

Alleenstaande moeders & de Tegenprestatie

‘Thuis zitten is geen optie en iedereen kan wat’, maar wat als je een alleenstaande moeder bent?

Een onderzoek naar factoren die van invloed zijn op het al dan niet leveren van een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering door alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar en de invloed die de wijze waarop de publieke professional omgaat met de beslisruimte hierop heeft.

M.D.D. Smeets

Erasmus Universiteit Rotterdam

Begeleider: prof. dr. H.J.M. Fenger

Tweede lezer: mr. dr. J.A. van Ast

Colofon

Alleenstaande moeders & de Tegenprestatie

‘Thuis zitten is geen optie en iedereen kan wat’, maar wat als je een alleenstaande moeder bent?

Masterthesis ten behoeve van het behalen van de titel Master of Science (MSc) in Public Administration
aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen.

Algemene gegevens

Soort document: Masterthesis
Titel: Alleenstaande moeders & de Tegenprestatie
Ondertitel: *‘Thuis zitten is geen optie en iedereen kan wat’, maar wat als je een alleenstaande moeder bent?*
Startdatum: 01-09-2015
Einddatum: 31-08-2016

Gegevens auteur

Naam: Melissa Dee Dee Smeets
Studentnummer: 402904
Adres: Rijpstraat 29
3151 BV Hoek van Holland
E-mailadres: deede_smeets@hotmail.com
Telefoonnummer: 06-24299644

Gegevens onderwijsinstelling

Naam: Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit: Sociale Wetenschappen
Opleiding: Avondprogramma Bestuurskunde
Adres: Burgemeester Oudlaan 50
3062 PA Rotterdam
Afstudeerbegeleider: prof. dr. H.J.M. Fenger
Tweede lezer: mr. dr. J.A. van Ast

Voorwoord

Twee jaar geleden ben ik met het Avondprogramma Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam begonnen om te investeren in mijn persoonlijke ontwikkeling, om ambities na te jagen en om professioneel op een hoger niveau te kunnen functioneren. Hoe weloverwogen deze keuze wellicht lijkt, in 2004, toen ik mijn Vmbo-diploma behaalde, heb ik mij in de verste verte niet kunnen en durven indenken dat ik tien jaar later een masterstudie aan de Erasmus Universiteit zou volgen. Deze thesis, die ik dan ook met gepaste trots aan u presenteer, is het bewijs.

De tien jaar tussen het behalen van mijn Vmbo-diploma en de aanvang van de masterstudie Bestuurskunde zijn dynamisch geweest. Doorzettingsvermogen, discipline, onzekerheid, veerkracht en sociale offers zijn begrippen die deze periode wellicht het beste samenvatten. Daar waar deze begrippen vóórdat ik begon aan de master Bestuurskunde een periode van tien jaar recht aandoen, schetsen deze begrippen eveneens het beeld van de afgelopen twee jaar. Terugkijkend op deze periode kan ik concluderen dat het de gebrachte offers meer dan waard is geweest. De inspirerende colleges, de literatuur waarvan ik kennis heb mogen nemen en het feit dat mijn manier van denken voorgoed is veranderd, maken dat ik geen seconde van deze studie had willen missen.

Deze studie had ik niet kunnen volgen, laat staan afronden, zonder de onvoorwaardelijke en liefdevolle steun van mijn ouders. Er zijn geen passende woorden denkbaar die kunnen beschrijven hoe dankbaar ik ben dat jullie altijd in mij hebben geloofd, zelfs wanneer ik dit zelf niet deed. Dank voor alles!

Verder gaat mijn dank uit naar:

Professor dr. H.J.M. Fenger, Menno, bedankt voor de professionele en betrokken begeleiding, constructieve feedback en voor het soms zo eenvoudig laten klinken van adviezen en oplossingen waardoor je mij telkens weer een stap op weg hebt weten te helpen. Mede dankzij het vertrouwen dat je mij hebt gegeven had ik het gevoel dat ik dit kon, bedankt daarvoor.

Bahar, we hebben het gehaald! Met het schrijven van dit voorwoord denk ik terug aan het moment dat we voor het eerst kennis met elkaar maakte: de toelatingstoets. Wie had toen kunnen bedenken dat daar zo'n waardevolle, hechte en dierbare vriendschap uit zou ontstaan. Met gemak zou ik een volle pagina kunnen wijden aan alle momenten die we de afgelopen twee jaar hebben gedeeld en die mij dierbaar zijn. Maar ik houd het kort, bedankt! De studie is ten einde gekomen, maar zoals ook in jouw voorwoord staat: "deze vriendschap is blijvend".

Nico van Wijk, bedankt voor het feit dat ik mijn onderzoek mocht uitvoeren binnen Taskforce Tegenprestatie, de vrijheid die je mij hierbij hebt geboden en het gestelde vertrouwen dat ik in alle opzichten heb mogen ervaren.

Thomas Kruf, bedankt voor de vele momenten waarop ik met je kon sparren, de hulp bij het redigeren van deze thesis en voor het dromen over vervolgstappen.

Mark Visser, bedankt voor je tijd, input en betrokkenheid bij het ontwikkelen van de vignetten.

Alle respondenten, zonder jullie medewerking had dit ik dit onderzoek niet kunnen uitvoeren. In het bijzonder dank aan de activeringscoaches die bereid waren om zowel aan de interviews als aan de vignetstudie mee te werken. Ik weet dat ik een groot beroep op jullie schaarse tijd heb gedaan, jullie medewerking waardeert ik enorm.

Tot slot; ik kan niet afsluiten zonder de alleenstaande moeders die aan dit onderzoek hebben meegewerkt expliciet te noemen. Jullie zijn de inspiratiebron voor dit onderzoek. Dank voor de openhartigheid die jullie tijdens onze gesprekken hebben getoond.

Mij rest u veel leesplezier te wensen.

Dee Dee Smeets
Hoek van Holland, augustus 2016

Samenvatting

Dit onderzoek heeft als doel het verschaffen van inzicht in de wijze waarop het aantal alleenstaande moeders met een of meer kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar dat in gemeente Rotterdam een tegenprestatie levert voor de bijstandsuitkering kan worden vergroot door te analyseren welke positieve dan wel negatieve factoren van invloed zijn op het al dan niet leveren van een tegenprestatie door alleenstaande moeders en welke invloed de wijze waarop de publieke professional omgaat met de beslisruimte hierop heeft.

Om de doelstelling van dit onderzoek te behalen is gebruik gemaakt van diverse onderzoeksmethoden. Zo is het afdelingshoofd van Taskforce Tegenprestatie geïnterviewd als ook de intermediairs. Tevens zijn de publieke professionals werkzaam bij Taskforce Tegenprestatie en het Rotterdamse tegenprestatiebeleid uitvoeren geïnterviewd. Daarnaast is gebruik gemaakt van de vignetmethode. Middels de vignetten krijgt de respondent een beknopte, op schrift gestelde, casus voorgelegd waarbij er diverse antwoordopties worden gegeven. Aan de respondent wordt gevraagd om een van de antwoordopties te kiezen die het meest aansluit bij de wijze waarop de respondent zou omgaan met de onderhavige casus. Mocht de respondent zich onvoldoende kunnen vinden in een van de voorgestructureerde antwoordopties dan heeft de respondent de mogelijkheid om een eigen antwoord te formuleren. De vignetmethode maakt het mogelijk inzicht te verkrijgen op de van invloed zijnde factoren die ten grondslag liggen aan de beoordeling van de casuïstiek door de respondent. Tevens zijn er interviews, zowel telefonisch als face-to-face, afgenomen onder alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd tot 5 jaar die een bijstandsuitkering ontvangen van gemeente Rotterdam en tot de doelgroep van Taskforce Tegenprestatie behoren. Door met deze doelgroep te spreken wordt inzicht verkregen in factoren die van positieve dan wel negatieve invloed zijn op het leveren van een tegenprestatie door deze specifieke doelgroep. Tot slot zijn er dossiers, waarin een ontheffing aan alleenstaande moeders op grond van het alleenstaand ouderschap met de volledige zorg voor een of meer kinderen in de leeftijd tot 5 jaar is verleend, geanalyseerd. Deze analyse is uitgevoerd op basis van criteria die uit het beleid zijn gedestilleerd. Deze analyse is allereerst uitgevoerd om uitspraken van activeringscoaches te confronteren met de daadwerkelijke praktijk, ten tweede om te kunnen duiden of de uitvoeringspraktijk in de geest van het beleid is en tot slot vormen deze dossiers een controlegroep ten opzichte van de alleenstaande moeders die zijn geïnterviewd.

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat ondanks dat alleenstaande bijstandsafhankelijk moeders met kinderen in de leeftijd tot 5 jaar in hoge mate bereid zijn om gebruik te maken van formele dan wel informele opvangmogelijkheden, om de zorg voor het kind/ de kinderen een aantal uur per week uit handen te geven, zij als gevolg van gebrek aan financiële middelen en sociaal netwerk hier slechts in beperkte mate daadwerkelijk gebruik van maken. Verder blijkt dat de zorg voor het kind niet als belemmering voor het leveren van een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering wordt beschouwd. De bevinding dat de moeders onvoldoende voldoening halen uit het vele thuis zijn en sec het vervullen van de moederschaprol lijkt hier van positieve invloed op te zijn. Daarnaast draagt het draagvlak voor het wederkerigheidsprincipe, de algemeen veranderende perceptie op de moederschapsideologie, de verwachting van de moeders dat de tegenprestatie hen in staat stelt competenties en vaardigheden te ontwikkelen waardoor zij verwachten dat de kans op een betaalde baan wordt vergroot, de tegenprestatie geen gevoelens van schaamte oproept maar als middel wordt gezien om jezelf nuttig te maken in de maatschappij en een goed voorbeeld voor je kind te zijn bij aan een overwegend positieve perceptie door alleenstaande moeders op de tegenprestatie. Daar staat tegenover dat het ontbreken van direct financieel voordeel voor de moeder door een tegenprestatie te leveren dit een negatief effect kan hebben op de motivatie om een tegenprestatie te leveren. Wanneer alleenstaande moeders gezondheidsproblemen, met name psychische klachten, ervaren achten zij zichzelf niet in staat tot het kunnen leveren van een tegenprestatie. Echter is dit in veel mindere mate van negatieve invloed op de wil. Deze blijft doorgaans overeind. Problematiek als gevolg van de leefsituatie – waaronder een lange periode van werkloosheid en een kwetsbare economische positie – dragen bij aan het ontstaan van psychische klachten. Op basis van de hiervoor genoemde resultaten kunnen alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd tot 5 jaar in vier typologieën worden geclassificeerd, te weten: 1) willers & kunners, 2) willers & niet-kunners, 3) niet-willers & kunners en 4) niet-willers & niet-kunners. Voor een schematische weergave verwijs ik naar figuur 8.1.5. De classificatie naar vier typologieën draagt bij aan het verkrijgen van inzicht in factoren die op alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd tot 5 jaar van invloed zijn om al dan niet een tegenprestatie te leveren.

Daarnaast laten de onderzoeksresultaten zien dat de activeringscoaches zich in grote mate kunnen identificeren met het tegenprestatiebeleid in algemene zin, geldt het tegenovergestelde ten aanzien van het tegenprestatiebeleid – inclusief ontheffingsbeleid – in relatie alleenstaande moeders. Juist het gegeven dat zij de moeders langdurig kunnen ontheffen, wat in groot contrast staat met hun kernactiviteit: het activeren naar een tegenprestatie, draagt bij aan dit identificatieprobleem. Daar komt bij dat als gevolg van de hoge mate van beslissingsruimte de activeringscoaches als het ware gaan fungeren als beleidsmakers waarbij zij, mede doordat zij in hoge mate vrij zijn van toezicht op de beslissingen die zij nemen, de regelgeving en handelingsvereisten negeren in het nadeel van de alleenstaande moeders. Zo wordt het recht op scholing bij het verlenen van een ontheffing aan een alleenstaande moeder die niet over een startkwalificatie haar ontnomen en lijken zij zeer weinig initiatief te nemen om ondersteunende instrumenten in te zetten die de moeder in staat stellen om toch een tegenprestatie te kunnen leveren. Overigens lijkt dit geen bewuste strategie te zijn van de activeringscoaches daar uit de interviewresultaten is gebleken dat zij juist de intentie hebben om de beslissingsruimte, binnen de kaders van wet- en regelgeving, in te zetten in het voordeel van de alleenstaande moeders. Onwetendheid ten aanzien van de regelgeving en handelingsvereisten, onduidelijkheid over het wel of niet mogen inzetten van ondersteunend instrumentarium, onduidelijkheid door communicatie Taskforce Tegenprestatie over onvoldoende financiële middelen om scholing te kunnen aanbieden en gevoelens van zinloosheid ten aanzien van het ontheffingsbeleid in relatie tot alleenstaande ouders lijken hier ten grondslag aan te liggen. Voorgaande leidt ertoe dat de invloed van de wijze waarop activeringscoaches omgaan met de beslissingsruimte overwegend van negatieve invloed is, ook daar waar het potentieel heeft om van positieve invloed te zijn, op het daadwerkelijk leveren van een tegenprestatie door alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar in gemeente Rotterdam.

Als algemene conclusie kan worden gesteld dat alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar doorgaans in hoge mate bereid zijn tot het leveren van een tegenprestatie. De bevinding dat: 1) zij bereid zijn gebruik te maken van formele dan wel informele opvangmogelijkheden om de zorg van de kinderen een aantal uur per week aan derden uit te besteden, 2) zij de tegenprestatie beschouwen als een middel om zichzelf te ontwikkelen en om de kans op een betaalde baan te vergroten, 3) zij de zorg voor het kind niet als belemmering voor het leveren van een tegenprestatie beschouwen, 4) zij onvoldoende voldoening halen uit het vele thuiszitten en het sec vervullen van de moederschaprol, 5) de tegenprestatie geen gevoelens van schaamte oproept maar als middel wordt gezien om jezelf nuttig te maken in de maatschappij en 6) zij van mening zijn dat zij een goed voorbeeld voor hun kinderen zijn wanneer zij een tegenprestatie (zouden) leveren, draagt in positieve zin bij aan de wil om een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering te leveren. De aanwezigheid van deze positieve factoren leiden er echter niet automatisch toe dat zij ook daadwerkelijk een tegenprestatie leveren. Dit wordt veroorzaakt door de negatieve invloed van: 1) de kwetsbare economische positie, 2) het beperkte sociale netwerk en 3) psychische problematiek. Slechts een enkele keer is het feit dat het leveren van een tegenprestatie niet direct financieel voordeel oplevert van negatieve invloed. Daarnaast blijkt de wijze waarop activeringscoaches doorgaans omgaan met de beslissingsruimte van negatieve invloed te zijn op het aantal alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar dat een tegenprestatie levert. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de bevinding dat: 1) er zich identificatieproblemen voordoen ten aanzien van het tegenprestatiebeleid – inclusief het ontheffingsbeleid – in relatie tot deze specifieke doelgroep, 2) er sprake is van onwetendheid ten aanzien van regelgeving en handelingsvereisten, 3) er onduidelijkheid heerst over het wel of niet mogen inzetten van ondersteunend instrumentarium en 4) de communicatie door Taskforce Tegenprestatie over ter beschikking staande middelen om te kunnen voorzien in scholing als onduidelijk wordt ervaren.

Lijst met afkortingen

ABW	Algemene Bijstandswet
Abw	Algemene bijstandswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
College van B&W	College van Burgemeester & Wethouders
CPB	Centraal Planbureau
LOI	Leidse Onderwijs Instelling
MO	Maatschappelijke Ontwikkeling
MOW	Maatschappelijke Ontwikkeling in de Wijken
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PW	Participatiewet
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
vve	voor- en vroegschoolse educatie
Wajong	Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten
W&I	Werk & Inkomen
Wij	Wet investering in jongeren
Wiw	Wet inschakeling werkzoekenden
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WWB	Wet Werk en Bijstand

Inhoudsopgave

<i>Colofon</i>	1
<i>Voorwoord</i>	2
<i>Samenvatting</i>	3
<i>Lijst met afkortingen</i>	5
<i>Inhoudsopgave</i>	6
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding.....	9
1.2 Probleemanalyse	9
1.2.1 Doelstelling.....	10
1.2.2 Centrale onderzoeksvraag	10
1.2.3 Deelvragen.....	10
1.3 Maatschappelijke relevantie	10
1.4 Wetenschappelijke relevantie.....	11
1.5 Leeswijzer	12
2. De praktijk van de Rotterdamse Tegenprestatie	13
2.1 Een historische beschouwing van de juridische context	13
2.2 Participatiewet	13
2.3 De Tegenprestatie in Rotterdam.....	14
2.4 Taskforce Tegenprestatie.....	15
2.5 Rechten en plichten alleenstaande ouders op grond van de Participatiewet.....	16
2.6 Werkinstructie ontheffing alleenstaande ouders gemeente Rotterdam	17
2.7 Flexibel budget	17
2.8 Fysieke en psychische diagnose	18
2.9 Opvang van kinderen in de leeftijd 0 tot 5 jaar	19
3. Theoretisch kader	20
3.1 De herziening van de klassieke verzorgingsstaat.....	20
3.1.1 De Participatiesamenleving als deltawerken binnen het sociale domein	21
3.1.2 Welfare conditionality	21
3.1.3 De participatiesamenleving als een moreel-emotionele aangelegenheid	22
3.1.4 Intensivering van schaarste, machteloosheid en afhankelijkheid.....	22
3.2 Factoren die van invloed zijn op de arbeidsparticipatie van vrouwen	23
3.2.1 Kinderopvang.....	23
3.2.2 Care ethos.....	24
3.2.3 Percepties van vrouwen op arbeidsparticipatie	25
3.2.4 Fysieke en psychosociale problematiek	26
3.3 De publieke professional en de omgang met beslisruimte	26
3.3.1 Street-level bureaucrats.....	27
3.3.2 Publieke professional als beleidsmaker	27
3.3.3 Beleidsvervreemding	28
3.3.4 Professionele autonomie	29
3.3.5 De rol van onbewuste kennis	29
3.3.6 Beslisruimte en de rol van morele dilemma's	30
3.4 Conceptualisering.....	31
4. Methodologische verantwoording	33
4.1 Operationalisatie	33
4.2 Omschrijving dataset.....	34
4.3 Interviews	35
4.4 Dossieranalyse als secundair onderzoek.....	36

4.5	Vignetmethode	37
5.	Dossieranalyse & Vignetstudie	39
5.1	Dossieranalyse	39
5.1.1	Conclusie	42
5.2	Vignetstudie	43
5.2.1	Conclusie	51
6.	Interviewresultaten Taskforce Tegenprestatie	53
6.1	Professional als beleidsmaker	53
6.2	Beleidsvervreemding	55
6.3	Professionele autonomie	57
6.4	Tacit knowledge	58
6.5	Morele dilemma's	60
6.6	Kinderopvang	62
6.7	Care ethos	64
6.8	Perceptie op de participatie	65
6.9	Gezondheidssituatie	68
6.10	Conclusie	70
7.	Interviewresultaten alleenstaande moeders	72
7.1	Kinderopvang	72
7.2	Care ethos	72
7.3	Perceptie op participatie	72
7.4	Gezondheidssituatie	73
7.5	Conclusie	74
8.	Analyse	75
8.1	Factoren van invloed op participatie alleenstaande moeders	75
8.1.1	Kinderopvang	75
8.1.2	Care ethos	75
8.1.3	Perceptie op participatie	76
8.1.4	Gezondheidssituatie	76
8.1.5	Classificatie alleenstaande moeders	76
8.2.	Factoren van invloed op beslisruimte publieke professional	77
8.2.1	Professional als beleidsmaker	77
8.2.2	Beleidsvervreemding	78
8.2.3	Professionele autonomie	79
8.2.4	Tacit knowledge	79
8.2.5	Morele dilemma's	80
8.2.6	Beslisruimte verklaard als positieve of negatieve factor	81
8.3.	Invloed beslisruimte in relatie tot alleenstaande moeders verklaard	81
9.	Beantwoording onderzoeksvragen & Suggesties	84
9.1	Beantwoording deelvragen	84
9.1.1	Beantwoording deelvraag 1	84
9.1.2	Beantwoording deelvraag 2	84
9.1.3	Beantwoording deelvraag 3	85
9.1.4	Beantwoording deelvraag 4	86
9.1.5	Beantwoording centrale onderzoeksvraag	86
9.2	Suggesties	87
10.	Discussie	89
10.1	Kritische noot	89
10.2	Vervolgonderzoek	89
	Bibliografie	91

Bijlage 2 – Beschikking ontheffing

Bijlage 3 – Overzicht inkomensafhankelijke kosten peuterspeelzaal

Bijlage 4 – Interviewvragen

Bijlage 5 – Criteria dossieranalyse

Bijlage 6 – Vignetten

Bijlage 7 – Schematische weergave verklarende factoren alleenstaande moeders

Bijlage 8 – Schematische weergave positieve en negatieve invloeden beslisruimte

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

“God schiep de mens naar Zijn beeld, man en vrouw schiep Hij hen” (Genesis, 1.27). Hoewel deze woorden des Gods impliceren dat de eerste man en vrouw, volgens de Bijbel, gelijkwaardig aan elkaar waren, creëerde Hij Eva uit een Rib van Adam waarmee de afhankelijkheidspositie van de vrouw ten opzichte van de man eveneens ter wereld is gekomen. Een sprong makend in de geschiedenis brengt het jaar 1871 in het vizier. Het was in dit jaar dat de eerste vrouw, Aletta Jacobs, in de Nederlandse geschiedenis officieel werd toegelaten tot de universiteit. Hoewel dit een kentering betekende voor de vrouwenemancipatie in Nederland, brachten de jaren '60, '70 en '80 van de 20^{ste} eeuw, bekend als 'tweede feministische golf', pas echt significante veranderingen teweeg. Met als klapstuk de 'wet op gelijke behandeling' (alettajacobs.org)

Hoewel uit het voorgaande blijkt dat emancipatie van de vrouw zo oud is als de mensheid zelf, wordt anno 2016 nog altijd gestreden voor een gelijkwaardige en onafhankelijke positie van de vrouw. Ondanks dat sinds de tweede feministische golf de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt aanzienlijk is verbeterd – meer vrouwen nemen deel aan het arbeidsproces, zijn hoger opgeleid, ontvangen hogere lonen en het is niet langer een taboe om op latere leeftijd kinderen te krijgen – is er tot op heden sprake van een situatie waarin het nodig is dat de overheid een actief emancipatiebeleid hanteert waarbij zij streeft naar gelijke rechten, kansen, vrijheden en verantwoordelijkheden (Schipper, 2002). Het versterken van economische zelfstandigheid en een hogere arbeidspositie van vrouwen is hierbij het centrale uitgangspunt. Om deze doelstellingen te behalen is het van essentieel belang dat er meer vrouwen (kunnen) deelnemen aan het arbeidsproces. Echter, tot op heden werken veel vrouwen niet waardoor zij kampen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Om deze afstand te overbruggen heeft de overheid, als onderdeel van het emancipatiebeleid, met tweeëntwintig gemeenten afgesproken vrouwen zonder werk en/of zonder uitkering te stimuleren hun talenten te ontdekken en hen op deze wijze te ondersteunen in hun zoektocht naar werk of opleiding (Rijksoverheid).

Hoe zit dit met vrouwen die wél een bijstandsuitkering ontvangen? *“Thuis zitten is geen optie en iedereen kan wat”* (Plan van Aanpak Tegenprestatie 2015-2018) stelt gemeente Rotterdam in het kader van de tegenprestatie voor de bijstandsuitkering. De wijze waarop gemeente Rotterdam het tegenprestatiebeleid uitvoert is op zijn minst als 'proactief' te typeren. Immers, gemeente Rotterdam heeft zich ten doel gesteld om binnen de huidige collegeperiode 2015-2018 met circa 20.000 bijstandsgerechtigden, die in aanmerking komen om een tegenprestatie te leveren, afspraken te maken (Plan van Aanpak Tegenprestatie 2015-2018). Het fenomeen 'de tegenprestatie' en de proactieve aanpak van gemeente Rotterdam maken zichtbaar dat de klassieke naoorlogse verzorgingsstaat, waarin een bijstandsuitkering als recht werd gezien en het primaat voor armenzorg op de overheid rustte, is getransformeerd naar een participatiesamenleving, waarin de overheid uitgaat van eigen kracht en zelfredzaamheid van burgers en waar men naast rechten vooral geattendeerd wordt op de plicht om voor zichzelf en de omgeving te zorgen. Wederkerigheid is het uitgangspunt en het verplichten van een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering is hier een uiting van.

Maar geldt deze wederkerigheid in deze 21^{ste} eeuw ook voor vrouwen? En als dit al voor vrouwen geldt, geldt dit dan ook voor alleenstaande bijstandsmoeders? Zij staan immers doorgaans met 1-0 achter, zij kunnen zorg voor de kinderen niet delen met een wellicht mee-geëmancipeerde man. Het feit dat zij financieel afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering leidt er vaak toe dat zij zich geen kinderopvang kunnen veroorloven om zich te ontwikkelen naar de arbeidsmarkt. En al zouden zij deze mogelijkheid wel hebben, moeten zij dan geen voorrang geven aan de moederrol? Hoe stigmatiserend voorgaand ook mag klinken, het is een doorwerking van de traditionele moederschapsideologie die heden ten dage nog altijd een rol speelt (Portegijs e.a., 2002).

1.2 Probleemanalyse

Uit het voorgaande blijkt dat de overheid de emancipatie van vrouwen tracht te stimuleren door zich onder andere ten doel te stellen de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen voor vrouwen die een grote afstand hiertoe hebben. Tevens blijkt uit het bovenstaande dat de klassieke verzorgingsstaat aan verandering onderhevig is. Dat het vangnetkarakter van de bijstandsuitkering meer dan ooit tevoren wordt benadrukt en wederkerigheid het adagium is onderstrepen deze transitie. Alleenstaande moeders met een bijstandsuitkering zijn geen nieuw fenomeen, zij zijn al vele malen onderwerp van onderzoek geweest. Het feit dat de overheid enerzijds emancipatie bevorderende maatregelen neemt teneinde het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt voor vrouwen en diezelfde overheid het anderzijds

mogelijk maakt dat alleenstaande moeders met een bijstandsuitkering – waarbij doorgaans sprake is van een grote afstand tot de arbeidsmarkt – voor een periode van 5 jaar ontheven kunnen worden van hun arbeidsverplichting en verplichting tot het leveren van een tegenprestatie puur omdat zij alleenstaand moeder zijn, is op zijn minst paradoxaal te noemen. Omdat gemeente Rotterdam bekend staat om het proactieve tegenprestatiebeleid is het interessant om te onderzoeken hoe zij in dit verband omgaat met deze specifieke doelgroep en op welke wijze het leveren van een tegenprestatie onder deze doelgroep gestimuleerd kan worden teneinde het bevorderen van de emancipatie. Voorgaande leidt tot de navolgende doelstelling en onderzoeksvragen.

1.2.1 Doelstelling

Doel van dit onderzoek is het verschaffen van inzicht in de wijze waarop het aantal alleenstaande moeders met een of meer kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar dat in gemeente Rotterdam een tegenprestatie levert voor de bijstandsuitkering kan worden vergroot door te analyseren welke positieve dan wel negatieve factoren van invloed zijn op het al dan niet leveren van een tegenprestatie door alleenstaande moeders en welke invloed de wijze waarop de publieke professional omgaat met de beslisruimte hierop heeft.

1.2.2 Centrale onderzoeksvraag

Om de doelstelling van het onderzoek te kunnen realiseren is de navolgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd: *Welke factoren zijn van positieve dan wel negatieve invloed op het al dan niet leveren van een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering door alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar in gemeente Rotterdam en welke invloed heeft de wijze waarop de publieke professional omgaat met de beslisruimte hierop?*

1.2.3 Deelvragen

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is het essentieel om een verbinding te creëren tussen de uitkomsten van de in deze paragraaf geformuleerde deelvragen. Alle uitkomsten tezamen leiden uiteindelijk tot beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. De deelvragen zijn geformuleerd naar theoretische, empirische en analytische perspectieven.

1. Wat houdt de tegenprestatie in en op welke wijze voert gemeente Rotterdam de tegenprestatie uit?
2. Welk gemeentelijk beleid is in Rotterdam, in het kader van de tegenprestatie, van toepassing op alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar die een bijstandsuitkering ontvangen en zijn toebedeeld aan Taskforce Tegenprestatie?
3. Welke factoren zijn van positieve dan wel negatieve invloed op het al dan niet leveren van een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering door alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar?
4. Welke factoren zijn van positieve dan wel negatieve invloed op de wijze waarop de publieke professional omgaat met de beslisruimte in relatie tot alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar?
5. Welke aanbevelingen kunnen aan Taskforce Tegenprestatie van de gemeente Rotterdam worden geformuleerd om het aantal alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar dat een tegenprestatie levert te vergroten?

1.3 Maatschappelijke relevantie

Om verschillende redenen is dit onderzoek als maatschappelijk relevant te kwalificeren. Allereerst is de tegenprestatie als nieuw fenomeen binnen het sociale domein een “hot item” in het publieke debat. Dit onderzoek biedt als het ware een kijkje in de keuken van de gemeente Rotterdam, die als gemeente met het hoogste aantal bijstandsgerechtigden in Nederland, algemeen bekend staat om het proactieve beleid ten aanzien van deze tegenprestatie. In het publieke debat zijn, logischerwijs, verschillende geluiden hoorbaar over de tegenprestatie. Daar waar de gemeente Rotterdam rondom de uitvoering van de tegenprestatie zelfs een volledige afdeling heeft opgericht en kiest voor een proactieve benadering, neigt de gemeente Amsterdam met haar werkwijze zelfs naar obstructie van het regeringsbeleid. Maar ook tegenstellingen doemen van tijd tot tijd op, zoals de tegenprestatie die de algehele participatie van de bijstandsgerechtigden die het betreft bevordert versus bijstandsgerechtigden die zich door de tegenprestatie vernederd voelen. Met dit onderzoek wordt getracht eer te doen aan de werkelijkheid

rondom de uitvoering van de tegenprestatie in Rotterdam. De emancipatie van vrouwen en meer specifiek de deelname van vrouwen aan het arbeidsproces na de geboorte van kinderen, is een onderwerp waar al zeer geruime tijd aandacht aan wordt besteed. Juist door in dit onderzoek een actueel fenomeen als de tegenprestatie te combineren met een vraagstuk dat verwant is aan de emancipatie van de vrouw, specifiek de participatie van alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar, draagt bij aan de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek. Een ander relevant aspect, weliswaar achterliggend, is de allocatie van financiële middelen door de gemeente. Als gevolg van de decentralisatie, die zich met de komst van de Participatiewet heeft voorgedaan, drukken de kosten die gemoeid gaan met het verstrekken van bijstandsuitkeringen in een gemeente als Rotterdam zwaar op de begroting. Om deze reden is Rotterdam er veel aan gelegen om het aantal bijstandsgerechtigden te reduceren. Dit wordt benadrukt door de collegetarget dat deze collegeperiode 12.000 werkzoekenden dienen uit te stromen naar werk. Doordat het mogelijk is om alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar te voorzien van een ontheffing ten aanzien van de tegenprestatie en dit in mijn optiek betekent dat de participatie voor ten minste een deel van deze doelgroep tijdelijk 'on hold' wordt gezet, leidt dit ertoe dat een gedeelte van deze doelgroep voor ten minste de duur van de ontheffing financieel afhankelijk is van de gemeente Rotterdam. Tevens is het mijn veronderstelling dat hoe langer de periode van zeer geringe participatie c.q. activering duurt, hoe groter de kans is dat deze vrouwen langdurig afhankelijk blijven van de bijstand. Het moge evident zijn dat dit een aanzienlijke kostenpost voor gemeente Rotterdam en de samenleving als geheel tot gevolg heeft. Dit onderzoek levert een bijdrage aan de maatschappelijke discussie over op welke wijze er door gemeente Rotterdam in het kader van de tegenprestatie met alleenstaande moeders omgegaan zou kunnen worden, zonder dat dit ten koste gaat van de participatie in de samenleving. Doordat dit onderzoek aandacht besteedt aan de invloed van de beslissruimte van de publieke professional, in casu de activeringscoach, op de bereidheid van alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar, is dit onderzoek van toegevoegde waarde voor Taskforce Tegenprestatie. De bevindingen die in dit kader worden verworven stellen Taskforce Tegenprestatie in staat om dit mee te laten wegen in de verdere uitvoering van de tegenprestatie.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Naast de maatschappelijke meerwaarde is dit onderzoek ook vanuit een wetenschappelijk perspectief relevant. Zoals reeds opgemerkt is de tegenprestatie een relatief nieuw fenomeen wat tot op heden in beperkte mate onderwerp van onderzoek is. Dit geldt echter niet voor de beslissruimte van publieke professionals, hier bestaat een breed scala aan gerenommeerde wetenschappelijke literatuur over. Doordat dit onderzoek de twee voorgaande elementen verbindt aan een zeer specifieke doelgroep, alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar die een bijstandsuitkering ontvangen van de gemeente Rotterdam, draagt dit bij aan kennisontwikkeling op een specifiek terrein binnen de sociale dienstverlening. Hoewel er met dit onderzoek een specifiek deel van de tegenprestatie, namelijk de tegenprestatie in relatie tot alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar, wordt onderzocht, bevat dit onderzoek een uitgebreide beschrijving van de tegenprestatie. Dit stelt de lezer in staat om een objectief beeld te vormen over de tegenprestatie an sich en specifiek in relatie tot de alleenstaande moeders. De kennis die met dit onderzoek wordt opgedaan is eveneens relevant voor andere gemeenten en kennisinstellingen, omdat de tegenprestatie, de specifieke doelgroep en de beslissruimte van de publieke professional niet uniek zijn voor de gemeente Rotterdam, maar ook een rol spelen binnen de sociale dienstverlening van andere gemeenten. Van toegevoegde waarde is ook het gegeven dat binnen onderhavig onderzoek gebruik wordt gemaakt van zowel kwalitatieve als kwantitatieve data. Deze triangulatie brengt met zich mee dat er met een brede blik naar het onderwerp wordt gekeken. Cijfers alleen zouden een te beperkt beeld opleveren over een onderwerp waarbij de visie van betrokkene waardevol is. "Quo vadis, Nederlandse Bestuurskunde?" is de vraag, van het gelijknamige artikel, die Van Braun, Fenger, 't Hart, Van der Veer en Verheij stellen. In het artikel wordt gesteld dat volgens velen het bestuurskundig onderzoek sterk is 'veracademiseerd'. De auteurs voeren aan dat hierbij het risico opdoemt dat jonge bestuurskundige onderzoekers zich voornamelijk richten op bijvoorbeeld wetenschapsinterne debatten, in plaats van dat zij ambiëren om daadwerkelijk een bijdrage te leveren aan de praktijk van het openbaar bestuur (Braun, Fenger, 't Hart, Van der Veer en Verheij, 2015:88). Als toekomstig bestuurskundige met werkervaring in de uitvoeringspraktijk, ambieer ik het terdege om in mijn toekomstige loopbaan op tastbare wijze een bijdrage – hoe klein ook – te leveren aan een goed openbaar bestuur. Dit onderzoek kan in dit kader als een eerste stap worden beschouwd. Tot slot tracht ik met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan het opvullen van de empirische kennisleemte als het gaat om de bereidheid van alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar tot het leveren van een tegenprestatie en de invloed die professionals hierop hebben door middel van de beslissruimte

waar zij over beschikken. De opbrengsten van dit onderzoek kunnen een basis vormen voor nader wetenschappelijk onderzoek.

1.5 Leeswijzer

Deze paragraaf bevat een beknopt overzicht van wat u na dit inleidende hoofdstuk kunt verwachten.

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de context waar dit onderzoek betrekking op heeft, ofwel het empirisch domein. Achtereenvolgens is er aandacht voor de juridische context, organisatorische opbouw van gemeente Rotterdam met speciale aandacht voor de positionering van Taskforce Tegenprestatie, de wijze waarop Taskforce Tegenprestatie omgaat met het fenomeen 'de tegenprestatie' en specifiek in relatie tot alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar.

Hoofdstuk 3 bevat het theoretisch kader. In dit hoofdstuk is de voor dit onderzoek relevant geachte literatuur opgenomen. Het hoofdstuk is bestaat uit de volgende vier onderdelen: 1) de herziening van de klassieke verzorgingsstaat, 2) factoren die van invloed zijn op de arbeidsparticipatie van vrouwen, 3) de wijze waarop de publieke professional omgaat met beslisruimte en 4) een conceptualisering van de veronderstelde causale relaties.

Hoofdstuk 4 bevat de methodologische verantwoording. Vanuit het perspectief van validiteit en betrouwbaarheid is het essentieel dat het onderzoeksproces nauwkeurig wordt beschreven zodat de lezer de overwegingen en beslissingen die gedurende het onderzoeksproces de revue zijn gepasseerd kan volgen en daar kritisch op kan zijn.

Hoofdstuk 5 is de eerste van de drie hoofdstukken waarin onderzoeksresultaten worden gepresenteerd. Dit hoofdstuk bevat de resultaten van de dossieranalyse en vignetstudie.

Hoofdstuk 6 bevat de onderzoeksresultaten die tijdens de interviews met de activeringscoaches, intermediairs en het afdelingshoofd van Taskforce Tegenprestatie zijn verzameld.

Hoofdstuk 7 betreft het laatste hoofdstuk waarin onderzoeksresultaten worden gepresenteerd. Dit hoofdstuk bevat de resultaten die zijn verkregen op basis van de interviews met de alleenstaande moeders die een bijstandsuitkering ontvangen.

Hoofdstuk 8 bevat een analyse van de onderzoeksresultaten die in de voorgaande drie hoofdstukken zijn beschreven. De empirische resultaten worden geanalyseerd aan de hand van het theoretisch kader dat in hoofdstuk 3 is beschreven. Tevens wordt de relatie tussen de concepten, zoals gepresenteerd in het conceptueel model, geanalyseerd.

Hoofdstuk 9 bevat met de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag de conclusie van dit onderzoek. Vervolgens worden in dit hoofdstuk suggesties geformuleerd aan het adres van Taskforce Tegenprestatie.

Hoofdstuk 10 bevat als afsluitend hoofdstuk een beknopte reflectie op het doorlopen onderzoeksproces en suggesties voor vervolgonderzoek.

2. De praktijk van de Rotterdamse Tegenprestatie

Dit hoofdstuk bevat een empirische beschrijving van het domein waar het onderzoek betrekking op heeft. Allereerst is er aandacht voor de juridische context waarbinnen de tegenprestatie zich op nationaalniveau bevindt. Hierna komt de organisatorische opbouw van gemeente Rotterdam aan bod met speciale aandacht voor de positionering van Taskforce Tegenprestatie binnen de organisatie. Vervolgens wordt er nader ingezoomd op de wijze waarop de Rotterdamse Taskforce Tegenprestatie omgaat met de tegenprestatie in het algemeen en specifiek ten aanzien van alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar.

2.1 Een historische beschouwing van de juridische context

Op 1 januari 1965 werd in Nederland de Algemene Bijstandswet (ABW) ingevoerd. Hiermee werd het bestaan van de naoorlogse verzorgingsstaat onderstreept. De periode voor 1965 werd bestreken door de Armenwetten die uit 1854 en 1912 dateerden. In de Armenwetten werd de publieke armenzorg als een subsidiaire overheidstaak beschouwd. Armenzorg was in deze periode het terrein van het particuliere initiatief. Hierbij werd het verstrekken van 'onderstand' aan de armen als een gunst gezien en niet als een recht. Deze visie veranderde met de komst van de ABW (Klosse & Noordam, 2010:459). Met de invoering van de ABW kwam het primaat voor de armenzorg bij de overheid te liggen doordat zij de rechtsplicht op zich nam om financiële bijstand te verlenen aan iedere Nederlander die niet over de middelen beschikt om zelf in de noodzakelijke kosten van bestaan te kunnen voorzien (Kamerstukken II 1991-1992, 22 545). Na diverse hervormingen is de ABW op 1 januari 1996 vervangen door de Algemene bijstandswet (Abw). Deze wet was voornamelijk gericht op het verstrekken van bijstandsuitkeringen. Stimulering en bevordering van bijstandsgerechtigden richting de reguliere arbeidsmarkt geschiedde voornamelijk middels andere regelingen. Deze wet werd na een periode van acht jaar vervangen door Wet werk en bijstand (WWB). Het voornaamste speerpunt om de Abw te vervangen voor de WWB is gelegen in het feit dat hiermee een functievoerschuiving plaats kon vinden. Waar de Abw voornamelijk gericht was op het verstrekken van de bijstandsuitkeringen, werd met de komst van de WWB het accent op de activeringsfunctie gelegd. Werk boven inkomen vormt het uitgangspunt van de WWB, niet voor niets is in de naam van de wet 'Werk' voor het begrip 'Bijstand' geplaatst. Als gevolg hiervan kwamen bestaande regelingen met een activeringsdoelstelling te vervallen, zoals de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) en het Besluit in- en doorstroombanen. De gemeenten voerden de wet uit en bepaalden hierbij hun eigen beleid, passend binnen het wettelijk vastgestelde geraamte dat de WWB bood. Daar gemeenten de financiële verantwoordelijkheid droegen betreffende de WWB, gold voor iedere gemeente dat zij uitkeringsgerechtigden op een passende wijze, doch via de snelste weg, wilden laten re-integreren op de reguliere arbeidsmarkt. Met de komst van de WWB werden, zoals reeds benoemd, de gemeenten zelf verantwoordelijk voor de daadwerkelijke uitvoering van de WWB en kwam ook de financiële verantwoordelijkheid op het bordje van de gemeenten terecht. Hiermee werd de uitvoering van 'de bijstand' verder gedecentraliseerd. Tevens werd met de invoering van de WWB getracht een vereenvoudiging van de regelgeving te bewerkstelligen en werd debureaucratisering in de relatie tussen gemeenten en de centrale overheid nagestreefd (Klosse & Noordam, 2010:458). Op 1 januari 2012 is het wetsvoorstel tot wijziging van de WWB, en de samenvoeging van de WWB met de Wet investeren in jongeren (Wij), in werking getreden. Met deze wijziging werd aan gemeenten de mogelijkheid geboden om aan bijstandsgerechtigden de verplichting tot het leveren van een tegenprestatie op te leggen. Met de juridische verankering van de tegenprestatie werd invulling gegeven aan de wens van de regering om iets terug te verlangen van personen die een beroep doen op de solidariteit van de samenleving.

