Kinderarmoedebeleid binnen de gemeente Enschede

Een onderzoek naar de te verwachten effecten

Door

Vera D. Trinks
2391015

Ingediend ter gedeeltelijke vervulling van de eisen voor de graad Master of Science, opleiding Public Administration, University of Twente

2025

Supervisors:
Eerste supervisor: René Torenvlied, Prof. Dr.
Tweede supervisor: Veronica Junjan, Dr.

Voorwoord

Beste lezer,

Met veel plezier presenteer ik hier mijn masterthesis over kinderarmoede binnen de gemeente Enschede.

Als klein kind heb ik meerdere keren rondgelopen in de sloppenwijken van Sri Lanka. Hier heb ik gezien wat armoede betekent voor veel kinderen in de wereld: wonen in een huis vlak bij een rivier die telkens overstroomt, waardoor alles op hoge planken staat, zodat het niet kapot zou gaan tijdens deze overstromingen en het regenseizoen. Als drieling met je ouders in een huis wonen, gemaakt van restafval, waar niet eens een toilet is. Vaak was een vrouw samen met haar kind of kinderen achtergelaten door haar man en moesten ze zich alleen redden. Ook onverwachte geboortes van een of meerdere kinderen zorgden voor financiële problemen. Mijn vader werkte tijdens mijn jeugd bij een goededoelenorganisatie die deze ouders en kinderen ondersteunde om een beter leven op te kunnen bouwen. Hij was daardoor periodes weg van huis, maar ik ben hierdoor meerdere keren samen met mijn moeder op Sri Lanka geweest om hem op te zoeken, waarbij ik heb aanschouwd hoe het leven kan zijn in een land waar vaak slechte sociale voorzieningen zijn, waardoor er moet worden ingegrepen door hulporganisaties. Als kind ben je voor je het weet tikkertje aan het spelen met de andere kinderen en zie je dat er ondanks de ellende toch gelachen kan worden. Deze kinderen haalden uit de kleine dingen hun plezier.

In Nederland leven we in een andere wereld met veel meer sociale voorzieningen en ondersteuning. Er is sprake van relatieve armoede. Enschede is onder andere vanuit haar textielverleden een arme stad waar mensen hun best doen om uit de armoede te komen. Kinderarmoede is tegenwoordig nog steeds een probleem, ondanks dat deze wel afneemt. In een ideale wereld zou kinderarmoede niet hoeven te bestaan.

Vanuit deze achtergrond is mijn interesse gewekt om dit onderwerp te onderzoeken. Ik heb veel geleerd over hoeveel verschillende factoren en mechanismen er zijn als er gekeken wordt naar kinderarmoede. Het is een opeenstapeling van problemen die moet worden aangepakt om verbetering te zien. Hiernaast heb ik veel geleerd over hoe de praktijk werkt binnen een gemeente en hoe beleid wordt gemaakt en uitgevoerd. Dit zijn waardevolle lessen die ik mee ga nemen in de volgende fase van mijn leven.

Allereerst wil ik mijn ouders bedanken voor alle steun die ik heb gehad tijdens mijn opleiding en onderzoek. Ten tweede wil ik mijn vrienden en studiegenoten bedanken voor de leuke gesprekken. Als derde wil ik alle docenten bedanken die mij zo ver hebben gebracht in mijn carrière. Hierbij extra veel dank voor de begeleiding van René Torenvlied en Veronica Junjan. Tot slot wil ik de gemeente Enschede, de respondenten, en alle andere mensen die mij hebben ondersteund tijdens dit onderzoek bedanken voor alle hulp die zij hebben geboden.

Ik wens u veel leesplezier.

Met vriendelijke groet,

Vera Trinks

Samenvatting

Het doel van deze thesis is om te achterhalen wat de te verwachten effecten zijn van maatregelen die de gemeente Enschede neemt om kinderarmoede te verminderen. De gemeente staat namelijk op nummer 3 van de topgemeenten waar men de minste kans heeft om armoede achter zich te laten (Lam et al., z.d.), het armoedepercentage staat met 4,3% op nummer één van Overijssel (CBS, 2024a), en er is veel onderwijsachterstand (CBS, 2024c). Deze thesis heeft een ex-ante onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het kinderarmoedebeleid van de gemeente Enschede. Om de context te bepalen is eerst een beschrijving gemaakt van problemen binnen de gemeente. Hierna zijn uit verschillende beleidsdocumenten oorzaak-gevolg en doel-middel relaties afgeleid, welke zijn vergeleken met belangrijke factoren en mechanismen uit de wetenschappelijke literatuur die kinderarmoede kunnen veroorzaken, versterken en verminderen. Naar aanleiding van deze analyse zijn twee interviews afgenomen met medewerkers van de gemeente Enschede voor meer diepgang en om een beeld te krijgen van de praktijk. Uit de analyse blijkt dat de aanpak van de gemeente Enschede aansluit op de factoren en mechanismen. Ondanks deze aansluiting en een daling in de armoedecijfers is er nog steeds sprake van kinderarmoede. Uit de Nibud minima-effectrapportage (Van Gaalen & Wieman, 2023) blijkt dat de bijstand vanuit de Rijksoverheid onvoldoende is en dat de gemeente pleisters plakt om dit inkomen aan te vullen. Daarom verwacht dit onderzoek dat kinderarmoede in Enschede deels kan worden voorkomen, maar dat zonder extra middelen vanuit de Rijksoverheid de (kinder)armoede niet volledig kan worden weggenomen.

English abstract

This aim of this thesis is to determine the expected effectiveness of measures taken by the municipality of Enschede to reduce child poverty. The municipality ranks third among the top municipalities where citizens have the least chance of escaping poverty (Lam et al., n.d.). Its poverty rate is 4.3%, which is the highest in Overijssel (CBS, 2024a), and there is a high level of educational disadvantage (CBS, 2024c). This thesis has conducted ex-ante research on the effectiveness of the child poverty policy of the municipality of Enschede. First, several problems within the municipality were described to provide context. Following this, multiple policy documents were analysed to determine cause-effect and goal-means relationships. These were compared to key factors and mechanisms that have been identified in the scientific literature to cause, amplify or reduce child poverty. Subsequently, two interviews were conducted to further contextualize the analysis and to explore how these dynamics operate in practice. The analysis shows that the policy of the municipality of Enschede aligns with the factors and mechanisms. However, despite this alignment and declining poverty rates, child poverty persists. The Nibud minima-effectrapportage (Van Gaalen & Wieman, 2024) shows that welfare support from the national government is insufficient. The municipality tries to prevent major problems by providing various support programs, which is still insufficient for many. This is why this research expects that child poverty can be prevented partially. However, without extra means through intervention of the central government, (child)poverty is not expected to fully resolve.

Inhoudsopgave

Voorwoord **2**

Samenvatting **3**

English abstract **3**

1. Introductie **7**

1.1 Kinderarmoede, kansenongelijkheid en onderwijs in Enschede *7*

1.2 Drie grote mechanismen voor kinderarmoede *8*

1.3 Onderzoeksvragen *9*

1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie *10*

2. Theorie **11**

2.1 Definitie kinderarmoede *11*

2.2 Intergenerationele armoede *11*

2.2.1 Achtergrond: opgroeien in de welvaartstaat 12

2.3 Zeven perspectieven van oorzaken intergenerationele armoede *13*

2.4 Neurologisch mechanisme *14*

2.5 De dynamiek op school *15*

2.6 Nederlands kinderarmoedebeleid *16*

2.6.1 Factoren en mechanismen in Nederland 16

2.7 Aanknopingspunten voor beleid *17*

3. Methodologie **19**

3.1 Onderzoeksontwerp *19*

3.2 Steekproefstrategie *19*

3.3 Datacollectie methodes en analyse *19*

3.4 Conceptualisatie *20*

3.4.1 Kinderarmoede 20

3.4.2 Conceptueel kader 21

3.4.3 Mechanismen en factoren 21

3.4.4 Beleid en beleidstheorie reconstructie 22

3.4.4.1 De beleidscyclus 22

3.4.4.2 Het beleidskompas 22

3.4.4.3 Agendavorming en beleidsdoelen 23

3.4.4.4 Realistic Evaluation 23

3.4.4.5 Soorten beleidsinterventies typologie 24

3.4.4.6 Beleidstheorie reconstructie 24

3.5 Operationaliseren van de variabelen *25*

3.6 Validiteit en betrouwbaarheid *26*

3.7 Ethische verantwoording *26*

4. Analyse 27

4.1 Wat is de omvang en achtergrond van de kinderarmoedeproblematiek in Enschede? 27
4.1.1 Huishoudens in armoede 27
4.1.2 Kinderen in armoede 28
4.1.3 Schulden en groeiende afhankelijkheid jeugdzorg, en kansenongelijkheid 30

4.2 Reconstructie kinderarmoedebeleid van de gemeente Enschede 31
4.2.1 Het globale kinderarmoedebeleid van de gemeente Enschede 32
4.2.1.1 Coalitieakkoord 2022-2026 32
4.2.1.2 Enschede begroting 2025 en visie opgave 'Inclusief Enschede' 35
4.2.2 Beleidstheorie oorzaak-gevolg en doel-middel schema's 36
4.2.2.1 Beleidstheorie oorzaak-gevolgrelaties schema 36
4.2.2.2 Beleidstheorie doel-middel schema 37
4.2.3 Aansluiting van het beleid op de theorie/veronderstellingen 38
4.2.3.1 Coalitieakkoord 'samen trots op Enschede' 2022-2026 38
4.2.3.2 Strategienota Kansrijk Enschede 2023-2033 39
4.2.3.3 Kadernota Rondkomen met je inkomen 41
4.2.3.4 Strategienota Duurzame Jeugdzorg 42
4.2.3.5 Lokaal Educatieve Agenda 43
4.2.3.6 Regiovisie en centrumgemeente Huiselijk Geweld en Kindermishandeling 44
4.2.3.7 Conclusie oorzaak-gevolg en doel-middel analyse 45
4.2.4 Analyse instrumenten/doelstellingen van alle beleidsdocumenten samen 46
4.2.4.1 Intergenerationele armoede 46
4.2.4.2 Nadruk op de familie (welvaartstaat effect) 47
4.2.4.3 Perspectief 1: middelen en investeringen van de familie 48
4.2.4.4 Perspectief 2: de familieachtergrond 48
4.2.4.5 Perspectief 3: de effecten van de woonwijk 49
4.2.4.6 Perspectief 4: het behalen van mijlpalen 49
4.2.4.7 Perspectief 5: rendement mijlpalen 50
4.2.4.8 Perspectief 6: belastingen en uitkeringen 50
4.2.4.9 Neurologisch mechanisme 51
4.2.4.10 Schoolklimaat 52
4.2.5 Wat zijn de te verwachten effecten van dit beleid? 53

5. Conclusie en discussie 56

5.1 Beantwoording centrale onderzoeksvraag 56

5.2 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie 57
5.2.1 Wetenschappelijke relevantie 57
5.2.2 Maatschappelijke relevantie 58

5.3 Limitaties onderzoek 58

5.4 Aanbevelingen beleidsmakers 59

5.5 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek 60

6. Referenties 61

7. Bijlagen 73

Bijlage 1: AI-statement 73

Bijlage 2: Voorbeeld interviewvragen 74

Bijlage 3: Oorzaak-gevolg schema op basis van Coalitieakkoord 2023-2026 77

Bijlage 4: Doel-middel schema op basis van Coalitieakkoord 78
Bijlage 5: Oorzaak-gevolg schema op basis van strategienota Kansrijk Enschede 79
Bijlage 6: Doel-middel schema op basis van strategienota Kansrijk Enschede 81
Bijlage 7: Kadernota Rondkomen met je Inkomen analyse 83
Bijlage 8: Doel-middel analyse op basis van Evaluatie kadernota "Rondkomen met je inkomen" van 2024 84
Bijlage 9: Doel-middel analyse Strategienota Duurzame Jeugdzorg 85
Bijlage 10: Lokaal Educatieve Agenda 88
Bijlage 11: Regiovisie en centrumgemeente Huiselijk Geweld en Kindermishandeling 90

1. Introductie

Het doel van deze thesis is om te onderzoeken wat de te verwachten effecten zijn van maatregelen die de gemeente Enschede neemt om kinderarmoede te verminderen. Volgens het CBS (2024a) had de gemeente Enschede in 2023 met 4,3% het hoogste armoedepercentage van Overijssel. Een jaar eerder kwam uit onderzoek (CBS, z.d.-a) dat inwoners van Enschede met 5,9% het hoogste risico van Overijssel lopen om in armoede te leven. Ondanks dat er van 2022 tot 2023 een daling in armoedecijfers was te zien, zowel landelijk als binnen de gemeente Enschede, blijft Enschede op nummer één van Overijssel staan (Klerks, 2024; NJi, 2024).

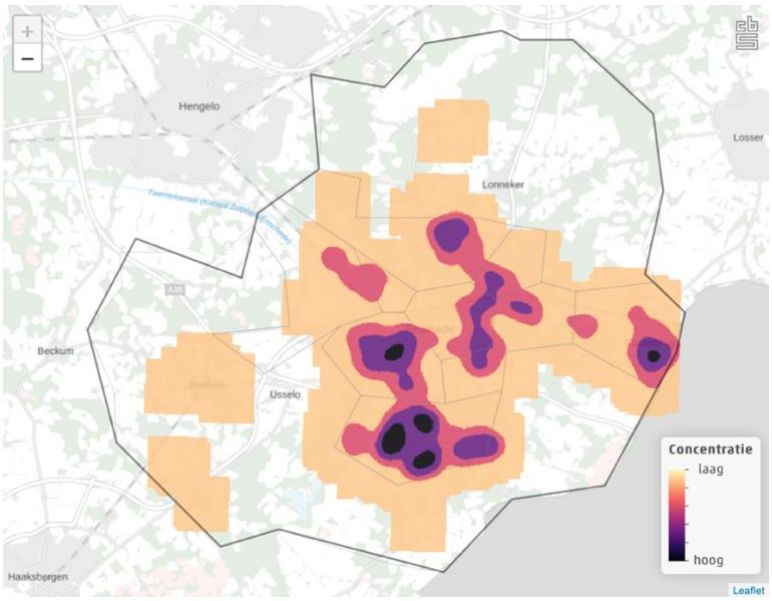
1.1 Kinderarmoede, kansenongelijkheid en onderwijs in Enschede

Onderzoek vanuit het CBS (z.d.-b) toont aan dat het percentage van mensen die in Enschede in armoede leeft van 6% in 2022 naar 4,3% in 2023 is gegaan. Hierbij is het opmerkelijk dat de nieuwe meetmethode, die in 2023 is ingegaan (CBS, 2024a), het armoedepercentage in Enschede hoger inschat vergeleken met de vorige meetmethode. Ondanks dat is er nog steeds een daling te zien. Voor kinderen die in armoede leven is dit van 6,9% in 2022 naar 4,6% in 2023 gegaan. Alhoewel het opmerkelijk is dat dit percentage voor kinderen hoger ligt, kan dit ook in de landelijke cijfers worden gezien. Volgens het CBS (z.d.-a) leefde in 2022 3,4% van de Nederlanders in armoede, wat in 2023 is gedaald naar 3,1%. Voor kinderen die in armoede leven was dit 4% in 2022 en 3,6% in 2023.

Naast armoede scoort Enschede ook hoog op kansenongelijkheid. De gemeente staat op nummer 3 van de topgemeenten waar men de minste kans heeft om armoede achter zich te laten. Dit kwam uit grootschalig onderzoek vanuit de Erasmus Universiteit (Lam et al., z.d.). Dit onderzoek is nog niet gepubliceerd, maar wordt wel geciteerd door de gemeente Enschede (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023). Door te kijken op de daaruit volgende Nationale Kansenkaart (https://kansenkaart.nl/), die al openbaar toegankelijk is, kan op meer subcategorieën worden gefilterd. Hieruit volgt dat bijvoorbeeld in de gemeente Enschede tussen 2015 en 2019 34,2% van de kinderen die in groep 8 zaten ouders hadden met een laag inkomen, waarmee ze wederom aan de top van Overijssel staan, met de gemeente Almelo op de tweede plaats. In Enschede had de postcode 7544 het hoogste percentage van kinderen die in groep 8 zaten met ouders met een laag inkomen: 59,1%.

Als er wordt gekeken naar onderwijsachterstanden geeft het CBS (2024c) aan dat Enschede van 20% onderwijsachterstand in 2020 naar (een verwachte) 19% in 2024 is gegaan, wat een kleine daling is. Ook blijkt uit Figuur 1 dat de verwachte achterstand in 2024 per gebied verschilt, waarbij Enschede-Zuid met 27% achterstand samen met Boswinkel – Stadsveld (24%) en Twekkelerveld – T.H.T. (24%) in de top 3 staat (CBS, 2024c).

Het bereiken van de doelgroepen is een belangrijk onderdeel van de beleidsuitvoering. Stichting Leergeld Enschede & Jeugdfonds Sport & Cultuur zijn grote partners van de gemeente en bereikten 78% van de rechthebbenden (2023), terwijl dit cijfer landelijk op 40% ligt (Bergboer, 2024b). De gemeente bereikte 97% van de rechthebbenden op de energietoeslag (Louwes, 2023).



Figuur 1: *Verwachte Onderwijsachterstanden Enschede 2024 (CBS, 2024c).*

In conclusie, de gemeente Enschede heeft dus ondanks een daling in de percentages te maken met de effecten van een hoge mate van intergenerationele armoede, kansenongelijkheid, en onderwijsachterstanden. Echter, op bepaalde beleidsonderdelen bereikt ze een hoog percentage van de doelgroep.

1.2 Drie grote mechanismen voor kinderarmoede

Nu de context binnen de gemeente Enschede duidelijk is gemaakt worden een aantal begrippen en bijbehorende theorie uitgelegd. In de onderstaande tekst wordt gebruik gemaakt van Nederlandse onderzoeksrapporten om de Nederlandse context duidelijk te maken. In de theoriesectie worden deze aangevuld door wetenschappelijke theorieën uit verschillende landen en contexten.

Kansengelijkheid kan op verschillende niveaus worden gemeten en wordt binnen dit onderzoek gezien als de kans die je hebt om uit de armoede te komen. Het Nederlands Jeugdinstituut zegt dat er sprake is van kansenongelijkheid binnen het onderwijs als “leerlingen met dezelfde talenten door hun specifieke achtergrond niet dezelfde resultaten behalen in het onderwijs” (NJi, z.d.).

Intergenerationele armoede betekent dat armoede generatie op generatie wordt doorgegeven. Dit komt door verschillende factoren, zoals ziekte binnen de familie, schulden, gebrek aan financiële kennis, verslaving of pech (Van Lanen et al., 2023). Naast dat er factoren en mechanismen zijn die direct invloed hebben op het financiële functioneren van het gezin, zijn er ook factoren en mechanismen die indirect invloed hebben op het welzijn en de toekomst van het kind, bijvoorbeeld de wijk waar ze opgroeien, de aandacht die er voor het kind is, en stress door ruzie in het gezin, wat impact heeft op de mentale ontwikkeling (Visser, 2019).

Daarnaast wordt school als een belangrijk middel gezien om te stijgen op de sociale ladder. Het ene kind kan beter leren dan het andere, dus ondersteuning is een belangrijke factor, zowel thuis als op school, maar als een kind niet genoeg wordt gestimuleerd en hierdoor een lager schooladvies krijgt, dan kan deze hier zijn hele leven last van hebben (NJi, z.d.).

Het bovenstaande meenemende gaat dit onderzoek uit van drie belangrijke mechanismen waaruit beleid gericht op kinderarmoede kan volgen: dat kinderarmoede komt door (1) intergenerationele armoede, dat het (2) een scholingsprobleem is, en (3) dat het komt door kansenongelijkheid. De gemeente Enschede

probeert de kansenongelijkheid en kinderarmoede te verminderen door de komende jaren in te zetten op het verbeteren van kansen voor kinderen door ieder jaar 3 miljoen euro te investeren, zodat in 2033 de gemeente Enschede uit de top 3 is (ter Harkel, 2023). De focus ligt hierbij op de scholen, want er is een relatie tussen de plek waar een kind opgroeit en de kansen die hij of zij krijgt op school, wat onder andere te zien is op de kansenkaart (Lam et al., z.d.). Daarom wordt er meer ingezet op de achtergestelde wijken met de minste kansen door bijvoorbeeld in te zetten op meer schoolbibliotheken, buitenschoolse activiteiten, een 'huiskamer', coaches, en meer hulpcentra voor ouders, waarbij de nadruk op laagdrempeligheid ligt. Daarnaast investeert Enschede ook in armoedebeleid, wat goed lijkt te gaan, maar de gemeente merkt dat er problemen zijn met de bekendheid van verschillende voorzieningen en dat er sprake is van wantrouwen in de organisaties of schaamte (Bergboer, 2024b).

Dit onderzoek gaat in op de huidige stand van de wetenschap over kinderarmoede, de omvang en achtergrond van kinderarmoede binnen de gemeente, belangrijke factoren en mechanismen om op in te zetten, hoe de aanpak van de gemeente hierop aansluit en wat de te verwachten effecten van het beleid zijn.

1.3 Onderzoeksvragen

Om het bovenstaande te onderzoeken is de volgende hoofdvraag geformuleerd:
Wat zijn de te verwachten effecten van maatregelen van de gemeente Enschede ten aanzien van het verminderen van kinderarmoede?

De volgende deelvragen zijn gebruikt om de hoofdvraag te beantwoorden:

1. Wat is er in de wetenschappelijke literatuur bekend over factoren en mechanismen die bijdragen aan kinderarmoede?
2. Wat is de omvang en achtergrond van de kinderarmoedeproblematiek in Enschede?
3. In hoeverre sluit het beleid van de gemeente Enschede aan bij de factoren en mechanismen die bijdragen aan kinderarmoede?
    a. Welk beleid voert de gemeente Enschede uit ten behoeve van het verminderen van kinderarmoede?
    b. Wat zijn de te verwachten effecten van dit beleid?

De eerste deelvraag dient om een globaal beeld te scheppen over wat er in de huidige wetenschap bekend is over kinderarmoede. Deze gaat in op de probleempercepties die in de wetenschap en praktijk te vinden zijn. Hiernaast wordt er ingegaan op factoren en mechanismen die een grote rol spelen bij kinderarmoede, waaruit een referentiekader is opgesteld.

De tweede deelvraag dient om te peilen hoe kinderarmoede zich uit binnen de gemeente Enschede, waarbij wordt gekeken naar de factoren en mechanismen die binnen de gemeente een grote rol spelen. Zo wordt de context waarbinnen het kinderarmoedebeleid zich afspeelt duidelijk gemaakt.

De derde deelvraag gaat in op het kinderarmoedebeleid van de gemeente Enschede. Hier wordt een overzicht gegeven van het huidige kinderarmoedebeleid. Deze wordt vergeleken met de factoren en mechanismen die eerder zijn onderzocht. Als aanvulling hierop worden inzichten gedeeld vanuit verschillende interviews vanuit de gemeente Enschede. Uiteindelijk is er een conclusie getrokken over de te verwachten effecten van het kinderarmoedebeleid. Op basis hiervan zijn verschillende aanbevelingen geformuleerd.

1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Afgelopen tijd is er sprake van veel inflatie (CBS, 2025). Dit zorgt ervoor dat het duurder is om in het levensonderhoud te voorzien, vooral als je bij de groep hoort die al lastiger kon rondkomen. Enschede behoort tot de top 3 steden waar kinderen de minste kansen hebben om te stijgen op de sociale ladder (Lam et al., z.d), oftewel, als ze uit een arm gezin komen, dan hebben ze een hogere kans om arm te blijven. Het is dus lastig om deze intergenerationele armoedecirkel te doorbreken als je uit Enschede komt. De gemeente zet zich in om de kansen van deze kinderen te vergroten. Daarom heeft dit onderzoek het kinderarmoedebeleid vergeleken met welke factoren en mechanismen volgens de wetenschap belangrijk zijn om op in te zetten om kinderarmoede te verminderen. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in het toetsen van de bruikbaarheid van het beleidswetenschappelijke analysekader voor het reconstrueren van de beleidstheorie en het toetsen van de veronderstellingen hierin op grond van een reconstructie van het veldproces. Zo is er inzicht gegeven in de effectiviteit en legitimiteit van het huidige kinderarmoedebeleid. Dit heeft geleid tot verschillende conclusies en aanbevelingen.

Hiernaast is het maatschappelijk van belang om kinderarmoede te voorkomen als er wordt gekeken naar het verdrag van de Universele Verklaring van de Rechten van het Kind, het Kinderrechtenverdrag uit 1989 (Cohen, 1989). Als de belangrijkste rechten van een kind worden bestudeerd, dan kan er worden gesteld dat, als er sprake is van kinderarmoede, er niet volledig wordt voldaan aan deze rechten. Hierbij kan worden gedacht aan dat kinderen veel stress ervaren, er niet altijd voldoende voedsel is, ze soms geen veilige thuissituatie hebben, op straat dreigen te komen te staan met hun gezin, en er minder tijd kan worden doorgebracht met hun ouders, doordat deze te druk zijn met werken om rond te komen en problemen op te lossen.

In paragraaf 5.2 worden deze verder toegelicht op basis van de analyse in hoofdstuk 4.

2. Theorie

In dit hoofdstuk wordt er ingegaan op wat er in de wetenschap bekend is over kinderarmoede. Er wordt beschreven wat voor factoren en mechanismen van belang zijn om kinderarmoede te begrijpen en te kunnen bestrijden. Hiernaast wordt een omschrijving gegeven van Nederlands kinderarmoedebeleid en worden er aanknopingspunten voor beleid gegeven. Dit hoofdstuk omschrijft de veldtheorie (de causale factoren en mechanismen) die belangrijk is om later de beleidstheorie, oftewel de achterliggende gedachten van het kinderarmoedebeleid, samen met de interventies, te kunnen bestuderen. In de methodologie wordt een beschrijving gegeven van verschillende belangrijke theorieën over hoe beleid tot stand komt en wat hierbinnen mogelijk is. Deze theorieën zijn bedoeld als achterliggend kader voor het maken van beleid. Daarom zijn deze in de methodologie opgenomen.

2.1 Definitie kinderarmoede

Kinderarmoede is een uitgebreid en multidimensionaal probleem. Vranken et al. (2006) definiëren kinderarmoede als volgt: “een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen” (Vranken et al., 2006, p. 31). Vandenbroeck & Van Lancker (2014) voegen hier treffend aan toe dat kinderarmoede gaat om kinderen die in een arm gezin leven, want ze zijn immers afhankelijk van hun ouders.

In de huidige wetenschap zijn er verschillende factoren en mechanismen bekend die ingaan op kinderarmoede en armoede over het algemeen. Deze spreiden zich uit over verschillende gebieden, waaronder de invloed van armoede tijdens de zwangerschap en de beginjaren van een kind, intergenerationele armoede, kansenongelijkheid, gezondheid en onderwijs. Zoals Vranken et al. (2006) al benadrukten bestaan er meerdere gebieden waar kinderarmoede voor sociale uitsluiting zorgt. Dit betekent voor dit onderzoek dat geprobeerd is een overzicht te maken van welke grote factoren en mechanismen bijdragen aan kinderarmoede. In de volgende sectie worden verschillende gebieden toegelicht die kinderarmoede kunnen verklaren.

2.2 Intergenerationele armoede

Kinderarmoede en chronische (langdurige) armoede zijn met elkaar verbonden. De duur en de timing waarin iemand in zijn leven in armoede verkeert zijn cruciaal als het gaat om de effecten ervan (Chase-Lansedale & Brooks-Gunn, 1995; Harper et al., 2003). De overdracht van intergenerationele armoede kan zich bijvoorbeeld uiten in hoe armoede in de familie wordt doorgegeven aan jongere generaties, met name van ouder naar kind (Harper et al, 2003). Het begint al bij de zwangerschap, waarbij de gezondheid van de moeder doorwerkt in de ontwikkeling van het kind (Walker et al., 2011). Verder wordt er ook aandacht geschonken aan hoe het publieke stelsel een bijdrage levert aan het voorkomen van kinderarmoede door via belasting te investeren in bijvoorbeeld educatie van een jongere generatie. Het publieke stelsel wordt gezien als middel om intergenerationele armoede te doorbreken (Harper et al., 2003), maar in de praktijk is het vaak lastig om onderscheid te maken tussen de privé-overdracht en publieke-overdracht. Harper et al. (2003) focussen zich daarom op de combinatie van factoren/processen gerelateerd aan het welzijn van een kind in zijn jeugd, wat ervoor zorgt dat armoede wordt overgedragen. Hierbij wordt geprobeerd onderscheid te maken tussen de intergenerationele overdracht van armoede en armoede die tijdens het leven van de persoon ontstaat en van invloed is.

Harper et al. (2003) noemen verschillende soorten kapitaal die worden doorgegeven:

> “Wat wordt overgedragen omvat financiële, materiële en omgevingsgoederen (zoals grond, vee, levensonderhoud, materiaal, geld of schulden); menselijk kapitaal (zoals educatie/opleiding, coping strategieën, fysieke gezondheid of ziekte); en houdingen, cultuur en andere kennis en tradities (zoals status, vooroordelen, normen van aanspraak en waardesystemen,

overlevingsstrategieën, verwantengroep, politieke toegang). Deze soorten kapitaal kunnen zowel positief zijn (geldmiddelen, positieve ambities) als negatieve (schuldenslavernij, slechte voeding, genderdiscriminatie).” (Harper et al., 2003, p. 536)

Deze verschillende factoren zijn van belang om te overwegen tijdens het maken van kinderarmoedebeleid, aangezien in Nederland verschillende culturen door elkaar heen leven. Sommige van deze factoren kunnen via de overheid worden gestuurd, maar niet alles kan in hokjes worden geplaatst. Een aanpak op maat lijkt belangrijk, wat wordt bevestigd door Harper et al. (2003), die aangeven dat de individuele context vaak wordt benadrukt als wordt onderzocht hoe armoede is ontstaan en hoe deze doorbroken kan worden.

Volgens Moore (2001) zijn er sociale, economische, politieke en omgevingsfactoren, zoals hierboven genoemd, die zowel de positieve als negatieve kant op kunnen werken. Door ervoor te zorgen dat de nadelige effecten die het kind meekrijgt van deze factoren tijdens het leven worden beperkt of opgelost, net als het voorkomen dat deze aan een nieuwe generatie worden doorgegeven, kan armoede tijdens de levensloop en intergenerationele armoede worden opgelost. Hieruit kan worden geconcludeerd dat er 2 verschillende vlakken zijn die aandacht vereisen om impact te maken: armoede tijdens de levensloop en intergenerationele armoede.

Verder geeft Moore (2005) aan dat door onderzoek te doen naar chronische armoede en de oorzaken ervan kan worden bepaald wat de relatieve positie is van groepen arme mensen, waardoor er in het beleid prioriteit kan worden gegeven. Er worden belangrijke momenten in het leven omschreven, zoals van school gaan en kinderen krijgen. Deze worden gezien als belangrijke factoren die van invloed zijn op de kwetsbaarheid van deze groepen. Een intergenerationeel perspectief is belangrijk, omdat veel factoren van armoede tijdens de jeugd doorwerken naar hun volwassene leven en volgende generaties. Er wordt aangegeven dat beleidsinterventies voor jongvolwassenen en adolescenten, naast interventies tijdens hun jeugd, cruciaal zijn om een positief verschil te maken voor de lange termijn.

Hiernaast spreken Harper et al. (2003) over hoe armoede zich op het individuele level en op microniveau afspeelt en hoe de omgeving eromheen het macroniveau omvat. Een voorbeeld op microniveau kan zijn dat een moeder van een arm gezin op zoek moet gaan naar ondersteuning, omdat haar inkomen niet toereikend is. Hiervoor heeft ze kennis nodig van haar omgeving, moet ze over een drempel kunnen stappen om hulp te vragen en bijvoorbeeld bij de voedselbank eten gaan halen. Voor haar kinderen moet ze ondersteuning aanvragen voor bijvoorbeeld schoolartikelen, kleding, sport of muziekles. Verder wordt er tegenwoordig veel digitaal aangevraagd, dus digitale geletterdheid, in combinatie met geletterdheid, is nodig om te begrijpen wat er wordt aangeboden. Vanuit het macrolevel moeten stichtingen zoals de voedselbank of kledingbank aandacht besteden aan het bereiken van hun doelgroep, voldoende kunnen voorzien in artikelen, en eventuele culturele of taalbarrières doorbreken. Daarnaast zijn bijvoorbeeld doelstellingen vanuit de overheid, subsidies van stichtingen, onderzoek en beleid bepalend voor verschillende omgevingsfactoren die een rol spelen om kinderarmoede, armoede tijdens de levensloop, en intergenerationele armoede te doorbreken. We kunnen hieruit concluderen dat de familieachtergrond erg belangrijk is om in een welvaartstaat intergenerationele armoede te doorbreken.

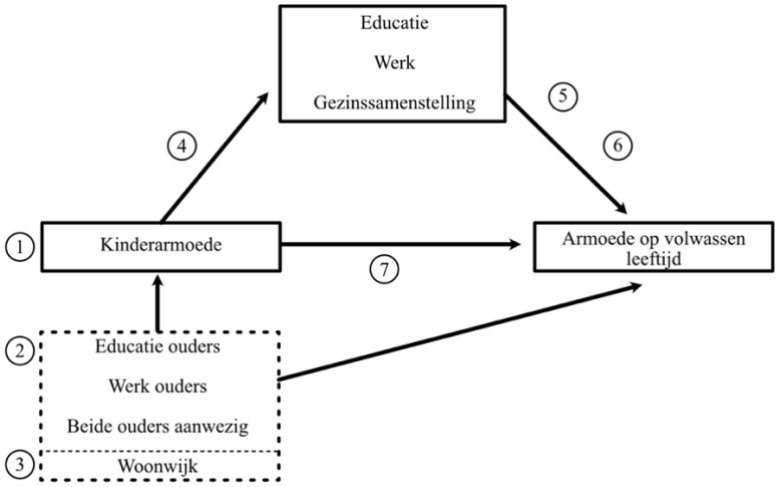
2.2.1 Achtergrond: opgroeien in de welvaartstaat

Aanvullend op het bovenstaande geven verschillende landen een andere invulling aan het macroniveau. Parolin et al. (2024) hebben onderzoek gedaan naar intergenerationele armoede binnen vijf welvarende landen: Amerika, Australië, Denemarken, Duitsland en Engeland. Als er wordt gekeken naar het verschil in percentages tussen een kind dat zijn hele jeugd in armoede heeft geleefd en later ook arm is, of als deze niet opgroeit in armoede en later arm wordt, dan valt Amerika negatief op met 43%. Dit betekent dat kinderarmoede zorgt voor een 43% hogere gemiddelde armoede score voor (jong)volwassenen in vergelijking met als er geen kinderarmoede zou zijn geweest, oftewel, dit wijst op het percentage kans op intergenerationele armoede. In vergelijking met Denemarken (8%), Duitsland (15%), Engeland (16%), en

Australië (21%) stelt het onderzoek dat factoren buiten het gezin om in sommige landen een grotere rol spelen, zoals in Amerika het geval is. Doordat Denemarken een grote welvaartstaat is, worden de effecten van armoede grotendeels beperkt, omdat er veel ondersteunende middelen zijn. De armoede die er nog speelt is dan voornamelijk te verklaren door de familieachtergrond. In Amerika is dit het tegenovergestelde, omdat de familieachtergrond weinig kan betekenen voor het verbeteren van de positie, omdat ze harder hun best moeten doen in een land waar weinig ondersteuning is vanuit de overheid.

2.3 Zeven perspectieven van oorzaken intergenerationele armoede

Op basis van figuur 4 van Parolin et al. (2024, p. 259) stelt dit onderzoek een vertaalde versie voor van dit model, wat ingaat op zeven perspectieven die invloed hebben op intergenerationele armoede. Deze perspectieven zijn te zien in Figuur 2. Hierin wordt de educatie van de ouders, het werk van de ouders, of beide ouders aanwezig zijn tijdens de opvoeding, net als de woonwijk als directe invloed gezien op de armoede die een kind ervaart tijdens zijn jeugd. Educatie, werk, en de gezinssamenstelling (van de volwassene uit het gezin) worden gezien als mediatoren die de effecten van kinderarmoede kunnen verminderen om zo armoede op volwassen leeftijd te verminderen. De pijl van armoede tijdens de jeugd naar armoede tijdens het volwassene leven wijst erop dat de armoede uiteindelijk direct invloed heeft op de kansen die iemand heeft in zijn volwassene leven, net als de invloed van de familieachtergrond en plaats waar ze wonen. De pijl die van de kenmerken van de ouders en de woonwijk naar armoede op volwassen leeftijd wijst geeft aan dat ook zonder kinderarmoede de achtergrond bijdraagt aan de kans om als volwassene arm te worden.



Figuur 2: *Zeven perspectieven van Intergenerationele armoede, vertaald en gebaseerd op Parolin et al. (2024, p. 259).* De verschillend genummerde perspectieven geven het volgende weer: (1) de middelen en investeringen van de familie, (2) de familieachtergrond, (3) de effecten van de woonwijk, (4) het behalen mijlpalen, (5) rendement mijlpalen (6) belastingen en uitkeringen, en (7) een resterende 'poverty penalty'.

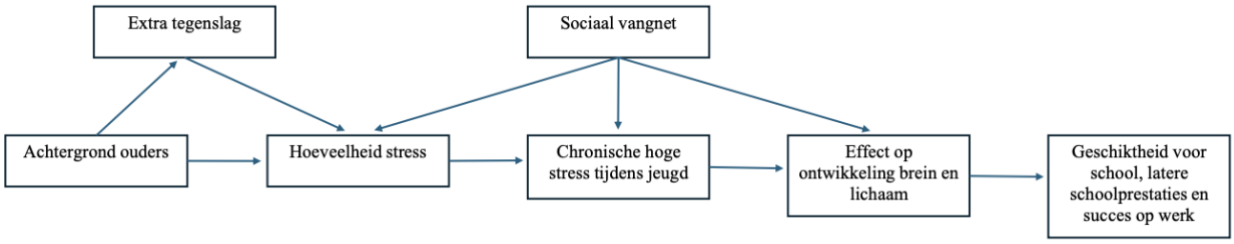
Uit dit model volgen zeven perspectieven die een verklaring geven waarom kinderarmoede doorwerkt tot in de volwassenheid, wat in deze studie is gemeten in de verschillende landen die hierboven zijn genoemd. Perspectief 1, de middelen en investeringen van de familie, gaat in op de economische aspecten als verklaring van armoede. Hierbij kan gedacht worden aan geld voor eten en drinken, de huur van het huis, minder tijd van ouders om aan hun kind te besteden i.v.m. werk, en het betalen van bijles. Perspectief 2, de familieachtergrond, legt uit dat ondanks dat beide gezinnen hetzelfde verdienen, de achtergrond van de ouders, zoals hun educatie, culturele normen en waarden, de opvoedstijl, en de stabiliteit van het gezin invloed hebben op het functioneren van het kind als volwassene en zo de kans op armoede kunnen verhogen of verlagen. Perspectief 3 gaat in op hoe het kan dat waar iemand woont zijn kansen kan bepalen, wat invloed heeft op onder andere de kwaliteit van de scholen, de cultuur in de buurt, en de hulpverlenende instanties. Deze drie perspectieven dragen zowel direct als indirect bij aan de kans op armoede tijdens het volwassen leven. Perspectief 4, het behalen van mijlpalen, en perspectief 5, het

uiteindelijke rendement ervan, kunnen samen worden gezien als hoe bepaalde mijlpalen, zoals het behalen van een schooldiploma, werk krijgen, promotie krijgen, een huis kopen en een gezin stichten ervoor kunnen zorgen dat iemand zijn armoedekans daalt of stijgt. Het rendement kan worden gezien als hoe iemand die bijvoorbeeld een mbo- of hbo-diploma behaalt hierdoor een betere baan kan krijgen, maar hiervoor moet deze wel een baan kunnen vinden, wat afhankelijk is van de omgeving. Perspectief 6, belastingen en uitkeringen, licht toe hoe naast de hiervoor toegelichte mediatoren de overheid zelf ook de armoede kan verlichten door middel van een sociaal vangnet, zoals in een welvaartstaat gebeurt. Perspectief 7 gaat over de resterende 'poverty penalty', de onderdelen die niet verklaarbaar zijn via dit model van Parolin et al. (2024), omdat niet alles kon worden meegenomen in het model. Dit gaat onder andere over de kwaliteit van de gezondheidszorg, de fysieke en mentale gezondheid, de kwaliteit van de school, kinderopvang, financiële geletterdheid, discriminatie en de cultuur.

