de ve en de houders meer flexibiliteit in het inzetten van deze beroepskrachten in opleiding.

Omdat de GGD GHOR de mogelijkheid beroepskrachten in opleiding formatief in te zetten op een ve-groep zal opnemen in haar toezicht en zij hun toezichtkaders jaarlijks per 1 juli doorvoeren, is ervoor gekozen de beoogde inwerkingtredingsdatum van deze wijziging op 1 juli 2026 te zetten. Ook kunnen zo tijdig de systemen van het Landelijk register kinderopvang worden aangepast, zodat de wijzigingen voor een ieder terug te vinden zijn. Overigens sluit de inwerkingtredingsdatum van 1 juli aan bij de vaste verandermomenten.⁵²

De wijzigingen die zien op de basiskwalificatie voor het werken in de ve treden ook per 1 juli 2026 in werking, gelijktijdig met de introductie van de inzet van de beroepskracht in opleiding in de ve. Hiermee wordt de bestaande onduidelijkheid over de geldende basiskwalificatie voor het werken in de ve, zo snel mogelijk weggenomen.

De wijzigingen over de eisen rondom taalvaardigheid treden met ingang van 1 augustus 2027 in werking. Voor deze wijzigingen is het noodzakelijk dat de nieuwe eisen omtrent taalvaardigheid opgenomen zijn in de kwalificatiedossiers van de passende opleidingen. De aanpassing van de kwalificatiedossiers kan op zijn vroegst plaatsvinden met ingang van 1 augustus 2027. Studenten die vanaf 1 augustus 2027 starten met hun opleiding, studeren dan af onder de nieuwe beroepseisen, inclusief de nieuwe vaardigheid 'interactief voorlezen'.

Het overgangsrecht heeft betrekking op de nieuwe beroepseisen, waaronder de eis omtrent taalvaardigheid. Daarom treedt het overgangsrecht gelijktijdig met de eisen rondom taalvaardigheid in werking.

9.2 Inwerkingtreding formatieve inzet beroepskrachten ve in opleiding onder voorwaarden

Vanaf het moment dat het nieuwe artikel 3a in werking is getreden, kunnen houders van een kindercentrum die voldoen aan de voorwaarden zoals gesteld in dit besluit beroepskrachten in opleiding formatief inzetten op een ve-groep.

9.3 Overgangsrecht interactief voorlezen en taaleis ve

9.3.1. Beroepskrachten ve

Beroepskrachten die voor 1 augustus 2027 reeds inzetbaar waren om te werken in de ve, blijven inzetbaar. De beroepsvereisten die golden voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe eisen rondom taalvaardigheid uit dit besluit, blijven op deze groep beroepskrachten van toepassing. Dat betekent dat deze groep niet aantoonbaar hoeft te beschikken over de vaardigheid 'interactief voorlezen' en wel aantoonbaar beschikt over 'Lezen' op referentieniveau 3F. Dit geldt ook voor beroepskrachten ve die voor 1 augustus 2027 de scholing, bedoeld in artikel 4, derde lid, onderdeel b, hebben afgerond en op grond van die scholing inzetbaar zijn in de ve.

Voor houders van kindercentra is het ten aanzien van deze groep beroepskrachten niet verplicht om te voorzien in onderhoud van deze vaardigheid, noch om dienaangaande het opleidingsplan aan te passen.

Vanaf 1 augustus 2027, de datum van inwerkingtreding van de nieuwe eisen rondom taalvaardigheid uit dit besluit, dienen ook de trainingsinstituten niet zijnde mbo-instelling, de aangeboden module ontwikkelingsgericht werken te hebben aangepast op de nieuwe vaardigheid 'interactief voorlezen'. Trainingsinstituten dienen hierbij rekening te houden dat zij de module hebben aangepast voor de inwerkingtredingsdatum van 1 augustus 2027, om deze al aan te kunnen bieden aan de beroepskrachten die de scholing vóór 1 augustus 2027 starten en ná 1 augustus 2027 afronden. Omdat in die gevallen de inwerkingtredingsdatum van de nieuwe eisen rondom taalvaardigheid valt in de scholingsperiode, betekent dat bij afronding de vaardigheid 'interactief voorlezen' aantoonbaar een onderdeel moet hebben uitgemaakt van die scholing.