2.2 Participatiewet

Sinds 1 januari 2015 is, ter vervanging van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW), een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) en ter vervanging van de WWB, de Participatiewet in werking getreden. Het doel van de Participatiewet is om ook mensen met een arbeidsbeperking te laten participeren op de arbeidsmarkt en in de maatschappij. De gemeenten zijn sinds 1 januari 2015 verantwoordelijk gesteld voor alle personen met arbeidsvermogen die extra begeleiding nodig hebben. Deze verantwoordelijkheid gaat gepaard met het bieden van ondersteuning door de gemeente op het gebied van arbeidsinschakeling en waar nodig inkomensondersteuning. Voor alle bijstandsgerechtigden betekent dit dat zij sinds 1 januari 2015 te maken hebben met dezelfde arbeidsverplichtingen die in de Participatiewet zijn opgenomen. Dit betekent dat bijstandsgerechtigden aangeboden werk dienen te aanvaarden, en dat zij bereid moeten zijn om maximaal drie uur per dag te reizen voor werk. In de Participatiewet is opgenomen dat bijstandsgerechtigden een tegenprestatie dienen te leveren voor de bijstandsuitkering. Gemeenten zijn met deze wet verplicht gesteld om in een verordening vast te leggen wat voor soort tegenprestatie zij vragen voor de verstrekte gemeentelijke

uitkering. Uit de verordening dient de inhoud, omvang en duur duidelijk te blijken. Met de komst van de Participatiewet ontvangen bijstandsgerechtigden een lagere bijstandsuitkering wanneer zij de woonkosten kunnen delen met huisgenoten van 21 jaar of ouder, dit wordt de kostendelersnorm genoemd. Bijstandsgerechtigden met een langdurigheidstoeslag krijgen voortaan een individuele inkomenstoeslag. Deze is bedoeld voor personen die langdurig van een laag inkomen, zonder uitzicht op verbetering, rond moeten komen. De gemeenten mogen zelf bepalen wat de hoogte van de individuele inkomenstoeslag is en wat zij verstaan onder een langdurig en laag inkomen. Voor alleenstaande ouders geldt dat zij sinds 1 januari 2015 in een lagere bijstandsnorm vallen. Dit betekent dat de bijstandsuitkering 70% van het minimumloon bedraagt. Indien er geen sprake is van een toeslagpartner komt de alleenstaande ouder in aanmerking voor extra kindgebonden budget dat door de Belastingdienst wordt uitgekeerd (rijksoverheid.nl).

2.3 De Tegenprestatie in Rotterdam

De Participatiewet verplicht gemeenten om beleid te ontwikkelen met betrekking tot de tegenprestatie en dit in een verordening vast te leggen. Hiertoe heeft de Rotterdamse gemeenteraad op 27 november 2014 de Verordening tegenprestatie Participatiewet Rotterdam 2015 vastgesteld. In deze verordening is opgenomen dat voor alle bijstandsgerechtigden het uitgangspunt is dat zij er alles aan dienen te doen om betaalde arbeid te vinden om zodoende uit de uitkering te stromen. Ondanks dit uitgangspunt is er sprake van een grote groep bijstandsgerechtigden voor wie geldt dat het niet zal lukken om op korte termijn, binnen gemeente Rotterdam gedefinieerd als een periode van 24 maanden, uit te stromen naar betaalde arbeid. Voor het college van burgemeester en wethouders (college van B&W) van gemeente Rotterdam biedt dit echter geen vrijbrief voor deze doelgroep om niets te doen. Het college acht het van groot belang dat ook deze doelgroep een bijdrage levert aan de Rotterdamse samenleving en tracht deze bijdrage middels het opleggen van de tegenprestatie te realiseren. Wederkerigheid is hierbij het adagium. In de verordening is opgenomen dat het doen van vrijwilligerswerk, mantelzorg, het volgen van een taal- of beweegtraining, of het uitoefenen van andere maatschappelijk nuttige werkzaamheden manieren zijn waarmee de werkzoekende invulling kan geven aan de tegenprestatie. Van belang is dat het gaat om onbeloonde, niet reguliere werkzaamheden zodat werkzoekenden die een tegenprestatie leveren geen betaalde arbeidsplaats innemen. In de verordening benadrukt het college dat de werkzaamheden additioneel van aard dienen te zijn. Het college tracht hiermee te voorkomen dat het leveren van een tegenprestatie leidt tot verdringing op de arbeidsmarkt. Omdat het in de praktijk niet altijd evident is of er sprake is van verdringing is de Adviescommissie Vrijwilligerswerk opgericht. Deze adviescommissie bestaat uit afgevaardigden van de gemeente, vrijwilligersorganisatie, vakbond en Vrijwilligerswerk Rotterdam. Organisaties die vrijwilligerswerk aanbieden zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor het voorkomen van verdringen van regulier werk. Echter kunnen organisaties vragen stellen en dilemma's voorleggen aan de Adviescommissie Vrijwilligerswerk. De Adviescommissie Vrijwilligerswerk beoordeelt per situatie of en in welke mate de vastgestelde richtlijnen van toepassing zijn. Opgemerkt dient te worden dat de adviezen van de adviescommissie geen bindende werking hebben, er kunnen derhalve geen rechten aan worden ontleend. Aan het eind van elk jaar rapporteert de commissie haar bevindingen over de uitgebrachte adviezen aan gemeente Rotterdam (vrijwilligerswerkr Rotterdam.nl).

Het college van B&W is de mening toegedaan dat het leveren van een tegenprestatie een bijdraagt aan het opbouwen van werkervaring, het vergroten van sociale contacten en dagritme, wat leidt tot bevordering van de zelfredzaamheid en op termijn de kans op toeleiding tot betaalde arbeid vergroot. Van de bijstandsgerechtigde wordt verwacht dat hij in eigen persoon invulling geeft aan de tegenprestatie en zelf met voorstellen komt over de wijze waarop hij deze wenst in te vullen. Indien nodig kan de gemeente hierbij ondersteuning bieden. De tegenprestatie wordt voor 20 uur per week opgelegd of, rekening houdend met individuele omstandigheden, naar vermogen. Wanneer een werkzoekende als gevolg van individuele omstandigheden zoals schulden, psychosociale problematiek, huiselijke omstandigheden, zorgtaken of het ontbreken van kinderopvang, niet in staat is om een tegenprestatie te leveren, wordt er inzet gepleegd om dergelijke belemmeringen op te heffen dan wel beheersbaar te maken. Dit wordt als een allereerste stap in het uitvoeren van een tegenprestatie beschouwd. Er wordt gestreefd naar een beperkte duur van deze eerste stap (Plan van Aanpak Tegenprestatie 2015-2018). De gemeente kan aan de werkzoekende een ontheffing verlenen van de plicht een tegenprestatie te leveren wanneer daartoe, op grond van individuele omstandigheden, aanleiding is. Wanneer een werkzoekende geen medewerking verleent aan de invulling van de tegenprestatie, heeft het college de mogelijkheid een maatregel op te leggen aan de werkzoekende. Hoewel het leveren van een tegenprestatie de re-integratie van een werkzoekende niet mag belemmeren, kan het college aan werkzoekenden, die re-integratieactiviteiten gericht op betaalde arbeid ondernemen, aanvullend een tegenprestatie vragen. Hiermee wordt duidelijk dat de tegenprestatie niet als een re-integratie instrument wordt beschouwd, het primaire doel is

derhalve ook niet dat de tegenprestatie moet leiden tot een versnelde toeleiding of terugkeer naar de arbeidsmarkt. Echter stelt het college in de verordening dat de tegenprestatie wel een bijdrage kan leveren aan vergroting van kansen op de arbeidsmarkt, en dat het de ontwikkeling van de werkzoekende bevordert. Het college kan een ontheffing op de tegenprestatie verlenen wanneer de individuele omstandigheden van de persoon daartoe aanleiding geven. Tevens kan er worden afgezien van het opleggen van een tegenprestatie wanneer een bijstandsgerechtigde inkomsten heeft uit parttime werk, voor tenminste twintig uur per week, en daarnaast een beroep doet op de gemeentelijke bijstandsuitkering.

2.4 Taskforce Tegenprestatie

De gemeenteraad, het hoogste bestuursorgaan van een gemeente, staat aan het hoofd van gemeente Rotterdam en bestaat in deze stad uit 45 leden die middels rechtstreekse verkiezingen door de stemgerechtigde inwoners van Rotterdam zijn verkozen. Het college van Burgemeester en Wethouders (college van B&W) is belast met het dagelijks bestuur van Rotterdam. De burgemeester, Ahmed Aboutaleb, is voorzitter van zowel het college van B&W als van de gemeenteraad. Het Rotterdamse college bestaat op dit moment uit zes wethouders afkomstig van de partijen Leefbaar Rotterdam, CDA en D66. Elke wethouder heeft in zijn portefeuille diverse beleidsterreinen waar hij verantwoordelijk voor is. Ten aanzien van de uitvoering van de bijstandsuitkering in gemeente Rotterdam geldt dat wethouder Struijvenberg, met de beleidsterreinen Werkgelegenheid & Economie in de portefeuille, verantwoordelijk is. Aan het hoofd van de ambtelijke organisatie staat de gemeentesecretaris, Philippe Raets. Doordat de gemeentesecretaris ook het college van B&W ambtelijk bijstaat vormt de gemeentesecretaris de schakel tussen de politiek bestuurlijke omgeving van de gemeente en de ambtelijke organisatie. De ambtelijke organisatie van gemeente Rotterdam telt circa 11.000 medewerkers welke over zes gemeentelijke clusters zijn verdeeld. Elk cluster is belast met de ontwikkeling en uitvoering van beleid op daartoe door het college van B&W vastgestelde werkterreinen. Als het gaat om het werkterrein van de bijstandsuitkering zijn twee clusters belast met de ontwikkeling en uitvoering van het beleid, te weten: Werk & Inkomen (W&I) en Maatschappelijke Ontwikkeling (MO). Aan welk van deze clusters een bijstandsgerechtigde kan worden toegerekend hangt af van de percipieerde afstand tot de arbeidsmarkt. Tijdens het intakegesprek, dat gevoerd wordt naar aanleiding van de aanvraag van de bijstandsuitkering, wordt ingeschat wat de afstand tot de arbeidsmarkt is van de persoon in kwestie. Wanneer de verwachte afstand tot de arbeidsmarkt minder dan 24 maanden is, wordt de bijstandsgerechtigde toebedeeld aan het cluster W&I. Is het de verwachting dat deze afstand meer dan 24 maanden bedraagt dan komt diegene bij het cluster MO terecht. Cluster MO bestaat uit drie clusterafdelingen en vier directies, te weten: Maatschappelijke Ontwikkeling in de Wijken (MOW), Publieke Gezondheid & Zorg, Jeugd & Onderwijs en tot slot Sport & Cultuur. Aan elk van deze directies behoren diverse afdelingen toe waar de circa 2.000 medewerkers van cluster MO werkzaam zijn. Bijlage 1 bevat het organogram van het cluster MO.

Het college van B&W heeft zich ten doel gesteld om er gedurende de collegeperiode 2014-2018 met alle bijstandsgerechtigden die het betreft afspraken te maken in het kader van de tegenprestatie. Om deze doelstelling te behalen is op 6 januari 2015 is Taskforce Tegenprestatie, een van de afdelingen die onder de directie MOW valt, opgericht. Taskforce Tegenprestatie telt 73 fte welke bestaat uit het afdelingshoofd, 1 managementassistent, 1 relatiebeheerder, 1 project assistent, 3 intermediairs, 2 teammanagers, 45 activeringscoaches en 17 administratief ondersteuners. Taskforce Tegenprestatie werkt volgens een gebiedsgerichte aanpak waarbij er sprake is van een intensieve samenwerking met diverse maatschappelijke partners door de gehele stad. Met name in de beginfase is er binnen de Taskforce gepioneerd om te ontdekken welke werkwijzen succesvol bleken en welke niet. De wijze waarop Taskforce Tegenprestatie heden ten dage werkt is gaande- en werkende weg ontwikkeld, en stoelt op ervaringen die in de praktijk zijn opgedaan. Ondanks de gebiedsgerichte aanpak, wat betekent dat de manier van werken in de wijken kan verschillen omdat er ingespeeld wordt op wijk specifieke kenmerken, zijn er een aantal elementen te noemen die onderdeel zijn van de algemene aanpak door de Taskforce. Allereerst is het voeren van individuele gesprekken met de bijstandsgerechtigden om afspraken te maken over de tegenprestatie, en de afspraken te registreren in het klant-volg-systeem een wezenlijk onderdeel van de aanpak. In het contact met de bijstandsgerechtigden wordt uitgegaan van de 'eigen kracht' en om deze reden wordt de methodiek sturen op zelfsturing toegepast. Middels deze methodiek wordt gestreefd de bijstandsgerechtigden vanuit de intrinsieke motivatie een tegenprestatie te laten vervullen, zij zijn derhalve altijd als eerst aan zet om aan te geven op welke manier zij de tegenprestatie willen leveren. Ook vormen groepsbijeenkomsten waarin voorlichting wordt gegeven aan bijstandsgerechtigden over de tegenprestatie een wezenlijk onderdeel van de aanpak door Taskforce Tegenprestatie. Dergelijke bijeenkomsten worden doorgaans in nauwe samenwerking met de lokale zorg- en welzijnspartners georganiseerd. Dit wordt gedaan omdat deze partners kunnen vertellen over het vrijwilligerswerk dat bij

hen mogelijk is, maar ook over andere activiteiten zoals taallessen, computercursussen en beweegtrainingen waar in het kader van de tegenprestatie aan kan worden deelgenomen. Vaak spreken er tijdens dergelijke bijeenkomsten ook ervaringsdeskundigen om te vertellen over wat de tegenprestatie voor hen heeft gebracht. Zowel de individuele gesprekken als de groepsbijeenkomsten worden door de activeringscoaches uitgevoerd, zij vormen de uitvoerende kern van Taskforce Tegenprestatie. Het primaire doel van de activeringscoaches is het coachen van bijstandsgerechtigden naar een passende tegenprestatie. Daarbij investeren zij in de ontwikkeling van de zelfredzaamheid, het probleemoplossend vermogen, de participatiemogelijkheid en de financiële onafhankelijkheid van de bijstandsgerechtigden. Daarnaast wordt het werk van de activeringscoach gekenmerkt door de onderstaande werkzaamheden:

- naast het voeren van individuele gesprekken ter verkrijging dan wel het behouden van een tegenprestatie, voeren de activeringscoaches ook individuele gesprekken in het kader van handhaving en zorg & welzijn;
- het creëren en onderhouden van wijk specifieke netwerken alsook het onderhouden van contacten met individuele begeleiders van bijstandsgerechtigden in het kader van zorg en welzijn.
- het periodiek uitvoeren van controles om na te gaan of bijstandsgerechtigden de gemaakte afspraken nakomen;
- het geven van een officiële waarschuwing of het opleggen van een financiële maatregel wanneer bijstandsgerechtigden maatregelwaardig gedrag vertonen.

Zoals gezegd behoren bijstandsgerechtigden met een gepercipieerde afstand tot de arbeidsmarkt die groter dan 24 maanden is toe aan Taskforce Tegenprestatie. Daarnaast wordt de doelgroep gekenmerkt door het feit dat zij over het algemeen langdurig afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering – gemiddeld 11 jaar –, hebben zij een relatief hoge leeftijd – gemiddeld 55 jaar oud –, is er sprake van weinig tot geen arbeidsverleden en is er mede om deze reden slechts in zeer beperkte mate sprake van re-integratiemogelijkheden. Regelmatig wordt de leefsituatie van bijstandsgerechtigden gekenmerkt door problematiek welke een belemmerend effect heeft op de mogelijkheid tot het leveren van een tegenprestatie. Wanneer er sprake is van enkelvoudige problematiek kan de activeringscoach ondersteuning bieden. Echter, wanneer er sprake is van multi-problematiek zal de activeringscoach de bijstandsgerechtigde naar het Wijkteam doorverwijzen. Om deze reden is de samenwerking tussen de activeringscoaches, de wijkteams en maatschappelijke partners van essentieel belang.

2.5 Rechten en plichten alleenstaande ouders op grond van de Participatiewet

In artikel 9 lid 4 van de Participatiewet is opgenomen dat de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden voor de alleenstaande ouder met kinderen in de leeftijd tot 12 jaar slechts geldt nadat het college zich genoegzaam heeft overtuigd van de beschikbaarheid van passende kinderopvang, de toepassing van voldoende scholing en belastbaarheid van de alleenstaande ouder. Artikel 9a van de Participatiewet biedt het college van B&W de mogelijkheid om aan een alleenstaande ouder, die belast is met de volledige zorg van een tot zijn last komend kind in de leeftijd tot 5 jaar, op diens verzoek een ontheffing van de verplichting tot arbeidsinschakeling verlenen. Indien de ontheffing van de verplichting tot arbeidsinschakeling is verleend, is de alleenstaande ouder op grond van artikel 9 lid 7 eveneens ontheven van de verplichting tot het leveren van een tegenprestatie conform artikel 9 lid 1 sub c. Een dergelijke ontheffing kan slechts eenmalig worden verleend en geldt zolang het jongste kind van de alleenstaande ouder de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt. Artikel 9a lid 4 van de Participatiewet stelt dat de ontheffing voor een periode van ten hoogste 5 jaar kan worden verleend. Hierbij dient, indien hier sprake van is, de periode waarin de alleenstaande ouder in een voorgaande woonplaats gebruik heeft gemaakt van deze ontheffing in mindering te worden gebracht. Indien de duur van 5 jaar nog niet volledig is benut, en de ontheffing wordt toegekend, geldt dat deze van rechtswege wordt opgeschort met ingang van de datum waarop het jongste kind de leeftijd van 5 jaar heeft bereikt. De arbeidsverplichting en verplichting tot het leveren van een tegenprestatie treden dan weer in werking. Indien de alleenstaande ouder niet langer recht op bijstand geniet wordt de ontheffing eveneens van rechtswege opgeschort. Het college heeft de mogelijkheid om de ontheffing op te schorten naar aanleiding van een daartoe strekkend verzoek van de alleenstaande ouder aan wie de ontheffing is verleend. Daarnaast kan het college, zonder een daartoe strekkend verzoek afkomstig van de alleenstaande ouder, de ontheffing opschorten indien uit houding en gedragingen van de alleenstaande ouder ondubbelzinnig blijkt dat hij zijn verplichtingen uit artikel 9 lid 1 sub b niet wil nakomen. Deze verplichtingen houden in dat de alleenstaande ouder verplicht is om gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening waaronder sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling, alsook om medewerking te verlenen aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling en, indien van toepassing, medewerking te verlenen aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak zoals bedoeld in artikel 44a van de

Participatiewet. Deze door het college aangeboden voorzieningen dient het college aan te vullen, ten gunste van de alleenstaande ouder aan wie de ontheffing is verleend en die niet de beschikking heeft over een startkwalificatie, met ten minste met scholing of een opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert. Het college kan hier slechts van afzien indien naar het oordeel van het college dergelijke scholing of opleiding de krachten dan wel de bekwaamheden van de alleenstaande ouder te boven gaat. Indien de alleenstaande ouder wel beschikt over een startkwalificatie en er een ontheffing is verleend, vult het college op verzoek van de alleenstaande ouder de voorzieningen aan met een opleiding in de beroepsopleidende leerweg, conform artikel 7.2.2 lid 2 van de Wet Educatie en beroepsonderwijs, die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert. Ook hier geldt dat het college hier slechts van mag afzien wanneer een dergelijke opleiding de krachten of bekwaamheden van de alleenstaande ouder te boven gaat.

2.6 Werkinstructie ontheffing alleenstaande ouders gemeente Rotterdam

"Voor alleenstaande ouders zonder startkwalificatie is de scholingsplicht van toepassing. De gemeente moet de alleenstaande ouder zonder startkwalificatie een scholingstraject aanbieden om de toegang tot de arbeidsmarkt te bevorderen en de alleenstaande ouder in staat stellen een startkwalificatie te behalen om na de ontheffingsperiode (weer) toe te kunnen treden tot de arbeidsmarkt. Aan deze verplichting hoeft niet te worden voldaan als een opleiding de krachten en bekwaamheden van de alleenstaande ouder te boven gaat. Dit moet wel worden vastgelegd" (Stimulansz, Handboek Werk en Inkomen). Voorgaand citaat uit het Handboek Werk en Inkomen van Stimulansz, waarin het landelijke beleid wordt omgezet naar het Rotterdams beleid en een handleiding bevat voor de publieke professional, laat geen misvatting bestaan over het feit dat de professionals een scholingstraject moet aanbieden aan de alleenstaande ouder zonder startkwalificatie. Tenzij, zoals in de Participatiewet is vermeld er sprake is van een situatie waarin dit de krachten en bekwaamheden van de alleenstaande ouder te boven gaat. Daarbij wordt in het handboek opgemerkt dat wanneer hiervan sprake is, de professional andere afspraken met de alleenstaande ouder dient te maken over hoe zij de re-integratieverplichting gaat invullen. In dit geval dient de professional samen met de alleenstaande ouder te bepalen welk ander instrument kan worden ingezet, zodat na de ontheffingsperiode de kans op uitstroom naar de arbeidsmarkt zo veel mogelijk is vergroot. Als voorbeeld wordt in het handboek vrijwilligerswerk in het kader van sociale activering genoemd omdat hiermee wordt verondersteld dat vaardigheden en competenties van de alleenstaande ouder worden vergroot, waardoor ook de kans op uitstroom na de ontheffingsperiode toeneemt.

De afspraken die de professional met de alleenstaande ouder maakt in het kader deze re-integratieverplichting dient te worden vastgelegd in een plan van aanpak en na zes maanden dient er een heronderzoek plaats te vinden. Voor wat betreft de alleenstaande ouder met een startkwalificatie geldt ook dat de re-integratieverplichting onverkort van toepassing blijft. Het handboek geeft aan dat wanneer de alleenstaande ouder het verzoek indient om de re-integratieverplichting met een opleiding op maximaal Mbo-4 niveau in te vullen, gemeente Rotterdam dit verzoek moet inwilligen. Ook hier geldt dat slechts wanneer het de krachten en bekwaamheden van de alleenstaande ouder te boven gaat ervan mag worden afgezien. Net als in de situatie zonder startkwalificatie dient de professional de afspraken vast te leggen in een plan van aanpak en moet er na zes maanden een heronderzoek plaatsvinden. Zoals in voorgaande paragraaf is benoemd kent de ontheffing een maximale duur van 5 jaar, hierna eindigt de ontheffing in ieder geval van rechtswege. De ontheffing wordt eenmalig verstrekt, ongeacht het aantal kinderen. Omdat eventuele eerdere perioden waarin een ontheffing is verleend in mindering dienen te worden gebracht op de duur van deze ontheffing, wordt in het handboek benadrukt dat de professionals op correcte wijze de aanvangsdatum en eventuele onderbrekingen dienen te registreren. Het verdient de opmerking dat, zoals de naam van het handboek al doet vermoeden, het geschreven beleid evenals de werkinstructies is toegespitst op cluster Werk & Inkomen. De professional wordt in het handboek om die reden aangeduid als werkconsulent. Er zijn in het handboek geen expliciete instructies voor activeringscoaches van Taskforce Tegenprestatie opgenomen als het gaat om de wijze waarop zij dienen om te gaan met de re-integratieverplichting in geval van ontheffing aan een alleenstaande ouder. Dit impliceert dat zij conform de instructies, zoals in het handboek opgenomen, en overeenkomstig met de werkconsulenten dienen te handelen. In bijlage 2 is de beschikking opgenomen die gemeente Rotterdam gebruikt bij het verlenen van een ontheffing op grond van het alleenstaand ouderschap met de zorg voor kinderen die de leeftijd van 5 jaar nog niet hebben bereikt.

2.7 Flexibel budget

Het flexibel budget betreft een ondersteunend instrument waaruit zaken bekostigd kunnen worden die de bijstandsgerechtigde beter in staat stelt tot het leveren van een tegenprestatie voor de uitkering, hierbij dient het te gaan om een concreet doel c.q. instrument. Tot de in aanmerking komende doelgroep behoren de bijstandsgerechtigden die tot de scope van Taskforce Tegenprestatie behoren. Bij verstrekking van een

vergoeding krijgt de bijstandsgerechtigde het geld niet als persoonlijk budget in handen, het bedrag wordt rechtstreeks aan de verstrekker van het instrument overgemaakt. De activeringscoach besluit, op grond van individualisering, of het flexibel budget wordt ingezet. In beginsel bedraagt het budget maximaal € 500, -- per bijstandsgerechtigde, echter kan er in uitzonderlijke situaties op grond van individualisering een ander bedrag worden toegekend. Tot het bedrag van € 500, -- is de activeringscoach beslissingsbevoegd. Wanneer de activeringscoach een hoger bedrag wil toekennen dient een dergelijke aanvraag door een van de intermediairs te worden getoetst en gefiatteerd. Hoewel een vergoeding op basis van het flexibel budget altijd een gift betreft, dient de activeringscoach de aanwending van de besteding achteraf altijd te controleren. In geval van misbruik wordt er eveneens een financiële maatregel overwogen, van terugvordering is geen sprake. Het instrument dat middels het flexibel budget wordt ingekocht dient ertoe te leiden dat belemmeringen worden weggenomen waardoor de individuele bijstandsgerechtigde beter in staat is een tegenprestatie te leveren voor de uitkering. Het flexibel budget kan derhalve door een activeringscoach worden ingezet voor alle zaken die nodig zijn om het doel, het leveren van een tegenprestatie, te realiseren en die niet op een andere manier kunnen worden bekostigd.

2.8 Fysieke en psychische diagnose

Sinds 29 februari 2016 beschikt Taskforce Tegenprestatie over twee instrumenten nieuwe instrumenten, namelijk: 1) fysieke diagnose en 2) psychische diagnose. Deze ondersteunende instrumenten bieden inzicht in de fysieke dan wel psychische mogelijkheden en beperkingen van bijstandsgerechtigden. Op basis van dit inzicht wordt een advies geformuleerd over de belastbaarheid in het kader van de tegenprestatie en welke vervolgstappen dit perspectief mogelijk nodig zijn. Wanneer een bijstandsgerechtigde psychische en/ of fysieke problemen ervaart die naar zijn of haar mening het leveren van een tegenprestatie in de weg staan of daar van negatieve invloed op zijn kan een activeringscoach besluiten om de persoon in kwestie aan te melden voor een diagnose. Dit betekent echter niet dat de activeringscoach iedere bijstandsgerechtigde met die enige psychische dan wel fysieke problematiek ervaart voor een diagnose dient aan te melden. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging en hangt mede af van de vraag of de bijstandsgerechtigde zelf, op basis van objectieve gegevens, inzicht kan verschaffen over zijn of haar belastbaarheid. Ook de motivatie van de bijstandsgerechtigde speelt hierin een rol, niet iedereen die gezondheidsproblemen ervaart is van mening geen tegenprestatie te kunnen leveren. Indien de bijstandsgerechtigde ondanks gezondheidsproblematiek bereid is een tegenprestatie te leveren kan er gezocht worden naar een passende invulling hiervan, een diagnose is derhalve niet nodig. De motiverende gesprekstechnieken van de activeringscoach zijn in dit kader ook van belang. Indien een bijstandsgerechtigde relatief lichte gezondheidsklachten benoemd en dit als een belemmering opwerpt in relatie tot de tegenprestatie, ligt er een belangrijke taak bij de activeringscoach om de persoon in kwestie zich te laten focussen op de mogelijkheden in plaats van zich te richten op de onmogelijkheden. Wanneer de bijstandsgerechtigde van mening is als gevolg van gezondheidsproblemen geen tegenprestatie te kunnen leveren, dit onvoldoende kan onderbouwen met objectieve gegevens en motiverende gespreksvoering de visie van de bijstandsgerechtigde niet doet veranderen kan de activeringscoach de bijstandsgerechtigde aanmelden voor een diagnose. Ook wanneer de activeringscoach zelf vraagttekens heeft bij de belastbaarheidsmogelijkheden van de bijstandsgerechtigde als gevolg van gezondheidsproblemen kan de activeringscoach deze aanmelden voor een diagnose. In 2016 hebben de activeringscoaches de mogelijkheid om totaal 300 bijstandsgerechtigden aan te melden voor een fysieke diagnose, voor de psychische diagnose geldt dat zij hier 900 bijstandsgerechtigden voor kunnen aanmelden.

Bij de fysieke diagnose heeft de bijstandsgerechtigde een gesprek met een arts en bij de psychische diagnose met een (basis) psycholoog. Tijdens het gesprek met de arts of psycholoog worden de mogelijkheden van de bijstandsgerechtigde in relatie tot het verrichten van een tegenprestatie besproken. Tijdens het gesprek ligt de focus op de mogelijkheden voor de toekomst, niet op de belemmeringen. Vijf dagen na het onderzoek bespreekt de arts of psycholoog de bevindingen die in een rapportage zijn opgetekend met de bijstandsgerechtigde, deze tekent de rapportage voor gezien. Om een gedegen en toepasbaar advies aan de activeringscoach te kunnen formuleren hanteert de arts of psycholoog een constructieve toonzetting waarmee de bijstandsgerechtigde wordt gedwongen om na te denken over zijn of haar toekomst in relatie tot de tegenprestatie. In het advies wordt een eventuele verdere verwijzing voor verdere behandeling opgenomen. Daarnaast wordt concreet vermeld in hoeverre de betreffende bijstandsgerechtigde mag worden belast, welk soort werkzaamheden c.q. activiteiten passend zijn en of het haalbaar en realiseerbaar is in de praktijk. Dit advies is de basis voor het vervolgesprek dat de activeringscoach met de bijstandsgerechtigde voert in het kader van de tegenprestatie.

2.9 Opvang van kinderen in de leeftijd 0 tot 5 jaar

Kinderen die de leeftijd van twee jaar hebben bereikt kunnen in Nederland naar de peuterspeelzaal. Dit betreft een voorziening waar verzorging, opvoeding en een bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen plaatsvindt. Kinderen kunnen aan de peuterspeelzaal deelnemen totdat zij de leeftijd van vier jaar hebben bereikt, dit is de leeftijd dat zij kunnen deelnemen aan het basisonderwijs. In Rotterdam geldt dat er peuterspeelzalen en groepen nul zijn met en zonder voor- en vroegschoolse educatie (vve), de peuterspeelzalen en groepen nul met een dergelijke vve ontvangen financiële middelen van de gemeente. In 2016 worden deze peuterspeelzalen en groepen nul getransformeerd naar "groepen nul nieuwe stijl". Dit betreft een voorschoolse voorziening waar alle peuters terecht kunnen, en waar de kwaliteit van de voorschoolse voorziening hoog is. Groep nul nieuwe stijl is bedoeld als voorbereiding op het basisonderwijs. Spelonderwijs leren en de ontwikkeling van taal- en rekenvaardigheden staan binnen groep nul nieuwe stijl centraal. Sinds 1 maart 2016 geldt dat peuters die instromen in de peuterspeelzaal of groep nul recht hebben op zes uur opvang per week, voor deze uren dient te worden betaald. Wanneer een kind vanaf tweeënhalf jaar oud een doelgroepindicatie krijgt van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) geldt dat het kind recht heeft op extra zes uur opvang, de gemeente voorziet in deze kosten. Vanaf het schooljaar 2016 – 2017 geldt dat ouders een inkomensafhankelijke bijdrage voor de opvang betalen, op deze manier betalen ouders met een hoog inkomen meer dan ouders met een laag inkomen, zie bijlage 3 voor de hoogte van de inkomensafhankelijke ouderbijdrage. Voor alleenstaande ouders die een bijstandsuitkering ontvangen geldt dat zij, in beginsel, niet vallen onder de regeling Wet Kinderopvang waardoor er geen recht op Kinderopvangtoeslag bestaat. De kosten voor de opvang worden aan deze ouders rechtstreeks door de peuterspeelzaal/ groep nul in rekening gebracht. De invoering van de inkomensafhankelijke ouderbijdrage heeft voor alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering tot gevolg dat zij circa €1,50 per maand meer zullen gaan betalen dan nu het geval is. De gemeente stelt op haar informatiepagina dat juist doordat de bijdrage afhankelijk van het inkomen is gesteld ouders in staat zouden moeten zijn om de bijdrage te kunnen bekostigen.

Wanneer een alleenstaande ouder met een bijstandsuitkering studeert, een traject volgt om werk te vinden of verplicht een inburgeringscursus volgt bij een gecertificeerde instelling bestaat alsnog de mogelijkheid om Kinderopvangtoeslag aan te vragen. Daarnaast kunnen alleenstaande ouders die kinderopvang nodig hebben om aan het werk te kunnen gaan, en waarbij het niet lukt om dit zelfstandig te organiseren, worden aangemeld bij de consulent Kinderopvang. Voorwaarde is echter wel dat de alleenstaande ouder daadwerkelijk een traject naar werk (re-integratie) volgt. Samen met de consulent kinderopvang bepaalt de ouder welke opvang nodig is. De consulent kinderopvang zoekt vervolgens de kinderopvang, de ouder ontvangt van de opvanginstelling een uitnodiging voor een inschrijvingsgesprek. Opgemerkt dient te worden dat het hier slechts gaat om bemiddeling naar passende opvang. In principe heeft de alleenstaande ouder wanneer de opvang van kracht is recht op een tegemoetkoming de kosten voor kinderopvang vanuit gemeente Rotterdam en Kinderopvangtoeslag vanuit de Belastingdienst, dit is uiteraard afhankelijk van overige omstandigheden zoals schulden. Opgemerkt dient te worden dat er altijd een eigen bijdrage geldt, ook wanneer de opvang via bemiddeling door de consulent kinderopvang tot stand wordt gebracht. Wanneer de alleenstaande ouder betaald werk vindt of zelfstandig ondernemer wordt, dan kan diegene eenmalig een vergoeding van € 300, -- krijgen om tijdelijk de stijgende kosten van kinderopvang te verzachten.

In 2015 presenteerde minister Asscher zijn plan om opvang voor alle peuters te realiseren, een plan dat recent nader geconcretiseerd is. Op dit moment gaan er landelijk circa 40.000 peuters niet naar een voorschoolse voorziening, met het nieuwe beleid wordt aan alle peuters de mogelijkheid geboden om naar een voorschoolse voorziening te gaan. Minister Asscher stelt dat dit een belangrijke stap is om alle peuters dezelfde basis te kunnen garanderen *'Voorheen deelden we peuters in, in hokjes: wel of geen werkende ouders, doelgroeppeuters, peuters met een medische zorgvraag. Nu kunnen we alle peuters dezelfde basis geven voor ze naar school gaan en zo iedereen dezelfde startpositie in het onderwijs bieden'* (NOS Radio1 Journaal, 26 april 2016). Het Rijk stelt, middels een decentralisatie-uitkering, structureel € 60 miljoen beschikbaar aan gemeenten zodat zij een financieel toegankelijk aanbod kunnen aan ouders van peuters zonder recht op kinderopvangtoeslag. Op deze manier moeten straks ook deze peuters, vanaf tweeënhalf jaar oud, twee dagdelen per week van opvang gebruik kunnen maken. De gemeenten blijven zelf verantwoordelijk voor het aanbod van opvang voor peuters van ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag. Via de meicirculaire zal de eerste € 10 miljoen aan het Gemeentefonds worden toegevoegd, tot aan 2021 zal er jaarlijks € 10 miljoen worden toegevoegd, op deze manier dient het resultaat over zes jaar te zijn bereikt. Rond de zomer van 2016 wordt het wetsvoorstel aan de Kamer worden aangeboden (Kamerbrief, 26 april 2016).

3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk, het theoretisch kader, is de voor dit onderzoek relevant geachte literatuur opgenomen. Het hoofdstuk bestaat uit vier onderdelen, waarvan de eerste drie op inhoudelijke wijze betrekking hebben op de centrale onderzoeksvraag.

Het eerste onderdeel van dit hoofdstuk heeft betrekking op de herziening van de klassieke verzorgingsstaat. Dit om inzicht te verschaffen in maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het ontstaan van de tegenprestatie en de mogelijke gevolgen hiervan. Dit is relevant om de context waarin de tegenprestatie zich bevindt te duiden.

Na dit eerste onderdeel wordt aandacht besteed aan factoren die van invloed zijn op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Dit onderzoek richt zich expliciet op de relatie tussen alleenstaande moeders van kinderen in de leeftijd 0-5 jaar met een bijstandsuitkering en de bereidheid tot het leveren van een tegenprestatie, echter is de tegenprestatie een vrij recent fenomeen en is er onvoldoende wetenschappelijke literatuur beschikbaar die betrekking heeft op dit specifieke onderwerp. Zoals uit het voorgaande hoofdstuk is gebleken kan op diverse wijzen invulling worden gegeven aan de tegenprestatie. Vrijwilligerswerk komt in dit kader veel voor en wordt beschouwd als de hoogst mogelijk vorm van tegenprestatie die kan worden verricht. Het is de verwachting dat kennis en inzichten over vrouwen c.q. moeders in relatie tot arbeidsparticipatie in grote mate toepasbaar zijn op alleenstaande moeders in relatie tot de tegenprestatie, omdat de tegenprestatie nauw verwant is aan de arbeidsmarkt. Dit impliceert dat de dilemma's, overwegingen en praktische obstakels waar alleenstaande moeders in relatie tot de tegenprestatie mee worden geconfronteerd grotendeels overeenkomstig zijn met vrouwen c.q. moeders en arbeidsparticipatie in het algemeen. Kanttekening die hierbij dient te worden geplaatst is dat alleenstaande moeders zich doorgaans vaker in een kwetsbaardere positie bevinden dan vrouwen en moeders in het algemeen.

Het derde deel gaat in op de wijze waarop de publieke professional omgaat met zijn beslissruimte. Dit aspect wordt bij dit onderzoek betrokken omdat het de verwachting is dat de wijze waarop de professional omgaat met de beslissruimte van invloed is op het feit of een alleenstaande moeder een tegenprestatie levert dan wel hiertoe bereid is. Het is immers geen nieuw fenomeen dat wanneer je als burger met een soortgelijke vraag en/of situatie langs verschillende professionals gaat, je niet vreemd hoeft op te kijken als de uitkomst van dat contact telkens anders is. Om deze reden is het relevant de beslissruimte van de publieke professional bij dit onderzoek te betrekken en de verworven inzichten met betrekking tot alleenstaande moeders en de publieke professional met elkaar in verbinding te brengen.

Tot slot zal op grond van de aan bod gekomen literatuur, in het vierde deel van dit theoretisch kader, een conceptueel model worden gesitueerd waarmee de veronderstelde causale relaties worden weergegeven.

3.1 De herziening van de klassieke verzorgingsstaat

Zonder de transitie van de klassieke naoorlogse verzorgingsstaat naar participatiesamenleving had er geen ruimte geweest voor het fenomeen de 'tegenprestatie'. Voordat wordt overgegaan tot de inhoud is het allereerst goed om te benadrukken dat Nederland lange tijd bekend stond om de genereuze uitkeringen en dat hier als gevolg van de transitie een einde aan is gekomen. Inmiddels behoort Nederland tot een van de strengste verzorgingsstaten ter wereld (Kampen, 2014:7). Opgemerkt dient te worden dat Thomas Kampen in zijn onderzoek spreekt over 'verplicht vrijwilligerswerk', en in onderhavig onderzoek wordt vastgehouden aan de term 'tegenprestatie'. Dit is een wezenlijk verschil van interpretatie daar de wet een tegenprestatie verplicht stelt en geen vrijwilligerswerk. Ondanks dat er van tijd tot tijd een publieke discussie los barst over de tegenprestatie, heeft de invoering van de tegenprestatie nog niet tot massaal protest onder bijstandsgerechtigden of onder overige burgers geleid. Dit impliceert dat er draagvlak voor het strenge beleid lijkt te zijn. Iets wat wordt bevestigd door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in haar rapport *"Een beroep op de burger: Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?"* (2012). Dit onderzoek van het SCP heeft uitgewezen dat: beleid met een grotere nadruk op plichten tegenover de bijstandsgerechtigden maatschappelijk breed is gedragen (SCP 2012). Hetgeen als enigszins opmerkelijk kan worden opgevat daar er voorheen in de klassieke naoorlogse verzorgingsstaat geen sprake was van een dergelijke nadruk op plichten en eigen verantwoordelijkheden ten aanzien van bijstandsgerechtigden, ook in die periode was er draagvlak voor het bestaande beleid. Door in dit onderdeel stil te staan bij de transitie van de klassieke verzorgingsstaat wordt inzichtelijk gemaakt welke veranderingen dit voor de bijstandsgerechtigden tot gevolg heeft. Achtereenvolgens wordt

aandacht besteed aan: de participatiesamenleving als deltawerken binnen het sociale domein, welfare conditionality, de participatiesamenleving als moreel-emotionele aangelegenheid, intensivering van schaamte, machteloosheid en afhankelijkheid.

3.1.1 De Participatiesamenleving als deltawerken binnen het sociale domein

‘De onderlinge betrokkenheid is in ons land van oudsher sterk. Om ervoor te zorgen dat dit zo blijft, moeten we onder ogen zien dat publieke regelingen en voorzieningen aangepast moeten worden (...) dit leidt ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving’ (troonrede 2013). Met deze woorden heeft koning Willem-Alexander tijdens de troonrede op 17 september 2013 de term “participatiesamenleving” luidt en duidelijk op de kaart gezet. De inmiddels “beroemde” woorden uit de allereerste troonrede van Koning Willem-Alexander dateren uit 2013, maar al in 2008 werd door gemeenten het begrip ‘de kanteling’ geïntroduceerd. Hiermee werd afscheid genomen van de standaardisatie in het aanbod van sociale voorzieningen en werd de nadruk gelegd op de regie die de burger heeft over het eigen leven en kwam zelfredzaamheid voorop te staan. Dit vereist een geheel andere benadering van de burger door gemeenten. De kanteling bracht met zich mee dat gemeenten met de burger in gesprek ging over hetgeen zij dachten nodig te hebben en daarnaast voornamelijk over wat de burger zelf kan doen. En op welke manier zij hun eigen netwerk ter ondersteuning kunnen inzetten (Kooiker & Hoeymans, 2013).

