

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	A. Maat en M. van Elk	Datum	26 maart 2025
Doorkiesnummer	14030	Kenmerk	30140039
E-mail	arne.maat@utrecht.nl	Onderwerp	Bereik voorschoolse educatie en tijdelijke investering vve 2025-2027
Bijlage(n)	1	Beleidsveld	Onderwijs

Geachte leden van de raad,

De spraak-, taal- en sociaal-emotionele ontwikkeling vormen het fundament van hoe kinderen leren en zich ontwikkelen. Het investeren in vroegtijdige toegang tot kinderopvang en kwalitatief goede voor- en voerschoolse educatie (vve), draagt bij aan een kansrijke(re) start op de basisschool¹. De impact van kwalitatief goed voor- en voerschools aanbod is voor kinderen een leven lang merkbaar.

Daarom investeren we in Utrecht al jaren in een kansrijke start voor jonge kinderen, onder andere door goede voor- en voerschoolse educatie. De afgelopen jaren zijn onderwijsachterstandsmiddelen (OAB-middelen) door verschillende oorzaken niet geheel besteed. Tegelijkertijd bereiken we nog niet alle kinderen met voerschoolse educatie en uit onderzoek van de Universiteit Utrecht (UU) blijkt dat kinderen in Utrecht de laatste jaren achterblijven in woordenschat en sociaal-emotionele ontwikkeling². Ook is de rijksoverheid van plan om per 2026 te bezuinigen op de OAB-middelen, waaruit vve wordt bekostigd. Deze ontwikkelingen vragen om actie. De komende drie jaren willen we de geormerkte OAB-middelen die de afgelopen jaren zijn overgebleven, investeren in extra interventies voor het jonge kind en de voorziene tekorten voor de komende jaren dekken. In deze brief informeren we u over het bereik (1), de OAB-begroting en over de extra investering voor het jonge kind (2) en de wijze waarop we dit gaan uitvoeren met een nieuwe nadere regel (3).

1. Bereikcijfers voerschoolse educatie in 2024

Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid richt zich op het wegnemen van achterstanden en het vergroten van de kansengelijkheid. Voerschoolse educatie (ve) is daarvoor een belangrijk instrument. Voerschoolse educatie is bedoeld voor peuters met een risico op een achterstand. Gemeenten zijn verplicht om peuters met een ve-indicatie in de leeftijd tussen 2,5 en 4 jaar 960 uur ve aan te bieden.

¹ Veen, A., Leseman, P. & Veen, I. van der (2022). [Voor- en voerschoolse educatie helpt, mits de kwaliteit goed is](#). Samenvatting eindrapport pre-COOL. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. Rapport 1082.

² [Factsheet Covid Utrecht.pdf](#)

In 2024 heeft 69 procent van de kinderen van 2,5 tot 4 jaar met een ve-indicatie daadwerkelijk deelgenomen aan voorschoolse educatie. Bijgevoegd vindt u een infographic met alle cijfers over 2024. De belangrijkste cijfers lichten we hier uit:

- In totaal kregen 2.868 kinderen van 2,5 tot 4 jaar een ve-indicatie gedurende 2024 (t.o.v. 2.773 kinderen in 2023).
- Van deze groep hebben 1.992 kinderen (69,5%) 16 uur per week deelgenomen aan voorschoolse educatie (t.o.v. 2.025 kinderen in 2023).
- Het bereik in de verschillende wijken is als volgt: Binnenstad (59%, 13 kinderen), Leidsche Rijn (79%, 298 kinderen), Noordoost (61%, 55 kinderen), Noordwest (71%, 232 kinderen), Oost (69%, 47 kinderen), Overvecht (75%, 513 kinderen), Vleuten-de Meern (77%, 189 kinderen), West (61%, 94 kinderen), Zuid (75%, 139 kinderen), Zuidwest (72%, 339 kinderen), Onbekend (30%, 73 kinderen).
- In 2024 hebben 33 kinderen minder deelgenomen aan voorschoolse educatie dan in 2023. Dat het deelnamepercentage toch met 4 procent gedaald is heeft te maken met de grotere groep kinderen met een indicatie in 2024 (+95).
- In 2024 is 83,9 procent van de kinderen met een indicatie aangemeld (geweest) bij een voorschool. Ruim 14 procent van de kinderen die wel aangemeld zijn bij de ve-aanbieder zijn dus (nog) niet daadwerkelijk gestart. Redenen hiervoor zijn dat zij weer uitgeschreven worden (bijvoorbeeld door verhuizing of deelname aan de kinderopvang) en een deel van de kinderen staat (tijdelijk) op een wachtlijst voor een locatie.
- Van de kinderen met een indicatie wordt 16 procent niet aangemeld bij een voorschool. De redenen hiervoor zijn divers.
- Opvallend is dat het bereik onder 2,5-3-jarigen laag is (50,5%) ten opzichte van 3-4-jarigen (73%), al is het bereik onder 2,5-3-jarigen wel licht gestegen ten opzichte van vorige jaren (2022: 43,7%, 2023: 50,1%). Er starten dus veel kinderen later dan met 2,5 jaar op de ve.