⁵² Zie Aanwijzing 4.17, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de Regelgeving (Ar). Het derde lid (dat afwijkende vaste verandermomenten voor het onderwijs geeft), is niet van toepassing omdat voorschoolse educatie niet als onderwijs geldt.

9.3.2. Studenten startend voor 1 augustus 2027

Studenten die voor 1 augustus 2027 met een passende opleiding zijn gestart, diplomeren onder de oude beroepsvereisten.⁵³ Daarom geldt ook voor deze groep dat de beroepsvereisten die golden voorafgaand aan de inwerkingtreding van nieuwe eisen rondom taalvaardigheid in dit besluit, op deze groep studenten van toepassing blijft. Dat betekent dat deze studenten na het afronden van de opleiding niet aantoonbaar hoeven te beschikken over de vaardigheid 'interactief voorlezen'. Voor deze groep geldt dat het diploma kwalificeert voor het werken in de ve als de student op het diploma heeft staan dat de student aantoonbaar beschikt over de taalvaardigheidseis 'Lezen' op referentieniveau 3F.

De studenten die voor 1 augustus 2027 met hun passende opleiding zijn gestart en na 1 augustus gaan werken in de dagopvang, kunnen na afstuderen alsnog onder de nieuwe voorwaarden in de ve worden ingezet, als zij aan kunnen tonen op een andere manier de vaardigheid 'interactief voorlezen' te hebben opgedaan. De beroepskracht kan de vaardigheid opgedaan hebben tijdens de scholing van minimaal twaalf dagdelen als bedoeld in artikel 4, derde lid, onder b, van het Besluit basisvoorwaarden. Dat de beroepskracht hierover beschikt kan worden aangetoond door middel van een certificaat.

Ook kan een beroepskracht alsnog de vaardigheid 'interactief voorlezen' hebben opgedaan doordat de beroepskracht als student, tijdens de mbo-opleiding, het (losse) keuzedeel ontwikkelingsgericht werken, gericht op de vaardigheid 'interactief voorlezen' heeft gevolgd. De beroepskracht is dan in het bezit van ofwel een certificaat waarop staat dat dit keuzedeel met goed gevolg is afgerond, ofwel uit de cijferlijst behorend bij het diploma blijkt dat dit keuzedeel met goed gevolg is afgerond. Het gevolgde keuzedeel dient dan wel de nieuwe opleidingscode te bevatten (zie paragraaf 9.4.).

Voor houders van kindercentra is het geen verplichting om in het opleidingsplan op te nemen hoe de vaardigheid 'interactief voorlezen' wordt onderhouden, tenzij deze groep wordt ingezet onder de nieuwe voorwaarden. In dat geval moet de vaardigheid 'interactief voorlezen' wel onderhouden worden.

9.3.3. Studenten startend vanaf 1 augustus 2027

Studenten die vanaf 1 augustus 2027 hun beroepsopleiding starten, diplomeren onder de nieuwe beroepsvereisten voor het werken in de ve en zijn enkel inzetbaar in de ve als ze voldoen aan die eisen: zij moeten dus wel beschikken over de vaardigheid 'interactief voorlezen', maar hoeven niet meer te voldoen aan het onderdeel 'Lezen' op het referentieniveau 3F, omdat die eis per 1 augustus 2027 is vervallen.