Met de opkomst van de participatiesamenleving strijden twee opvattingen over de rol van de overheid om voorrang. De eerste opvatting heeft betrekking op de stelling dat ook de middenklasse van overheidsvoorzieningen moet kunnen profiteren. Zij zijn immers de ‘hardwerkende Nederlanders’ die in het belastinggeld voorzien waardoor sociale voorzieningen in stand kunnen worden gehouden. Wanneer deze middenklasse onvoldoende kan profiteren van overheidsvoorzieningen schaadt dit het draagvlak en zal de middenklasse steeds minder bereid zijn om de benodigde belastingen en premies op te brengen (Kooiker & Hoeymans, 2013). De tweede opvatting, welke ten grondslag heeft gelegen aan grootschalige decentralisaties van werk, zorg en jeugd naar gemeenten, heeft betrekking op het gegeven dat de overheid moet inkrimpen. Belangrijk aandachtspunt bij deze krimp is dat er geen sprake meer dient te zijn van een uniform aanbod van sociale voorzieningen, maar dat er op lokaal niveau alleen nog sociale voorzieningen worden aangeboden aan hen die het écht nodig hebben en die niet over een eigen netwerk beschikken om op terug te vallen.

Hoewel de opkomst van het begrip participatiesamenleving en de wijze waarop de Koning zijn woorden heeft gekozen impliceert dat de klassieke verzorgingsstaat op incrementele wijze volledig plaats lijkt te maken voor de participatiesamenleving, zijn hier toch enkele kanttekening bij te plaatsen. Evelien Tonkens, hoogleraar Burgerschap en humanisering van instituties en organisaties aan de Universiteit voor Humanistiek te Utrecht, omschrijft de participatiesamenleving als een samenleving die enkel bestaat uit actieve burgers. Ondanks dat Tonkens stelt dat de participatiesamenleving een nastrevenswaardig ideaal kan zijn, stelt zij, in haar afscheidsrede als Bijzonder Hoogleraar Actief Burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam, dat er ook verscheidene misvattingen bestaan over de participatiesamenleving. De Koning impliceerde in de troonrede van 2013 dat de met de opkomst van de participatiesamenleving het einde van de klassieke verzorgingsstaat is aangebroken. Hoewel niet valt te ontkennen dat er zich niet eerder in de naoorlogse geschiedenis zo’n grote verandering heeft voorgedaan binnen de Nederlandse samenleving, stelt Tonkens dat dit een ‘hardnekkige misvatting’ betreft. Actief burgerschap kan per definitie niet middels “onbevleete ontvangenis” tot stand worden gebracht, dit vereist “bloed, zweet en tranen” door de overheid. Zo gaan de meeste buurtgenoten doorgaans niet opeens de zorg voor elkaar op zich nemen wanneer er sprake is van een terugtrekkende overheid. Dit vereist dat beleidsmakers de burger verleiden om middels een ‘bottom up-benadering’ dergelijke activiteiten te ontplooiën (Tonkens, 2014).

3.1.2 Welfare conditionality

In Groot-Brittannië is de relatie tussen sociale rechten en verantwoordelijkheden van de burger, net als in Nederland, aan verandering onderhevig. Er doemt hierbij een nieuwe welzijnsconsensus op dat een burgerschap dat gebaseerd is op plichtsbesef in plaats van op rechten benadrukt. Dit maakt het voor de overheid mogelijk om haar rol als aanbieder van welzijnsproducten te reduceren en het schept de mogelijkheid om de positie waarin sociale rechten van burgers steeds meer afhankelijk zijn van verplichte verantwoordelijkheden te verdedigen (Dwyer, 1998). Welfare conditionality heeft betrekking een vorm van contractualisme waarin sociale rechten, zoals een bijstandsuitkering, worden gekoppeld aan verantwoordelijk gedrag van de burger. Het uitgangspunt van welfare conditionaliteit is dat de toegang tot bepaalde basis, publiek voorziene, sociale uitkeringen en diensten afhankelijk worden gesteld van het feit

dat de individuele burger allereerst akkoord dient te gaan met bijzondere verplichtingen of gedragingen (Deacon, 1994). Voorstanders van welfare conditionality zijn de mening toegedaan dat wanneer burgers weigeren zich te conformeren aan verantwoordelijk gedrag – zoals het verrichten van een tegenprestatie – , of wanneer burgers onverantwoordelijk gedrag prolongeren – zoals het weigeren van hulp om aanwezige problematiek beheersbaar te maken – hun sociale rechten verminderd dan wel beëindigd zouden moeten worden. Op internationaal niveau raakt het gebruik van conditional welfare arrangementen, waarin elementen van zowel sanctie als steun worden gecombineerd teneinde het corrigeren van onverantwoordelijk c.q. problematisch gedrag van bepaalde ontvangers van sociale rechten, inmiddels ingeburgerd. Zo is conditionaliteit ingebed binnen een breed scala van beleidsarena's, waaronder: sociale uitkeringen, gezinsinterventies, dakloosheidsprojecten en op het gebied van sociale huisvesting (welfareconditionality.ac.uk).

3.1.3 De participatiesamenleving als een moreel-emotionele aangelegenheid

Hoewel de interactie tussen de overheid en burgers en tussen burgers onderling vaak wordt aangeduid als zijnde een (her)verdeling van taken en verantwoordelijkheden, is niets minder waar. Tonkens stelt dat het bij participatie niet alleen maar gaat over (her)verdeling van taken en verantwoordelijkheden, maar ook om erkenning. Ditzelfde geldt voor actief burgerschap. Dit zijn moreel-emotionele aangelegenheden voor burgers. Burgers maken niet uitsluitend een rationele kosten-batenanalyse over welke rechten en plichten zij denken te hebben en over de vraag wat zijzelf van andere burgers en overheidsinstituties zouden mogen verwachten. Burgers beantwoorden dergelijke vragen doorgaans voor zichzelf op basis van emoties die moreel geladen zijn en die nauw verwant zijn aan erkenning en miskenning. Om de moreel-emotionele lading die bij participatie komt kijken te verklaren betreft Tonkens de emotiesociologie en het sociaal-filosofische debat rondom (her)verdeling en erkenning bij dit vraagstuk. In samenwerking met J.W. Duyvendak heeft Tonkens de notie 'Affectief burgerschap' ontwikkeld. Uitgangspunt in deze notie is de veronderstelling dat de overheid op een bepaalde moreel-emotionele lading koerst die door Tonkens en Duyvendak als affectief burgerschap wordt aangeduid. In de notie wordt bepleit dat de herziening van de klassieke naoorlogse verzorgingsstaat meer is dan slechts de (her)verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Het appelleert aan een hervorming van morele emoties van de burger. De overheid wenst immers dat de burger zich heden ten dage, binnen de participatiesamenleving, anders gaat voelen en op een andere wijze oordeelt over hoe om te gaan met sociale voorzieningen en de rol van de burger, op zo'n manier dat de burger participatie c.q. actief burgerschap als een intern gevoelde noodzaak zal ervaren (Tonkens, 2014).

3.1.4 Intensivering van schaamte, machteloosheid en afhankelijkheid

De opkomst van de participatiesamenleving en daarmee de aanspraak op actief burgerschap zou ertoe moeten bijdragen dat burgers in mindere mate afhankelijk worden van de overheid. Daarnaast dient deze samenlevingsvorm te resulteren in een samenleving die beter in staat is om zelfsturend op te treden. In de langdurige zorg heeft dit morele appèl op de burger geleid tot significante veranderingen ten opzichte van het voorgaande beleid (Grootegoed, 2013:195). Uit onderzoek van Ellen Grootegoed, sociologe en onderzoekster aan de Universiteit voor Humanistiek, is gebleken dat langdurig zorgbehoevenden en de betrokken familieverzorgers zeer weinig vertrouwen hebben in het ideaalbeeld dat de overheid stelt met de participatiesamenleving. Grootegoed betoogt dat zij klem zitten tussen 'strijdige noties van autonomie en altruïsme', wat alleen kan worden doorbroken wanneer er aanzienlijk meer burgers betrokken zouden zijn bij de zorg. Maar tot dusver ervaren de zorgbehoevenden en familieverzorgers geen helpende hand die de participatiesamenleving zou moeten bieden. Ondanks dat veel zorgbehoevenden knelpunten ervaren door de beperkte toegang tot de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) dat het nieuwe beleid met zich meebrengt, is een grootschalig protest uitgebleven. Daarnaast heeft slechts een enkele zorgbehoevende gebruikt gemaakt van de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de beperktere toegang tot de AWBZ (Grootegoed, 2013:198). Uit het onderzoek van Grootegoed is gebleken dat schaamte hier een grote rol in speelt. Veel zorgbehoevende hebben geen bezwaar gemaakt omdat zij zich hiervoor zouden schamen. Zij ervaren dit als moeten bedelen en smeken om zorg, daarnaast heerst er angst om te worden weggezet als een burger die "misbruik" maakt van de toch al zo schaarse sociale voorzieningen. Hieruit blijkt dat burgers genoeg nemen met minder en zien het gebrek aan 'zelfredzaamheid' of 'eigen kracht' als een probleem dat zij zelf dienen op te lossen. Dit impliceert dat gevoelens van schaamte en machteloosheid een rol lijken te spelen in de vraag of iemand een beroep doet op sociale voorzieningen. De beperkte weerstand die de burger heeft geboden tegen de wetswijziging toont aan dat gevoelens van schaamte en machteloosheid een verlamdend effect tot gevolg kunnen hebben. Daarnaast is er sprake van angst voor de schaamte. Deze angst doet zich voor wanneer burgers zichzelf zien door de ogen van anderen, dit dwingt hen om het eigen gedrag en de bijbehorende emoties aan te passen aan de geldende sociale norm. De angst voor gevoelens van schaamte worden extra

versterkt naarmate de burger zich in een relatief kwetsbare positie bevindt. Grootegoed stelt dat de opkomst van de participatiesamenleving tot gevolg heeft dat er sprake is van toenemende schaamte voor afhankelijkheid van de overheid. De nadruk die wordt gelegd op termen als 'eigen kracht' en 'zelfredzaamheid' worden door de diverse doelgroepen geïnterpreteerd als een bevestiging om zelfstandig te moeten zijn en niet afhankelijk te mogen zijn van overheidssteun. Echter staat dit zogenoemde zelfstandigheidsideaal volledig haaks op het wederkerigheidsprincipe van de participatiesamenleving, waarin juist het bestaan van wederzijdse afhankelijkheid wordt bekrachtigd (Grootegoed, 2013:199). Hoewel het onderzoek van Grootegoed zich specifiek richt op langdurig zorgbehoevenden en de verminderde toegang tot de AWBZ, zijn haar onderzoeksbevindingen ook relevant voor bijstandsgerechtigden die verplicht zijn om een tegenprestatie te leveren. Dit komt doordat zij zich doorgaans, net als de langdurig zorgbehoevenden, in een relatief kwetsbare positie bevinden en geconfronteerd worden met de veranderingen die de opkomst van de participatiesamenleving met zich meebrengt omdat zij zich in de kern van deze transitie bevinden.

Uit onderzoek van Thomas Kampen, socioloog en onderzoeker aan de Universiteit voor Humanistiek, is gebleken dat bijstandsgerechtigden met minderwaardigheidsgevoelens, groot besef van afhankelijkheid en gevoelens van gebrek aan regie op het eigen leven zich naar een gesprek met de sociale dienst begeven. In ditzelfde onderzoek wordt gesteld dat minderwaardigheidsgevoelens een versterkend effect heeft op het besef van afhankelijkheid en dat dit besef weer een versterkend effect heeft op gevoelens van machteloosheid. Een vergelijkbaar effect treedt op wanneer de bijstandsgerechtigde contact heeft met de sociale dienst, met name de werkwijze die de klantmanager hanteert blijkt hier verantwoordelijk voor te zijn. Het enige verschil is dat het besef van afhankelijkheid hierbij dominant is, dit besef draagt bij aan sterke gevoelens van machteloosheid. Dit machteloosheidsgevoel ontstaat met name door de per definitie ongelijkwaardige verhouding tussen de klantmanager en de bijstandsgerechtigde (Kampen, 2014:164-165). Als gevolg van de financieel afhankelijke situatie waar bijstandsgerechtigden zich in bevinden hebben zij doorgaans het gevoel te moeten doen wat de sociale dienst hen opdraagt, zoals het leveren van een tegenprestatie. De afhankelijkheidspositie die de bijstandsgerechtigde inneemt ten opzichte van de sociale dienst gaat dus hand in hand met een inperking van zowel positieve als negatieve vrijheid wat ertoe leidt dat bijstandsgerechtigden het gevoel hebben nauwelijks regie te hebben op het eigen leven. Ondanks dat juist de 'eigen kracht' en 'eigen verantwoordelijkheid' met participatiesamenleving versterkt zou moeten worden (Kampen, 2014:167).

3.2 Factoren die van invloed zijn op de arbeidsparticipatie van vrouwen

Dit tweede onderdeel van het literatuuronderzoek richt zich op factoren die invloed van invloed zijn op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Hoewel sommige onderwerpen een open deur lijken, zoals kinderopvang en de zorg voor kinderen, mogen zij niet ontbreken in dit onderzoek. Het blijkt, op grond van bestaand onderzoek, immers factoren te zijn die tot op de dag van vandaag van invloed zijn op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Hoewel dit onderzoek zich specifiek richt op de relatie tussen alleenstaande moeders met een bijstandsuitkering en het leveren van een tegenprestatie, wordt in dit onderdeel ook gebruik gemaakt van kennis die in een breder perspectief verwant is aan dit onderwerp. Zo wordt er bijvoorbeeld gebruik gemaakt van inzichten die betrekking hebben op de arbeidsparticipatie van vrouwen en/of moeders in het algemeen. Hiertoe is besloten omdat de tegenprestatie an sich een vrij recent fenomeen is en er onvoldoende wetenschappelijke kennis voorhanden is die relevante inzichten biedt in relatie tot alleenstaande moeders. De verwachting is dat de bestaande kennis ten aanzien van de arbeidsparticipatie van vrouwen relevant is voor dit onderzoek, omdat de tegenprestatie hier nauw aanverwant is. Achtereenvolgens komen kinderopvang, care ethos, percepties van vrouwen ten aanzien van arbeidsparticipatie en fysieke en psychosociale problematiek aan bod.

3.2.1 Kinderopvang

Uit bestaand onderzoek is gebleken dat de mate van arbeidsparticipatie door vrouwen nauw verwant is aan het aanbod van kinderopvang (Van Ham & Mulder, 2005). Tevens zijn er aanwijzingen dat naarmate het aanbod van kinderopvang toeneemt, eveneens de kans toeneemt dat vrouwen na de geboorte van een kind blijven deelnemen aan het arbeidsproces (Van der Lippe, 2001). Dit is uit diverse voornamelijk internationale onderzoeken gebleken waarin onderzoek is gedaan naar een vergelijking tussen landen met een royale beschikbaarheid van kinderopvang en die ook aanverwante stimulerende regelingen ten aanzien van kinderopvang kennen en landen met een geringer aanbod van kinderopvangmogelijkheden en aanverwante stimuleringsregelingen (Fouarge, 2006). Daarnaast heeft Eiko Kenjoh in een landvergelijkend onderzoek tussen Duitsland, Nederland, Groot-Brittannië, Japan en Zweden aangetoond dat in landen met een ruim aanbod van kinderopvang moeders meer uren werken, dan in landen met een geringer aanbod van kinderopvang. Dit impliceert dat een ruim aanbod van kinderopvang eraan bijdraagt

dat het hebben van jonge kinderen in mindere mate een negatief effect heeft op de deelname van moeders aan het arbeidsproces (Kenjoh, 2003). Naast landenvergelijkende onderzoeken is er ook landspecifiek onderzoek uitgevoerd waarbij de regionale verschillen in arbeidsparticipatie van moeders en het aanbod van kinderopvang centraal staan. Zo hebben Van Ham & Büchel in Duitsland aangetoond dat wanneer er op regionaalniveau sprake is van voldoende aanbod van kinderopvang dit een positief effect heeft op de arbeidsparticipatie van moeders. Dit bevestigt de eerdere bevindingen op landelijk niveau dat kinderopvang een participatiebevorderend effect heeft. Een interessante bevinding die Van Ham & Büchel hebben opgedaan is dat een regionaal aanbod van kinderopvang geen enkel effect heeft op het al dan niet bereid zijn om deel te nemen aan het arbeidsproces. Dit assumeert dat een toename in het aanbod van kinderopvang op regionaal niveau een participatiebevorderend effect heeft op moeders die willen deelnemen aan het arbeidsproces, maar dat dit niet geldt voor de moeders die niet bereid zijn om deel te nemen aan het arbeidsproces. Er kan derhalve niet worden gesteld dat een groter aanbod van kinderopvang automatisch leidt toe een toename in het arbeidspotentieel onder moeders (Van Ham & Büchel, 2004a). Daarnaast is het regionale aanbod van kinderopvang ook van invloed op de mate waarin moeders actief zoeken naar betaalde arbeid. Zo blijkt dat wanneer er in mindere mate kinderopvang wordt aangeboden, moeders die bereid zijn om deel te nemen aan het arbeidsproces minder frequent actief zoeken naar betaalde arbeid (Van Ham & Büchel, 2004b). In Nederland heeft dr. Didier Fouarge, hoofdonderzoeker van het onderzoeksprogramma Dynamics of the Labour Market binnen het Research Centre for Education and the Labour Market in Maastricht, onderzoek gedaan naar de vraag of kinderopvang niet-werkende moeders helpt om de stap te zetten naar de arbeidsmarkt. Een belangrijke conclusie van dit onderzoek is dat het aanbod van formele kinderopvang niet van doorslaggevende betekenis lijkt te zijn voor niet-werkende moeders om deel te gaan nemen aan het arbeidsproces. Voor moeders die wel deelnemen aan het arbeidsproces blijkt echter dat het aanbod van kinderopvang wel een positief effect heeft op de arbeidsparticipatie na de geboorte van een kind. Dr. Fouarge suggereert dat opvattingen omtrent zorg & opvoeding, beschikbaarheid van informele voorzieningen, kwaliteit van de kinderopvang en de economische positie van de niet-werkende moeders hierbij van betekenis zijn (Fouarge, 2005).

3.2.2 Care ethos

De Nederlandse cultuur kent van oudsher een diep geworteld gevoel dat moeders, ten minste gedurende de eerste levensjaren, zelf voor hun kinderen dienen te zorgen. Een aanzienlijk gedeelte van de samenleving, dit geldt zowel ten aanzien van mannen als vrouwen, acht het bezwaarlijk om de zorg voor jonge kinderen uit handen te geven (TNO, 2006). Uit onderzoek is gebleken dat met name bij vrouwen de aanwezigheid van jonge kinderen van grote invloed is op de bereidheid om te gaan werken. Uit figuur 3.2.2 valt op te maken dat in huishoudens zonder kinderen de netto participatie van vrouwen 10% lager is dan bij mannen, wanneer er echter kinderen in het huishouden aanwezig zijn blijkt dat dit verschil significant groter is. Verder blijkt dat één jong kind slechts beperkt effect heeft op de arbeidsparticipatie. Wanneer er sprake is van ten minste twee thuiswonende kinderen, waarvan de jongste jonger dan vier jaar is, blijkt dat dit een zeer negatief effect heeft op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Daarnaast blijkt dat één kind in de basisschoolleeftijd geen groter negatief effect heeft op de arbeidsparticipatie, dit veronderstelt dat de kinderopvang voor moeders meer mogelijkheden biedt om de zorg voor de kinderen te combineren met arbeid dan de basisschool (Bekker e.a, 2008).

	Geen kinderen	Leeftijd jongste kind		
		<4 jaar	4-12 jaar	>12 jaar
Mannen				
geen thuiswonende kinderen	97			
1 thuiswonend kind		99	93	92
2 of meer thuiswonende kinderen		99	98	97
Vrouwen				
geen thuiswonende kinderen	87			
1 thuiswonend kind		81	76	72
2 of meer thuiswonende kinderen		70	75	82

Figuur 3.2.2 Netto arbeidsparticipatie van samenwonenden en gehuwden, 20-50 jaar oud in 2006, naar geslacht en gezinssamenstelling in procenten. Bron: OSA (2008) trendrapport 2007

Uit de percentages in figuur 3.2.2 blijkt dat tot op heden het overheersende beeld geldt dat, ook onder de jongere generaties, de zorg voor de kinderen primair voor rekening van de vrouw komt. Echter blijkt uit een vergelijking met eerdere trendrapporten dat de arbeidsparticipatie van vrouwen in huishoudens met jonge kinderen de afgelopen is toegenomen (Bekker e.a., 2008). Hetgeen hiervoor is beschreven schetst een algemeen beeld over wie primair zorg draagt voor de zorg van kinderen, maar biedt nog geen specifieke informatie ten aanzien van alleenstaande moeders. In Nederland geldt dat de eenpersoonshuishoudens steeds vaker voorkomen. En blijken vrouwen vaker dan mannen aan het hoofd te staan van een eenpersoonshuishouden. Dit is ten dele toe te schrijven aan de vergrijzing, zo is de levensverwachting onder vrouwen hoger dan bij mannen waardoor vrouwen vaker alleen achter blijven na het overlijden van hun partner. Daarnaast geldt dat er ook meer vrouwen aan het hoofd staan van een eenoudergezin. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het gegeven dat na een echtscheiding de kinderen veel vaker bij de moeder blijven wonen (SCP/CBS, 2014). *“Lone mothers are at the sharpest of sharp ends of the dilemma of our time: how to reconcile work and family”* (Albelda, Himmelweit, & Humphries, 2004; gelezen in Valgaeren, 2010). Dit citaat maakt duidelijk dat de combinatie van arbeid en het gezinsleven een moeilijke evenwichtsoefening betekent voor alleenstaande moeders, zij zijn immers de enig mogelijke kostwinner en kunnen daarbij geen beroep doen op een inwonende partner met betrekking tot de zorg van de kinderen. Uit echtscheidingsonderzoek is gebleken dat voor alleenstaande moeders geanticipeerde problemen ten aanzien van de combinatie tussen arbeid en zorg voor de kinderen een drempel vormt in de arbeidsparticipatie (Valgaeren, 2010). Daarbij lijken moeders er de voorkeur aan te geven om voor de kinderen te zorgen in plaats van deel te nemen op de arbeidsmarkt. Zo is uit onderzoek van het SCP gebleken dat moeders die niet werken dit voornamelijk doen omdat zij er de voorkeur aan geven om zelf voor hun kinderen te zorgen en dat een ook groter aanbod van kinderopvang hen niet zal stimuleren om deel te nemen aan het arbeidsproces (Portegijs e.a., 2006). Dit gegeven wordt onderstreept door aanverwant onderzoek waaruit is gebleken dat de combinatie tussen deelname aan het arbeidsproces en zorgactiviteiten voor de kinderen een belangrijk element is voor moeders ten aanzien van hun bereidheid om zich te oriënteren op de arbeidsmarkt. Dit leidt ertoe dat moeders pas hun zoektocht naar betaalde arbeid aanvangen, wanneer de specifieke betaalde baan hen geen belemmeringen opwerpt om de zorgactiviteiten voor de kinderen te continueren. Echter is het vinden van een betaalde baan, die aan deze voorwaarden voldoet, beduidend eenvoudiger wanneer er sprake is van voldoende aanbod van kinderopvang. Ondanks het algemeen diepgewortelde gevoel binnen de Nederlandse cultuur met betrekking tot de zorg voor kinderen door de moeder, kennen met name laagopgeleide moeders met een bijstandsuitkering hier een hoge prioriteit aan toe. Hierbij geldt dat hoe jonger de kinderen zijn, hoe groter het belang is dat de moeder toekent aan de wens om zelf de volledige zorg op zich te nemen. Ondanks deze wens ervaren veel bijstandsmoeders de zorg voor de kinderen echter als zeer zwaar (Van Wel & Knijn, 2001).

3.2.3 Percepties van vrouwen op arbeidsparticipatie

Naast het aanbod van kinderopvang en de perceptie van moeders op van de zorg voor kinderen is eveneens de perceptie op en houding van moeders ten aanzien van betaalde arbeid van belang. Uit onderzoek is gebleken dat aanzienlijk veel vrouwen die een bijstandsuitkering ontvangen gemotiveerd zijn om op termijn een betaalde baan te vinden om zodoende financieel onafhankelijk te kunnen worden. Voor de meeste vrouwen geldt echter wel dat de zorg voor kinderen hierop van grote invloed is (Knijn & Van Wel, 1999; Van Wel & Knijn, 2001). Onderzoek in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft in 2011 uitgewezen dat vrouwen een financiële vooruitgang het meest aantrekkelijk vinden aan een betaalde baan. Hoewel moeders met een bijstandsuitkering aangeven dat zij geen noodzaak zien om te werken, achten zij financiële voortuitgang wel wenselijk. Deze mening zijn zij voornamelijk toegedaan omdat extra financiële ruimte hen de mogelijkheid biedt om dingen met de kinderen te ondernemen, waardoor dit hen een gevoel van ‘een betere ouder te zijn’ oplevert (Van Ommeren e.a., 2011). Het verdienen van een eigen inkomen leidt tot een groter gevoel van zelfvertrouwen, dit wordt versterkt wanneer de vrouwen een negatieve associatie hebben bij het ontvangen van een uitkering. Wanneer vrouwen een eigen inkomen verdienen kan dit het gevoel geven dat ze onafhankelijk zijn, wat leidt tot een toename van het zelfvertrouwen (Van Ommeren, 2009). Daarnaast associëren vrouwen betaalde arbeid met nuttig bezig zijn, ze beschouwen betaalde arbeid als een daginvulling waar je trost op kunt zijn. Dat gevoel van trots zijn op een nuttige dagindeling leidt vervolgens tot een groter gevoel van eigenwaarde en toename van het zelfvertrouwen. Niet alleen het gevoel van een nuttige daginvulling maar überhaupt een gestructureerde daginvulling wordt bevorderd door arbeidsparticipatie, dit geldt met name voor moeders met kinderen die niet naar de kinderopvang en/of basisschool gaan. Een baan wordt ook beschouwd als iets dat echt van jezelf is; je bent op het werk niet een moeder, maar een collega met eigen taken en verantwoordelijkheden. Betaalde arbeid draagt op deze manier bij aan een eigen identiteit. Voor niet-werkende vrouwen geldt dat zij de verwachting hebben

dat een betaalde baan iets zal toevoegen aan hun leven, zij verwachten dat een baan ertoe leidt dat zij zelf dingen zullen meemaken die los staan van hun moederrol. Dit impliceert dat vrouwen een betaalde baan zien als een middel om een betere balans te creëren tussen de zorg voor de kinderen en zichzelf. Voornamelijk voor autochtone moeders geldt dat zij verwachten dat deelname aan het arbeidsproces een positief effect heeft met betrekking tot het opdoen van sociale contacten. Het gebrek aan sociale contacten wordt als een van de meest negatieve aspecten ervaren onder vrouwen die niet deelnemen aan het arbeidsproces. Voor allochtone vrouwen geldt dit in mindere mate omdat zij doorgaans in een structuur leven waarbij er hechte en sterke sociale relaties aanwezig zijn (Van Ommeren e.a., 2011). Ook leren en ontwikkelen wordt door veel laagopgeleide geassocieerd als een positieve bijkomstigheid van deelname aan het arbeidsproces. Veel van deze vrouwen staan derhalve positief tegenover het volgen van cursussen die gerelateerd zijn aan het werk, hiermee hopen zij te investeren in hun eigen kwalificaties en dat dit ertoe leidt dat zij breder inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt. Hoewel leren en ontwikkelen door veel vrouwen als een positief aspect wordt beschouwd, geldt dit lang niet voor iedereen. Zo is er ook sprake van een grote groep vrouwen die erg opzien tegen het volgen van een cursus c.q. opleiding. Dit wordt met name als drempel ervaren wanneer vrouwen jonge kinderen hebben om voor te zorgen. Vaak hebben zij geen bezwaar tegen het volgen van een, kortdurende, direct aan het werk gerelateerde cursus, maar staan zij negatiever tegenover het volgen van een langdurige opleiding (Van Ommeren e.a., 2011). Daarbij is gebleken dat veel moeders die een bijstandsuitkering ontvangen twijfelen aan hun eigen arbeidscompetenties, of slecht zicht hebben op voor soort werk zij graag zouden willen doen. Dit is bij 1 op de 5 vrouwen aan de orde. Daarnaast heeft 1 op de 8 vrouwen het gevoel echt kansloos te zijn op de arbeidsmarkt. Zij zijn voornamelijk bang dat zij zonder deskundige begeleiding nooit een baan zullen vinden. Met name voor vrouwen van allochtone afkomst, vrouwen met beperkte werkervaring, vrouwen met meerdere kinderen en vrouwen die wat ouder zijn hebben een negatieve perceptie met betrekking tot hun kansen op de arbeidsmarkt (Knijn & Van Wel, 1999). Voor vrouwen met geen dan wel beperkte werkervaring geldt dat de onzekerheid met betrekking tot de arbeidscompetenties het grootst is, reden hiervan is dat zij door gebrek aan ervaring niet weten hoe zij zichzelf in een werkomgeving kunnen plaatsen. Om deze reden hebben deze vrouwen ook geen zicht op hetgeen zij een werkgever hebben te bieden (Van Ommeren e.a., 2011). Ondanks de onzekerheden omtrent de eigen kwalificaties, competenties en eigenschappen stellen vrouwen doorgaans hoge eisen aan een eventuele baan. Zo moet het werkinhoudelijk leuk zijn, voldoening opleveren en willen ze leuke collega's. Echter verwachten de vrouwen, vaak als gevolg van het beperkte opleidingsniveau en het gebrek aan werkervaring, zelf niet dat zij in staat zullen zijn om een leuke en uitdagende baan te kunnen vinden. Door dit negatieve verwachtingspatroon dat de vrouwen hebben, associëren veel vrouwen een baan ook als iets negatiefs (Van Ommeren e.a., 2011).

3.2.4 Fysieke en psychosociale problematiek

Zoals in paragraaf 3.2.2 al kort aan bod is gekomen ligt de levensverwachting van vrouwen hoger en blijven zij mede hierdoor vaak na het overlijden van hun partner alleen achter. Ondanks dat de levensverwachting van vrouwen hoger ligt, verkeren zij daarentegen wel minder jaren in goede gezondheid. Zo kampen vrouwen vaker dan mannen met fysieke problemen en langdurige aandoeningen (SCP/CBS, 2014). Naast de fysieke problematiek, zijn er ook diverse psychische problemen die vaker bij vrouwen dan bij mannen voorkomen. Zo blijken vrouwen zich vaker zenuwachtig, onrustig, neerslachtig, somber en ongelukkig te voelen (CBS, 2012). Daarnaast is uit onderzoek van het Trimbos instituut gebleken dat vrouwen ook vaker kampen met stemmingsstoornissen zoals bijvoorbeeld depressiviteit, en ook komen angststoornissen vaker bij vrouwen voor (De Graaf e.a., 2010). Ten aanzien van alleenstaande moeders met een bijstandsuitkering heeft onderzoek aangetoond dat diverse medische en psychosociale problemen die deze moeders ondervinden samenhangen met hun leefsituatie. Zo ervaart 1 op de 6 bijstandsmoeders fysieke gezondheidsklachten (Knijn & Van Wel, 1999). Met betrekking tot de geestelijke gezondheid wordt door 1 op de 11 moeders een gevoel van depressie ervaren. Zij ervaren in grote mate gevoelens van somberheid, ongelukkig zijn, desinteresse, gebrek aan gevoel van plezier en kunnen zich er moeilijk toe zetten om iets te ondernemen. In 2002 heeft onderzoek uitgewezen dat de geestelijke gezondheid afneemt naarmate de periode werkloosheid langer duurt, daarnaast zijn er indicaties dat een verminderde geestelijke gezondheid een belemmerend effect heeft op de kans om een betaalde baan te vinden. Dit impliceert dat het verbeteren van de geestelijke gezondheid ertoe bijdraagt dat de kans op het kunnen deelnemen aan het arbeidsproces wordt bevorderd (Taris, 2002).

3.3 De publieke professional en de omgang met beslisruimte

In dit laatste onderdeel van het literatuuronderzoek wordt stilgestaan bij de publieke professional. Het is algemeen bekend dat de publieke professional beschikt over een bepaalde mate van beslisruimte waarbinnen zij beslissingen nemen. Deze beslisruimte staat in dit onderdeel centraal omdat het de

verwachting is dat, de manier waarop de individuele professional omgaat met de beslisruimte mede van invloed is op de vraag of de alleenstaande moeder al dan niet een tegenprestatie levert. Allereerst wordt de theorie van Lipsky omtrent de publieke professional, oftewel de street-level-bureaucrats, behandeld, waarna ook zijn visie ten aanzien van beslisruimte uiteen wordt gezet. Hoewel de theorie van Lipsky een zeer prominente rol vervult ten aanzien van de beslisruimte die de publieke professional heeft, zijn er ook andere facetten die in dit kader een rol spelen. Om deze reden is besloten in dit onderdeel ook aandacht te besteden aan professionele autonomie, onbewuste kennis en de rol van morele dilemma's in relatie tot de beslisruimte van publieke professionals.

3.3.1 Street-level bureaucrats

Michael Lipsky duidt individuele medewerkers binnen de publieke dienstverlening die direct interacteren met de burger en die over een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid beschikken in de uitoefening van het werk aan als street-level bureaucrats (Lipsky, 2010:3). Street-level bureaucrats domineren om twee redenen de politieke controverses over de publieke dienstverlening: 1) debatten over de omvang en focus van overheidsdiensten zijn in feite debatten over de reikwijdte en het functioneren van deze ambtenaren en 2) Street-level bureaucrats hebben een aanmerkelijke invloed op de levens van de burgers waar zij mee interacteren. In zekere zin bemiddelen street-level bureaucrats op aspecten van de constitutionele verhouding tussen de burgers en de overheid. In andere woorden: zij vervullen een intermediairfunctie in de relatie tussen overheid en burger (Lipsky, 2010:4). Het beleid dat door de street-level bureaucrats wordt uitgevoerd is doorgaans direct en persoonlijk van aard. De beslissingen die zij nemen worden meestal ter plekke gemaakt en worden afgestemd op het individu waar zij mee interacteren (Lipsky, 2010:8). In andere woorden: street-level bureaucrats beschikken over een bepaalde mate van beleidsvrijheid – discretionaire ruimte – waardoor zij in staat zijn maatwerk te leveren. Daarnaast zijn de beslissingen doorgaans van invloed op de kansen die men heeft in het leven. Door een persoon aan te duiden of te behandelen als een uitkeringsgerechtigde wordt er indirect invloed uitgeoefend op de overige relaties van die persoon met anderen, eveneens heeft dit effect op zelfevaluatie van de persoon in kwestie. Een van de facetten van het werk van street-level bureaucrats is dat zij dienen om te gaan met de persoonlijke reacties van de personen op de door hen genomen besluiten. Zo kunnen cliënten van street-level bureaucrats bijvoorbeeld boos reageren op daadwerkelijk dan wel vermeend onrecht, kunnen zij strategische gedrag ontwikkelen om een gunst van de street-level bureaucraat te verkrijgen, of reageren zij bijvoorbeeld met dankbaarheid, norsheid of op een passieve wijze op de beslissingen van de street-level bureaucraat (Lipsky, 2010:9). Daarnaast zijn burgers ook gefocust op de street-level bureaucrats omdat de beleidsvrijheid van de street-level bureaucraten de mogelijkheid opwerpt dat zij in het belang van de mensen besluiten kunnen nemen. De algemene en diffuse verplichtingen ten aanzien van het 'algemeen belang' laten toe dat er hoop bloeit dat de individuele professional, waar de burger mee geconfronteerd wordt, beslissingen neemt die aansluiten op de wensen van de cliënt. Zo hopen de cliënten, in een wereld van grote en onpersoonlijke instanties die kennelijk de sleutels in handen hebben die toegang kunnen verschaffen tot belangrijke baten, sancties en mogelijkheden, iemand – in de persoon van de street-level bureaucraat – aan hun zijde te vinden (Lipsky, 2010:9-10).

3.3.2 Publieke professional als beleidsmaker

Als gevolg van de discretionaire ruimte waar de publieke professional, oftewel de street-level bureaucraat, over beschikt typeert Lipsky hen als beleidsmaker in plaats van sec beleidsuitvoerder. Lipsky veronderstelt dat street-level bureaucraten een aanzienlijke mate van vrijheid genieten in het bepalen van de aard, de hoeveelheid en de kwaliteit van de baten en sancties die door de instituties waar zij werkzaam zijn worden verschaft (Lipsky, 2010:13). Dit betekent echter niet dat street-level bureaucraten op geen enkele wijze beperking ondervinden van regels, voorschriften en richtlijnen. Lipsky stelt dat het tegendeel waar is, het publieke beleid wordt gevormd door beleidselites en politieke en bestuurlijke ambtenaren. Daarnaast dragen administratieve, beroepsmatige en maatschappelijke normen bij aan de structuur van de beleidskeuzes door street-level bureaucraten. Deze invloeden zijn van essentieel belang om vast te stellen in welke mate er standaardisatie van publiek beleid mogelijk is (Lipsky, 2010:14). Het is evident, zoals ook in de voorgaande paragraaf is beschreven, dat street-level bureaucraten over een aanzienlijke mate van beslisruimte beschikken. Dit is inherent aan het feit dat street-level bureaucraten als professional worden beschouwd. Om deze reden wordt van hen verwacht dat zij in staat zijn om situaties binnen hun vakgebied te kunnen beoordelen. Dit vereiste is des te meer van belang omdat street-level bureaucraten in de uitoefening van hun werk relatief vrij zijn van direct toezicht door een leidinggevende. Daarnaast vormen cliënten, over het algemeen, ook geen kritisch onderzoek uit naar het handelen van street-level bureaucraten. Doordat beleidsregels dermate omvangrijk en tegenstrijdig zijn heeft dit tot gevolg dat zij een belemmerend effect tot gevolg kunnen hebben ten aanzien van toezicht op het handelen van de street-level bureaucraten. De omvang en tegenstrijdigheid van beleidsregels leidt er tevens toe dat

het mogelijk is om de regels alleen selectief in te zetten (Lipsky, 2010:14). Naast het gegeven dat binnen de sociale zekerheid de regelgeving encyclopedische vormen aanneemt, zijn de regels ook aan voortdurende verandering onderhevig. Dit maakt dat het voor street-level bureaucraten ondoenlijk is om zich niet vast te houden aan de meest basale en fundamentele voorschriften. Dit impliceert dat de omvang, tegenstrijdigheid, de snelle mate waarin de hoeveelheid aan regelgeving toeneemt en de verantwoordelijkheid die rust op publieke professionals ertoe leidt dat de mate waarin street-level bureaucraten beschikken over beslissruimte problematische situaties tot gevolg kan hebben. Lipsky stelt dat hoe groter de beslissruimte van de street-level bureaucraat is, hoe complexer het wordt om het gedrag van de professionals te kunnen analyseren (Lipsky, 2010:14). Het moge duidelijk zijn dat binnen het street-level perspectief het bestaan en eveneens de omvang van beslissruimte als problematisch wordt beschouwd. In theorie zou dit opgelost kunnen worden door het bestaan van beslissruimte volledig aan banden te leggen, echter is de praktijk weerbarstiger dan deze theoretische assumptie. Reden hiervan is dat het onmogelijk is om op voorhand regelgeving te initiëren voor alle mogelijke voorkomende situaties waar publieke professionals mee geconfronteerd kunnen worden. Dit maakt dat het werk van street-level bureaucraten aspecten bevat die het onmogelijk maken om de beslissruimte te reduceren dan wel volledig af te schaffen. Dit wordt mede veroorzaakt door het gegeven dat publieke professionals meer dan eens met situaties worden geconfronteerd die te gecompliceerd zijn om in werkprocessen te kunnen vatten (Lipsky, 2010:14-15). Daarnaast maakt het werk van de publieke professional dat, zoals ook in de voorgaande paragraaf is opgemerkt, zij geconfronteerd wordt met persoonlijke en individuele omstandigheden waarin cliënten verkeren. Juist dergelijke situaties dragen bij aan het legitieme bestaan van beslissruimte, omdat dit de professional in staat stelt de persoonlijke omstandigheden van de situatie te laten meewegen in de beslissing. In andere woorden: de beslissruimte stelt de publieke professional in staat om maatwerk te leveren (Lipsky, 2010:15).

3.3.3 Beleidsvervreemding

Zoals reeds beschreven typeert Lipsky publieke professionals als beleidsmakers waarbij zij, door de beschikking over beslissruimte, in staat zijn om maatwerk te leveren. Naast dit concept is ook het begrip 'beleidsvervreemding' van belang om te begrijpen waarom publieke professionals beleid uitvoeren zoals zij doen, of juist nalaten. Uit diverse studies is gebleken dat publieke professionals met regelmaat moeilijkheden ondervinden bij de identificatie met het beleid dat zij dienen uit te voeren (Tummers et al., 2009:686). Dergelijke identificatieproblemen kunnen ertoe leiden dat publieke professionals zich minder gaan inspannen om het beleid zoals bedoeld uit te voeren, of dat zij het beleid zelfs saboteren. Ook protestacties tegen het beleid of het gewoonweg niet uitvoeren van het beleid waardoor de effectiviteit van het beleid in gevaar komt zijn mogelijke gevolgen (Tummers, 2012:3). Beleidsvervreemding kan daarnaast leiden tot negatieve gevolgen voor de publieke professional zelf, zo kan dit het werkplezier aanzienlijk verminderen (Tummers, 2012:3). Het theoretisch model van beleidsvervreemding is specifiek gecreëerd voor publieke professionals die beleid uitvoeren en stoelt op de werkvervreemdingsliteratuur uit de arbeids- en organisatiesociologie. Beleidsvervreemding kan worden gedefinieerd als: "een algemene cognitieve staat van psychologische ontkoppeling met het beleid, in dit geval van de publieke professional die het beleid uitvoert" (Tummers et al., 2009:688). Karl Marx wordt beschouwd als een prominente grondlegger van de werkvervreemdingsliteratuur en een aanzienlijk aantal sociale wetenschappers heeft voortgebouwd op het werk van Karl Marx (Tummers, 2014:4). Daar waar Karl Marx zich richt op de objectieve werkvervreemding: medewerkers zijn vervreemd wanneer ze de productiemiddelen of resulterende producten niet bezitten, richt het heden ten daagse onderzoek zich voornamelijk op subjectieve werkvervreemding. Van subjectieve werkvervreemding is sprake wanneer medewerkers zelf ervaren dat zij vervreemd zijn van het werk (Tummers, Bekkers & Steijn, 2009:105). Doordat subjectieve werkvervreemding door verscheidene onderzoekers is gebruikt binnen diverse contexten zijn er verschillende betekenissen aan dit concept toegeschreven (Tummers, Bekkers & Steijn, 2009:105). Deze verschillende betekenissen zijn vervolgens door Seeman (1959) geclassificeerd in vijf dimensies van werkvervreemding, te weten: machteloosheid, zinloosheid, normloosheid, sociale isolatie en zelfvervreemding (Tummers, 2012:6). Deze classificatie van Seeman is voorwaardelijk geweest voor de ontwikkeling van twee hoofddimensies van beleidsvervreemding. De eerste dimensie is die van machteloosheid, hierbij gaat het om de mate van invloed die publieke professionals ervaren op het beleid dat door hen wordt uitgevoerd. De tweede dimensie heeft betrekking op zinloosheid, hierbij gaat het om de perceptie die de publieke professional heeft op de toegevoegde waarde van het beleid voor de samenleving of cliënten waar zij direct contact mee hebben (Tummers, 2012:7). Machteloosheid en zinloosheid worden niet alleen door Lars Tummers als belangrijk geacht om beleidsvervreemding te kunnen verklaren, binnen de werkvervreemdingsliteratuur worden deze dimensies als essentieel beschouwd (Kanungo, 1982; zoals gelezen in Tummers, 2012:7). DeHart-Davis en Pandey stellen dat machteloosheid en zinloosheid "*the key psychological ingredients of alienation*" betreffen (DeHart-Davis en

Pandey, 2005:133; zoals gelezen in Tummers, 2012:7). Daarbij is het van belang om op te merken dat het gevoel van zinloosheid een grotere impact heeft dan het effect van machteloosheid. Dit impliceert dat “het voor publieke professionals belangrijker is om de ‘zin’ (de waarde) van beleid te zien, dan om het gevoel te hebben dat ze invloed hebben gehad op de ontwikkeling van dit beleid” (Tummers, 2012:314). Binnen het model van beleidsvervreemding worden de twee hoofddimensies, machteloosheid en zinloosheid, onderscheiden in strategische, tactische en operationele machteloosheid en in zinloosheid voor de maatschappij en zinloosheid voor de cliënten. Deze specificatie leidt tot het raamwerk van beleidsvervreemding zoals in figuur 3.3.3 is gesitueerd.