Er zijn meerdere uitdagingen waarmee de voorschool te maken heeft die een rem zetten op de groei van het bereik. Allereerst het nijpende personeelstekort in de kinderopvang en een gebrek aan huisvesting (een aantal geplande groepen zijn niet gestart door gebrek aan personeel en ruimte). Maar ook de toegenomen ondersteuningsbehoeften van deelnemende peuters. Op een aantal groepen was het noodzakelijk om de groep te verkleinen, om zo juiste kwaliteit en ondersteuning te kunnen blijven bieden. Deze combinatie van verklaringen zien we niet alleen in Utrecht, maar ook in de andere G4. In hoofdstuk 3 vertellen we meer over welke aanvullende interventies we gaan doen om het bereik te verhogen.

2. Incidentele middelen, verwacht structureel tekort en tijdelijke investering

Sinds 2019 zijn de (door de rijksoverheid verstrekte) OAB-middelen niet geheel besteed. Hier zijn verschillende redenen voor. Allereerst werd er begroot op een bereik van de voorschool van alle geïndiceerde peuters, terwijl het bereik in werkelijkheid lager was (rond de 70%). Ook ontvingen de VE-aanbieders voorschotten op basis van prognoses, die achteraf te hoog bleken waardoor er de afgelopen jaren veel subsidie is teruggevorderd. Ten derde kent het budget, vanwege de methodiek van de specifieke uitkering (SPUK), onvoorspelbare fluctuaties waardoor deze bij vaststelling meerdere jaren hoger uitviel dan waar vooraf rekening mee is gehouden. Deze begrotingssystematiek is intussen aangepast, waardoor we in 2025 (en verder) conform begroting besteden. Omdat de OAB-middelen een specifieke uitkering zijn van de rijksoverheid aan gemeenten, is het mogelijk deze middelen onder bepaalde voorwaarden op de balans te plaatsen en later uit te geven aan de daarvoor bestemde doeleinden. Van de niet-bestede middelen die nu op de balans staan, moet 6,8 miljoen

euro uiterlijk in 2026 aan onderwijsachterstandenbeleid worden besteed, anders vloeien ze terug naar de rijksoverheid.

De huidige zorgelijke ontwikkelingen rondom het jonge kind en de aangekondigde bezuinigingen op de OAB-middelen vragen om een gerichte inzet van deze niet-bestede middelen. We signaleren de volgende ontwikkelingen:

1. Tijdelijke interventies lopen af. De financiering van een aantal tijdelijke, succesvolle interventies in en rondom de voorschool liep in 2024, of loopt dit jaar, af. Dit gaat onder andere om de studenteninzet op de voorscholen en de verbindingsgroepen. We zien dat deze interventies hard nodig zijn om de voorschool te ondersteunen en ervoor te zorgen dat meer kinderen mee kunnen doen in het reguliere onderwijs, en minder kinderen uitstromen naar (de wachtlijst van) de aanvullende jeugdhulp.
2. Toename van taal- en ontwikkelachterstanden. Taal- en ontwikkelingsachterstanden nemen toe blijkt uit onderzoek van de UU naar woordenschat en sociaal-emotionele ontwikkeling. Uit onderzoek van de gemeente Utrecht (Volksgezondheid) blijkt verder dat kinderen van ouders met als opleiding basisonderwijs t/m mbo zich vaker langzaam ontwikkelen. Het verschil met kinderen van ouders met een hbo of wo opleiding nam toe tussen 2015 en 2022. De verschillen lijken na 2022 weer iets af te nemen, maar het is de vraag of zich dat doorzet. Ook geven Utrechtse voor- en basisscholen aan dat kinderen met grotere ontwikkelingsachterstanden en complexere ondersteuningsvragen binnenkomen.
3. Lange wachttijden aanvullende hulp jonge kind. We zien de wachtlijsten van de aanvullende jeugdhulp voor jonge kinderen oplopen naar onacceptabele wachttijden van 1,5 à 2 jaar. Dit heeft effect op de hele keten rondom het jonge kind en het onderwijs.
4. Structureel tekort OAB vanaf 2026. We voorzien een structureel tekort op de OAB-begroting vanaf 2026 door het bevriezen van de indexering op de kinderopvangtoeslag (wat in Utrecht vooral de gemeente raakt omdat we ouders willen ontzien), en een naderende korting van 10 procent op het rijksbudget. Dit terwijl de kosten voor het bieden van voorschoolse educatie juist stijgen.

Daarom investeren wij de niet-bestede OAB-middelen de komende jaren in de volgende doelen:

1. Verlengen bestaande maatregelen ve. We verlengen bestaande en werkende investeringen in de voorschool om de basisvoorziening te verstevigen en te voorkomen dat kinderen uitvallen, zoals de studenteninzet en verbindingsgroepen.
2. Extra investeren in de vve. We investeren extra in vroege leesstimulering, het bereik van de VE en de doorgaande lijn naar de basisschool. Daarnaast investeren we specifiek in basisscholen met een relatief hoge onderwijsachterstandsscore in combinatie met een hoog spreidingsgetal (die op dit moment niet in aanmerking komen voor subsidie) om groeiende achterstanden in taal en lezen te voorkomen en juist ook deze scholen te ondersteunen.
3. We dragen bij aan de uitvoering aan de hervormingsopgave jeugd (jonge kind) door:
 - a. Bij te dragen aan de realisatie van de maatregel 'Jonge kind wel in ontwikkeling' door het versterken en passender maken van de voorschool. Hiermee zorgen we dat meer kinderen met een hulpvraag de juiste ondersteuning krijgen in de voorschool en er minder druk is op andere voorzieningen. Dit doen we door op enkele locaties een pilot te starten met aanvullende expertise vanuit (sociale) basishulp/aanvullende hulp.
 - b. Met een tijdelijke investering in de capaciteit van de jeugdhulp te zorgen dat jonge kinderen die het echt nodig hebben, en al lang op de wachtlijst staan, kunnen worden opgevangen. Tegelijkertijd werken we aan maatregelen en interventies om instroom te verminderen en de uitstroom te bevorderen, bijvoorbeeld richting een passende

onderwijs plek. Door in te zetten op voldoende passend aanbod aan de voor- en achterkant willen we kinderen met een forse ontwikkelingsachterstand zoveel mogelijk ondersteunen in de eigen omgeving en zo regulier als mogelijk op laten groeien.

4. Dekken voorzien tekort OAB. We dekken het verwachte tekort door de rijksbezuiniging op de OAB-begroting in 2026 en 2027, zodat de uitvoering van voor- en vroegschoolse educatie in de nabije toekomst op het huidige niveau doorgang kan vinden. Voor de langere termijn biedt dit de tijd om, indien nodig, te komen tot structurele herziening van het onderwijsachterstandenbeleid vanaf 2028. Dit kan mee worden genomen in een nieuw coalitieakkoord.