9.4. Herkenbaarheid voor toezichthouders

Toezichthouders kunnen aan de diploma's of scholingsbewijzen van beroepskrachten zien of zij bevoegd zijn om in de ve te werken. Bij een diploma is dit in beginsel te herkennen doordat op het diploma en bijbehorende resultatenlijst staat dat is voldaan aan de wettelijke beroepsvereisten voor het werken in de ve.⁵⁴ Voor beroepskrachten die voor 1 augustus 2027 zijn gestart met hun mbo-opleiding betekent 'voldoen aan de wettelijke beroepsvereisten' dat zij beschikken over 'Lezen' op referentieniveau 3F, maar niet de vaardigheid 'interactief voorlezen' in hun opleiding hebben gehad. Voor beroepskrachten die na 1 augustus 2027 met de herziene mbo-opleiding zijn gestart (waarvoor vernieuwde kwalificatie-eisen en keuzedeel-eisen zijn vastgesteld), betekent dit dat zij beschikken over de vaardigheid 'interactief voorlezen'.

Voor de kwalificatiedossiers Pedagogisch Werk en Gespecialiseerd Pedagogisch Medewerker en het nieuw vormgegeven keuzedeel ontwikkelingsgericht werken worden nieuwe opleidingscodes vastgesteld door de SBB. Indien niet op het diploma of op de resultatenlijst vermeld staat dat een beroepskracht voldoet aan de wettelijke beroepsvereisten en de beroepskracht ook niet op grond van de oude eisen aantoonbaar beschikt over 'Lezen' op referentieniveau 3F, dient er naar de opleidingscode van de kwalificatie of van het gevolgde keuzedeel te worden gekeken. Aan de hand van deze code is af te lezen onder welke voorwaarden de beroepskracht is gediplomeerd en of de vaardigheid 'interactief voorlezen' onderdeel heeft uitgemaakt van de kwalificatie of het gevolgde keuzedeel. Voor de kwalificatie en het keuzedeel waarin de vaardigheid 'interactief voorlezen' worden

⁵³ Artikel 7.2.4, zevende lid van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

⁵⁴ Zie artikel 7.2.6, tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, in samenhang met het Besluit basisvoorwaarden dat de wettelijke beroepsvereisten bevat, en artikel 2 derde lid en de bijlage van de Regeling modellen voor mbo-diploma, mbo-certificaat en mbo-verklaring ('Regeling'), dat bepaalt dat uit het diploma's, resultatenlijsten en het certificaat moet blijken of aan die vereisten is voldaan (artikelen 2, 3 en 3a van de Regeling en de bijlagen 4, 5 en 8).

verwerkt, zullen nieuwe opleidingscodes worden vastgesteld.

Bij beroepskrachten die in de ve inzetbaar zijn op grond van een getuigschrift van de gevolgde scholing, als bedoeld in artikel 4, derde lid, onder b van het Besluit basisvoorwaarden, kunnen toezichthouders aan de hand van de datum van het getuigschrift afleiden of de beroepskracht ve beschikt over de vaardigheid 'interactief voorlezen'. Indien dit getuigschrift is afgegeven na 1 augustus 2027, zal de vaardigheid 'interactief voorlezen' onderdeel (moeten) hebben uitgemaakt van de scholing.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdelen A en C: Een voor de werkzaamheden passende opleiding

Artikel 4, eerste lid, regelt de basiskwalificatiesom te mogen werken in de voorschoolse educatie. Met de aanpassing van artikel 4, eerste lid, onderdeel a, is geregeld dat beroepskrachten ve dienen te beschikken over een voor de werkzaamheden passende opleiding. Hiermee wordt aangesloten bij de formulering aangaande de bevoegdheid van beroepskrachten uit artikel 6, eerste lid, van het Besluit kwaliteit kinderopvang.⁵⁵ Daarvoor blijft gelden dat de opleiding specifiek moet zien op het opdoen van pedagogische vaardigheden en minimaal op mbo 3 niveau moet zijn. Op grond van het zevende lid wordt bij ministeriële regeling geregeld dat de opleidingseisen overeenkomen met de beroepskwalificatie eisen voor de kinderopvang, conform de meest recent aangevragen CAO Kinderopvang.⁵⁶ Onder voorwaarden genoemd in de CAO kinderopvang kunnen ook niet-afgeronde opleidingen volstaan voor deze basisbekwaamheid. Zie nader paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de toelichting.