Deze perspectieven kunnen worden samengevat in vier perspectieven: (1) het perspectief van de familieachtergrond en middelen, (2) het perspectief van de leefomgeving, (3) het perspectief van het benutten van kansen en (4) het perspectief van de rol van de overheidsvoorzieningen.

2.4 Neurologisch mechanisme

Tot nu toe is er aandacht besteed aan hoe verschillende factoren en mechanismen intergenerationele armoede mogelijk maken. Deze sectie gaat in op hoe chronische stress op jonge leeftijd invloed heeft op de ontwikkeling van het kind.



Figuur 3: *Toxische stress en de invloed op de ontwikkeling van een kind, simpele versie gebaseerd op McEwen & McEwen (2017, p. 449).*

Stress is schadelijk voor het lichaam, waarbij chronische stress een extra nadelige invloed heeft, vooral tijdens de jeugd, wat helaas bij veel kwetsbare gezinnen het geval is (McEwen & McEwen, 2017). De achtergrond van het huishouden waarin een kind zich begeeft is van belang, waaronder het inkomen, de educatie van de ouders en de buurt waar iemand woont valt (Guo & Stearns, 2002; Pescosolido et al., 2008; Shanahan et al., 2008). Daarnaast kan extra tegenslag door bijvoorbeeld misbruik, verwaarlozing, en een chaotisch huishouden meer stress veroorzaken (Miller et al., 2009). Als deze hevige stress lang duurt en niet kan worden weggenomen of verlicht door een sterk sociaal vangnet, dan kan deze leiden tot een vorm van chronische stress, wat toxische stress heet. Deze type stress is schadelijk voor de ontwikkeling van het brein en lichaam (Boyce et al, 2012). Dit uit zich onder andere in vatbaarheid voor ziekten, mentale problemen, gedragsproblemen, problemen met het zelfregulerend vermogen, en cognitieve problemen, wat weer invloed heeft op hun geschiktheid voor school, (latere) schoolprestaties, en het functioneren op hun werk (Duncan et al., 2010; Landecker & Panofski, 2013; Shonkhoff, 2012). In Figuur 3 is het bovenstaande weergegeven in een schema, wat gebaseerd is op een ingewikkelder figuur wat grondiger ingaat op het brein, wat voor dit onderzoek overbodig complex is (McEwen & McEwen, 2017, p. 449).

Berger (2011) en Ursache et al. (2012) geven aan dat zelfregulerende capaciteiten bestaan uit onder andere:

> "...aandachtsspanne, doorzettingsvermogen, een beloning kunnen uitstellen om er meer voor terug te kunnen krijgen (delayed gratification), het kortetermijngeheugen, en de capaciteit om informatie uit het brein op te halen voor het oplossen van een probleem of een doel te bereiken." (McEwen & McEwen, 2017, p. 452)

Onder cognitieve prestaties wordt door Farah et al. (2006) verstaan hoe goed de hersengebieden (samen)werken voor bijvoorbeeld "de taalvaardigheid, het werkgeheugen, de verwerking van beloningen, en ruimtelijk inzicht" (McEwen & McEwen, 2017, p. 452).

Toch kan de uitwerking hiervan deels worden voorkomen door de kwaliteit en beschikbaarheid van zorg en steun vanuit de sociale netwerken, oftewel, een sociaal vangnet: een solide en warme basis zijn waar een kind zich in kan ontwikkelen door onder andere goede zorg van de ouders en de familie, net als het hebben van behulpzame buren en steun vanuit de omgeving (McEwen & McEwen, 2017). Dit netwerk kan echter ook een slechtere basis zijn, waarbij het kind zijn stress niet kan verlichten en zo negatieve gevolgen ontwikkelt.

Ondanks dat er veel schade kan worden gedaan aan het brein en lichaam, kan deze bij jonge kinderen deels of volledig worden omgekeerd, want de hersenen zijn nog flexibel (neuroplasticiteit). McEwen & McEwen (2017) benadrukken bijvoorbeeld hoe sociale interventies en relaties, zoals de band tussen de moeder en haar kind, sociale ondersteuningsnetwerken, en stelselmatig goede kinderopvang de invloed van stress kunnen verminderen. Saitadze & Lalayants (2021) benadrukken dat door positief opvoeden ('positive parenting') en een woonomgeving waarin veel cognitieve stimulatie is voor een kind (bijvoorbeeld het kunnen knutselen, rekenen, lezen en ander educatief materiaal) de effecten van het leven in armoede worden verminderd.

In conclusie, het sociale vangnet is erg belangrijk om de effecten van stress te verlichten en/of te voorkomen. Juist omdat kinderen nog flexibel zijn is dit erg waardevolle informatie om zo de kansen in hun latere leven te vergroten. Indirect kan dit ook worden gekoppeld aan overheidsinterventies zoals buurthuizen, gezondheidszorg, psychologen, en financiële support. Dit wordt echter niet expliciet benoemd in het artikel.

2.5 De dynamiek op school

Een aanvulling op deze informatie is het Pygmalion-effect wat zich binnen de klas afspeelt (Rosenthal & Jacobson, 1968). Dit is een theorie die voortbouwt op de selffulfilling prophecy (zelfvervullende voorspelling) (Merton, 1948), waarbij de verwachtingen van een normaal niet voorkomende uitkomst ertoe leidt dat deze uitkomt door middel van de verandering van het gedrag. Rosenthal & Jacobson (1968) deden een onderzoek op een basisschool waarbij ze een psychologische test hadden gedaan bij kinderen en daarbij de uitkomsten hadden vervalst, waardoor er een groep was die het laatbloeier-label kreeg. Dit was doorgegeven aan de leraren, die op basis van deze valse informatie hun gedrag subtiel aanpasten, wat ervoor zorgden dat de 'laatbloeiers' daadwerkelijk betere vooruitgang lieten zien dan de groep die dit label niet kreeg.

Voortbouwend onderzoek op het effect geeft aan dat dit te maken heeft met vier factoren (Harris & Rosenthal, 1986): (1) een warm klimaat wordt gecreëerd door de leraren, bijvoorbeeld de non-verbale uitstraling en positieve opmerkingen van de leraar, wat wordt gevoeld door het kind. (2) De input-factor, waarbij de laatbloeiers onder andere meer aandacht en meer uitdaging krijgen. (3) De mate waarin het kind de gelegenheid krijgt om antwoord te geven. (4) De feedback-factor, waarbij de laatbloeiers meer positieve feedback te horen krijgen bij een goed antwoord dan de andere groep. Als er een fout antwoord wordt gegeven, dan wordt deze op een constructieve manier verduidelijkt door de leraar, waarbij deze meer tijd wil besteden aan deze groep vergeleken de andere groep. Het Pygmalion-effect is een positieve selffulfilling prophecy, waarbij een gerelateerde theorie ingaat op hoe lagere verwachtingen leiden tot een

slechtere uitkomt, wat het Golem-effect wordt genoemd (Babad et al., 1982). Ondanks dat het Pygmalion-effect zich afspeelt in de klas, kan dit samen met de selffulfilling prophecy ook worden verplaatst naar de rol van de ouders en omgeving voor de ontwikkeling van het kind. Als het kind opgroeit en geprezen wordt bij goede prestaties en geholpen en ondersteund wordt bij minder goede, dan krijgt deze meer kans om te slagen en zich te ontwikkelen.

2.6 Nederlands kinderarmoedebeleid

Als er naar kinderarmoede wordt gekeken vanuit Nederlands beleid zijn er 3 grote visies te vinden. Hier wordt een korte samenvatting gegeven. Er wordt gebruik gemaakt van bronnen die ingaan op de Nederlandse context, want de wetenschappelijke theorie legt de nadruk soms net anders. Er is overlap met de theorie. Echter, deze bronnen zijn meer gebaseerd op Nederlandse casestudies, data vanuit het Nederlands Jeugdinstituut en handreikingen.

Bij *intergenerationele armoede* is er sprake van een vicieuze cirkel, waarbij een kind dat in een arm gezin wordt geboren minder kansen heeft in het leven dan iemand uit een rijker gezin. Hierdoor heeft deze meer kans op armoede in zijn verdere leven (Van Lanen et al., 2023). Er kan sprake zijn van langdurige armoede, wat bijvoorbeeld door ziekte, jong moederschap, scheidingen en schulden kan ontstaan en zich vervolgens doorzet. De geldzorgen veroorzaken veel stress binnen het gezin, wat invloed heeft op de ontwikkeling van het kind (NJi, z.d.; Kalthoff & Nederlands Jeugdinstituut, 2018; Van Lanen et al., 2023). Er is bijvoorbeeld een gevoel van onveiligheid, ongezonder eten, minder hulp bij het huiswerk, uitsluiting van uitjes, en schaamte (NJi, z.d.; NJi, 2024).

Als er wordt gekeken naar armoede als een *scholingsprobleem*, dan gaat het over de ontwikkeling van het kind, niet alleen op school, maar ook buiten school, zowel intellectueel als sociaal (NJi, z.d.). Voordat kinderen beginnen in groep 1 zijn er bijvoorbeeld al een aantal kinderen die achterstand hebben opgelopen doordat hun ouders arm zijn en in moeilijke situaties verkeren, waardoor er bijvoorbeeld minder tijd is voor hun kind, wat de ontwikkeling beperkt (Kalthoff & Nederlands Jeugdinstituut, 2018). Kinderen uit een arm gezin maken ook meer kans op een minder voorspoedige schoolcarrière dan kinderen uit een rijker gezin. Verder is er minder geld om kinderen sport- of muziekles te geven, net als verrijkende schooluitjes (Kalthoff & Nederlands Jeugdinstituut, 2018).

Kansenongelijkheid heeft bijvoorbeeld te maken met de buurt waarin iemand opgroeit, net als het inkomen van de ouders, de culturele achtergrond, of de ouders uit het buitenland komen of niet en hun beheersing van de Nederlandse taal (Lam et al., z.d.; NJi, z.d.). Hierbuiten kan worden gedacht aan wat de gemeente aan ondersteuning kan bieden, aangezien dit per gemeente kan verschillen. Dit is onder andere terug te zien in de kansenkaart (Lam et al., z.d.). Sommige gemeenten en zelfs postcodegebieden scoren aanzienlijk slechter op de kansenkaart als het bijvoorbeeld gaat om de kans om een huis te kunnen kopen, in de jeugdzorg terecht te komen, een laag uurloon te krijgen, te voldoen aan een goed niveau van taalvaardigheid of rekenvaardigheid, en om als eindadvies havo te hebben of als startkwalificatie een hbo-opleiding of hoger te hebben (Lam et al., z.d.).

2.6.1 Factoren en mechanismen in Nederland

Onderzoek vanuit het CBS door Beiro & Kromhout (2024) laat verschillende factoren zien die samenhangen met kansenongelijkheid van schoolgaande kinderen. Hier worden factoren genoemd vanuit de thuissituatie, zoals het hoogst behaalde onderwijs van de ouders/verzorgers, het huishoudinkomen en recente arbeidsverleden, de herkomst, en stabiliteit van de gezinssituatie (Beiro & Kromhout, 2024). Ook worden factoren benoemd die zich buiten de thuissituatie afspelen, zoals de woonomgeving en de kwaliteit van onderwijs. Deze factoren kunnen op verschillende manieren worden ingevuld door personen en scheppen daarmee verschillende contexten waarin bepaalde mechanismen zich in grotere of kleinere mate afspelen.

Visser (2019) benoemt mechanismen die een rol spelen bij intergenerationele armoede op macro-, meso-, en microniveau. Op macroniveau bestaan er invloeden zoals een economische crisis, natuurrampen, of modernisering door AI. Op mesoniveau zijn er bijvoorbeeld groepen mensen met een bepaalde cultuur waar stigmatisering optreedt, wat daarmee van invloed is op de kansen die een groep krijgt op de arbeidsmarkt. Op microniveau zijn er mechanismen binnen de gezinssituatie en het individu, bijvoorbeeld coping strategieën, wat een verklaring is hoe stress wel of niet invloed krijgt op het gezin en op het kind door actie of geen actie te nemen om de stress te beheersen.

Een voorbeeld van hoe factoren en mechanismen samenhangen staat in de handreikingen van Kassenberg & Lusse (2022). Kinderarmoede heeft verschillende gevolgen voor het kind, zoals stress, minder mentale ruimte voor leren, een lager schooladvies, gezondheidsproblemen, schaamte en niet mee kunnen doen aan activiteiten op school en in de vrije tijd. Deze gevolgen ontstaan door onderliggende mechanismen, zoals financiële stress van ouders, tijdgebrek voor ondersteuning van het kind, sociale uitsluiting, gezondheidsproblemen door schaamte en stress door ontoereikende overheidsondersteuning. De factoren die deze mechanismen versterken of verzwakken zijn onder andere de wijk waar het gezin woont, het inkomen van de ouders, en de stabiliteit van de gezinssituatie.

Uiteindelijk valt te concluderen dat de Nederlandse zienswijze aansluit op de voorgaande factoren en mechanismen. Deze spelen zich af binnen dezelfde categorieën: sociale, economische, politieke, omgevings- en biologische factoren.

2.7 Aanknopingspunten voor beleid

Uit de bovenstaande analyse zijn verschillende perspectieven, factoren en mechanismen gekomen die richting kunnen geven aan beleidsinterventies. Er kan worden afgeleid dat de omgeving en het sociale vangnet een grote rol speelt bij de verwerking van stress in het lichaam. Hierbij wordt de nadruk gelegd op tegenslagen die een kind krijgt door de familiesituatie en eventuele mishandeling, verwaarlozing en chaos in huis. Voor beleid betekent dit dat er moet worden ingezet op de beginjaren van een kind, de thuissituatie, het voorkomen van sociaal isolement en het uitbreiden van het sociale vangnet, gecombineerd met gerichte en adequate hulpverlenende middelen. Daarnaast moet de gezondheid van het kind worden gevolgd, aangezien deze veel nadelige effecten kan ondervinden van veel stress. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2025) heeft in 2018 een actieprogramma gestart genaamd ‘Kansrijke Start’. Hierbij wordt bijvoorbeeld aangegeven dat 1 op de 6 kinderen in Nederland “een minder goede start [maakt] door bijvoorbeeld vroeggeboorte/laag geboortegewicht en blootstaan aan medische of sociale risicofactoren zoals stress, rook, slechte voeding of gebrek aan liefdevolle aandacht” (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2025). Deze aanpak richt zich op 10 maanden voor de geboorte tot 2 jaar, waarbij kwetsbare ouders worden ondersteund, zodat de negatieve impact op de kinderen zoveel mogelijk wordt beperkt. Dit wordt gedaan door ondersteuning vanuit het medische en sociale domein, naast het informele netwerk.

Omdat Nederland een welvaartstaat is kan de overheid veel negatieve gevolgen van kinderarmoede voorkomen door middel van beleidsinterventies, belasting en uitkeringen. De familieachtergrond wordt daarom belangrijker (Parolin et al., 2024). Educatie, werk en de gezinssamenstelling zijn belangrijk om armoede tegen te gaan. Door educatie vergroot iemand zijn kansen om een baan te vinden, waarmee deze zijn gezin kan onderhouden. De gezinssamenstelling, zoals of iemand kinderen krijgt, hoeveel kinderen, en of beide partners aanwezig zijn, kan daarbij bepalend zijn voor hoeveel geld er nodig is voor onderhoud, de steun die vanuit de overheid wordt gegeven en de stabiliteit en het stressniveau binnen het gezin. Als deze persoon weer in armoede verkeert als volwassene is de cirkel rond. Voor het beleid betekent dit dat iemand wederom een goede kans moet krijgen om een opleiding te kunnen volgen, met daarbij voldoende ondersteuning (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023). Daarnaast is een ontwikkelingstraject als ondersteuning om bijvoorbeeld een passende baan te vinden of een vervolgopleiding succesvol te kunnen afronden iets wat als een meerjarig traject kan worden

opgestart (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023). Aansluitend hierop is het behalen van bepaalde mijlpalen een belangrijke indicator voor iemands toekomstige positie. Deze mijlpalen kunnen zowel positief zijn, zoals het behalen van diploma's, een huis huren of kopen en naar een andere buurt verhuizen, als negatief, zoals zwangerschap als tiener of jongvolwassene, school vroegtijdig verlaten, en in het criminele circuit komen. Een voorbeeld hoe hierop wordt ingezet kan worden gezien bij De Gelijke Kansen Alliantie, georganiseerd vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2023). Deze zet in op kansengelijkheid op het gebied van scholing, thuis en de leefomgeving door gebruik te maken van een netwerk van scholen, gemeenten en maatschappelijke partners. Ze leveren bijvoorbeeld brugfunctionarissen op scholen, helpen gemeenten om interventies te bedenken en verbinden hulpverlenende organisaties die zich inzetten op verschillende gebieden, waaronder extra onderwijs, mentoring en coaching, taalbevordering, soepele overgangen, sport en cultuur, ouderbetrokkenheid, professionalisering, armoede en gezondheid, non-cognitieve vaardigheden, en loopbaanleren (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2024).

Aansluitend hierop zijn er als kind bepaalde effecten die zich binnen het educatieve systeem afspelen die bepalend kunnen zijn voor de vooruitgang, zoals het eerder benoemde Pygmalion-effect (Rosenthal & Jacobson, 1969). De dynamiek in de klas en daarmee de ondersteunende rollen van leraren en mentoren die bepaalde vooroordelen hebben kunnen schadelijk zijn, maar ook positief werken. Voor beleid betekent dit dat er binnen scholen aandacht nodig is voor hoe leraren omgaan met kinderen uit arme gezinnen en hoe door positieve behandeling deze meer kansen krijgen op een succesvolle educatie. In Nederland speelt het eindadvies vanuit groep 8 een belangrijke rol om het opleidingsniveau te bepalen. Echter, sommige middelbare scholen verzetten zich hiertegen door niet te kijken naar het basisschooladvies vanwege het Pygmalion-effect (Van den Hurk, 2020). Hiernaast is er onder andere vanuit de WOA (Werkplaats Onderwijsonderzoek Amsterdam) en NRO (Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek) een handreiking opgesteld genaamd 'Lesgeven vanuit Hoge Verwachtingen', die docenten een manier geeft om les te geven op basis van het Pygmalion-effect, wat ervoor zorgt dat de kinderen betere prestaties laten zien (Gaikhorst et al., 2022).

3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het onderzoeksontwerp, de steekproefstrategie, de datacollectie methodes, de analyse, de conceptualisatie, het operationaliseren van de variabelen, de validiteit en betrouwbaarheid en de ethische verantwoording.

3.1 Onderzoeksontwerp

Dit onderzoek wil bijdragen aan een beter inzicht in de effectiviteit van stedelijk armoedebeleid en meer inzicht bieden in de determinanten van kinderarmoede in de stedelijke context. Daarom doet dit onderzoek een ex-ante haalbaarheidsonderzoek van kinderarmoedebeleid binnen de gemeente Enschede, gericht op de effectiviteit van het beleid.

De gemeente Enschede is gekozen omdat kansenongelijkheid, intergenerationele armoede, en kinderarmoede grote problemen zijn door de negatieve invloed op de betrokkenen en de samenleving. Het onderzoek wordt gestructureerd door middel van de eerdergenoemde literatuur over factoren en mechanismen, aansluitend op de literatuur van Pawson & Tilly's realistische evaluatie (1997).

Voor de eerste deelvraag is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, waarbij zowel wetenschappelijke literatuur als beleidsdocumenten en gemeentelijke stukken zijn gebruikt om zo een algemeen beeld te scheppen over wat de verschillende probleempercepties, factoren, en mechanismen zijn van kinderarmoede.

De tweede deelvraag verdiept zich in de omvang en achtergrond van kinderarmoede in Enschede, waarbij de benoemde factoren en mechanismen van de eerdere deelvraag zijn bestudeerd om erachter te komen welke een groot aandeel hebben in de problematiek binnen Enschede. Dit is door middel van documentanalyse onderzocht, onder andere via beleidsdocumenten en informatie vanuit stichtingen/fondsen. Waar nodig is de informatie aangevuld vanuit informatie uit interviews met medewerkers van de gemeente Enschede.

Om voor de derde deelvraag het beleid van de gemeente Enschede vast te stellen zijn verschillende beleidsdocumenten onderzocht, waaronder nota's en visies. Aan de hand hiervan is een documentanalyse gedaan om de aansluiting van dit beleid op de probleempercepties, factoren, en mechanismen vast te kunnen stellen en hieruit de te verwachten effecten van het beleid af te kunnen leiden. Deze documenten zijn onder andere in de iBabs (Gemeente Enschede & iBabs, z.d.) database te vinden. Hiernaast zijn er interviews afgenomen met medewerkers van de gemeente Enschede.

3.2 Steekproefstrategie

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een doelgerichte steekproef (Babbie, 2020) voor het selecteren van de personen die zijn geïnterviewd. Dit is gedaan naar aanleiding van de analyse van de beleidsdocumenten en de hieruit voortkomende vragen, waarna gericht gezocht is naar de juiste personen hiervoor binnen de gemeente Enschede. De interviews zijn gedaan om extra informatie en verdieping te verkrijgen als aanvulling op een uitgebreide analyse van beleidsdocumenten. Er zijn geen interviews gedaan met politici, omdat de primaire interesse van het onderzoek ligt in het beleid en wat de wethouders en ambtenaren ervan hebben gemaakt. Daarom was de interactie met de politiek minder relevant.

3.3 Datacollectie methodes en analyse

Zoals eerder aangegeven maakt dit onderzoek gebruik van kwalitatieve onderzoeksmethodes (Babbie, 2020). Door het gebruik van verschillende manieren om data te verzamelen kan er een completer beeld worden geschetst dan wanneer dit alleen literatuuronderzoek of alleen interviews zou betreffen. Voor het literatuuronderzoek zijn wetenschappelijke artikelen gebruikt om een beeld te vormen van wat er bekend

is over kinderarmoede in de algemene wetenschap, met als aanvulling, voor de Nederlandse context, informatie uit Nederlandse documenten, onder andere vanuit het CBS, NJi, en belangenorganisaties. Ditzelfde is gedaan voor de gemeente Enschede, waarvoor informatie grotendeels uit iBabs (Gemeente Enschede & iBabs, z.d.) en hulpverlenende instellingen is verkregen. De beleidsdocumenten van de gemeente Enschede helpen om een beter beeld te schetsen van de kinderarmoede situatie, het beleid, de projecten en de rol van hulpverlenende organisaties binnen Enschede. Vanuit het contact met medewerkers binnen de gemeente zijn er openbaar toegankelijke documenten gedeeld die in hun ogen nuttige informatie bevatten. Door interviews met medewerkers af te nemen is getracht om meer informatie, context en nuancering te krijgen om hiermee in te kunnen gaan op verschillende onderwerpen.

Er zijn 2 semigestructureerde interviews afgenomen, met toestemming van het BMS Ethics Committee, wat in dit hoofdstuk bij 3.7 verder wordt toegelicht. Er is voor semigestructureerde interviews gekozen, zodat er vrijheid zou zijn om met extra vragen in te gaan op informatie vanuit de geïnterviewden. Deze interviews zijn na afloop geanalyseerd om nuttige informatie eruit te halen voor het aanvullen van de eerder gemaakte analyse. Hiervoor is niet gecodeerd, maar er zijn aantekeningen gemaakt door middel van het arceren van nuttige inzichten om in de tekst te kunnen verwerken. Een voorbeeld van de interviewvragen is gegeven in Bijlage *2*. Voor het transcriberen van deze interviews is gebruik gemaakt van de software Amberscript, een transcribeerprogramma waarvoor de Universiteit Twente een licentie heeft. Daarnaast is de transcribeerfunctie van Microsoft Teams gebruikt voor een online interview. Dit was om vermoeidheid tegen te gaan, aangezien het transcriberen van interviews veel tijd kost en concentratie vergt.

3.4 Conceptualisatie

3.4.1 Kinderarmoede

Dit onderzoek gaat uit van kinderarmoede zoals wordt omschreven door het Nederlands Jeugdinstituut (NJi). Volgens het NJi (2024) leefden in Nederland in 2023 ongeveer 115.000 kinderen onder de 18 jaar in gezinnen waarvan het inkomen onder de armoedegrens lag, wat 3,6% van alle kinderen betreft. Voor eenoudergezinnen is dit percentage 8,3%. Voor kinderen die in het buitenland zijn geboren is dit 15,2%. Als beide ouders uit het buitenland komen en het kind in Nederland is geboren, dan is dit percentage 9,3%. Er zijn dus verschillende omstandigheden die de kans om onder de armoedegrens te leven beïnvloeden.

Het Nibud, CBS en SCP gebruiken sinds 2024 een nieuwe methode om kinderarmoede te berekenen, wat minder uitgaat van gemiddelden en meer kijkt naar of het huishouden een buffer heeft en wat ze uitgeven aan wonen en energie. Hier komt het volgende uit:

- “Voor een alleenstaande: € 1.510 netto per maand, bij een huur van € 590 en energielasten van € 145.
- Voor een paar met twee kinderen tot en met 12 jaar: € 2.535 netto per maand.
- Voor een tweeoudergezin met twee puberkinderen: € 2.910 netto per maand.
- Voor een eenoudergezin met twee puberkinderen: € 2.500 netto per maand.” (NJi, 2024).

Het geld op de spaarrekening mag niet hoger zijn dan de armoedegrens op jaarbasis (NJi, 2024).

De bijstand (zie Figuur 4) is een regeling wat het inkomen van inwoners aanvult tot de voor deze geldende bijstandsnorm. De gemeente Enschede hanteert de volgende voorwaarden vanuit de Rijksoverheid voor het krijgen van algemene bijstand:

- “u woont in Nederland. En u bent Nederlander of u heeft een geldige verblijfsvergunning;
- u bent 18 jaar of ouder;

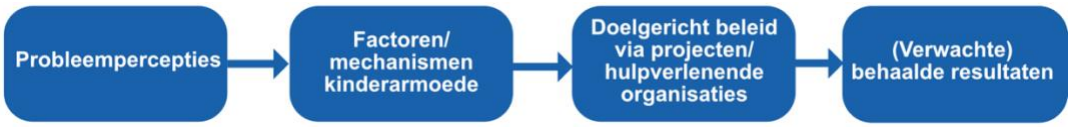
- u heeft niet genoeg inkomen of vermogen om van te leven. Bijvoorbeeld om een woning te huren en eten te kopen;
- u komt niet in aanmerking voor een andere vorm van hulp of uitkering;
- u zit niet in de gevangenis of een huis van bewaring.” (Rijksoverheid, 2025a)

Leefsituatie	Leeftijd	Hoogte bijstandsnorm
Gehuwd of samenwonend	21 jaar tot AOW-leeftijd	€ 1.922,07
Alleenstaande	21 jaar tot AOW-leeftijd	€ 1.345,45
Gehuwd of samenwonend	Vanaf de AOW-leeftijd	€ 2.053,48
Alleenstaande	Vanaf de AOW-leeftijd	€ 1.501,07

Figuur 4: *Bijstandsnormen (incl. vakantiegeld) 2025 (Rijksoverheid, 2025b).*

3.4.2 Conceptueel kader

Voor dit onderzoek wordt het conceptueel kader uit Figuur 5 gebruikt. In het onderstaande gedeelte wordt eerst uitgelegd hoe deze variabelen met elkaar verbonden zijn, waarna deze worden geconceptualiseerd voor meer verdieping naast de eerder benoemde theorie.



Figuur 5: *Conceptueel kader.*

Met Figuur 5 wordt geprobeerd een overzicht van de grootste onafhankelijke en afhankelijke variabelen te geven. Zoals in de theorie besproken zijn er veel variabelen die invloed hebben op elkaar, zowel direct, als indirect. Er zijn verschillende probleempercepties. Deze kunnen zich afspelen op zowel individueel niveau als binnen grote organisaties, zoals de gemeente Enschede en hulpverlenende organisaties. Doordat er door een bepaalde lens wordt gekeken worden bepaalde factoren en mechanismen van kinderarmoede belangrijker gezien dan anderen.

Doordat er keuzes worden gemaakt over welke factoren en mechanismen worden gezien als de kern van het probleem, wordt er doelgericht beleid gecreëerd door verschillende beleidsmakers. Het uit te voeren beleid zal, afhankelijk van de factoren en mechanismen waarop wordt ingezet, bepaalde verwachtingen scheppen over de te behalen doelen.

Deelvraag 1 beschrijft de probleempercepties, factoren en mechanismen van kinderarmoede. Deelvraag 2 onderzoekt hoe deze zich uiten in Enschede. Deelvraag 3 bestudeert de aansluiting van het beleid in de gemeente Enschede met de factoren en mechanismen om zo de te verwachten effectiviteit te beoordelen.

3.4.3 Mechanismen en factoren

Zoals besproken in de introductie en theoriesectie bij 2.6 gaat dit onderzoek ervan uit dat kinderarmoedebeleid in Nederland vanuit 3 grote mechanismen wordt gezien: dat kinderarmoede komt door (1) intergenerationele armoede, dat het (2) een scholingsprobleem is, en (3) dat het komt door kansenongelijkheid. Er is overlap tussen deze gebieden. Daarom zijn er door het bestuderen van de wetenschap buiten de Nederlandse context algemene theorieën verzameld die meer subcategorieën geven om onderscheid te kunnen maken. Deze lijst wordt gegeven bij het operationaliseren van de variabelen. Deze lijst is gemaakt om de aanpak van de gemeente Enschede systematisch te kunnen beschrijven.

Beleid vanuit de gemeente legt de nadruk van de oorzaken van kinderarmoede (soms indirect) op verschillende factoren en mechanismen. Hierop wordt beleid gebaseerd. Volgens Pawson & Tilly (1997) werkt deze manier van beleid maken als volgt: door de combinatie van bepaalde factoren treden mechanismen in werking die gebruikt worden als een verklaring waarom er sprake is van bepaalde problemen of bepaald gedrag, wat zich in dit onderzoek richt op kinderarmoede. De factoren bepalen de context waarin zich bepaalde processen (de mechanismen) afspelen. Door middel van beleidsinterventies kunnen bepaalde mechanismen worden afgezwakt of versterkt door in te zetten op de gerelateerde factoren, oftewel de context. Door deze specifieke beleidsinterventie, en in ons geval een verzameling van beleidsinterventies, ontstaat er een verandering bij een of meerdere mechanismen, wat effect zal hebben op de situatie van het kind en zijn gezin. Aangezien doelgroepen op verschillende manieren reageren zijn er verschillende mechanismen nodig waarop moet worden ingezet, omdat bepaald beleid voor verschillende mensen verschillende gevolgen kan hebben. Dit verklaart ook de uiteenlopende aanpak van de gemeente, omdat er veel verschil is in de factoren en mechanismen die geleid hebben tot de situatie waar het kind en zijn ouders zich in bevinden. Er bestaat dus niet één oplossing voor iedereen.

3.4.4 Beleid en beleidstheorie reconstructie

Door middel van de onderstaande theorieën wordt systematisch een kader ontwikkeld om het beleid van de gemeente Enschede op het gebied van kinderarmoede in kaart te kunnen brengen. Deze sectie bouwt voort op de theorie van hoofdstuk 2. Het geeft richting aan hoe een reconstructie kan worden gemaakt van de beleidstheorie en veldproces en hoe het beleid kan worden beoordeeld op effectiviteit.

3.4.4.1 De beleidscyclus

Om beleid te maken zijn er verschillende stappen nodig, wat in de beleidscyclus wordt weergegeven. Deze term is voor het eerst geïntroduceerd door Laswell (1956). Deze bestaat uit de volgende stappen: “(1) het definiëren van het probleem en agendavorming, (2) beleidsformulering en aannemen (3) implementeren, (4) evalueren” (Knill & Tosun, 2020, p. 7). Dit onderzoek houdt zich voornamelijk bezig met punt 2, waarbij het evalueren van punt 4 in dit onderzoek gaat over het al geformuleerde beleid, vóór de beleidsimplementaties, alhoewel sommige projecten al in gang zijn gezet. Hier is echter nog geen volledige evaluatie van gedaan.

3.4.4.2 Het beleidskompas

Aangezien dit onderzoek een ex-ante evaluatie uitvoert om de effectiviteit van beleidsmaatregelen te beoordelen, is het goed om te weten hoe de Rijksoverheid, en daarmee de gemeenten, te werk gaan. Het beleidskompas is sinds het voorjaar van 2023 de vervanger van een integraal afwegingskader (IAK) wat de Rijksoverheid hanteert voor het maken van beleid (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2023). Het stappenplan bevat de volgende 5 onderdelen:

"Terugkerend: Wie zijn belanghebbenden en waarom?

1. Wat is het probleem?
2. Wat is het beoogde doel?
3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?
4. Wat zijn de gevolgen van de opties?
5. Wat is de voorkeursoptie?” (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2024).

Het beleidskompas is vooral nuttig in de beginfase van het beleid, dus dit is een relevante leidraad voor het ontwerpen van het beleid van Enschede. “Bij elke stap wordt bekeken welke belanghebbenden betrokken moeten worden zodat je deze stap in co-creatie kunt uitvoeren. Het Beleidskompas biedt bij elke stap ook praktische handreikingen, best practices en wijst op contactpersonen die kunnen helpen” (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2024).

3.4.4.3 Agendavorming en beleidsdoelen

Naast dat er door beleidsmakers geordend te werk wordt gegaan bij het volgen van het beleidskompas zijn er ook gedeeltes binnen dit proces die vaak minder geordend zijn. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld de agendavorming, het eens worden over wat het probleem is en waar de interventies zich op zouden moeten richten. Beleidsvisies, die ook als probleempercepties kunnen worden gezien, zijn actief zowel binnen de Tweede Kamer en het agendavormingsproces met de verschillende stakeholders, als erbuiten, wanneer er daadwerkelijk over een aanpak van beleid moet worden beslist. “Het totale patroon van relaties in het beleidsnetwerk bepaalt of tegenstellingen in beleidsvisies/op een beleidsterrein worden afgezwakt of juist worden benadrukt” (Torenvlied, 1995, p. 324). Ook nemen diverse beleidsvormende instanties, politieke vertegenwoordigers en bestuurders hierbij elkaars beleidsvisies in overweging. Hieruit komen verschillende beleidsvisies, die wel beperkt zijn in het aantal mogelijkheden, zoals Torenvlied (1995, p. 326) omschrijft: “Wetenschappelijk wordt onderschreven dat op beleidsterreinen vaak een beperkt aantal brede visies op het te voeren beleid bestaat, die samenhangt met percepties van een achterliggend beleidsprobleem” (Hoogerwerf, 1984; Sabatier, 1987; Hoppe, 1989; Joldersma, 1993; Termeer, 1993).

Vandaar dat dit onderzoek uitgaat van drie brede mechanismen, waar tijdens de analyse nuances in worden aangebracht op basis van de theorie. Als deze mechanismen binnen de gemeentelijke context van dit onderzoek wordt geplaatst, dan kunnen deze zich uiten in een hoofdvisie van het beleid, waarbinnen verschillende beleidsinstrumenten/interventies worden gebruikt voor verschillende projecten, in combinatie met hulpverlenende organisaties, om zo samen kinderarmoede te verminderen.

Howlett (2019) omschrijft publiek beleid als een verzameling van beleidsdoelen, die zich op verschillende niveaus kunnen afspelen, zoals voor dit onderzoek op gemeenteniveau. Hierbij hoort een beleidsontwerp, waarin verschillende technieken en beleidsinstrumenten omschreven staan om deze doelen in de praktijk te realiseren. Deze wordt aangepast op de context, omdat dit ervoor zorgt dat het beleid beter aansluit bij de doelgroep en de omgeving. Hierbij wordt er gekeken naar de haalbaarheid van het beleid, wat op verschillende manieren beïnvloed kan worden, onder andere door in te zetten op verschillende factoren en mechanismen. Door deze te beïnvloeden wordt geprobeerd om de gestelde doelen te behalen.

3.4.4.4 Realistic Evaluation

Eerder binnen dit hoofdstuk zijn Pawson & Tilly (1997) al benoemd. In deze sectie wordt er een uitgebreidere uitleg gegeven en een beeld eromheen geschetst. Pawson & Tilly (1997) benadrukken met realistic evaluation (realistische evaluatie) het belang om beleid af te stellen op de doelgroep door uit te gaan van verschillende achterliggende mechanismen waarom een bepaalde beleidsinterventie zou moeten werken bij een doelgroep. Door te weten welke achterliggende mechanismen van toepassing zijn op een bepaalde doelgroep in een bepaalde context kan (in een bepaalde mate) worden vastgesteld of een beleidsinterventie zal werken of niet, wat voor dit onderzoek een manier is om te voorspellen of beleid effectief zal zijn. Dit wordt onderzocht op basis van wetenschappelijk vastgestelde factoren en mechanismen. Het gaat er volgens Pawson & Tilly niet specifiek om of een beleidsinterventie wel of niet werkt, maar waarom deze werkt, omdat de combinatie met de achterliggende mechanismen, de context, en de doelgroep, samen met de interventie voor succes zorgen of niet. Daarmee gaat deze theorie uit van wat er werkelijk gebeurt en niet alleen van het middel.

Een aanvulling hierop qua context is wat Hoppe et al. (2001) noemen *heendenken en terugdenken*. Hierbij bestaat de essentie van beleid maken uit de volgende drie punten:

- “Heendenken vanuit politieke doelen,
- Terugdenken vanuit de beleidsuitvoering
- Terugdenken vanuit de doelgroep” (Hoppe et al., 2001, p. 13).

Hierin kan een overeenkomst worden gezien met Pawson & Tilly (1997), omdat er ook wordt gekeken naar strategisch gedrag van de doelgroep. Pawson & Tilly gaan echter dieper in op de achterliggende mechanismen en het belang van de context hierbij. Daarom kan realistisch evalueren een goede aanvulling zijn op heendenken en terugdenken.

3.4.4.5 Soorten beleidsinterventies typologie

Ringeling (1983, p. 7) geeft de volgende definitie van beleidsinstrumenten: "een verzameling van beleidsactiviteiten die overeenkomstige kenmerken vertonen en die gericht zijn op de beïnvloeding van bestuurlijke en maatschappelijke processen". Lowi (1964) had een paar jaar eerder vier typen beleid voorgesteld: distributief beleid (zoals onderhoud van infrastructuur via belasting), redistributief beleid (zoals via de WAO en Wajong), regulerend beleid (zoals voedsel en waterveiligheid), en constituerend (veranderingen in de wet). Aangezien deze vrij globaal zijn en zich minder focussen op waarom beleid zou werken, gebruikt dit onderzoek het model van Bressers & Klok (1987) als aanvulling. Deze focust zich meer op gedragsverandering, wat goed toepasbaar is op kinderarmoedebeleid. Deze is van origine opgesteld voor milieubeleid, maar deze kan ook voor ander soort beleid worden gebruikt. Per type beleidsinstrument worden voorbeelden gegeven. Deze voorbeelden kunnen echter soms onder meerdere typen beleidsinstrumenten vallen, omdat zelfs als er bijvoorbeeld via de leerplicht scholing wordt afgedwongen er kinderen kunnen zijn die zich ertegen verzetten, waarbij de ouders moeite hebben om deze te overtuigen.