1. Verlengen bestaande maatregelen ve	3,8 miljoen (2025, 2026, 2027)
2. Extra investeren in de vve	3,9 miljoen (2025, 2026, 2027)
3. Bijdrage hervormingsopgave Jeugd	
a. Jonge kind wel in ontwikkeling	100.000 euro (2025, 2026)
b. Passend aanbod in- en uitstroom jeugdhulp	1,1 miljoen (2025, 2026)
4. Dekken voorzien tekort	3,6 miljoen (2026 en 2027)

Meerdere investeringen dragen bij aan een kansrijke start in het onderwijs en de beweging naar voren. Preventief en op jonge leeftijd investeren, rendeert op de latere leeftijd. We bouwen bij de investeringen voort op de uitgangspunten voor [passende kinderopvang](#) en we dragen bij aan de volgende stedelijke ambities:

- Het inzetten op de voorschool en andere interventies voor het jonge kind in Utrecht om zo vroeg mogelijk achterstanden aan te pakken ([Coalitieakkoord Utrecht 2022-2026](#)).
- De verschilmaker kansrijk opgroeien en de prioriteit die het investeren in het jonge kind daarbinnen krijgt ((concept) [sociale visie 2040](#)).
- Met partners samenwerken om de basisvaardigheden voor alle Utrechtse kinderen op orde te krijgen ([Utrechtse Onderwijsagenda 2024-2027](#)).
- De opgave kansrijk opgroeien van jonge kinderen ([beleidsnota 'Samen opgroeien, samen opvoeden' 2025-2034](#)).

Om uitvoering te geven aan de bestedingen van onderdeel 1, 2 en 3a wordt de nadere regel subsidie tijdelijke investering in voor- en vroegschoolse educatie gemeente Utrecht op 21 maart opengesteld. In hoofdstuk 3 geven we een toelichting op deze nadere regel.

3. Tijdelijke investering in de voor- en vroegschool 2025, 2026 en 2027

Aan bovengenoemde doelen wordt grotendeels uitvoering gegeven met een [nadere regel subsidie tijdelijke investering in voor- en vroegschoolse educatie](#) gemeente Utrecht met een looptijd van september 2025 tot en met eind 2027. De regeling zal van maart tot en met juni 2025 opengesteld worden voor aanvragen door de schoolbesturen primair onderwijs, de drie aanbieders van voorschoolse educatie in de stad en partijen die werken aan vroege taal- en leesstimulering. Hiermee geven wij uitvoering aan de afspraak zoals benoemd in de [raadsbrief 'Publicatie nadere regel subsidie passende kinderopvang 2024-2029'](#) om een extra nadere regel te publiceren gericht op de doorontwikkeling van passende kinderopvang in Utrecht.

In afstemming met de aanbieders van de voorschool en het primair onderwijs richt de tijdelijke investering zich op vier thema's (die aansluiten bij de genoemde doelen in hoofdstuk 2):

1. Stimuleren deelname aan de voor- en vroegschool (doel 2);

2. Bieden van passende ondersteuning (doel 1,3);
3. Stimuleren van (voor)lezen in de voorschool en thuis (doel 2);
4. Bevorderen van professionalisering en kennisdeling tussen de voorschool en de basisschool (doel 2).

Ad 1. Stimuleren deelname aan de voor- en vroegschool

(doel 2 extra investeren in de ve: verhogen bereik en 'spreidingsscholen')

Om onderwijsachterstanden te voorkomen is het belangrijk dat zoveel mogelijk kinderen met een indicatie voor langere tijd deelnemen aan voor- en vroegschoolse educatie³. Daarom zetten we in op een hoger bereik en een effectief programma met de volgende interventies:

- a. Spelinlopen voor ouders en kinderen van 0 - 2,5 jaar. Spelinlopen zijn bedoeld voor kinderen en hun ouders die waarschijnlijk een indicatie krijgen en die nog niet gestart zijn in de VE-groep. Kinderen kunnen alvast wennen aan spelen in een groep en starten daarom beter voorbereid op een ve-groep. Uit onderzoek blijkt dat spelen voor ouders, waarvan de kinderen nog niet in de ve zitten, de kans op deelname aan de ve verhoogt.⁴ Ook zijn ouders beter voorbereid en geïnspireerd in begeleiding en stimulering van hun kind.
- b. Uitbreiding van het aantal ve groepen voor 2-jarigen, met name in wijken waar de achterstanden het grootst zijn. Deze groepen, met een hoge mate van ouderbetrokkenheid, geven jonge kinderen de mogelijkheid te wennen en al op jongere leeftijd gestimuleerd te worden in hun ontwikkeling.
- c. Ve in de kinderopvang. Het aantal plekken voor doelgroepkinderen worden vergroot door ve in de kinderdagopvang mogelijk te maken, om het bereik van kinderen van werkende ouders te vergroten.
- d. Actieplan non-bereik. In 2024 nam 16 procent van de kinderen met een indicatie niet deel aan de ve om uiteenlopende redenen. We gaan in samenwerking met de ve-aanbieders en Jeugdgezondheidszorg (JGZ) in gesprek met de ouders om te onderzoeken hoe we de toeleiding van deze groep kunnen verbeteren en nemen de uitkomsten mee in een actieplan. Ook zetten we in op het toeleiden naar bestaand aanbod in de wijken op gebied van taal- en ontwikkelingsstimulering voor jonge kinderen (bijvoorbeeld naar activiteiten van de bibliotheek en van Taal doet Meer).
- e. Vergroten bereik op de vroegschool op scholen met een hoge spreiding (groep 1 en 2 van de basisschool). Scholen met leerlingen (met een risico op) een taalachterstand die een grote spreiding in de achterstandsscore van leerlingen kennen (waardoor deze basisscholen normaal gesproken niet in aanmerking komen voor subsidie) krijgen extra middelen om leerlingen te ondersteunen in de schoolloopbaan. In samenspraak met onderwijspartners verkennen we de komende jaren of de systematiek van verdeling van de gemeentemiddelen voor Versterken van Taal op de vroegschool aangepast dient te worden, zodat een bredere groep kinderen in aanmerking komt.

Ad 2. Bieden van passende ondersteuning aan kinderen (doel 1 verlengen bestaande maatregelen VE en doelstelling 3 uitvoering geven aan de hervormingsagenda Jeugd)

Vanuit de voorscholen komen steeds meer signalen dat de ondersteuningsvragen van kinderen toenemen⁴. We willen aanbieders van de voorschool in staat te stellen om extra en kwalitatief goede ondersteuning te bieden aan kinderen die dat nodig hebben. Zodat de toenemende

³ Veen, A., Leseman, P. & Veen, I. van der (2022). [Voor- en vroegschoolse educatie helpt, mits de kwaliteit goed is](#). Samenvatting eindrapport pre-COOL. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. Rapport 1082.

⁴ Slot, P., Leseman, P., & Universiteit Utrecht. (2023). Spelinloop Amsterdam. https://www.onderwijsconsument.nl/wp-content/uploads/spelinloop_rapport_definitief.pdf

ondersteuningsvragen al vroeg opgepakt worden en kinderen kunnen blijven deelnemen aan ve en regulier onderwijs. Daarom:

- a. Studenten op de ve. Verlengen we de inzet van studenten pedagogiek (UU) op alle voorschool groepen (eerder gefinancierd vanuit Herstel en Veerkracht). Door inzet van een student van de Universiteit Utrecht op elke groep bieden we extra (taalrijke) ondersteuning aan de peuters en tegelijkertijd verlaagt het de werkdruk van pedagogisch medewerkers. Ook maken studenten hierdoor kennis met het vak van PM'er en behalen sommigen hun ve-certificaat.
- b. Samen rond de ve. Onderzoeken we praktijkgericht samen met de aanvullende jeugdhulppartners, buurtteams, samenwerkingsverband primair onderwijs en JGZ op vier ve-groepen in Lombok, Overvecht, Zuilen en Vleuten-De Meern hoe we kinderen die dreigen uit te vallen van de ve, en hun ouders, zoveel mogelijk binnen de context van thuis, de wijk en de groep kunnen ondersteunen.
- c. Verbindingsgroepen. Zetten we de ondersteuning van kleuters die 4 jaar zijn maar nog niet toe zijn aan groep 1 van het basisonderwijs voort in de vier verbindingsgroepen die integraal onderdeel zijn van de basisschool. De kinderen krijgen in kleinere groepen (maximaal 16) les van een pedagogisch medewerker en een leerkracht.
- d. Extra ondersteuning. Stellen we een extra ondersteuningsbudget beschikbaar voor groepen waar meer ondersteuningsvragen zijn door een groter aandeel doelgroeppeuters. Hiermee kunnen aanbieders differentiëren in hun aanbod, bijvoorbeeld door ambulante inzet van extra pedagogisch medewerkers of coaching van medewerkers bij complexere ondersteuningsvragen. We geven hierbij expliciet de ontwikkelopdracht om te onderzoeken hoe we deze ondersteuning op termijn, zo regulier mogelijk kunnen inbedden zodat de voorschool voor meer kinderen een passende plek kan bieden.