De nieuwe formulering van 'een voor de werkzaamheden passende opleiding' is ook doorgevoerd in de aanhef van artikel 3, derde lid.

De overige aanpassingen die artikel I, onderdeel C, aanbrengt, worden hieronder separaat toegelicht.

Onderdeel B: Beroepskrachten in opleiding in de voorschoolse educatie

Verhouding tot de Wet kinderopvang

Op basis van het nieuwe artikel 3a mogen beroepskrachten in opleiding in de zin van de Wet kinderopvang, onder specifieke voorwaarden meetellen als beroepskracht ve in de beroepskracht-kindratio, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van het Besluit basisvoorwaarden. Deze voorwaarden zijn gesteld in het bepaalde bij artikel 3a, eerste en tweede lid, en zullen hieronder worden toegelicht.

De voorwaarden in dit besluit zijn aanvullend op de reeds bestaande voorwaarden voor de inzet beroepskrachten in opleiding in de zin van artikel 1.1 van de Wet kinderopvang. De vereisten voor het werken als beroepskracht in opleiding zijn vastgelegd in het Besluit kwaliteit kinderopvang en de Regeling Wet kinderopvang.

Beroepskracht-kindratio

Wordt aan de voorwaarden uit het nieuwe artikel 3a voldaan, dan wordt de beroepskracht in opleiding voor het bepalen van de verhouding tussen het aantal beroepskrachten en het feitelijk aantal aanwezige kinderen, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, (de zogeheten beroepskracht-kindratio) beschouwd als beroepskracht ve. Het is in dat geval mogelijk dat een beroepskracht in opleiding samen met een volledig gekwalificeerde beroepskracht ve op een groep van meer dan acht kinderen ve aanbiedt.

Voor groepen van maximaal acht kinderen, is de gelijkstelling feitelijk niet relevant. De gelijkstelling geldt immers alleen indien naast de beroepskracht in opleiding, een volleurde beroepskracht ve staat. Door de aanwezigheid van laatstgenoemde beroepskracht is daarmee al voldaan aan de vereiste beroepskracht-kindratio. De beroepskracht in opleiding wordt in dat geval eigenlijk boventallig ingezet, hetgeen blijft toegestaan.

Om aan te duiden dat een beroepskracht in opleiding die meetelt in de beroepskracht-kindratio, in

⁵⁵ 'Beroepskrachten beschikken over een voor de werkzaamheden passende opleiding.'

⁵⁶ Zie artikel 7, eerste lid van de Regeling Wet kinderopvang.

beginsel voor eenzelfde soort werkzaamheden inzetbaar is, is ervoor gekozen de formulering 'gelijkgesteld aan' te gebruiken. Voor welke werkzaamheden in de ve een beroepskracht in opleiding daadwerkelijk ingezet wordt, kan en moet per beroepskracht in opleiding bepaald worden. Zie nader paragraaf 3.2.2. en 3.2.3. van het algemeen deel van de toelichting.

Opleidingseisen (artikel 3a, eerste lid, onderdeel a)

Beroepskrachten in opleiding in de ve kunnen, anders dan reguliere beroepskrachten in opleiding in de kinderopvang, alleen mbo-studenten in de beroepsbegeleidende leerweg zijn.