De volgende beleidsinstrument typen worden voorgesteld door Bressers & Klok (1987, pp. 90-94):

1. "Instrumenten die gedragsalternatieven onmogelijk maken (fysieke beperking)"
    a. Zoals de leerplicht of een gratis schoolontbijt of lunch.
2. "Instrumenten die gedragsalternatieven voor de doelgroep scheppen (waaronder fysieke voorzieningen en nieuwe technologie)"
    a. Zoals gratis laptops of tablets voor school voor arme kinderen, een gratis bibliotheekpas of buurthuizen om in te kunnen studeren.
3. "Instrumenten die de voor- en nadelen van gedragsalternatieven veranderen (diverse soorten voorschriften en prikkels)."
    a. Zoals subsidie geven aan scholen die gratis schoolontbijt of lunch aanbieden en subsidies voor het verbeteren van de infrastructuur in de buurt.
4. "Instrumenten die het gewicht dat aan voor- en nadelen wordt toegekend veranderen (diverse vormen van overreding)"
    a. Zoals campagnes die inzetten op armoedebestrijding en door personen en organisaties die zich inzetten voor bijvoorbeeld kansengelijkheid te promoten.
5. "Instrumenten die de informatie over de voor- en nadelen van gedragsalternatieven veranderen (diverse vormen van voorlichting)"
    a. Voorlichtingen over omgaan met geld, opvoeding, en de soorten fondsen en stichtingen die hulp kunnen bieden.

Deze categorieën zijn een manier om in kaart te kunnen brengen op wat voor type beleidsinstrumenten de gemeente Enschede inzet.

3.4.4.6 Beleidstheorie reconstructie

Afgaande op deze verzameling van informatie over hoe beleid tot stand komt en wat er hierbinnen mogelijk is kan voor een ex-ante onderzoek een beleidstheorie reconstructie worden opgesteld over het kinderarmoedebeleid van de gemeente Enschede. "Een beleidstheorie omvat de feitelijke, causale, finale en normatieve veronderstellingen die aan een beleid ten grondslag liggen" (Van Heffen, 2008, p. 219).

De feitelijke veronderstellingen gaan in op indicatoren of kengetallen die op deze manier aangeven of iets het geval is, zoals bijvoorbeeld wanneer iemand arm is, want dit kan subjectief worden vastgelegd, maar ook worden gemeten aan de hand van verschillende factoren/indicatoren zoals eerder vermeld.
De causale veronderstellingen gaan in op oorzaken en gevolgen van bepaalde problemen, wat in ons geval kinderarmoede betreft. Deze relatie kan schematisch worden weergegeven om duidelijkheid hierover te scheppen. Als dit is gedaan, dan kan er een finale deel van de beleidstheorie (ook wel beleidsvisie genoemd) worden gemaakt in een vervolgschema. Hierin staan de middelen en doeleinden uitgewerkt, wat een overzicht geeft over hoe er via verschillende beleidsinterventies systematisch wordt geprobeerd om via subdoelen een hoofddoel te bereiken. De normatieve veronderstellingen zijn "het geheel van argumenten en kennis(elementen) waarop een beleid berust. Deze argumenten en kenniselementen staan in verband met de doelen en middelen van een beleid, de probleemperceptie en het beeld van oorzaken en gevolgen van een probleem" (Van Heffen, 2008, p. 206). De probleemstelling stuurt als het ware de oplossingen, want als er samen met de doelstellingen een bepaalde richting op wordt gedacht, dan worden daarbij bepaalde oplossingen niet meegenomen, omdat deze niet in de gedachtenpatronen passen. Daarbij komt ook een normatief element naar voren over wat voor oplossingen passend zijn of niet, waarbij onder andere kan worden gedacht aan het bevolkingsbeleid van China's één kind politiek (Van Heffen, 2008).
Voor dit onderzoek worden er oorzaak-gevolg en doel-middel schema's gemaakt van verschillende relevante beleidsvisies en nota's. De interviews zorgen hiernaast voor extra diepgang.

3.5 Operationaliseren van de variabelen

Eerder zijn er 3 globale probleemperspectieven vastgesteld van kinderarmoede: (1) intergenerationele armoede, (2) scholingsprobleem, en (3) kansenongelijkheid. Dit was de basis waarop werd gezocht. De algemeen bekende factoren en mechanismen zijn vanuit de wetenschappelijke literatuur en onder andere beleidsdocumenten en handreikingen vastgesteld. Hieruit is de volgende lijst gekomen:

- Intergenerationele armoede
- Nadruk op de familie (welvaartstaat effect)
- Middelen en investeringen van de familie
- De familieachtergrond
- De effecten van de woonwijk
- Het behalen van mijlpalen
- Rendement mijlpalen
- Belastingen en uitkeringen
- Neurologisch mechanisme (stress versus sociaal vangnet)
- Schoolklimaat (Pygmalion- versus Golem-effect)

Voor extra context is er bestudeerd welke factoren en mechanismen in Nederland naar voren komen om een nationaal overzicht te krijgen.

Om de effectiviteit van beleid te meten is het belangrijk om kennis te nemen van hoe kinderarmoede zich uit in de gemeente Enschede. Aangezien kinderarmoede zich niet alleen in financiële problemen uit is er gekeken naar de volgende onderwerpen: huishoudens in armoede in vergelijking met vergelijkbare steden, kinderen in armoede, welke gezinnen kunnen rondkomen per percentage van het bijstandsniveau, de invloed van de gemeentelijke ondersteuning, schulden, jeugdzorg en kansenongelijkheid.

Hierna is systematisch per beleidsdocument welke relevante onderwerpen bevatte een beschrijving, een doel-middel schema en daar waar het relevant leek een oorzaak-gevolg schema gemaakt, welke grotendeels in de bijlagen te vinden zijn. Dit is gedaan op basis van zeven beleidsnota's en strategische visies. Deze zijn bestudeerd om te onderzoeken wat voor nadruk er wordt gelegd in de verschillende beleidsdocumenten, omdat kinderarmoedebeleid vaak niet letterlijk benoemd wordt en hierdoor tussen de

regels door moet worden gelezen over hoe men kinderarmoede wil verminderen. Hieruit zijn twee oorzaak-gevolg en doel-middel schema's gekomen die het algemene beleid omvatten als het gaat over het bestrijden van kinderarmoede.

Nadat er een algemene indruk is gevormd van deze oorzaak-gevolg en doel-middel relaties en een analyse is gemaakt zijn er twee interviews afgenomen, waarbij de vragen gesteld konden worden die zijn voortgekomen uit de analyse. Hiernaast zijn de interviews nuttig geweest voor het aanbrengen van nuanceringen binnen de analyse. Een voorbeeld van de interviewvragen, aangezien het semigestructureerde interviews zijn geweest, is weergegeven in Bijlage 2.

Door hierna per onderdeel van de lijst de oorzaak-gevolg, doel-middel relaties en de verankering in de factoren en mechanismen van de bovenstaande lijst na te gaan is er een beeld geschetst welke nadruk de verschillende documenten leggen en welke theorieën erop aansluiten. Hierna zijn alle doel-middel relaties uit het beleidsontwerp van de gemeente Enschede samengevoegd om te analyseren welke van deze aanpakken per factor en mechanisme overlappen. De hieruit volgende conclusie laat zien hoe de aanpak van de gemeente aansluit op de wetenschap. Uiteindelijk is op basis van alle bestudeerde gegevens geprobeerd een antwoord te formuleren op de te verwachten effecten van het kinderarmoedebeleid, waarbij ook eventuele blinde vlekken en kansen zijn beschreven.

3.6 Validiteit en betrouwbaarheid

De validiteit van het onderzoek wordt ondersteund door het gebruik van de verschillende onderzoeksmethoden (Babbie, 2020). Door verschillende perspectieven te nemen uit zowel wetenschappelijke literatuur en stukken over het kinderarmoedebeleid van Nederland en de gemeente Enschede, gecombineerd met interviews, wordt er een algemeen beeld geschetst van kinderarmoede. De inhoudsvaliditeit wordt gewaarborgd door het systematisch bestuderen van de beleidsdocumenten en zo stapsgewijs tot een conclusie te kunnen komen, aangezien het gaat om een grote hoeveelheid informatie. Door de interviews is duidelijkheid geschept over vragen die naar voren kwamen tijdens de analyse.

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te verbeteren zijn de interviews 2 keer nagegaan, zodat hier geen belangrijke secties over het hoofd zijn gezien. Door het proces zo duidelijk mogelijk op te schrijven kan dit onderzoek ook binnen andere gemeenten en steden worden gereproduceerd.

3.7 Ethische verantwoording

Aangezien dit onderzoek gebruik maakt van interviews en openbaar toegankelijke data van de gemeente is het onderzoek voorafgaand aan deze dataverzameling beoordeeld door de BMS Ethics Committee van de Universiteit Twente. Voordat de interviews plaatsvonden is er een consentformulier gedeeld, welke zijn ondertekend door de interviewer en de geïnterviewde. Hierin is onder andere weergegeven wat er met de data wordt gedaan, hoe er met anonimiteit wordt omgegaan en dat ze ieder moment het interview konden stoppen. Op deze manier gaven de deelnemers geïnformeerd consent. Hiernaast is er tijdens het uitvoeren van dit onderzoek in beperkte mate op een verantwoordelijke wijze gebruik gemaakt van AI. Dit wordt verder toegelicht in Bijlage 1.

4. Analyse

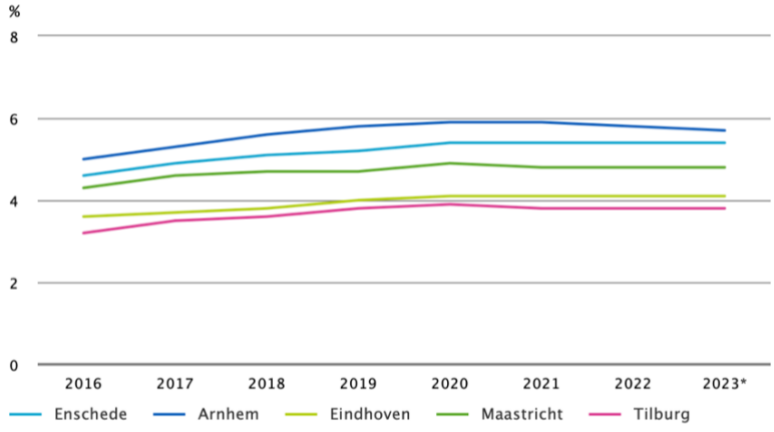
Dit hoofdstuk dient om deelvragen 2 en 3 te beantwoorden. De eerste deelvraag is in hoofdstuk 2 beantwoord. In de introductie is een algemeen beeld geschetst van de kinderarmoedeproblematiek binnen de gemeente Enschede. Deze zal hier uitgebreider behandeld worden. Hiernaast zal in worden gegaan op het beleid van de gemeente en hoe deze aansluit op de eerder vastgestelde factoren en mechanismen.

4.1 Wat is de omvang en achtergrond van de kinderarmoedeproblematiek in Enschede?

Voor het beantwoorden van deze deelvraag worden er verschillende onderwerpen behandeld, aangezien kinderarmoede zich niet alleen uit door het niet rond kunnen komen van de ouders. Er is sprake van kansenongelijkheid, onderwijsachterstand, onderwijssegregatie, schuldenproblematiek, en stijgende jeugdhulpaanvragen. In de textieltijd was Enschede een grote stad met veel arbeiders (Respondenten 1 en 2). Dit onderzoek bestudeert echter de ontwikkelingen van de afgelopen jaren.

4.1.1 Huishoudens in armoede

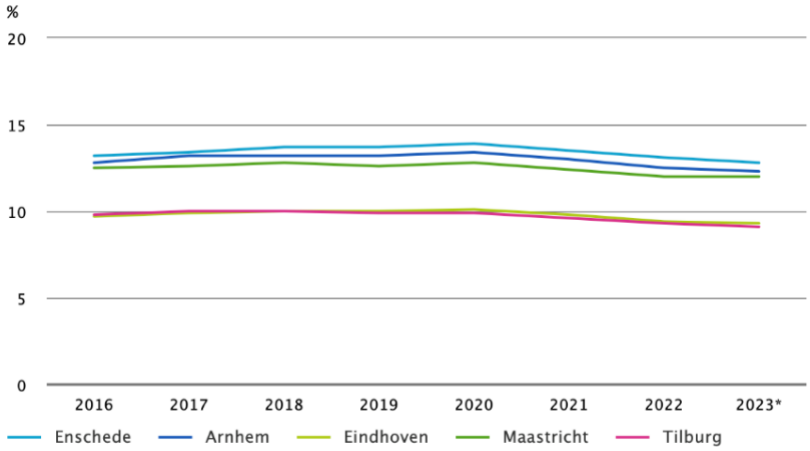
In de introductie is vastgesteld dat binnen de gemeente Enschede kinderen minder kansen hebben (Lam et al., z.d.). Door het gemiddelde inkomen van Enschede te vergelijken met dat van vergelijkbare gemeenten kan inzichtelijk worden gemaakt hoe dit in de loop der tijd is veranderd. Enschede is vergelijkbaar met Tilburg, Maastricht, Arnhem en Eindhoven (Dijk, 2025). Als in Figuur 6 wordt gekeken naar huishoudens met een langdurig inkomen tot 101% van het sociale minimum, dan kan worden vastgesteld in de armoedescan van het CBS (z.d.-c) dat Arnhem met 5,7% op de eerste plek staat, Enschede op de tweede (5,3%), Maastricht op de derde (4,8%), Eindhoven op de vierde (4,1%) en Tilburg op de vijfde (3,8%). Er is een globale stijging te zien van 2016 tot 2020. Bij alle gemeenten, behalve Enschede, neemt de armoede vanaf 2020 langzaam af en stabiliseert deze. Enschede blijft hangen op 5,4% vanaf 2020.



Figuur 6: *Huishoudens met een langdurig inkomen tot 101% van het sociaal minimum, afkomstig uit de armoedescan (CBS, z.d.-c).*

Opmerkelijk is dat Enschede bovenaan staat wanneer in Figuur 7 wordt gekeken naar huishoudens met een langdurig laag inkomen als het percentage van het sociaal minimum wordt verhoogd naar 120%. Dit betekent dat Enschede relatief veel mensen bevat die in armoede leven en net kunnen rondkomen. Het percentage 120% is gekozen omdat dit in Nederland vaak de maximale inkomensgrens is waarbinnen mensen nog in aanmerking komen voor verschillende vormen van ondersteuning. Des te lager het percentage richting het sociaal minimum, des te meer ondersteuning men kan aanvragen. In Figuur 7 stijgen de percentages tot 2020, waarna de percentages langzaam afnemen. Als beide grafieken worden vergeleken kan worden vastgesteld dat er weinig verbetering is voor mensen die tot 101% van het sociaal minimum leven en dat het percentage van deze groep door de jaren heen zelfs is toegenomen, terwijl dit voor de groep die tot 120% van het sociale minimum leeft juist is afgenomen. Kortom, de armoede neemt

af, maar de allerarmsten zien weinig verbetering van hun positie, wat ook wordt bevestigd door het CBS (2024a).



Figuur 7: *Huishoudens met een langdurig inkomen tot 120% van het sociaal minimum, afkomstig uit de armoedescan (CBS, z.d.-c).*

Er kan geconcludeerd worden dat Enschede relatief veel inwoners heeft die in armoede leven. Daarbij blijkt volgens de voorlopige cijfers dat 4,6% kinderen in 2023 in armoede leefden, terwijl dit 4,3% van de volwassenen betreft (CBS, z.d.-b).

4.1.2 Kinderen in armoede

In een artikel van 1Twente staat dat 1 op de 5 kinderen in Enschede opgroeit in armoede (Bergboer, 2024a). Hiernaast wordt in de strategienota Kansrijk Enschede (Gemeente Enschede, 2023a) vermeld dat 1 op de 5 kinderen wordt geboren in een in een minder stimulerend gezin, waarbij de Lokaal Educatieve Agenda (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023) aanvult dat dit een minder stimulerend en veilig gezin betreft. “Dit kan veel oorzaken hebben: pech, armoede of het meemaken van heftige gebeurtenissen, zoals vluchten, echtscheiding, fysieke en/of psychische problemen. Zonder extra ondersteuning hebben deze kinderen minder kansen om zich goed te ontwikkelen” (Gemeente Enschede, 2023a, p. 14). Het is opvallend dat dit cijfer bij alle drie overeenkomt. Er is rondgevraagd binnen de gemeente Enschede bij medewerkers en tijdens de interviews, maar over het cijfer van Kansrijk Enschede is geen duidelijke bronvermelding te ontdekken. Respondent 2 vermeldde dat het cijfer 1 op de 5 van een tijd terug is en dat het inmiddels iets minder is geworden.

Om duidelijkheid te scheppen hierover kan Figuur 8 worden bestudeerd, welke gebaseerd is op cijfers van het CBS (2024b). Eén op de 5 kinderen leeft in armoede, wat neerkomt op 20%. Eén op de 6 kinderen is afgerond 16,7%. Kijkende naar Figuur 8, dan zou 1 op de 5 kinderen gebaseerd zijn op een afgeronde categorie kinderen die in huishoudens leven die ten minste voor 1 jaar moesten rondkomen tot 130% van het sociaal minimum. Dit is de groep mensen die net boven de inkomensgrens leeft welke vaak wordt gehanteerd voor het aanvragen van ondersteuning. Als dit 120% van het sociaal minimum betreft, dan zou dit ongeveer 1 op de 6 kinderen betreffen. Als we uitgaan van de meest recente cijfers van het CBS bij de categorie ‘tot 120%, ten minste 1 jaar’, dan zou dit 13,7% zijn, wat neerkomt op ongeveer 1 op de 8 kinderen. Het cijfer 1/8ste staat gelijk aan 12,5%, dus er wordt afgerond naar boven. De analyse toont daarmee aan dat er in de loop der jaren een daling heeft plaatsgevonden.

Jaar	Tot 130%, ten minste 1 jaar	Tot 130%, 4 jaar of langer	Tot 120%, ten minste 1 jaar	Tot 120% 4 jaar of meer	Tot 101%, ten minste 1 jaar	Tot 101%, 4 jaar of langer
2018	18,7%	11,7%	16,6%	9,8%	8,9%	3,5%
2019	18%	11,4%	15,9%	9,6%	8%	3,3%
2020	17,8%	11,6%	15,7%	9,9%	8,1%	3,1%
2021	16,7%	11,3%	14,5%	9,5%	7,2%	2,9%
2022	15,4%	10,5%	13,3%	8,7%	6,4%	2,7%
2023 *	15,9%	10,2%	13,7%	8,5%	6,8%	2,8%

* Voorlopige cijfers

Figuur 8: *Percentage kinderen die in armoede leeft per percentage van de bijstand van 2018-2023. Gebaseerd op data van het CBS (2024b).*

Uit de gegevens blijkt dat de groep die tot 101% van het sociaal minimum moet rondkomen voor ten minste 1 jaar 2,1% gedaald is van 2018 tot en met 2023, waarbij er van 2022 tot en met 2023 een lichte toename was. Als dit tot 120% is voor 1 jaar, dan is er een daling van 2,9%. Is deze 130%, dan is er een daling van 2,8%. Het valt dus op dat er een grotere afname is binnen de groep die langer dan 1 jaar tot 120% en tot 130% moet rondkomen vergeleken met als dit percentage tot 101% zou zijn. Er is dus minder afname bij de armste groep.

Uit een brief aan de Raad van 19 december 2019 met als onderwerp “Uitkomsten onderzoek evaluatie armoedebeleid gemeente Enschede 2018” blijkt dat het cijfer is gebaseerd op onderzoek naar armoedebeleid van de KWIZ:

> “Uit het onderzoek blijkt dat ruim 18 procent van alle kinderen in de gemeente Enschede opgroeit in een gezin met een inkomen tot 120 procent van het Wsm. Van alle eenoudergezinshuishoudens in de gemeente Enschede leeft 51 procent van een inkomen tot 120 procent van het Wsm. Ter vergelijking: van alle tweeoudergezinnen in Enschede leeft maar 11 procent van een inkomen tot 120 procent van het Wsm” (Burgemeester en Wethouder van Enschede & de loco-Secretaris, 2019, p. 3).

Uit deze gegevens kan worden opgemaakt dat eenoudergezinshuishoudens een risicogroep zijn als het gaat om kinderarmoede, omdat destijds 1 op de 2 kinderen in armoede opgroeide en dat afgerond 1 op de 5 kinderen van alle huishoudens in Enschede destijds in armoede opgroeide. Er zullen door het CBS en KWIZ waarschijnlijk andere uitgangspunten gebruikt zijn of een verandering in de uiteindelijke meting die het verschil kunnen verklaren.

Uit de Nibud minima-effectrapportage (Van Gaalen & Wieman, 2023) blijkt, zoals weergegeven in Figuur 9, welke groepen het lukt om rond te komen en welke niet, net als het effect van de gemeentelijke regelingen naast de inkomensondersteuning vanuit de Rijksoverheid. Hierbij wordt gesteld (Van Gaalen & Wieman, 2023, p. 11) dat de voorbeeldhuishoudens “zeer goed met geld kunnen omgaan”, wat vaak niet het geval is, ze “alle inkomensondersteuning aanvragen”, wat niet altijd het geval is, en dat ze “geen grote persoonlijke onvermijdbare uitgaven hebben” (bijvoorbeeld hogere huur of een hogere energierekening door slechte isolatie van hun woning). Het gaat dus uit van een ideale situatie. In het rood is de vrije bestedingsruimte per maand negatief, in het wit is deze positief en het oranje cijfer geeft aan dat er sprake is van uitstroomval, waarbij meer verdienen negatieve gevolgen heeft voor de vrije bestedingsruimte. Uit de rapportage blijkt dat er sprake is van “pleisters plakken”, wat door Respondenten 1 en 2 wordt bevestigd. Het sociaal minimum vanuit de overheid is voor veel mensen te weinig om van rond te komen en de gemeentelijke regelingen die dit proberen te verhelpen zijn deels effectief in het verlichten van deze armoede. Hierbij moet nogmaals worden benadrukt dat het hier gaat om ideale omstandigheden, waarbij iemand goed met geld om kan gaan, alles heeft aangevraagd en geen grote onvermijdbare uitgaven heeft.

	Exclusief gemeentelijke regelingen				Inclusief gemeentelijke regelingen			
Huishoudtype	**100**	**110**	**120**	**130**	**100**	**110**	**120**	**130**
01. alleenstaande tot AOW-leeftijd	-81	-27	95	212	-20	-6	97	212
02. paar zonder kinderen tot AOW-leeftijd	-155	-48	61	131	-82	-40	65	132
03. paar zonder kinderen vanaf AOW-leeftijd	130	179	321	429	158	187	325	430
04. alleenstaande met 2 jonge kinderen	2	144	230	352	232	224	256	359
05. alleenstaande met 2 oudere kinderen	-192	-138	-16	106	-10	16	95	215
06. paar met 2 jonge kinderen	-288	-181	-72	-2	-57	-13	85	146
07. paar met 2 oudere kinderen	-458	-351	-242	-172	-275	-231	-130	-63
10. zelfstandig wonende 18-jarige	-930	-264	-551		-196	-186	-463	

Figuur 9: *Vrije bestedingsruimte per maand in euro's zonder en met gemeentelijke voorzieningen (Van Gaalen & Wieman, 2023, p. 38).*

De grootste vermindering in kosten is te zien bij zelfstandig wonende 18-jarigen als exclusief en inclusief gemeentelijke regelingen met elkaar worden vergeleken. Als deze categorie buiten beschouwing wordt gelaten staan alleenstaanden met 2 jonge kinderen niet in de min. Een paar met 2 oudere kinderen heeft over de hele linie geen kans om rond te komen. Het onderhouden van oudere kinderen brengt meer kosten met zich mee, dus vandaar dat mensen die toen de kinderen jong waren misschien wel konden rondkomen, nu weliswaar net of niet rond kunnen komen, waarbij de negatieve vrije bestedingsruimte aanzienlijk is bij een paar met 2 oudere kinderen.

4.1.3 Schulden en groeiende afhankelijkheid jeugdzorg, en kansenongelijkheid

Armoede	120%	>5 jaar bijstand		Schulden	Problematische schulden	Landelijk	Verschil
2021	13.200						
2022	12.700	3.398		2022	8.410 (10,4%)	8,1%	+2,3%
2023	12.700	3.355		2023	8.750 (10,8%)	8,8%	+2,0%
2024	-	3.300		2024	8.720 (10,6%)	8,9%	+1,7%

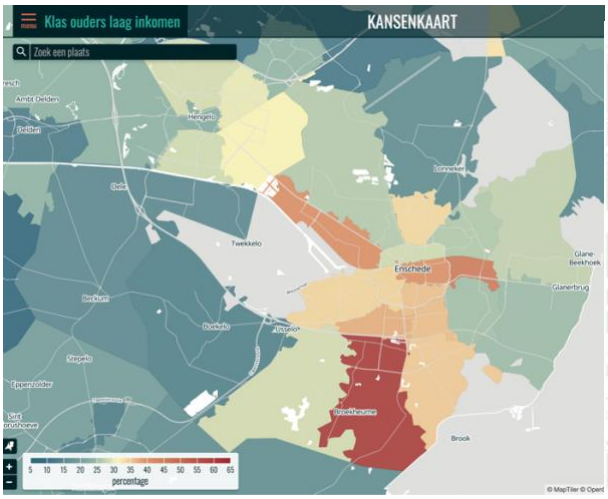
Figuur 10: *Omvang armoede en schulden in Enschede (aantal huishoudens, CBS Armoedescan en Schuldenproblematiek. Van halfjaarlijkse rapportage Rondkomen met je Inkomen (Gemeente Enschede, 2025a, p. 1).*

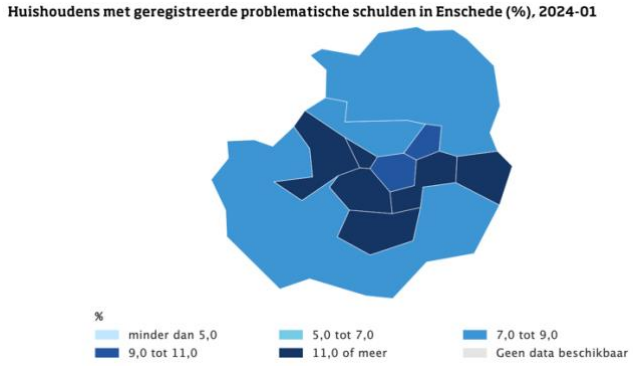
In Figuur 10 uit de halfjaarlijkse rapportage Rondkomen met je inkomen (Gemeente Enschede, 2025a) blijkt dat ongeveer 1 op de 10 huishoudens te maken heeft met problematische schulden. Hierbij is geen onderscheid te maken tussen huishoudens met kinderen, maar binnen de kadernota Rondkomen met je inkomen (Gemeente Enschede, 2020) staat dat er wordt ingezet op het kwijtschelden van schulden van jongeren, en aangezien er vaak een tekort is bij huishoudens met kinderen, kijkende naar Figuur 9, zouden deze schulden ook binnen deze huishoudens voor kunnen komen.

Hiernaast is er een stijgende trend in het gebruik van jeugdzorg. Eén op de 6 kinderen t/m 17 jaar in Enschede heeft in 2023 een vorm van jeugdhulp gekregen en dit cijfer dreigt te groeien (Gemeente Enschede, 2024b). Daarom wordt geprobeerd om minder kinderen afhankelijk te maken van jeugdzorg door onder andere via andere ondersteuning hulp te bieden. Hier wordt verder op ingegaan tijdens de analyse van de beleidsdocumenten.

Zoals eerder vermeld in de introductie staat de gemeente op nummer 3 van de topgemeenten waar mensen de minste kans hebben om armoede achter zich te laten. Dit kwam uit grootschalig onderzoek vanuit de Erasmus Universiteit (Lam et al., z.d.). Als de geregistreerde huishoudens met problematische schulden in 2024 op de kaart in Figuur 13 worden vergeleken met de verwachtte onderwijsachterstanden in 2024 in Figuur 12, en het percentage kinderen die ouders hadden met een laag inkomen (34,2% tussen 2015 en 2019) vanuit de kansenkaart in Figuur 11, dan kan, als het gaat om huishoudens, worden geconstateerd dat op wijkniveau in het midden en zuiden van de gemeente Enschede er meer risico bestaat op

problematische schulden, problemen om rond te komen en onderwijsachterstand voor de kinderen binnen deze huishoudens.





Figuur 11 (linksboven): *Kansenkaart Enschede met filter kinderen die ouders hebben met een laag inkomen in groep 8 per wijk (tussen 2015-2019) (Lam et al., z.d.).*

Figuur 12 (rechtsboven): *Verwachte Onderwijsachterstanden Enschede 2024 (CBS, 2024b).*

Figuur 13 (linksonder): *Huishoudens met geregistreerde problematische schulden in Enschede (%). 2024-01. (CBS, 2024d).*

Kortom, in de gemeente Enschede spelen verschillende factoren en mechanismen een grote rol als het gaat om armoede en daarbij kinderarmoede. De gemeente Enschede heeft veel arme huishoudens, waarbij het rondkomen lastig is, want met de huidige bijstand en de gemeentelijke regelingen lukt het velen niet om rond te kunnen komen, zelfs tot 130% van het sociaal minimum. Een paar met oudere kinderen heeft hier het meeste last van. Ondanks dat de armoede afneemt, neemt de groep die langer dan 1 jaar tot 101% van het sociaal minimum moet rondkomen minder snel af in vergelijking met andere groepen. Hiernaast is er veel kansenongelijkheid en stijgend gebruik van jeugdzorg. Ook bevat het midden en zuiden van Enschede meer huishoudens met problematische schulden, onderwijsachterstanden en (kinder)armoede.

4.2 Reconstructie kinderarmoedebeleid van de gemeente Enschede

In de komende secties wordt geprobeerd om deelvraag 3b te beantwoorden: welk beleid voert de gemeente Enschede uit ten behoeve van het verminderen van kinderarmoede? Dit dient als basis voor de analyse erna over wat de te verwachten effecten zijn van dit beleid.

Voordat we beginnen met een reconstructie van het kinderarmoedebeleid van de gemeente is het goed om te weten dat er in Nederland verschillende regelingen en tegemoetkomingen zijn die door ouders kunnen worden aangevraagd. Iedere ouder heeft ongeacht zijn inkomen recht op kinderbijslag (Nibud, 2025). Hiernaast kan, afhankelijk van onder andere het inkomen, het volgende worden aangevraagd: een kindgebonden budget, kinderopvang toeslag, pleegvergoeding, tegemoetkoming scholieren, en tegemoetkoming schoolkosten (Nibud, 2025). Deze lopen deels via de Rijksoverheid, de gemeente, en onder andere stichtingen en fondsen. De gemeenten hebben samen met de verschillende desbetreffende

instanties hierbij de taak om mensen bewust te maken van de beschikbare hulp op deze gebieden (Nibud, 2025).

Gemeenten hebben daarnaast vanuit de overheid de verantwoordelijkheid om voor de jeugdhulp te zorgen, wat onder andere bestaat uit:

- "Jeugdhulp van goede kwaliteit aanbieden;
- Een beleidsplan voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg opstellen;
- Voorzieningen op het gebied van jeugdhulp (jeugdhulpplicht) treffen;
- Jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering organiseren;
- Maatregelen voor de aanpak van kindermishandeling nemen;
- De samenwerking met andere sectoren zoals zorg, onderwijs, politie en justitie zoeken;
- Vertrouwenspersonen aanwijzen voor jongeren en (pleeg)ouders die te maken hebben met jeugdhulpverlening." (Rijksoverheid, 2023)

De doelen van deze jeugdwet zijn daarbij:

- "Gebruik maken van de eigen kracht van jongeren, ouders en hun sociale netwerk. Het is belangrijk dat zij de regie blijven houden over hun leven. En dat ze samen met hun eigen omgeving en professionele hulpverleners naar oplossingen zoeken.
- Minder snel medicijnen voorschrijven en de zorgvraag terugbrengen.
- Eerder (jeugd)hulp bieden op maat voor kwetsbare kinderen.
- Samenhangende hulp voor gezinnen bieden: 1 gezin krijgt 1 plan met 1 regisseur.
- Meer ruimte voor jeugdprofessionals en minder regeldruk bij hun werk." (Rijksoverheid, 2023)

4.2.1 Het globale kinderarmoedebeleid van de gemeente Enschede

4.2.1.1 Coalitieakkoord 2022-2026

Aangezien er voor een beleidstheorie reconstructie een overzicht nodig is van de plannen en waarden en normen waar een beleid vanuit gaat, kan er worden gekeken naar de basis van het beleid: het Coalitieakkoord 'Samen Trots op Enschede' van 2022-2026 (BBE et al., 2022). Deze bevat zes relevante thema's voor het bestrijden van kinderarmoede, welke besproken worden.



Dit spreken we af:	Dit gaan we doen:
▪ Focus op jeugd en gezin ▪ Ieder kind krijgt de kansen om talent maximaal te ontplooien ▪ We vergroten de kansengelijkheid door verbinding te leggen met scholen, Stichting Leergeld en andere partijen ▪ Voortzetting LEA (Lokale Educatieve Agenda) ▪ Bereik Kindpakket vergroten ▪ Doorgaan met de ontmoetingsclusters ▪ Het gezondheidsniveau naar het gemiddeld niveau van Nederland ▪ We maken beleid om gevolgen van complexe scheidingen voor kinderen te beperken	▪ Doorontwikkelen wijkteams ▪ Jongerenwerk terug op middelbare scholen ▪ De winternoodopvang gaat open van 1 oktober tot 1 mei ongeacht de temperatuur ▪ Gebiedsgerichte aanpak met minder zorgaanbieders ▪ De huishoudelijke ondersteuning gaan we in uren per week indiceren ▪ De toegang tot hulp wordt eenvoudig georganiseerd door met 1 contactpersoon te werken ▪ Statushouders die zich in Enschede vestigen worden intensief begeleid ▪ We stoppen met de Bed Bad Brood regeling. Voor de huidige groep zoeken we voor 1 augustus 2023 een oplossing. Medemenselijkheid staat daarbij voorop

Figuur 14: *De Sociale Stad, afspraken en doelen (BBE et al., 2022, p. 7).*

Op punt 1, De Sociale Stad, worden twee relevant punten genoemd waarop wordt ingezet: 'Kansengelijkheid' en 'Zorg' (BBE et al., 2022). In Figuur 14 is te zien dat er op veel relevante gebieden voor preventie van kinderarmoede en haar effecten wordt ingezet. Bij 'Kansengelijkheid' wordt

aangegeven dat ze waarde hechten aan gelijke kansen voor iedereen, wat gefaciliteerd wordt door in te zetten op (sociale) basisvoorzieningen in stadsdelen, wijken en dorpen. Relevant voor kinderarmoede is dat ze hierbij focussen op de jeugd en het gezin. Hierbij wordt veel aandacht geschonken aan de ontwikkeling van kinderen door in te zetten op scholing, ook voor en na school, waarbij een brede basis wordt geleverd voor verschillende onderwerpen, net als het leveren van ondersteuning daar waar nodig. Er wordt ingezet op bestaanszekerheid, wijkteams, jeugdzorg, eenzaamheid verlagen, en de winternoodopvang.

Punt 2, De Bruisende Stad, bevat het relevante onderwerp 'Wonen' (BBE et al., 2022). Hierbij wordt ingezet op het bouwen van meer woningen en vooral betaalbare woningen, omdat hier veel behoefte aan is in Enschede. Daarnaast wordt geïnvesteerd in cultuur, aangezien dit volgens het akkoord nuttig is voor de ontwikkeling en daarnaast een bijdrage levert bij andere doelen zoals "eenzaamheid, kansengelijkheid, onderwijs, zorg, en samenhorigheid" (BBE et al., 2022, p. 14). Hiernaast wordt er geïnvesteerd in inclusiviteit, zodat iedereen mee kan doen in de maatschappij, wat onder andere gaat over geloof, afkomst, geslacht, LHBTI+, en mensen met een handicap.

Punt 3, De Groene, Duurzame Stad, bevat het punt 'Afval en Grondstoffen' (BBE et al., 2022). Hierbij wordt er ingezet om verrommeling tegen te gaan, want dit heeft effect op de buurt- en stadbeleving van de inwoners. Het gaat hierbij om de wijk en buitenwijken, aangezien er vaak problemen zijn met rommel op straat. Er wordt onder andere gekeken naar de verdeling van containers en afvalpunten en er wordt gekeken hoe burgers zelf kunnen bijdragen aan een schone buurt.

Punt 4, De Innovatieve, Ondernemende stad, bevat 'Economie' en 'Sport' (BBE et al., 2022). Hierop wordt bijvoorbeeld ingezet om onderwijs beter te laten aansluiten op de arbeidsmarkt en talententrajecten zowel op educatief vlak via Saxion, de Universiteit Twente en het ROC, als op sporttalent. Daarnaast wordt er geïnvesteerd in sport. "Sporten is leuk, gezond, draagt bij aan het welzijn en welbevinden, en het heeft ook een belangrijke maatschappelijke functie. Het zorgt voor binding in wijken en buurten en brengt mensen met diverse achtergronden bij elkaar" (BBE et al., 2022, p. 19). Ze geven aan dat kinderen in het bijzonder de mogelijkheid moeten hebben om te sporten, ook als de ouders hiervoor weinig geld hebben. Er komt meer gelegenheid om te sporten door onder andere nieuwe voorzieningen en het ondersteunen van sportverenigingen.



Dit spreken we af:	Dit gaan we doen:
▪ We investeren in ons groen en onze parken	▪ 3x per jaar vergaderen over en in landelijk/buiten gebied
▪ Waar nodig verhogen we het onderhoudsniveau	▪ Cameratoezicht zo nodig uitbreiden
▪ Bestrijding van overlast en criminaliteit is topprioriteit	▪ Drugs en lachgasverbod op straat
▪ Veiligheid voor meisjes en vrouwen: tegengaan (straat) intimidatie	▪ Patseraanpak
▪ Jongeren weerbaar maken tegen cybercrime en drugs	▪ Extra (stadsdeel) boa's
▪ Preventief optreden in de wijk, met behulp van jongerenwerkers	
▪ Geen ruimte voor gokreclame in de openbare ruimte	

Figuur 15: *De Schone, Veilige Stad, afspraken en doelen (BBE et al., 2022, p. 21).*

Punt 5, De Schone, Veilige Stad, bevat Leefomgeving en Veiligheid (BBE et al., 2022). In Figuur 15 is te lezen dat er wordt ingezet om Enschede zowel in het binnengebied als buitengebied beter te onderhouden. Hiernaast wordt er ingezet op de vergroening van de stad, aangezien dit er mooi uit ziet en ook een verkoelende functie heeft, wat nodig is om hete zomers minder intens te maken. Ook wordt er ingezet op veiligheid. “Veiligheid is een belangrijke basis voor hoe mensen hun omgeving ervaren. We vinden het belangrijk dat iedereen in Enschede veilig over straat kan en dat overlast tot een minimum wordt beperkt” (BBE et al., 2022, p. 22). Hierbij wordt geprobeerd om overlast en criminaliteit te verminderen, net als het verhogen van de veiligheid van meisjes en vrouwen. Er is plek voor vroegtijdige hulp voor verslaving, er wordt geen reclame gemaakt voor gokken in openbare ruimtes en er wordt geprobeerd jongeren weerbaarder te maken tegen cybercrime en drugs. Hiernaast wordt de rol van jongerenwerkers in wijken groter.