Dimensie	Definitie
Strategische machteloosheid	De mate van gepercipieerde invloed van professionals op de inhoud van het beleid, zoals vastgesteld in wet- en regelgeving
Tactische machteloosheid	De mate van gepercipieerde invloed van professionals op de manier waarop hun organisatie het beleid implementeert
Operationele machteloosheid	De mate van gepercipieerde invloed van professionals op de manier waarop zij zelf het beleid uitvoeren
Zinloosheid voor de maatschappij	De perceptie van professionals op de toegevoegde waarde van het beleid aan belangrijke doelen voor de samenleving
Zinloosheid voor de eigen cliënten	De perceptie van professionals op de toegevoegde waarde het beleid voor hun eigen cliënten

Figuur 3.3.3 vijf dimensies van beleidsvervreemding (bron: Tummers, 2014:5)

3.3.4 Professionele autonomie

In tegenstelling tot het perspectief vanuit de street-level bureaucracy, waar beslisruimte als een potentieel probleem wordt beschouwd, gaat het professionalisme-perspectief ervan uit dat de beslisruimte een door de professionals geclaimde conditio sine qua non betreft voor de wijze waarop deze professionals hun professie willen uitoefenen (Van der Aa, 2012:46). Omdat het werk van publieke professional slechts in beperkte mate ruimte biedt om op routinematige wijze te worden uitgevoerd, stellen zij de beslisruimte als voorwaarde om zodoende zelf te kunnen beoordelen op welke wijze een casus behandeld dient te worden (Van der Aa, 2012:46). Om gedurende de uitvoering van het werk, met inbegrip van de professionele autonomie, de professionele standaarden te waarborgen, dient de professional in staat te zijn om de diverse informatie, die betrekking heeft op zowel op de individuele casus alsook op de vereisten omtrent de behandeling, te kunnen interpreteren en wegen. Dit complexe cognitieve proces waarin autonome beslissingen worden genomen vindt volledig en uitsluitend in het hoofd van de professional plaats. Dit niet-routinematige gedeelte van het werk, waarin de diverse informatie wordt afgewogen, wordt door Andrew Abbott in, het met de in 1991 ASA's Sorokin Award bekroonde, *The System of Professions* (1988) aangeduid met de term *inference*. Deze afwegingen hebben zowel betrekking op de oplossingsmogelijkheden alsook op het beoordelen van desucceskansen van deze mogelijkheden. De oordelen die uit dit afwegingsproces volgen worden gevormd door de professionele standaarden, technische vaardigheden en de praktijkervaring die de professional heeft opgedaan met soortgelijke casuïstiek (Van der Aa, 2012:46).

3.3.5 De rol van onbewuste kennis

Praktijkervaring welke verband houdt met soortgelijke casuïstiek is, zoals in de voorgaande paragraaf gesteld, onderdeel van het afwegingsproces binnen de professionele autonomie. Dergelijke praktijkervaring draagt bij aan het ontstaan van de zogenoemde professionele intuïtie. Professionele intuïtie stelt publieke professionals in staat om op grond van geschoolde kennis en praktijkervaring als het ware zonder na te denken situaties, die in grote mate op elkaar lijken, te kunnen beoordelen. Deze professionele intuïtie, ook wel als ‘onbewuste kennis’ aangeduid, is afgeleid uit het door Michael Polanyi ontwikkelde concept van ‘tacit knowing’ dat in de Engelstalige literatuur doorgaans wordt aangeduid als ‘tacit knowledge’ (Van der Aa, 2012:46). Tacit knowledge stelt de professional in staat om geschoolde kennis en vaardigheden met elkaar te verbinden waardoor zij ad hoc op een situatie kan inspelen waardoor de publieke professional in staat is om op adequate wijze om te gaan met complexe en onvoorspelbare situaties. Inherent aan tacit knowledge is het gegeven dat deze nagenoeg niet overdraagbaar is, wat tot gevolg heeft dat tacit knowledge niet als kennis wordt herkend en gewaardeerd (Top, 2014:55). Dit vormt eveneens direct de negatieve keerzijde ervan. Professionals, zoals het

professionalisme-perspectief schetst, stellen dat zij in staat zijn om te beslissen hoe zij in specifieke situaties dienen te handelen, dit wordt mede ondersteund door het concept van tacit knowledge. Doordat deze onbewuste kennis zich echter niet laat vatten in werkprocedures of als methodiek aangeleerd kan worden, wordt zij niet als kennis herkend dan wel gewaardeerd. Het ontastbare c.q. onzichtbare aspect van tacit knowledge maakt dat het moeilijk verenigbaar is met positivistische kennis (Top, 2014:55-56). Dit wordt benadrukt door Polanyi die stelt dat een aanzienlijk gedeelte van het professioneel handelen wordt gevormd door onbewuste kennis en niet primair door aangeleerde kennis en vaardigheden (Top, 2014:55). Ondanks deze stelling valt het belang van aangeleerde kennis en vaardigheden in het afwegingsproces door de publieke professional niet te ontkennen.

3.3.6 Beslisruimte en de rol van morele dilemma's

Morele dilemma's duiden op onverenigbare waarden, principes of belangen. Om in een dergelijke situatie tot een beslissing te komen zal de publieke professional zowel de wet- en regelgeving in beschouwing moeten nemen als ook de handboeken, werkprocedures en instructies vanuit de eigen organisatie. Daarnaast kan de professional putten uit zijn deskundigheid en praktijkervaring. Echter zijn deze facetten niet voldoende om het morele dilemma te kunnen behandelen. Juist het gegeven dat wet- en regelgeving geen uitkomst kan bieden in alle denkbare situaties ligt ten grondslag aan het ontstaan van een moreel dilemma (Donkersgoed, 2009:50). In het artikel "morele dilemma's in de sociaal juridische dienstverlening: een professional is geen juxebox!" staat Lizet van Donkersgoed stil bij de vraag hoe de publieke professional, waaronder bijstandsconsulenten, in het dagelijks werk, waarbij de wet- en regelgeving dient te worden uitgevoerd, omgaat met morele dilemma's.

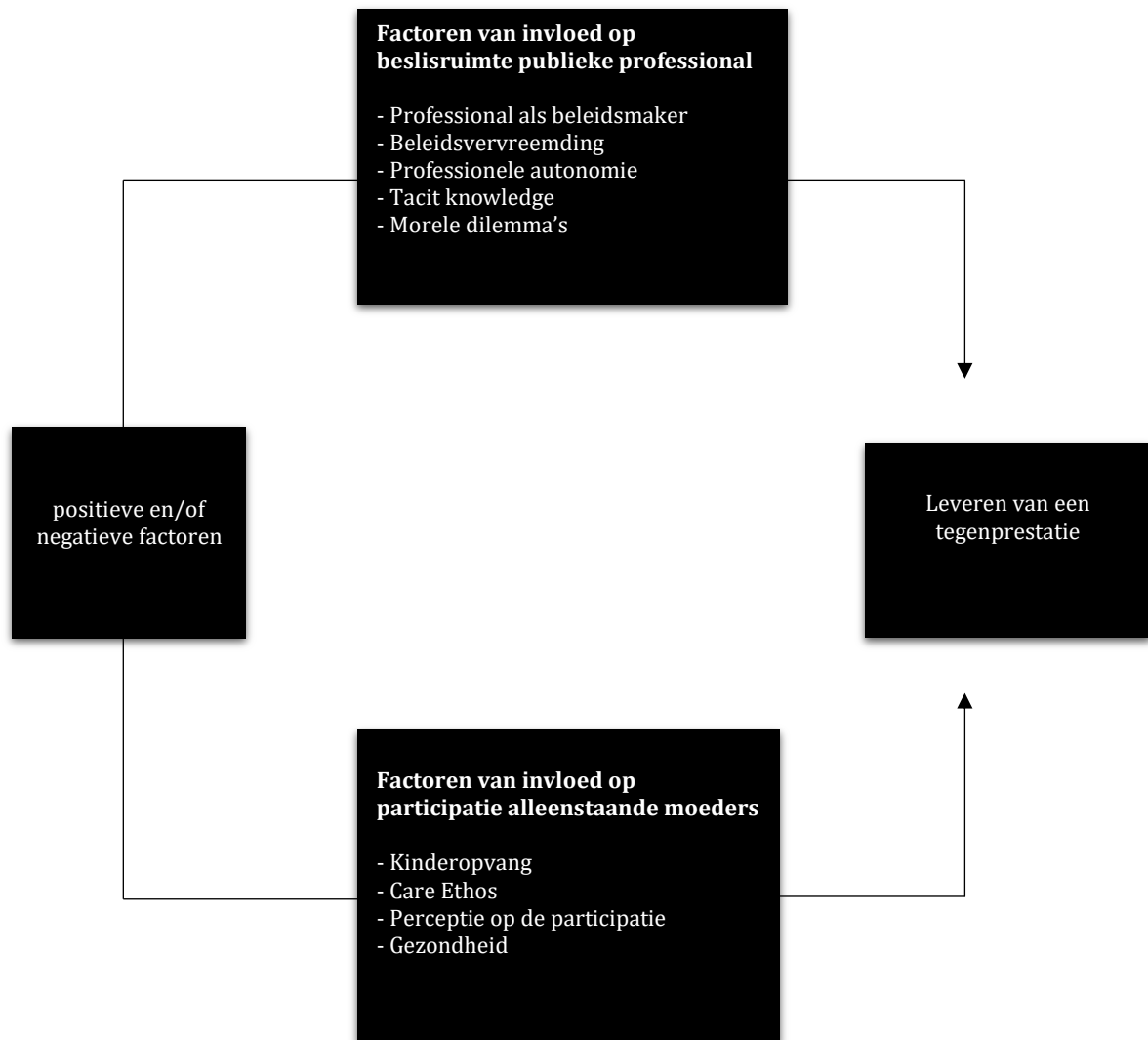
Tijdens het werk wordt de publieke professional geconfronteerd met burgers die, zij het tijdelijk, hulp en ondersteuning nodig hebben, maar tegelijkertijd kan en mag de professional zowel de juridische als de beleidskaders niet uit het oog verliezen. Deze complexiteit wordt versterkt door het gegeven dat, in de zoektocht naar antwoorden op ethische vraagstukken, er geen concrete handvatten geboden kunnen worden waarin wordt aangegeven hoe de publieke professional dient te handelen en vanuit welk moreel perspectief de professional een situatie dient te aanschouwen. Dergelijke dilemma's kunnen hierdoor terughoudendheid, onzekerheid en handelings-verlegenheid ter weeg brengen in de dagelijks uitvoering van het werk door de publieke professional (Donkersgoed, 2009:45). Doordat de publieke professional een intermediairfunctie vervult in de relatie tussen burger en overheid, is het van maatschappelijk belang dat de publieke professional moreel verantwoorde beslissingen neemt. De druk op de publieke professional wordt echter verder opgevoerd door het feit dat de beslissingen die zij nemen in relatie staat tot de allocatie van overheidsgelden. Dit maakt dat aan de legitimatie van dergelijke beslissingen zeer hoge eisen worden gesteld (Donkersgoed, 2009:46-47). De intermediairfunctie leidt er eveneens toe dat de professional in een situatie terechtkomt waarin het spanningsveld tussen de individuele cliënt en de samenleving als geheel zichtbaar wordt, dit onderstreept de maatschappelijke relevantie. Deze verbinding is echter aan verandering onderhevig en werkt door in de wijze waarop de publieke professional omgaat met morele dilemma's. Als gevolg van individualisering, ontzuiling en ontkerkelijking zijn diverse algemeen geaccepteerde morele kaders uitgehold. Niet alleen wordt de publieke professional geconfronteerd met veranderende opvattingen over de wijze waarop de professional dient om te gaan met morele vraagstukken, maar wordt deze ook geconfronteerd met een aanzienlijke toename van wet- en regelgeving. Daarnaast heeft de publieke professional te maken met een mondige en calculerende burger die middels de informatietechnologie het vuur aan de schenen van de professional weet te leggen (Donkersgoed, 2009:48).

Zoals eerder beschreven is het bestaan van beslisruimte inherent aan het werk van de publieke professional. Enerzijds door het ontstaan hiervan te beschouwen als een gevolg van de gaten die wet- en regelgeving biedt, anderzijds door het te bezien in het licht van het perspectief van de professionele autonomie. Hoe het ook zij, de publieke professional wordt geconfronteerd met beslisruimte. Binnen deze beslisruimte dient de professional om te gaan met de morele dilemma's die zich aandienen. De beslisruimte en daarmee de mogelijkheid tot het bieden van maatwerk dat aansluit bij de specifieke situatie waarin de burger verkeert lijkt een aanzienlijke verantwoordelijkheid op de schouder van de publieke professional te leggen. Het is wellicht dan ook om deze reden dat uit eerder onderzoek door Hijzen & Van Niel (2008) is gebleken dat wanneer de publieke professional geconfronteerd wordt met een moreel dilemma zij zoveel als mogelijk houvast trachten te vinden in wet- en regelgeving (Hijzen & Van Niel, 2008:10; gelezen in Donkersgoed, 2009:50). In andere woorden: "*regels lijken een geautoriseerde uitweg te bieden*" (Donkersgoed, 2009:50). De publieke professional dient hierbij in staat te zijn om een specifieke regel te matchen met specifieke casuïstiek. Dit heeft tot gevolg dat sommige elementen van de specifieke situatie, bewust dan wel onbewust, niet worden meegenomen in de overweging door de

publieke professional. De complexe context waarbinnen de publieke professional zich als gevolg van de beslisruimte en de aanwezigheid van morele dilemma's begeeft, maakt het onvermijdelijk om keuzes te moeten maken over "het goede doen" (Donkersgoed, 2009:56-57).

3.4 Conceptualisering

Dit vierde onderdeel van het theoretisch kader bevat het conceptueel model, zie figuur 3.4, waarin de veronderstelde causale relaties op schematische wijze worden weergegeven. Deze causale relaties zijn op basis van de voor dit onderzoek relevante theoretische concepten met elkaar in verband gebracht. Het conceptueel model vormt de leidraad voor de totstandkoming van zowel het empirische als methodologische gedeelte van het onderhavige onderzoek. Tevens vormt het conceptueel model het uitgangspunt voor de analyse verzamelde onderzoeksresultaten.



Figuur 3.4 Conceptueel model

Centraal in dit onderzoek staat het al dan niet leveren van een tegenprestatie door alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar, dit vormt de afhankelijke variabele. Reden hiervan is dat met dit onderzoek wordt onderzocht welke factoren – positief en negatief – van invloed zijn op het al dan niet leveren van een tegenprestatie. Het leveren van een tegenprestatie is derhalve afhankelijk van de vraag welke invloed de geselecteerde factoren hierop hebben. Om deze reden vormen de geselecteerde factoren de onafhankelijke variabelen. Het is de verwachting dat de geselecteerde factoren een positieve dan wel negatieve invloed hebben. Omdat het daadwerkelijke onderzoek dient uit te wijzen welke van de geselecteerde factoren een positieve dan wel negatieve invloed heeft, zijn de geselecteerde factoren in het conceptueel model waardenvrij geformuleerd. Daarnaast kan de ontdekking van een negatieve factor fungeren als een spiegelbeeld voor een positieve factor, en vice versa. In de factoren die een positieve dan

wel negatieve invloed kunnen hebben wordt onderscheid gemaakt naar factoren die betrekking hebben op de participatie door alleenstaande moeders en factoren die van invloed zijn op de wijze waarop de publieke professional omgaat met de beslisruimte. Met dit onderzoek wordt de interactie tussen de factoren uit beide concepten in relatie tot de afhankelijke variabele geanalyseerd.

4. Methodologische verantwoording

Vanuit het perspectief van validiteit en betrouwbaarheid is het essentieel dat het onderzoeksproces nauwkeurig wordt beschreven, zodat de lezer de overwegingen en beslissingen die de onderzoeker gedurende het onderzoek heeft gemaakt kan volgen en daar kritisch op kan zijn. Een dergelijke beschrijving moet de lezer in staat stellen om het proces, vanaf formulering van de onderzoeksvragen tot aan de conclusie, van het onderzoek te kunnen volgen. Derhalve bevat dit hoofdstuk een beschrijving van de in dit onderzoek gehanteerde methodologie. Het hoofdstuk vangt aan met de operationalisatie van de concepten die uit het theoretisch kader zijn gedestilleerd en reeds in het conceptueel model zijn weergegeven, de concepten worden middels de operationalisatie meetbaar gemaakt. Na de operationalisatie wordt inhoudelijk in gegaan op het technische aspect van dit onderzoek. Allereerst wordt stilgestaan bij de dataset en de selectie van databronnen. Nadat dit inzichtelijk is gemaakt reist de vraag op welke wijze de benodigde informatie geworven kan worden op basis van de geselecteerde bronnen, dit wordt ook wel ontsluiting van databronnen genoemd (Verschuren & Doorewaard, 2007:229). Er zijn verschillende technieken om dit te doen. Om een zo betrouwbaar en volledig mogelijk beeld te realiseren van de onderzochte werkelijkheid verdient het de aanbeveling om verschillende technieken van ontsluiting toe te passen op de databronnen. Wat met de ene techniek niet of in mindere mate inzichtelijk wordt, kan juist een sterk punt van de andere techniek zijn. Om deze reden wordt in dit onderzoek getrianguleerd met diverse ontsluitingstechnieken (Verschuren & Doorewaard, 2007:245). Zowel telefonische als face-to-face interviews, secundair onderzoek van dossiers en de vignetmethode zijn ontsluitingstechnieken die worden ingezet. Deze technieken worden later in dit hoofdstuk nader toegelicht. Dit hoofdstuk bevat niet alleen een beschrijving van het verloop van het onderzoeksproces, en de keuzes die zijn gemaakt, ook wordt er stilgestaan bij knelpunten en de betekenis hiervan voor de kwaliteit van de verzamelde data.

4.1 Operationalisatie

Voorafgaand aan de dataverzameling en de verwerking van onderzoeksresultaten is het theoretisch kader, op grond van bestaande literatuur, ontwikkeld. Uit het theoretisch kader zijn theoretische concepten gedestilleerd welke hebben geresulteerd in het reeds gepresenteerde conceptueel model. De concepten zijn te onderscheiden naar: factoren die van invloed zijn op de beslisruimte van de publieke professional en factoren die van invloed zijn op de participatie van alleenstaande moeders. Deze concepten bevatten elk een aantal variabelen die in deze paragraaf worden geoperationaliseerd. In figuur 4.1.1 wordt de operationalisatie van de variabelen, professional als beleidsmaker, beleidsvervreemding, professionele autonomie, tacit knowledge en morele dilemma's op schematische wijze weergegeven. Vervolgens wordt ditzelfde gedaan met de variabelen kinderopvang, care ethos, perceptie op de arbeidsparticipatie en gezondheid in figuur 4.1.2

<i>Variabele</i>	<i>Indicatoren</i>
<i>Professional als beleidsmaker</i>	De mate waarin er sprake is van vrijheid ten aanzien van het indelen van de eigen werkzaamheden
	De mate waarin wet- en regelgeving en/ of werkvoorschriften als beperkend worden ervaren
	De mate waarin de professional op basis van de eigen professionele visie beslissingen neemt
	De mate waarin de professional beslissingen dienen te verantwoorden
	De mate waarin beslissingen afwijken van vastgesteld beleid
	De mate waarin er sprake is van een hoge werkdruk
<i>Beleidsvervreemding</i>	De mate waarin er sprake is van identificatie met het beleid
	De mate waarin er sprake is van invloed op de ontwikkeling, inhoud van het beleid en op de wijze waarop dit wordt uitgevoerd
	De mate waarin het beleid als zinvol voor de maatschappij en individuele cliënten wordt geacht
	De mate waarin de professionals conform het beleid handelen.
<i>Professionele autonomie</i>	De mate waarin beslisruimte als voorwaarde wordt gesteld door de professional
	De mate waarin beslisruimte noodzakelijk wordt geacht om de situatie van de cliënt en het beleid met elkaar te kunnen combineren

	De mate waarin de professional diverse factoren betreft tijdens het afwegingsproces om tot een beslissing te komen
<i>Tacit knowledge</i>	De mate waarin eerder opgedane ervaringen met soortgelijke casuïstiek, geschoolde kennis en de eigen intuïtie bepalend is bij het nemen van beslissingen
	De mate waarin praktijkervaring wordt gecombineerd met geschoolde kennis bij het nemen van ad hoc beslissingen
<i>Morele dilemma's</i>	De mate waarin tijdens het directe contact met de cliënt de publieke professional zich geconfronteerd ziet met morele dilemma's
	De mate waarin de cliënten worden ervaren als mondige en calculerende burgers
	De mate waarin gevoelens van terughoudendheid, onzekerheid en handelingsverlegenheid worden ervaren tijdens het directe contact met de cliënt
	De mate waarin de intermediairsrol door de professional als spanningsveld wordt ervaren
	De mate waarin wet- en regelgeving houvast biedt tijdens het contact met de cliënt

Figuur 4.1.1 Operationalisatie concept factoren die van invloed zijn op de beslisruimte van de publieke professional

<i>Variabele</i>	<i>Indicatoren</i>
<i>Kinderopvang</i>	De mate waarin gebruik wordt gemaakt van formele en informele kinderopvang
	De mate waarin de aanwezigheid kinderopvang van invloed is op het wel of niet leveren van een tegenprestatie
<i>Care ethos</i>	De mate waarin de alleenstaande moeder het belangrijk vindt om zelf de volledige zorg voor de kinderen op zich te nemen
	De mate waarin de zorg voor de kinderen het leveren van een tegenprestatie belemmert
<i>Perceptie op de arbeidsparticipatie</i>	De mate waarin de alleenstaande moeder gemotiveerd is om een tegenprestatie te leveren
	De mate waarin de tegenprestatie bijdraagt aan een goede balans tussen de zorg voor de kinderen en de moeder zelf
	De mate waarin de tegenprestatie bijdraagt aan het opdoen van sociale contacten
	De mate waarin de tegenprestatie bijdraagt aan de eigen ontwikkeling
	De mate waarin de tegenprestatie bijdraagt om betaalde arbeid te verkrijgen
	De mate waarin het leveren van een tegenprestatie iets oplevert voor de alleenstaande moeder
<i>Gezondheid</i>	De mate waarin er sprake is van fysieke/ psychische gezondheidsproblemen
	De mate waarin gezondheidsklachten het leveren van een tegenprestatie belemmeren
	De mate waarin wordt verwacht dat het leveren van een tegenprestatie de gezondheid bevordert

Figuur 4.1.2 Operationalisatie concept factoren die van invloed zijn op de participatie van alleenstaande moeders

4.2 Omschrijving dataset

Voor dit onderzoek worden kwantitatieve gegevens verzameld middels een secundaire analyse van bestaande datasets die zijn verkregen vanuit de database van Taskforce Tegenprestatie. De kwantitatieve data wordt binnen dit onderzoek gebruikt om de doelgroep waar dit onderzoek betrekking op heeft, alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar, nader te kunnen analyseren. Dit is noodzakelijk om de grote van deze doelgroep te kunnen duiden. In de verkregen dataset staan echter alle vrouwen opgenomen die toebehoren aan Taskforce Tegenprestatie. Door zelf dit bestand nader te analyseren ontstaat er een nieuwe dataset die enkel betrekking heeft op de specifieke doelgroep. Vervolgens kan door middel van secundaire analyse inzicht worden verworven over het aantal alleenstaande moeders aan wie een ontheffing van de tegenprestatie is verleend. Ook biedt deze analyse inzicht in gegevens als leeftijd van de moeders en het aantal kinderen dat zij hebben. De dataset is aangeleverd in een excel-bestand, de nadere analyse vindt plaats door filtering en draaitabellen toe te

passen. Een groot voordeel van deze kwantitatieve dataverzamelmethode is dat er binnen een relatief kort tijdsbestek een aanzienlijke hoeveelheid gegevens worden verworven (Verschuren & Doorewaard, 2007:205). Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om in een hoog tempo de vervolgstappen met betrekking tot de analyse te bepalen. Een nadeel is echter dat de verkregen dataset in beginsel voor andere doeleinden is ontwikkeld. Dit maakt dat de dataset niet alle gegevens bevat die in het kader van dit onderzoek relevant zijn, het is derhalve ten dele 'roeien met de riemen die er zijn' (Verschuren & Doorewaard, 2007:206).

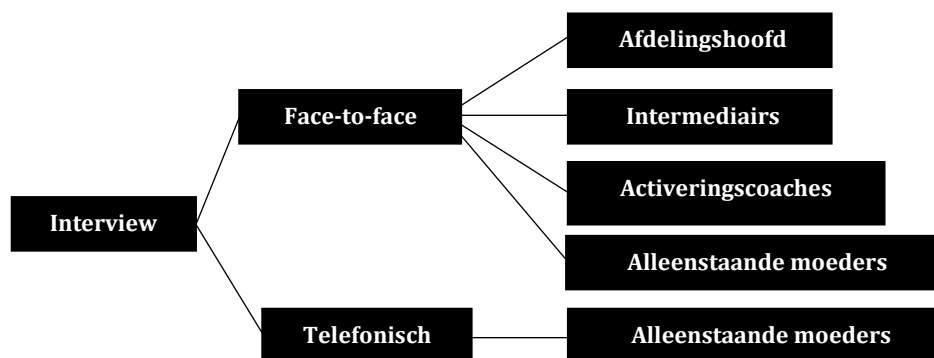
4.3 Interviews

Het interview is een vorm van de onderzoekstechniek ondervraging. Operationalisering van de variabelen en door stimuli aan te reiken door middel van vraagstelling wordt getracht om de gewenste informatie te vergaren (Verschuren & Doorewaard, 2007:230). Karakteristiek voor een interview is dat er sprake is van een geringe mate van voorstructurering en een open wijze van vraagstelling. In de meest vrije vorm van maakt de interviewer slechts gebruik van een lijstje met onderwerpen in het achterhoofd (Verschuren & Doorewaard, 2007:231). Een voordeel van deze vrije vorm is dat de geïnterviewde alle ruimte heeft om gedachten over het onderwerp te uiten. Een nadeel van deze vrije vorm is dat de verwerking en analyse aanzienlijk veel tijd in beslag neemt (Bimmel, Canton, Fasoglio & Rijlaarsdam, 2008:35). Aangezien tijd voor dit onderzoek schaars is, is gekozen om gebruik te maken van voorgestructureerde vragen. Opgemerkt dient te worden dat de voorgestructureerde vragen niet uitputtend zijn, waar nodig wordt de geïnterviewde gevraagd een extra toelichting te geven op een antwoord of zal er een aanvullende vraag worden gesteld. Bijlage 4 bevat een overzicht van de voorgestructureerde vragen (Verschuren & Doorewaard, 2007:231). Interviews zijn te onderscheiden in twee varianten, te weten: face-to-face en telefonisch. In dit onderzoek worden beide varianten gebruikt.

Het face-to-face interview wordt aangewend om de publieke professional, in casu de activeringscoaches, te ondervragen. Om binnen het gestelde tijdsbestek enigszins representatieve resultaten te vergaren, is gestreefd naar het kunnen ondervragen van circa de helft van het aantal activeringscoaches dat werkzaam is bij Taskforce Tegenprestatie. Van de zesentwintig activeringscoaches die gevraagd zijn om mee te werken aan het interview, hebben er uiteindelijk twintig medewerking verleend. Vier activeringscoaches hebben kenbaar gemaakt als gevolg van werkdruk niet mee te willen/ kunnen werken aan het interview en twee activeringscoach zijn kort voordat het interview plaats zou vinden wegens ziekte uitgevallen. De activeringscoaches zijn steekproefsgewijs geselecteerd, enige criteria is dat ik hen ook heb benaderd voor het vignetonderzoek, zie paragraaf 4.5. Dit om de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten te vergroten. Daarnaast zijn twee van de drie intermediairs als ook het afdelingshoofd ondervraagd. Het voordeel van de face-to-face variant is dat de interviewer zicht heeft op de non-verbale communicatie van de geïnterviewde, dit kan van belang zijn om antwoorden op een juiste wijze te interpreteren. Daarnaast stelt deze variant de interviewer in staat om, waar nodig, met de geïnterviewde te interacteren door een gestelde vraag nader toe te lichten, extra toelichting op een gegeven antwoord te vragen, een aanvullende vraag te stellen of om de geïnterviewde te stimuleren zijn of haar volle aandacht te blijven geven tijdens het interview (Verschuren & Doorewaard, 2007:231). De voorgestructureerde vragen die zijn ontwikkeld om de activeringscoaches te ondervragen zijn tweeledig, deze indeling houdt verband met de twee concepten zoals gepresenteerd in het conceptueel model. Allereerst worden de activeringscoaches bevraagd op de factoren die van invloed zijn op de participatie van alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar. Vervolgens worden de activeringscoaches bevraagd op de factoren die in relatie staan tot de beslissruimte waarover zij beschikken. Ook voor de vragen die aan het afdelingshoofd en de intermediairs worden gesteld geldt dat de vragen tweeledig zijn. Zij worden bevraagd op hun zienswijze ten aanzien van de factoren die van invloed zijn op de participatie van alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar en op hun zienswijze over de factoren die in relatie staan tot de beslissruimte waarover de activeringscoaches beschikken. Voor alle voorgestructureerde vragen geldt dat de variabelen, zoals deze zijn gepresenteerd in het conceptueel model en vervolgens zijn geoperationaliseerd, het uitgangspunt vormen.

De telefonische variant van het interview wordt ingezet om alleenstaande moeders met een of meer kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar, die een bijstandsuitkering ontvangen en tot de doelgroep van Taskforce Tegenprestatie behoren, te ondervragen. Opgemerkt dient te worden dat het mijn voorkeur had om ook hier gebruik te maken van de face-to-face variant, echter is de context dermate complex dat dit geen optie bleek. Het schriftelijk uitnodigen van de doelgroep brengt op juridisch en politiek vlak risico's met zich mee waardoor ervan is afgezien om de doelgroep schriftelijk uit te nodigen voor een face-to-face interview. Een activeringscoach bleek echter bereid om in samenwerking met mij een groepsbijeenkomst in het kader van de tegenprestatie te organiseren waar enkel alleenstaande moeders voor worden

uitgenodigd. De moeders worden tijdens de bijeenkomst geïnformeerd over mijn afstudeeronderzoek en hen wordt gevraagd of zij mee willen werken aan een face-to-face interview. Daarbij wordt nadrukkelijk aangegeven dat zij niet verplicht zijn om mee te werken, dat de informatie geanonimiseerd wordt en niet voor andere doeleinden wordt gebruikt en dat hetgeen tijdens de plenaire bijeenkomst wordt gedeeld niet bij het onderzoek wordt betrokken. Ondanks de reeds genoemde voordelen van de face-to-face variant brengt de telefonische variant het voordeel met zich mee dat er in een kortere periode meer respondenten benaderd kunnen worden. Daar het de verwachting is dat de bereikbaarheid an sich van deze doelgroep problematisch is, biedt het telefonisch interview uitkomst. Voor de telefonisch interviews geldt dat er minder vragen worden gesteld en dat de mate van voorgestructureerdheid beperkter is. Reden hiertoe is dat ik op deze wijze rekening houd met het feit dat de kans aanzienlijk is dat de respondenten de Nederlandse taal in beperkte mate beheersen. De vragen dienen derhalve zo simplistisch mogelijk te zijn. In totaal zijn er twintig alleenstaande moeders telefonisch dan wel face-to-face geïnterviewd. Hoewel het aanvankelijk mijn streven was om minimaal 50 alleenstaande moeders te interviewen bleek dit binnen de beschikbare tijd voor het onderzoek niet haalbaar. Zoals reeds benoemd was de bereikbaarheid an sich een kritische factor, dit bleek in de praktijk ook daadwerkelijk zo te zijn. Vaak bleek in de dossiers geen telefoonnummer aanwezig of was er sprake van een onjuist telefoonnummer waardoor ik de betreffende moeder niet kon bereiken. Daarbij vergde het tijdens de gesprekken veel tijd om zorgvuldig uit te leggen wat de tegenprestatie daadwerkelijk is, dit achtte ik van groot belang om zodoende de betrouwbaarheid van de uitspraken te vergroten. Omdat ook middels andere onderzoeksmethoden data wordt verzameld over alleenstaande moeders is het de verwachting dat op basis van dit aantal de context ten aanzien van de alleenstaande moeders kan worden geduid.



Figuur 4.3 Schematische weergave interviews

4.4 Dossieranalyse als secundair onderzoek

Het secundair onderzoek vormt een van de twee hoofdvarianten van de onderzoeksstrategie bureauonderzoek, en vindt letterlijk vanachter het bureau plaats. Om het secundair onderzoek uit te kunnen voeren wordt gebruik gemaakt van secundaire data. Secundaire data kan betrekking hebben op empirische gegevens die reeds door andere onderzoekers of door de huidige onderzoeker zijn vergaard, maar ook kan het gaan om datasets die zich lenen voor een kwantitatieve analyse (Verschuren & Doorewaard, 2007:201). Voor dit onderzoek vindt er een secundair onderzoek plaats met de dataset die verkregen is vanuit Taskforce Tegenprestatie, zie paragraaf 4.2. Zoals reeds beschreven is door een nadere analyse van dit databestand een dataset ontstaan die enkel betrekking heeft op de specifieke doelgroep: alleenstaande moeders met een of meer kinderen in de leeftijd 0 tot 5 jaar. Door middel van een secundaire analyse kan inzicht worden verworven over het aantal alleenstaande moeders aan wie een ontheffing van de tegenprestatie is verleend op grond van het feit dat zij alleenstaand ouder zijn met de zorg voor kinderen die de leeftijd van 5 jaar nog niet hebben bereikt. Het secundair onderzoek richt zich specifiek op deze subgroep binnen de onderzoekspopulatie. Hiertoe is besloten omdat een analyse van deze data het mogelijk maakt om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de publieke professional in de praktijk daadwerkelijk omgaat met een verzoek tot een ontheffing op grond van het alleenstaand ouderschap. Bijlage 5 bevat een overzicht van de criteria waarop de geselecteerde dossiers zijn getoetst. Binnen de bestuurs- en beleidswetenschappen wordt veelvuldig gebruik gemaakt van secundair onderzoek om een of meer onderdelen uit de vraagstelling te beantwoorden. Een belangrijke voorwaarde is dat de data betrouwbaar dient te zijn (Verschuren & Doorewaard, 2007:203). Aangezien in dit onderzoek gebruik wordt gemaakt van data die door de publieke professionals zelf in het registratiesysteem zijn ingevoerd bij het toekennen van een ontheffing, wordt de betrouwbaarheid groot

geacht. Deze data vormt intern bij Taskforce Tegenprestatie immers de managementinformatie. Een consequentie van het secundair onderzoek is dat er geen sprake is van direct contact met de onderzoekseenheden, in casu de publieke professional (Verschuren & Doorewaard, 2007:206). Hierdoor is het niet mogelijk om een nadere toelichting te vragen op eventuele onduidelijkheden, of om in dit geval verdiepende vragen te stellen over de beweegredenen achter de beslissingen die de publieke professional heeft genomen. Omdat binnen dit onderzoek ook gebruik wordt gemaakt van andere, kwalitatieve, onderzoeksstrategieën is het de verwachting dat dit enigszins wordt ondervangen.

4.5 Vignetmethode

Hoewel de vignetmethode een lange historie kent die reikt tot in de jaren '50, is deze methode sinds 2004 bij het grote publiek bekend. Dit als gevolg van een onderzoek, op initiatief van de toenmalige minister Verdonk, naar de persoonskenmerken die ertoe bijdragen dat een allochtoon wel of niet integreert in de Nederlandse samenleving. De vignetmethode maakt het mogelijk om keuzes die men maakt, zo ook van de publieke professional, te onderzoeken. In dit onderzoek wordt de vignetmethode derhalve gebruikt om te onderzoeken op welke wijze de publieke professional omgaat met de beslissruimte in relatie tot alleenstaande moeders met een of meer kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar. De keuze die de publieke professional maakt in een specifieke casus is per definitie afhankelijk van diverse omstandigheden. Juist die omstandigheden, die bepalen welke keuze de publieke professional maakt, is hetgeen middels de vignetmethode inzichtelijk kan worden gemaakt. Centraal bij de vignetmethode staat dan ook dat met een aantal vragen het specifieke keuzegedrag van de publieke professional op een efficiënte wijze kan worden onderzocht. Met de vignetmethode krijgt de respondent diverse vignetten ter beoordeling voorgelegd. In ander woorden: de respondent krijgt een beknopte, op schrift gestelde, casus voorgelegd waarbij er diverse antwoordopties worden gegeven. Aan de respondent wordt gevraagd om een van de antwoordopties te kiezen die het meest aansluit bij de wijze waarop de respondent zou omgaan met de onderhavige casus. Vervolgens biedt analyse van de verworven onderzoeksresultaten inzicht in de van invloed zijnde factoren die ten grondslag liggen aan de beoordeling van de casuïstiek door de respondent (Batenburg e.a., 2004).

Een groot voordeel dat de vignetmethode met zich mee brengt is het feit dat, met een relatief klein aantal respondenten, de invloed van een aanzienlijk aantal factoren die ten grondslag liggen aan de beoordeling van de specifieke casus in beeld kan worden gebracht. Reden hiervan is dat er geen sprake is van sample selection bias doordat alle optionele combinatiemogelijkheden van factoren op willekeurige wijze over de respondenten worden verdeeld. Als gevolg hiervan ontstaat er een optimale variatie van relevante factoren en is er sprake van een minimale correlatie tussen de verscheidende factoren. Dit leidt ertoe dat de afzonderlijke resultaten op een statistisch betrouwbare wijze in kaart kunnen worden gebracht. De statistische betrouwbaarheid wordt eveneens vergroot door het feit dat met de vignetmethode iedere respondent exact dezelfde situatie krijgt voorgelegd met dezelfde antwoordopties. Dit maakt het mogelijk om de uniformiteit in de verworven onderzoeksresultaten te vergroten waardoor het systematisch vergelijken van wijze waarop respondenten een situatie beoordelen mogelijk wordt gemaakt (Gould, 1996:209; zoals gelezen in Benda & Fenger, 2014:17-18). Daarbij maakt de vignetmethode het mogelijk om complexe oordelen te reduceren tot een overzichtelijk geheel, wat de onderzoeker in staat stelt om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de beoordeling door de respondent tot stand is gekomen en welke factoren hierop van invloed zijn geweest (Batenburg e.a., 2004). Een ander, minstens zo belangrijk, voordeel is dat de vignetmethode mogelijk maakt om te ontkomen aan 'Hawthorne effect'. Het Hawthorne effect is ontleend aan de Hawthorne-experimenten die in de periode tussen 1927 en 1932 zijn uitgevoerd door Elton Mayo en Fritz Roethlisberger in de Hawthorne fabrieken van Western Electric Company (Tompkins, 2005: 156). Het Hawthorne effect doet zich voor bij directe observaties en heeft betrekking op de gedragsverandering die zich onder de respondenten voordoet wanneer zij zich er bewust van zijn dat zij geobserveerd worden. In een dergelijke situatie zijn mensen geneigd sociaal wenselijk gedrag te vertonen, gedrag dat zij in werkelijkheid niet of in mindere mate zouden vertonen. Roethlisberger beschrijft dit als volgt: *"if one experiments on a stone, the stone does not know it is being experimenting with stones. But if a human being is being experimenten upon, he is likely to know it. Therefore, his attitudes toward the experiment and toward the experimenters become very important factors in determining his responses tot he situation"* (Tompkins, 2005:157). Doordat met de vignetmethode geen sprake is van een directe observatie en de vignetten in het onderhavige onderzoek worden geanonimiseerd, is het mogelijk om aan het Hawthorne effect te ontkomen (Gould, 1996:209; zoals gelezen in Benda & Fenger, 2014:17-18).