Beroepskrachten in opleiding die een voor de werkzaamheden passende opleiding volgen kunnen zowel een opleiding volgen die leidt tot een diploma op mbo 3 niveau, als een opleiding die leidt tot een diploma op mbo 4 niveau. Voor de eerstgenoemde groep zijn de vereiste kennis en vaardigheden niet standaard een onderdeel van de opleiding. Om ingezet te worden als beroepskracht in opleiding in de voorschoolse educatie wordt daarom van deze studenten gevraagd dat zij aantoonbaar het keuzedeel 'ontwikkelingsgericht werken in de voorschoolse educatie' volgen, dan wel dat zij dit keuzedeel hebben afgerond (zie onderdeel a, sub 1°). De student kan bij het bevoegd gezag van de mbo-instelling een bewijs vragen dat aantoont dat de student het keuzedeel volgt of met gunstig gevolg heeft afgerond. Dit kan een bewijs zijn dat de student zich heeft aangemeld voor het keuzedeel met vermelding wanneer dit keuzedeel is gestart of een bewijs van het door de student behaalde resultaat voor dit keuzedeel. Zie hiertoe ook paragraaf 3.2.1 van het algemeen deel van de toelichting. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld ten aanzien van de bewaarplicht van dit bewijssstuk, in het kader van toezicht door de GGD GHOR en de Inspectie.

Voor beroepskrachten in opleiding op mbo 4 niveau geldt dat de eisen aan 'ontwikkelingsgericht werken' wel een standaard onderdeel zijn van het beroepsgerichte deel van de opleiding, als bedoeld in artikel 4, derde lid, onderdeel a, van het Besluit basisvoorwaarden (onderdeel a, sub 2°). Zij dienen daarom slechts aan te tonen dat zij een voor de werkzaamheden passende opleiding op mbo 4 niveau volgen.

Afronden eerste leerjaar (artikel 3a, eerste lid, onderdeel b)

Om als beroepskracht in opleiding in de ve aan de slag te gaan moet het eerste leerjaar van de passende opleiding zijn afgerond. Het eerste leerjaar is afgerond wanneer alle verplichte onderdelen van het eerste leerjaar met een voldoende resultaat zijn afgesloten onafhankelijk van de opleiding die de beroepskracht in opleiding volgt. De onderdelen die afgerond moeten worden, kunnen per opleiding verschillen, aangezien opleidingen hun eerste leerjaar verschillend kunnen inrichten. Het is aan de houders om bij de beroepskracht in opleiding na te gaan of het eerste leerjaar is afgerond. De houder kan daarvoor aan de beroepskracht in opleiding vragen om bewijs aan te leveren, bijvoorbeeld een certificaat, een cijferlijst of een e-mail vanuit de opleiding. Dit dient opgenomen te worden in de administratie van de houder. Hiertoe wordt de Regeling Wet kinderopvang aangepast.

Beroepskrachten in opleiding in de ve die een beroepsopleiding volgen van maximaal één leerjaar, kunnen niet aan deze voorwaarde voldoen. Deze beroepskrachten kunnen gedurende hun opleiding dus niet formatief worden ingezet.

Begeleidingsplan inzet voorschoolse educatie (artikel 3a, eerste lid, onderdeel c)

Voor de inzet van de beroepskracht in opleiding wordt een begeleidingsplan opgesteld door de beroepskracht in opleiding, de praktijkbegeleider en de opleidingsbegeleider gezamenlijk. Nadere eisen aan het begeleidingsplan worden opgenomen in de Regeling Wet kinderopvang. Zie ook paragraaf 3.2.3. van het algemeen deel van de toelichting.

Eisen aan de volledig gekwalificeerde beroepskracht voorschoolse educatie (eerste lid, onderdeel d)

Tot slot is vereist dat, naast de beroepskracht in opleiding, altijd een volledig gekwalificeerde beroepskracht ve op een groep werkzaam is. De beroepskracht ve in opleiding staat dus nooit zelfstandig op een groep. De volledig gekwalificeerde beroepskracht ve mag bij groepen van meer dan acht kinderen niet een beroepskracht ve in de zin van artikel 4, vijfde lid, van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit ve betreffen. Bij het aanbieden van ve aan groepen van dergelijke grootte moet immers altijd een 'reguliere' beroepskracht ve aanwezig zijn, zo bepaalt artikel 4, zesde lid. Dat uitgangspunt blijft gehandhaafd.