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er vanuit het coalitieakkoord op verschillende terreinen doelen en acties te vinden zijn die een bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van kinderarmoede.

Impliciet en expliciet staat er binnen het coalitieakkoord een oorzaak-gevolg relatie, welke schematisch is uitgewerkt in Bijlage 3. Hierbinnen zijn drie verschillende gebieden weergegeven die volgens het coalitieakkoord expliciet of impliciet onderdeel uitmaken van kinderarmoede, waarbij de impliciete factoren op basis van eerdere informatie uit de theorie zijn gebruikt om te herkennen. De oorzaak-gevolg relatie is gesplitst in de ontwikkeling van het kind (groen), de achtergrond van de ouders (wit), huiselijk geweld, verslaving en criminaliteit (rood), en de kwaliteit van de stad met omringende problemen (blauw). Bij deze analyse wordt, zoals eronder in het wit aangegeven, ervan uitgegaan dat binnen deze oorzaak-gevolg relatie de kansenongelijkheid en achterstand wordt vergroot door onvoldoende en ontoereikende ondersteuning van het kind en de ouders, de ontwikkeling van de gaven en talenten, en daarnaast de eventuele gezondheidsproblemen van de ouders en/of kinderen.

Bij het eerste gebied kan worden gezien dat de ontwikkeling, het welzijn en de gezondheid van het kind een groot deel uitmaakt van de kinderarmoede problematiek. Hierbij zijn verschillende punten van invloed, zoals de ondersteuning vanuit school, buitenschoolse opvang, toegang tot sport en cultuur, net als sociale uitsluiting, discriminatie, en weerbaarheid tegen cybercriminaliteit en drugs (BBE et al., 2022). Zoals eerder beschreven wordt er veel aandacht besteed aan het voorkomen van een slechte ontwikkeling via onder andere scholing en het vergroten van kansengelijkheid.

Het tweede gebied, de achtergrond van de ouders en de gezinssamenstelling, maakt hiernaast ook een groot deel uit van de problematiek, omdat een kind zich in een afhankelijke positie bevindt. De ouders hebben vaak veel ondersteuning nodig vanuit de gemeente en overheid, en daarnaast hebben zij vaak last van hoge stress, wat impact heeft op de ontwikkeling van het kind. Er is hiernaast soms sprake van verslaving en huiselijk geweld, wat deze stress verergert. Criminaliteit zorgt hierbij voor de toevoer van drugs en een onveilig klimaat.

Deze achtergrond en daarbij het woongebied draagt ook bij aan gebied drie, de woonwijk/stadsbeleving, wat ingaat op systematische problemen zoals criminaliteit, eenzaamheid, lage inclusiviteit, lage bestaanszekerheid, verrommeling en straatintimidatie (BBE et al., 2022).

Als hiervan een doel-middel schema wordt gemaakt, weliswaar beperkt om deze overzichtelijk te houden, dan komt er een schema uit zoals te zien is in Bijlage 4. Hiervoor zijn de vijf grootste punten uit het coalitieakkoord geselecteerd die kinderarmoede kunnen verminderen. Deze zijn (1) inzetten op kansengelijkheid, (2) verbeteren (jeugd)zorg, (3) bestaanszekerheid verbeteren, (4) inzetten op de stadscultuur/klimaat, en (5) het verbeteren van de veiligheid in de stad (BBE et al., 2022). De vertakkingen omvatten niet alle genoemde middelen, maar de algemene delen waarop wordt ingezet.

Hierbij wordt ingezet op meer voorzieningen, betere bereikbaarheid ervan, vroegere signalering, langdurige ondersteuning (als nodig), meer betaalbare huizen, beter onderhouden buurten, verrommeling tegengaan en vergroening van de stad (BBE et al., 2022). Hiernaast wordt er geïnvesteerd in het verminderen van eenzaamheid en discriminatie, het verbeteren van inclusiviteit, meer sport, cultuur en wetenschap, waarbij talentenontwikkeling en de toegang centraal staat, en als laatste wordt er ingezet op het verminderen van criminaliteit (BBE et al., 2022).

4.2.1.2 Enschede begroting 2025 en visie opgave 'Inclusief Enschede'

In de begroting van de gemeente Enschede voor 2025-2028 (Gemeente Enschede, 2024a) staan vier programma's waarbij ingezet wordt op verschillende domeinen. Deze programma's heten 'Vitaal en sociaal', 'Duurzaam wonen, leven en werken', 'Samenleving en bestuur', en 'Financiën en organisatie'.

Voor het bestrijden van kinderarmoede staan in 'Vitaal en sociaal' de meest toepasselijke beleidsmaatregelen (zie Figuur 16). Deze gaan uit van de Sustainable Development Goals 'Geen Armoede', 'Goede Gezondheid en Welzijn' en 'Ongelijkheid Verminderen (Gemeente Enschede, 2024a).

Doel	Subdoel	Link
01. We werken aan bestaanszekerheid *totale lasten (x 1.000 euro): 271.378,00*	01.01 Iedereen heeft de mogelijkheid om in z'n levensonderhoud te voorzien	Indicatoren: 6 Aantal acties: 2
	01.02 Iedereen heeft een dak boven het hoofd	Indicatoren: 3 Aantal acties: 1
02. We maken gezond leven makkelijker *totale lasten (x 1.000 euro): 36.772,00*	02.01 Iedereen heeft toegang tot een stimulerende leefomgeving die uitnodigt tot gezond gedrag	Indicatoren: 2 Aantal acties: 4
	02.02 Inwoners kijken naar elkaar om en dragen mede zorg voor elkaars welzijn en bestaan	Indicatoren: 3 Aantal acties: 3
03. We vergroten de kansengelijkheid *totale lasten (x 1.000 euro): 219.529,00*	03.01 Jeugdigen groeien veilig en stabiel op	Indicatoren: 5 Aantal acties: 2
	03.02 Iedereen neemt volwaardig deel aan de samenleving	Indicatoren: 6 Aantal acties: 2
	03.03 Iedereen ontwikkelt zijn talenten (door)	Indicatoren: 1 Aantal acties: 2

Figuur 16: *Strategische opgave doelen 'Vitaal en sociaal'. (Gemeente Enschede, 2024a, p. 19).*

De gemeente Enschede zet in op drie pijlers:
"a) we werken aan bestaanszekerheid,
b) we maken gezond leven makkelijker,
c) we vergroten kansengelijkheid" (Gemeente Enschede, 2024a, p. 20).

Pijler 1 bevat "de beleidskaders 'Meedoen naar vermogen' (Enschedese arbeidsmarktaanpak), 'Rondkomen met je inkomen' en 'Woonvisie' " (Gemeente Enschede, 2024a, p. 20). Het doel is dat iedereen in Enschede hierdoor in hun levensonderhoud kan voorzien en dat ze een dak boven hun hoofd hebben.

Pijler 2 bevat het beleidskader "Gezond Enschede", wat inzet op de gezondheid van de inwoners en daarbij "met weerbare, gezonde mensen die kunnen opgroeien, leven, werken en wonen in een gezonde leefomgeving, en waarin sprake is van een sterke sociale basis. Maar niet iedereen is in staat om een gezond leven te leiden en daarvoor de beste keuzes te maken. Via een gebiedsgerichte gezondheidsaanpak gaan we per wijk met inwoners en partners bekijken wat nodig is om gezondheidsverschillen in de wijk te verkleinen" (Gemeente Enschede, 2024a, p. 20).

Pijler 3 bevat het programma “Kansrijk Enschede” (Gemeente Enschede, 2023a), wat inzet op “gelijke kansen voor alle kinderen. We zetten in op een kansrijke start van het leven, voorschoolse educatie en het behalen van een startkwalificatie. We zien dat één op de zes kinderen aangewezen is op een vorm van Jeugdhulp en ook langer hulp nodig heeft” (Gemeente Enschede, 2024a, p. 20).

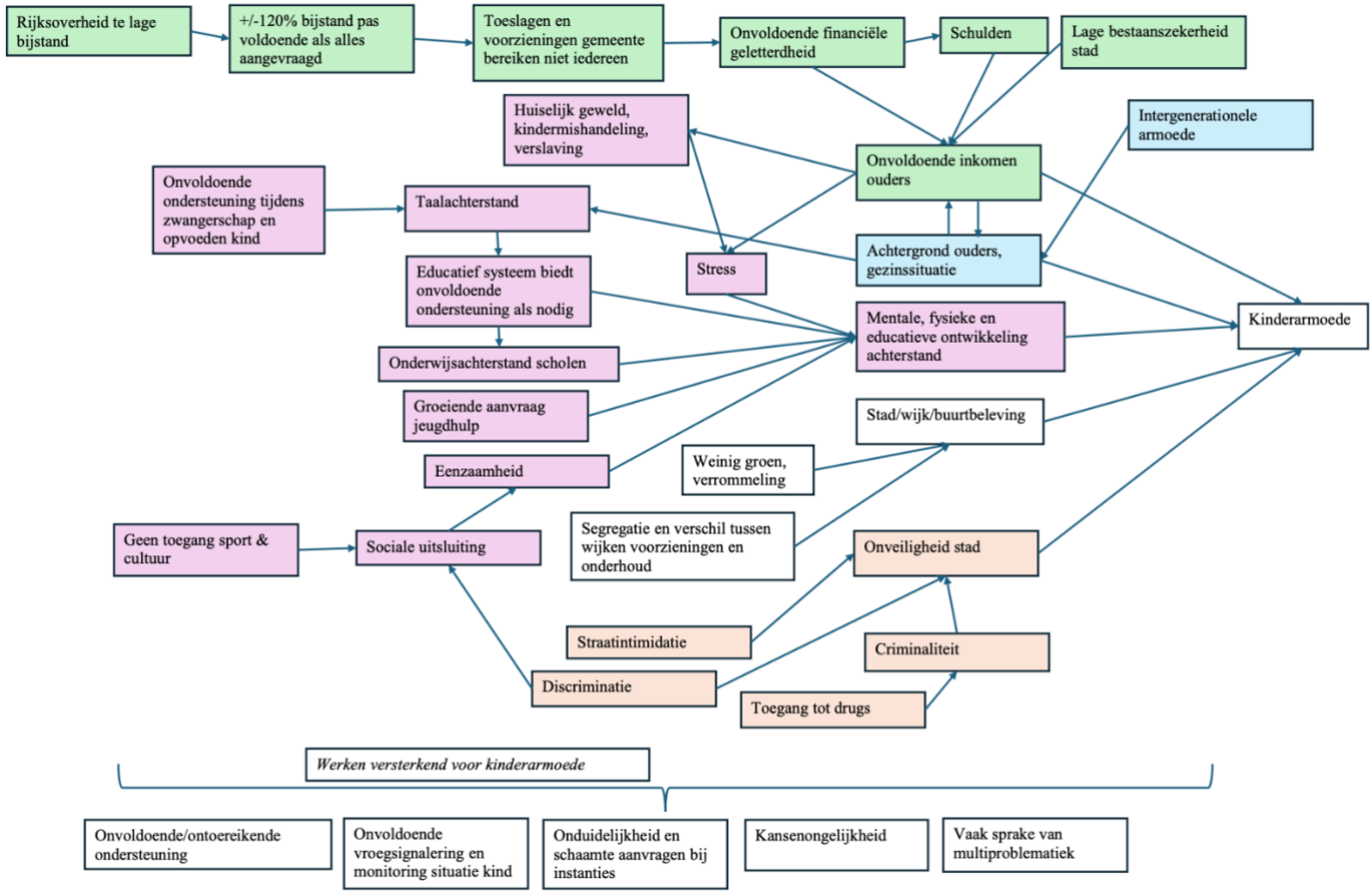
Deze pijlers sluiten ook aan op de visie opgave ‘Inclusief Enschede’, welke zich richt op de drie pijlers die hierboven zijn genoemd (Gemeente Enschede, 2023b). Deze opgave is terug te vinden binnen de gemeentebegroting onder ‘vitaal en sociaal’ (Gemeente Enschede, 2024a).

4.2.2 Beleidstheorie oorzaak-gevolg en doel-middel schema’s

De onderstaande sectie maakt gebruik van verschillende uitwerkingen van relevante beleidsdocumenten op het gebied van kinderarmoede. Daar waarvoor het overzicht nodig was, is er een oorzaak-gevolg en doel-middel schema gemaakt. De nota’s, visies en strategische opgaven zijn uitgewerkt in verschillende bijlagen, die bestaan uit schema’s en uitleg over de documenten. Deze zijn te lezen in de volgende bijlagen:

- Bijlage 3 en 4: Coalitieakkoord 2023-2026
- Bijlage 5 en 6: strategienota Kansrijk Enschede 2023-2033
- Bijlage 7 en 8: kadernota Rondkomen met je Inkomen
- Bijlage 9: strategienota Duurzame Jeugdzorg
- Bijlage 10: Lokaal Educatieve Agenda
- Bijlage 11: Regiovisie Huiselijk Geweld en Kindermishandeling

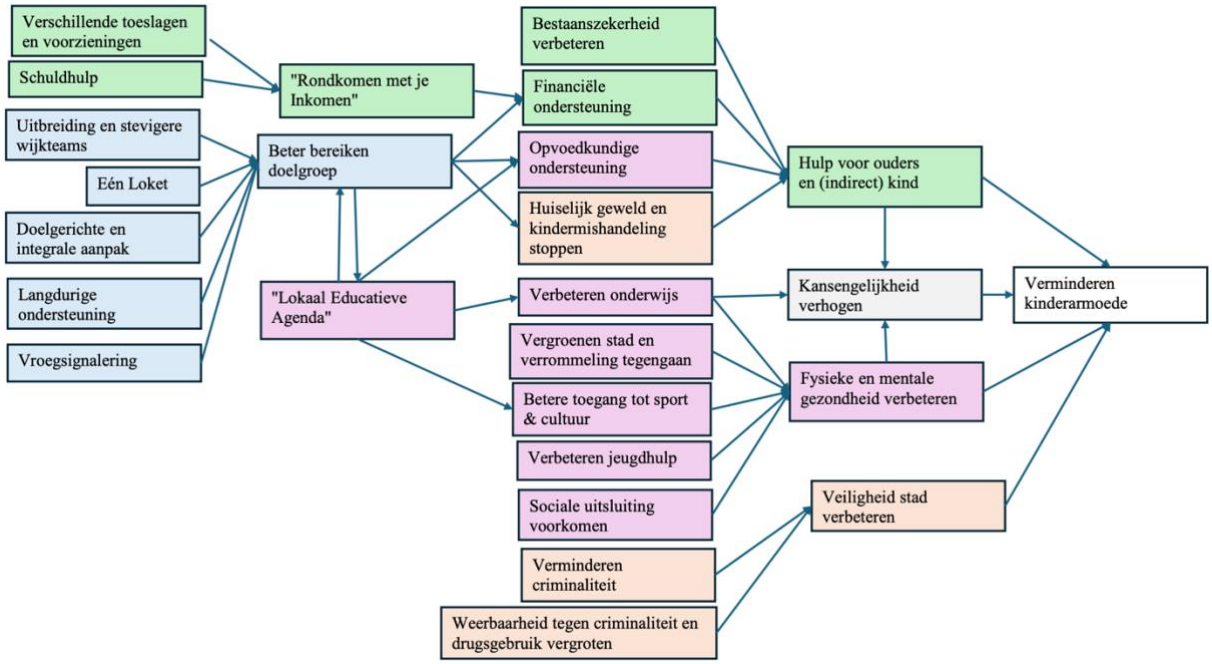
4.2.2.1 Beleidstheorie oorzaak-gevolgrelaties schema



Figuur 17: *Oorzaak-gevolg schema kinderarmoede, op basis van Bijlagen 3 t/m 11 en coalitieakkoord analyse.*

De bovenstaande Figuur 17 is een oorzaak-gevolg schema wat een samenvatting geeft van belangrijke onderwerpen binnen het kinderarmoedebeleid. Deze zijn verdeeld over verschillende kleuren om het verband overzichtelijker te maken. In het groen wordt aangegeven dat een groot deel van het kinderarmoedebeleid gaat over het inkomen van de ouders. Deze inkomsten zijn ontoereikend, wat zowel door de achtergrond van de ouders als de omgeving kan komen. De overheid geeft uitkeringen, maar deze zijn niet voldoende, dus moet de gemeente dit aanvullen via verschillende regelingen. Vaak kan er pas vanaf 120% van de bijstandsnorm worden rondgekomen, mits alle toeslagen en voorzieningen zijn aangevraagd, wat niet altijd het geval is (Van Gaalen & Wieman, 2023). Hiernaast is dit ook afhankelijk van de gezinssamenstelling (Van Gaalen & Wieman, 2023). Naast het inkomen is er ook sprake van mentale, fysieke en educatieve achterstandstand van de ontwikkeling van een kind. Er is bijvoorbeeld taalachterstand, veel onderwijsachterstand in bepaalde wijken, meer kinderen maken gebruik van jeugdhulp, en er is veel stress door de armoede, waardoor er ook huiselijk geweld, kindermishandeling en verslaving aanwezig kan zijn binnen het gezin (BBE et al., 2022). Hiernaast kan gekeken worden naar de stad/wijk/buurtbeleving, want de omgeving heeft ook impact op het welzijn van iemand, waarbij kan worden gedacht aan verrommeling, weinig groen op straat, segregatie en verschil tussen de wijken. Daarnaast is onveiligheid in de stad ook een probleem. Bij al deze onderwerpen zijn er verschillende aspecten onderaan weergegeven die versterkend werken voor kinderarmoede, waaronder onvoldoende vroegsignalering en ondersteuning, onduidelijkheid en schaamte voor het aanvragen van hulp, kansenongelijkheid en multiproblematiek.

4.2.2.2 Beleidstheorie doel-middel schema



Figuur 18: *Doel-middel schema verminderen kinderarmoede, op basis van Bijlagen 3 t/m 11 en coalitieakkoord analyse.*

In de bovenstaande Figuur 18 zijn de verschillende algemene doel-middel categorieën weergegeven waarop wordt ingezet om kinderarmoede te verminderen in de gemeente Enschede. In het groen wordt aandacht besteed aan de ouders en hierbij (in)direct aan het kind. Deze loopt grotendeels via de kadernota Rondkomen met je inkomen (Gemeente Enschede, 2020) en Stichting Leergeld & Jeugdfond Sport & Cultuur (2023). Naast ondersteuning voor de bestaanszekerheid is er ook aandacht voor opvoedkundige ondersteuning, waarbij er wordt ingezet op laagdrempeligheid, langdurige ondersteuning en

vroegsignalering. Hiernaast is er via de Regiovisie Huiselijk Geweld en Kindermishandeling aandacht voor het voorkomen van geweld en mishandeling (Veertien Twentse gemeenten & Samenwerkingspartners, 2023). Deze hulp loopt samen met de visie Kansrijk Enschede (Gemeente Enschede, 2023a), waarbij wordt ingezet op het verhogen van de kansengelijkheid van kinderen door in te zetten op verschillende gebieden. Deze is overlappend, dus om het overzicht te behouden zijn niet alle mogelijke connecties in deze figuur gezet. Zoals in het rood te zien is wordt er ingezet op het verbeteren van de veiligheid van de stad, wat via criminaliteitspreventie en het voorkomen van huiselijk geweld en kinderarmoede gebeurt, net als via inclusiviteit (BBE et al., 2022). Dit laatste wordt binnen het paarse gebied voor het verbeteren van de fysieke en mentale gezondheid weergegeven onder 'sociale uitsluiting voorkomen'. Onder het verbeteren van de fysieke en mentale gezondheid wordt ook het verbeteren van de ontwikkeling van het brein en lichaam verstaan. Hierbij kan gedacht worden aan educatie, ondersteuning, jeugdhulp, sociale uitsluiting tegengaan, het vergroenen van de stad en het tegengaan van verrommeling voor een betere sfeer en hygiëne. In het blauw wordt aangegeven dat bij de verschillende ondersteunende voorzieningen en regelingen wordt geprobeerd om de doelgroep beter te bereiken, wat zich uit in verschillende maatregelen.

De Commissie Menselijke Maat Sociaal Domein Enschede heeft geconstateerd dat de gemeente Enschede (stapsgewijs) meer aandacht besteed aan de menselijke maat (Vonk et al., 2021). Dit is te zien in het huidige beleid. Eerder hanteerde de gemeente Enschede de regels rondom de Participatiewet (bijstand) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO 2015) te streng, wat nadelige gevolgen had voor kwetsbare mensen (Vonk et al., 2021). Er wordt nu meer gepraat met de inwoners, nagedacht en besproken wat doelgroepen daadwerkelijk nodig hebben door met ze in gesprek te gaan en er is ruimte en begrip voor menselijke fouten. Mensen maken namelijk sneller fouten door de stress die komt kijken bij armoede en hiervoor is nu meer begrip gekomen (Respondent 2).

4.2.3 Aansluiting van het beleid op de theorie/veronderstellingen

4.2.3.1 Coalitieakkoord 'samen trots op Enschede' 2022-2026

Voor het oorzaak-gevolg en doel-middel schema van het coalitieakkoord (BBE et al., 2022) wordt hier een vergelijking gemaakt met de eerdergenoemde wetenschappelijk theorieën en factoren/mechanismen die een grote rol spelen om erachter te komen hoe deze overeenkomen met het kinderarmoedebeleid. In Figuur 19 zijn de relevante onderwerpen neergezet die uit Bijlagen 3 en 4 zijn gekomen.

Hierbij moet vermeld worden dat als er binnen het document wordt gezocht op 'kinderarmoede', dit niet wordt benoemd (BBE et al., 2022). Als er op 'armoede' wordt gezocht, wordt dit gevonden bij bestaanszekerheid en energiearmoede. Als er gezocht wordt op 'kind', dan komt men terecht bij kansen(on)gelijkheid, waarbinnen indirect kan worden gelezen dat er kinderen zijn die extra ondersteuning nodig hebben vanwege de (financiële) situatie van hun ouders.

'Jeugdzorg' wordt ook benoemd, net als 'eenzaamheid' (BBE et al., 2022). Zoeken op 'stress' levert 'hittestress' op, wat refereert naar de verduurzaming en vergroeningsmaatregelen die de gemeente wil nemen. Kortom, het kinderarmoedebeleid is indirect terug te vinden in het document als in het achterhoofd de theorie uit hoofdstuk 2 wordt aangehouden.

Bij het invullen van het oorzaak-gevolgschema in Bijlage 3 zijn soms onderdelen dieper uitgewerkt, omdat deze een specifiekere richting hadden qua oorzaak-gevolg relatie. Bij de onderdelen waar deze relatie (redelijk) vanzelfsprekend was, is deze minder uitgewerkt. Dit is gedaan om het schema compacter te houden.

De doel-middel relaties in Figuur 19 bevatten de roodgekleurde categorieën uit Bijlage 4, omdat bij de onderliggende blauwe categorieën de relevantste onderwerpen uit de tekst zijn gehaald. De tabel is daarom

niet volledig vergeleken met het schema in de bijlage. Op alle gebieden wordt ingezet, wat deels tussen de regels door kan worden geconcludeerd, omdat niet overal een duidelijke oorzaak-gevolg relatie wordt beschreven. Bij het schoolklimaat wordt via kansengelijkheid geprobeerd om de verschillen gelijker te trekken, net als door het inzetten op sport, cultuur en wetenschap. Zo wordt ook de toegang en talentontwikkeling ondersteund, maar de vraag is bij beide gevallen of hierbij kennis is genomen van het Pygmalion- en/of Golem-effect om de benadering binnen de klas te verbeteren.

Uit de onderstaande tabel valt te concluderen dat op globaal niveau het beleid aansluit op de benoemde factoren en mechanismen. Ieder veld bevat namelijk een oorzaak-gevolg en doel-middel onderdeel, wat de aansluiting bevestigt op de wetenschap. In de komende secties wordt hier dieper op ingegaan.

Oorzaak-gevolg relaties in beleidsdocument	**Doel-middel relaties in beleidsdocument**	**Verankering in factoren/mechanismen wetenschappelijk onderzoek**
Ouders met hun achtergrond	Inzetten op kansengelijkheid, verbeteren (jeugd)zorg	Intergenerationele armoede
Onvoldoende en ontoereikende maatschappelijke ondersteuning, lage bestaanszekerheid stad	Inzetten op kansengelijkheid, bestaanszekerheid verbeteren, verbeteren (jeugd)zorg	Nadruk op familie (welvaartstaat effect)
Ouders met hun achtergrond	Inzetten op kansengelijkheid, bestaanszekerheid verbeteren	Middelen en investeringen van de familie
Ouders met hun achtergrond, gezondheidsproblemen ouders en/of kind, onvoldoende en ontoereikende ondersteuning ouders	Inzetten op kansengelijkheid, bestaanszekerheid verbeteren, verbeteren (jeugd)zorg	De familieachtergrond
Lage kwaliteit woonwijk/stad	Inzetten op de stadscultuur/klimaat, veiligheid stad verbeteren	De effecten van de woonwijk
Voor- en naschoolse scholing, geen toegang sport en cultuur, slechte weerbaarheid drugs en cybercriminaliteit, onvoldoende en ontoereikende ontwikkeling gaven en talenten	Inzetten op kansengelijkheid	Het behalen van mijlpalen
Slechte ondersteuning	Verbeteren (jeugd)zorg, inzetten op kansengelijkheid	Rendement mijlpalen
Lage bestaanszekerheid stad, weinig betaalbare woningen, energiearmoede	Inzetten op kansengelijkheid, bestaanszekerheid verbeteren	Belastingen en uitkeringen
Gebrek aan maatschappelijke ondersteuning, lage kwaliteit woonwijk/stad (leefomgeving), criminaliteit, onderontwikkelde inclusiviteit, eenzaamheid, huiselijk geweld, drugs, slechte ontwikkeling, welzijn en gezondheid kind, onveiligheid	Bestaanszekerheid verbeteren, verbeteren (jeugd)zorg, inzetten op de stadscultuur/klimaat, veiligheid stad verbeteren	Neurologische mechanisme (stress versus sociaal vangnet)
School, slechte ontwikkeling, welzijn en gezondheid kind	Inzetten op kansengelijkheid, inzetten op de stadscultuur/klimaat	Schoolklimaat (Pygmalion- versus Golem-effect)

Figuur 19: *Coalitieakkoord oorzaak-gevolg en doel-middel analyse, gebaseerd op Bijlagen 3 en 4.*

4.2.3.2 Strategienota Kansrijk Enschede 2023-2033

Zoals eerder besproken gaat de strategienota Kansrijk Enschede 2023-2033 uit van een langdurige inzet om kansenongelijkheid te verminderen (Gemeente Enschede, 2023a). Het richt zich op onderwijs, gezondheid en inkomen. De pijler onderwijs komt terug in de Lokaal Educatieve Agenda (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023) die later wordt besproken. Kansrijk Enschede legt de focus op het ontwikkelen van het kind, omdat deze door verschillende omstandigheden minder kansen krijgt voor zijn ontwikkeling, waaronder armoede en heftige gebeurtenissen (Gemeente Enschede, 2023a). Hiernaast wordt ook de invloed van de plaats en omgeving meegenomen. De aanpak

richt zich op het verminderen van kansenongelijkheid, omdat dit tot lagere opleidingskansen, prestaties en gezondheid kan leiden (Gemeente Enschede, 2023a). Hierbij wordt intergenerationele armoede ook besproken en wordt de nadruk op de eerste 2000 dagen gelegd, om zo vanuit een gelijkere basis verder te kunnen werken tijdens de jeugd en te zorgen voor een 'trendbreuk' (Gemeente Enschede, 2023a). Het valt op dat er naast deze wetenschap en kennis uit de praktijk ook verder onderzoek wordt gedaan naar wat verschillende groepen mensen zoals kwetsbare (zwangere) vrouwen en ouders die beperkte taalvaardigheid hebben nodig hebben (Gemeente Enschede, 2023a).

Kinderarmoede wordt niet letterlijk benoemd, maar er wordt hierbij wel gesproken over kinderen in gezinnen met armoede. Ook wordt benoemd dat gemiddeld 40,8% van de kinderen uit groep 8 uit een arm gezin komt, wat in 2022 op de grootste middelbare school 60% zou zijn, dus hier is meer aandacht voor (Gemeente Enschede, 2023a). Als er wordt gezocht op 'geweld', 'huiselijk geweld', en 'mishandeling', dan wordt dit niet direct benoemd, maar 'jeugdzorg' en 'jeugdhulp' komen wel voor.

In de onderstaande Figuur 20, gebaseerd op Bijlagen 5 en 6, valt op dat er veel wordt ingezet op de familie en het kind zelf, wat via verschillende methoden gebeurt die wetenschappelijk ondersteund worden (Gemeente Enschede, 2023a). In vergelijking met het coalitieakkoord (BBE et al., 2022) ligt de nadruk meer op scholing en het kunnen grijpen van kansen. Hiervoor is er ook begeleiding voor het kind, wat een bijdrage levert doordat het rendement van de mijlpalen kunnen worden gemonitord.

Oorzaak-gevolg relaties in beleidsdocument	**Doel-middel relaties in beleidsontwerp**	**Verankering in factoren/mechanismen wetenschappelijk onderzoek**
Achtergrond ouders	Trendbreuk veroorzaken	Intergenerationele armoede
Achtergrond ouders, thuissituatie, onvoldoende ondersteuning bij zwangerschap en tot 2 jaar oud, onvoldoende en ontoereikende ondersteuning ouders	Taalbeheersing ouders verbeteren, extra begeleiding ouders van jonge kinderen (ook tijdens zwangerschap), familiehuis voor ondersteuning, inzetten op kansengelijkheid, inzetten op bestaanszekerheid	Nadruk op familie: welvaartstaat effect.
Achtergrond ouders	Vroege signalering hulpbehoefte, ondersteuning op het gebied van inkomen (als nodig), inzetten op kansengelijkheid, inzetten op bestaanszekerheid	Middelen en investeringen van de familie
Achtergrond ouders, thuissituatie, beperkte taalvaardigheid ouders, gezondheidsproblemen, onvoldoende en ontoereikende ondersteuning kind	Taalbeheersing ouders verbeteren, extra begeleiding ouders van jonge kinderen (ook tijdens zwangerschap), IKC	De familieachtergrond
Achterstand woonplaats en wijk/buurt, ontoereikende kinderopvang, vve, BSO, achterstand op basisschool, middelbare school	Gerichte investeringen waar ze verwachten effecten en impact kunnen maken, inzet scholen en kwetsbare gebieden, IKC, extra inzet wijkcoaches bij IKC	De effecten van de woonwijk
Kind start met achterstand, te vroege schooladviezen niveau/scheiding klas, moeilijke overgang middelbare school, achterstand op basisschool en middelbare school, behalen en behaalde startkwalificatie, doorstuderen (zoals mbo, hbo, wo), vroegtijdig school verlaten, werk, werkloos en/of afhankelijk van overheidssteun	Kwaliteit onderwijs verbeteren, extra tijd voor definitieve schoolniveau keuze, betere hulpbronnen voor persoonlijke ontwikkeling, betere aansluiting 'voorschool' op het basisonderwijs, extra medewerkers groep 1 + 2	Het behalen van mijlpalen
Onvoldoende ontwikkeling taal, rekenen, lezen, schoolse vaardigheden, sociale en motorieke	Kwaliteit onderwijs verbeteren (via Lokale Educatieve Agenda)	Rendement mijlpalen

vaardigheden, werk, doorstuderen, werkloos en/of afhankelijk van overheidssteun, onvoldoende en ontoereikende ontwikkeling gaven en talenten		
Ontoereikende kinderopvang, vve, BSO, onvoldoende toegang sport & cultuur	Ondersteuning op het gebied van inkomen (als nodig)	Belastingen en uitkeringen
Ontoereikende kinderopvang, vve, BSO, (on)geoorloofd verzuim	(Fysieke en mentale) gezondheid verbeteren, meer inzet en ondersteuning mentale gezondheid jongeren, Kwaliteit onderwijs verbeteren (via Lokale Educatieve Agenda)	Neurologische mechanisme (stress versus sociaal vangnet)
Onvoldoende en ontoereikende ondersteuning kind	Kwaliteit onderwijs verbeteren (via Lokale Educatieve Agenda)	Schoolklimaat (Pygmalion- versus Golem-effect)

Figuur 20: *Strategienota Kansrijk Enschede 2023-2033 oorzaak-gevolg en doel-middel analyse, gebaseerd op Bijlagen 5 en 6.*

4.2.3.3 Kadernota Rondkomen met je inkomen

Bij de kadernota Rondkomen met je inkomen (Gemeente Enschede, 2020) wordt er veel inzet op inkomen, inkomensondersteuning en schulden. Daarnaast wordt er geïnvesteerd in communicatie binnen de gemeenten door netwerken, samenwerking met partners en deze relatie te versterken, duidelijkere taal bij de dienstverlening en een open en leergierige houding (Gemeente Enschede, 2020). Als naar de oorzaak-gevolg en doel-middel onderwerpen in Figuur 21 wordt gekeken, dan ziet men bij het neurologisch mechanisme dat het sociale vangnet zich hier op het financiële aspect focust. Hierbij kan ook gedacht worden aan de benadering van deze groep door de vroegtijdige ondersteuning, preventie en wijkteams. Het gaat niet erg in op de stress wegnemen bij het kind, omdat dit via de ouders loopt via onder andere het kindpakket. Het schoolklimaat komt, behalve bijvoorbeeld via het kindpakket, niet voor in deze nota, omdat de nota gericht is op inkomen. In de analyse van de Lokaal Educatieve Agenda wordt dit duidelijker aangegeven. Op het gebied van mijlpalen gaat het erom dat er geen negatieve spiraal ontstaat met schulden, en daarnaast dat er, als dit voorkomen is of toch het geval is, voldoende ondersteuning is zodat het niet erger wordt of weer misgaat (Gemeente Enschede, 2020). Bij Rondkomen met je inkomen wordt er, zoals aangegeven door Respondenten 1 en 2, en te zien in de Nibud minima-effectrapportage (Van Gaalen & Wieman, 2023), gesproken over pleisters plakken, omdat de bijstand vaak niet voldoende is.

Opmerkelijk is dat binnen deze kadernota het begrip ‘kinderarmoede’ wordt benoemd, daar waar het bij de voorgaande stukken een andere formulering heeft. Ook is hier deels al integratie van het Pygmalion-effect door de woordkeuze van ‘Rondkomen met je inkomen’, omdat het woord ‘armoede’ niet gebruikt wordt, wat bewust wordt gedaan om taboes te kunnen doorbreken (Gemeente Enschede, 2020).

Oorzaak-gevolg relaties in beleidsdocument	**Doel-middel relaties in beleidsdocument**	**Verankering in factoren/mechanismen wetenschappelijk onderzoek**
Kinderen in armoede door omstandigheden ouders	Uitbreiding kindpakket, jeugdperspectief fonds	Intergenerationele armoede
Onvoldoende ondersteuning, financiële problemen	Preventie en vroegtijdige ondersteuning	Nadruk op familie (welvaartstaat effect)
Geldzorgen en schuldenstress	Schulden voorkomen, collectieve schulden regelen, wijzigingen wet gemeentelijke schuldhulpverlening (vroegsignalering sinds 2021), kwijtschelding Participatiewet schulden na 3 of 10 jaar, kindpakket, jongerenperspectieffonds, fonds bijzondere noden	Middelen en investeringen van de familie
	Kindpakket	De familieachtergrond

Toegang tot ondersteuning lastig gemaakt	Eén loket/laagdrempelige toegang (schulden), budget advies team wijkwijzer	De effecten van de woonwijk
Beperkt door schuldenstress	Vroegsignalering	Het behalen van mijlpalen
	Jongerenperspectieffonds, verordening: sociaal-maatschappelijke participatie (18-23 jaar sport en cultuur), nazorg en coaching	Rendement mijlpalen
Lastig bereiken deel van de doelgroepen	Inkomen, beter overzicht financiën (Budget veilig), kwijtschelding Participatiewet schulden na 3 of 10 jaar, uitbreiding kindpakket, fonds bijzondere noden, meer directe duidelijke taal, toegankelijke communicatie	Belastingen en uitkeringen
Stress door geld, niet voldoende opgevangen door sociaal vangnet	Verschillende financiële regelingen	Neurologische mechanisme (stress versus sociaal vangnet)
	Uitbreiding kindpakket, niet labelen *armoede* maar R*ondkomen met je inkomen*	Schoolklimaat (Pygmalion- versus Golem-effect)

Figuur: 21: *Kadernota Rondkomen met je inkomen oorzaak-gevolg en doel-middel analyse op basis van Bijlagen 7 en 8.*

4.2.3.4 Strategienota Duurzame Jeugdzorg

Binnen de strategienota Duurzame Jeugdzorg (Gemeente Enschede, 2024b) worden er beperkte oorzaak-gevolg relaties benoemd, waardoor er hiervoor geen schema is gemaakt. Uit de tekst zijn echter een aantal punten te halen die in de Figuur 22 zijn gezet. Aangezien er 47 maatregelen worden genoemd in deze nota zijn de hoofdpunten hiervan gepakt en in de doel-middel tabel gezet (Gemeente Enschede, 2024b). Bijlage 9 bevat een doel-middel analyse met verdere uitleg, net als de lijst van 47 maatregelen.

Binnen deze uitgebreide nota wordt er veel gewerkt aan maatwerk, het gesprek met zowel professionals als met de mensen zelf, en het voorkomen dat iemand in de jeugdzorg terecht komt, omdat er vaak nog via andere instanties kan worden gewerkt (Gemeente Enschede, 2024b). Hiernaast wordt er gewerkt aan het uitbreiden en verbeteren van de support, met daarbij het begeleiden van de mensen en het monitoren na de interventie(s). Ze investeren in activiteiten die gericht zijn op kansengelijkheid, bestaanszekerheid en gezondheid, dus er is een goede samenhang te zien met de andere onderdelen (Gemeente Enschede, 2024b). Laagdrempelige hulp en vindbaarheid is ook een groot punt, wat al eerder gebleken is bij onder andere Rondkomen met je inkomen (Gemeente Enschede, 2020). Er wordt gesproken over armoede, maar niet specifiek over kinderarmoede, maar de ondersteuning geeft dit indirect aan.

Opvallend is dat onder ‘wonen en werken’ voor het eerst benoemd wordt dat er wordt ingezet op het benutten van de steun van bijvoorbeeld een goede vriend of familielid voor hulpverlening, net als het benutten van het lokale netwerk voor werving en ondersteuning van pleeggezinnen (Gemeente Enschede, 2024b). Deze focus verschuift zich van de overheid naar de relaties van de desbetreffende personen, wat meer aansluit op het belang van een sterk en ondersteunend sociaal vangnet (McEwen & McEwen, 2017).