Naast de genoemde voordelen kent de vignetmethode ook diverse nadelen. Een van de voordelen, namelijk het feit dat de vignetmethode toepasbaar is op een klein aantal respondenten, is tegelijkertijd

een nadeel. Juist door deze methode toe te passen op een klein aantal respondenten is het ondoenlijk om de effecten van persoonskenmerken, waaronder geslacht en leeftijd, inzichtelijk te krijgen. Terwijl dergelijke persoonskenmerken wel degelijk van invloed kunnen zijn op de wijze waarop de respondent de voorgelegde casus beoordeelt. Om dit enigszins te ondervangen is het van belang om bij de selectie van respondenten er zorg voor te dragen dat bij spreiding van de vignetten rekening wordt gehouden met relevant geachte persoonskenmerken. Echter blijft bij een kleinschalig onderzoek de mate waarin het effect van persoonskenmerken op de beoordeling door de respondenten kan worden vastgesteld beperkt. Uiteraard biedt analyse van de onderzoeksresultaten wel de mogelijkheid om de geconstateerde verschillen ten aanzien van de persoonskenmerken en de beoordeling van de casuïstiek inzichtelijk te maken (Batenburg e.a., 2004). Een ander nadeel is dat met de vignetmethode respondenten worden verzocht om een casus te beoordelen op grond van beperkte achtergrondinformatie. Een bijkomend risico is dat respondenten, als gevolg van abstrahering van de casus, de neiging hebben om de voorgelegde situatie op een meer rationele wijze te beoordelen dan dat zij doorgaans in werkelijkheid zouden doen (Batenburg e.a., 2004). Omdat de vignetmethode toegepast wordt om factoren die ten grondslag liggen aan de uiteindelijke beoordeling door de respondent inzichtelijk te maken en het ontwerp van de vignetten hier inherent aan is, is dit risico verwaarloosbaar (Rossi en Alves, 1979:954; zoals gelezen in Benda & Fenger, 2014:18). Ondanks het gegeven dat respondenten door abstrahering van de casuïstiek zich meer laten leiden door rationaliteit en de beoordeling van de situatie daardoor kan afwijken van de geldende sociale normen, dient te worden opgemerkt dat respondenten hierdoor geen reputatieschade oplopen. Reden hiervan is dat de casuïstiek die in de vignetten is opgenomen per definitie hypothetisch van aard is en daardoor niet direct betrekking heeft op de individuele respondent (Poulou, 2001:58; zoals gelezen in Benda & Fenger, 2014:18).

Bij het ontwikkelen van vignetten is het van belang dat de omschrijving van de casuïstiek begrijpelijk, voldoende realistisch en niet te complex is (Batenburg e.a., 2004; Hughes, 1998: 383 & Finch, 1987:111; zoals gelezen in Benda & Fenger, 2014:18). Dit is van belang om het mogelijk te maken dat de respondent zich voldoende kan inleven in de voorgelegde situatie (Batenburg, 2004). Om de begrijpelijkheid, realiteit en eenvoudigheid te waarborgen en tevens de validiteit van de vignetten te vergroten, wordt geadviseerd om het conceptontwerp van de vignetten voor te leggen aan een panel van deskundigen waaronder respondenten uit de onderzoekspopulatie en aan collega-onderzoekers binnen hetzelfde onderzoeksveld (Gould, 1996:211; Hughes, 1998:381; zoals gelezen in Benda & Fenger, 2014:18). Op basis van dit advies is besloten de vignetten in samenwerking met een intermediair van Taskforce Tegenprestatie te ontwikkelen. Deze intermediair heeft ruime ervaring met zowel de uitvoeringspraktijk als ook met beleidsmatige aspecten rondom de tegenprestatie. Een andere aanbeveling is dat de hypothetische casuïstiek welke in de vignetten wordt opgenomen op bestaande onderzoeksresultaten en waargebeurde situaties gebaseerd dient te zijn (Hughes, 1998:381; zoals gelezen in Benda & Fenger, 2014:18). Om hieraan te kunnen voldoen heeft er bureauonderzoek plaatsgevonden naar factoren die van invloed zijn op de wijze waarop publieke professionals omgaan met de beslisruimte waar zij over beschikken. Daarnaast zijn er met vier publieke professionals, die als activeringscoach werkzaam zijn binnen Taskforce Tegenprestatie, oriënterende gesprekken gevoerd. Tijdens deze gesprekken is er informatie ingewonnen omtrent waargebeurde situaties, zodat dit als input voor de vignetten kan dienen. Daarnaast put ik uit eigen ervaring. In bijlage 6 zijn de ontwikkelde vignetten opgenomen.

De vignetten kunnen uiteindelijk schriftelijk, digitaal of mondeling worden afgenomen (Batenburg, 2004). Om zo efficiënt mogelijk met de beschikbare tijd voor dit onderzoek om te gaan en om er absoluut zeker van te zijn dat alle respondenten over exact dezelfde informatie beschikken tijdens het beoordelen van vignetten, is gekozen om de vignetten persoonlijk te verspreiden onder de respondenten. Aan wie de vignetten niet persoonlijk overhandigd kunnen worden, wordt dit digitaal gedaan. Veertig activeringscoaches zijn benaderd, uiteindelijk hebben zesendertig coaches de vignetten beantwoord. Ten aanzien van de beantwoording worden er doorgaans verscheidene antwoordopties gegeven waaruit de respondent een keuze kan maken. Een voordeel hiervan is dat er sprake is van een hoge mate van standaardisatie, waardoor de resultaten optimaal met elkaar zijn te vergelijken en de statistische betrouwbaarheid wordt bevorderd. Echter kan de respondent dit als beperkend ervaren (Hughes, 1998:309; zoals gelezen in Benda & Fenger, 2014:18-19). Om dit te ondervangen is, in navolging van Benda & Fenger (2014), aan de voorgestructureerde antwoordopties de antwoordoptie 'Anders' toegevoegd (Benda & Fenger, 2014:18-19). Hierdoor wordt de respondent in staat gesteld om bij het ontbreken van een naar zijn of haar oordeel passende antwoordoptie een eigen antwoord te formuleren. Op deze manier wordt erkenning verschaft aan de hoge mate van complexiteit waar de publieke professional mee wordt geconfronteerd in de dagelijkse praktijk.

5. Dossieranalyse & Vignetstudie

Dit hoofdstuk bevat de onderzoeksresultaten die met de dossieranalyse en vignetstudie zijn verzameld, zij komen achtereenvolgens aan bod.

5.1 Dossieranalyse

Om niet slechts af te gaan op hetgeen de activeringscoaches zelf aangeven tijdens de interviews heeft er een inhoudsanalyse plaatsgevonden van de dossiers waarin een ontheffing op grond van het alleenstaand ouderschap met de zorg voor een kind jonger dan 5 jaar is toegekend. Deze dossiers vormen de controlegroep. Analyse van de verkregen dataset toont aan dat er sinds de invoering van de Participatiewet, 1 januari 2015, tot en met 27 mei 2016 in totaal 42 ontheffingen op grond van het alleenstaand ouderschap met de zorg voor een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt zijn geregistreerd door Taskforce Tegenprestatie. Tijdens de onderzoeksperiode bleek uit een nadere bestudering dat erin nog eens 14 dossiers een dergelijke ontheffing was verleend. Doordat in deze dossiers enkel de beschikking was verstuurd zonder de daadwerkelijke ontheffing te registreren kwamen deze 14 ontheffingen aanvankelijk niet voor in de initiële dataset. Formeel is de beschikking, behorend bij deze ontheffingsgrond, sinds 6 augustus 2015 in gebruik. Deze blijkt echter sinds 21 augustus 2015 daadwerkelijk operationeel te zijn, deze discrepantie is te wijten aan problemen met het klantregistratiesysteem (RMW). Om deze reden zijn de ontheffingen verleend voor 21 augustus 2015 buiten beschouwing gelaten, dit betreft totaal 4 ontheffingen. Daarnaast bleek dat in 2 situaties niet langer sprake was alleenstaand ouderschap, ook deze dossiers zijn buiten de scope van dit onderzoek gelaten. Als gevolg hiervan heeft de inhoudsanalyse betrekking op 50 dossiers waarin een ontheffing is verleend op grond van het alleenstaand ouderschap met de zorg voor een kind dat jonger is dan 5 jaar.

Omschrijving data	Aantal
Aantal ontheffingen tussen 01-01-2015 en 27-05-2016	42
Aantal ontheffingen zonder als zodanig te registreren	+14
Aantal ontheffingen voor 21-08-2015	-4
Betreft geen alleenstaande moeder	-2
Totaal ontheffingen	50

Allereerst is beoordeeld of de ontheffingen die aan alleenstaande moeders zijn verleend daadwerkelijk door Taskforce Tegenprestatie zijn toegekend of dat deze wellicht door een andere afdeling zijn verleend. Immers wordt in dit onderzoek aandacht besteed aan de wijze waarop de activeringscoaches omgaan met de beslisruimte in relatie tot de alleenstaande moeders. Het zou een onjuist beeld opleveren wanneer in dit onderzoek dossiers aan een nadere analyse worden onderworpen waarin een andere publieke professional dan de activeringscoach verantwoordelijk is voor genomen beslissingen. Na bestudering bleek dat in 37 van de 50 dossiers de ontheffing daadwerkelijk door Taskforce Tegenprestatie is verleend. In de overige 13 dossiers bleek dat 8 maal de ontheffing was verleend door het cluster Werk & Inkomen en 5 maal door de afdeling Stedelijke Zorg (SZ). Voor deze 13 dossiers geldt dat na toekenning van de ontheffing de dossiers zijn overgedragen aan Taskforce Tegenprestatie. De 37 dossiers waarin de ontheffing daadwerkelijk door de activeringscoaches van Taskforce Tegenprestatie zijn verleend vormen het uitgangspunt voor verdere analyse. Daar waar resultaten betrekking hebben op de overige 13 dossiers wordt dit expliciet benoemd.

Is de ontheffing door Taskforce Tegenprestatie verleend?	Ja	Nee	W&I	SZ
Aantal	37	13	8	5

Zoals reeds beschreven zijn in een aantal dossiers ontheffingen verleend, op grond van het alleenstaand ouderschap met de zorg voor een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt, zónder dat de ontheffing daadwerkelijk is geregistreerd. De beschikking is in deze cases wel aangemaakt maar zonder de registratie van de ontheffing zijn deze niet zichtbaar in de dataset van het klantenbestand van Taskforce Tegenprestatie. Van 37 cases waarin de ontheffing daadwerkelijk door Taskforce Tegenprestatie is verleend blijkt dat totaal 9 keer alleen de beschikking is afgegeven zonder de ontheffing te registreren. In 3 dossiers is er echter wel een ontheffingsgrondslag geregistreerd maar bleek dit een andere ontheffingsgrond te zijn dan de ontheffingsgrond die hoort bij de beschikking. In 1 case bleek dat de moeder in kwestie op het moment dat zij 11 weken zwanger was de ontheffing op grond van het alleenstaand ouderschap met de zorg voor een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt

verleend heeft gekregen. In 6 dossiers bleek er helemaal geen ontheffingsgrondslag te zijn geregistreerd door de Taskforce.

Criteria	Ja
<i>Onjuiste ontheffingsgrondslag geregistreerd</i>	3
<i>Alleen beschikking aanwezig zonder ontheffingsgrondslag te registreren</i>	6

Het beleid, zoals beschreven in hoofdstuk 2, stelt dat aan de ontheffing op grond van het alleenstaand ouderschap met de zorg voor een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt een verzoek van de betreffende alleenstaande ouder ten grondslag dient te liggen. Uit analyse van de dossiers is gebleken dat in slechts in 2 situaties sprake is geweest van een schriftelijk verzoek door de alleenstaande moeder. Opvallend is dat in een van deze situaties de betreffende activeringscoach heeft aangegeven dat een ontheffing van de verplichting tot het leveren van een tegenprestatie niet mogelijk is en dat de alleenstaande moeder verplicht blijft tot het leveren van een tegenprestatie. Daarbij is in deze specifieke casus ook een onjuiste beschikking verstuurd, namelijk de beschikking die hoort bij een ontheffing waarbij een bijstandsgerechtigde alleen wordt ontheven van de arbeidsverplichting en niet van de tegenprestatie. Dit sluit echter niet aan bij de geregistreerde ontheffingsgrond, er is namelijk geregistreerd dat de alleenstaande moeder op grond van het alleenstaand ouderschap met de zorg voor een kind dat jonger dan 5 jaar is ontheven. Ook uit het gespreksverslag van de activeringscoach blijkt dat de activeringscoach de alleenstaande moeder op grond hiervan een ontheffing verleend. In de 35 dossiers waarin geen schriftelijk verzoek van de alleenstaande moeder werd aangetroffen is eveneens bekeken of de activeringscoach zelf een verklaring heeft opgesteld welke vervolgens door de alleenstaande moeder is ondertekend. Dit is gedaan omdat tijdens de interviews een van de activeringscoaches benoemde dit te doen wanneer een moeder zelf geen schriftelijk verzoek heeft opgesteld. In geen enkel dossier werd een dergelijke verklaring aangetroffen.

Criteria	Ja	Nee
<i>Ligt er een schriftelijk verzoek ten grondslag aan de ontheffing?</i>	2	35

In 24 situaties heeft een individueel gesprek plaatsgevonden tussen de alleenstaande moeder aan wie een ontheffing is verleend en de activeringscoach. Dit betekent dat dit in 13 cases niet het geval is. In 1 case was de alleenstaande moeder aanvankelijk uitgenodigd voor een groepsbijeenkomst in het kader van de tegenprestatie, echter constateerde de betreffende activeringscoach nadat de uitnodiging voor deze bijeenkomst was verstuurd dat de persoon in kwestie een alleenstaande moeder betrof. Na deze constatering heeft de activeringscoach per mail aan de alleenstaande moeder gecommuniceerd dat zij niet naar de groepsbijeenkomst hoefde te komen omdat zij een alleenstaande moeder is. Daarnaast werd aangegeven dat zij per direct een ontheffing zou krijgen op grond van het alleenstaand ouderschap met de zorg voor een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt. In een andere case is gebruik gemaakt van het instrument 'Psychische Diagnose' om de belastbaarheid inzichtelijk te maken. In het adviesrapport wordt geadviseerd om de participatie van de alleenstaande moeder te bevorderen door haar bijvoorbeeld deel te laten nemen aan dagbestedingsactiviteiten of vrijwilligerswerk. Naar aanleiding van dit advies heeft er echter geen persoonlijk contact plaatsgehad tussen de alleenstaande moeder en de activeringscoach maar is er puur administratief een ontheffing verleend. In weer een andere case is er sprake van een alleenstaande moeder van een drieling die op 22 mei 2011 is geboren. Uit de historische gegevens in het dossier, 27 juni 2014, blijkt dat moeder beschikking heeft over oppas binnen haar eigen netwerk en dat moeder zelf heeft aangegeven taalles te willen volgen zodat zij zich kan voorbereiden op het inburgeringsexamen. Nadat dit dossier aan Taskforce Tegenprestatie is overgedragen heeft er echter geen enkel contact met moeder plaatsgevonden en is er puur administratief een ontheffing op grond van het alleenstaand ouderschap met de zorg voor kinderen die de leeftijd van 5 jaar nog niet hebben bereikt verleend. Opmerkelijk is dat deze ontheffing op 22 oktober 2015 is verleend, de drieling was toen al ruim 4 jaar oud. In de dossiers is vervolgens gezocht naar aanwijzingen waaruit blijkt dat de activeringscoach interventies heeft ondernomen, of een poging daartoe, om aanwezige belemmeringen voor het leveren van een tegenprestatie te reduceren dan wel op te heffen. In 4 dossiers zijn rapportages van activeringscoaches aangetroffen waaruit blijkt dat de activeringscoach inzet heeft gepleegd om aanwezige belemmeringen te reduceren. Deze interventies variëren van het inschakelen van het Wijkteam tot het onderzoeken van de mogelijkheden om deel te kunnen nemen aan taalles of het bieden van ondersteuning bij het verrichten van activiteiten vanuit huis. In 1 dossier bleek dat er zonder tussenkomst van de activeringscoach hulperlening tot stand is gebracht, deze case is derhalve aangemerkt als n.v.t. In 32 dossiers zijn geen rapportages c.q. notities van activeringscoaches aangetroffen waaruit blijkt dat zij interventies hebben ondernomen om aanwezige belemmeringen zoals bijvoorbeeld kinderopvang of beperkte beheersing van de Nederlandse te reduceren.

Criteria	Ja	Nee	N.v.t.
<i>Heeft er een individueel gesprek plaatsgevonden tussen de activeringscoach en de alleenstaande met betrekking tot de ontheffing?</i>	24	13	0
<i>Blijkt uit het dossiers dat de activeringscoach interventies heeft ondernomen om aanwezige belemmeringen te reduceren?</i>	4	32	1

In het handboek Stimulansz, waarin het Rotterdams beleid ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet is vastgelegd, wordt gesteld dat wanneer er een ontheffing op grond van het alleenstaand ouderschap met de zorg voor een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt is verleend er gedurende de ontheffingsperiode elke 6 maanden een herbeoordelingsgesprek dient plaats te vinden. Opmerkelijk is dat geen enkel dossier werd aangetroffen waar een dergelijk gesprek is gevoerd. In 17 van de 37 cases is het nog geen 6 maanden geleden dat de ontheffing is verleend, waardoor feitelijk gezien er nog geen herbeoordelingsgesprek gevoerd hoeft te worden. In de overige 20 cases geldt dat de ontheffing meer dan 6 maanden geleden is verleend, maar een dergelijk gesprek is niet uitgevoerd. Vervolgens is onderzocht of in de dossiers een herbeoordelingsgesprek in het kader van de verleende ontheffing is ingepland voor de toekomst. In 34 van de 37 dossiers blijkt dit niet het geval te zijn en in 3 dossiers staat wel een contactmoment ingepland. Opgemerkt dient te worden dat deze geplande contactmomenten niet zijn aangemerkt als een herbeoordelingsgesprek in het kader van de ontheffing, maar het valt niet uit te sluiten dat deze contactmomenten niet worden benut om de situatie rondom de ontheffing te herbeoordelen.

Criteria	Ja	Nee	N.v.t.
<i>Heeft er zes maanden nadat de ontheffing is toegekend een herbeoordelings-gesprek plaatsgevonden?</i>	0	20	17
<i>Is er een herbeoordelingsgesprek ingepland?</i>	3	34	0

Voor de vragen of er 6 maanden nadat de ontheffing is verleend een herbeoordelingsgesprek heeft plaatsgevonden en er een herbeoordelingsgesprek staat ingepland in het dossier is vervolgens ook gekeken naar de 13 dossiers die na het verlenen van de ontheffing door W&I of SZ zijn overgedragen naar de taskforce. De beslissing tot het verlenen van de ontheffing is dan wel niet door de taskforce genomen, maar sinds de overdracht vallen deze cases wel onder de verantwoording van Taskforce Tegenprestatie wat impliceert dat ook de verdere monitoring van deze cases aan de taskforce toebehoort. In theorie had in 7 van de 13 cases een herbeoordelingsgesprek na 6 maanden plaats moeten vinden, uit de analyse blijkt dat dit in geen enkel geval is gebeurd. Daarnaast zijn er 6 dossiers aangemerkt als n.v.t. omdat het in deze cases nog geen 6 maanden geleden is dat de ontheffing is verleend. Op de vraag of er een toekomstig herbeoordelingsgesprek is ingepland blijkt dat dit in geen van de 13 dossiers het geval is. Van de totaal 50 cases kan worden geconcludeerd dat er in 47 cases geen herbeoordelingsgesprek is ingepland. Daarnaast geldt dat in de totaal 27 dossiers waarin er al een herbeoordelingsgesprek plaats had moeten vinden dit geen enkele keer is gebeurd.

Criteria	Ja	Nee	N.v.t.
<i>Heeft er zes maanden nadat de ontheffing is toegekend een herbeoordelings-gesprek plaatsgevonden?</i>	0	7	6
<i>Is er een herbeoordelingsgesprek ingepland?</i>	0	13	0

Uit de analyse van de dossiers is gebleken dat slechts 7 alleenstaande moeders beschikken over een startkwalificatie. Vervolgens is nagegaan of er scholing is aangeboden. In de dossiers waarin de moeders niet beschikken over een startkwalificatie is onderzocht of er scholing is aangeboden waarmee de moeder in kwestie in staat wordt gesteld om een startkwalificatie te behalen, in de dossiers waarin de moeders wel beschikken over een startkwalificatie is onderzocht of er scholing is aangeboden waarmee de moeder in staat wordt gesteld om een Mbo-opleiding niveau 4 te behalen. Uit deze analyse is gebleken dat geen enkele keer scholing is aangeboden en hiertoe ook geen verzoek door de moeders is ingediend. Ook zijn in deze dossiers geen aanwijzingen gevonden waaruit kan worden opgemaakt dat de activeringscoach onderzoek heeft gedaan naar de mogelijkheden ten aanzien van de bekwaamheden van de moeders om een scholingstraject te kunnen volgen. In 1 case volgde de moeder scholing maar is hier als gevolg van gezondheidsproblemen bij haarzelf en haar kinderen mee gestopt, om deze reden is deze case in de categorie n.v.t. geplaatst.

Criteria	Ja	Nee	N.v.t.
<i>Is er sprake van een startkwalificatie?</i>	7	30	0
<i>Is er scholing aangeboden?</i>	0	36	1

Ook op deze factoren zijn de overige 13 dossiers geanalyseerd. Uit deze analyse is gebleken dat in 11 van de 13 cases de alleenstaande moeder niet beschikt over een startkwalificatie. Net als in de voorgaande 37 dossiers, is ook in deze 13 cases niet een keer scholing aangeboden om of een startkwalificatie behalen dan wel scholing waarmee de moeder in staat wordt gesteld om een Mbo-opleiding niveau 4 te behalen. In 1 case is de moeder op eigen initiatief gestart met een opleiding via de Leidse Onderwijs Instelling (LOI) die zij vanuit huis volgt. Omdat dit op eigen initiatief tot stand is gebracht en er feitelijk ook geen scholing meer aangeboden hoefde te worden is deze case in de categorie n.v.t. geplaatst.

Criteria	Ja	Nee	N.v.t.
<i>Is er sprake van een startkwalificatie?</i>	2	11	0
<i>Is er scholing aangeboden?</i>	0	12	1

Tot slot is onderzocht of uit de dossiers kon worden opgemaakt of er sprake is van een tegenprestatie. In 6 dossiers is uit rapportages gebleken dat er sprake is van een tegenprestatie. In 4 cases blijkt dat de moeder vrijwilligerswerk verricht en 2 cases gaat het om het volgen van taalles. Omdat in 13 dossiers geen persoonlijk contact heeft plaatsgevonden tussen de activeringscoach en de alleenstaande moeder is het niet mogelijk om in deze cases te beoordelen of de moeder een tegenprestatie verricht. Het is voor Taskforce Tegenprestatie van belang dat tegenprestaties die door de bijstandsgerechtigden worden verricht ook worden geregistreerd, omdat op deze manier voor de Taskforce inzichtelijk wordt hoeveel mensen daadwerkelijk een tegenprestatie verrichten voor de bijstandsuitkering. Om deze reden is in deze 6 dossiers nagegaan of de tegenprestatie zoals vermeld in de rapportage ook als zodanig is geregistreerd. Gebleken is dat voor wat betreft deze 6 dossiers geen enkele keer de tegenprestatie zoals beschreven in de rapportages ook als zodanig is geregistreerd. In 1 dossier is er echter wel een tegenprestatie geregistreerd, maar komt de registratie niet overeen met de tegenprestatie zoals beschreven in het dossier. In de rapportage is vermeld dat deze moeder twee keer per week vrijwilligerswerk verricht in een peuterspeelzaal. Als tegenprestatie is slechts geregistreerd dat mevrouw werkt aan het beheersbaar maken dan wel aan het reduceren van aanwezige belemmeringen, het vrijwilligerswerk is niet geregistreerd.

Criteria	Ja	Nee
<i>Is er sprake van een tegenprestatie?</i>	6	31
<i>Is deze tegenprestatie als zodanig geregistreerd?</i>	0	6

Omdat het al dan niet verrichten van een tegenprestatie geen verband houdt met het feit of de beslissing tot het verlenen van de ontheffing is genomen door Taskforce Tegenprestatie, Werk & Inkomen of Stedelijke Zorg zijn ook de 13 overige dossiers op dit aspect onderzocht. Hieruit is gebleken dat in 2 van de 13 dossiers vermeld is dat de moeder in kwestie deelneemt aan activiteiten in het kader van de tegenprestatie. In een situatie gaat het om deelname aan vrijwilligerswerk voor 20 uur per week en in de andere situatie gaat het om deelname aan een gezondheidsbevorderend traject. In beide situaties bleek dat de tegenprestatie ook als zodanig is geregistreerd. In totaal is bekend dat er van de 50 cases in 8 situaties sprake is van een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering waarvan er 2 ook als zodanig zijn geregistreerd.

Criteria	Ja	Nee
<i>Is er sprake van een tegenprestatie?</i>	2	11
<i>Is deze tegenprestatie als zodanig geregistreerd?</i>	2	0

5.1.1 Conclusie

Op basis van de voorgaande resultaten kunnen een aantal conclusies worden afgeleid. Allereerst tonen de resultaten aan dat registratie in het klantregistratiesysteem voor verbetering vatbaar is. Of het nu de registratie van de ontheffingsgronden, de inhoudelijke argumentatie die ten grondslag ligt aan de beslissing om een ontheffing te verlenen, de tegenprestatie die verricht wordt of de rapportages naar

aanleiding van klantcontact betreft, het laat te wensen over. Verder blijkt dat in 32 van de 37 dossiers geen interventie door de activeringscoach heeft plaatsgevonden om aanwezige belemmeringen, op welk vlak dan ook, te reduceren dan wel op te heffen. Daarnaast laat de dossieranalyse zien dat bij het verlenen van ontheffingen in veel cases niet overeenkomstig het beleid wordt gehandeld. Zo is in slechts 3 van de 50 dossiers een herbeoordelingsgesprek ingepland en in 27 cases waar al een dergelijke herbeoordeling had moeten plaatsvinden is dit niet gebeurd. Ook blijkt dat in de 41 cases waarin scholing volgens het beleid aangeboden had moeten worden dit niet is gebeurd. In slechts 2 cases is het daadwerkelijke verzoek tot ontheffing door de alleenstaande moeder verifieerbaar, in de overige 35 cases waarin de beslissing tot het verlenen van de ontheffing door de activeringscoach heeft plaats gevonden is dit niet het geval. Ten aanzien van de alleenstaande moeders blijkt dat slechts een klein gedeelte beschikt over een startkwalificatie, 9 van de 50. Ook blijkt dat ondanks de ontheffing een aantal moeders toch een tegenprestatie verricht, 8 van de 50. Waarbij dient te worden benadrukt dat in 13 cases geen klantcontact heeft plaatsgevonden waardoor het aantal moeders dat een tegenprestatie levert ondanks de ontheffing in werkelijkheid hoger kan liggen.

5.2 Vignetstudie

Vignet 1 heeft betrekking op een autochtone alleenstaande moeder van 37 jaar met een kind van 3 jaar oud. Vader van het kind heeft nimmer een rol gespeeld. De familie van mevrouw woont in Drenthe, door deze afstand ziet mevrouw haar familie zelden. Mevrouw heeft een verleden met 'foute vrienden' waar zij na de geboorte van haar kind mee heeft gebroken, hierdoor heeft mevrouw geen vrienden meer. Er is sprake van een lopend schulddienstverleningstraject bij de Kredietbank Rotterdam, over een jaar zal mevrouw schuldenvrij zijn. Als gevolg hiervan geeft mevrouw aan voorlopig niet over financiële middelen te beschikken om te kunnen voorzien in de kosten van kinderopvang.

In de eerste situatie geeft mevrouw aan dat zij er niets op tegen heeft om een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering te leveren. Het lijkt mevrouw leuk om in een verzorgingstehuis vrijwilligerswerk te doen. Ze wil absoluut geen vrijwilligerswerk of andere activiteiten met kinderen doen omdat zij zelf al fulltime moeder is. Ondanks dat mevrouw gemotiveerd is geeft zij aan dat zij op dit moment echter geen mogelijkheden ziet om een tegenprestatie te kunnen leveren. Reden hiervan is het gebrek aan financiële middelen om te kunnen voorzien in de kosten van kinderopvang en het gebrek aan een eigen netwerk waardoor er niemand op haar kind kan passen. Ondanks dat een meerderheid van de respondenten gekozen heeft voor de antwoordoptie waarbij het motiveren naar een tegenprestatie centraal staat en waarbij het gebrek aan opvang wordt beperkt door uit het Flexibel Budget de kosten voor de peuterspeelzaal te vergoeden, heeft een aanzienlijk aantal respondenten ervoor gekozen om het huidige schulddienstverleningstraject aan te merken als voldoende tegenprestatie en mevrouw na 18 maanden, wanneer haar kind de schoolgaande leeftijd heeft bereikt, uit te nodigen voor een vervolgesprek. Uit de antwoorden van de zes respondenten die voor de antwoordcategorie 'anders' hebben gekozen blijkt dat er veelal een combinatie van de antwoordopties gewenst is. Tevens wordt door respondenten aangegeven dat zij willen onderzoeken of er mogelijkheden zijn voor deelname aan een activiteit waar moeder haar kind mee naartoe kan nemen. Twee respondenten voeren aan te willen weten of mevrouw in het bezit is van een startkwalificatie waarbij een respondent benoemt de mogelijkheden voor een overdracht naar het cluster Werk & Inkomen te willen nagaan.

	Vignet 1 – Alleenstaande moeder van 37 met één kind van 3 jaar oud	Totaal
V1S1	<i>Gemotiveerd maar ziet geen mogelijkheden</i>	
	Verlenen van ontheffing op grond van alleenstaand ouderschap met de zorg voor kinderen die de leeftijd van 5 jaar nog niet hebben bereikt	0
	Huidige activiteiten aanmerken als tegenprestatie	14
	Motiveren naar een tegenprestatie en kosten opvang vergoeden	16
	Anders	6

In de tweede situatie heeft moeder geen begrip voor het feit dat zij is uitgenodigd voor een gesprek over de tegenprestatie, het is immers bekend dat zij een alleenstaand moeder is. Moeder voert aan dat het voor onmogelijk is om een tegenprestatie te combineren met de zorg voor haar kind. Daarnaast ervaart zij stress als gevolg van het schulddienstverleningstraject. Moeder geeft aan pas over een tegenprestatie te willen praten wanneer haar kind naar de basisschool gaat. Net als in de voorgaande situatie kiest het merendeel van de respondenten ervoor om moeder te motiveren naar een tegenprestatie waarbij zij de kosten voor de peuterspeelzaal te vergoeden vanuit het Flexibel Budget. Echter kiest, net als in de eerste situatie, een aanzienlijk aantal respondenten ervoor om het huidige schulddienstverleningstraject aan te merken als tegenprestatie met daarbij de afspraak dat moeder na 12 tot 18 maanden wordt uitgenodigd

voor een gesprek om de situatie te her beoordelen. Onder de gegeven open antwoorden komen combinaties van de voorgestructureerde antwoorden naar voren waarbij het tonen van begrip, het wijzen op regelgeving ten aanzien van een ontheffing, het stimuleren naar een tegenprestatie en tot slot het maken van een vervolgspraak worden genoemd. Twee respondenten benoemen expliciet dat het schulddienstverleningstraject dat al twee jaar loopt niet meer als een eerste stap in het kader van de tegenprestatie dient te worden beschouwd, maar dat het eventueel wel zinvol kan zijn om mevrouw een budgettraining te laten volgen gezien de stress die zij zegt te ervaren. Ook het nagaan van mogelijkheden om een tegenprestatie te leveren bij een organisatie waar het kind mee naartoe kan wordt tweemaal als antwoord gegeven.

	Vignet 1 – Alleenstaande moeder van 37 met één kind van 3 jaar oud	Totaal
V1S2	<i>Ongemotiveerd en ziet geen mogelijkheden</i>	
	Huidige activiteiten aanmerken als tegenprestatie	13
	Motiveren naar vrijwilligerswerk als tegenprestatie en kosten opvang vergoeden	15
	Ontheffing op grond van de sociaal maatschappelijke situatie	1
	Anders	7

In de derde situatie beschikt moeder over een startkwalificatie en spreekt mevrouw haar wens voor betaald werk in de toekomst uit. Ondanks deze motivatie geeft moeder aan op dit moment geen mogelijkheden te zien om op dit moment een tegenprestatie te leveren. Moeder is de mening toegedaan dat dit een optie is zodra haar kind naar het basisonderwijs kan. Moeder verzoekt de activeringscoach schriftelijk om een ontheffing op grond van het feit dat zij een alleenstaande ouder is met de zorg voor een kind dat jonger is dan 5 jaar. Verreweg het grootste aantal respondenten, totaal 19 activeringscoaches, kiest ervoor om moeder een ontheffing te verlenen. Van deze 19 respondenten maakt een significant aantal activeringscoaches de keuze om moeder pas na afloop van de ontheffingsperiode uit te nodigen voor een nieuw gesprek in het kader van de tegenprestatie. 1 activeringscoach heeft hierbij beargumenteerd dat deze keuze het meest aansluit bij de huidige praktijksituatie. De activeringscoach voert aan dat het bekend is dat er elk half jaar een herbeoordelingsgesprek plaats dient te vinden, maar dat dit in de praktijk niet gebeurt. Slechts 4 activeringscoaches zouden moeder elk half jaar uitnodigen voor een herbeoordelingsgesprek. Ondanks het groot aantal respondenten dat een ontheffing verleend, kiest van de overige respondenten het merendeel ervoor om niet zondermeer in te gaan op het verzoek van moeder ten aanzien van de ontheffing. 14 van de 36 respondenten wil inzet plegen om moeder in mogelijkheden, in plaats van in onmogelijkheden, te laten denken. Desnoods door meerdere gesprekken hierover te voeren. De 3 respondenten die voor de antwoordoptie 'anders' hebben gekozen benoemen allen aan dat zij deze casus aan cluster Werk & Inkomen zouden overdragen.

	Vignet 1 – Alleenstaande moeder van 37 met één kind van 3 jaar oud	Totaal
V1S3	<i>Verzoekt schriftelijk om een ontheffing</i>	
	Verlenen van ontheffing op grond van alleenstaand ouderschap met de zorg voor kinderen die de leeftijd van 5 jaar nog niet hebben bereikt. Daarbij wordt mevrouw elk half jaar uitgenodigd voor een gesprek	4
	Motiveren naar een tegenprestatie, desnoods middels meerdere gesprekken	14
	Verlenen van ontheffing op grond van alleenstaand ouderschap met de zorg voor kinderen die de leeftijd van 5 jaar nog niet hebben bereikt. Mevrouw wordt na afloop van de ontheffing uitgenodigd voor gesprek	15
	Anders	3

In de vierde situatie beschikt moeder niet over een startkwalificatie. Ondanks dat moeder hoop heeft in de toekomst betaald werk als administratief medewerker te kunnen doen, ziet zij op dit moment geen mogelijkheden voor het leveren van een tegenprestatie. Moeder is van mening dat dit mogelijk is zodra haar kind naar het basisonderwijs gaat. Moeder voert aan dat zij van haar buurvrouw heeft vernomen dat zij in aanmerking komt voor een ontheffing op grond van het feit dat zij een alleenstaand ouder is die belast is met de zorg voor een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt, zij vraagt de activeringscoach haar een dergelijke ontheffing te verlenen. Van de totaal vier situaties die dit eerste vignet telt is er in deze situatie sprake van de minste spreiding ten aanzien van de gegeven antwoorden. 25 van de 36 respondenten kiest ervoor om op basis van het verbale verzoek een ontheffing te verlenen onder de voorwaarde dat moeder zorg draagt voor het behalen van een startkwalificatie in het kader van de re-integratieverplichting. Ondanks de vermelding van de aanwezigheid van een schulddienst-

verleningstraject in de klantomschrijving heeft geen van deze 25 activeringscoaches een aanvulling genoteerd of in de antwoordcategorie 'anders' de opmerking gemaakt dat de financiering van dergelijke scholing, naar alle waarschijnlijkheid, problematisch zal zijn voor moeder gezien het schulddienstverleningstraject. De 2 respondenten die een open antwoord hebben geformuleerd, benoemen dat zij een overdracht naar Werk & Inkomen overwegen vanwege de ondersteuning die mevrouw daar ontvangt met betrekking tot haar ontwikkeling en het behalen van een startkwalificatie.

	Vignet 1 – Alleenstaande moeder van 37 met één kind van 3 jaar oud	Totaal
V1S4	<i>Wil in de toekomst betaald werk, verzoekt nu mondeling om een ontheffing</i>	
	Onderzoeken of er een passend traject is waar mevrouw haar kind mee naartoe kan nemen	8
	Verlenen van ontheffing op grond van alleenstaand ouderschap met de zorg voor kinderen die de leeftijd van 5 jaar nog niet hebben bereikt op voorwaarde dat mevrouw een startkwalificatie gaat behalen.	25
	Verlenen van een ontheffing op grond van alleenstaand ouderschap met de zorg voor kinderen die de leeftijd van 5 jaar nog niet hebben bereikt. Daarbij wordt mevrouw elk half jaar uitgenodigd voor een gesprek	1
	Anders	2

Vignet 2 heeft betrekking op een allochtone alleenstaande moeder van 35 jaar oud met een kind van 3 jaar oud en twee kinderen van respectievelijk 5 en 11 jaar oud. Moeder is vijf maanden zwanger van haar vierde kind, onbekend is wie de vader is van het nog ongebooren kind. Ook met betrekking tot de overige drie kinderen zijn de vaders niet in beeld.

In de eerste situatie beschikt moeder over een startkwalificatie en heeft zij goed contact met haar familie, waaronder met haar twee zussen. Moeder geeft aan dat de zorg voor haar kinderen haar hele leven beheerst en dat zij, totdat het nu nog ongebooren kind naar de basisschool gaat, zich volledig wil richten op de zorg voor haar kinderen. Daarbij komt dat zij geen mogelijkheden heeft om de kosten voor kinderopvang te kunnen betalen en zij geen beroep wil doen op haar familie. Reden hiervan is dat zij als moeder alles zelf wil doen en overal zelf bij betrokken wil zijn omdat de vaders al afwezig zijn. 23 respondenten kiezen ervoor om moeder een ontheffing te verlenen op grond van haar zwangerschap en bevalling. Na afloop van deze ontheffing zullen zij moeder uitnodigen voor een nieuw gesprek over de mogelijkheden tot het leveren van een tegenprestatie. 8 respondenten zijn de mening toegedaan dat moeder feitelijk niet toebehoort aan Taskforce Tegenprestatie en dat zij de casus om deze reden zullen overdragen aan cluster Werk & Inkomen. Daarnaast kiezen 3 respondenten ervoor om moeder op eigen initiatief allereerst een ontheffing op grond van zwangerschap en bevalling te verlenen en om haar na afloop van deze ontheffingsperiode een ontheffing te verlenen op grond van het feit dat zij alleenstaand ouder is van kinderen die de leeftijd van 5 jaar nog niet hebben bereikt.

	Vignet 2 - Alleenstaande moeder van 35 met drie kinderen en zwanger van de vierde	Totaal
V2S1	<i>Wil zelf voor de kinderen zorgen, kosten kinderopvang zijn een probleem</i>	
	Verlenen van een ontheffing op grond van zwangerschap en bevalling, aansluitend een ontheffing op grond van het alleen ouderschap met de zorg voor kinderen die de leeftijd van 5 jaar nog niet hebben bereikt	3
	Verlenen van een ontheffing op grond van zwangerschap en bevalling, na afloop wordt mevrouw opnieuw uitgenodigd voor een gesprek in het kader van de tegenprestatie	23
	Het dossier wordt overgedragen aan de afdeling W&I	8
	Anders	2

In de tweede situatie beschikt moeder niet over een startkwalificatie. Moeder heeft goed contact met haar familie, waaronder met haar twee zussen. De twee oudste kinderen zijn door Jeugdzorg uit huis gehaald en wonen in een pleeggezin. Het jongste kind woont wel bij moeder en hiervoor ontvangt mevrouw opvoedondersteuning. Daarnaast zijn er schulden, vanwege niet-saneerbare boetes, is het nog niet mogelijk om een schuldregeling op te starten. Op dit moment loopt de procedure voor de aanstelling van een beschermingsbewindvoerder. Ook is een juridische procedure gestart tegen de vaders van de twee oudste kinderen in verband met alimentatie. Van alle situaties die met vignet 2 aan de respondenten zijn voorgelegd, is in deze tweede situatie sprake van de minste variatie in de gegeven antwoorden. 31 van de

36 respondenten kiest ervoor om de activiteiten die moeder reeds onderneemt om de aanwezige problematiek beheersbaar te maken dan wel te reduceren aan te merken als, voor dit moment, maximaal haalbare tegenprestatie. Daarbij geven de activeringscoaches bij moeder aan dat om deze reden een ontheffing van de tegenprestatie niet nodig is omdat moeder aan deze verplichting voldoet, zij zullen moeder alleen een ontheffing verlenen van de arbeidsverplichting op grond van haar zwangerschap en bevalling. 4 respondenten hebben de keuze gemaakt om moeder een ontheffing van de arbeidsverplichting en tegenprestatie te verlenen op grond van de zwangerschap en bevalling. Tevens bespreken zij dat moeder na deze ontheffingsperiode wederom wordt uitgenodigd voor een gesprek in het kader van de tegenprestatie.

Vignet 2 - Alleenstaande moeder van 35 met drie kinderen en zwanger van de vierde		Totaal
V2S2	<i>Jeugdzorg is betrokken bij het gezin, sprake van financiële problematiek</i>	
	Verlenen van een ontheffing op grond van zwangerschap en bevalling, na afloop wordt mevrouw opnieuw uitgenodigd voor een gesprek in het kader van de tegenprestatie	4
	Verlenen van een ontheffing op grond van zwangerschap en bevalling, daarnaast de huidige activiteiten aanmerken als tegenprestatie.	31
	Direct verlenen van een ontheffing op grond van alleenstaand ouderschap met de zorg voor kinderen die de leeftijd van 5 jaar nog niet hebben bereikt voor de maximale duur van 5 jaar	1
	Anders	0

In de derde situatie geeft moeder aan als een mislukkeling door haar vader te worden beschouwd, omdat haar broer en zus beiden een goede baan hebben en zij niet. Ze beschikt niet over een startkwalificatie. Sinds het overlijden van haar moeder zes jaar geleden gaat het bergafwaarts. In verband met een depressie staat zij onder behandeling van een psycholoog. Daarnaast ontvangt moeder drie keer per week ambulante hulpverlening. Zo ontvangt zij opvoedondersteuning, ondersteuning bij de administratie en het beheersbaar maken van de schulden en gaat de hulpverlening mee naar afspraken die moeder heeft met instanties. Bij het gesprek met de activeringscoach is dan ook begeleiding aanwezig. Tijdens het gesprek laat moeder de begeleidster voornamelijk het woord voeren, de begeleidster verzoekt om een ontheffing ook voor de periode na de zwangerschap in verband met de aanwezige problematiek. Slechts 2 van de 36 respondenten gaat mee in dit voorstel van de begeleidster en kent allereerst een ontheffing op grond van de zwangerschap en bevalling toe. Nadat deze ontheffingsperiode is verlopen verlenen zij moeder wederom een ontheffing maar nu op grond van het alleenstaand ouderschap met de zorg voor kinderen die de leeftijd van 5 jaar nog niet hebben bereikt. Daarentegen kiezen 24 respondenten ervoor om alleen een ontheffing op grond van de zwangerschap en bevalling te verlenen. Na afloop van de ontheffings-termijn merken de activeringscoaches de huidige activiteiten, onder begeleiding van de hulpverlening, aan als tegenprestatie. Gezien de situatie achten de respondenten het niet realistisch dat moeder na de bevalling in staat zal zijn om bijvoorbeeld vrijwilligerswerk te gaan doen. 5 respondenten nemen geen genoegen met het verbale verzoek van de begeleidster en geven aan het verzoek pas in behandeling te zullen nemen nadat dit verzoek schriftelijk door moeder is ingediend. Er hebben 5 respondenten gebruik gemaakt van de antwoordoptie 'anders' waarvan er vier opmerken de huidige activiteiten onder begeleiding van de hulpverlening aan te merken als voldoende tegenprestatie voor dit moment. 1 respondent merkt op een ontheffing van de arbeidsverplichting te leveren en omdat mevrouw een tegenprestatie levert door middel van het werken aan de problemen dit te formaliseren. De respondent heeft niet vermeld op welke grond de ontheffing wordt verleend.