Nadere regels

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van dit artikel, bijvoorbeeld over de inhoud van het begeleidingsplan voor de beroepskracht in opleiding in de ve. Zie nader paragraaf 3.2.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel C: basisvoorwaarden van kwaliteit voor beroepskrachten voorschoolse educatie

In artikel 4, eerste lid, wordt geregeld dat beroepskrachten ve dienen te beschikken over een voor de werkzaamheden passende opleiding (zie hierboven de toelichting op artikel I, onderdelen A en C). In artikel 4, tweede lid en derde lid, onderdeel b is de zinsnede 'met gunstig gevolg' vervangen door de zinsnede 'met goed gevolg'. Deze terminologie is in lijn met de gebezigde terminologie uit de WEB.⁵⁷

In artikel 4, tweede lid, is de vaardigheid 'interactief voorlezen aan het jonge kind' toegevoegd aan het keuzedeel ontwikkelingsgericht werken. 'Interactief voorlezen' is een vaardigheid die beroepskrachten ve kunnen inzetten om het taalbegrip en de taalproductie van de kinderen in de ve te vergroten. Een onderdeel van 'interactief voorlezen' is dat voorlezers voor, tijdens en na het voorlezen in gesprek gaan met kinderen over het verhaal. Voorlezers kunnen nieuwe woorden introduceren in de voorlees-tekst of tijdens de interactie met het kind. Ook worden kinderen uitgenodigd om verbanden te leggen, zowel binnen het verhaal als daarbuiten. Zie ook paragrafen 2.1.2 en 3.1. van het algemeen deel van de toelichting.

Door de toevoeging van de vaardigheid 'interactief voorlezen' aan het keuzedeel, genoemd in artikel 4, tweede lid, wordt geregeld dat deze vaardigheid als beroepsvereiste onderdeel uitmaakt van het keuzedeel ontwikkelingsgericht werken. Dit keuzedeel is voor beroepskrachten die een mbo 3 opleiding hebben gevolgd, verplicht om als beroepskracht ve te werken. Voor beroepskrachten die een voor de werkzaamheden passende mbo 4 opleiding hebben gevolgd, geldt dat door de toevoeging van de vaardigheid 'interactief voorlezen' aan artikel 4, tweede lid, deze vaardigheid verweven is in de (verplichte) onderdelen uit de voor de werkzaamheden passende opleiding (op grond van artikel 4, derde lid, onderdeel a, van het Besluit basisvoorwaarden).

De nieuwe terminologie 'een voor de werkzaamheden passende opleiding' (zie hierboven) is ook doorgevoerd in artikel 4, derde lid, onderdeel b. Verder komt in dit onderdeel de zinsnede 'aanhef en onder a tot en met e' te vervallen, waardoor wordt verwezen naar het gehele tweede lid van artikel 4. Dit betekent dat met de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel C, onder 4, de aanvullende ve-scholing, op basis waarvan een beroepskracht ook bevoegd kan worden om in de ve te werken, ook moet zien op de vaardigheid 'interactief voorlezen'. Hetzelfde geldt voor artikel 4, vierde lid. Met de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel C, onder 4, dient in het opleidingsplan, ook de vaardigheid 'interactief voorlezen' aan bod te komen.

Met de aanpassing van artikel 4, lid 3a, wordt geregeld dat de voorwaarde dat een beroepskracht ten minste over het referentieniveau 3F moet beschikken op de onderdelen 'Mondelinge Taalvaardigheid' en 'Lezen' geschrapt en daarvoor in de plaats wordt geregeld dat de eisen rondom taalvaardigheid bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Deze ministeriële regeling bevat al de eisen omtrent taalvaardigheid die gelden voor het werken in de reguliere kinderopvang. Een beroepskracht in de reguliere kinderopvang dient ten aanzien van het onderdeel 'Mondelinge Taalvaardigheid' minimaal te beschikken over het niveau 3F als bedoeld in bijlage 1 bij het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, dan wel het niveau B2 van het Europees Referentiekader voor Talen. Hier zal bij worden aangesloten voor beroepskrachten in de ve; er zullen geen aanvullende eisen worden gesteld.