Oorzaak-gevolg relaties in beleidsdocument	**Doel-middel relaties in beleidsontwerp**	**Verankering in factoren/mechanismen wetenschappelijk onderzoek**
	Investeren in opgroeien en opvoeden	Intergenerationele armoede
Geen maatwerk waar dit nodig is, geen aansluiting op de behoeften	Vertrouwen op de kracht van ouders (pas jeugdzorg als nodig, veel begeleiding), jeugdigen meer thuis in eigen omgeving laten opgroeien, goede samenwerking	Nadruk op familie (welvaartstaat effect)
	Toegankelijke en betaalbare zorg	Middelen en investeringen van de familie

‘Echte’ gezin of pleeggezin/begeleid wonen, huiselijk geweld, scheidingen, beperking, mentale problemen	Stevige teams voor hulp aan jeugd en gezin	De familieachtergrond
	Investeren in opgroeien en opvoeden, stevige teams voor hulp aan jeugd en gezin, toegankelijke en betaalbare zorg	De effecten van de woonwijk
Wordt geremd door meer schooluitval, veel mentale klachten, langere trajecten, meer zorg met verblijf, meer labels, en meer onzekerheid (Gemeente Enschede, 2024b)	Investeren in opgroeien en opvoeden	Het behalen van mijlpalen
	Investeren in opgroeien en opvoeden	Rendement mijlpalen
	Toegankelijke en betaalbare zorg	Belastingen en uitkeringen
Groeiend gebruik jeugdzorg (1 op de 6 jeugdigen t/m 17 jaar). Onbegrip, frustratie, ontoereikende en niet passende ondersteuning, wat de mentale en fysieke ontwikkeling beperkt	Stevige teams voor hulp aan jeugd en gezin, investeren in opgroeien en opvoeden, wonen en verblijf	Neurologische mechanisme (stress versus sociaal vangnet)
	Investeren in opgroeien en opvoeden	Schoolklimaat (Pygmalion- versus Golem-effect)

Figuur 22: *Duurzame jeugdzorg oorzaak-gevolg en doel-middel analyse op basis van Bijlage 9.*

4.2.3.5 Lokaal Educatieve Agenda

De Lokaal Educatieve Agenda (LEA) (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023) is nauw verbonden met kansengelijkheid. Daarom komen een aantal conclusies overeen. Omdat de LEA een uitgebreid document is wordt er een algemeen beeld geschetst van de oorzaak-gevolg en doel-middel relaties in Figuur 23 en Bijlage 10.

Enschede heeft last van onderwijsachterstanden, wat wordt verbonden aan de kansenongelijkheid (Gemeente Enschede, 2023a). Er wordt binnen dit beleid veel nadruk gelegd op de familie en het persoonlijke contact en (langdurig) begeleiden om kinderen in staat te stellen om met zo min mogelijk achterstand te beginnen aan het onderwijs en uiteindelijk door voldoende begeleiding en maatwerk ervoor te zorgen dat iemand een startkwalificatie behaalt (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023). Gebeurt dit niet, dan wordt er ingezet op of het behalen van deze of het vinden van werk. De ontwikkeling staat dus centraal, waarbij deze wordt aangevuld via andere nota’s en visies zoals Kansrijk Enschede (Gemeente Enschede, 2023a) en Rondkomen met je inkomen (Gemeente Enschede, 2020). Er wordt via verschillende wegen geprobeerd om de fysieke en mentale ontwikkeling te stimuleren, bijvoorbeeld via kinderopvang, om zo een sociaal netwerk te creëren. Daarbij ligt een grote nadruk op verschillende overheids- en schoolinstrumenten, waarbij onder andere via huiskamers er een naschoolse opvang is waar kinderen zich in een veilige omgeving kunnen ontwikkelen (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023). Hiernaast valt op dat, kijkend naar het Pygmalion- en Golem-effect (Rosenthal & Jacobson, 1968; Babad et al., 1982), er wordt gewerkt aan het tegengaan van onder-advisering, waarbij wordt aangegeven dat de thuissituatie of kenmerken van het kind hiertoe kunnen leiden. Bij het project “De Staat van het Onderwijs in Enschede” (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023, p. 26) wordt tijdens de evaluatie gekeken naar “de effecten van kansrijk adviseren en bevorderen” (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023, p. 26), wat tijdens de coronatijd tot ontwikkeling is gekomen vanwege het wegvallen van de eindtoets. Dit sluit aan op het idee om deze soort toetsen uit te stellen tot een later stadium in het curriculum om zo meer kansengelijkheid te creëren. Desalniettemin is het de vraag in hoeverre het Pygmalion-effect, het positief behandelen van kinderen in plaats van ze te labelen, voor een nog grotere ontwikkeling kan zorgen.

Oorzaak-gevolg relaties in beleidsdocument	Doel-middel relaties in beleidsontwerp	Verankering in factoren/mechanismen wetenschappelijk onderzoek
Kansenongelijkheid	Verbeteren educatie	Intergenerationele armoede
	Kwaliteit van de persoonlijke interactie vergroten (DE pedagogische basis), ondersteuning van passend onderwijs, bereik vergroten, jeugdzorg en jeugdgezondheidszorg beter afstemmen door interprofessioneel werken	Nadruk op familie (welvaartstaat effect)
	Schaduwonderwijs verminderen, kinderen vve indicatie deelname vve-thuis	Middelen en investeringen van de familie
	Laaggeletterdheid (kinderen) verminderen	De familieachtergrond
	Gebiedsgericht investeren (basis en plus-arrangementen)	De effecten van de woonwijk
Beïnvloed door kansenongelijkheid, armoede	Basisvaardigheden vergroten, met name taalontwikkeling, overstap naar middelbare school makkelijker maken, hogere kans schooluitval krijgt extra ondersteuning voor behalen startkwalificatie en anders begeleiding vinden werk, voortijdig schoolverlaten verminderen	Het behalen van mijlpalen
Beïnvloed door kansenongelijkheid	Hogere kans schooluitval krijgt extra ondersteuning voor behalen startkwalificatie en anders begeleiding vinden werk	Rendement mijlpalen
	In samenwerking andere strategische nota's en kaders	Belastingen en uitkeringen
	Positieve (mentale) gezondheid verbeteren, gebruik jeugdzorg verminderen	Neurologische mechanisme (stress versus sociaal vangnet)
Onderwijsachterstanden	Kinderopvang en school als trefpunt van een stimulerende sociale omgeving, onder-advisering van bepaalde groepen verminderen	Schoolklimaat (Pygmalion- versus Golem-effect)

Figuur 23: *Lokaal Educatieve Agenda oorzaak-gevolg en doel-middel analyse, op basis van Bijlage 10.*

4.2.3.6 Regiovisie en centrumgemeente Huiselijk Geweld en Kindermishandeling

De regiovisie aanpak Huiselijk Geweld en Kindermishandeling zet zich in om geweld en mishandeling te verminderen (Veertien Twentse gemeenten & Samenwerkingspartners, 2023). In dit document, zoals te lezen is in Figuur 24 en Bijlage 11, wordt er veel nadruk gelegd op de familie en omgeving hieromheen, waarbij wordt benadrukt dat huiselijk geweld en kindermishandeling niet alleen gaat over wat zich binnen het huis afspeelt, maar dat het ook in de omgeving eromheen kan gebeuren zoals via familie, vrienden, (ex-)partners. Voor het kind is er, net zoals voor de volwassenen, oog voor het voorkomen van huiselijk geweld en kindermishandeling, omdat dit veel schade toe kan brengen aan de ontwikkeling en ook de fysieke en mentale gezondheid (Veertien Twentse gemeenten & Samenwerkingspartners, 2023). Hiervoor wordt ingezet op een breed netwerk van professionals die getraind zijn om ondersteuning te leveren bij verschillende situaties, want het kan om lichte maar ook zeer ernstige kindermishandeling en/of huiselijk geweld gaan (Veertien Twentse gemeenten & Samenwerkingspartners, 2023). Het gaat er in principe om dat een kind en de ouders in een veilige omgeving kunnen opgroeien en leven, dus deze aanpak sluit zich goed aan op het neurologische mechanisme (McEwen & McEwen, 2017). Vroegsignalering hiervan is erg belangrijk, wat bijvoorbeeld op school of bij de kinderopvang kan worden opgepikt door leraren en begeleiders (Veertien Twentse gemeenten & Samenwerkingspartners, 2023). Het netwerk waar de ouder op kan terugvallen wordt als een belangrijke beschermende factor benoemd, net als het open staan voor begeleiding en de emoties van het kind herkennen. Dit is een van de redenen waarom er veel begeleiding is binnen deze aanpak (Veertien Twentse gemeenten & Samenwerkingspartners, 2023).

Oorzaak-gevolg relaties in beleidsdocument	Doel-middel relaties in beleidsontwerp	Verankering in factoren/mechanismen wetenschappelijk onderzoek
		Intergenerationele armoede
	Inzetten op het stoppen van geweld, stabiliteit en effectieve, duurzame oplossingen, verder uitrollen van 'gefaseerd samenwerken aan veiligheid', verstevigen van integrale aanpak en samenwerking vanuit zorg en veiligheid (domeinoverstijgend en intersectoraal), betrekken van ervaringsdeskundigen en inzetten van best practices	Nadruk op familie (welvaartstaat effect)
		Middelen en investeringen van de familie
Huiselijk geweld uit huiselijke kring (binnens- als buitenshuis), kindermishandeling, psychiatrische problemen, verstandelijke beperking, verslaving, problematische partnerrelatie of ouder zelf mishandeld, eenoudergezin, armoede	Het signaleren, aanpakken en duurzaam stoppen van geweld, ondersteuning aan mensen in onveilige situaties, betere vroegsignalering en preventie	De familieachtergrond
	Stimuleren van lokale initiatieven	De effecten van de woonwijk
Beperkt door actieve of passieve mishandeling		Het behalen van mijlpalen
		Rendement mijlpalen
		Belastingen en uitkeringen
Fysiek en psychisch letsel, sociaal isolement	Het belang van preventie: 'voorkomen is beter dan genezen', integrale aanpak en samenwerking, Gezamelijke verantwoordelijkheid: huiselijk geweld gaat ons allen aan: inwoners, professionals en gemeenten/overheid, meer bewustwording op impact en omvang, (netwerk waar ouders op kunnen terugvallen bijvoorbeeld een beschermende factor, ouder om leren gaan met eigen ervaringen, open staan voor begeleiding, herkennen emoties kind)[1]	Neurologische mechanisme (stress versus sociaal vangnet)
	Gezamelijke verantwoordelijkheid: huiselijk geweld gaat ons allen aan: inwoners, professionals en gemeenten/overheid	Schoolklimaat (Pygmalion- versus Golem-effect)

[1] *Aangegeven zijn oorzaak-gevolg relaties die indirect gezamenlijk gelden voor verschillende beleidsinstrumenten*
Figuur 24: *Regiovisie Huiselijk geweld en Kindermishandeling oorzaak-gevolg en doel-middel analyse, gebaseerd op Bijlage 11.*

4.2.3.7 Conclusie oorzaak-gevolg en doel-middel analyse

In conclusie, de bestudeerde strategische visies en kadernota's vullen elkaar aan op verschillende vlakken. Daar waar de ene nota, zoals de kadernota Rondkomen met je inkomen (Gemeente Enschede, 2020) de nadruk legt op de armoede en het geld zelf, wordt er ook gewerkt aan een integraal beleid, wat zich uit op educatief gebied (LEA), jeugdzorg (Duurzame Jeugdzorg), huiselijk geweld en kinderarmoede (Regiovisie aanpak Huiselijk geweld en kinderarmoede), kansengelijkheid (Kansrijk Enschede 2023-2033) en globaal en indirect beleid via het coalitieakkoord. Het valt op dat binnen het coalitieakkoord 'kinderarmoede' niet wordt benoemd, maar via andere termen wordt geuit, zoals 'kansengelijkheid' en 'armoede binnen het gezin'. Er wordt aandacht besteed aan het sociale vangnet en het wegnemen van de stress door middel van verschillende instrumenten, net als het belang van vroegsignalering bij schulden, huiselijk geweld, kindermishandeling en armoede. Bij het sociale vangnet valt op dat het vangnet vooral

via overheidsinstanties en bijvoorbeeld kinderopvang en familiehuizen loopt. Het gaat er dus om dat iemand ergens naartoe kan gaan of kan verblijven waar ondersteuning is. Er zou meer aandacht kunnen worden gegeven aan bijvoorbeeld het belang van buren die een oogje in het zeil houden en een steuntje in de rug kunnen geven, net als andere wijkbewoners, want zij zijn vaker sneller in de buurt en kunnen een vertrouwensrelatie opbouwen. Er wordt al ingezet op één loket en vaste contactpersonen, dus dit zou hierop voort kunnen bouwen. Er zijn ook lokale initiatieven en sport en cultuur, waarbij men sociale connecties opdoet, maar als iemand daarna thuis weer wordt geconfronteerd met kinderarmoede, dan zou de extra steun vanuit de buurt een goede invloed zijn op het (deels) wegnemen van deze stress. Op educatief gebied en eromheen wordt er impliciet ingegaan op het Pygmalion-effect door bijvoorbeeld de menselijke maat, net als het wijzigen van bepaalde labels, want schaamte speelt een rol bij het zoeken en vragen om hulp (Gemeente Enschede, 2020). Verder wordt aangegeven dat door het uitstellen van de eindtoets er meer tijd zou komen om kinderen te ontwikkelen. Door kansrijke adviezen te geven zouden de prestaties hoger komen te liggen. Hiernaast wordt er veel ingegaan op passend onderwijs.

4.2.4 Analyse instrumenten/doelstellingen van alle beleidsdocumenten samen

In Figuren 25 tot en met 34 zijn de doel-middel relaties van de vorige sectie samengevoegd om te illustreren waar overlap zit bij de aanpak en wat er per perspectief, factor, en mechanisme wordt gedaan. De perspectieven zijn gebaseerd op Figuur 2, die is opgesteld vanuit Parolin et al. (2024, p. 259), Figuur 3 (McEwen & McEwen (2017, p. 449), en de sectie over de dynamiek op school (Rosenthal & Jacobson, 1968; Babad et al., 1982). De factoren/mechanismen van Parolin et al. (2024) worden perspectief genoemd, omdat er vanuit een achterliggende gedachte van onder andere de oorzaak-gevolgrelaties wordt ingezet om verschillende doelen te bereiken, wat aangeeft dat er vanuit een bepaald perspectief wordt gehandeld. Hiernaast zijn er verschillen in de nadruk die gelegd wordt bij bepaalde perspectieven van de beleidsdocumenten, wat ervoor heeft gezorgd dat er in de vorige analyse onderdelen ontbraken die wel passen als naar alles samen wordt gekeken. Deze zijn hier aangegeven om de analyse completer te maken.

De analyse bestaat uit de volgende individuele secties:

a) Intergenerationele armoede (IA)
b) Nadruk op familie (welvaartstaat effect) (NF)
c) Perspectief 1: Middelen en investeringen van de familie
d) Perspectief 2: De familieachtergrond
e) Perspectief 3: De effecten van de woonwijk
f) Perspectief 4: Het behalen van mijlpalen
g) Perspectief 5: Rendement mijlpalen
h) Perspectief 6: Belastingen en uitkeringen
i) Neurologische mechanisme (stress versus sociaal vangnet) (NM)
j) Schoolklimaat (Pygmalion- versus Golem-effect) (SK)

Bij de komende figuren gelden de volgende verwijzingen en afkortingen:

1. [1] Komt ook voor in het beleidsdocument, past qua context bij deze factor/mechanisme, maar deze is niet in het beleidsdocument tabel gezet i.v.m. de nadruk en oorzaak-gevolg relatie, zoals vermeldt in het begin van deze sectie.
2. C = *Coalitieakkoord 2021-2026;* K = *Strategienota Kansrijk Enschede 2023-2033*; R = *Kadernota Rondkomen met je inkomen;* J = *Strategienota Duurzame Jeugdzorg;* L = *Lokaal Educatieve Agenda;* HK = *Regiovisie Huiselijk geweld en kindermishandeling.*

4.2.4.1 Intergenerationele armoede

Intergenerationele armoede is een overkoepelende term die in verschillende theoriegedeelten terug te vinden is, waaronder de perspectieven van Figuur 2, gebaseerd op Parolin et al. (2024, p. 259). Deze zijn

aangegeven in Figuur 25. Omdat intergenerationele armoede een vrij algemene term is zijn hiervoor de globale richtingen van het beleid verzameld. Om intergenerationele armoede te doorbreken wordt er op verschillende punten ingezet, waaronder kansengelijkheid, onderwijs en jeugdzorg. Deze problemen spelen binnen de gemeente een grote rol en zijn op het gebied van kinderarmoede factoren die mechanismen in werking kunnen zetten om de cirkel te doorbreken, waardoor toekomstige kinderen niet in armoede terecht komen. Hierbij is er onder andere via het kindpakket en het jeugdperspectief fonds steun voor kinderen en jongvolwassenen. Intergenerationele armoede komt hiernaast vooral naar voren bij C, K, R, J en L, wat te verwachten is, omdat deze zich richten op het kind en de ouders. Bij HK wordt er meer ingegaan op geweld binnen het gezin, wat een bijproduct kan zijn van de financiële omstandigheden en intergenerationele armoede, maar deze worden bij andere factoren/mechanismen benadrukt.

Factoren/mechanismen wetenschappelijk onderzoek	**Instrumenten/doelstellingen gemeente Enschede**
Intergenerationele armoede (IA)	- Inzetten op kansengelijkheid (C, K[1], R[1], L[1]) - Verbeteren (jeugd)zorg (C) - Trendbreuk veroorzaken (K) - Uitbreiding kindpakket (R) - Jeugdperspectief fonds (R) - Investeren in opgroeien en opvoeden (DE pedagogische basis) (J) - Verbeteren educatie (L, K[1])

Figuur 25: *Intergenerationele armoede aanpak analyse.*

4.2.4.2 Nadruk op de familie (welvaartstaat effect)

Zoals besproken is er, doordat Nederland een welvaartstaat is, meer aandacht nodig voor het gezin zelf (Parolin et al., 2024), omdat er in principe al veel ondersteuning wordt gegeven. Kinderarmoede uit zich namelijk niet alleen door geldproblemen, maar ook door problematiek ernaast. Dit is in Figuur 26 bijvoorbeeld te zien door de inzet op kansengelijkheid, extra begeleiding van de ouders tijdens de opvoeding, verbeteren van educatie en een persoonlijkere aanpak, preventie en vroegtijdige ondersteuning, het verbeteren en verminderen van jeugdzorgaanvragen, en het proberen te stoppen en voorkomen van huiselijk geweld en kindermishandeling. Hiernaast wordt integraal werken en samenwerking op verschillende levels gepromoot, om zo beter aan te kunnen sluiten bij de familie en het kind. Het valt op dat alle beleidsdocumenten deze nadruk bevatten. Hierbij komt het belang van maatwerk en het verbeteren van communicatie en de voorzieningen naar voren.

Factoren/mechanismen wetenschappelijk onderzoek	**Instrumenten/doelstellingen gemeente Enschede**
Nadruk op de familie (welvaartstaat effect) (NF)	- Inzetten op kansengelijkheid (C, K, R[1], J[1]) - Bestaanszekerheid verbeteren (C, K, R[1]) - Verbeteren (jeugd)zorg (C, K[1], L1) - Taalbeheersing ouders verbeteren (K) - Extra begeleiding ouders van jonge kinderen (ook tijdens zwangerschap) (K, L[1]) - Familiehuis voor ondersteuning (C[1], K, J[1]) - Preventie en vroegtijdige ondersteuning (R, K[1], J[1]) - Vertrouwen op de kracht van ouders (pas jeugdzorg als nodig, veel begeleiding) (J) - Jeugdigen meer thuis in eigen omgeving laten opgroeien (J) - Goede samenwerking (J, C[1], K[1], R[1], L[1], HK[1]) - Kwaliteit van de persoonlijke interactie vergroten (DE pedagogische basis) (L) - Ondersteuning van passend onderwijs (L, K[1]) - Bereik vergroten (L, K[1]) - Jeugdzorg en jeugdgezondheidszorg beter afstemmen door interprofessioneel werken (L) - Inzetten op het stoppen van geweld (HK, C[1]) - Stabiliteit en effectieve, duurzame oplossingen (HK) - Verder uitrollen van ‘gefaseerd samenwerken aan veiligheid’ (HK) - Verstevigen van integrale aanpak en samenwerking vanuit zorg en veiligheid (domeinoverstijgend en intersectoraal) (HK) - Betrekken van ervaringsdeskundigen en inzetten van best practices (HK)

Figuur 26: *Nadruk op de familie (welvaartstaat effect) aanpak analyse.*

4.2.4.3 Perspectief 1: middelen en investeringen van de familie

De middelen en investeringen van de familie doelt op bijvoorbeeld geld voor eten en drinken, de huur van het huis, de tijd die ouders kunnen besteden aan hun kind en het betalen van bijles (Parolin et al., 2024). In Figuur 27 ziet men dat de gemeente Enschede veel inzet op het voorkomen, vroeg opsporen, en verhelpen van schulden. Daarbij zijn er 10,6% Enschedeërs die problematische schulden hebben (Gemeente Enschede, 2025a). Vanuit de overheid krijgen ouders verschillende toeslagen, zowel voor het onderhouden van hun kind(eren) als bijvoorbeeld bijstand. Als binnen de Nibud minima-effectrapportage wordt gekeken naar het effect ervan, dan blijkt dat de meeste mensen/gezinnen pas kunnen rondkomen vanaf 120% van de bijstandsnorm (Van Gaalen & Wieman, 2023). Dit is onder ideale omstandigheden, wat niet altijd het geval is. Enschede heeft een groot bereik met haar voorzieningen, maar er is nog steeds een kleine groep mensen en gezinnen die niet alles aanvraagt, wat onder andere komt door schaamte, maar ook door bereikbaarheid en toegankelijkheid van de ondersteuning (Respondent 2). Er wordt dus naast het verhelpen van schulden en het aanbieden van verschillende ondersteunende pakketten ook gekeken naar het bereiken van de groepen mensen en het ondersteunen van deze mensen. Hiernaast zien we dat bij scholen bijvoorbeeld wordt ingezet op het verminderen van schaduwonderwijs, wat bijles is van kinderen wiens ouders dit kunnen betalen. Door bijles via school aan te bieden kunnen ook kinderen van ouders met minder budget dit volgen.

Factoren/mechanismen wetenschappelijk onderzoek	**Instrumenten/doelstellingen gemeente Enschede**
Perspectief 1: middelen en investeringen van de familie	- Inzetten op kansengelijkheid (C, K, R^1, L^1) - Bestaanszekerheid verbeteren (C, K) - Vroege signalering hulpbehoefte (C^1, K, R^1) - Ondersteuning op het gebied van inkomen (als nodig) (C, K) - Schulden voorkomen (R) - Collectieve schulden regelen (R) - Wijzigingen schuldhulpverlening (vroegsignalering sinds 2021) (R) - Kwijtschelding Participatiewet schulden na 3 of 10 jaar (R) - Kindpakket (R, L^1, C^1) - Jongerenperspectieffonds (R) - Fonds bijzondere noden (R) - Toegankelijke en betaalbare zorg (J) - Schaduwonderwijs verminderen (L) - Kinderen vve indicatie deelname vve-thuis (L)

Figuur 27: *Middelen en investeringen van de familie aanpak analyse.*

4.2.4.4 Perspectief 2: de familieachtergrond

De familieachtergrond is erg breed en heeft invloed op het kind, waarbij kan worden gedacht aan de educatie van de ouders, culturele normen en waarden, de opvoedstijl en de stabiliteit binnen het gezin (Parolin et al., 2024). Niet alles hiervan valt te beïnvloeden, want iedereen is immers verschillend. Waar wel voor wordt gezorgd, zoals te zien is in Figuur 28, is dat er op veel beleidsterreinen ondersteuning is voor de ouders van het kind, zowel op financieel gebied als bijvoorbeeld op het gebied van jeugdhulp en de opvoeding. De eerste 1000 dagen worden gezien als erg belangrijk binnen de opvoeding en educatie, want hier wordt onder andere de taalvaardigheid ontwikkeld (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023). Omdat niet alle ouders even goed Nederlands kunnen spreken wordt er taalles aangeboden en kan taalachterstand van de kinderen worden voorkomen door bijvoorbeeld via de voorschool extra ondersteuning te geven op dit gebied. Zo wordt geprobeerd om alle kinderen met een goede basis te laten starten aan het onderwijs. Via de regiovisie Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (Veertien Twentse gemeenten & Samenwerkingspartners, 2023) wordt geprobeerd om geweld zoveel en zo vroeg mogelijk op te sporen, zodat kinderen en de huisgenoten geen negatieve gevolgen ervan ondervinden. Ondanks dat de familieachtergrond lastig te beïnvloeden factoren bevat zijn er veel instrumenten en doelen gericht op het vergroten van de kansen van kinderen door ze op te laten groeien in een veilige omgeving, waarbij ouders voldoende ondersteuning krijgen als dit nodig is, en waar educatie centraal staat, om zo geen achterstand op te lopen.

Factoren/mechanismen wetenschappelijk onderzoek	Instrumenten/doelstellingen gemeente Enschede
Perspectief 2: de familieachtergrond	- Inzetten op kansengelijkheid (C, K[1], R[1], L[1], J[1]) - Bestaanszekerheid verbeteren (C, K[1], R[1], J[1]) - Verbeteren (jeugd)zorg (C, K[1], J[1]) - Taalbeheersing ouders verbeteren (K) - Extra begeleiding ouders van jonge kinderen (ook tijdens zwangerschap), familiehuis voor ondersteuning (K, L[1]) - Extra begeleiding ouders van jonge kinderen via IKC (K, L[1]) - Kindpakket (C[1], K[1], R) - Stevige teams voor hulp aan jeugd en gezin (J) - Laaggeletterdheid (kinderen) verminderen (L) - Het signaleren, aanpakken en duurzaam stoppen van geweld (HK, C[1]) - Ondersteuning aan mensen in onveilige situaties (HK) - Betere vroegsignalering en preventie (HK, C[1])

Figuur 28: *De familieachtergrond aanpak analyse.*

4.2.4.5 Perspectief 3: de effecten van de woonwijk

De plek waar iemand woont kan invloed hebben op de kansen die iemand krijgt, bijvoorbeeld naar welke school het kind gaat, wat voor ondersteuning er is en hoe de cultuur in de buurt is (Parolin et al., 2024). We zien dat de gemeente Enschede onder andere last heeft van criminaliteit, onderwijsachterstanden en kansenongelijkheid. In Figuur 29 ziet men dat geprobeerd wordt om dit te voorkomen en te verminderen via onder andere een gerichte aanpak binnen verschillende buurten en wijken, bijvoorbeeld via loketten waar mensen langs kunnen komen voor laagdrempelige hulp, waar wordt geprobeerd de eventuele negatieve gevolgen van de wijk tegen te gaan. Hiernaast wordt er gezorgd voor meer ontmoetingskansen met verschillende instanties op verschillende plekken, zoals IKC's en familiehuizen, gecombineerd met vroegtijdig signalering van bijvoorbeeld dreigende taalachterstand bij een kind of schulden bij de ouders. Er wordt ook ingezet op vergroening om hittestress tegen te gaan en er wordt gewerkt aan het efficiënt ophalen van afval om verrommeling van wijken tegen te gaan.

Factoren/mechanismen wetenschappelijk onderzoek	Instrumenten/doelstellingen gemeente Enschede
Perspectief 3: de effecten van de woonwijk	- Inzetten op de stadscultuur/klimaat (C, K[1]) - Veiligheid stad verbeteren (C, HK[1]) - Gerichte investeringen waar ze verwachten effecten en impact kunnen maken (C[1], L[1], K) - Inzet scholen en kwetsbare gebieden (K, C[1], L[1]) - IKC (K, L[1]) - Extra inzet wijkcoaches bij IKC (K, L[1]) - Eén loket/laagdrempelige toegang (schulden) (R) - Budget advies team wijkwijzer (R) - Investeren in opgroeien en opvoeden (J) - Stevige teams voor hulp aan jeugd en gezin (J) - Toegankelijke en betaalbare zorg (J) - Gebiedsgericht investeren (basis- en plus-arrangementen) (L) - Stimuleren van lokale initiatieven (HK)

Figuur 29: *De effecten van de woonwijk aanpak analyse.*

4.2.4.6 Perspectief 4: het behalen van mijlpalen

Het behalen van mijlpalen kan zowel positief zijn, bijvoorbeeld het behalen van een startkwalificatie en het zoeken/krijgen van hulp, als negatief, zoals school vroegtijdig verlaten (Parolin et al., 2024). Zoals te zien is in Figuur 30 zet de gemeente veel in op het ondersteunen van kinderen na het behalen van hun startkwalificatie en verschillende tussenfasen in hun schoolcarrière. Via het verminderen van kansenongelijkheid wordt geprobeerd om kinderen gelijkere kansen te geven. Daarbij wordt wel aangegeven dat er wordt geprobeerd maakbaarheidsdenken te voorkomen, aangezien ieder kind andere kwaliteiten heeft (Gemeente Enschede, 2024b). Naast het voorkomen dat ouders (problematische) schulden opbouwen wordt het bijstandsniveau aangevuld via verschillende regelingen. Hiernaast wordt er

geïnvesteerd in de persoonlijkere ontwikkeling, de kwaliteit van het onderwijs en wordt er gezien dat het uitstellen van het kiezen van een schoolniveau positief effect heeft op de kansengelijkheid. Hiernaast is er begeleiding door jeugdzorg en is er ook aandacht voor de groep die het niet lukt om een startkwalificatie te behalen.

Factoren/mechanismen wetenschappelijk onderzoek	**Instrumenten/doelstellingen gemeente Enschede**
Perspectief 4: het behalen van mijlpalen	- Inzetten op kansengelijkheid (C, K^1, L^1, J^1) - Kwaliteit onderwijs verbeteren (K, L^1) - Extra tijd voor definitieve schoolniveau keuze (K, L^1) - Betere hulpbronnen voor persoonlijke ontwikkeling (K, L^1) - Betere aansluiting 'voorschool' op het basisonderwijs (K, L^1) - Extra medewerkers groep 1 + 2 (K, L^1) - Vroegsignalering (R) - Investeren in opgroeien en opvoeden (J) - Basisvaardigheden vergroten, met name taalontwikkeling (L, K^1) - Overstap naar middelbare school makkelijker maken (L, K^1) - Hogere kans schooluitval krijgt extra ondersteuning voor behalen startkwalificatie en anders begeleiding vinden werk (L, K^1) - Voortijdig schoolverlaten verminderen (L, K^1)

Figuur 30: *Het behalen van mijlpalen aanpak analyse.*

4.2.4.7 Perspectief 5: rendement mijlpalen

Naast het behalen van mijlpalen is het de vraag of dit effect heeft op het leven van iemand, zoals het krijgen van een baan na het behalen van een startkwalificatie (Parolin et al., 2024). Als er in Figuur 31 wordt gekeken naar bijvoorbeeld de mijlpaal om uit de schulden te komen, dan zien we dat er bij 'R' coaching en nazorg wordt verzorgd, zodat iemand niet nog een keer in de schulden komt. Hiernaast hebben jongeren soms ook schulden die worden kwijtgescholden via het jongerenperspectieffonds, zodat ze optimaal kunnen starten aan hun loopbaan. De gevolgen van schooluitval zijn groot, dus er is extra ondersteuning als dit dreigt te gebeuren. Gebeurt dit toch, dan is er begeleiding naar werk als dit voor de persoon mogelijk is. Kansengelijkheid, verbeterde (jeugd)zorg, en beter onderwijs doelt op het begeleiden van verschillende kinderen op een manier waardoor ze optimaal gebruik kunnen maken van hun positief behaalde mijlpalen en daarnaast is er ook hulp als iets niet lukt door omstandigheden.

Factoren/mechanismen wetenschappelijk onderzoek	**Instrumenten/doelstellingen gemeente Enschede**
Perspectief 5: rendement mijlpalen	- Verbeteren (jeugd)zorg (C, K^1, J^1) - Inzetten op kansengelijkheid (C, K^1, L^1, R^1) - Kwaliteit onderwijs verbeteren (via Lokale Educatieve Agenda) (K, L^1) - Jongerenperspectieffonds (R) - Verordening: sociaal-maatschappelijke participatie (18-23 jaar sport en cultuur) (R) - Nazorg en coaching (R) - Investeren in opgroeien en opvoeden (J) - Hogere kans schooluitval krijgt extra ondersteuning voor behalen startkwalificatie en anders begeleiding vinden werk (L, K^1)

Figuur 31: *Rendement mijlpalen aanpak analyse.*

4.2.4.8 Perspectief 6: belastingen en uitkeringen

Zoals eerder vermeld is het financiële vangnet wat de overheid biedt (en de gemeente daarbij aanvult) cruciaal voor de bestaanszekerheid van de inwoners (Parolin et al., 2024). Er zijn verschillende uitkeringen, fondsen en er is ondersteuning en begeleiding voor ouders van kinderen om rond te komen (zie Figuur 32), maar er is een groep die niet bereikt wordt en daar komt bij dat men vaak pas rond kan komen vanaf 120% van de bijstandsnorm. Voor mensen die recht hebben op allerlei toeslagen, fondsen en uitkeringen wordt er ingezet op de communicatie en de laagdrempeligheid van het aanvragen, zodat ze bijvoorbeeld bij schaamte toch hulp durven te vragen, en dat mensen die bang zijn geworden dat er iets verkeerd gaat bij het aanvragen, onder andere door de toeslagenaffaire, helder hebben waar ze recht op

hebben en wat ze moeten doen, net als ondersteuning bij het aanvragen, want deze aanvragen zijn soms nogal ingewikkeld (Respondent 2).

Factoren/mechanismen wetenschappelijk onderzoek	Instrumenten/doelstellingen gemeente Enschede
Perspectief 6: belastingen en uitkeringen	- Inzetten op kansengelijkheid (C, R[1], K[1]) - Bestaanszekerheid verbeteren (C, R[1], K[1]) - Ondersteuning op het gebied van inkomen (als nodig) (K, R[1]) - Beter overzicht financiën (Budget veilig) (R) - Kwijtschelding Participatiewet schulden na 3 of 10 jaar (R) - Uitbreiding kindpakket (R, K[1]) - Fonds bijzondere noden (R) - Meer directe duidelijke taal (R, K[1]) - Toegankelijke communicatie (R, K[1]) - Toegankelijke en betaalbare zorg (J) - In samenwerking andere strategische nota's en kaders (L)

Figuur 32: *Belastingen en uitkeringen aanpak analyse.*

4.2.4.9 Neurologisch mechanisme

Zoals te zien is in Figuur 3 van McEwen & McEwen (2017) is een grote hoeveelheid stress schadelijk voor het brein en lichaam, vooral in de jeugd van een kind. Door, naast het voorkomen van deze stress, in te zetten op het verbeteren van een sociaal vangnet, kunnen de effecten (deels) worden omgedraaid, omdat het brein van een kind erg flexibel is. We zien in de onderstaande Figuur 33 dat er wordt ingezet op verschillende ondersteunende middelen door het hele leven, verspreid over verschillende categorieën. Dit gebeurt op het gebied van opvoeding, onderwijs, jeugdzorg, mentale gezondheid, het klimaat in de stad, bestaanszekerheid en het tegengaan van huiselijk geweld en kindermishandeling. Voorkomen is hierbij een groot onderdeel, maar als er sprake is van stress, dan wordt er geprobeerd dit via verschillende ondersteuningen op te vangen. De theorieën van McEwen & McEwen (2017) gaan veel in op de familie, vrienden en de buurt. Aansluitend hierop is er binnen het Enschedese beleid veel aandacht voor maatwerk, wijkgerichte aanpakken, en ontmoetingsplekken, zoals familiehuizen en IKC's, waar mensen en kinderen terecht kunnen als ze problemen of stress ervaren. Dit zijn echter veel instrumenten die vanuit stichtingen en de overheid zelf lopen. Sociale cohesie is volgens McEwen & McEwen (2017) erg belangrijk en hierbij gaat het bijvoorbeeld om liefdevolle ouders en familie, buren die een steuntje in de rug geven, een buurt waar kinderen buiten samen spelen en waar minder sprake is van sociale uitsluiting. Om deze mensen meer steun te laten ervaren uit de wijk/buurt waar ze wonen is het dus belangrijk om de onderlinge band te versterken. De vraag is dan alleen hoe, want stress binnen de familie kan zorgen voor minder aandacht voor het kind, minder stimulering voor de ontwikkeling, en zelfs huiselijk geweld en kindermishandeling. De opvoeding kan soms tekortschieten, waarvoor men bij jeugdzorg terecht kan. Daarbij is een kind uit een gezin plaatsen een vergaande maatregel die de gemeente zoveel mogelijk wil voorkomen (Gemeente Enschede, 2024b). Er wordt eerst geprobeerd via andere wegen ondersteuning te bieden en als dit onvoldoende is kan er gekeken worden naar passende jeugdzorg. Hiernaast wordt er aandacht besteed aan het voorkomen van huiselijk geweld en kindermishandeling. Via verschillende stichtingen, buitenschoolse opvang, en sport en cultuur is er wel aandacht voor het verbinden van de kinderen (en ouders) via deze plekken. Echt specifieke wijkactiviteiten op het gebied van armoede zijn nog niet opgezet, maar er zijn wel verschillende ontmoetingspunten en evenementen om de verbinding onderling te versterken, waarbij men gratis kan deelnemen (Respondenten 1 en 2).

Factoren/mechanismen wetenschappelijk onderzoek	Instrumenten/doelstellingen gemeente Enschede
Neurologisch Mechanisme (NM)	- Bestaanszekerheid verbeteren (C) - Verbeteren (jeugd)zorg (C, J[1], K[1]) - Inzetten op de stadscultuur/klimaat (C, K[1]) - Veiligheid stad verbeteren (C, K[1]) - (Fysieke en mentale) gezondheid verbeteren (K, J[1], L[1], HK[1]) - Meer inzet en ondersteuning mentale gezondheid jongeren (K, J[1], L[1])

	- Kwaliteit onderwijs verbeteren (via Lokale Educatieve Agenda) (K, L^1) - Verschillende financiële regelingen (R, K^1, L^1, J^1) - Stevige teams voor hulp aan jeugd en gezin (J) - Investeren in opgroeien en opvoeden (J) - Wonen en verblijf (J) - Positieve (mentale) gezondheid verbeteren (L) - Gebruik jeugdzorg verminderen (L, J^1) - Het belang van preventie: 'voorkomen is beter dan genezen' (HK, K^1, C^1) - Integrale aanpak en samenwerking (HK) - Gezamelijke verantwoordelijkheid: huiselijk geweld gaat ons allen aan: inwoners, professionals en gemeenten/overheid (HK) - Meer bewustwording op impact en omvang (HK)

Figuur 33: *Neurologisch mechanisme aanpak analyse.*

4.2.4.10 Schoolklimaat

Als er wordt gekeken naar het schoolklimaat in Enschede in Figuur 34, dan zien we dat er veel wordt gedaan om de educatie te verbeteren en ondersteuning te bieden op verschillende gebieden. Er wordt geprobeerd onder-advisering tegen te gaan en de eindtoets/het eindadvies uit te stellen naar een later moment, zodat kinderen op het passende niveau voor hen terecht komen. Er is ondersteuning vanuit jeugdzorg en kinderen worden zowel binnen school als bij buitenschoolse opvang en activiteiten gestimuleerd. Er is een taak voor professionals om te aan te geven of er signalen zijn van kinderarmoede, huiselijk geweld en kindermishandeling. Door bewustwording en doorverwijzing kunnen mensen die minder goed kunnen rondkomen worden doorverwezen naar de juiste instanties. Zoals eerder vermeld wordt er gewerkt aan betere en duidelijkere communicatie en minder labelen, wat onder andere te zien is bij de kadernota Rondkomen met je inkomen (Gemeente Enschede, 2020). De vraag die bij dit gedeelte blijft hangen is hoe het Pygmalion-effect (Rosenthal & Jacobson, 1968) verbonden is met het beleid. Er wordt geprobeerd kinderen gelijke kansen te bieden door ongelijk te investeren (Gemeente Enschede, 2023a). Aangezien er een beperkt aantal leraren beschikbaar is in de klas en de aandacht verdeeld moet worden over alle leerlingen, zou dit veel energie kunnen vergen van leraren, afhankelijk van hoeveel kinderen er in de klas extra aandacht nodig zouden hebben. Aan de andere kant kan er vanuit het Pygmalion-effect gedacht worden aan het taalgebruik om kinderen aan te moedigen, ze niet te labelen zoals dat wiskunde niks voor hen is, of dat ze beter zijn in praktische dingen. Niet iedereen hoeft hetzelfde te presteren, alleen als door kinderarmoede de prestaties en fysieke en mentale ontwikkeling van een kind beperkt worden, dan zouden deze extra aandacht verdienen, omdat ze anders meer kans hebben op intergenerationele armoede, wat zou betekenen dat de cirkel rond zou zijn. Hiernaast is het belangrijk dat alle kinderen op school zich kunnen ontwikkelen en dat ook kinderen die meer aan kunnen dit kunnen krijgen. Er is dus passend onderwijs nodig. Hiernaast is er ook sprake van onderwijssegregatie, waarbij op sommige scholen veel kinderen in armoede leven (Lam et al., z.d.). Hier is vaak ook onderwijsachterstand te vinden. Er zou gedacht kunnen worden aan een Pygmalionklas, waar extra aandacht is voor de kinderen. Hiernaast zou onderzocht kunnen worden hoe het Pygmalion-principe kan worden doorgezet bij ondersteuning van volwassenen die niet rond kunnen rondkomen en hiernaast de ondersteuning van de kinderen.