Vignet 2 - Alleenstaande moeder van 35 met drie kinderen en zwanger van de vierde		Totaal
V2S3	<i>Staat onder begeleiding van Middin, hulpverlening verzoekt om ontheffing</i>	
	Verlenen van een ontheffing op grond van zwangerschap en bevalling, na afloop wordt een ontheffing op grond van het alleenstaand ouderschap met kinderen onder de 5 jaar verleend	2
	Pas nadat mevrouw zelf een schriftelijk verzoek voor een ontheffing heeft ingediend wordt het verzoek in behandeling genomen	5
	Verlenen van een ontheffing op grond van zwangerschap en bevalling, na afloop worden de huidige activiteiten aangemerkt als tegenprestatie	24
	Anders	5

Vignet 3 gaat over een autochtone alleenstaande moeder van 28 jaar oud met twee kinderen in de leeftijd van 7 en 1 ½ jaar oud. Moeder is in het bezit van een startkwalificatie en heeft voor de geboorte van haar oudste kind als serveerster in een restaurant gewerkt, na de geboorte van haar oudste kind heeft zij niet meer gewerkt.

In de eerste situatie is moeder gehuwd met de vader van beide kinderen. Partner verblijft echter in een instelling wegens psychiatrische problematiek. Als gevolg hiervan komt alle zorg voor de kinderen op de schouders van moeder terecht. Moeder vindt het belangrijk om zo vaak als mogelijk met de kinderen bij haar man op bezoek te gaan. Moeder geeft aan dat de situatie haar veel stress oplevert waardoor zij slecht slaapt. Als gevolg van de situatie is moeder van mening dat zij niet in staat is om een tegenprestatie te leveren. De eerste antwoordoptie, waarbij het reduceren en beheersbaar maken van aanwezige problematiek als eerste stap in het kader van de tegenprestatie wordt aangemerkt en waarbij na zes maanden een vervolgspraak plaatsvindt, is door 29 respondenten gekozen. De afspraak hierbij is dat op termijn wordt bekeken hoe de situatie zich ontwikkelt en of er een uitbreiding naar vrijwilligerswerk mogelijk is. De consulenten voeren hierbij aan dat het vrijwilligerswerk ook een therapeutisch effect kan hebben. Slechts 1 respondent is van mening dat het hier een uitzonderingssituatie betreft. Ondanks dat moeder formeel gehuwd is, kan zij in de praktijk als alleenstaand worden beschouwd waardoor de respondent ervoor kiest om moeder een ontheffing op grond van het alleenstaand ouderschap met de zorg voor een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt te verlenen. 3 respondenten kiezen er eveneens voor om een ontheffing te verlenen, maar dan op grond van de problematische sociaal maatschappelijke situatie. Driemaal is gekozen voor de antwoordcategorie 'anders'. Hoewel de gegeven antwoorden niet volledig identiek zijn, komt de strekking overeen. De 3 respondenten geven aan dat moeder als eerste stap in het kader van de tegenprestatie kan werken aan de problematiek door bijvoorbeeld naar een huisarts te gaan. Ook is meer informatie gewenst ten aanzien van de mentale belastbaarheid en de vraag of mevrouw in staat is in de gegeven situatie haar opvoedtaken goed vorm te geven. De respondenten benoemen dat zij vervolgens de situatie zullen monitoren en waar mogelijk uitbreidingsafspraken met moeder wensen te maken.

Vignet 3 - Alleenstaande moeder van 28 met twee kinderen waarvan de jongste anderhalf jaar oud is		Totaal
V3SI	<i>Gehuwd, maar partner verblijft in een GGZ-instelling</i>	
	Ik stel voor om het werken aan problematiek als eerste stap aan te merken als tegenprestatie, op termijn kijken we verder. Ik voer aan dat vrijwilligerswerk ook therapeutisch kan werken.	29
	Het betreft hier een uitzonderingssituatie, mevrouw is in de praktijk een alleenstaande moeder. Om deze reden besluit ik mevrouw een ontheffing te verlenen.	1
	Gezien de problematische situatie besluit ik mevrouw een ontheffing op grond van haar sociaal-maatschappelijke situatie te verlenen.	3
	Anders	3

In de tweede situatie is moeder kort na de geboorte van het jongste kind gescheiden van haar man, tevens vader van de kinderen. Vader speelt tot op heden een rol in het leven van de kinderen, om de week brengen zij het weekend bij de kinderen door. Als gevolg van een aanrijding kampt moeder met een whiplash, zij gebruikt paracetamol als pijnstiller en is niet meer onder behandeling van een fysiotherapeut. Moeder geeft aan dat wanneer de kinderen bij hun vader zijn, dit voor haar rustmomenten zijn die zij hard nodig heeft. Moeder heeft de ambitie om, wanneer haar jongste kind naar het basisonderwijs gaat, weer in de horeca te gaan werken. Een meerderheid van de activeringscoaches kiest ervoor om het werken aan reductie van de fysieke problematiek aan te merken als eerste stap in het kader van de tegenprestatie. Daarbij wordt er met moeder afgesproken dat zij met de vader van de kinderen gaat bespreken om de omgangsregeling uit te breiden zodat zij toch een tegenprestatie kan gaan leveren. De activeringscoach brengt hierbij voor het voetlicht dat wanneer moeder echt gemotiveerd is om in de toekomst terug te keren naar de reguliere arbeidsmarkt, het noodzakelijk is om nu al stappen te ondernemen. Een aanzienlijk deel van de respondenten heeft gekozen voor de tweede antwoordoptie waarbij moeder allereerst wordt aangemeld bij de Fysieke Diagnose om de belastbaarheid in het kader van de tegenprestatie te beoordelen. De uitkomst van dit onderzoek is leidend voor de concrete vervolgstappen. Slechts 1 consulent verleent op eigen initiatief een ontheffing op grond van het alleenstaand ouderschap met de zorg voor een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt. De overweging die hieraan ten grondslag ligt is de aanwezigheid van de fysieke problematiek in combinatie met de zorg voor de kinderen die, ondanks de huidige omgangsregeling, grotendeels op de schouders van

moeder terechtkomt. 3 respondenten hebben gekozen voor de antwoordoptie 'anders'. 2 van de 3 beschrijven dat zij de nadruk zullen leggen op een overdracht naar W&I waarbij 1 eerst zelf uitbreiding van de omgangsregeling met vader wil nagaan. De respondent zou moeder eerst terugsturen naar de huisarts om meer inzicht te verkrijgen in de situatie rondom de whiplash en specifiek in relatie tot de mogelijkheden om in de toekomst horecawerkzaamheden te verrichten.

Vignet 3 - Alleenstaande moeder van 28 met twee kinderen waarvan de jongste anderhalf jaar oud is		Totaal
V3S2	<i>Gescheiden maar vader speelt een rol, sprake van neklachten</i>	
	Het werken aan reductie van de fysieke problematiek is een eerste stap in het kader van de tegenprestatie. Daarnaast bespreek ik met mevrouw om de omgangsregeling van vader uit te breiden en benadruk ik dat het noodzakelijk is om nu al stappen te zetten om terug te kunnen keren naar de reguliere arbeidsmarkt.	18
	Gezien de fysieke klachten en de wens van mevrouw om op termijn weer in de horeca te gaan werken, stel ik voor om mevrouw aan te melden bij de Fysieke Diagnose ter beoordeling van haar belastbaarheid in het kader van de tegenprestatie.	14
	Gezien de fysieke problematiek en de zorg voor de kinderen die voornamelijk op mevrouw rust verleen ik een ontheffing op grond van alleenstaand ouderschap met de zorg voor kinderen die de leeftijd van 5 jaar nog niet hebben bereikt.	1
	Anders	3

In de derde situatie heeft moeder geen enkel contact meer met de vader van haar kinderen, tevens heeft zij slecht contact met haar familie en heeft zij nauwelijks vrienden. Moeder geeft aan dat de kinderen haar hele wereld vormen. Er lijkt sprake te zijn van een symbiotische relatie tussen moeder en de kinderen. In het verleden is moeder gediagnosticeerd met borderline, zij stelt echter dat deze diagnose ernstig overdreven is. Derhalve staat moeder niet open voor een behandeling. Het leveren van een tegenprestatie acht mevrouw niet mogelijk in verband met de zorg voor kinderen. De variatie in de gekozen antwoorden is in deze situatie gering. 4 respondenten maken de keuze om, gezien het feit dat moeder de diagnose borderline niet erkent, de opdracht aan moeder te geven dat zij het komende half jaar dient te gaan nadenken op welke manier zij invulling aan de tegenprestatie kan geven. Na dit half jaar vindt er een vervolgesprek plaats en wordt van moeder verwacht dat zij daadwerkelijk een tegenprestatie gaat leveren. De activeringscoaches lichten daarbij toe dat eventuele kosten voor de peuterspeelzaal middels het Flexibel Budget worden vergoed. 31 respondenten zouden in de gegeven situatie moeder proberen te overtuigen van het nut en de noodzaak om zich toch te laten behandelen voor de gestelde diagnose borderline, mede in het belang van de aanwezige kinderen. De activeringscoaches voeren hierbij aan dat wanneer moeder zich laat behandelen, dit als een eerste stap in het kader van de tegenprestatie wordt aangemerkt en zij hiermee voldoet aan de verplichtingen. Wederom heeft slechts 1 respondent ervoor gekozen om op eigen initiatief moeder, naar aanleiding van de gestelde diagnose, op grond van haar medische situatie een ontheffing te verlenen. Niet een activeringscoach heeft in deze situatie gekozen voor de antwoordoptie 'anders'.

Vignet 3 - Alleenstaande moeder van 28 met twee kinderen waarvan de jongste anderhalf jaar oud is		Totaal
V3S3	<i>Geen contact met vader van kinderen, diagnose borderline gesteld</i>	
	Omdat mevrouw de gestelde diagnose niet erkent en niet open staat voor behandeling, maak ik duidelijk dat er een tegenprestatie verwacht wordt. Mevrouw krijgt een half jaar de tijd om zich te oriënteren, en wordt daarna uitgenodigd voor een vervolgesprek.	4
	Ik probeer mevrouw ervan te overtuigen om toch een behandeling op te starten, en merk op dat dit als een eerste stap in het kader van de tegenprestatie kan worden aangemerkt.	31
	De gestelde diagnose is voldoende om mevrouw op grond van haar medische situatie een ontheffing van de arbeidsverplichting en tegenprestatie te verlenen.	1
	Anders	0

In de vierde situatie heeft moeder geen enkel contact meer met de vader van haar kinderen, heeft zij slecht contact met haar familie en heeft zij nauwelijks vrienden. Tijdens het contact met de activeringscoach geeft moeder aan zich vaak eenzaam te voelen, daarnaast ervaart moeder gevoelens van frustratie omdat zij nu fulltime moeder is en zij meer wil zijn. Moeder geeft aan dat er echt geen mensen in haar omgeving zijn die op haar kinderen kunnen passen en dat zij het zich absoluut financieel niet kan veroorloven om gebruik te maken van de peuterspeelzaal. Moeder informeert bij de activeringscoach

welke oplossingen er zijn voor haar situatie, want zij wil heel graag vrijwilligerswerk gaan doen om zichzelf te ontwikkelen en haar netwerk te vergroten. De mate van spreiding in de gegeven antwoorden is in deze situatie zeer beperkt. 32 van de 36 respondenten geeft moeder het advies om zelf op zoek te gaan naar een passende activiteit in het kader van de tegenprestatie. Dit vanuit de gedachte dat er meerdere programma's zijn die specifiek bedoeld zijn voor alleenstaande moeders waarbij zij de mogelijkheid hebben om kinderen mee te nemen en toch een tegenprestatie te leveren. Geen van de respondenten kiest ervoor om moeder in de gegeven situatie een ontheffing te verlenen. De resterende 4 respondenten heeft gekozen voor de antwoordoptie 'anders' waarvan 2 respondenten van mening zijn dat moeder ondersteuning nodig heeft om aan haar ontwikkeling te kunnen werken en het huidige patroon te doorbreken. Inzet van het Flexibel Budget zodat moeder gebruik kan maken van de peuterspeelzaal en het gericht doorverwijzen naar netwerkpartners worden als opties aangedragen. Opvallend is dat 1 respondent het nu nog toekomstige beleid rondom de opvang van peuters benoemd. De respondent benoemt dit alsof dit al het geldende beleid is, daarnaast stelt de respondent dat de opvang op grond van dit beleid volledig wordt vergoed door de gemeente.

Vignet 3 - Alleenstaande moeder van 28 met twee kinderen waarvan de jongste anderhalf jaar oud is		Totaal
V3S4	<i>Gefrustreerd, wil graag een tegenprestatie doen</i>	
	Ik stel voor om een ontheffing te verlenen op grond van alleenstaand ouderschap met de zorg voor kinderen die de leeftijd van 5 jaar nog niet hebben bereikt.	0
	Ik adviseer mevrouw opzoek te gaan naar een passende activiteit in het kader van de tegenprestatie waar mevrouw haar kind mee naar toe kan nemen.	32
	Ik verleen een ontheffing op grond van alleenstaand ouderschap met de zorg voor kinderen die de leeftijd van 5 jaar nog niet hebben bereikt, ik spreek af dat mevrouw na afloop wordt uitgenodigd voor een vervolgggesprek.	0
	Anders	4

Vignet 4 heeft betrekking op een allochtone alleenstaande moeder van 40 jaar oud. Tweeëntwintig jaar geleden is moeder uitgetrouwd en vervolgens naar Nederland gekomen. Zowel in haar geboorteland als in Nederland heeft moeder nooit onderwijs gevolgd, daarnaast heeft zij nimmer enige werkervaring opgedaan. Mevrouw is moeder van vijf kinderen in de leeftijd van 20, 17, 13, 10 en 4 jaar oud. Moeder heeft altijd zorg gedragen voor het huishouden, haar kinderen en haar inmiddels ex-man. Sinds anderhalf jaar is moeder gescheiden, na de scheiding heeft zij haar ex-partner nooit meer gesproken. De kinderen willen geen contact meer met hun vader.

In de eerste situatie spreekt moeder zeer beperkt Nederlands en begrijpt zij weinig van wat er in het Nederlands wordt gezegd. Om deze reden gaat haar 20-jarige dochter mee naar alle afspraken die moeder heeft, ook zorgt zij voor alle administratieve zaken. Tijdens het gesprek voert dochter voornamelijk het woord. Moeder zelf is tijdens het gesprek zeer emotioneel, wijst regelmatig naar haar hoofd en zegt veel stress te hebben. Een keer per week gaat zij in het buurthuis koffiedrinken met andere vrouwen uit de wijk. Dochter geeft aan dat haar moeder niet in staat is om vrijwilligerswerk te doen en dat ook taalles niet mogelijk is omdat moeder te veel stress ervaart om überhaupt iets te kunnen leren. Uit de gegeven antwoorden blijkt dat er sprake is van een aanzienlijke variatie onder de activeringscoaches in de wijze waarop zij in de gegeven situatie zouden handelen. 8 respondenten zijn de mening toegedaan dat dochter een belemmerend effect heeft op het gesprek waardoor zij een nieuwe afspraken maken waarbij een onafhankelijke tolk aanwezig zal zijn. De activeringscoach stelt hierbij dat het nieuwe gesprek wederom over de mogelijkheden tot het leveren van een tegenprestatie gaat en, ondanks de bezwaren van dochter, voert de activeringscoach aan dat het volgen van taalles een eerste stap zou kunnen zijn. 1 respondent vindt de sociaal maatschappelijke positie van moeder, in combinatie met de zorg voor meerdere kinderen waarvan er een de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt, een grondige reden om een ontheffing te verlenen op grond van het feit dat mevrouw een alleenstaande ouder is die belast is met de zorg voor een kind die de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt. 19 respondenten kiezen ervoor om het wekelijkse koffiemoment aan te merken als tegenprestatie op grond van overige maatschappelijk nuttige activiteiten. Daarnaast melden zij moeder aan bij de Psychische Diagnose. Na ontvangst van de bevindingen vindt er een vervolgggesprek plaats in het kader van de tegenprestatie. Tot slot hebben 8 respondenten gebruik gemaakt van de antwoordoptie 'anders'. Een veel voorkomend antwoord onder deze 8 respondenten is dat zij het koffiedrinken zullen erkennen als een gedeeltelijke invulling van de tegenprestatie. Daarnaast stellen zij dat zij actief inzet zullen plegen op de ontwikkeling van de taalvaardigheid van mevrouw, onder andere de Wet Taaleis wordt in dit verband genoemd. Maar ook een aanmelding bij de Psychische

Diagnose om inzicht te verkrijgen in de mentale belastbaarheid en moeder zelf laten benoemen wat haar leuk lijkt om te doen aan activiteiten worden benoemd.

	Vignet 4 - Allochtone alleenstaande moeder van 40 met 5 kinderen	Totaal
V4S1	<i>Spreekt de taal niet, komt een keer per week in het buurthuis</i>	
	Omdat dochter een belemmerend effect heeft op het gesprek maak ik een nieuwe afspraak waarbij een onafhankelijke tolk aanwezig is.	8
	Gezien de situatie verleen ik een ontheffing op grond van alleenstaand ouderschap met de zorg voor kinderen die de leeftijd van 5 jaar nog niet hebben bereikt.	1
	Ik erken het koffiedrinken als tegenprestatie, en meld mevrouw aan bij de Psychische Diagnose om daarna het vervolgesprek aan te gaan	19
	Anders	8

In de tweede situatie spreekt moeder zeer beperkt Nederlands en begrijpt zij weinig van wat er in het Nederlands wordt gezegd. Om deze reden gaat haar 20-jarige dochter mee naar alle afspraken die moeder heeft, daarnaast zorgt zij voor alle administratieve zaken. Tijdens het gesprek voert dochter voornamelijk het woord. Volgens de laatste gegevens in het dossier, welke dateren van een jaar geleden, volgt moeder een keer per week taallessen. Tijdens het gesprek blijkt echter dat moeder drie maanden geleden gestopt is met deze taallessen, zonder dit te melden. Dochter geeft aan dat het geen zin heeft om haar moeder weer naar taallessen te sturen omdat zij toch niks leert. Dochter geeft aan dat alle kinderen een zeer goede band met moeder hebben en dat zij met elkaar altijd voor hun moeder zullen zorgen. Om deze reden vindt dochter het niet nodig dat haar moeder, na alles wat zij in haar leven heeft meegemaakt, nu nog de taal moet leren. Als gevolg van diabetes is moeder slecht ter been waardoor dochter stelt dat vrijwilligerswerk fysiek te zwaar zal zijn voor haar moeder. Deze situatie kent de meeste variatie in de gegeven antwoorden voor wat betreft dit vignet. 5 respondenten zijn de mening toegedaan dat het stoppen met de taallessen zonder dit te melden maatregelwaardig gedrag betreft. Indien moeder de taallessen hervat zullen de activeringscoaches geen maatregel opleggen, wanneer moeder de taallessen niet hervat zullen zij een maatregel van 30% opleggen. 6 respondenten benadrukken dat moeder niet verplicht is om een uitkering van gemeente Rotterdam te ontvangen en dat wanneer de kinderen onderling volledig voor hun moeder willen zorgen, zij ook de financiële zorg op zich kunnen nemen. De activeringscoaches voeren aan dat moeder afstand kan doen van de uitkering, dat de kinderen de financiële verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen en moeder dan van alle verplichtingen, waaronder de tegenprestatie, is verlost. 19 respondenten achten het van belang om meer inzicht te verkrijgen in de belastbaarheid van mevrouw. Om deze reden melden zij moeder aan bij de Fysieke Diagnose. Na ontvangst van de bevindingen voeren de activeringscoaches een vervolgesprek met moeder over de uitkomst hiervan. Tot slot kiezen 6 respondenten voor de antwoordoptie 'anders'. Uit de gegeven antwoorden blijkt de behoefte aan een combinatie van antwoorden waarbij wordt opgemerkt dat een aanmelding voor de Psychische Diagnose wordt overwogen. 1 respondent benoemt expliciet dat aan moeder duidelijk dient te worden gemaakt dat er nu eenmaal verplichtingen op haar rusten als gevolg van de uitkering, waarbij het geven van een formele waarschuwing wordt overwogen. Daarnaast geven 2 respondenten aan de verplichtingen die gelden vanuit de Wet Taaleis bij moeder onder de aandacht te brengen.

	Vignet 4 - Allochtone alleenstaande moeder van 40 met 5 kinderen	Totaal
V4S2	<i>Dochter voert het woord, weerstand tegen de tegenprestatie</i>	
	Het stoppen met taallessen zonder overleg is maatregelwaardig gedrag. Indien mevrouw de taallessen niet hervat wordt er een maatregel van 30% opgelegd.	5
	Ik benoem de optie dat mevrouw afstand kan doen van haar uitkering zodat zij van de verplichting tot het leveren van een tegenprestatie verlost is.	6
	Ik meld mevrouw aan bij de Fysieke Diagnose om meer inzicht te krijgen in de belastbaarheid, hierna volgt een vervolgesprek.	19
	Anders	6

In de derde situatie spreekt moeder zeer beperkt Nederlands en begrijpt zij weinig van wat er in het Nederlands wordt gezegd. Om deze reden gaat haar 20-jarige dochter mee naar alle afspraken die moeder heeft, daarnaast zorgt zij voor alle administratieve zaken. Tijdens het gesprek voert dochter voornamelijk het woord. Gedurende het gesprek is moeder zeer geëmotioneerd, regelmatig wijst zij naar haar hoofd en zegt veel stress te ervaren. Een keer per week drinkt mevrouw koffie in het buurthuis met andere dames uit de wijk. Dochter geeft aan dat het haar een goed idee lijkt wanneer haar moeder meer gaat doen dan

dat zij nu toe, taalles lijkt dochter een goede stap. Moeder wil hier echter niks van weten. 7 activeringscoaches kiezen ervoor om begrip te tonen voor de mening van dochter, en beamen dat het inderdaad goed is wanneer moeder taalles gaat volgen. Echter zijn de activeringscoaches van mening dat moeder, gezien hetgeen zij allemaal heeft meegemaakt in haar leven en zij de zorg heeft voor meerdere kinderen waarvan er een de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt, aangeeft dat zij taalles nog niet aankan. De activeringscoaches zijn voornemens om het huidige koffiemoment aan te merken als tegenprestatie en over een jaar, wanneer het jongste kind ook naar school gaat, een vervolgesprek over de tegenprestatie te voeren. 26 respondenten zijn echter van mening dat dochter helemaal gelijk heeft en dat taalles een goede eerste stap is. In samenwerking met dochter probeert de activeringscoach moeder hiervan te overtuigen, daarnaast legt de activeringscoach uit dat er geen ontheffing wordt toegekend maar dat ze zich gaan richten op de mogelijkheden. Desnoods kiezen de activeringscoaches ervoor om hier meerdere gesprekken over te voeren. 1 respondent vindt dat dochter te hoge verwachtingen heeft van moeder. De activeringscoach verleent in de gegeven situatie op eigen initiatief een ontheffing op grond van het alleenstaand ouderschap met de zorg voor een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt. Na de ontheffingsperiode vindt er opnieuw een gesprek plaats in het kader van de tegenprestatie. Antwoordoptie 'anders' is door 2 respondenten gekozen. 1 respondent is voornemens zelf contact met het buurthuis of een andere netwerkpartner op te nemen om te bezien of moeder kan deelnemen aan conversatieles als eerste stap in het kader van de tegenprestatie. Daarbij wordt mevrouw aangemeld voor de Psychische Diagnose. De andere respondent zet eveneens in op psychische hulpverlening, maar zonder inzet van het instrument Psychische Diagnose. Deze respondent kiest ervoor om op basis van overtuiging moeder zo ver te krijgen om structureel gesprekken te voeren met hulpverlening. Indien moeder hieraan meewerkt, wordt dit in combinatie met het koffiedrinken voor het komende half jaar erkent als voldoende tegenprestatie. Na dit half jaar vindt er een voortgangsgesprek plaats om te bezien of er dan mogelijk kan worden gestart met taalles.

	Vignet 4 - Allochtone alleenstaande moeder van 40 met 5 kinderen	Totaal
V4S3	<i>Dochter voert het woord en is voorstand van taalles, mevrouw wil hier niets van weten</i>	
	Ik merk de huidige activiteiten aan als tegenprestatie, over een jaar volgt een vervolgesprek.	7
	Samen met dochter probeer ik mevrouw ervan te overtuigen om taalles te gaan volgen, ik maak duidelijk dat er geen ontheffing wordt toegekend.	26
	Dochter heeft te hoge verwachtingen, ik verleen een ontheffing op grond van alleenstaand ouderschap met de zorg voor kinderen die de leeftijd van 5 jaar nog niet hebben bereikt. Na afloop volgt een nieuw gesprek over de tegenprestatie.	1
	Anders	2

5.2.1 Conclusie

Uit voorgaande resultaten blijkt dat een aanzienlijk deel van de respondenten geneigd is om activiteiten die al zijn ondernomen om aanwezige problematiek, zoals schulden, aan te merken als tegenprestatie gericht op het beheersbaar maken van problematiek. Ook wanneer de situatie al gestabiliseerd is. Uit de wijze waarop de vignetten zijn beantwoord valt af te leiden dat een significant deel van de respondenten in beperkte mate op de hoogte is van het beleid. Wanneer het flexibel budget in een voorgestructureerde antwoordoptie wordt gegeven als mogelijkheid om de moeders te faciliteren zijn er veel respondenten die voor dit antwoord kiezen. Wanneer er echter een soortgelijke casus wordt voorgelegd waar geen antwoordoptie wordt gegeven waarin het flexibel budget wordt genoemd, wordt door slechts een enkeling een open antwoordt geformuleerd waarin zijzelf noemen het flexibel budget in te zetten als ondersteunend instrument. Ook het gegeven dat verreweg de meeste respondenten zelf geen antwoorden formuleren waaruit blijkt dat zij zich realiseren dat er een scholingsaanbod gedaan dient te worden in geval van een ontheffing en dat bij toekenning van de ontheffing kiest herhaaldelijk een minderheid van de respondenten ervoor om de moeder elke 6 maanden uit te nodigen voor herbeoordelingsgesprek dragen bij aan dit beeld. Daarnaast is er een aantal respondenten dat niet op de hoogte lijkt te zijn van het feit dat wanneer er op grond van het alleenstaand ouderschap met de zorg voor een kind in de leeftijd van 0 tot 5 jaar wordt verleend, deze geldt voor zowel de arbeidsverplichting als de tegenprestatie. Uit de vignetstudie blijkt verder dat wanneer er sprake is van weerstand of juist een gemotiveerde opstelling van de alleenstaande moeder de handelingswijze van de respondenten nagenoeg hetzelfde is. Wanneer er sprake is van gezondheidsproblematiek lijken de respondenten het van belang te vinden te beschikken over objectieve gegevens om de vervolgstappen te bepalen. De instrumenten Fysieke en Psychische

Diagnose zetten zij hiervoor in, maar ook motiverende gespreksvoering om de cliënt te stimuleren zich te laten behandelen is hier een voorbeeld van.

6. Interviewresultaten Taskforce Tegenprestatie

Dit hoofdstuk bevat de onderzoeksresultaten die met interviews onder de activeringscoaches, de intermediairs en het afdelingshoofd van Taskforce Tegenprestatie zijn verzameld. De variabelen zoals gepresenteerd in het conceptueel model en vervolgens zijn geoperationaliseerd vormen de basis voor de opbouw van dit hoofdstuk.

6.1 Professional als beleidsmaker

Vrijheid indeling eigen werkzaamheden

Alle ondervraagde activeringscoaches geven aan dat zij voldoende vrijheid ervaren om de eigen werkzaamheden in te delen. Slechts 1 activeringscoach heeft aangegeven dat de mate van vrijheid steeds beperkter wordt doordat er striktere targets worden gesteld wat gevolgen heeft voor de indeling van de eigen werkzaamheden. Overigens wordt door het merendeel van de activeringscoaches de gestelde targets en caseload als leidend kader genoemd voor de te verrichten werkzaamheden, echter geven zij aan zich vrij te voelen in de wijze waarop zij deze werkzaamheden vervolgens indelen.

“Die vrijheid is er, alleen je merkt nu dat het steeds beperkter wordt. Er worden meer targets verwacht, er worden gesprekken aan aantallen gekoppeld. Dat zorgt dat je in een soort spagaat zit tussen kwaliteit, kwantiteit en het leveren van maatwerk. Terwijl iedereen ervan op de hoogte is dat je met een hele kwetsbare doelgroep werkt, dat begint te knagen”.

Beperkingen door wet- en regelgeving en/ of werkvoorschriften

Slechts 2 van de ondervraagde activeringscoaches geven aan zich enigszins beperkt te voelen door werkprocedures. De wet- en regelgeving an sich wordt door niet één activeringscoach als beperkend ervaren. Dit wordt voornamelijk als een kader beschouwd waarbinnen activeringscoaches voldoende ruimte ervaren om te laveren. Ten aanzien van de werkprocedures geeft 1 activeringscoach aan de werkprocedures rondom de vastlegging van de administratieve verwerking als belemmerend te ervaren. Een andere activeringscoach geeft aan dat sommige werkprocedures te veel tijd in beslag nemen, waardoor diegene zich afvraagt of hij/zij het betreffende instrument wel in wil zetten. Daarnaast is door 2 activeringscoaches aangegeven dat zij zich niet belemmerd voelen door de wet- en regelgeving of werkprocedures, maar door het gebrek aan voorzieningen.

“Mijn beperkingen liggen echt aan onze voorzieningen en niet aan de wet- en regelgeving. Het lijkt wel alsof iedereen die tot deze doelgroep behoort bij voorbaat al afgeschreven is”.

“Ik krijg heel vaak de vraag dat ze graag een opleiding willen doen, en ik moet hen altijd nee verkopen. Ik mis gewoon het stukje voorzieningen dat Pre-Matching wel in kan zetten en wij niet”.

Beslissingen op grond van eigen professionele visie

Op de vraag in hoeverre de respondenten vrijheid ervaren om op grond van de eigen professionele visie beslissingen op casusniveau te nemen heeft slechts 1 respondent zich negatief uitgelaten. Alle overige respondenten geven aan voldoende tot veel vrijheid te ervaren om op grond van de eigen professionele visie beslissingen te nemen. Dit betekent niet dat de respondenten hier vogelvrij mee omgaan, zij noemen doorgaans wet- en regelgeving als kader waarbinnen zij die vrijheid ervaren. Ook het bespreken van casuïstiek met collega's en/ of intermediairs is voor hen in dit kader van belang. Deze input nemen zij mee om vervolgens een eigen visie te vormen op grond waarvan het besluit wordt genomen. 1 respondent geeft aan dat deze vrijheid eraan bijdraagt dat de eigen professionele houding maximaal wordt benut. Het afdelingshoofd stelt dat activeringscoaches in beginsel over grote vrijheid beschikken om maatwerk te kunnen leveren, met inachtneming van vastgestelde kaders. Hij acht het onwenselijk wanneer eenieder een eigen lijn zou volgen.

“Ik vind dat ik daarin heel veel vrijheid heb. Daar ben ik ook heel blij mee. Het zorgt ervoor dat je je eigen inschatting en toetsing van wet- en regelgeving kunt uitvoeren en laten zijn wat het is, en je professionele houding ten volle kunt benutten dat maakt het heel erg fijn”.

“Voorheen wel, nu niet meer. Handelingen worden steeds meer gewaardeerd in punten, en dat spreekt me niet aan”.

"Ik kan vrij beslissingen nemen. Ik overleg meestal met collega's om te vragen hoe zij het specifieke geval zouden aanpakken, maar uiteindelijk kan ik zelf beslissen wat ik ga inzetten".

Afleggen van verantwoording

De respondenten laten in zijn algemeenheid weten dat zij op een zodanige wijze werken dat zij zich kunnen verantwoorden wanneer dit nodig is. Hierbij benoemen zij zowel de registratie in het systeem ten behoeve van cijfermatige informatie voor het management als de inhoudelijke rapportages die zij schrijven naar aanleiding van klantcontact. Ook wordt benoemd dat wanneer zij twijfelen over wat te doen zij zelf op zoek gaan naar feedback. Slechts 3 respondenten geven aan dat zij een genomen beslissing diende te verantwoorden aan superieuren, de overige 17 respondenten geven aan dit (nog) niet te hebben meegemaakt. Hierbij wordt opgemerkt dat dit slechts gebeurt wanneer er financiële middelen gemoeid zijn met het besluit, wanneer er iets mis gaat en dat zolang je maar 'onzichtbaar' bent je geen verantwoording hoeft af te leggen. 1 respondent merkt op dat activeringscoaches "zelfbeslissers" zijn waardoor zij zich niet hoeven te verantwoorden over beslissingen op casusniveau.

"Ik vind dat ik alles moet kunnen verantwoorden, zowel naar mijn collega's als naar mijn superieuren. Dat vind ik een logisch iets. Ik moet mijn beslissingen kunnen verantwoorden, maar ik verantwoord ze niet. Omdat ik niet een dusdanig contact heb met mijn leidinggevende dat ik mijn beslissingen aan de leidinggevende moet verantwoorden. Op casusniveau wordt mij niet gevraagd beslissingen te verantwoorden, maar ik werk op zo'n manier dat als dit gevraagd wordt, ik deze beslissingen kan verantwoorden".

"Zolang je een beetje onzichtbaar blijft, hoef je je niet te verantwoorden. Maar wanneer er iets op-popt en je naam staat erachter dan weet je dat er eerst overleg had moeten hebben".

"Een keer is mij gevraagd een beslissing toe te lichten, maar ja dat is een keer op een caseload van heel veel".

Ervaren werkdruk

Op de vraag in hoeverre de respondenten een hoge werkdruk ervaren geven 3 respondenten aan helemaal geen werkdruk te ervaren. Zij geven aan dat dit komt omdat ze veel vrijheid hebben om het eigen werk in te delen, waardoor je het zo druk kunt maken als je zelf wilt. 1 respondent geeft daarbij aan dat dit de mogelijkheid schept ook 's avonds en in de weekenden te werken waardoor je het werk kunt spreiden. De overige respondenten geven aan een werkdruk te ervaren waarbij het gedeelte dat deze druk als 'hoog' typeert vrijwel gelijk is aan het gedeelte dat dit als 'redelijk' omschrijft. De respondenten die een hoge werkdruk ervaren geven onder andere aan dat dit wordt veroorzaakt door de omvang van de caseloads, gestelde targets, vergaderingen en bijeenkomsten die worden ingepland en het willen leveren van kwalitatieve dienstverlening. Ook personele omstandigheden en beschikbare capaciteit worden in dit kader genoemd. De respondenten die aangeven een redelijke werkdruk te ervaren stellen dat er werkdruk is maar dat zij dit niet per definitie als vervelend ervaren. Dit wordt ook wel als dynamisch, bruisend en uitdagend omschreven. Ook geeft een aantal respondenten aan dat de werkdruk varieert. Zo wordt de aanvang van een kalenderjaar als zeer druk omschreven in verband met het opstellen van een jaarplanning waarna de piek in de drukte weer afneemt.

"Nee. Mijn collega's die zullen mij dit niet in dank afnemen, maar je kunt het zo druk maken als je zelf wilt. Juist door je eigen vrijheid, het aantal uren, het waar, het hoe, het wanneer, het met wie, wat".

"Ja. Het niet meer kunnen leveren van maatwerk, zoals ik in het verleden kon doen. En dat komt door de targets in combinatie met de hoge caseload".

"Ja, we hebben het redelijk druk. Grote caseload, waar targets aan zijn gekoppeld. De caseload is te groot in verhouding tot het aantal activeringscoaches. De arbeidsinspectie zou ons volgens mij helemaal plat leggen. De druk blijft daardoor altijd hoog, het is niet zo dat we onszelf constant voorbijlopen maar het is niet zo dat je rustige momenten hebt. Want aan het einde van de rit moet 80% van je caseload een tegenprestatie doen, die druk blijft altijd boven je hoofd hangen".

"Dat gaat met pieken en dalen. Vaak is het aan het begin van het jaar even heel erg druk, dan moet de jaarplanning gemaakt worden en dan kunnen er bijvoorbeeld nieuwe wijken aangeboord worden. Dan kan het soms wel wat stressvol zijn. Maar ook wel gedurende de weken dat je groepsbijeenkomsten doet, of veel gesprekken voert worden er her en der overleggen zomaar in je agenda gepropt. De werkdruk kan wel heel hoog zijn ja. Het is niet anders. Ik ben volgens mij wel stressbestendig, en op het moment dat ik denk: dit loopt de spuigaten uit, dan trek ik aan de bel".

6.2 Beleidsvervreemding

Identificatie met het tegenprestatiebeleid

Op de vraag wat de respondenten vinden van het tegenprestatiebeleid in relatie tot alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar is niet eenmaal geantwoord dat zij zich in dit beleid kunnen vinden. Dit geldt overigens niet ten aanzien van de tegenprestatie in het algemeen, hier staan zij allen volledig achter. Echter hoe binnen Taskforce Tegenprestatie wordt omgegaan met deze specifieke doelgroep, daar zijn zij in mindere mate content mee. Veel gehoord is dat de respondenten vinden dat zij over onvoldoende tools beschikken om deze doelgroep te kunnen faciliteren. Meer mogelijkheden wensen ten aanzien van scholing, opvang voor de peuters en om de moeders in staat te kunnen stellen zich te kunnen ontwikkelen richting de arbeidsmarkt zijn hier voorbeelden van. Daarbij kunnen de respondenten zich maar moeilijk verenigen met het gegeven dat zij deze doelgroep, naar eigen zeggen, zo “makkelijk” kunnen ontheffen. Zij geven aan liever te zien dat in deze doelgroep wordt geïnvesteerd in plaats van dat zij met rust worden gelaten. 1 respondent geeft aan het beleid rondom deze doelgroep vaag te vinden doordat zij eigenlijk scholing zouden moeten volgen, maar de activeringscoaches dat niet kunnen aanbieden. Het beleid lijkt daarnaast niet bij iedereen evident te zijn. Zo stelt een respondent dat de ontheffing alleen kan worden toegekend wanneer de betreffende moeder een leerwerktraject wil volgen. Een ander stelt het beleid krom te vinden omdat er een recht op ontheffing bestaat, maar dat dit door de activeringscoaches zelf niet mag worden aangeboden. In het verlengde hiervan blijkt uit de interviews dat de respondenten zichzelf kunnen identificeren met het tegenprestatiebeleid in algemene zin, maar in mindere mate specifiek in relatie tot alleenstaande moeders met kinderen die de leeftijd van 5 jaar nog niet hebben bereikt. Het gebrek aan tools om in te kunnen zetten waardoor de activeringscoach de kern van hun werkzaamheden, namelijk: activeren, niet kunnen uitvoeren draagt hieraan bij. Ook de wijze waarop binnen Taskforce Tegenprestatie wordt omgegaan met ontheffingen ligt bij sommige respondenten ten grondslag aan het feit dat zij zich niet met dit beleid kunnen identificeren.

“Ik kan me ermee identificeren als het gaat om het motiveren naar een tegenprestatie en het verder laten ontwikkelen, maar niet als het gaat om het ontheffingsgedeelte en het gebrek aan instrumenten om het beleid te kunnen uitvoeren”.

“Er is nu helemaal niets voor die doelgroep eigenlijk. Behalve de ontheffing, maar dat is niet in het belang van de doelgroep”.

“Ik vind dat je te makkelijk het instrument hebt om moeders te ontheffen. Dat is ook wel de vrije invulling van ons werk, dat je collega's hebt die zeggen van ja prima: ontheffen!”

“Ik vind dat in het beleid best wel meegenomen mag worden dat bij het recht op ontheffing, ten aanzien van de re-integratieplicht die met scholing ingevuld dient te worden, er moet worden ingebouwd dat wij dat ook kunnen bieden. Dat stukje mis ik gewoon”.

“Ik ben een voorstander van het tegenprestatiebeleid, behalve van het feit dat je deze doelgroep voor 5 jaar kunt ontheffen en dat er dan geen controle meer is. Dat nekt mij, daar heb ik moeite mee als persoon. Het is de bedoeling dat ze begeleid worden naar scholing, maar niemand voelt zich daar verantwoordelijk voor. Ik kan er ook geen vergoeding voor verlenen, dat wordt niet geaccepteerd door deze afdeling. Voorheen deed ik dat wel, op grond van bijzondere bijstand en dan liet ik diegene een opleiding volgen. Dat aanbieden van scholing zoals in de verordening staat is gewoon niet mogelijk”.