Zie ook het algemeen deel van de toelichting onder paragraaf 3.1.

Onderdeel D: Overgangsrecht

Onderdeel D regelt het overgangsrecht inzake de wijzigingen in de eisen omtrent taalvaardigheid uit onderdeel C, onder 4, 6, 7 en 8. Deze wijzigingen treden per 1 augustus 2027 in werking en vragen om overgangsrechtelijke bepalingen.

Het overgangsrecht voorziet in een voorziening voor reeds inzetbare beroepskrachten ve, studenten en voor beroepskrachten in opleiding. Deze voorzieningen zullen na inwerkingtreding van onderdeel C, onder 4, 6, 7 en 8, langdurig blijven bestaan. Daarom is ervoor gekozen om het overgangsrecht in het Besluit basisvoorwaarden op te nemen middels een nieuw artikel 8.

⁵⁷ Zie artikel 17 van het Examen- en kwalificatiebesluit WEB.

Eerste lid – Overgangsrecht reeds bevoegde beroepskrachten ve en zij-instromers

Artikel I, Onderdeel D, onder 1, bevat een overgangsrechtelijke voorziening voor de reeds bevoegde beroepskrachten in de ve. In het eerste lid is opgenomen dat deze beroepskrachten ve, inzetbaar blijven in de ve op grond van de oude beroepseisen geldend op 1 juli 2027. Houders van kindercentra kunnen de beroepskrachten ve die niet aantoonbaar beschikken over de vaardigheid 'interactief voorlezen', blijven inzetten als beroepskracht in de ve, als ze in plaats daarvan nog wel voldoen aan de eis 'Lezen' op referentieniveau 3F.

Dit betreft ook de beroepskrachten ve die voor 1 augustus 2027 scholing gericht op de kennis en vaardigheden uit artikel 4, tweede lid, van het Besluit basisvoorwaarden en ten minste twaalf dagdelen omvat, hebben afgerond en op grond van deze scholing inzetbaar zijn. Vanaf 1 augustus 2027 moet ook de scholing de vaardigheid 'interactief voorlezen' bevatten. Er is niet voorzien in een overgangsregeling voor degenen die op 31 juli 2027 stonden ingeschreven voor deze scholing maar die op of na 1 augustus 2027 afronden. Scholingsaanbieders worden geacht in staat te zijn hun scholingsactiviteiten afdoende te kunnen afstemmen op de nieuwe regels, zodat deze groep beroepskrachten (die voor inwerkingtreding beginnen met de scholing maar die na inwerkingtreding afronden) ook geschoold worden in interactief voorlezen. Zie ook paragraaf 9.3.1. van het algemene deel van de toelichting.

Houders worden ten aanzien van de reeds inzetbare beroepskrachten ve niet verplicht te voorzien in onderhoud of bijscholing ten aanzien van de vaardigheid 'interactief voorlezen'. Het staat houders en beroepskrachten uiteraard vrij om hier in het opleidingsplan wel afspraken over te maken.

Tweede lid – Overgangsrecht studenten

Artikel I, onderdeel D, onder 2, bevat een overgangsrechtelijke voorziening voor de studenten die voor 1 augustus 2027 zijn gestart met hun passende opleiding en na 1 augustus 2027 hun opleiding afronden.

Studenten die voor 1 augustus 2027 zijn gestart met hun passende opleiding, vallen onder de oude beroepseisen in het Besluit basisvoorwaarden geldend op 31 juli 2027. Hun diploma zal dan ook uitgaan van die oude beroepsvereisten. Ook na inwerkingtreding van onderdeel C, onder 4, 6, 7 en 8, blijven zij bevoegd in de ve te werken, dus op basis van de oude opleidingseisen. Studenten die op of na 1 augustus 2027 starten met hun beroepsopleiding zijn enkel inzetbaar onder de beroepseisen die dit besluit introduceert.