Factoren/mechanismen wetenschappelijk onderzoek	**Instrumenten/doelstellingen gemeente Enschede**
Schoolklimaat (Pygmalion- versus Golem-effect) (SK)	- Inzetten op kansengelijkheid (C, L^1) - Inzetten op de stadscultuur/klimaat (C, K^1) - Kwaliteit onderwijs verbeteren (via Lokale Educatieve Agenda) (K, L^1) - Uitbreiding kindpakket (R, K^1, L^1) - Niet labelen *armoede* maar *Rondkomen met je inkomen (R)* - Investeren in opgroeien en opvoeden (J) - Kinderopvang en school als trefpunt van een stimulerende sociale omgeving (L, K^1) - Onder-advisering van bepaalde groepen verminderen (L, K^1) - Gezamelijke verantwoordelijkheid: huiselijk geweld gaat ons allen aan: inwoners, professionals en gemeenten/overheid (HK)

Figuur 34: *Schoolklimaat aanpak analyse.*

4.2.5 Wat zijn de te verwachten effecten van dit beleid?

In de bovenstaande sectie is deelvraag 3a beantwoord en een beeld geschetst van het beleid wat de gemeente Enschede uitvoert ten behoeve van het verminderen van kinderarmoede. In deze sectie zal naar aanleiding van deze analyse antwoord worden gegeven op deelvraag 3b: wat zijn de te verwachten effecten van dit beleid?

Kinderarmoede staat goed op het netvlies van twee wethouders vanuit de ChristenUnie en PvdA (Harmjan Vedder en Arjan Kampman) en daarbij ook binnen de gemeente zelf (Respondenten 1 en 2). Het valt echter op dat kinderarmoedebeleid niet letterlijk benoemd wordt en dat er geen apart beleidsdocument over bestaat. Kinderarmoedebeleid is (deels) direct en indirect te vinden in visies en nota's zoals Kansrijk Enschede (Gemeente Enschede, 2023a), de Lokaal Educatieve Agenda (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023), Rondkomen met je inkomen (Gemeente Enschede, 2020) en Duurzame Jeugdzorg (Gemeente Enschede, 2024b). Daar waar in de ene nota aandacht is voor het financiële aspect, wordt er via bijvoorbeeld de LEA ingezet op educatie. Er is dus grotendeels flankerend beleid, wat indirect de gevolgen van de veelal ontoereikende bijstand en gemeentevoorzieningen probeert te beperken. Er wordt binnen de gemeente Enschede gesproken over "pleisters plakken" (Respondenten 1 en 2; Van Gaalen & Wieman, 2023), omdat het tekort, zoals te zien is in de Nibud minima-effectrapportage, voor alleenstaanden, en met name paren met twee oudere kinderen, in veel gevallen ontoereikend is. De gemeente is zich hiervan bewust en probeert de meest problematische tekorten in de vrije bestedingsruimte per maand weg te nemen waar mogelijk of deze te beperken. In veel gevallen zijn dit aanzienlijke bedragen, die een grotere mate van schulden en tekorten kunnen voorkomen. Hiernaast wordt er ook wijkgericht gewerkt, waarbij onder andere wordt gewerkt aan de bereikbaarheid van de voorzieningen en laagdrempeligheid.

De bestudeerde beleidsdocumenten sluiten goed aan op de vastgestelde factoren en mechanismen van de theorie sectie, wat aansluit op Pawson & Tilly's realistic evaluation (1997). Er is met name veel aandacht op het gebied van educatie, het neurologisch mechanisme en de familie. Alle vijf beleidsinstrument typen van Bressers & Klok (1987) zijn aanwezig, wat aangeeft dat er een gespreide aanpak is om zo op verschillende manieren de positie van de doelgroepen te verbeteren. Er wordt veel ingezet op het bereiken van de doelgroepen via verschillende tactieken en er wordt veel overlegd met zowel professionals als de desbetreffende mensen. De menselijke maat is hierbij zeer waardevol, omdat de theorie aangeeft dat (kinder)armoede veel individuele factoren en mechanismen bevat. Daarbij heeft (kinder)armoede ook veel invloed op het brein zelf. Hiernaast heeft de toeslagenaffaire de overheid en haar beleidsuitvoerders ook bewust gemaakt van het effect van het te streng naleven van regels, het zogenaamde 'straf denken' en wat er gebeurt als er geen ruimte wordt gelaten voor menselijke fouten (Respondent 2). Het "heendenken en terugdenken", zoals Hoppe et al. (2001, p. 13) benoemen, wordt dus gebruikt om rekening te kunnen houden met de doelgroep.

Ondanks het feit dat de investeringen van de gemeente niet alle tekorten van de gezinnen kunnen voorkomen, zijn er wel specifieke investeringen gericht op het kind, waaronder Stichting Leergeld, het kindpakket en verschillende ondersteuningen vanuit de LEA (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023). Het langdurige karakter van het beleid, in combinatie met het vroeg contact leggen met ouders voor ondersteuning tijdens de eerste 1000 dagen, zorgt voor een relatie die het gemakkelijker zou kunnen maken om hulp te vragen en hulp te geven als dit nodig is. De vroegsignalering om te voorkomen dat een kind het onderwijs instapt met een taalachterstand en de strategie om dit te vermijden is zeer waardevol. De individuele aandacht voor het kind in verschillende levensfasen lijkt een geschikte aanpak te zijn om ondersteuning te bieden, zowel voor de kinderen die ouders hebben die minder goed kunnen rondkomen als kinderen waarbij dit niet het geval is. Uiteindelijk wordt er binnen dit beleid uitgegaan van passend onderwijs, omdat ieder kind verschillend is en gelijke kansen verdient.

De strategienota Kansrijk Enschede is daarbij overkoepelend. Deze zet zich net als de LEA langdurig in op het vergroten van de kansengelijkheid in de gemeente Enschede. Aandacht voor de menselijke maat is binnen dit beleid veel meer aanwezig dan vroeger, wat zowel voor de ouders als voor het kind positief is. Er zijn groepen die langdurig in armoede verkeren, soms langer dan 4 jaar, waarbij dit lastiger zou zijn in vergelijking tot groepen die minder lang armoede ervaren, omdat hier sprake kan zijn van meerdere problemen (Respondent 2). Er werd aangegeven door Respondent 2 dat vanuit dit beleid veel geld uit wordt gegeven aan de ondersteuning van kinderen en dat er hoop is dat met de huidige aanpak de cirkel kan worden doorbroken. Er zijn hiernaast mensen die soms net boven en soms onder het percentage van de bijstand vallen, waardoor ze ondersteuning mislopen en er is soms sprake van armoedeval (Respondent 2; Van Gaalen & Wieman, 2023). Hier zou meer aandacht voor nodig zijn, omdat de bijstand, ook tot aan hogere percentages, voor een aantal groepen niet voldoende is om van rond te komen.

Binnen en buiten het gezin wordt er ondersteuning geleverd als ouders niet kunnen rondkomen, zodat het kind ook mee kan doen aan onder andere buitenschoolse activiteiten, kleding heeft, kan ontbijten, een fiets heeft en verjaardagscadeautjes krijgt (Respondent 2). De vraag blijft hangen in hoeverre deze ondersteuning effectief is om kinderen in langdurige armoede te helpen met hun ontwikkeling, omdat er veel langdurige stress is. Deze ondersteuning zorgt echter wel voor stressvermindering, omdat een kind kan meedoen en bepaalde basisvoorzieningen heeft die de ouders anders niet zouden kunnen betalen.

Op het gebied van veiligheid is er aandacht voor het voorkomen van huiselijk geweld en kindermishandeling en er is via jeugdzorg ondersteuning bij de opvoeding en dergelijke zaken. Hierdoor zijn er verschillende vangnetten waar het kind en de ouders terecht kunnen als de situatie uit de hand loopt. In eerste instantie wordt er geprobeerd om deze situaties te voorkomen.

Armoede, en daarmee ook kinderarmoede, neemt ieder jaar af (CBS, 2024b). De vraag is in hoeverre dit aan het gemeentelijk beleid te danken is, de individuen, het landelijke beleid, en externe factoren, oftewel een samenloop van omstandigheden (Respondent 2). Het lijkt erop dat het beleid goed aansluit op de doelgroepen en er is ruimte gelaten voor verbetering binnen het beleid.

Respondent 2 gaf aan dat de overheid meer aandacht kan besteden aan het simpeler en eerlijker maken van het systeem, aangezien er fundamentele gebreken zijn en mensen worden afgerekend op fouten maken bij het aanvragen van toeslagen, terwijl ze “er het minst op toegerust zijn” (Respondent 2). Daarbij komt de angst om fouten te maken, waardoor men geen aanvraag doet, net als schaamte om de armoede (Respondenten 1 en 2). De tegenstellende mensbeelden van bijvoorbeeld de Jeugdwet, WMO en de Participatiewet maken het daarbij lastig om samenhangend beleid te maken wat elkaar aanvult en niet elkaar tegenwerkt, maar geleidelijk ontstaat er meer aandacht voor de menselijke maat (Respondenten 1 en 2). Dit is ook landelijk te zien bij de hervorming van de Participatiewet (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2024). Door Respondent 1 werd aangegeven dat er bij het maken van beleid gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijk onderbouwde methoden, maar dat er ook voor een groot deel wordt uitgegaan van gezond verstand en ‘kijken wat werkt’.

Het neurologisch mechanisme (McEwen & McEwen, 2017) en het schoolklimaat (Rosenthal & Jacobson, 1968) bevatten twee gebieden die een aanvulling kunnen zijn op het huidige beleid. Bij het neurologisch mechanisme werd aangegeven dat de gemeente veel aandacht besteed aan ondersteuning van de kinderen op verschillende vlakken en dat er veel ontmoetingsplekken zijn om de sociale cohesie te verbeteren. Wijkactiviteiten specifiek gericht op armoede zijn nog niet ingezet (Respondent 2). Het zou interessant zijn om te onderzoeken hoe de sociale cohesie op een bepaalde manier verbeterd kan worden, zodat men meer steun vanuit de buurt voelt en dat dit er ook daadwerkelijk is, want dit kan voor zowel ouders als kinderen stressverlichtend werken. Als gekeken wordt naar het schoolklimaat, dan is er veel aandacht voor ondersteuning waar nodig en meer aandacht voor passend onderwijs over het algemeen. Hierbinnen wordt het Pygmalion-effect niet benoemd, maar dit zou een waardevolle aanpak kunnen zijn wat aansluit op het

kansrijk investeren, wat naar voren komt in de LEA. Er zou ook onderzocht kunnen worden of dit principe voor de desbetreffende volwassenen effect kan hebben, aangezien er aandacht is voor het voorkomen van negatieve effecten van labels en het Pygmalion-effect een positief karakter aan labels kan geven.

Het ravijnjaar (2026) houdt in dat de Rijksoverheid €2,4 miljard gaat bezuinigen op het Gemeentefonds (VNG, 2025), een grote inkomensbron van gemeenten. Hierdoor zou 75% van de Nederlandse gemeenten hun begroting niet sluitend krijgen. Dit ravijnjaar moet overbrugd worden door middel van bezuinigingen binnen de gemeenten. De gemeente Enschede moet 30 miljoen gaan bezuinigen (Gemeente Enschede, 2025b). Volgens Respondent 1 is er veel aandacht geweest over wat cruciaal is en wat men echt nodig heeft, want als bepaalde regelingen wegvallen, dan zou dat “slecht [zijn] voor de toekomst van de stad” (Respondent 1). Het eerder voorgenomen beleid kan dus niet volledig worden uitgevoerd, wat wellicht invloed kan hebben op de uitwerking van het (kinder)armoedebeleid.

Er kan geconcludeerd worden dat het beleid goed aansluit op de wetenschap, waardoor deze een gespreid (flankerend) beleid heeft, wat op deze manier veel factoren en mechanismen kan benutten. Er is veel aandacht voor het kind, maar door structurele tekorten vanuit de bijstand door de Rijksoverheid en de beperkte mogelijkheid van de gemeente om deze tekorten op te vullen wordt verwacht dat de (kinder)armoede niet volledig op kan worden gelost. Daarom plakt de gemeente veel pleisters waar dit het hardste nodig is. Er wordt ingezet op het voorkomen van intergenerationele armoede, waarbij ze via educatie, taalvaardigheid en kansengelijkheid, naast verschillende ondersteuningen en regelingen van de gemeente, verschil proberen te maken. De armoede daalt, maar er zal een groep zijn die langdurig in armoede leeft en vaak ook multiproblematiek ervaart, waardoor deze groep moeilijker uit de armoede kan komen. Er wordt ingezet op de kinderen, omdat een nieuwere generatie met de juiste kansen en ondersteuning hier hopelijk uit komt, want de bijstand is onvoldoende voor veel mensen met (en zonder) kinderen die hiervan moeten leven. De menselijke maat zorgt voor steeds meer begrip bij zowel de overheid als hulpverlenende instanties, zodat het systeem mensen niet benadeelt voor iets waar veel mensen niets aan kunnen doen, omdat er bijvoorbeeld intergenerationele armoede is of ongelukkige omstandigheden in het leven die deze armoede heeft veroorzaakt.

5. Conclusie en discussie

5.1 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal: *Wat zijn de te verwachten effecten van maatregelen die de gemeente Enschede neemt ten aanzien van het verminderen van kinderarmoede?* Voor de beantwoording van deze vraag is er een theoretisch overzicht gegeven van de belangrijkste achterliggende principes waardoor armoede en daarmee kinderarmoede ontstaat en hoe dit kan worden opgelost. Hieruit is gebleken dat er veel factoren en mechanismen van invloed zijn en dat kinderarmoede niet alleen vanuit economisch perspectief moet worden bekeken, maar ook vanuit sociale, politieke en omgevingsfactoren, zoals Moore (2001) heeft benoemd. Dit is onder andere te zien aan problemen die binnen de gemeente een rol spelen: armoede, kinderarmoede, kansenongelijkheid, schulden, onderwijsachterstanden en groeiende jeugdzorg cijfers. Het vraagt om inzet op meerdere gebieden.

Op basis hiervan heeft dit onderzoek van zeven beleidsnota's en strategische visies verschillende oorzaak-gevolg en doel-middel schema's gemaakt om een overzicht te creëren van op welke eerder vastgestelde factoren en mechanismen het kinderarmoedebeleid inzet. Hieruit is gebleken dat de aanpak van de gemeente Enschede goed aansluit op deze factoren en mechanismen. Het beleid is grotendeels flankerend, omdat er niet letterlijk benoemd kinderarmoedebeleid wordt uitgevoerd en dit binnen de beleidsdocumenten tussen de regels door moet worden gelezen. Dit past bij de zienswijze dat kinderarmoede zich niet alleen op economisch gebied afspeelt. Er is onder andere aandacht voor educatie, de eerste 1000 dagen, ondersteuning voor de ouders op verschillende gebieden zoals opvoeding en financiën, het voorkomen van huiselijk geweld en kindermishandeling, jeugdzorg, rondkomen met je inkomen, schulden, buitenschoolse opvang en activiteiten, vergroening van de stad, verrommeling voorkomen en het tegengaan van criminaliteit (BBE et al., 2022). Educatie, taalvaardigheid en kansengelijkheid zijn grote punten waarop binnen de gemeente wordt ingezet, omdat deze binnen de wetenschap worden gezien als belangrijke determinanten voor het rond kunnen komen in het latere leven (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023).

De spreiding en het inzetten op verschillende factoren en mechanismen vergroot de kans dat het beleid aanslaat bij meerdere groepen, afgaande op Pawson & Tilly's realistic evaluation (1997). Alle vijf beleidsinstrument typen van Bressers & Klok (1987) zijn aanwezig, wat aangeeft dat er verschillende tactieken worden gebruikt om gedrag op meerdere manieren te kunnen beïnvloeden.
De ontwikkeling van de menselijke maat binnen het huidige beleid is hierbij waardevol. Dit is een werkwijze waarbij er meer aandacht is voor de individu en waarbij er ruimte is om fouten te maken (Vonk et al., 2021). Hier is eerder minder rekening mee gehouden, wat negatieve gevolgen heeft gehad. De gemeente leert daarmee dus en er is nu veel meer communicatie geweest met professionals, beleidsmakers, wetenschappers en de doelgroepen bij het opstellen van dit beleid.

Uit verschillende statistieken is gebleken dat armoede en kinderarmoede daalt, dus in eerste instantie kan worden geconstateerd dat het (kinder)armoedebeleid bijdraagt aan positieve ontwikkelingen. Dit is echter ook een landelijke trend, dus er zal meer onderzoek moeten worden gedaan om erachter te komen of dit komt door het beleid of andere ontwikkelingen binnen de samenleving. Hiernaast kan worden geconcludeerd dat de bijstand in vele gevallen te laag is om binnen de gemeente Enschede van rond te komen, met name als de kinderen ouder worden (Van Gaalen & Wieman, 2023). De gemeente probeert via verschillende regelingen de grootste gaten op de vullen, wat deels lukt, maar een grote groep ervaart desondanks een tekort. Vanuit het gemeentelijk beleid worden er pleisters geplakt en met het vooruitzicht op de aankomende gemeentelijke bezuinigingen van 30 miljoen (Respondent 1) zal het bedrag waarschijnlijk niet aangevuld raken, tenzij er verandering komt vanuit overheidsbeleid.

Aangezien er een grote groep ouders is die niet of moeilijk kan rondkomen, wordt er ingezet op het kind zelf door onder andere in te zetten op de taalontwikkeling, de eerste 1000 dagen, het 'mee kunnen doen' aan verschillende activiteiten, de educatie en de kansengelijkheid (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023). Zo wordt geprobeerd een nieuwe generatie meer kansen te bieden om uit de armoede te komen. Deze sluiten aan bij de wetenschappelijke theorieën, maar de vraag blijft hangen of dit voldoende is, omdat er veel individuele factoren zijn om rekening mee te houden. Hierbij is maatwerk belangrijk. Hier wordt veel op ingezet, oftewel men probeert te weten te komen waar daadwerkelijk behoefte aan is. De aanpak van de gemeente sluit aan op de wetenschap, maar als de overheid de hoogte van de bijstand niet wijzigt of andere middelen inzet, dan worden er problemen verwacht voor ouders met kinderen die van de bijstand, of net erboven, moeten rondkomen. Dit verhoogt de kans op intergenerationele armoede.

5.2 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

5.2.1 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in het toetsen van de bruikbaarheid van het beleidswetenschappelijke analysekader voor het reconstrueren van de beleidstheorie en het toetsen van de veronderstellingen hierin op grond van een reconstructie van het veldproces. Dit onderzoek gaat uit van de veronderstellingen binnen het beleid, zoals Van Heffen (2008) en Hoogerwerf (1984) aangaven, met daarbij het perspectief van Hoppe et al. over "heendenken en terugdenken" (2001, p. 13) en Pawson & Tilly's "realistic evaluation" (1997). Het analysekader combineert deze verschillende theorieën via oorzaak-gevolg en doel-middel analyses, welke laten zien hoe en of het beleid aansluit op de doelgroep, en wat de achterliggende (wetenschappelijke onderbouwde) factoren en mechanismen zijn die dit verklaren.

Afgaande op het bovenstaande laat het analysekader binnen dit onderzoek een manier zien om de effectiviteit en legitimiteit van kinderarmoedebeleid binnen de gemeente Enschede te kunnen beoordelen door middel van een reconstructie van het veldproces en de vergelijking met de beleidstheorie. Door middel van het bestuderen van de veldtheorie en deze te combineren met de beleidstheorie is een overzicht gemaakt van hoe deze op elkaar aansluiten.

Ondanks dat van alle factoren en mechanismen is gebleken dat ze toepasbaar zijn bij een beleidsanalyse, zijn sommige theorieën beter toepasbaar dan andere. Daarom zijn sommige beleidsinstrumenten en doelstellingen op indirecte wijze verbonden en werken deze op indirect wijze door volgens de theorieën. Het neurologisch perspectief (McEwen & McEwen, 2017) wordt niet letterlijk benoemd zoals in deze theorieën wordt omschreven, maar men is zich bewust van de schade die stress veroorzaakt bij een kind en de ouders. In de regiovisie aanpak Huiselijk geweld en Kindermishandeling (Veertien Twentse gemeenten & Samenwerkingspartners, 2023) komt dit duidelijk naar voren. Indirect zijn er veel beleidsinstrumenten die op het neurologisch perspectief inspelen, zoals te zien is in de analyse, maar er is een verschil in de benadering van het sociaal vangnet, waarbij deze theorieën meer de nadruk leggen op het menselijk contact en de sociale cohesie, daar waar de gemeente dit zoekt bij het ondersteunen van kinderen op verschillende vlakken en bij ontmoetingsplekken zoals wijkpunten en IKC's. Het sluit wel aan, alleen het sociaal vangnet is op een andere manier vormgegeven. Er zijn beleidsdoelen die inspelen op de gezinsachtergrond en buurtachtergrond, zoals het verminderen van criminaliteit, preventie van huiselijk geweld en kindermishandeling, en jeugdzorg (BBE et al., 2022), dus daarbij heeft de praktijk een andere werkwijze dan waar de theorieën over het sociaal vangnet vanuit gaan in het model. De verschillende perspectieven die Parolin et al. (2024) hebben voorgesteld en daarbij de bevinding dat de familieachtergrond belangrijker wordt in een welvaartstaat is te zien aan de aanpak van de gemeente, onder andere aan de menselijke maat en het persoonlijkere contact. Perspectief 6, belastingen en uitkeringen, is niet volledig toepasbaar, omdat dit in de theorie over de redistributie van middelen door de overheid gaat, wat binnen het beleid van de gemeente niet letterlijk naar voren komt, behalve de manier hoe er wordt omgegaan met onder andere bestaanszekerheid, kansengelijkheid en verschillende

gemeentelijke regelingen. Dit laatste laat vooral de redistributie zien (Van Gaalen & Wieman, 2023). Het Pygmalion-effect (Rosenthal & Jacobson, 1968) is relevant voor het bestrijden van de onderwijsachterstand, maar deze theorie wordt niet benoemd binnen documenten zoals de LEA (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023). Er wordt veel aandacht besteed aan ondersteuning, maar of hierbij gebruik wordt gemaakt van het Pygmalion-effect kan niet uit de documenten worden vastgesteld. Bij Rondkomen met je inkomen (Gemeente Enschede, 2020) wordt gebruik gemaakt van ander woordgebruik om negatieve labels te voorkomen, maar dit is niet de volledige wijze waarop het Pygmalion-effect werkt, omdat deze theorie ervan uitgaat dat hoge verwachtingen veranderingen in gedrag veroorzaken en daarbij de ander positief beïnvloeden. In dit geval zou de gemeente door hoge verwachtingen haar taalgebruik aanpassen, zodat er minder schaamte zou worden gevoeld en hierdoor meer aanvragen zouden worden gedaan. Om hierachter te komen zou meer onderzoek nodig zijn.

5.2.2 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt onder andere in het verdrag van de Universele Verklaring van de Rechten van het Kind, het Kinderrechtenverdrag uit 1989 (Cohen, 1989). Als wordt gekeken naar de belangrijkste rechten van een kind, dan wordt bij kinderarmoede niet volledig voldaan aan de hierin beschreven rechten. Aangezien er in de gemeente Enschede en in Nederland kinderarmoede is, wordt het Kinderrechtenverdrag niet volledig nageleefd. Om kinderarmoede te voorkomen is een goede aanpak van beleid cruciaal. Op basis van wetenschappelijke inzichten en inzichten uit de praktijk heeft dit onderzoek laten zien dat het beleid aansluit op wetenschappelijke inzichten, maar dat er structurele problemen zijn in de maatschappij. De bijstand is niet toereikend voor veel mensen, met name als ze (oudere) kinderen hebben. Daarbij is een inkomen tot 130% van de bijstand soms niet genoeg. Het resultaat laat zien dat de gemeente pleisters plakt om de ergste tekorten op te vullen en dat er meer wordt ingezet op kinderen, omdat de financiële ondersteuning vaak te weinig is. Daarom wordt geprobeerd een nieuwe generatie kansen te bieden om uit de armoede te komen, maar daarbij blijft een oudere generatie over die, als er geen extra ondersteuning komt, weinig kans heeft om hieruit te komen. De gemeente neemt veel maatregelen en deze sluiten aan op de wetenschappelijke literatuur. De vraag blijft dan over of dit genoeg is om kinderen te beschermen tegen de negatieve gevolgen van armoede als er structurele tekorten blijven.

5.3 Limitaties onderzoek

Dit onderzoek heeft een aantal limitaties. De analyse heeft zich gericht op het bestuderen van verschillende beleidsdocumenten, aangevuld door middel van twee interviews met medewerkers van de gemeente Enschede. Er is bewust voor deze afbakening gekozen, omdat hiermee binnen de beschikbare tijd voldoende diepgang bereikt zou kunnen worden. Een grotere hoeveelheid interviews zou ten koste zijn gegaan van de diepgang bij de documentanalyse. Op basis van zeven beleidsvisies en nota's is er een uitgebreide analyse gedaan. Doordat er, in overleg met medewerkers van de gemeente Enschede, relevante documenten zijn gedeeld die openbaar toegankelijk zijn, is daarmee de relevantie van de te bestuderen documenten bevestigd. Het kinderarmoedebeleid moest tussen de regels door worden gelezen, omdat er vooral flankerend beleid wordt uitgevoerd. Daarom zijn de grootste relevante documenten uitgekozen voor de analyse. Er zullen uiteraard nog andere documenten zijn die aanvullend kunnen worden bestudeerd, maar vanwege de tijd zijn deze hoofddocumenten gekozen. Er zijn twee interviews afgenomen, omdat er een beperkt aantal interviews nodig was om de benodigde informatie te verkrijgen. Als er meer tijd beschikbaar zou zijn geweest, dan zouden er onder andere interviews met hulpverlenende organisaties zijn afgenomen, omdat dit wellicht meer informatie uit de praktijk had kunnen opleveren. Deze organisaties liggen echter buiten de scope van dit ex-ante onderzoek, maar deze interviews hadden meer richting kunnen geven aan relevante oplossingen vanuit de praktijk.

Voor meer achtergrond over het tot stand komen van het beleid hadden interviews kunnen worden afgenomen met politici, maar omdat dit voor de analyse van de factoren en mechanismen niet veel

meerwaarde had, en wellicht daardoor een gekleurder beeld zou scheppen, zijn de interviews beperkt tot medewerkers.

Er is onduidelijkheid over de herkomst van het cijfer dat 1 op de 5 kinderen opgroeit in een minder stimulerend en veilig gezin (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023). Over het cijfer dat 1 op de 5 kinderen opgroeit in armoede (Bergboer, 2024a) is duidelijkheid verkregen en dit is inmiddels ook minder. Er is rondgevraagd binnen de gemeente en gezocht in data, maar er kon geen specifieke bron worden gevonden voor het eerstgenoemde cijfer, behalve dat deze in de beleidsnota's en visies stond. Het zou kunnen gaan om hetzelfde cijfer, maar dat kan niet worden gegarandeerd.

Er is tijdens de analyse niet in detail getreden via specifieke maatregelen, omdat er is geprobeerd om een breder beeld scheppen van het beleid. Hiervoor moest er tussen de regels door worden gelezen. Als deze maatregelen te specifiek zouden zijn geweest, dan had dit wellicht voor inconsistenties kunnen zorgen tijdens de oorzaak-gevolg en doel-middel analyses, omdat hiervan via schema's verschillende verbanden zijn weergegeven. Door een globaler beeld te schetsen zijn deze schema's overzichtelijker gebleven. Vandaar dat er doelstellingen benoemd zijn, in combinatie met globale acties die worden ondernomen. Dit sluit ook aan bij het ex-ante karakter van dit onderzoek.

Het onderzoek is zelfstandig uitgevoerd (met supervisie). Bij de oorzaak-gevolg analyse zou het beter zijn geweest om een tweede onderzoeker te hebben gehad om na te gaan of deze goed aansluiten bij de documenten. Om deze werkwijze te vervangen zijn de documenten meerdere keren nagelezen en zijn de oorzaak-gevolg analyses meerdere keren aangepast. Dit is ook gedaan bij de doel-middel analyses. De uitgewerkte interviews zijn twee keer nagegaan om de relevante informatie eruit te kunnen halen. Op deze manier is geprobeerd om bias in het onderzoek tegen te gaan en de resultaten optimaal te kunnen presenteren.

5.4 Aanbevelingen beleidsmakers

Op basis van de conclusie zijn een aantal aanbevelingen te geven voor beleidsmakers:

1. Er is nu meer aandacht voor de menselijk maat, wat een positieve ontwikkeling is. Onderzoek welke gebieden hiervan verder kunnen profiteren. Ga bijvoorbeeld nog meer in gesprek over wat ouders en kinderen nodig hebben, met name de groep die al langer in armoede verkeert, omdat blijkt dat het tekort, zelfs tot 130% van de bijstand, te weinig is voor een aantal groepen om van rond te komen. Deze mensen hebben meer hulp nodig, omdat het tekort zich opstapelt en het daarmee lastiger wordt om uit de armoede te komen. Focus hierbij niet alleen op de makkelijk te voorkomen armoede bij gezinnen, maar ook op de zogenaamde 'probleemgevallen' en onderzoek daarbij hoe kinderen verlichting kunnen krijgen van de stress die de armoede met zich meebrengt. Via enquêtes of vragenlijsten kan er meer inzicht worden verkregen in de hoeveelheid stress die ouders en kinderen ervaren, waarbij verschillende oorzaken van de stress kunnen worden achterhaald, aangezien armoede op verschillende manieren ervaren kan worden. Hier kan ook worden gevraagd wat men denkt nodig te hebben om deze stress te verlichten. Als een beleidsinterventie naar aanleiding van deze meting heeft plaatsgevonden dient er een tweede meting worden gedaan om zo de effectiviteit van de beleidsinterventie te meten. Zo kan stapsgewijs worden gewerkt aan het verlichten van de stress binnen het gezin, wat bevorderlijk werkt voor de ontwikkeling van het brein en lichaam van het kind (McEwen & McEwen, 2017).

2. Probeer, aangezien er door de hoogte van de bijstand een tekort aan geld is bij bepaalde gezinnen, te onderzoeken of er via de Provincie Overijssel en/of de Rijksoverheid op een andere manier extra geld vrij kan komen voor projecten die inzetten op verlichting van de kinderarmoede.

3. Onderzoek hoe de groep mensen die net boven de 120% van de bijstand zit qua inkomen kan profiteren van ondersteuning, omdat er sprake kan zijn van uitstroomval (Van Gaalen & Wieman, 2023). Ditzelfde gebeurt ook binnen de 120%, wat armoedeval heet. Probeer te ontdekken of deze val voorkomen kan worden door het oprekken van de grenzen en hoe dit financieel geregeld kan worden.

5.5 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek

Uit dit onderzoek zijn verschillende aanbevelingen gekomen voor toekomstig onderzoek. Als eerste wordt geadviseerd om meer onderzoek te doen naar inwoners die langdurig in armoede verkeren en wat zij nodig hebben om hieruit te komen. Hiernaast kan een vergelijking van de gemeente Enschede met gemeenten die eenzelfde achtergrond hebben, maar waarbij men wel kan rondkomen, waardevol zijn om te onderzoeken of dit wellicht ligt aan de beleidsaanpak. Is dit niet het geval, onderzoek dan wat de determinanten zijn om op deze wijze meer inzicht te krijgen in wat gemeenten kunnen doen tegen kinderarmoede en armoede. Onderzoek daarbij hoe de Rijksoverheid beter kan aansluiten bij de individuele behoeften van gemeenten, aangezien er verschil is in de achtergrond van de populatie binnen verschillende gemeenten.

Het sociale vangnet is cruciaal om stress te verminderen en de negatieve gevolgen van kinderarmoede tegen te gaan. Onderzoek daarom hoe het sociale vangnet verbeterd kan worden om zo de stressvermindering te optimaliseren, zodat kinderen minder complicaties krijgen door het opgroeien in armoede. Er wordt binnen de gemeente Enschede al ingezet op verschillende ontmoetingsplekken om de sociale cohesie te verbeteren. Het zou interessant zijn om te onderzoeken hoe de sociale cohesie op een bepaalde manier verbeterd kan worden zodat men meer de steun vanuit de buurt voelt en dat dit er ook daadwerkelijk is, want dit kan voor zowel ouders als kinderen stressverlichtend werken.

Hiernaast kan onderzoek worden gedaan naar de effectiviteit van het implementeren van een Pygmalion-werkwijze binnen de gemeente Enschede, met name binnen wijken waar veel sprake is van onderwijsachterstand. Dit zou de prestaties van de leerlingen kunnen verbeteren en zo leiden tot hogere prestaties dan normaal het geval zou zijn, wat kan bijdragen aan het verminderen van de onderwijsachterstand. Hiernaast kan onderzocht worden in hoeverre het Pygmalion-effect voor volwassenen nuttig kan zijn om armoede te verminderen. Als hierbij de beleidsmakers en uitvoerders op de hoogte zijn van deze positieve label(s), maar de beleidsontvanger niet, dan zou dit wellicht voor meer vertrouwen, minder schaamte, en betere prestaties kunnen zorgen. Er is al meer aandacht voor de menselijke maat en het gebruiken van positievere labels in plaats van negatieve labels, zoals bij de kadernota Rondkomen met je inkomen (Gemeente Enschede, 2020) te zien is. Een Pygmalion-werkwijze zou hierbij een aanvulling kunnen zijn.

6. Referenties

Babad, E. Y., Inbar, J., & Rosenthal, R. (1982). Pygmalion, Galatea, and the Golem: Investigations of biased and unbiased teachers. *Journal of Educational Psychology, 74*(4), 459–474. https://doi.org/10.1037/0022-0663.74.4.459

Babbie, E. R. (2020). *The Practice of Social Research*. Cengage AU.

BBE, VVD, PvdA, & CU. (2022). *"Samen trots op Enschede": Coalitieakkoord 2022-2026.* Gemeente Enschede. https://www.enschede.nl/file/coalitieakkoord-2022-2026-bbe-vvd-pvda-cu

Beiro, L. F., & Kromhout, J. (2024, 29 januari). *Hoe kan de Landelijke Jeugdmonitor bijdragen aan het monitoren van kansenongelijkheid?* Centraal Bureau Voor de Statistiek. https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2024/hoe-kan-de-landelijke-jeugdmonitor-bijdragen-aan-het-monitoren-van-kansenongelijkheid-?onepage=true

Bergboer, E. (2024a, 23 januari). *Enschedese armoedebeleid werpt vruchten af, maar worsteling met bekendheid, schaamte of wantrouwen. 1Twente*. https://www.1twente.nl/artikel/4072616/enschedese-armoedebeleid-werpt-vruchten-af-maar-worsteling-met-bekendheid-schaamte-of-wantrouwen

Bergboer, E. (2024b, 24 april). Eén op de zes huishoudens in Enschede heeft uitgavestress (maar dat ligt niet aan Enschede). *1Twente*. https://www.1twente.nl/artikel/4319950/zes-op-de-tien-huishoudens-in-enschede-heeft-uitgavenstress-maar-dat-ligt-niet-aan-enschede

Boyce, W. T., Sokolowski, M. B., & Robinson, G. E. (2012). Toward a new biology of social adversity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, *109*(supplement 2), 17143-17148.

Bressers, J. T. A., & Klok, P. J. (1987). Grondslagen voor een instrumententheorie. *Beleidswetenschap*, *1*(1), 77-97.

Burgemeester en Wethouders van Enschede & de loco-Secretaris. (2019, 19 december). *Uitkomsten onderzoek evaluatie armoedebeleid gemeente Enschede 2018.* https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/f8d6559c-142d-4007-a52b-fa7a4815ff8a&ved=2ahUKEwjr1PTT3JiOAxVk-AIHHQt9MMIQFnoECB0QAQ&usg=AOvVaw2WGGczGPjywuWQ0o97r27h

CBS. (z.d.-a). *Armoede en schulden*. Geraadpleegd op 11 maart 2025, van https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/armoede-en-schulden?theme=0

CBS. (z.d.-b). *Armoede en schulden*. Geraadpleegd op 11 maart 2025, van https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/armoede-en-schulden?theme=0&location=GM0153

CBS. (z.d.-c). *Armoedescan*. Dashboards.cbs.nl. Geraadpleegd op 5 mei 2025, van https://dashboards.cbs.nl/v5/Armoedescan/

CBS. (2024a, 16 oktober). Nieuwe armoedemeting: 540 duizend mensen arm in 2023. https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/42/nieuwe-armoedemeting-540-duizend-mensen-arm-in-2023

CBS. (2024b, november 1). *Laag en langdurig laag inkomen; huishoudenskenmerken, regio (indeling 2024)*. opendata.cbs.nl. Geraadpleegd op 23 juni 2025, van https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/86006NED/table

CBS. (2024c, november 14). *Verwachte onderwijsachterstanden*. https://dashboards.cbs.nl/v5/onderwijsachterstanden/

CBS. (2024d, 29 november). *Schuldenproblematiek in beeld*. dashboards.cbs.nl. Geraadpleegd op 23 juni 2025, van https://dashboards.cbs.nl/v5/SchuldenproblematiekInBeeld/

CBS. (2025, 8 april). *Jaarmutatie consumentenprijsindex; vanaf 1963*. Geraadpleegd op 8 mei 2025, van https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/70936ned

Chase-Lansdale, P. L., & Brooks-Gunn, J. (1995). Escape from poverty : what makes a difference for children? In *Cambridge University Press eBooks*. http://ci.nii.ac.jp/ncid/BA27463386

Cohen, C. P. (1989). United Nations: Convention on the Rights of the Child. *International Legal Materials*, *28*(6), 1448–1476. https://doi.org/10.1017/s0020782900017228

Dijk, A. (2025, 21 maart). *Aantal mensen met een rijbewijs in Enschede hoger dan vergelijkbare gemeenten.* Tubantia.nl. https://www.tubantia.nl/enschede/aantal-mensen-met-een-rijbewijs-in-enschede-hoger-dan-vergelijkbare-gemeenten~a4e4a25c/#:~:text=De%20Nederlandse%20Vereniging%20van%20Gemeenten,%3B%20Diemen%3B%20Rotterdam%3B%20Amstelveen

Duncan, G. J., Ziol-Guest, K. M., & Kalil, A. (2010). Early-childhood poverty and adult attainment, behavior, and health. *Child development*, *81*(1), 306-325.