Invloed op het beleid

Op de vraag in hoeverre de activeringscoaches vinden dat zij invloed hebben op de inhoud en ontwikkeling van het tegenprestatie beleid reageren de respondenten verdeeld. Ongeveer evenveel respondenten geeft aan niet het gevoel te hebben dat zij hier invloed op hebben, maar dat zij wel denken dat het mogelijk moet zijn. Ook geven zij aan dat, ondanks dat zij niet het gevoel hebben hier direct invloed op te kunnen uitoefenen, suggesties die zij aandragen binnen Taskforce Tegenprestatie worden gewaardeerd. Een ander gedeelte volstaat met het antwoordt dat zij hier geen invloed op hebben. 1 respondent geeft aan geen idee te hebben of je als activeringscoach hier invloed op hebt en 1 respondent is de mening toegedaan dat het geen zin heeft om als activeringscoach te klagen over een probleem waarover waarschijnlijk al door anderen is nagedacht. In het verlengde hiervan zijn verreweg de meeste respondenten de mening toegedaan dat zij wel invloed hebben op hoe zij het beleid zelf uitvoeren. Een veel gehoorde reactie is dat zij binnen de kaders van de wet- en regelgeving vrijheid ervaren om invloed uit te oefenen op hoe zij zelf invulling geven aan het beleid. Ook wordt genoemd dat het zelf invloed uitoefenen op de invulling van het beleid inherent is aan hoe je als professional je werk dient te doen. Er is echter ook een aantal, hoewel in de minderheid, respondenten die deze mening niet deelt. 1 respondent

geeft aan dat de vrijheid niet verder gaat dan beslissen hoe om te gaan met toekenning van een vergoeding vanuit het Flexibel Budget tot € 500, -. Een ander geeft aan geen invloed te ervaren om een ontheffing conform het beleid uit te kunnen toekennen, waarbij diegene een alleenstaande moeder faciliteert in scholing. Op de vraag in hoeverre activeringscoaches invloed hebben op de wijze waarop beleidsdoelen worden omgezet in specifieke prestatiedoelen zoals targets, zijn 15 van de 20 respondenten de mening toegedaan dat zij hier geen invloed op hebben. Echter nuanceert een gedeelte van deze respondenten deze mening door aan te geven dat zij wel het gevoel hebben dat zij bij het niet halen van targets hierover het gesprek kunnen aangaan en dat bij een degelijke verantwoording er geen gevolg aan vastzit. Daarnaast is een klein gedeelte ook van mening dat zij op basis van geleverde prestaties alsnog indirect invloed kunnen uitoefenen, door simpelweg de target niet te behalen. Een klein aantal respondenten heeft geen idee of zij hier invloed op kunnen uitoefenen.

Zinvolheid voor maatschappij en individuele cliënt

Met uitzondering van één respondent zijn alle ondervraagden de mening toegedaan dat het tegenprestatiebeleid zinvol is voor zowel de maatschappij als de individuele cliënt. Het doorbreken sociaal isolement, vergroten van het zelfvertrouwen, investeren van de persoonlijke ontwikkeling en daarmee het versterken van het toekomstperspectief zijn aspecten die de respondenten over het algemeen noemen met betrekking tot de zinvolheid voor het individu. Lagere gezondheidskosten, meer beschikbare handjes voor organisaties, het niet uit het oog verliezen van mensen met psychiatrische problematiek en het bevorderen van interculturele cohesie in wijken zijn factoren die respondenten noemen als reden van zinvolheid voor de maatschappij. Tevens geeft een aantal respondenten aan van mening te zijn dat het goed zou zijn voor de kinderen van alleenstaande moeders wanneer zij een tegenprestatie zouden leveren en de kinderen daardoor een aantal uurtjes naar de peuterspeelzaal zouden gaan. Zij denken dat het goed is voor de ontwikkeling van het kind om zodoende in contact te komen met andere kinderen, zichzelf te ontwikkelen en even 'los' te zijn van de moeder. Daarbij is een aantal respondenten ervan overtuigd dat het van belang is om in deze periode te investeren in de ontwikkeling van de alleenstaande moeder, zodat de afstand tot de arbeidsmarkt – hopelijk – enigszins beperkt blijft. Daarbij merkt het afdelingshoofd op dat op grond van ervaringen in algemene zich is bewezen dat het leveren van een tegenprestatie een goede manier is om bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te activeren. Naar zijn mening geldt dit eveneens voor alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar, zij vormen hier geen uitzondering op.

Uitvoering van het beleid

Het aantal respondenten dat weleens een verzoek, schriftelijk dan wel mondeling, van een alleenstaande moeder heeft ontvangen voor een ontheffing vanwege het feit dat zij alleenstaand ouder is met de zorg voor een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt is vrijwel gelijk aan het aantal respondenten dat aangeeft nog nooit een dergelijk verzoek te hebben ontvangen. Daarbij wordt door een enkele respondent opgemerkt dat er niet altijd daadwerkelijk een verzoek wordt ingediend maar dat dit onderwerp ter sprake komt tijdens een groepsbijeenkomst of individueel gesprek. Hoe de respondenten zouden handelen naar aanleiding van een verzoek tot ontheffing door een alleenstaande moeder is verschillend. Wat overeenkomstig is dat zij vrijwel allemaal aangeven eerst te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om invulling aan de tegenprestatie te kunnen geven. De handelingswijze die hierna volgt varieert onderling sterk. Zo geeft iemand aan te willen weten of de moeder in kwestie een leerwerktraject volgt, indien dit niet het geval is dan wordt er geen ontheffing verleend. Een ander stelt op grond van het alleenstaand ouderschap met de zorg voor een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt enkel een ontheffing voor de arbeidsverplichting toe te kennen en niet voor de tegenprestatie. Slechts 2 respondenten geven aan dat zij altijd een schriftelijk verzoek van de alleenstaande moeder wensen te ontvangen waarna zij het verzoek beoordelen. Dit is in lijn met de visie van het afdelingshoofd die stelt dat er “altijd” een schriftelijk verzoek aan een dergelijke ontheffing dient te liggen. De overige en tegelijkertijd verreweg de meeste respondenten geven aan dat een mondeling verzoek voor hen afdoende is. Een aanzienlijk aantal respondenten geeft hierbij aan niet te weten of dit conform het beleid is maar dat zij het idee hebben dat een mondeling verzoek volstaat. 1 respondent stelt het inherent aan de eigen professionaliteit te vinden dat een beoordeling geschied op basis van een mondeling verzoek.

“Ik ga altijd eerst kijken naar de mogelijkheden voor een tegenprestatie, ik ga niet eerst naar de ontheffing kijken. Dat is voor mij pas de laatste stap”.

“Een alleenstaande moeder met een kind van 1 jaar dan zal ik 3 jaar ontheffen totdat het kindje naar school kan. Dan kunnen ze wel iets doen. Dus tenzij die moeder expliciet vraagt van nee tot 5 jaar, nou dan zal ik het afgeven”.

"Ik vind dat zelf niet noodzakelijk. Diegene zit tegenover mij, wij worden geacht professioneel te zijn, dus ik vind dat je het dan ook gewoon moet kunnen zonder schriftelijk verzoek".

De ondervraagden zijn unaniem de mening toegedaan dat er te allen tijde persoonlijk contact tussen een activeringscoach en een alleenstaande moeder dient plaats te vinden naar aanleiding van een verzoek tot ontheffing. Deze mening wordt gedeeld door het afdelingshoofd en intermediairs. Ook zij stellen dat er altijd een persoonlijk gesprek plaats dient te vinden met de activeringscoach alvorens een ontheffing wordt toegekend. Zij achten dit van belang omdat het voor de alleenstaande moeder niet altijd duidelijk is wat de tegenprestatie exact is, maar ook om te kunnen onderzoeken of er toch mogelijkheden aanwezig zijn om een tegenprestatie te leveren.

Omdat geen van de respondenten zelf een scholingstraject ter sprake bracht toen zij werden bevraagd op de handelingswijze, is hen gevraagd naar de relatie tussen scholing en het verzoek tot een ontheffing. Hieruit blijkt dat slechts een enkeling op de hoogte is van het beleid ten aanzien van scholing in relatie tot de ontheffing aan een alleenstaande ouder van kind dat jonger dan 5 jaar is. Verreweg het grootste aantal respondenten stelt hier niet van op de hoogte te zijn. Het feit dat in de verordening het aanbod van een scholingstraject verplicht wordt gesteld, voor alleenstaande ouders die niet over een startkwalificatie beschikken, als re-integratieverplichting was hen niet bekend. Dit leidt tot eigen interpretaties als *"ontheffing is ontheven: dan gebeurt er helemaal niets"* of *"als zij scholing zouden volgen, zouden ze voldoen aan de tegenprestatie en krijgen ze geen ontheffing"*.

V: "Hoe wordt er omgegaan met scholing in relatie tot een dergelijke ontheffing?"

A: "Nou ik kan eigenlijk niks aanbieden".

V: "Dus eigenlijk kunt u dan ook geen ontheffing verlenen, want de moeder kan niet voldoen aan de verplichting".

A: "Nee. Eigenlijk niet nee. Wij kunnen ze vanuit de Taskforce niks aanbieden op het gebied van scholing. Eigenlijk stom, ik heb er nooit zo over nagedacht".

Op de vraag of er gedurende de ontheffingsperiode contact wordt onderhouden met de alleenstaande moeder wordt divers gereageerd. 8 respondenten geven aan dat zij tijdens de ontheffingsperiode volledig uit beeld verdwijnen. Nadat de ontheffingstermijn is verlopen wordt er weer contact met de betreffende moeder opgenomen in het kader van de tegenprestatie. De overige respondenten geven aan dat zij in ieder geval een keer per jaar contact zouden willen met de moeder aan wie een ontheffing is verleend om de huidige stand van zaken te bespreken.

"Nee, de moeders verdwijnen uit beeld. Helaas is dat wel de werkwijze. Maar ik vind de periode tussen 0-5 te groot. Alle kinderen in Nederland moeten vanaf 4 jaar verplicht naar school, dus ik zou sowieso het beleid willen veranderen. Een ontheffing tot 5 jaar is dus helemaal niet nodig".

"Ik denk dat je iemand toch een keer per jaar moet monitoren, al is het maar telefonisch contact".

"Ze verdwijnen vaak uit beeld. Op het moment dat ik zelf wat meer de diepte in ging, ben ik er zelf bewust van geworden dat het kansloos is wanneer je dat doet. Je bent dan iemand gewoon 4 jaar kwijt ofzo. Dus ik maak dan wel een dingetje in RMW aan, zodat ik minimaal 1 keer per jaar contact heb".

"Ik denk dat ik het dossier dan zou parkeren en de uitnodiging aan de dame in kwestie zou richten van goh mocht je er na verloop van tijd anders over denken, neem dan contact met mij op".

6.3 Professionele autonomie

Beslisruimte als voorwaarde

De respondenten zijn het unaniem eens dat zij over veel beslisruimte beschikken in het dagelijks werk. De wet- en regelgeving wordt daarbij genoemd als kader waarbinnen zij laveren. Een enkele respondent benoemt het gevoel te hebben dat het altijd mogelijk is om de beslissing te kunnen nemen die zij voor ogen hebben of die in ieder geval aansluit bij hetgeen zij wensen te beslissen, al dan niet na overleg met een intermediair. Tevens achten alle respondenten de tot hun beschikking staande beslisruimte een belangrijke voorwaarde om hun werk te kunnen uitvoeren. Over het algemeen stellen zij dat zij zonder

deze beslisruimte hun werk niet zouden kunnen uitvoeren. Door een enkeling wordt beslisruimte als belangrijke factor genoemd voor het ervaren werkplezier.

"Ik weet voor mezelf dat ik die beslisruimte verantwoordelijk is voor een heel groot van het werkplezier dat ik ervaar".

"Zonder beslisruimte zou ik dit werk niet kunnen uitvoeren".

"Ik vind het echt belangrijk dat ik zelf kan zeggen wat we gaan doen omdat ik weet wat past bij de situatie".

Beslisruimte om beleid en individuele situatie te combineren

In navolging van voorgaande zijn de respondenten allen de mening toebedeeld dat de beslisruimte noodzakelijk is om het gestelde beleid en de individuele situatie van de bijstandsgerechtigde met elkaar te kunnen combineren. Uit de interviews is gebleken dat het kunnen leveren van maatwerk het uitgangspunt vormt voor de activeringscoaches.

"Zonder beslisruimte zou je onmenselijke situaties krijgen".

"Het individualiseren is heel erg belangrijk, en dat moet ook kunnen".

"Je werkt met mensen, en niet met robots. Je kunt daardoor niet puur op basis van regels beslissingen nemen. Op die manier kun je de uitvoering menselijk houden".

"Kijk voor elke werkzoekende kan het pad anders zijn, dat is maatwerk. Zonder die beslisruimte kan ik dat niet leveren".

Factoren die ten grondslag liggen aan beslissingen op casusniveau

Van de 20 respondenten geven 4 aan dat feitelijke informatie, objectieve bewijsstukken en de juridische kaders factoren zijn waar zij zich voornamelijk door laten leiden bij het nemen van beslissingen op casusniveau. De overige 16 respondenten hebben in hun antwoord een grotere nadruk gelegd op de persoonlijke situatie van de bijstandsgerechtigde. Waarbij zij doorgaans aangeven dat zij de wet- en regelgeving daarbij in het achterhoofd hebben, maar dat zij vanuit de individuele situatie nagaan wat mogelijk is binnen de juridische kaders. Ook wordt benoemd dat ze verder kijken dan alleen naar direct de betreffende bijstandsgerechtigde. Zo proberen ze ook te beoordelen of de afspraken die worden gemaakt in het kader van de tegenprestatie in het belang van eventuele kinderen is. Maar ook motivatie of juist weerstand is voor ten minste 1 respondent een belangrijke factor op basis waarvan diegene zijn beslissing baseert.

"Ik doe het heel erg op persoonlijk vlak. Ik heb soms ook wel zoiets van de wet kan iets wel willen, maar dat vind ik onmenselijk dus daar doe ik niet aan. Dat vind ik te ver gaan".

"Het heeft vaak te maken met de persoon die tegenover je zit. Hoe zit de persoon in de tegenprestatie, is er sprake van weerstand of juist van motivatie. Ik ben niet snel genegen om een ontheffing te verlenen, maar als iemand recht heeft op de ontheffing zoals de alleenstaande moeders en ze zitten in de weerstand dan laat ik me daar wel door laten leiden".

"Ik heb het beleid in mijn achterhoofd zitten, ik voer natuurlijk wel een bepaalde taak voor de gemeente uit, maar ik probeer het vooral te laten aansluiten bij de werkzoekende. Omdat ik denk dat dat misschien wel de enige manier is om een blijvende verandering te bewerkstelligen".

6.4 Tacit knowledge

Rol van praktijkervaring met soortgelijke casuïstiek bij het nemen van beslissingen

Op de vraag in hoeverre praktijkervaring met soortgelijke casuïstiek bepalend is bij het nemen van beslissingen op casusniveau zijn verreweg de meeste respondenten van mening dat dit van aanzienlijk belang is. Hiertoe wordt onder andere aangevoerd dat dit helpt om situaties te herkennen waardoor zij weten wat zij enigszins kunnen verwachten. De respondenten merken daarbij op dat deze ervaring er niet toe leidt dat zij generaliseren of eerdere ervaringen als blauwdruk gebruiken, zij hechten er waarde aan om iedere casus als uniek te beschouwen. Slechts een klein aantal respondenten heeft aangegeven dat ervaring met soortgelijke casuïstiek niet bepalend is bij het nemen van beslissingen. Zij voeren, net als de respondenten die hebben aangegeven dat praktijkervaring met soortgelijke casuïstiek wel een bepalende

factor is, dat zij elke casus als uniek beschouwen en op als zodanig beoordelen omdat de achtergrond en omstandigheden nooit een op een hetzelfde zijn.

“Ja, door sommige ervaringen met soortgelijke casussen ben je scherper op sommige situaties of toon je nog meer inlevingsvermogen. Dus dat speelt wel mee”.

“Dat speelt zeker een rol. Het fungeert niet als een blauwdruk, maar door die ervaring kun je steeds beter aansluiting vinden en krijg je het beter in de vingers”.

“Niet eigenlijk. Ik kijk gewoon heel puur naar de situatie en de persoon die tegenover mij zit. Ik probeer niet naar andere situaties te kijken die erop lijken. Ieder individu heeft zijn eigen situatie, ik probeer dat echt wel gescheiden te houden”.

Rol van geschoolde kennis bij het nemen van beslissingen

Op 2 ondervraagden na geven alle respondenten aan dat geschoolde kennis een bepalende factor is bij het nemen van beslissingen op casusniveau. Niet iedere respondent heeft een vooropleiding gedaan die verwant is aan dit werkveld. Dit wordt door het merendeel van de respondenten ook niet als noodzakelijk geacht zolang je maar over een bepaald “niveau” van denken beschikt. Trainingen, cursussen en workshops die de aan de respondenten door Taskforce Tegenprestatie worden aangeboden, wordt door veel respondenten genoemd als zeer waardevol. Zij geven aan dat voornamelijk de praktijkgerichtheid en toepasbaarheid van deze trainingen hen in staat stelt dit te betrekken bij het nemen van beslissingen op casusniveau.

“Ik heb zelf geen specifieke opleiding gedaan die aansluit op dit werkveld. Vanuit de Taskforce heb ik wel trainingen gehad, die helpen zeker mee om beslissingen te nemen. Je kunt dan vanuit andere perspectieven naar een casus kijken. Het hangt ook af van de rol die je in moet nemen in een casus, soms ben je streng, soms beetje een vriend. Dat speelt ook mee”.

“Dat is heel bepalend. Soms heb je ook mensen met een bepaald ziektebeeld, dat moet je wel kunnen herkennen anders zou je denken dat iemand weerstand vertoont terwijl er sprake is van psychische problematiek”.

“Ik denk dat ik meer mijn intuïtie gebruik. Ik gebruik geen geschoolde kennis, echt mijn intuïtie”.

Combineren van praktijkervaring en geschoolde kennis bij het nemen van beslissingen

Alle respondenten geven aan tijdens de gesprekken praktijkervaring en geschoolde kennis met elkaar te combineren om ad hoc beslissingen te kunnen nemen. Hoewel zij allen zeggen dit te doen geeft een enkeling aan zich hier niet bewust van te zijn. Ook wordt genoemd dat dergelijke ervaring en kennis onderdeel van het onderbewust zijn worden waardoor de respondent aangeeft dat dit tot de intuïtie gaat behoren. Daarnaast zijn er respondenten die hebben opgemerkt dat zij deze combinatie maken, maar dat hun gevoel de grootste factor is bij het nemen van beslissingen. Tot slot wordt opgemerkt dat het combineren van ervaring en geschoolde kennis essentieel is om beslissingen te kunnen nemen.

“Heel eerlijk gezegd ben ik me daar niet zo bewust van. Hoe vaker je iets doet, hoe meer je dingen ook op basis van intuïtie gaat doen. Dat is gebaseerd op je ervaring en kennis, dat combineer je op dat moment. Ik denk dat ik dat dus wel heel veel doe”.

“Ja, ik denk dat daar altijd wel sprake van is. Maar dat gaat vooral onbewust, ik ben me daar niet zo bewust van”.

“Ja, die combinatie is absoluut noodzakelijk”.

Rol van intuïtie bij het nemen van beslissingen

Op de vraag in hoeverre intuïtie bepalend is bij het nemen van beslissingen op casusniveau zijn de respondenten het unaniem eens dat dit een bepalende factor is. Zij hechten er allen waarde aan om het (onderbuik)gevoel een rol te laten spelen bij het nemen van beslissingen. Ondanks dat zij allen aangeven dat het een bepalende factor is, is de argumentatie divers. Daar waar de een aangeeft zich voornamelijk door de intuïtie te laten leiden, noemt de ander intuïtie altijd te willen onderbouwen met feitelijke gegevens, terwijl weer een ander aangeeft dat intuïtie niet met feiten onderbouwd hoeft te worden. Ook wordt aangegeven dat het vooral balanceren is tussen praktijkervaring, geschoolde kennis en intuïtie.

“Ook dat speelt ook mee. Het is altijd een mix van ervaring, theoretische kennis, intuïtie en dossierkennis. Intuïtie hoeft niet altijd onderbouwd te worden met feitelijke gegevens. Intuïtie is intuïtie”.

“Heel erg, ik ben een gevoelsmens. Mijn intuïtie heeft me nog nooit in de steek gelaten”.

“Ik denk dat het bij mij 50/ 50 is. Ik vind het belangrijk om in dit werk, waar je met mensen werkt, je intuïtie mee te laten spelen. Je onderbuikgevoel is belangrijk”.

6.5 Morele dilemma's

Confrontatie met morele dilemma's

Het aantal respondenten dat zich weleens geconfronteerd voelt met een moreel dilemma tijdens het directe contact met deze specifieke doelgroep is vrijwel gelijk aan het aantal respondenten dat zich hiermee niet geconfronteerd voelt. Als oorzaak wordt de persoonlijke geloofsovertuiging genoemd, maar ook het feit dat de respondent het zich voor kan stellen dat de situatie waar de alleenstaande moeder in verkeert moeilijk is, financiële problemen. Het beperkt kunnen faciliteren van deze doelgroep, en het feit dat deze doelgroep aanspraak kan maken op een (langdurige) ontheffing worden als reden voor morele dilemma's genoemd.

“Soms denk ik: ik ben christen en vanuit mijn geloofsovertuiging denk ik op een bepaalde manier. Wanneer je dan iemand helemaal aan de grond aan de andere kant van je bureau ziet zitten heb ik bijna de neiging om iemand een hart onder de riem te steken vanuit mijn geloofsovertuiging, maar dat kan natuurlijk niet. Dat is soms mijn dilemma, dan moet ik dat echt even inslikken”.

“Soms is het weleens lastig. Soms willen ze echt wel, en die kunnen dan gewoon niet omdat ik ze niet voldoende kan faciliteren. Ik kan ze niks bieden, ja een ontheffing maar that's it”.

“Ja, dat overkomt je allemaal weleens. Ik heb dat nog niet meegemaakt ten aanzien van deze doelgroep”.

“Dat is met name op het financiële vlak. Ik vind het heel moeilijk als er financiële problemen zijn om niet te zeggen van we gooien het flexibel budget er tegenaan. Vooral wanneer er jonge kinderen bij betrokken zijn, dat maakt het schrijnend”.

Omgaan met morele dilemma's

Op de vraag hoe de respondenten vervolgens omgaan met een moreel dilemma geeft een groot gedeelte aan dit te bespreken met de directe collega's of waar nodig met de intermediairs. Anderen geven aan dat zij, hoe zeer zij zich wellicht ook kunnen verplaatsen in de situatie van de cliënt, zullen proberen er samen met de cliënt uit te komen. Hierbij wordt onder andere opgemerkt dat de respondenten de wet uitvoeren, hoe vervelend de betrokkene dat misschien ook vindt. Dit sluit aan op de visie van het afdelingshoofd die stelt dat er ongetwijfeld morele dilemma's de revue zullen passeren en deze in onderling overleg besproken dienen te worden. Uiteindelijk gaat het om het feit dat het gemeentelijk beleid uitgevoerd dient te worden. Activeringscoaches dienen zich hieraan te conformeren waarbij het persoonlijk perspectief als gevolg van een moreel dilemma niet de boventoon dient te voeren. Een enkele respondent merkt op vooral op zijn of haar intuïtie af te gaan en soms het dilemma ook gewoon te benoemen in het gesprek met de cliënt.

“Ik onderken dat, ik ben me daarvan bewust. Desondanks heb ik te maken met de verplichtingen uit de wet, daarover ga ik in gesprek met de werkzoekende”.

“Die bespreek ik dan met mijn collega's om te toetsen hoe ik met de situatie om zou kunnen gaan”.

“Ik geeft het gewoon aan, wat het met mij doet. Je hoort soms ook best wel dingen die heftig zijn. Dan kun je je wel heel zakelijk opstellen maar soms moet je dat gewoon even laten varen”.

Alleenstaande moeders als mondige en calculerende burgers

Op de vraag of de respondenten de alleenstaande moeders als mondige en calculerende burgers ervaren is divers gereageerd. Het grootste gedeelte van de respondenten geeft aan dat er zeker wel mondige dames

tussen zitten, maar dat dit een minderheid betreft. Respondenten geven aan dat doorgaans de jongere moeders het meest mondig zijn. Ook degene die op de hoogte zijn van het feit dat ze op grond van het alleenstaand ouderschap met de zorg voor een kind dat jonger dan 5 jaar in aanmerking komen voor een ontheffing en hierop uit zijn worden als mondig beschouwd. Verder spelen factoren als leeftijd en culturele achtergrond een rol. Slechts een enkele respondent geeft aan dat het soms voorkomt dat een alleenstaande moeder zich calculerend profileert.

“Die zitten erbij, maar ik generaliseer niet. Dat valt me ook niet op in de praktijk. Het komt voor maar het is niet de meerderheid in mijn beleving. Ik houd wel in de gaten dat ik niet word bespeeld”.

“Die heb je er zeker tussen zitten. Dat zijn vooral de moeders die hun huiswerk hebben gedaan, of zijn ingefluisterd en die voordat een gesprek goed en wel begint direct beginnen over de ontheffing”.

“Ze kunnen wel mondig en calculerend zijn. Maar over het algemeen is 80% niet zo. Soms hebben ze met andere moeders gesproken die in een soortgelijke situatie zitten die een ontheffing hebben, op basis daarvan komen ze dan al binnen. Je gaat dan toetsen hoe de specifieke situatie in elkaar zit”.

Terughoudendheid, onzekerheid en handelingsverlegenheid

Slechts een enkele respondent geeft aan weleens gevoelens van terughoudendheid, onzekerheid of handelingsverlegenheid te ervaren tijdens het directe contact met deze specifieke doelgroep. Het beperkt kunnen faciliteren van deze doelgroep wordt door een respondent aangemerkt als oorzaak voor een terughoudende opstelling. Het stellen van vragen over de rol van de vader van het kind wordt genoemd als een factor voor handelingsverlegenheid. Ook het feit dat de activeringscoach tijdens het contact met de alleenstaande moeder geen zicht heeft op de gehele leefsituatie draagt bij aan gevoelens van handelingsverlegenheid. Zoals gezegd ervaren de meeste respondenten dergelijke gevoelens niet.

“Soms wel. In een uurtje zie je ook maar het tipje van de sluier je weet nooit zeker wat er nog meer speelt, dus dat is weleens lastig”.

“Ja, toch ten aanzien van het praktische stuk rondom de kinderopvang. Dat resulteert vooral in terughoudendheid. Ik heb maar een beperkte gereedschapskist, dus ik kan dan wel gaan motiveren maar kan uiteindelijk niet in het noodzakelijke faciliteren”.

“De handelingsverlegenheid is meer dat je als activeringscoach ook vraagt naar de vader van het kind, of die wat kan betekenen in de opvang. Dan zie je dat sommige zich schamen om daarover te praten”.

Houvast door wet- en regelgeving bij morele dilemma's

Wet- en regelgeving wordt door verreweg de meeste respondenten als steun, houvast en leidend kader ervaren. Dit geldt niet specifiek in de situatie dat activeringscoaches een moreel dilemma ervaren, maar meer in het algemeen. Een aantal respondenten geeft aan dat wanneer zij geconfronteerd worden met weerstand het prettig is om op de wet- en regelgeving te kunnen terugvallen. Het wordt ook wel als een “stok om mee te slaan” aangeduid. Ten aanzien van morele dilemma's wordt door diverse respondenten aangegeven dat zij ook in een dergelijke situatie het van belang vinden om hun intuïtie c.q. gevoel te laten spreken en te proberen erop die manier met de cliënt uit te komen.

“Het is mijn uitgangspositie, het is het kader waar vanuit ik werk. Het is een hulpmiddel, ook voor de gesprekspartner. Het schept duidelijkheid. Vanuit de wet- en regelgeving werk en praat je. Dus sowieso weegt het voor mij heel erg mee in de uitvoering van mijn werk, maar het is niet zo dat wanneer ik geconfronteerd word met een moreel dilemma dat ik hier meer aan vasthoud. Om uit een moreel dilemma te komen zal ik er samen met de werkzoekende er alles aan doen om daaruit te komen. Maar de wet blijft mijn kader”.

“De wet- en regelgeving steunt ons. Maar ik ga er niet persé meer aan vasthouden, maar wanneer men veel weerstand geeft ga ik wat meer vasthouden aan de wet- en regelgeving”.

“Ik denk een combinatie. Ik blijf gebruik maken van mijn intuïtie, maar ook de wet- en regelgeving laat ik zeker aan bod komen”.

“Het zijn handvatten. We hebben een stok om mee te slaan om het maar even zo te zeggen. Je kunt daarop terugvallen, maar ik zet dat meer in als een waarschuwing”.

Intermediairsrol als spanningsveld

De intermediairsrol die de activeringscoaches als publieke professional tussen de burger enerzijds en de overheid anderzijds vervullen ervaren zij niet als een spanningsveld vanuit een negatief perspectief. Veel respondenten geven aan überhaupt geen spanningsveld te ervaren. Het feit dat activeringscoaches achter 'de tegenprestatie' staan draagt hieraan bij. Degene die aangeven dat er weleens sprake is van een spanningsveld associëren dit met een situatie waarin de cliënt iets anders voor ogen heeft dan de activeringscoach. Ook kunnen de respondenten zich voorstellen dat de burger dit spanningsveld meer ervaart dan zij zelf. Specifiek ten aanzien van alleenstaande moeders wordt het gebrek aan mogelijkheden om hen te kunnen faciliteren genoemd als grondslag voor een eventueel spanningsveld.

"Dat is alleen een spanningsveld wanneer de een iets anders wil dan de ander. Je bent dan in eerste instantie een verleider, een brug en wanneer dat niet werkt is het een kwestie van moeten".

"Nee, nooit. Ik sta achter wat ik doe vanuit mijn functie, en daardoor ervaar ik dat niet als een spanningsveld".

"Nee, in principe niet. Maar ik denk wel dat wanneer er meer mogelijkheden zou komen voor deze doelgroep, dat je echt op de situatie kunt inspelen, je ze kunt empoweren. Vaak zijn het echt sterke dames. Ik denk dat als je daar mee op kunt zetten, dat je mooie doelen met deze doelgroep kunt behalen".

6.6 Kinderopvang

Bestaande mogelijkheden ten aanzien van kinderopvang

Op de vraag wat de opinie van de activeringscoaches is ten aanzien van bestaande mogelijkheden rondom kinderopvang voor deze specifieke doelgroep, geeft verreweg het grootste aantal respondenten aan dat er geen mogelijkheden zijn of dat de mogelijkheden zeer beperkt zijn. Zij geven aan graag meer instrumenten tot hun beschikking te hebben waarmee ze deze doelgroep kunnen ondersteunen op het gebied van kinderopvang. Net als de activeringscoaches zijn ook de intermediairs en het afdelingshoofd van mening dat het wenselijk is dat de bestaande mogelijkheden met betrekking tot kinderopvang voor deze doelgroep worden uitgebreid. Zij zien hier ruimte voor verbetering. Respondenten noemen onder andere dat zij dit een ongewenste situatie vinden omdat de motivatie vaak aanwezig is, maar dat puur de opvang een belemmering vormt. Ook wordt aangegeven dat in sommige wijken waar de activeringscoaches werkzaam zijn kleinschalige initiatieven zijn vanuit welzijnspartners omtrent opvang, maar dat dit niet voor alle wijken geldt en dit sporadisch is waardoor dit geen structurele oplossing betreft. 1 respondent is van mening dat er weldegelijk mogelijkheden zijn, maar dat dit van de activeringscoach vergt creatief om te gaan met de discretionaire ruimte om zodoende op basis van individualisering te ondersteunen in de opvang. Daarnaast geeft een andere respondent aan het niet wenselijk vinden te vinden wanneer deze doelgroep een bepaalde voorrangspositie krijgt ten opzichte van werkende moeders of de opvang helemaal voor niets zouden krijgen omdat werkende moeders zich 'groen en geel' betalen aan opvang.

"Er wordt niets gedaan voor deze doelgroep. Als je bij de Taskforce zit dan is van: Heb je kinderen? Jammer, dan kun je een ontheffing krijgen".

"Ik heb als activeringscoach behoefte aan meer mogelijkheden om alleenstaande moeders te kunnen ondersteunen in kinderopvang. Het is natuurlijk niet zo zeer mijn behoefte, maar ik denk dat de gemeente dit op zich zou moeten nemen als een serieus ding. Ook voor de kinderen is het gewoon heel erg belangrijk dat de moeders participeren".

"Er is gewoon niets. Dat vind ik wel heel jammer. Het is niet zo dat de wil er niet is bij veel van die moeders. Ze willen wel, maar ze kunnen niet. Er zijn in sommige wijken wel initiatieven dat opvang geregeld is bij het vrijwilligerswerk, maar dat is slechts sporadisch en niet structureel en al helemaal niet in alle wijken".

"Ik vind niet dat de mensen met een uitkering het maar voor niets mogen krijgen of voorrang moeten krijgen op opvang. Mijn kind is ook naar de opvang gegaan en daar heb ik mij groen en geel aan betaald".

Omdat een significant aantal activeringscoaches heeft aangegeven dat er weinig tot geen mogelijkheden zijn ten aanzien van kinderopvang voor deze doelgroep en uit eerdere interviewvragen is gebleken dat de activeringscoaches over het algemeen aangeven dat zij deze doelgroep beperkt kunnen ondersteunen c.q. faciliteren, is aan hen de vraag voorgelegd wat Taskforce Tegenprestatie eraan doet om deze barrière te verkleinen. Niet één activeringscoach heeft op deze vraag geantwoord van mening te zijn dat Taskforce Tegenprestatie hier voldoende inzet op pleegt. Het meest gegeven antwoord is "weinig tot niks". Daarbij

wordt door verreweg de meeste activeringscoaches aangegeven dat dit voornamelijk op hun bordje ligt. Dat zij middels adviserende en motiverende gespreksvoering alleenstaande moeders proberen na te laten denken over alternatieve vormen van opvang. En dat zij proberen mee te denken in mogelijke oplossingen. Ook geven enkele coaches aan dat zij proberen afspraken te maken met welzijnspartners om zodoende toch een tegenprestatieactiviteit mogelijk te maken waarbij de kinderen of mee kunnen of dat er opvang georganiseerd is. Slechts 2 activeringscoaches benoemen dat zij het flexibel budget kunnen aanwenden om de alleenstaande moeder te ondersteunen in de kosten voor de peuterspeelzaal. Daar staat tegenover dat door andere coaches wordt genoemd dat het flexibel budget voor deze kosten niet kan worden aangewend. Deze vraag is eveneens voorgelegd aan het afdelingshoofd en intermediairs. Zij erkennen dat er beperkte mogelijkheden zijn om deze barrière te verkleinen, dat dit lastig is en dat het inderdaad voornamelijk aankomt op de activeringscoach om op creatieve wijze mee te denken met de individuele moeder en te onderzoeken of er alternatieve vormen van opvang mogelijk zijn. Echter merken zij op dat voor wat betreft de ondersteuning in de kosten van de peuterspeelzaal het flexibel budget door de activeringscoaches kan worden ingezet. Een van de intermediairs merkt hierbij op dat het wel zo kan zijn dat deze kennis en informatie *“onvoldoende tussen de oren”* van de activeringscoaches zit.

“Niets. Dat ligt echt bij de individuele medewerker, en die aanpak verschilt onderling en hangt ook van de wijk af”.

“Nou volgens mij niet zoveel. We hebben wel een flexibel budget, maar mogen we volgens mij de kosten voor de peuterspeelzaal niet uit vergoeden”.

“Dat is een goede. De taskforce doet daar niet zoveel aan, volgens mij helemaal niks. Het enige wat we doen is de alleenstaande moeders ontheffen die geen mogelijkheden hebben om opvang te regelen voor hun kind zodat ze tijdelijk geen tegenprestatie hoeven te verrichten”.

“Wat betreft de peuterspeelzaal daar kan ik financieel niet in ondersteunen”.

“Het is mogelijk om vanuit het Flexibel Budget de kosten voor de peuterspeelzaal te vergoeden”.

“Heel eerlijk? Niets. Als activeringscoach zoek je met de moeder naar de mogelijkheden, meer kun je niet doen”.

Tegenprestatie geen re-integratie instrument

Aan de activeringscoaches is de vraag voorgelegd wat zij vinden van het feit dat de tegenprestatie niet als een re-integratie instrument wordt aangemerkt met als gevolg dat de doelgroep niet in aanmerking komt voor de tegemoetkoming in de kosten voor kinderopvang vanuit gemeente Rotterdam. De respondenten hebben unaniem aangegeven dit zeer spijtig te vinden, zij zouden graag zien dat alleenstaande moeders die tot de doelgroep van Taskforce Tegenprestatie behoren hiervoor ook in aanmerking kunnen komen. Het afdelingshoofd deelt deze mening. Naar zijn mening is ook bij het leveren van een tegenprestatie vaak sprake van arbeidsontwikkeling, waardoor het afdelingshoofd vindt dat ook alleenstaande moeders die een tegenprestatie leveren in aanmerking zouden moeten kunnen komen voor financiële ondersteuning. Hij geeft aan dat dit *“vooralsnog stuit op regelgeving en onvoldoende middelen”*. Echter noemt het afdelingshoofd dat, wanneer opvang de belemmering is om een tegenprestatie te leveren, activeringscoaches gebruik kunnen maken van het flexibel budget om de alleenstaande ouder te ondersteunen in de kosten van de peuterspeelzaal. Het gaat hierbij om *“zoeken naar creatieve oplossingen”*. De intermediairs zijn het er eveneens niet mee eens dat deze doelgroep niet in aanmerking komt voor een financiële tegemoetkoming, zij zouden dit graag anders zien. Echter dient te worden opgemerkt dat zowel het afdelingshoofd als de intermediairs benadrukken dat ze een dergelijke tegemoetkoming wenselijk achten, maar niet dat dit niet betekent dat de tegenprestatie als re-integratie instrument zou moeten worden beschouwd. Het primaire doel is immers geen directe toeleiding naar betaalde arbeid, maar participatie in de samenleving. De oproep voor maatwerk is onder activeringscoaches eveneens unaniem. De respondenten geven aan dat alleenstaande moeders die intrinsiek gemotiveerd zijn, daadwerkelijk toekomstperspectief en potentie richting de arbeidsmarkt hebben en geen mogelijkheden hebben om opvang binnen het eigen netwerk te organiseren hiervoor in aanmerking zouden moeten komen zodat de ontwikkeling niet stil komt te liggen. Een van de respondenten vertelt in dit kader over een casus waarin een alleenstaande moeder die vrijwilligerswerk deed en het kind op basis van een sociale indicatie opvang had. De indicatie liep af en omdat moeder onder Taskforce Tegenprestatie valt en niet onder W&I kwam moeder niet meer in aanmerking voor een tegemoetkoming. Omdat moeder geen mogelijkheden had om opvang binnen het eigen netwerk te organiseren moest deze moeder stoppen met het vrijwilligerswerk. Volgens de respondent was dit extra

spijtig omdat het een moeder betrof die potentie heeft tot betaald werk, maar nu dient te wachten tot haar kind naar het basisonderwijs kan voordat zij zichzelf verder kan ontwikkelen.

“Ja, ik zou heel graag meer mogelijkheden willen hebben voor deze doelgroep. Het is nu werken zonder gereedschap. Je moet deze mensen het nu vaak zelf laten oplossen, terwijl die mogelijkheden er helemaal niet zijn. Vaak is het toch maar wachten totdat de jongste naar school gaat, dan hebben we het over 4 jaar. Terwijl in die 4 jaar al zo veel had kunnen gebeuren”.

“Vind ik heel jammer. Ik zou graag meer mogelijkheden willen hebben om kinderopvang te kunnen faciliteren. Je moet dan wel goed bepalen bij wie je dat inzet en bij wie niet. Dat is vereist echt maatwerk. Je moet het niet klakkeloos inzetten en dat moeder vervolgens een halve dag bij de kapper zit, het moet gekoppeld zijn aan de tegenprestatie”.

“Dat vind ik spijtig. Ik zou dat graag in mijn gereedschapskist willen hebben. In ieder geval iets van een tegemoetkoming op basis van maatwerk omdat ik vind dat het ook iets van rendement zou moeten opleveren”.

Kinderopvang als bepalende factor

Op de vraag of de respondenten van mening zijn dat de aanwezigheid van kinderopvang de bepalende factor is voor alleenstaande moeders om een tegenprestatie te leveren voor de bijstandsuitkering denken zij bijna allemaal dat dit het geval is. De meeste respondenten geven aan dat veel alleenstaande moeders niet de mogelijkheid hebben om dit of zelf te bekostigen of het binnen het eigen netwerk op te lossen, waardoor formele kinderopvang voor hen de doorslaggevende factor is om een tegenprestatie te kunnen leveren. Daarnaast wordt ook genoemd dat het leveren van een tegenprestatie in de weekenden of avonden door het gebrek aan een sociaal netwerk geen optie is, omdat opvang dan alsnog georganiseerd dient te worden. Ondanks dat vrijwel alle respondenten kinderopvang als bepalende factor zien, geven zij aan dat dit alleen geldt als er geen sprake is van andere problematiek die het leveren van een tegenprestatie daadwerkelijk belemmert. 1 respondent geeft aan het lastig te vinden om dit te bepalen omdat diegene tijdens de gesprekken vaak merkt dat zowel formele als informele opvang geen optie is, waardoor diegene hier niet verder op ingaat omdat de respondent aangeeft de moeder hier niet in te kunnen ondersteunen.

“Ja, ik vind het heel bepalend. Absoluut. Wij kunnen wel heel makkelijk zeggen van je moet het binnen je eigen netwerk oplossen, maar vaak is dat er ook echt niet. We kunnen wel een jaar roepen: regel het maar binnen je eigen netwerk. Maar dat netwerk is er na een jaar nog niet, je bent dan nog geen stap weer”.

“Dat is heel bepalend. De moeders geven zo vaak aan dat zij hun kinderen nergens kwijt kunnen, waardoor ze geen tegenprestatie kunnen leveren maar wel willen. Ze vragen dan ook of ze ergens iets kunnen doen waar de kinderen mee naartoe kunnen, maar dat kan maar heel beperkt. Dat is frustrerend”.

“Heel erg bepalend, ja. Het is de nummer 1 belemmering voor een alleenstaande moeder om buitenshuis activiteiten te kunnen ontplooien. Het is de grootste beperkende factor”.

6.7 Care ethos

De wens om zelf voor de kinderen te willen zorgen

Op de vraag in hoeverre de respondenten denken dat de wens van alleenstaande moeders om zelf de volledige zorg voor de kinderen, met een leeftijd tussen 0 – 5 jaar, op zich te willen nemen bepalend is voor de bereidheid om een tegenprestatie te willen leveren is genuanceerd gereageerd. De meeste respondenten geven aan dat wanneer moeders dergelijke gevoelens ervaren dit zeker van grote invloed is op de bereidheid, maar dat het van situatie tot situatie verschilt of hier daadwerkelijk sprake van is. Alle respondenten geven aan hier ervaring enige mee te hebben, maar dat dit zeker niet voor alle alleenstaande moeders geldt. Daarnaast wordt aangegeven dat dit niet altijd een wens betreft maar een pure noodzaak. Een van de intermediairs merkt op dat deze wens voor een gedeelte van de alleenstaande moeders van invloed is op de bereidheid, maar dat dit ook te maken heeft met de traditionele kijk op het moederschap dat al tig jaar met de paplepel wordt ingegoten. Hierdoor heerst er volgens de intermediair onder een gedeelte van deze doelgroep en onder moeders in het algemeen een beeld dat wanneer je fulltime voor de kinderen zorgt, je dan een betere moeder bent dan wanneer je naast het moederschap werkt of bijvoorbeeld een tegenprestatie levert. 1 respondent geeft aan dat wanneer moeders dit aangeven en zij onwetend zijn over de mogelijkheid tot een ontheffing dat activeringscoaches een

onthefing niet ter sprake ‘mogen’ brengen. De activeringscoach geeft aan dat de moeders zich dan toch wel verplicht voelen iets te gaan doen.