*Ad 3. Stimuleren van (voor)lezen in de voorschool en thuis
(doel 2 extra investeren in de vve, vroege leesstimulering)*

Voorlezen op jonge leeftijd is belangrijk voor de taalontwikkeling. We zien dat de woordenschat van kinderen kleiner is geworden na corona en dat schermtijd toeneemt⁵. Daarom willen we naast het reguliere VE-programma, dat zich al op taalontwikkeling richt, (voor)lezen in en om de voorscholen nog meer stimuleren door het mogelijk maken van de volgende interventies:

- a. Lezen vóór 2,5 jaar. Door laagdrempelige ouderbijeenkomsten, bibliotheekbezoeken en voorleesactiviteiten willen we ouders vroeg betrekken bij de taalontwikkeling van hun kinderen.
- b. Laagdrempelige toegang tot boeken. We zetten in op een stimulerende leesomgeving. Door peutercollecties op voorscholen (in aansluiting op de Bibliotheek op School) te realiseren, en actief met lezen aan de slag te gaan op voorscholen aan de hand van Boekstart in de kinderopvang.

*Ad 4. Bevorderen van professionalisering en kennisdeling tussen de voorschool en de basisschool
(doel 2 extra investeren in de vve, doorgaande lijn)*

We willen de doorgaande lijn tussen de voorschool en de basisschool verbeteren, één van de speerpunten uit het recent vernieuwde [Utrechts Kwaliteitskader](#). We maken daarom mogelijk dat pedagogisch medewerkers en leerkrachten gezamenlijk getraind en gecoacht worden. Een goede doorgaande lijn staat of valt bij een goede en intensieve samenwerking. Professionals uit beide sectoren kunnen elkaar zo beter leren kennen en ook onderling kennis uitwisselen. Met deze

⁵ Rapport '[Druk op de keten](#)'

Datum 26 maart 2025
Ons kenmerk 30140039

investering kunnen trainingen ontwikkeld worden die ook na 2027 relevant zijn en de start vormen voor verdere intensieve samenwerking tussen voorschool en de basisschool.

Ten slotte

We zien uitdagingen in de stad als het gaat om onze jongste bewoners, de zorgen nemen toe en het bereik van de stagneert. Ook verwachten we door een bezuiniging van de rijksoverheid vanaf 2026 tekorten op de OAB-middelen. Tegelijkertijd weten we dat investeren in jonge kinderen loont en hebben we nu de mogelijkheid om met het oog op de toekomst vroegtijdig te investeren. Dat doen we met interventies waarvan de sector zelf aangeeft dat er behoefte aan is en waarvan wetenschappelijk aannemelijk is dat ze impact hebben⁶.

Deze investering staat niet los van onze inzet op een kansrijke start, de kinderopvang en de integrale opgave het jonge kind. Om te werken aan de ontwikkeling van voorzieningen voor alle jonge kinderen in Utrecht is samenwerking van onderwijs en kinderopvang met andere domeinen noodzakelijk. Rond de zomer zullen we u daarom verder informeren over de plannen voor een integrale aanpak voor het jonge kind. Samen werken we aan gelijke kansen voor alle jonge kinderen van Utrecht.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

⁶ Rapport [‘Druk op de keten’](#)