Farah, M. J., Shera, D. M., Savage, J. H., Betancourt, L., Giannetta, J. M., Brodsky, N. L., Malmud, E. K., & Hurt, H. (2006). Childhood poverty: Specific associations with neurocognitive development. *Brain Research*, *1110*(1), 166–174. https://doi.org/10.1016/j.brainres.2006.06.072

Gaikhorst, L., Van Der Mast, O., Stolker, D., Gelderman, K., Van Caspel, R., Van Muijen, A.-M., Hentzepeter, M., Soeterik, I., Kohnstamminstituut, WOA, & NRO. (2022). *Lesgeven vanuit hoge verwachtingen*. https://www.onderwijskennis.nl/sites/onderwijskennis/files/media-files/lesgeven_vanuit_hoge_verwachtingen_woa.pdf

Gemeente Enschede. (2020, september). *Kadernota Rondkomen met je inkomen*. https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/0427fe3f-4c22-4e3b-9bcb-617f31fbb487?documentId=a1bb1e4e-4dc0-4a06-9253-3999ddae1541&agendaItemId=416d5d52-127b-40d9-8281-18aad18d6280

Gemeente Enschede. (2023a, februari). *Kansrijk Enschede 2023-2033.* van https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/cc321dcd-f99a-4fb9-831f-a732bd8f04c1&ved=2ahUKEwjGvcOZ6IiKAxWRiv0HHdxjC_IQFnoECBYQAQ&usg=AOvVaw0Ze2qpYi2dgNsCNd8OcRCj

Gemeente Enschede. (2023b, oktober). *Visie strategische opgave Inclusief Enschede.* https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/87de0ffe-68ae-447e-968f-3247e102d936?documentId=86acf1db-895a-44e4-b6c6-998006659277&agendaItemId=e4881cdb-8790-4e4a-9977-1d54f40ec562

Gemeente Enschede. (2024a). *Gemeente Enschede Gemeentebegroting 2025-2028.* (pp. 2–5). https://documenten.enschede.nl/media/514441dd-5e38-4336-b314-11a0a8b4cc88/ENS%20Gemeentebegroting%202025-2028%20-%2014-11-2024%20-%20na%20raadsbesluit.pdf

Gemeente Enschede. (2024b, april). *Strategienota Duurzame Jeugdzorg*. https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/9562f628-b0b8-4f09-be28-a1036198607b?documentId=3a0721b3-d0d1-4f69-bb8e-ce9e6be3ba49&agendaItemId=3fb96990-2069-4560-a3ec-2c3ad3bc9d97

Gemeente Enschede. (2024c, april). *Tussentijdse evaluatie kadernota 'Rondkomen met je Inkomen'*. https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/bcdc1e44-11bd-41f4-af1a-

b4456065bbae?documentId=fd706f81-3965-4ef2-9b41-cba9869a354e&agendaItemId=192f50cc-58ea-4191-9f6e-31f9769b04a6

Gemeente Enschede. (2025a, april). *Halfjaarlijkse RMJI rapportage april 2025*. https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/6feda633-eb33-4152-b971-0af42a7be1b1?documentId=caec11eb-35bb-4a6c-ac2a-c77f7fa8ac82&agendaItemId=2d8b16b1-51b3-456a-818a-3ff04303b374

Gemeente Enschede. (2025b, 19 juni). *Enschede blijft koersvast, ook in onzekere tijden.* https://www.enschede.nl/enschede-blijft-koersvast-ook-in-onzekere-tijden

Gemeente Enschede & iBabs. (z.d.). *Dashboard enschede - iBabs Publieksportaal*. iBabs. https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/

Guo, G., & Stearns, E. (2002). The social influences on the realization of genetic potential for intellectual development. *Social forces*, *80*(3), 881-910.

Harper, C., Marcus, R., & Moore, K. (2003). Enduring Poverty and the Conditions of Childhood: Lifecourse and Intergenerational Poverty Transmissions. *World Development*, *31*(3), 535–554. https://doi.org/10.1016/s0305-750x(03)00010-x

Harris, M. J., & Rosenthal, R. (1986). Four factors in the mediation of teacher expectancy effects. In R. S. Feldman (Ed.), *The social psychology of education: Current research and theory* (pp. 91–114). Cambridge University Press.

Hoogerwerf, A. (1984). Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie. *Acta politica*, 19(4), 493-531.

Hoppe, R. (1989). *Het beleidsprobleem geproblematiseerd: over beleid ontwerpen en probleemvorming.* Muiderberg: Coutinho.

Hoppe, R., van de Graaf, H., Grin, J., & Jeliazkova, M. I. (2001). *Beleidsnota's die (door) werken: handleiding voor geslaagde beleidsvoorbereiding.* Couthino.

Howlett, M. (2019). *The policy design primer* (1ste editie). Routledge.

Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede. (2023, februari). *Lokaal Educatieve Agenda Enschede 2023-2026.pdf*. enschede.bestuurlijkeinformatie.nl. https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/89c4b6d3-21bd-4f6e-9de6-21903fa1ba4f?documentId=d2a5d189-a66d-4374-9eef-c685520ad4b0&agendaItemId=48c42996-f844-4e5e-a6c2-2f3f27e05cdc

Joldersma, F. (1993). *De levensloop van problemen en beleid rond alcohol en drugs.* (proefschrift UT), Enschede: Faculteit Bestuurskunde.

Kalthoff, H. & Nederlands Jeugdinstituut. (2018). Opgroeien en opvoeden in armoede. In *alliantiekinderarmoede.nl*. https://alliantiekinderarmoede.nl/media/uploads/file/Opgroeien-en-opvoeden-in-armoede%20(1).pdf

Kassenberg, A., & Lusse, M. (2022, 15 maart). *Omgaan met kinderarmoede: handreikingen voor professionals, beleidsmakers, ervaringsdeskundigen en vrijwilligers*. https://research.hanze.nl/nl/publications/omgaan-met-kinderarmoede-handreikingen-voor-professionals-beleids

Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. (2023, 28 maart). *Geschiedenis Beleidskompas.* kcbr.nl. https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas/geschiedenis-beleidskompas

Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. (2024, 5 juni). *Beleidskompas*. kcbr.nl. https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas

Klerks, M. (2024, 17 oktober). *Armoede in Enschede in jaar tijd fors gedaald*. Tubantia.nl. https://www.tubantia.nl/enschede/armoede-in-enschede-in-jaar-tijd-fors-gedaald~adaac58e/

Knill, C., & Tosun, J. (2020). *Public Policy: A New Introduction* (Textbooks in Policy Studies, 4) (1ste editie). Bloomsbury Academic.

Lam, Ravesteijn, van de Kraats, van Kesteren. (z.d.). *How, when, and where does the opportunity gap open up* [ongepubliceerd manuscript].

Landecker, H., & Panofsky, A. (2013). From social structure to gene regulation, and back: A critical introduction to environmental epigenetics for sociology. *Annual Review of Sociology*, *39*(1), 333-357.

Lasswell, H. D. (1956). The decision process: Seven categories of functional analysis. College Park, MD: University of Maryland.

Lönngren, J., & van Poeck, K. (2020). Wicked problems: a mapping review of the literature. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 28(6), 481–502. https://doi.org/10.1080/13504509.2020.1859415

Louwes, W. (2023, 9 februari). Enschedeërs die energietoeslag kregen in 2022, ontvangen nu automatisch 400 euro op rekening. *1Twente*. https://www.1twente.nl/artikel/2763282/enschedeers-die-energietoeslag-kregen-in-2022-ontvangen-nu-automatisch-400-euro-op-rekening

Lowi, T. J. (1964). American business, public policy, case-studies, and political theory. *World politics*, *16*(4), 677-715.

McEwen, C. A., & McEwen, B. S. (2017). Social structure, adversity, toxic stress, and intergenerational poverty: An early childhood model. *Annual Review of Sociology*, *43*(1), 445-472.

Merton, R. K. (1948). The Self-Fulfilling Prophecy. *The Antioch Review*, 8(2), 193–210. https://doi.org/10.2307/4609267

Miller, G. E., Chen, E., Fok, A. K., Walker, H., Lim, A., Nicholls, E. F., Cole, S., & Kobor, M. S. (2009). Low early-life social class leaves a biological residue manifested by decreased glucocorticoid and increased proinflammatory signaling. *Proceedings Of The National Academy Of Sciences*, *106*(34), 14716–14721. https://doi.org/10.1073/pnas.0902971106

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2023, 24 januari). *Kansengelijkheid: armoede*. gelijke-kansen.nl. https://www.gelijke-kansen.nl/themas/armoede-en-gezondheid

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2024, 2 januari). *Maatschappelijke organisaties*. https://www.gelijke-kansen.nl/maatschappelijke-organisaties

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2024). *Probleemanalyse Participatiewet.* (Nr. 24408452). https://open.overheid.nl/documenten/f6601d0a-c35f-45a6-9248-d243ffcc0b3c/file

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2025, 15 april). *Kansrijke start - kansrijke start*. Kansrijkestartnl.nl. https://www.kansrijkestartnl.nl/

Moore, K. (2001, 1 november) Frameworks for Understanding the Inter-Generational Transmission of Poverty and Well-Being in Developing Countries. Chronic Poverty Research Centre Working Paper No. 8. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1754527

Moore, K. (2005). Thinking About Youth Poverty Through the Lenses of Chronic Poverty, Life-Course Poverty and Intergenerational Poverty. *SSRN Electronic Journal*. https://doi.org/10.2139/ssrn.1753655

NJi. (z.d.). *Wat is kansenongelijkheid in het onderwijs?* https://www.nji.nl/kansengelijkheid-in-het-onderwijs/wat-is-kansenongelijkheid-in-het-onderwijs

NJi. (2024, 18 oktober). *Cijfers over armoede in gezinnen.* Geraadpleegd op 10 december 2024, van https://www.nji.nl/cijfers/armoede-gezinnen#:~:text=Gegevens%20in%20een%20tabel,-Minderjarige%20kinderen%20in&text=In%202023%20leefden%20ruim%20115,procent%20van%20alle%20minderjarige%20kinderen

Nibud. (2025, 22 januari). *Regelingen voor ouders.* Nibud.nl. Geraadpleegd op 14 mei 2025, van https://www.nibud.nl/onderwerpen/inkomensondersteuning/regelingen-voor-ouders/

Pawson, R., Tilly, N. (1997). Realistic evaluation.

Pescosolido, B. A., Perry, B. L., Long, J. S., Martin, J. K., Nurnberger, Jr, J. I., & Hesselbrock, V. (2008). Under the influence of genetics: how transdisciplinarity leads us to rethink social pathways to illness. *American Journal of Sociology*, *114*(S1), S171-S201.

Rijksoverheid. (2023, 29 november). *Jeugdhulp bij gemeenten*. https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdhulp/jeugdhulp-bij-gemeenten

Rijksoverheid. (2025a, maart 21). *Hoe wordt de hoogte van mijn bijstandsuitkering berekend?* https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/hoe-hoog-is-mijn-bijstandsuitkering

Rijksoverheid. (2025a, 13 mei). *Wanneer heb ik recht op algemene bijstand?* https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wanneer-heb-ik-recht-op-bijstand

Ringeling, A. B. (1983). *De instrumenten van het beleid*. Alphen aan den Rijn: Samson.

Rosenthal, R., & Jacobson, L. (1968). Pygmalion in the classroom. *The Urban Review*, *3*(1), 16–20. https://doi.org/10.1007/bf02322211

Sabatier, P. A. (1987). Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An advocacy coalition framework. Knowledge: creation, Diffusion, Utilization, 8(4), 649-692.

Saitadze, I., & Lalayants, M. (2021). Mechanisms that mitigate the effects of child poverty and improve children's cognitive and social–emotional development: a systematic review. *Child & Family Social Work*, *26*(3), 289-308.

Shanahan, M. J., Vaisey, S., Erickson, L. D., & Smolen, A. (2008). Environmental contingencies and genetic propensities: Social capital, educational continuation, and dopamine receptor gene DRD2. *American Journal of Sociology*, *114*(S1), S260-S286.

Shonkoff, J. P. (2012). Leveraging the biology of adversity to address the roots of disparities in health and development. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, *109*(supplement 2), 17302-17307.

Stichting Leergeld Enschede & Jeugdfonds Sport & Cultuur Enschede. (2023). Jaarverslag 2023 Stichting Leergeld Enschede en Jeugdfonds Sport & Cultuur Enschede. https://prod1-plate-attachments.s3.amazonaws.com/attachments/70efb07d57/Jaarverslag%20Leergeld%20Enschede%202023%20%20def-18034.pdf

Ter Harkel, H. (2023, 1 Augustus). Drie miljoen om Enschedese kinderen in armoede meer kansen te bieden. *1Twente*. https://www.1twente.nl/artikel/3338707/armoede-belemmert-kansen-van-veel-enschedese-kinderen

Termeer, C.J.A.M. (1993). Dynamiek en inertie rondom mestbeleid: een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk. (Proefschrift EUR), Rotterdam.

Torenvlied, R. (1995). De inbedding van beleidsvisies in beleidsnetwerken. *Beleidswetenschap*, 323–341. https://research.rug.nl/en/publications/de-inbedding-van-beleidsvisies-in-beleidsnetwerken

Vandenbroeck, M., & Van Lancker, W. (2014). *Een tweesporenbeleid inzake kinderarmoede* (VLAS-Studies 14). Antwerpen, België: Vlaams Armoedesteunpunt.

Van den Hurk, M. (2020, 1 oktober). *Het Pygmalion-effect*. NIVOZ. https://nivoz.nl/nl/het-Pygmalion-effect

Van Gaalen, C., & Wieman, G. (2023). *Minima-effectrapportage gemeente Enschede 2023*. Nibud. https://media-r2.1twente.nl/Documents/2400013055-Nibud-onderzoek-MER-2023-Enschede-def.pdf

Van Heffen, O. (2008). Beleidstheorieën uit de beleidspraktijk. In A. Hoogerwerf en M. Herweijer (Red.), *Overheidsbeleid, Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 205-221). Kluwer.

Van Lanen, S., Meij, E., Merx, E., Edzes, A., Haartsen, T., & Visser, S. (2023). *Verschillende gezichten, diverse paden* (URSI rapport 371). https://www.rug.nl/research/ursi/essay-intergenerationele-armoede.pdf

Veertien Twentse gemeenten & Samenwerkingspartners. (2023). *Regiovisie aanpak Huiselijk geweld & Kindermishandeling 2023-2026*.

enschede.bestuurlijkeinformatie.nl. https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/50073b13-4f96-47d0-9875-7f7ce7a61b3c?documentId=d098c174-094d-470e-a11b-00b85d03b5f7&agendaItemId=c70d4a59-604c-47fc-a9ca-2bbe38a68bfb

Visser, S. (2019). *Mechanismen van interventies bij intergenerationele armoede: Een literatuuronderzoek.* Rijksuniversiteit Groningen. https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/82391302/Rapportage_Literatuuronderzoek_mechanismen_en_interventies_Intergenerationele_armoede.pdf

VNG. (2025, 8 mei). Gemeenten vallen in financieel ravijn. https://vng.nl/artikelen/gemeenten-vallen-in-financieel-ravijn

Vonk, G., Pruim, J.D., & Zwaneveld, A.M. (2021, 20 oktober). *Eindconclusie Commissie Menselijke Maat Enschede: te streng beleid met nadelige gevolgen wordt stapsgewijs losgelaten*. pro-facto.nl. Geraadpleegd op 24 juni 2025, van https://www.pro-facto.nl/component/content/article/onderzoekscommissie-menselijke-maat?catid=54&Itemid=79

Vranken, J., De Boyser, K., & Dierckx, D. (Red). (2006). *Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 2006.* Leuven/Amersfoort: Acco.

Walker, S. P., Wachs, T. D., Grantham-McGregor, S., Black, M. M., Nelson, C. A., Huffman, S. L., Baker-Henningham, H., Chang, S. M., Hamadani, J. D., Lozoff, B., Meeks Gardner, J. M., Powell, C. A., Rahman, A., & Richter, L. (2011). Inequality in early childhood: risk and protective factors for early child development. *The Lancet*, *378*(9799), 1325-1338.

7. Bijlagen

Bijlage 1: AI-statement

Tijdens de voorbereiding van dit werk heeft de auteur gebruik gemaakt van ChatGPT om te helpen met het vertalen van Engelse termen naar het Nederlands, de zinsbouw, het samenvatten van literatuur, brainstormen en het controleren van APA-verwijzingen op correctheid. Na het gebruik van deze tool heeft de auteur de inhoud beoordeeld en waar nodig bewerkt en neemt volledige verantwoordelijkheid voor de inhoud van het werk.

Bijlage 2: Voorbeeld interviewvragen

Algemeen beleid vragen

1. Wat zijn de grote problemen in Enschede qua kinderarmoede, want het is uiteraard een onderwerp wat veel raakvlakken heeft met verschillende beleidsgebieden?
    a. Waar ligt de prioriteit bij de kinderarmoede aanpak?

2. Waarom is er in Enschede veel sprake van kinderarmoede? Vanuit de geschiedenis weet ik dat het een grote textielstad is geweest, maar wat zorgt ervoor dat Enschede veel met armoede en kinderarmoede te maken heeft in vergelijking met andere steden?

3. Ik las dat 1 op de 5 kinderen in Enschede in armoede opgroeit. Daarnaast kom ik ook tegen dat 1 op de 5 wordt geboren in een minder stimulerend en veilig gezin. Verwijzen deze naar dezelfde cijfers?

4. Toen ik zocht binnen het coalitieakkoord naar 'kinderarmoede' werd dit niet benoemd, terwijl 1 op de 5 kinderen hiermee te maken heeft. 'Armoede' over het algemeen komt wel aan bod en kinderarmoede zou dan meer onder het kopje kansengelijkheid passen. Is er een reden waarom dit niet specifiek wordt benoemd, een andere verwijzing heeft gekregen zoals onder kansengelijkheid, en dat het pas verder uitgewerkt is in opgaven zoals Rondkomen met je inkomen, Kansrijk Enschede, en Duurzame Jeugdzorg?

5. Werkt Enschede met doelgroepenbeleid of niet?
    a. Op wat voor wijze valt kinderarmoede hieronder?
    b. Hoe zit het dan met gebiedsgericht werken?

6. De gemeente voert (voor zover ik begrijp) geen specifiek beleid uit op kinderarmoede. Het heeft indirect raakvlakken. Zijn daar bepaalde redenen voor?

7. In hoeverre staat kinderarmoede op het netvlies van het college en de ambtelijke organisatie? Als de strategische stukken en nota's worden geschreven, en als het overal indirect in zit, dan zou er gevaar kunnen optreden dat het uit de aandacht raakt?

8. Waar gaat het beleid van uit bij de aanpak van kinderarmoede? Hoe wordt de (indirecte) doelgroep gezien en benaderd?
    a. Mensbeelden?

9. Wat zijn de normatieve veronderstellingen en waarden van het kinderarmoedebeleid?

10. Hoe zijn jullie gekomen op de achterliggende gedachte van kansengelijkheid? Zijn er nog meer achterliggende gedachten die jullie sterk in het kinderarmoedebeleid hebben verweven? (Bijvoorbeeld het meer contact hebben met de doelgroepen?)

11. In hoeverre is informatie uit de wetenschap leidend bij jullie aanpak en in hoeverre is het op basis van ervaring van 'wat werkt' en 'gezond verstand'?

12. Binnen het beleid wordt ook aan eenzaamheid en sociale cohesie gewerkt. Vanuit de wetenschap wordt gezegd dat het sociale netwerk erg belangrijk is om kinderen te helpen om met stress om te gaan. Denk aan een liefdevolle omgeving om in op te groeien met mensen om hun heen die aandacht geven, een steuntje in de rug geven, lieve buren, oma's et cetera. Hoe en in hoeverre wordt eraan gewerkt om deze samenhang te verbeteren?

13. Sociale cohesie met veel verschillende typen mensen van verschillende culturen en achtergronden zou bevorderlijk werken. Toch zijn er wijken waar relatief veel mensen in sociale huurwoningen wonen en dezelfde culturele en/of sociaaleconomische achtergronden hebben. Met het oog op de huidige huizenmarkt, de stijgende prijzen, en de druk om te bouwen, wordt er op een bepaalde manier rekening gehouden om die sociale cohesie en samenhorigheid te verbeteren?

14. Zijn er onderwerpen die niet aan bod zijn gekomen of ondergesneeuwd zijn geraakt bij het huidige beleid, die wellicht bij toekomstig beleid aan bod zullen komen? Welke?

15. Als we het hebben over de opgave rondkomen met je inkomen, zijn er gebieden hierbinnen die wellicht in de toekomst meer aandacht nodig zouden moeten hebben, met name voor het verminderen van de kinderarmoede?
    a. Ik las dat deze opgave veel gebaseerd is op maatwerk (waar nodig), er veel in gesprek is gegaan met de beleidsontvangers en ervaringsdeskundigen, en de wetenschap dat mensen die worstelen met het rondkomen minder goed cognitief kunnen omgaan met onder andere geld. Zijn er nog andere grote of minder grote aspecten die binnen het beleid een rol spelen?

16. Stress is schadelijk voor de ontwikkeling van een kind. Het zorgt ervoor dat deze bijvoorbeeld minder goed kan leren, achterstand opbouwt, gedragsproblemen en gezondheidsproblemen kan ontwikkelen, noem maar op. Het beleid gaat erg in op kansengelijkheid, maar als een kind onder stress verkeert, hoe zou deze de kansen kunnen aangrijpen, als deze eigenlijk alleen maar bezig is met overleven en de veiligheid terug te krijgen? Wat is de gedachte erachter?

17. Er wordt gesproken over het voorkomen van maakbaarheidsdenken in de nota Kansrijk Enschede. Wat wordt er hieronder verstaan binnen de gemeente en hoe wordt geprobeerd dit te voorkomen?

18. Er zijn verschillende buurten die bekend staan om de onderwijsachterstand en dat er veel achterstand is. Bij het beleid wordt er soms gebiedsgericht gewerkt bij verschillende wijken zoals Pathmos en Twekkelerveld. Hoe wordt voorkomen dat mensen een label wordt opgeplakt bij het gebiedsgericht werken en dat de menselijke maat overeind blijft?

19. In de Lokaal Educatieve Agenda wordt er gesproken over de aanpak van educatie van 2 tot 27 jaar en ook hier buitenom, wat via de Kansengelijkheidsopgave wordt aangepakt, waar deze onder past. Het viel mij op dat er qua onderwijs tot het mbo naar werk wordt ondersteund. Hier wordt niet gesproken over het HBO en WO. Er zullen toch jongeren zijn die dit aan kunnen, maar toch ondersteuning nodig hebben? Vallen zij onder een andere categorie?

20. Ik las dat Enschede de mensen nog best goed kan bereiken maar dat een deel ervan lastig te bereiken is, bijvoorbeeld door schaamte. Hoe wordt geprobeerd taboes te doorbreken?

21. Valt de strategische opgave inclusief Enschede onder Kansrijk Enschede? Of is deze nauw verbonden?

Rol overheid

22. De overheid speelt ook een rol bij de armoedeproblematiek, zoals onder andere uit de minima effectenrapportage bleek. Vanuit de overheid is de bijstand vaak te laag voor mensen om rond te komen. Pas vanaf 120% van de bijstandsnorm komt men rond, tenzij ze 18 jaar of ouder zijn als starter. Daarnaast komen er ook nog bezuinigingen in het ravijnjaar aan. Hoe wordt met deze problematiek omgegaan, want als gemeente heb je een beperkt budget?

Tactiek/strategie

23. Is er een grote verschuiving geweest in de aanpak van kinderarmoede, bijvoorbeeld door de brandbrief van de menselijke maat in 2021?
    a. Zijn er meer van dit soort veranderingen in de aanpak geweest?

24. Sommige grote opgaven lopen voor meerdere jaren, waaronder Kansrijk Enschede en Rondkomen met je inkomen. Er zijn ook opgaven die vaak samenlopen met de verkiezingstermijnen, zoals de Lokaal Educatieve Agenda en Duurzame Jeugdzorg. In hoeverre heeft de lokale en landelijke politiek invloed op deze kortere en langere opgaven, want het zou denk ik lastig zijn om grote opgaven geheel te hervormen tot een nieuwe aanpak?

25. Er zijn ook regiovisies, zoals de regiovisie huiselijk geweld en kindermishandeling. Op wat voor manier wordt dit verwerkt in het Enschedese beleid? Hoe wordt zo'n visie vanuit de regio meegenomen?

Inclusiviteit en labelen

26. De taal die iemand spreekt kan ook een barrière vormen voor participatie. Hoe worden kinderen en ouders die geen of beperkt Nederlands spreken meegenomen in de kinderarmoede aanpak, zoals immigranten en statushouders, met het oog op inclusiviteit? Gaat dit via een aanpak van laaggeletterdheid?

27. Sommige kinderen hebben wellicht een ouder die criminele activiteiten uitvoert of in de gevangenis zit en hebben hierdoor wellicht meer of minder te maken met criminaliteit. Via welke aanpakken wordt er gezorgd voor voldoende begeleiding, want een kind heeft een vader en moederfiguur nodig? Loopt dit via de gemeente of juist via de regio?

28. Zijn er nog bepaalde vragen of onderwerpen die ik volgens u vergeten ben om mee te nemen?

<u>Extra gedeelte als er tijd over is</u>

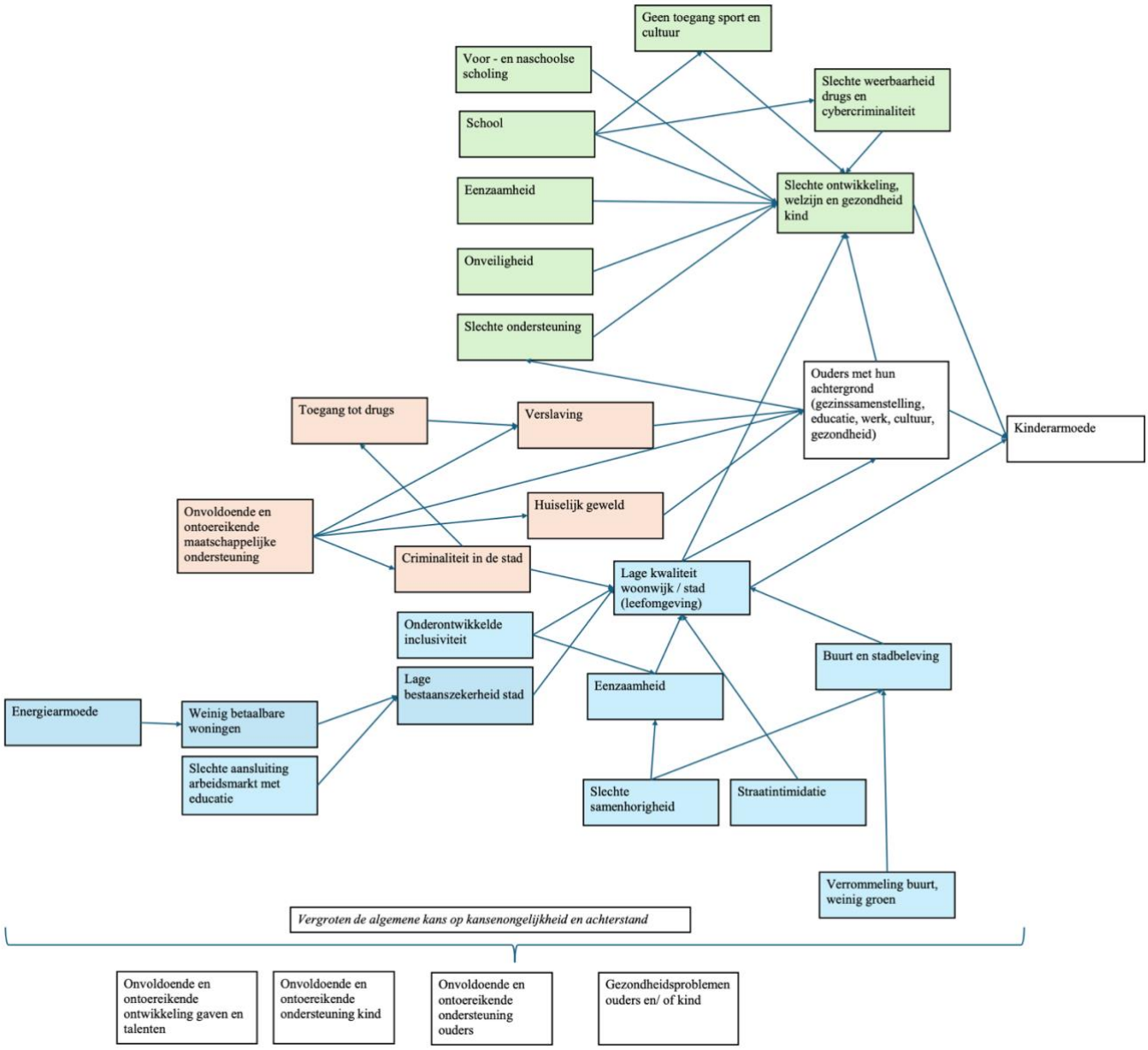
29. Wat zijn volgens u de uitdagingen van het maken van kinderarmoedebeleid?

Bereikbaarheid

30. Mensen zien soms door de bomen het bos niet meer omdat er allemaal toeslagen en voorzieningen zijn die ze kunnen aanvragen. Dit wordt opgelost door onder andere een integrale aanpak, veel samenwerking tussen organisaties, en hulp op verschillende plekken. Zo moet de bereikbaarheid worden verbeterd. Toch is er een kleine groep mensen die recht heeft op verschillende middelen, maar deze worden niet aangevraagd. Hoe zit dit in elkaar?

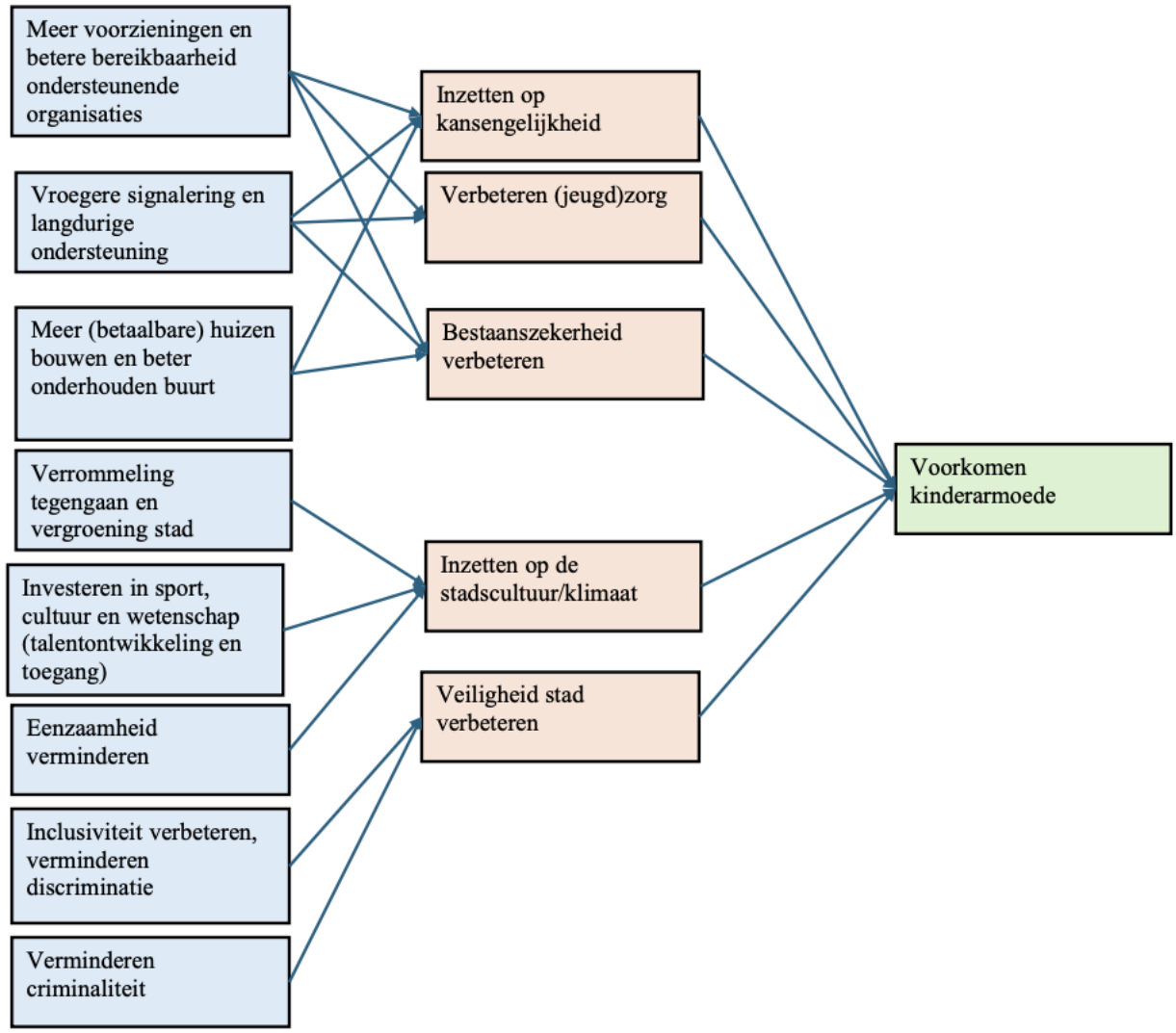
31. Er wordt ingezet op de bereikbaarheid van maatschappelijke voorzieningen en de zichtbaarheid ervan. Deze worden onder andere verspreid door de aanwezigheid bij voorschoolse opvang, de scholen zelf, buurthuizen, en ook al vroeg contact tijdens de zwangerschap. Waarom is dit opgepakt? Dit heeft denk ik met het bereiken van de doelgroep te maken? Waren hier al problemen mee of gaat dit om een specifieke groep lastig te bereiken mensen, want ik las dat de doelgroepen best goed bereikt worden in Enschede?

Bijlage 3: Oorzaak-gevolg schema op basis van Coalitieakkoord 2023-2026



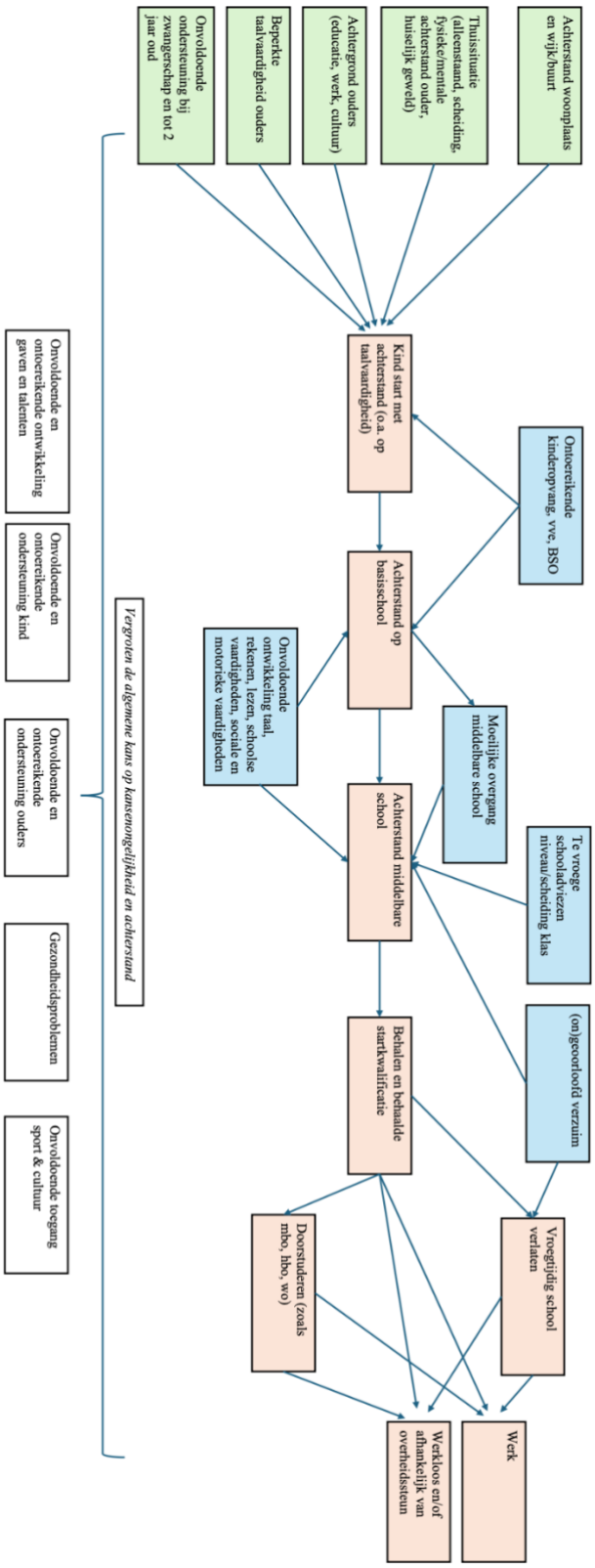
Figuur B1*: Oorzaak-gevolg schema op basis van Coalitieakkoord 2023-2026 (BBE et al., 2022).*

Bijlage 4: Doel-middel schema op basis van Coalitieakkoord



Figuur B2: *Doel-middel schema op basis van Coalitieakkoord 2023-2026 (BBE et al., 2022).*

Bijlage 5: Oorzaak-gevolg schema op basis van strategienota Kansrijk Enschede



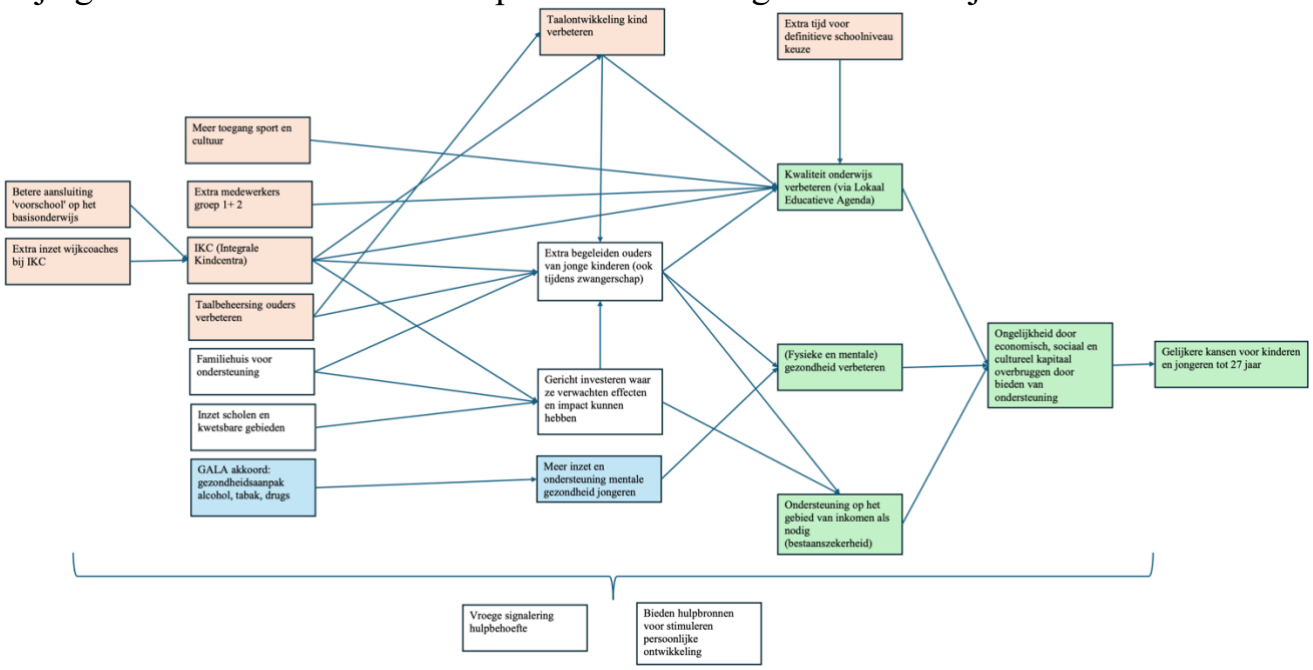
Figuur B3: *Oorzaak-gevolg schema op basis van strategienota Kansrijk Enschede (Gemeente Enschede, 2023a).*

Kansrijk Enschede 2023-2033 oorzaak-gevolg schema
In de strategienota Kansrijk Enschede 2023-2033 (Gemeente Enschede, 2023a) wordt wederom ingezet op een lange termijnstrategie voor het verbeteren van de kansengelijkheid in Enschede voor kinderen en jongeren tot 27 jaar. Het is een strategie wat dynamisch is bedoeld, zodat er ruimte is voor leren tijdens de uitvoering. Hierbij wordt er ingezet op de pijlers onderwijs, gezondheid, en inkomen (Gemeente Enschede, 2023a). In Figuur B3 is een oorzaak-gevolg schema gemaakt op basis van de strategienota Kansrijk Enschede 2023-2033. Dit schema probeert aan te geven hoe achterstand in verschillende fasen in het leven van een kind en uiteindelijk jongere kan leiden tot mindere kansen. Dit model kan ook worden omgekeerd naar een positieve variant, maar voor deze analyse wordt de analyse aangehouden wat leidt tot negatieve effecten. In bijlage 5 wordt het doel-middel schema aangegeven, wat uitgaat van positieve beïnvloeding.