Eenmaal inzetbaar als beroepskracht ve, blijven deze studenten als beroepskrachten ve inzetbaar onder de beroepseisen die gelden op 31 juli 2027. Houders worden ten aanzien van deze beroepskrachten ve niet verplicht in het opleidingsplan op te nemen hoe de vaardigheid 'interactief voorlezen' wordt onderhouden. Ook is het voor de houders niet verplicht om voor reeds bevoegde beroepskrachten ve nascholing te verzorgen die is gericht op deze vaardigheid. Het staat houders en beroepskrachten uiteraard vrij om hier in het opleidingsplan wel afspraken over te maken.

Paragraaf 9.3.2. en paragraaf 9.4. van het algemene deel van de toelichting gaan uitgebreider in op de inzetbaarheid van de beroepskrachten ve die als student vallen onder deze overgangsrechtelijke bepaling.

Derde lid – Inhoud keuzedeel en kennis en vaardigheden beroepskrachten in opleiding

Artikel I, Onderdeel D, onder 3, bevat een overgangsrechtelijke voorziening voor de inzetbare beroepskrachten in opleiding. Eén van de voorwaarden voor de formatieve inzet van beroepskrachten in opleiding is dat de beroepskrachten in opleiding, een voor de werkzaamheden passende beroepsopleiding volgen die de kennis en vaardigheden uit artikel 4, tweede lid, van het Besluit basisvoorwaarden omvat. Aan deze kennis en vaardigheden wordt per 1 augustus 2027 de nieuwe vaardigheid 'interactief voorlezen' toegevoegd. Dat betekent dat beroepskrachten in opleiding die voor 1 augustus 2027 zijn gestart met hun opleiding, een passende beroepsopleiding volgen waarin de vaardigheid 'interactief voorlezen' niet gegarandeerd een onderdeel van uitmaakt. Om deze beroepskrachten in opleiding alsnog in te kunnen zetten als beroepskracht in de ve, is hiertoe een voorziening getroffen. Voor hen geldt dat de vaardigheid 'interactief voorlezen' geen onderdeel hoeft uit te maken van hun opleiding, dan wel van het gevolgde keuzedeel, om te kunnen worden ingezet als beroepskracht in opleiding in de ve.

Artikel II

Dit besluit regelt zowel de inzet van de beroepskrachten in opleiding bij een kindercentrum (artikel I,



onderdeel B), als de basiskwalificatie voor werken in de ve (artikel I, onderdeel C, onder 1, 2, 5 en 9) en de nieuwe eisen omtrent taalvaardigheid voor beroepskrachten die zich willen kwalificeren om te kunnen werken op ve-groepen (artikel I, onderdeel C, onder 4, 6, 7 en 8). Ook wordt de zinsnede 'met gunstig gevolg' in de bepalingen over het keuzedeel vervangen door 'met goed gevolg' (artikel I, onderdeel c, onder 3 en 5). De verschillende onderdelen van dit besluit treden op verschillende data in werking.

Voor de inwerkingtreding van onderdeel C, onder 4, 6, 7 en 8, is het noodzakelijk dat de nieuwe eisen omtrent taalvaardigheid opgenomen zijn in de kwalificatiedossiers van de passende opleidingen. Hier is tot 1 augustus 2027 tijd voor nodig. Dit onderdeel zal daarom op 1 augustus 2027 in werking treden, zodat er voldoende tijd is deze aanpassing in de praktijk door te voeren. Ook het overgangsrecht uit onderdeel D heeft betrekking op de nieuwe beroepseisen, waaronder de eis omtrent taalvaardigheid, en treedt daarom gelijktijdig met onderdeel C, onder 4, 6, 7 en 8, in werking.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,