Als het oorzaak-gevolg schema wordt bestudeerd, dan ziet men dat het uiteindelijk leidt tot kansen op de arbeidsmarkt, waarbij het gaat om de kansen die er vanuit de jeugd zijn geweest, welke deze positie zouden moeten verbeteren. In het rood zijn verschillende belangrijke fasen uitgelicht die opeenvolgend een traject richting werk, werkloosheid of afhankelijk van overheidssteun bevat. Net als bij de vorige oorzaak-gevolg analyse zijn er overkoepelende factoren die de kansenongelijkheid en dus de kans op achterstand vergroten, zoals onvoldoende en ontoereikende gaven en talentontwikkeling, steun (over het algemeen), ondersteuning ouders, gezondheidsproblemen en onvoldoende toegang tot sport & cultuur. Deze zijn onderaan gezet als nadruk, want ondanks dat sommige aspecten hiervan al deels in het schema zijn verwerkt, spelen deze een rol voor het hele ontwikkelingstraject.

Het eerste deel, aangegeven in het groen, gaat over de startpositie van een kind, wat bij kan dragen aan de achterstand. Hierbij kan worden gedacht aan de achterstand in de woonplaats en de wijk/buurt, de thuissituatie, de achtergrond van de ouders en hun eventuele beperkte taalvaardigheid, en onvoldoende ondersteuning tijdens de zwangerschap en tot 2 jaar. Dit kan er samen voor zorgen dat een kind een achterstand opbouwt en bijvoorbeeld met een taalachterstand het onderwijs ingaat. Als er onvoldoende ondersteuning is van deze doelgroepkinderen via kinderopvang, voor- en vroegschoolse educatie (vve) (denk aan het wegwerken van de taalachterstand voor en in groep 1 en 2), en buitenschoolse opvang (BSO), dan start het kind aan het basisonderwijs met een achterstand (Gemeente Enschede, 2023a). Op de basisschool worden verschillende vaardigheden ontwikkeld, zoals rekenen, taal, lezen, sociale en motorieke vaardigheden en schoolse vaardigheden. Deze worden verder ontwikkeld op de middelbare school. Als er achterstand is opgelopen, dan is er meer aandacht nodig bij de overgang naar de middelbare school, wat soms fout gaat bij verkeerde ondersteuning. Hier komt ook bij dat de schooladviezen voor het niveau vaak als te vroeg worden ervaren, wat soms ten nadele is voor kinderen met een achterstand. Deze achterstand en vaak achterliggende problematieken leiden vaak tot verzuim, zowel geoorloofd en ongeoorloofd. Dit verergert de achterstand en leidt soms tot vroegtijdig verlaten van school. De behaalde startkwalificatie is ook afhankelijk van deze achterstand. Als een middelbareschooldiploma, een startkwalificatie, is behaald, dan kan iemand ervoor kiezen om door te studeren of te gaan werken. De vroegtijdige schoolverlaters worden door verschillende instanties ondersteund in hun vervolgtraject.

Bijlage 6: Doel-middel schema op basis van strategienota Kansrijk Enschede



Figuur B4: *Doel-middel schema op basis van strategienota Kansrijk Enschede (Gemeente Enschede, 2023a).*

Kansrijk Enschede 2023-2033 doel-middel schema

In de doel-middel analyse van Kansrijk Enschede in Figuur B4 kan worden gelezen dat het hoofddoel van het beleid het creëren van gelijkere kansen voor kinderen en jongeren tot 27 jaar is (Gemeente Enschede, 2023a). Er wordt geprobeerd om ongelijkheid door economisch, sociaal en cultureel kapitaal te overbruggen door het bieden van ondersteuning op verschillende vlakken. Deze zijn in 3 categorieën te verdelen: (1) kwaliteit onderwijs verbeteren, wat loopt via de Lokaal Educatieve Agenda, (2) (fysieke en mentale) gezondheid verbeteren en (3) het ondersteunen op het gebied van inkomen als nodig (bestaanszekerheid) (Gemeente Enschede, 2023a). Deze gebieden zijn nauw verweven met elkaar, dus voor het overzicht zijn niet alle verbindingen weergegeven. Bij deze aanpak wordt er ingezet op vroege signalering van de hulpbehoefte en het bieden van hulpbronnen voor de persoonlijke ontwikkeling, aangegeven in het wit onderaan het schema.

Het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs verloopt via de LEA (Gemeente Enschede, 2023a). Er wordt geprobeerd om meer tijd te krijgen voor de definitieve schooladviezen, waardoor er bijvoorbeeld meer gemengde klassen zijn op het voortgezet onderwijs. De taalontwikkeling van het kind staat centraal, wat ook deels via de ouders loopt, omdat niet alle ouders evengoed de Nederlandse taal beheersen. Daarom wordt er taalles aan ouders aangeboden, zodat beide groepen zich kunnen ontwikkelen. Ouders krijgen extra ondersteuning vanaf de zwangerschap en de jeugd van het kind als dit nodig is. Via Integrale Kindcentra's (IKC) wordt er ingezet op de ontwikkeling en daarbij ook de taalvaardigheid van het kind via buitenschoolse opvang (Gemeente Enschede, 2023a). Daarbij wordt er ook gekeken naar een betere aansluiting van de voorschool op het basisonderwijs om achterstanden te voorkomen. Ook worden er op de IKC's extra wijkcoaches ingezet voor ondersteuning. Deze IKC's worden gebiedsgericht ingezet in gebieden waar vaak extra ondersteuning nodig is. Daarnaast worden er extra medewerkers ingezet in groep 1 en 2 om de taalachterstand te verminderen. Er is ook aandacht voor sport en cultuur voor kinderen uit gezinnen met een ontoereikend budget.

Voor extra ondersteuning van de ouders en kinderen bij de opvoeding wordt een familiehuis opgezet. Dit is onderdeel van het gericht investeren, wat ook wordt gedaan bij scholen in kwetsbare gebieden

(Gemeente Enschede, 2023a). Daarnaast wordt er via het GALA akkoord ingezet op de mentale gezondheid van jongeren door de gezondheidsaanpak op het gebied van alcohol, tabak en drugs.

De ondersteuning van de ouders zou naast hun kind(eren) hun eigen fysieke en mentale gezondheid kunnen verbeteren, omdat er hulp wordt aangeboden op verschillende terreinen, waardoor ook hun bestaanszekerheid verhoogd wordt (Gemeente Enschede, 2023a).

Bijlage 7: Kadernota Rondkomen met je Inkomen analyse

Op 11 november 2020 is de kadernota 'Rondkomen met je inkomen' aangenomen. Deze geeft richting voor een lange tijd over armoedebeleid op het gebied van armoede en schulden. De volgende hoofddoelen worden gesteld vanuit deze kadernota (Gemeente Enschede, 2020, p. 12):

1. "Rust en financiële ruimte creëren. Door geldzorgen en schuldenstress (tijdelijk) te verlichten, kunnen inwoners weer aan hun eigen toekomst werken.
2. Het toekomstperspectief van kinderen en jongeren verbeteren. Voor gelijke(re) kansen.
3. De toegang tot ondersteuning verbeteren. Bijvoorbeeld door het aanvragen makkelijker te maken.
4. De samenwerking tussen beleidsterreinen en met maatschappelijke partners versterken en verbeteren. Daar zijn we tijdens het onderzoek voor deze nota al mee gestart.
5. Het bereik vergroten, zodat meer mensen gebruikmaken van de regelingen.
6. Inzetten op preventie en het vroegtijdig ondersteunen van inwoners waar nodig."

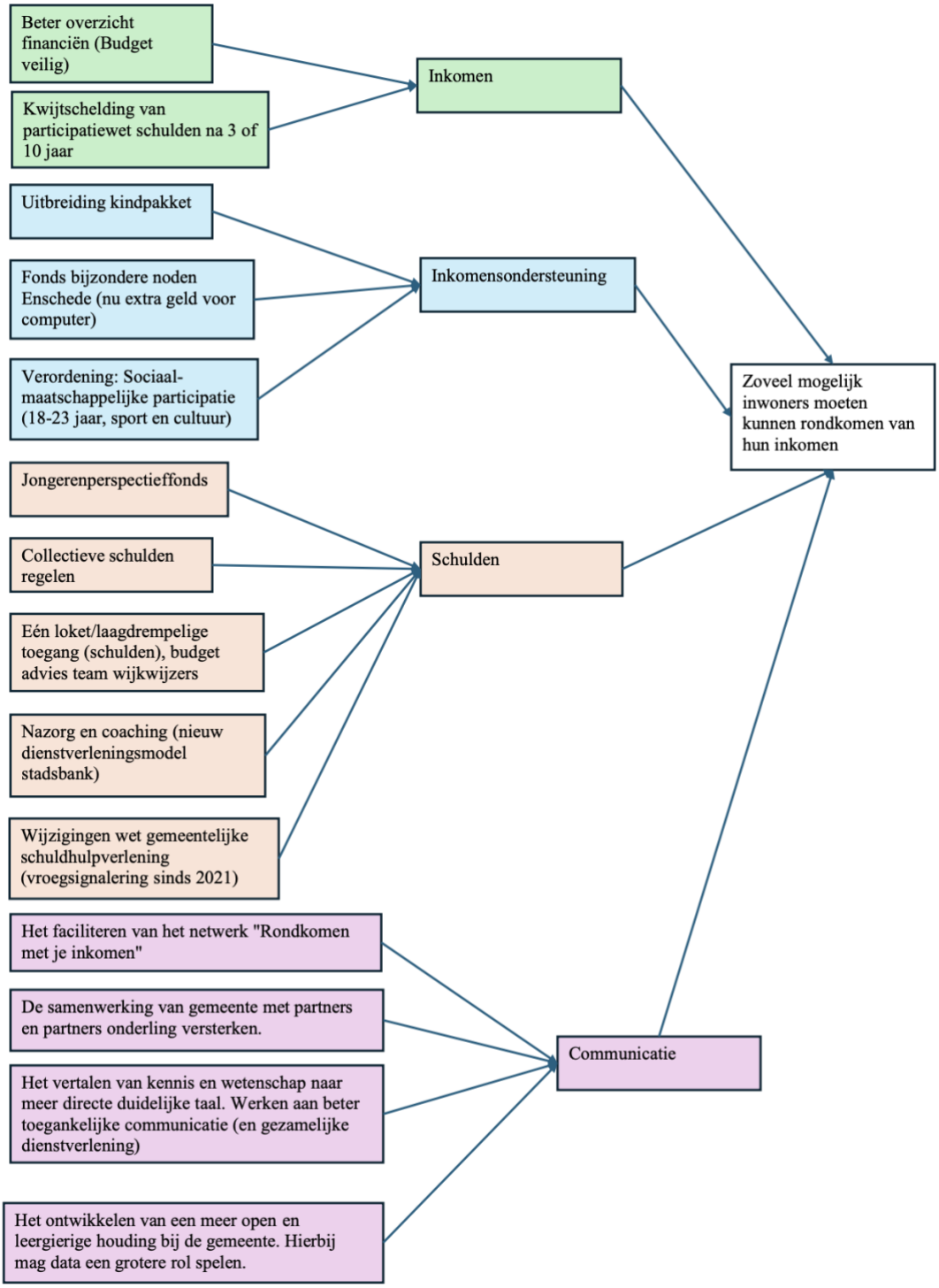
Omdat deze kadernota vrij breed en veranderlijk is, en omdat deze langdurig wordt ingezet, wordt er gekeken naar een tussentijdse evaluatie van 2024 om zo de doel-middel relaties duidelijk te krijgen (Gemeente Enschede, 2024c). In Bijlage 6 is te zien hoe deze in elkaar zitten. Ze zijn verdeeld over vier delen: (1) inkomen, (2) inkomensondersteuning, (3) schulden en (4) communicatie (Gemeente Enschede, 2024c). Wat opvalt is dat er grotendeels wordt ingezet op volwassenen en jongeren en dat er voor kinderen voornamelijk vanuit een uitbreiding van het Kindpakket wordt gesproken. Deze nota is daarbij grotendeels gericht op volwassenen en jongvolwassenen.

Op het gebied van inkomen werd er in 2024 ingezet op kwijtschelding van de Participatiewet schulden na 3 of 10 jaar, wat voor meer inkomen zorgt bij deze groep. Ook was er een project gericht op het verbeteren van het overzicht van financiën voor mensen die hier behoefte aan hadden. Inkomensondersteuning werd gedaan via uitbreiding van het kindpakket, meer geld naar het Fonds Bijzondere Noden, en een verordening, waarbij werd ingezet op sociaal-maatschappelijke participatie van 18-23 jarigen op het gebied van sport en cultuur (Gemeente Enschede, 2024c). Dit is namelijk een leeftijd waarin veel ondersteuning vervalt, waardoor sport en cultuur te duur kan worden.

Er wordt ingezet op het verminderen van schulden via verschillende maatregelen: het jongerenperspectieffonds, het collectief regelen van schulden voor het versnellen van aflossen, het inzetten op één loket waardoor verschillende hulpinstanties bij elkaar in zitten (Gemeente Enschede, 2024c). Daarnaast kan bij Wijkwijzers laagdrempelig over schulden worden overlegd. Ook is er (individuele) coaching voor financiële vaardigheden geweest en werd er gekeken naar nazorg om te voorkomen dat er weer schulden worden opgebouwd. Vroegsignalering is sinds 2021 een extra gemeentetaak, dus er wordt ook veel op persoonlijk contact gestuurd om sneller hulp te kunnen bieden.

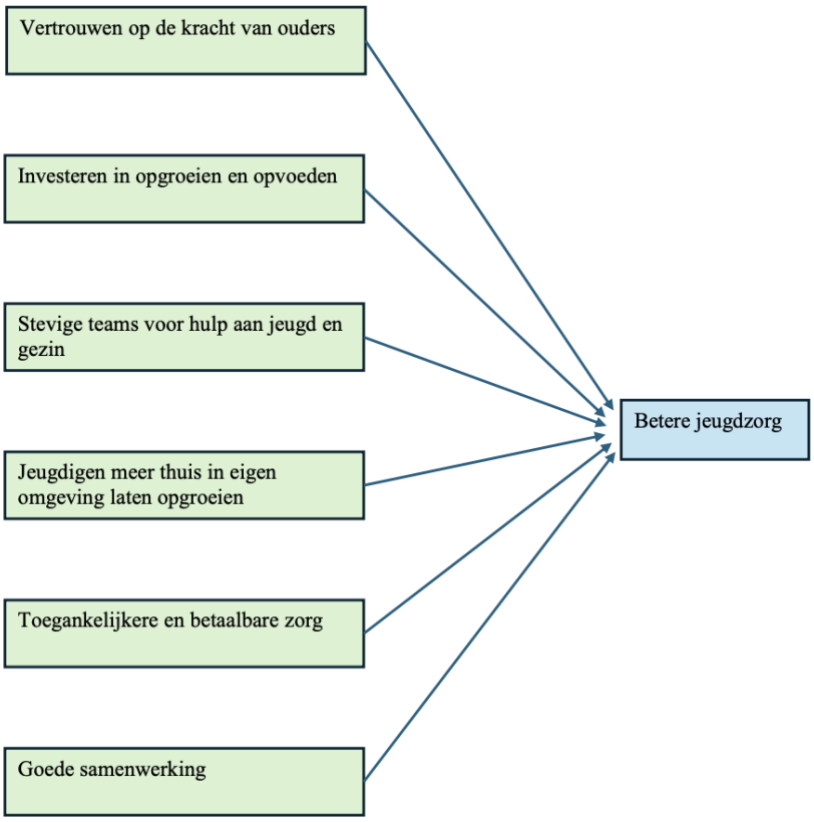
"De belangrijkste pijlers voor de communicatie rondom het beleid van 'Rondkomen met je inkomen' zijn:
1. Het faciliteren van het netwerk 'Rondkomen met je inkomen'.
2. De samenwerking van gemeente met partners en partners onderling versterken.
3. Het vertalen van kennis en wetenschap naar meer direct duidelijke taal.
4. Werken aan beter toegankelijke communicatie (en gezamenlijke dienstverlening).
5. Het ontwikkelen van een meer open en leergierige houding bij de gemeente. Hierbij mag data een grotere rol spelen." (Gemeente Enschede, 2024c, p. 13)

Bijlage 8: Doel-middel analyse op basis van Evaluatie kadernota “Rondkomen met je inkomen” van 2024



Figuur B5: *Doel-middel analyse op basis van Evaluatie Kadernota “Rondkomen met je inkomen” van 2024* (Gemeente Enschede, 2024c).

Bijlage 9: Doel-middel analyse Strategienota Duurzame Jeugdzorg



Figuur B6: *Doel-middel analyse gebaseerd op strategienota Duurzame Jeugdzorg (Gemeente Enschede, 2024b, p. 6).*

Strategienota Duurzame Jeugdzorg

Als het gaat over kinderarmoede is de jeugdzorg een belangrijk onderdeel, omdat kinderen problemen ondervinden door kinderarmoede. Dit gaat niet alleen om arme gezinnen, maar ook over gezinnen waarin meer behoefte is aan ondersteuning, wat bijvoorbeeld kan door problemen bij de ontwikkeling van een kind, een beperking, mentale problemen, problemen met huiselijk geweld en scheidingen (Gemeente Enschede, 2024b). Daarnaast worden sommige kinderen uit huis geplaatst en groeien ze op in bijvoorbeeld een pleeggezin. Hierbinnen is soms sprake van onbegrip, frustratie en ontoereikende en niet passende ondersteuning, wat de mentale en fysieke ontwikkeling beperkt (Gemeente Enschede, 2024b). De strategienota “Duurzame Jeugdzorg” is uitgekomen in april 2024 naar aanleiding van verschillende ontwikkelingen binnen de jeugdzorg, zoals het groeiende aantal jeugdigen die gebruik maakt van de jeugdzorg (Gemeente Enschede, 2024b). Hierbij is gebruikgemaakt van “zorgvuldige analyse van cijfers, deskresearch, en veldgesprekken” (Gemeente Enschede, 2024b, p. 5). Hier zijn 6 pijlers uitgekomen die weergegeven zijn in Figuur B6 en er wordt aansluitend geïnvesteerd in 47 punten.

De lijst van maatregelen luidt als volgt:

“Vertrouwen op de kracht van ouders

1. Jeugdzorg als het nodig is
2. Met ouders, jongeren en professionals in gesprek over wat normaal is
3. Trainen wijkteams, scholen en praktijkondersteuners voor het betere oudergesprek

Investeren in opgroeien en opvoeden

4. Investeren in activiteiten gericht op kansengelijkheid, bestaanszekerheid en gezondheid

5. Investeren in een samenhangend programma rondom complexe scheidingen
6. Meer verbinding tussen jeugdgezondheidszorg en de toegang
7. Onderwijs en jeugdzorg dichter bij elkaar
8. Uitbreiden inzet wijkcoaches op alle basisscholen in Enschede
9. Uitbreiding succesvolle Onderwijs Jeugdhulp Arrangement op scholen (OJA)
10. Vrijwillige hulpgezinnen beschikbaar voor iedereen in de stad (Kind aan huis)
11. Meer laagdrempelige hulp bij opgroeien en opvoeden in de wijken
12. Opbouw van een netwerk van familiehuizen voor betere samenwerking rond het gezin
13. Vaker doorverwijzen naar algemene voorzieningen in plaats van jeugdzorg
14. Gezinnen met zorgen eerder in beeld krijgen

Stevige teams voor hulp aan jeugd en gezin

15. Meer duidelijkheid rondom regie en hulp bieden voor het hele gezin
16. Inzet verklarende analyse in de toegang voor beter passende zorg
17. Wijkteams en gecertificeerde instellingen monitoren strikt of verblijf nodig is
18. Complexe situaties sneller opschalen naar experttafels
19. Onnodige doorbehandeling voorkómen met ‘waakvlam’ hulp
20. Echt luisteren naar jongeren en hun ouders
21. Meer expertise bij wijkteams en zelf hulp bieden
22. Pilot in Boswinkel: meer zelf doen en minder beschikken
23. Extra ondersteuning in de huisartsenpraktijken
24. Scherpere afspraken met externe verwijzers voor goede afstemming en kostenbewust indiceren

Jeugdigen meer thuis in eigen omgeving laten opgroeien

25. Aanbieders van verblijfszorg verplichten om minimaal één ambulant alternatief aan te bieden
26. Aanbieders van verblijfszorg verplichten om het aantal bedden voor verblijf af te bouwen
27. Aanbieders van verblijfszorg verplichten om de gemiddelde verblijfsduur ieder jaar te verkorten
28. Verblijf en wonen alleen vergoeden als dit is toegewezen via het nieuwe coördinatiepunt

Wonen en Verblijf

29. Lokaal netwerk voor werving en ondersteuning van pleeggezinnen
30. Meer tussenvoorzieningen voor meer uitstroom uit verblijfshulp
31. Nieuwe aanpak kwetsbare gezinnen gericht op vroegtijdiger praktische hulp
32. De steun van een goede vriend of familielid meer benutten in hulpverlening
33. Dreigende uithuisplaatsingen voorkómen met Team Anders

Toegankelijke en betaalbare zorg

34. Extra controle op kwaliteit en integriteit van zorgaanbieders bij inkoop
35. Achterdeur voor nieuwe aanbieders sluiten
36. Einde tariefdiscussie door vereenvoudiging inkoop
37. Kostenbeheersingsmaatregelen bij de overgang naar nieuw inkoopmodel
38. Gebiedsgericht werken
39. Sneller passende hulp door regionale aanpak wachttijden
40. Medewerkers uitwisselen om personeelstekorten tegen te gaan
41. Aandringen op landelijke standaarden voor inkoop
42. Datagestuurd verbeteren van de jeugdzorg
43. Lobbyagenda voor eerlijke financiën en betere Jeugdwet
44. Stoppen met projecten die dubbelen of onvoldoende bijdragen

Goede samenwerking

45. Opzetten van netwerk ‘Onze jeugd onze zorg’

46. Minder marktwerking, meer strategisch partnerschap
47. Jongeren en ouders krijgen een vaste plek aan tafel” (Gemeente Enschede, 2024b, pp. 60-61)

Bijlage 10: Lokaal Educatieve Agenda

De Lokaal Educatieve agenda, de LEA, valt onder Kansrijk Enschede (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023). De huidige LEA loopt van 2023-2026. Deze richt zich op een integrale aanpak voor langere tijd, overeenkomend met de aanpak vanuit Kansrijk Enschede (Gemeente Enschede, 2023a). De volgende subdoelen worden omschreven:

> "Voor kansengelijkheid in de kinderopvang en het onderwijs zijn de belangrijkste inhoudelijke subdoelen:
>
> - Kwaliteit van de persoonlijke interactie vergroten (DE pedagogische basis)
> - Basisvaardigheden vergroten, met name taalontwikkeling
> - Positieve (mentale) gezondheid verbeteren
> - Brede wereldoriëntatie (life-skills), als basis om te kunnen leren
> - Kinderopvang en school als trefpunt van een stimulerende sociale omgeving" (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023, p. 5)

De vorderingen worden bijgehouden via de volgende meetgegevens:

- "Onderwijsachterstanden (verminderen), zie kansengelijkheidsmonitor
- Deelname van VVE-geïndiceerde kinderen aan VVE-thuis
- Basisvaardigheden (vergroten), laaggeletterdheid (verminderen)
- Onder-advisering van bepaalde groepen (verminderen)
- Ondersteuning bij schoolovergangen (vergroten)
- Leerlingen in regulier onderwijs tov speciaal onderwijs (vergroten)
- Schaduwonderwijs (verminderen)
- Schoolaanwezigheid (vergroten)
- Voortijdig schoolverlaten (verminderen)
- Gebruik jeugdzorg (verminderen)
- Ondersteuning van passend onderwijs, jeugdzorg en jeugdgezondheidszorg (beter) afstemmen door interprofessioneel werken" (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023, p. 7)

Hieruit zijn ook de onderliggende doelen uit op te maken. Per leeftijdscategorie zijn er verschillende ambities en doelen. Deze categorieën lopen van 2-27 jaar. De doelgroepen zijn verdeeld in de volgende categorieën:

- "Van voorschool naar vroegschool (2-6 jaar) (1.100 van de 6.000 2-4 jarigen maakt gebruik van de peuterspeelzaal)
- Op de basisschool (6-12 jaar) na de vroegschool (12.200 leerlingen)**
- Van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs (1.500 leerlingen per jaar)*
- Op het voortgezet onderwijs (12-16/18 jaar) (9.500 leerlingen)
- Van voortgezet onderwijs naar middelbaar beroepsonderwijs (4.800 studenten per jaar)**
- Op het middelbaar beroepsonderwijs (5.100 studenten)
- Van (middelbaar) beroepsonderwijs naar werk (16+/18+), 3.000 van de 26.000 jongeren tussen 16 en 27 jaar maken deze overgang zonder startkwalificatie***.

* Deze leerlingen zijn geen extra leerlingen, ze tellen ook mee bij het primair onderwijs (groep 8)
** Leerlingen van het speciaal onderwijs tellen hier mee onder primair onderwijs of voortgezet onderwijs

*** Schoolverlaters van het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs tellen hier ook mee. Zij hoeven geen startkwalificatie te halen, mogen dat wel." (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023, p. 5)

Als er wordt gekeken naar kinderarmoede en het opgroeien binnen een gezin met moeilijke omstandigheden, dan wordt er in eerste instantie al individuele hulp aangeboden (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023). Dit is er ook voor kinderen die leerachterstanden hebben op scholen waar er niet gebiedsgericht wordt geïnvesteerd. Ook zijn er basis-arrangementen voor "alle leerlingen van 2 tot 27 jaar op alle scholen" (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023, p. 7). Gebiedsgericht investeren in scholen waar veel kans is op leerachterstanden gebeurt via plusarrangementen, waarbij als voorbeeld de Jeugdhulparrangementen en huiskamers met naschoolse aanbod worden benoemd (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023).

Er worden verschillende ambities en maatregelen per doelgroep benoemd. De ambities worden hier genoemd, maar voor de maatregelen wordt verwezen naar het document zelf. Hieronder worden ook ambities van de Twentse Belofte vermeld, waarbij de nummers niet opeenvolgend zijn zoals bij de ambities van de LEA:

"**Voorschool (2 - 4 jaar)**
Onze ambitie (1): alle kinderen kunnen een goede start op school maken.

Van voorschool naar vroegschool (2 - 6 jaar)
Onze ambitie (2): de overgang van voorschool naar vroegschool verloopt zo soepel mogelijk.

Op de basisschool (6 - 12 jaar)
Onze ambitie (3): ieder kind verdient het om kansrijk te zijn op de basisschool. School en gemeente moeten daarvoor op de ene plek iets meer ondersteuning bieden dan op een andere plek.

Van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs
Onze ambitie (4) is: de overgang van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs verloopt zo soepel mogelijk.

Op het voortgezet onderwijs (12 – 16/18 jaar)
Onze ambitie (5): iedere jongere verdient het om kansrijk te zijn in het voortgezet onderwijs.

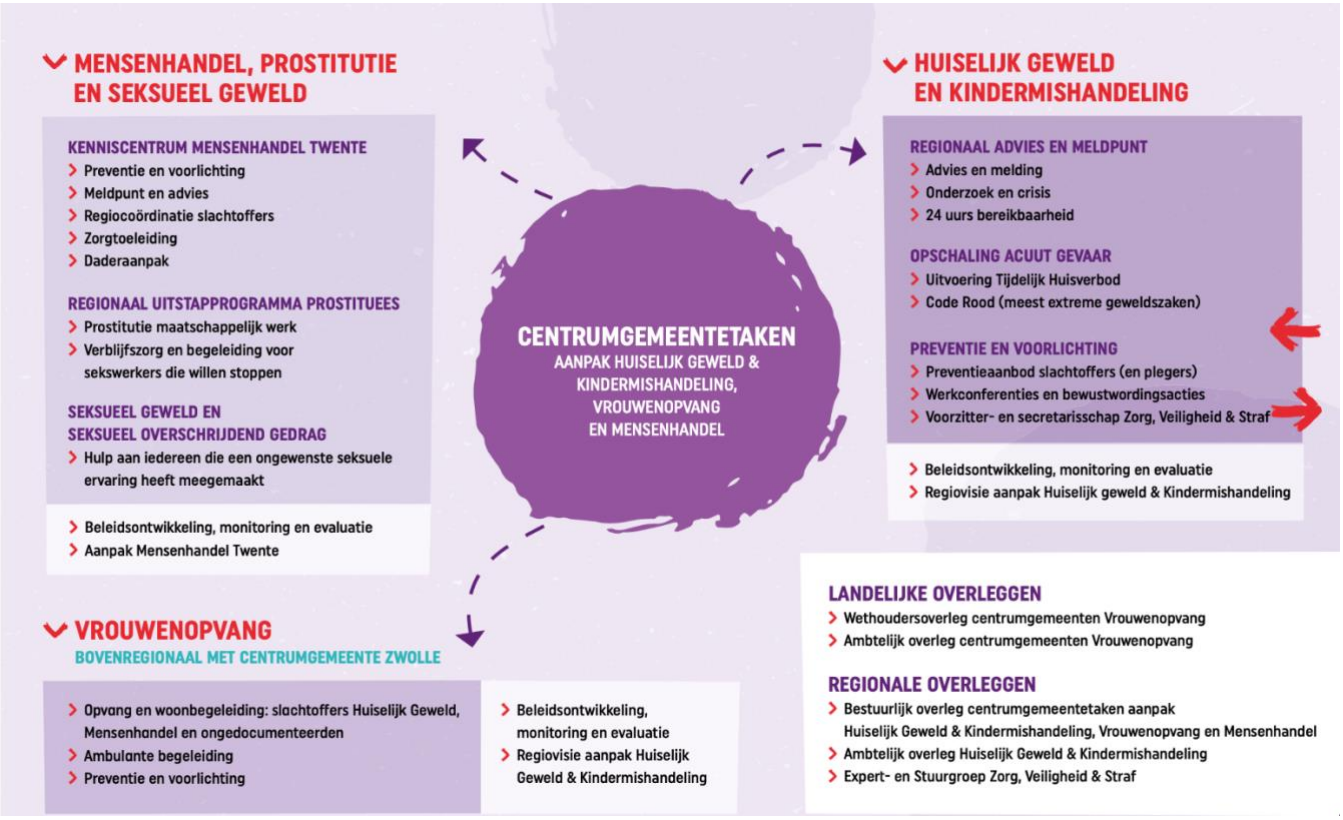
Van voortgezet onderwijs naar middelbaar beroepsonderwijs
Twentse belofte 1: jongeren die de overstap maken naar een nieuwe school zijn goed voorbereid en op de nieuwe school komt de (extra) ondersteuning direct op gang.

Op het middelbaar beroepsonderwijs
Twentse belofte 2: jongeren met een hogere kans op schooluitval worden op school extra ondersteund om zich te ontwikkelen en een startkwalificatie te halen.

Naar werk/dagbesteding en/of terug naar school
Twentse belofte 3: jongeren die zonder startkwalificatie van school gaan worden persoonlijk begeleid naar een passende plek in de samenleving
Twentse belofte 5: jongeren die niet op school zitten of aan het werk zijn worden benaderd en begeleid zodat ze terug naar school kunnen, aan het werk of allebei" (Instellingen voor kinderopvang, onderwijs & de gemeente Enschede, 2023, pp. 19-35)

Bijlage 11: Regiovisie en centrumgemeente Huiselijk Geweld en Kindermishandeling

Net zoals dat de LEA een algemene visie is voor alle scholen, is er ook een regionale visie op het gebied van huiselijk geweld en kindermishandeling. Enschede is hierbij een centrumgemeente (zie Figuur B7), wat inhoudt dat ze met veertien gemeenten van Twente samenwerkt aan deze regionale aanpak en hierbij een grotere rol heeft wat betreft de financiën en de regie.



Figuur B7: Centrumgemeentetaken voor Enschede, (Veertien Twentse gemeenten & Samenwerkingspartners, 2023, p.26).

Naast de centrumtaak heeft Enschede als lokale overheid ook de taak om huiselijk geweld en kinderarmoede te verminderen, wat in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet te vinden is.

Voor huiselijk geweld wordt de volgende definitie gegeven:

> "Bij huiselijk geweld gaat het om geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer wordt gepleegd, bijvoorbeeld door (ex-)partners, familieleden of huisvrienden. Het woord 'huiselijk' verwijst dus niet naar de plaats van het delict, maar naar de relatie tussen pleger en slachtoffer. Het geweld kan zowel binnenshuis als buitenshuis plaatsvinden. Het kan daarbij gaan om lichamelijk, psychisch, financieel, online of seksueel geweld. Huiselijk geweld kan de vorm aannemen van (ex-)partnergeweld, eergerelateerd geweld, kindermishandeling, geweld tegen (een) ouder(s), ouderenmishandeling enzovoort" (Veertien Twentse gemeenten & Samenwerkingspartners, 2023, p.8).

De definitie van kindermishandeling is uitgebreider:

> "Onze definitie van kindermishandeling is dezelfde als die in de Jeugdwet is opgenomen en luidt als volgt. Bij kindermishandeling gaat het om vormen van een voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie. Die bedreigende of gewelddadige interactie wordt actief of passief opgedrongen door (een) ouder(s) en/of andere personen waarvan de minderjarige afhankelijk is of ten opzichte van wie de minderjarige onvrij is.
>
> Het gevolg van die interactie is (dreigende) ernstige schade bij de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel. Het gaat hierbij om seksuele, fysieke, emotionele en/of psychische mishandeling, om fysieke, emotionele en/of psychische verwaarlozing en om getuige zijn van huiselijk geweld. Hoewel in de Jeugdwet niet expliciet genoemd, wordt vrouwelijke genitale verminking (meisjesbesnijdenis) ook tot kindermishandeling gerekend.
>
> De definitie laat zien dat er verschillende vormen van kindermishandeling zijn: actief en passief. Bij actieve mishandeling doet de volwassene iets om het kind te mishandelen. Denk aan: lichamelijke mishandeling, emotionele mishandeling en seksueel geweld. Bij passieve mishandeling laat de volwassene juist iets na waardoor het kind mishandeld wordt. Denk aan: emotionele en lichamelijke verwaarlozing. Bij elke vorm van kindermishandeling varieert de ernst van licht tot zeer zwaar. De duur en frequentie van het geweld bepalen mede de ernst van de mishandeling" (Veertien Twentse gemeenten & Samenwerkingspartners, 2023, p. 8).

Er worden ook risicofactoren genoemd bij kindermishandeling:

> "Uit diverse onderzoeken blijkt dat een aantal risicofactoren de kans op kindermishandeling vergroot. Het gaat daarbij om kenmerken van ouders, van kinderen en van de omgeving. Voorbeelden van risicofactoren bij ouders zijn psychiatrische problemen, een verstandelijke beperking, verslaving, een problematische partnerrelatie of een verleden waarin de ouder zelf als kind mishandeld is. Daarnaast blijken sommige kinderen kwetsbaarder voor mishandeling te zijn dan andere kinderen. Het gaat dan bijvoorbeeld om kinderen die prematuur geboren zijn, kinderen met een handicap of kinderen met gedragsproblemen.
>
> Tot slot kunnen omgevingsfactoren de kans op mishandeling vergroten, zoals armoede, sociaal isolement of een eenoudergezin. Uit onderzoek blijkt ook dat een aantal factoren tegenwicht kan bieden aan deze risicofactoren: de zogenoemde beschermende factoren. Het netwerk van de ouder(s) waarop kan worden teruggevallen is bijvoorbeeld een belangrijke beschermende factor. Als een ouder heeft geleerd om te gaan met eigen ervaringen, open staat voor begeleiding en de emoties van zijn kind herkent, beschermt dit het kind tegen mishandeling. Daarnaast zijn er eigenschappen van het kind zelf die het kunnen beschermen tegen de gevolgen van mishandeling, zoals goede sociale vaardigheden en een hoge intelligentie" (Veertien Twentse gemeenten & Samenwerkingspartners, 2023, p. 11).

De Twentse Aanpak, zoals deze in het document wordt genoemd, heeft 5 pijlers:

> 1. "Het signaleren, aanpakken en duurzaam stoppen van geweld
> 2. Ondersteuning aan mensen in onveilige situaties
> 3. Het belang van preventie: 'voorkomen is beter dan genezen'
> 4. Integrale aanpak en samenwerking
> 5. Gezamelijke verantwoordelijkheid: huiselijk geweld gaat ons allen aan: inwoners, professionals en gemeenten/overheid" (Veertien Twentse gemeenten & Samenwerkingspartners, 2023, p. 15).

Ze hebben hiervoor verschillende ambities:

1. “Meer bewustwording op impact en omvang
2. Betere vroegsignalering en preventie
3. Inzetten op het stoppen van geweld, stabiliteit en effectieve, duurzame oplossingen
4. Verder uitrollen van ‘gefaseerd samenwerken aan veiligheid’
5. Verstevigen van integrale aanpak en samenwerking vanuit zorg en veiligheid (domeinoverstijgend en intersectoraal)
6. Stimuleren van lokale initiatieven
7. Betrekken van ervaringsdeskundigen en inzetten van best practices” (Veertien Twentse gemeenten & Samenwerkingspartners, 2023, pp. 16-20).