“Elke moeder wil niets liever dan de eigen kinderen opvoeden. Maar je hebt ook moeders die zichzelf willen ontwikkelen en de opvoeding willen combineren met iets anders. Maar vaak zijn ze ook onwetend over de onthefing, dus dan voelen ze toch de dwang om iets te gaan doen. Ons wordt gevraagd om niet over de onthefing te beginnen, we verzwijgen eigenlijk hun recht”.

“Dat is echt verschillend. Ik heb moeders gesproken die echt heel graag willen maar die niet kunnen”.

“Een gedeelte zal heus zelf volledig die zorg op zich willen nemen, maar het grootste gedeelte niet”.

Zorg voor kinderen in combinatie met de tegenprestatie

De meeste respondenten zijn van mening dat de zorg voor kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar door alleenstaande moeders te combineren is met het leveren van een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering. Deze mening wordt gedeeld door het afdelingshoofd en de intermediairs. Ook zij geven aan het leveren van een tegenprestatie in beginsel mogelijk zou moeten zijn voor deze doelgroep. Het alleenstaand ouderschap betekent volgens hen niet dat het leveren van een tegenprestatie per definitie niet mogelijk is, tenzij er sprake is van een problematische situatie rondom de (een van de) kinderen. Het afdelingshoofd benoemt dat maatwerk en creativiteit hierbij van groot belang is. Door activeringscoaches wordt opgemerkt dat het van belang is dat opvang gewaarborgd is, wanneer dit niet het geval is achten de respondenten de mogelijkheden om de zorg te combineren met de tegenprestatie nihil. Puur het alleenstaand ouderschap wordt ook door activeringscoaches niet direct als een belemmering voor het leveren van een tegenprestatie beschouwd, een uitzonderingssituatie daargelaten. Als argument wordt onder andere aangegeven dat dit niet anders is dan voor werkende moeders. De hoeveelheid kinderen wordt in dit kader door een enkele respondent als relevant geacht. Zij verwachten dat hoe meer kinderen de alleenstaande moeder heeft om voor te zorgen, hoe moeilijker het doorgaans wordt om deze zorg te combineren met een tegenprestatie.

“Ik denk zeker dat het te combineren is, naast een tegenprestatie kun je er zijn voor je kinderen net zoals werkende moeders er ook zijn voor hun kinderen”.

“Als er opvang aanwezig is dan is het geen belemmering”.

“Ik denk dat het prima te combineren is, mits de opvang geregeld is. Tenzij er natuurlijk sprake is van ernstige gezondheidsproblemen bij het kind waardoor je logischerwijs niet kunt verwachten dat moeder een tegenprestatie gaat leveren. Bijvoorbeeld in geval van een ernstige handicap”.

“Dat is te combineren. Ik denk wel dat het afhangt van het aantal kinderen waar de moeder voor moet zorgen. Als er meerdere kinderen zijn kan het lastiger worden”.

Automatisch onthefing van alleenstaande moeders

Omdat gedurende de dossieranalyse is gebleken dat aan moeders onthefingen zijn verleend zonder dat er een individueel gesprek met een activeringscoach heeft plaatsgehad is aan alle respondenten de volgende stelling voorgelegd: *Iedere alleenstaande moeder met een of meer kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar die een bijstandsuitkering ontvangt en tot de doelgroep van Taskforce Tegenprestatie behoort, moet automatisch een onthefing krijgen totdat het jongste kind de leeftijd van 5 jaar heeft bereikt.* Alle respondenten hebben deze stelling met oneens beantwoord. Dit geldt eveneens voor beide intermediairs en het afdelingshoofd.

6.8 Perceptie op de participatie

Perceptie op tegenprestatie naar mening van activeringscoaches

Aan de respondenten is gevraagd wat in hun optiek overwegend de perceptie is op de tegenprestatie van alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar. Een aanzienlijke meerderheid van de respondenten geeft aan dat alleenstaande moeders overwegend positief tegen de tegenprestatie aankijken. Zij benoemen dat de moeders dit vaak als een kans zien om zichzelf te ontwikkelen en dit hen de mogelijkheid biedt om een aantal uur per week iets anders om handen te hebben dan de zorg voor de kinderen. Wel geven deze respondenten aan dat de moeders graag willen, maar vaak niet kunnen omdat

de opvang van de kinderen een belemmering vormt. Een minderheid van de respondenten geeft aan dat zij de ervaring hebben dat de moeders negatief tegen de tegenprestatie aankijken. Als reden geven de respondenten aan dat de moeders de tegenprestatie zien als iets wat ze ook nog erbij moeten doen terwijl zij liever bij de kinderen willen blijven. Wel wordt door een deel van deze respondenten aangegeven dat de negatieve perceptie vaak naar een positief beeld veranderd wanneer de moeders eenmaal een tegenprestatie doen en zij ondervinden wat het hen oplevert. Slechts 3 respondenten geven aan dat de perceptie op de tegenprestatie onder de doelgroep te sterk varieert om hier een uitspraak over te kunnen doen.

"Dat varieert heel erg. De een ziet het nut ervan in, de ander wil er niks van weten en heeft alleen oog voor de zorg voor de kinderen".

"Ik hoor toch wel vaak dat het toch als last wordt ervaren. Als iets wat gedaan moet worden, wat de dagelijkse taken in de weg staat. Maar ik zie toch wel dat als ze eenmaal beginnen dat dat bijdraait".

"Wat ik heb gemerkt is dat ze er vooral positief tegenaan kijken. Ze zijn niet altijd in de mogelijkheid om de tegenprestatie te leveren omdat de kinderopvang een probleem is, maar zijn ze wel heel positief omdat het ook gaat om hun eigen ontwikkeling".

"Ik heb daar nooit echt een negatief oordeel over gehoord. Maar wel brengen zijn onmogelijkheden naar voren zoals het gebrek aan kinderopvang. Ik merk niet een soort onwil of een negatieve lading ten opzichte van de tegenprestatie".

Motivatatie voor tegenprestatie

Op de vraag in hoeverre de alleenstaande moeders gemotiveerd zijn om een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering te leveren zijn verreweg de meeste respondenten van mening dat de meeste alleenstaande moeders gemotiveerd zijn. Zij geven aan dat het een minderheid betreft die hiervoor niet gemotiveerd is. De respondenten geven onder andere aan dat het van belang voor de motivatie is dat de moeders goed worden geïnformeerd over wat de tegenprestatie exact is, zodat zij beseffen wat het hen kan opleveren. Daarnaast geven meerdere respondenten aan dat de moeders gemotiveerd zijn omdat zij het doen van een tegenprestatie ook in het belang van hun kind achten, voornamelijk omdat zij zich als belangrijk rolmodel zien. Een klein aantal respondenten geeft aan dat de meerderheid ongemotiveerd is voor de tegenprestatie. Zij zien het als de taak van de activeringscoach om hen alsnog te motiveren. Deze respondenten stellen dat deze ongemotiveerde houding vaak samenhangt met aanwezige problematiek, zoals schulden. 1 respondent noemt dat aan weerstand ten opzichte van de tegenprestatie een 'verborgen agenda' ten grondslag kan liggen. Als voorbeeld noemt de respondent dat de vader dan wellicht een grotere rol speelt dan de moeder doet voorkomen. 3 respondenten geven aan dat de motivatie onder de doelgroep dermate varieert dat zij hierover geen uitspraak kunnen doen.

"Ja, de meerderheid is gemotiveerd. Ze willen vaak iets nuttigs doen, buitenshuis zijn, zich ontwikkelen en iets anders om handen hebben dan alleen de kinderen".

"Dat verschilt onderling. Hangt ook af van eventuele aanwezige problematiek zoals schulden, dat is medebepalend voor de motivatie".

"Ik denk dat bijna alle alleenstaande moeders wel gemotiveerd zijn, omdat ze zo ook een goed rolmodel voor de kinderen kunnen zijn. Als ze echt niet willen, dan hebben ze vaak een verborgen agenda. Vaak zijn de vaders nog in beeld en doen ze zich zieliger voor dan dat ze zijn".

"Ja, vaak zijn ze gemotiveerd. Ze willen graag hun kinderen iets te bieden hebben, ook voor het functioneren in dagelijks leven maar ook omdat ze rolmodel voor de kinderen zijn".

Balans tussen zorg voor kinderen en zichzelf

De respondenten hebben op de vraag of zij denken dat alleenstaande moeders van mening zijn dat het doen van een tegenprestatie bijdraagt aan een betere balans tussen enerzijds de zorg voor de kinderen en anderzijds zichzelf zeer divers gereageerd. Ondanks de diversiteit in antwoorden is een meerderheid van de respondenten de mening toegedaan dat de doelgroep denkt dat de tegenprestatie deze balans bevordert. Er wordt eveneens aangegeven dat wanneer zij daadwerkelijk met een tegenprestatie zijn gestart dit gevoel wordt versterkt. Een aantal respondenten geeft aan dat de moeders dit pas inzien en het

zich realiseren wanneer zij een tegenprestatie leveren, op voorhand realiseren ze zich dit niet. Een gering aantal respondenten denkt dat de moeders dit niet inziet omdat ze hier simpelweg niet aan denken en puur bij de dag leven. Diverse respondenten geven aan dat zij hier ook een rol voor zichzelf zien weggelegd. Of de respondenten nu van mening zijn dat de moeders dit uit zichzelf al inzien of niet, zij vinden dat zij de taak hebben dit aspect voor het voetlicht te brengen bij de doelgroep. Een enkele respondent stelt deze doelgroep te weinig te spreken om hier een uitspraak over te kunnen doen, reden hiertoe is dat de moeders vaak al zijn ontheven.

"Ik denk dat de doelgroep daar niet bij nadenkt. Ik denk dat zij bij de dag leven en vooral in de belemmeringen blijven hangen. Wij moeten zorgen dat ze op andere gedachten worden gebracht".

"Ja, dat zien ze wel in. Helemaal als ze ergens begonnen zijn".

"Sommige zien dat uit zichzelf gelijk al in en willen heel graag wat gaan doen om de balans terug te brengen, maar bij andere moet je ze daarop wijzen en dat naar voren brengen zodat ze zich daar bewust van worden".

"Ja, dat denk ik wel. Vaak zijn ze oververmoeid van die zorg. Het doen van een tegenprestatie betekent voor hen vaak een bevrijding van de dagelijkse sleur, dus ja dat denk ik zeker wel".

"Ik durf dat echt niet te zeggen. Ik spreek maar heel weinig mensen uit deze doelgroep, want over het algemeen hebben ze al een ontheffing".

Opdoen van sociale contacten

Op de vraag of de respondenten van mening zijn of de moeders geloven dat het leveren van een tegenprestatie in positieve zin bijdraagt aan het opdoen van sociale contacten geeft een significante meerderheid een bevestigend antwoord. De respondenten noemen dat dit vaak een van de eerste punten is die door de moeders wordt genoemd. Daarnaast worden ook de groepsbijeenkomsten die de activeringscoaches organiseren in dit verband genoemd. Zo zou het feit dat de moeders tijdens de bijeenkomst al direct in contact komen met anderen die in een soortgelijke situatie verkeren hen doen beseffen dat ze niet alleen zijn en zouden er direct al onderling contact ontstaan. Een enkele respondent geeft aan dat dit besef op voorhand niet altijd aanwezig is, maar dat dit vaak ontstaat nadat dit met de moeders is besproken. 3 respondenten geven aan niet te weten of de moeders dit inzien. Hierbij wordt aangegeven dat dit ook afhankelijk is van hoe goed zij worden geïnformeerd over de tegenprestatie. Indien zij hier een onjuist beeld over hebben zouden ze ook niet beseffen dat ze door de tegenprestatie hun sociale netwerk kunnen vergroten. Slechts 1 respondent geeft aan niet te denken dat ze dit inzien omdat dit volgens de respondent meestal geen gespreksonderwerp is.

"Ik weet niet of ze dat inzien. Dat hangt natuurlijk ook samen met in hoeverre ze goed geïnformeerd worden. Als het de beleving is dat ze moeten schoffelen dan zullen ze niet zo snel denken van hé dat komt mijn sociale contacten ten goede".

"Ja dat is vaak het eerste wat ze inzien. Het verschilt natuurlijk per persoon, maar dit is vaak het eerste wat ze inzien".

"Dat is toch echt wel een van de punten die ze zelf als eerste beseffen".

"Ja, zeker wel! Helemaal wanneer ze hebben deelgenomen aan een groepsbijeenkomst waar ze met anderen kennis hebben gemaakt, dan beseffen ze dat ze ook niet helemaal alleen zijn. Vaak ontstaan er dan verbintenissen".

"Daar hoor ik ze niet echt veel over, dat is meestal ook niet echt een gespreksonderwerp".

Ontwikkeling en de kans op een betaalde baan

Aan de activeringscoaches is gevraagd of zij denken dat alleenstaande moeders de mening zijn toegedaan dat het leveren van een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering bijdraagt aan hun ontwikkeling en de kans op een betaalde baan vergroot. Als het gaat om de ontwikkeling zijn bijna alle respondenten van mening dat de moeders de tegenprestatie inderdaad als een kans beschouwen om zichzelf te ontwikkelen. Dit wordt door een enkele respondent ook in relatie met de leeftijd van de moeder gebracht. De gedachte hierbij is dat hoe jonger de moeder is, hoe bewuster zij zich hiervan zou zijn. Een van de weinige respondenten die van mening is dat ze zich hier niet bewust van zijn voert aan dat de moeders een tegenprestatie beschouwen als iets wat zij voor de sociale dienst moeten doen, in plaats van voor zichzelf.

Gebrek aan kinderopvang wordt in dit verband als belemmering genoemd. Dit zou het geval zijn wanneer moeders zich wel willen ontwikkelen, maar dit niet lukt omdat er geen mogelijkheden zijn om de kinderen elders onder te brengen. Als het gaat om de kans op een betaalde baan is er sprake van meer verdeeldheid onder de respondenten. Een meerderheid is de mening toegedaan dat de moeders denken of hopen dat het doen van een tegenprestatie de kans op een betaalde baan vergroot. Respondenten stellen onder andere dat toelichting hierover door de activeringscoach, de duur dat de moeder afhankelijk is van een uitkering en het kunnen aanbieden van een tegenprestatie waar de moeders affiniteit mee hebben factoren zijn die hierin een rol spelen. Maar ook dat wanneer moeders dit niet beseffen zij naar deze gedachte toe groeien wanneer zij daadwerkelijk een tegenprestatie doen. De respondenten die van mening zijn dat de moeders niet denken dat de tegenprestatie een kans op een betaalde baan vergroot geven onder andere aan dat moeders liever voor de kinderen willen zorgen en zij opperen dat ze recht hebben op een ontheffing. 1 respondent geeft in dit verband aan in de praktijk een significant verschil te zien tussen autochtone en allochtone moeders. De respondent stelt dat: *“Ik denk wel dat daarin heel erg verschil is tussen allochtone en autochtone mensen. Ik denk dat veel allochtone moeders denken van dat de uitkering hun recht is, hun salaris. Zij zien het niet als een soort van persoonlijk falen. Ze zouden wel graag meer inkomen willen hebben, maar ik merk tijdens mijn gesprekken (alleenstaande ouders of niet) dat het vaak de witte Nederlanders zijn die, om het zo maar te noemen, heel erg moeite hebben met het feit dat ze afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering. Als je dan kijkt naar de allochtonen, die zitten al heel lang in de uitkering en kennen vaak het werkende leven niet en zien het daardoor niet als een persoonlijk falen. Daar zit wel echt een verschil in”*.

“Ja, dat zien ze ook in. Ze geven vaak aan zich te willen ontwikkelen omdat ze uiteindelijk een betaalde baan willen”.

“Nee, het is vaak toch de visie dat je dit doet voor de sociale dienst en niet zozeer voor je eigen ontwikkeling en om de kans op een betaalde baan te vergroten”.

“Mijn ervaring daarmee is dat ze zoiets hebben van ik zorg voor de kinderen totdat ze groot zijn, dan zie ik wel verder. Wat jullie van mij vragen, tja ik heb recht op een ontheffing”.

“Ja, er zijn moeders die zich daar heel bewust van zijn, dat door het doen van vrijwilligerswerk de stap naar betaald werk kleiner is”.

6.9 Gezondheidssituatie

Gezondheidsproblemen als belemmering voor een tegenprestatie

Op de vraag in hoeverre de respondenten denken dat gezondheidsproblemen, zoals fysiek als psychisch, alleenstaande moeders belemmert om een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering te leveren hebben zij unaniem geantwoord dat gezondheidsproblemen hen regelmatig parten speelt. Ondanks dat de respondenten aangeven vaak gezondheidsproblemen bij deze specifieke doelgroep te zien, merken zij op dat dit niet direct betekent dat zij daardoor geen tegenprestatie kunnen leveren. De respondenten geven aan dat zij zich focussen op de mogelijkheden die er wel zijn, en dat het hebben van gezondheidsproblemen het leveren van een tegenprestatie niet direct onmogelijk maakt. Een enkele respondent geeft daarbij aan dat gezondheidsproblemen niet iets typerends is voor de alleenstaande moeders, maar dat zij dit per definitie vaak zien onder de volledige populatie van Taskforce Tegenprestatie. Een aantal respondenten merkt in dit kader op een rol voor henzelf weggelegd te zien om de focus van de moeders te verplaatsen naar de mogelijkheden in plaats van dat zij zich richten op de onmogelijkheden. De respondenten geven aan dat zij bij alleenstaande moeders vaker psychische problematiek zien en in mindere mate fysieke problematiek.

“Het kan natuurlijk echt wel voorkomen. Het is lastig, je moet goed kijken in welke mate de gezondheidsproblemen aanwezig zijn en de mogelijkheden die er nog zijn in plaats van naar de onmogelijkheden. Je kunt het gesprek dan vaak makkelijk ombuigen omdat je merkt wanneer de focus van de moeder op de onmogelijkheden ligt”.

“Ja, dat komt voor, maar dat geldt voor de rest van onze doelgroep ook”.

“Ja, dat is een extra complicatie. Vooral de psychische problematiek is wat het meeste in de weg staat”.

Verschil tussen alleenstaande en niet-alleenstaande moeders

Aan de respondenten is gevraagd in hoeverre zij denken dat gezondheidsproblemen vaker voorkomen onder alleenstaande moeders dan onder niet-alleenstaande moeders. Hoewel de argumentatie onder de respondenten varieert, zijn verreweg de meeste respondenten de mening toegedaan dat zij in de praktijk geen significant verschil zien tussen het aantal alleenstaande moeders dat met gezondheidsproblemen kampt en niet-alleenstaande moeders. Slechts een klein aantal respondenten denkt dat dit weldegelijk het geval is en twee respondenten durven hier geen uitspraak over te doen. Met betrekking tot de aard van de gezondheidsproblematiek geeft een aanzienlijk aantal respondenten aan hier wel een verschil tussen te zien. Zij geven aan meer psychische problematiek te zien bij alleenstaande moeders. Over het algemeen worden factoren als sociaal isolement, ongewenst alleenstaand zijn, financiële problemen, het alleenstaand ouderschap als zwaar ervaren genoemd als oorzaak van de psychische klachten. Daarentegen merkt een respondent op een sterke veerkracht onder deze doelgroep te zien, juist omdat zij alles op hun schouders terecht komt.

“Je hebt er een aantal die door de man zijn verlaten en daar maar niet overheen kunnen komen. Die helemaal depressief erdoor worden. Ze gedragen zich alsof hun leven voorbij is. Ze voelen zich dan alsof ze hebben gefaald waardoor ze beschadigd zijn”.

“Ja, onder alleenstaande moeders zie ik meer psychische klachten. Dan ervaren ze het alleenstaand ouderschap als te zwaar, vaak dan nog financiële problemen en een beperkt netwerk. Dan komt alles op hun schouders terecht”.

“Ik denk niet zozeer fysiek, meer problematiek op psychisch vlak. Maar vaak niet in zo'n mate dat ze geen tegenprestatie zouden kunnen leveren, een uitzondering daar gelaten”.

Tegenprestatie ter bevordering van gezondheid

Op één respondent na geven alle respondenten aan van mening te zijn dat het leveren van een tegenprestatie een positief effect kan hebben op de gezondheid van alleenstaande moeders. Zij merken hier, logischerwijs, bij op dat dit wel afhangt van het type gezondheidsklacht waar zij mee kampen. De tegenprestatie is immers geen toverstaf die 'kreupelen weer laat lopen'. De respondenten geven aan juist doordat zij over het algemeen vaak psychische problemen bij deze doelgroep aantreffen dat de tegenprestatie hun dwingt om een aantal uur aan iets anders te denken dan aan stressfactoren die zij ervaren. Daarbij zijn diverse respondenten van mening dat het voor niemand goed is om altijd maar thuis te zijn. Ook het gegeven dat het werken aan het beheersbaar maken en reduceren van aanwezige problematiek een eerste stap in het kader van de tegenprestatie kan zijn maakt dat respondenten van mening zijn dat dit een bevorderend effect kan hebben op het welzijn van de alleenstaande moeders. Er wordt opgemerkt dat de aanvang van een tegenprestatieactiviteit soms eerst extra stress kan opleveren omdat die situatie nieuw voor ze is, maar dat de na verloop van tijd opbloeien door het positieve effect dat de tegenprestatie heeft. Wat betreft de fysieke gezondheid kunnen beweegactiviteiten bevorderend werken voor de gezondheid, maar dit is sterk afhankelijk van de soort klacht en wat qua belasting mogelijk is.

“Absoluut. Sociaal isolement kun je ermee doorbreken, een situatie van isolatie is voor niemand goed. In eerste instantie kan een tegenprestatie wel stress bezorgen. Alle begin is moeilijk, voor iedereen, maar als ze eenmaal zijn gestart dan bloeien ze weer op. Dat is beter voor de gezondheid, zowel fysiek als psychisch”.

“Ja, dat is vrij groot. Ze kunnen hun aandacht ergens anders op richten en het doet hen zelfbeeld goed”.

“Ik denk zeker dat het positieve invloed heeft op de gezondheid. Elke dag thuiszitten, daar haal je geen voldoening uit. Wanneer je lekker in je vel zit ben je ook onbewust gezonder”.

“Absoluut. Fysiek natuurlijk het minst, het hangt dan echt van de klacht af. Maar sowieso mentaal, als je ergens heel erg plezier in hebt dan voelt het ook niet als werk, je voelt je nuttig, je hebt het naar je zin, je denkt aan andere dingen, je zit lekker in een ritme. Doordat je dan toch bezig verdwijnen die mentale zorgen naar de achtergrond”.

“Ja, absoluut. Het geeft afleiding voor de klachten, als je thuis bent is de focus altijd op de klachten gericht. Ik zie de tegenprestatie zeker als een manier om niet met de klachten bezig te zijn en om eventuele hulp te zoeken en de problematiek te reduceren”.

6.10 Conclusie

De reeds gepresenteerde resultaten laten zien dat activeringscoaches over voldoende vrijheid beschikken om de eigen werkzaamheden in te delen en beslissingen te nemen op grond van de eigen professionele visie. Targets, omvang van de caseload en de wet- en regelgeving wordt door een grote meerderheid van de respondenten gezien als de kaders waarbinnen zij hun taak uitvoeren. Zij ervaren dit als kaders en niet als een belemmering, een uitzondering daargelaten. Het gebrek aan voorzieningen om alleenstaande moeders te faciliteren in opvang wordt echter wel opgemerkt als belemmerende factor. In zijn algemeenheid geven de respondenten aan op z'n manier te werken in het klantregistratiesysteem dat zij zich kunnen verantwoorden met betrekking tot de beslissingen die zij nemen. Een grote meerderheid geeft aan nog nooit te hebben meegemaakt dat zij zich op casusniveau hebben moeten verantwoorden over een beslissing. Op 3 respondenten na hebben alle respondenten aangegeven werkdruk te ervaren, waarbij geen significant verschil is te vinden tussen het aantal respondenten dat de werkdruk als hoog ervaart en het aantal dat de werkdruk als redelijk typeert. De werkdruk wordt niet per definitie als negatief ervaren.

Hoewel alle respondenten zich kunnen identificeren met het tegenprestatiebeleid in algemene zin, geldt het tegenovergestelde ten aanzien van het tegenprestatiebeleid in relatie tot alleenstaande moeders van kinderen in de leeftijd tussen de 0-5 jaar. Ook hier ligt het gebrek aan instrumenten om deze doelgroep te kunnen faciliteren ten grondslag aan deze mening. Vrijwel alle respondenten geven aan geen invloed te hebben op de ontwikkeling en inhoud van het beleid. Ditzelfde geldt voor de vaststelling van prestatiedoelen, zoals targets. Een groot gedeelte geeft daarbij echter wel aan het gevoel te hebben dat suggesties die zij aandragen wordt gewaardeerd binnen de Taskforce en dat zij hiertoe voldoende ruimte krijgen. Zij beschikken wel over veel vrijheid om invloed op de uitvoering van het beleid uit te oefenen. Hierbij wordt opgemerkt dat dit als inherent aan het 'professionaal zijn' wordt beschouwd. Met uitzondering van één respondent zijn alle respondenten de mening toegedaan dat de tegenprestatie zinvol is voor zowel maatschappij als individuele cliënt.

Ten aanzien van de uitvoering van het tegenprestatiebeleid in relatie tot alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0-5 jaar kan op basis van voorgaande worden geconcludeerd dat de uitvoering doorgaans niet overeenkomstig met de regelgeving is. De respondenten zijn het erover eens dat er altijd persoonlijk contact dient plaats te vinden met de alleenstaande moeder over een eventuele ontheffing, dat er altijd onderzocht dient te worden welke mogelijkheden er in de individuele situatie wellicht aanwezig zijn om toch een tegenprestatie te kunnen leveren en op 2 respondenten na zijn ze het erover eens dat een verzoek tot ontheffing niet schriftelijk hoeft te worden ingediend. Dit laatste staat haaks op de visie van het afdelingshoofd die stelt dat er altijd sprake dient te zijn van een schriftelijk verzoek. Slechts 8 respondenten geven aan dat er gedurende de ontheffingsperiode geen contact wordt onderhouden met de moeders, de overige 12 geven aan in ieder geval een keer per jaar contact te willen hebben.

De respondenten zijn het er unaniem over eens dat zij op casusniveau over veel beslisruimte beschikken. Zij beschouwen dit als voorwaarde om hun werk te kunnen uitvoeren, het willen leveren van maatwerk wordt hiervoor als reden genoemd. Als het gaat om factoren die ten grondslag liggen aan de beslissingen geeft een significant aantal respondenten aan dat de persoonlijke situatie van de individuele cliënt het uitgangspunt vormt, waarbij zij de wet- en regelgeving als kader in het achterhoofd houden. Alle respondenten geven aan praktijkervaring met soortgelijke casuïstiek en geschoolde kennis, waaronder trainingen die door Taskforce Tegenprestatie worden aangeboden, met elkaar te combineren om maatwerk te leveren. Unaniem zijn de respondenten de mening toegedaan dat ook de eigen intuïtie een bepalende factor is bij de beslissingen die zij op casusniveau nemen, de mate waarin zij zich hierdoor daadwerkelijk laten leiden is echter divers.

Er is geen significant verschil te vinden tussen het aantal respondenten dat zich weleens geconfronteerd voelt met een moreel dilemma tijdens het directe contact met deze specifieke doelgroep en het aantal respondenten dat dit nimmer ervaart. Vrijwel alle respondenten die weleens een dergelijk dilemma ervaren geeft aan dit in beginsel met collega's en/ of intermediairs te zullen bespreken. Ook geven de respondenten aan dat de wet- en regelgeving houvast biedt in een situatie waarin zij geconfronteerd worden met een moreel dilemma. Desondanks hechten zij ook in dergelijke situaties waarde aan de eigen intuïtie. Hoewel de meeste respondenten aangeven dat zij ervaring hebben met alleenstaande moeders die zich als mondige burgers profileren, betreft dit volgens de respondenten een minderheid. De doelgroep wordt doorgaans niet als calculerend beschouwd. Verreweg de meeste respondenten ervaren geen gevoelens van terughoudendheid, onzekerheid en/ of handelingsverlegenheid tijdens het contact

met de alleenstaande moeders. Dit sluit aan op het gegeven dat veel respondenten ook geen spanningsveld ervaren bij de uitoefening van hun intermediairsrol tussen de overheid en de burger. In dit kader wordt specifiek in relatie tot alleenstaande moeders opgemerkt dat het gebrek aan mogelijkheden om deze doelgroep te kunnen faciliteren genoemd als oorzaak voor een eventueel spanningsveld.

Ten aanzien van kinderopvang kan worden geconcludeerd dat dit de bepalende factor is, naar mening van de activeringscoaches, om daadwerkelijk een tegenprestatie te kunnen leveren. De huidige mogelijkheden zijn te beperkt en de respondenten hebben behoefte aan meer instrumenten waarmee zij de alleenstaande moeders op dit vlak kunnen ondersteunen. Dit wordt ondersteund door het feit dat in de beleving van de activeringscoaches er weinig tot geen inzet wordt gepleegd door Taskforce Tegenprestatie om de barrière ten aanzien van kinderopvang te verkleinen. Het komt voornamelijk aan op de kennis en creativiteit van de individuele activeringscoach en eventuele mogelijkheden bij netwerkpartners. Zowel het afdelingshoofd als de intermediairs erkennen dat er op dit vlak ruimte voor verbetering is. Over het algemeen wordt het alleenstaand ouderschap an sich niet als belemmering voor een tegenprestatie beschouwd, tenzij er is sprake is van een problematische situatie ten aanzien van (een van) de kinderen en mits de opvang gewaarborgd is. Indien dit laatste niet het geval is geloven de respondenten er niet in dat een tegenprestatie mogelijk is. Dat activeringscoaches geloven in de mogelijkheden tot het leveren van een tegenprestatie door deze doelgroep blijkt uit het feit dat geen van hen vindt dat zij automatisch ontheven moeten worden op grond van het alleenstaand ouderschap. Daarbij geloven de respondenten doorgaans dat alleenstaande moeders zelf ook positief tegen de tegenprestatie aankijken. Een goed rolmodel zijn voor de kinderen, zichzelf verder ontwikkelen, het opdoen van sociale contacten en de hoop om betaald werk te kunnen gaan doen lijken hieraan ten grondslag te liggen. Ondanks deze positieve perceptie zouden zij vaak geen tegenprestatie leveren omdat de opvang een belemmering is. Wanneer er sprake is van een negatieve perceptie zien de respondenten een belangrijke taak voor henzelf weggelegd om deze perceptie te doen kantelen. Het goed informeren over wat de tegenprestatie en voor het voetlicht brengen wat de tegenprestatie de moeders mogelijk kan opleveren worden in dit kader van groot belang geacht. Op basis van de interviews met de activeringscoaches kan worden geconcludeerd dat er alleenstaande moeders zijn met gezondheidsklachten, maar dit niet iets typerends is voor deze specifieke doelgroep. De respondenten zien over het algemeen geen verschil in het aantal alleenstaande moeders en niet alleenstaande moeders met gezondheidsproblemen. Echter zouden er wel significant meer alleenstaande moeders met psychische problematiek kampen. De tegenprestatie wordt door de respondenten gezien als een middel om de algehele gezondheid te bevorderen, mede omdat het werken aan het beheersbaar maken en reduceren van aanwezige problematiek als eerste stap in het kader van de tegenprestatie kan worden aangemerkt.

7. Interviewresultaten alleenstaande moeders

Dit hoofdstuk bevat de onderzoeksresultaten die met interviews onder alleenstaande moeders van een of meer kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar zijn verzameld. De geïnterviewde moeders ontvangen allen een bijstandsuitkering en behoren tot de doelgroep van Taskforce Tegenprestatie. Dit hoofdstuk is opgebouwd op basis van de variabelen die tot het concept 'factoren die van invloed zijn op de participatie alleenstaande moeders' behoren.

7.1 Kinderopvang

Op de vraag aan alleenstaande moeders of zij gebruik maken van formele dan wel informele kinderopvang, geeft het grootste aantal respondenten aan helemaal geen mogelijkheden tot opvang te hebben. 11 van de 20 moeders hebben aangegeven op geen enkele wijze gebruik te maken van opvang, zij geven alle aan over onvoldoende financiële middelen te beschikken om dit te kunnen bekostigen. 2 moeders geven aan dat zij wel in staat zouden zijn om dit in hun eigen netwerk te organiseren. De overige 9 moeders geven aan dat zij geen mensen in hun omgeving hebben waar ze een beroep op kunnen doen. Totaal maken 7 alleenstaande moeders gebruik van de peuterspeelzaal, de kosten betalen zij zelf. Slechts 1 moeder maakt gebruik van opvang binnen haar eigen netwerk en 1 moeder maakt gebruik van beide.

<i>Omschrijving</i>	Aantal	Percentage
<i>Geen enkele opvang</i>	11	55%
<i>Formele kinderopvang</i>	7	35%
<i>Informele kinderopvang</i>	1	5%
<i>Formele en informele kinderopvang</i>	1	5%
Totaal geïnterviewde alleenstaande moeders	20	100%

7.2 Care ethos

Op de vraag of de moeders per sé zelf de volledige zorg op zich willen nemen voor de kinderen in de leeftijd van 0 – 5 jaar, of dat zij bereid (zouden) zijn om de kinderen gedeeltelijk onder te brengen op een peuterspeelzaal en/ of binnen het eigen sociale netwerk indien dit aanwezig is, geven 19 van de 20 moeders aan dat zij hiertoe zeker bereid zijn. Slechts 1 moeder heeft aangegeven daar op dit moment pertinent niet toe bereid te zijn als gevolg van haar eigen traumatische jeugd. Moeder blijkt in haar jeugd jarenlang door haar vader te zijn misbruikt waardoor zij, zolang haar kinderen nog niet goed kunnen spreken, de zorg voor haar kinderen aan niemand anders dan haarzelf durft toe te vertrouwen. Deze moeder heeft echter aangegeven dat wanneer haar kinderen wel goed kunnen spreken, zij de kinderen wel aan professionele opvang durft toe te vertrouwen omdat de kinderen het haar dan kunnen vertellen als zij misbruikt zouden worden. Opvallend is dat van de overige 19 moeders die hiertoe wel bereid is 1 moeder aangeeft dat haar kind een problematische gezondheidssituatie heeft waardoor het afhankelijk is van sondevoeding. Zij heeft er echter geen bezwaar tegen om de zorg deels uit handen te geven. Niet één moeder heeft aangegeven dat de zorg voor de kinderen hen belemmert of zou belemmeren om een tegenprestatie te leveren. De redenen houden in sommige gevallen indirect wel verband met de zorg voor de kinderen, zoals wanneer opvang van de kinderen een belemmering vormt.

<i>Omschrijving</i>	Aantal	Percentage
<i>Wil zelf de volledige zorg voor de kinderen op zich nemen tot dat de jongste de leeftijd van 5 jaar heeft bereikt</i>	1	5%
<i>Vindt het geen probleem om de kinderen onder te brengen op een peuterspeelzaal of binnen het eigen netwerk</i>	19	95%
Totaal geïnterviewde alleenstaande moeders	20	100%

7.3 Perceptie op participatie

12 van de 20 moeders levert, op dit moment, geen tegenprestatie voor de bijstandsuitkering. Hen is gevraagd of zij wel bereid zijn om een tegenprestatie te leveren. 6 van de 12 moeders antwoordde direct hiertoe bereid te zijn. 5 moeders achten zichzelf op dit moment, als gevolg van gezondheidsproblemen, niet in staat om een tegenprestatie te leveren. Deze 5 moeders hebben echter allen aangegeven dat wanneer de gezondheidssituatie verbeterd zij graag een tegenprestatie willen doen. Slechts 1 moeder heeft aangegeven niet bereid te zijn een tegenprestatie te leveren, maar alleen betaald werk te willen doen. Deze moeder geeft aan van mening te zijn dat een tegenprestatie niets positiefs bijdraagt aan haar situatie, dat alleen betaald werk dit zou doen omdat dit financieel voordeel oplevert.

<i>Omschrijving</i>	Aantal	Percentage
<i>Is bereid een tegenprestatie te leveren</i>	6	50%
<i>Acht zichzelf niet in staat een tegenprestatie te leveren, maar zou wel een tegenprestatie willen leveren</i>	5	42%
<i>Is niet bereid een tegenprestatie te leveren</i>	1	8%
Totaal alleenstaande moeders dat geen tegenprestatie levert	12	100%

Van de 12 moeders die op dit moment geen tegenprestatie levert blijkt bij 11 moeders de bereidheid aanwezig te zijn. Om zicht te krijgen op de beweegredenen ten aanzien van deze bereidheid is hen gevraagd wat zij verwachten dat een tegenprestatie hen oplevert. Overwegend noemen de moeders dat zij zich weer nuttig willen voelen, ze geven aan totaal geen voldoening te halen uit het thuiszitten. Met stipt op twee geven zij aan een goed voorbeeld voor de kinderen te willen zijn. Zij zien zichzelf als het belangrijkste rolmodel voor hun kinderen en hechten er waarde aan hen mee te geven dat ook wanneer je geen betaald werk hebt, je een steentje aan de maatschappij dient bij te dragen. Ook geven zij aan dat ze graag zichzelf willen ontwikkelen, niet alleen voor zichzelf, maar ook omdat ze hopen op die manier hun kinderen beter te kunnen ondersteunen bij bijvoorbeeld het maken van huiswerk.

Aan de 8 moeders die op dit moment wel een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering levert is gevraagd wat de tegenprestatie hen daadwerkelijk oplevert. De antwoorden komen in grote lijnen overeen met de moeders die geen tegenprestatie leveren, het grote verschil is echter dat de moeders die wel een tegenprestatie doen overwegend aangeven dat zij meer sociale contacten hebben wat hen een goed gevoel geeft. Ook het meedoen in de samenleving, zich nuttig en gewaardeerd voelen, afleiding van problemen, het goede voorbeeld geven aan de kinderen en hen beter kunnen ondersteunen noemen zij als positieve opbrengsten van de tegenprestatie.

Aan alle moeders is gevraagd of zij verwachten dat het doen van een tegenprestatie de kans op het vinden van betaald werk vergroot. 15 van de 20 moeders geeft aan te verwachten dat dit de kans inderdaad vergroot. Doorgaans geven zij aan dat zij verwachten met het doen van vrijwilligerswerk als tegenprestatie zichzelf ontwikkelen en hun netwerk te vergroten waardoor zij verwachten dat dit hen helpt bij het vinden van betaald werk. 2 moeders verwachten echter niet dat deze kans wordt vergroot door een tegenprestatie te leveren. Van 3 moeders is onbekend hoe zij hier tegenaan kijken.

<i>Omschrijving</i>	Aantal	Percentage
<i>Verwacht dat het doen van een tegenprestatie de kans vergroot op het vinden van betaald werk</i>	15	75%
<i>Verwacht niet dat het doen van een tegenprestatie de kans op betaald werk vergroot</i>	2	10%
<i>Onbekend wat de mening is</i>	3	15%
Totaal geïnterviewde alleenstaande moeders	20	100%

7.4 Gezondheidssituatie

Aan alle moeders is gevraagd of zij gezondheidsklachten ervaren. Totaal hebben 7 van de 20 moeders aangegeven dat zij daadwerkelijk gezondheidsklachten ervaren. Overwegend gaat het om psychische klachten, een minderheid geeft aan fysieke klachten te ervaren. 13 moeders ervaren helemaal geen gezondheidsklachten. Van de 5 moeders die aangeven psychische klachten te ervaren hebben er 3 aangegeven dat dit mede komt door de stress die zij ervaren als gevolg van schulden. In de overige 2 situaties hebben de klachten betrekking op traumatische gebeurtenissen uit het verleden. De 7 moeders die gezondheidsproblemen ervaren leveren geen tegenprestatie.

<i>Omschrijving</i>	Aantal	Percentage
<i>Ervaart fysieke gezondheidsklachten</i>	2	10%
<i>Ervaart psychische gezondheidsklachten</i>	5	25%
<i>Ervaart geen gezondheidsklachten</i>	13	65%
Totaal geïnterviewde alleenstaande moeders	20	100%

7.5 Conclusie

Uit voorgaande blijkt dat het grootste gedeelte van de alleenstaande moeders geen gebruik maakt van zowel formele als informele opvang. Beperkte financiële middelen en een beperkt sociaal netwerk liggen hieraan ten grondslag. Het sociaal netwerk lijkt voor vrijwel alle geïnterviewde moeders beperkt te zijn, slechts 2 van de 20 moeders doet hier een beroep op. Ondanks dat een groot aantal moeders geen gebruik maakt van enige vorm van opvang, zijn 19 van de 20 moeders wel bereid om hun kind een aantal uur per week onder te brengen bij formele dan wel informele opvang. Daarbij blijkt dat niet één moeder de mening is toegedaan dat de zorg voor de kinderen een belemmering vormt voor het leveren van een tegenprestatie. Indirect houdt dit wel verband met de zorg doordat zij de opvang niet kunnen organiseren. Deze bereidheid lijkt overeen te komen met de bereidheid die onder de moeders aanwezig is om een tegenprestatie te leveren: 8 van de 20 moeders leveren immers een tegenprestatie en 11 van de 12 die geen tegenprestatie leveren geven aan hiertoe wel bereid te zijn. De onderzoeksresultaten impliceren dat de moeders een realistisch beeld hebben van de tegenprestatie. De verwachting van hetgeen de tegenprestatie de moeders kan opleveren die op dit moment geen tegenprestatie doen komt in grote lijnen overeen met de daadwerkelijke ervaring van de moeders die wel een tegenprestatie leveren. Het verschil is dat de moeders die een tegenprestatie leveren overwegend noemen dat hun sociale netwerk is uitgebreid en dat de tegenprestatie hen afleiding van problemen biedt. Een minderheid van de geïnterviewde moeders ervaart gezondheidsklachten, slechts 7 van de 20. Waarbij psychische problematiek de boventoon voert. De 7 moeders die gezondheidsklachten ervaren leveren geen tegenprestatie voor de bijstandsuitkering, dit betekent dat er 5 zonder gezondheidsklachten geen tegenprestatie leveren.

8. Analyse

In dit hoofdstuk worden op basis van de reeds gepresenteerde onderzoeksresultaten enkele algemene lessen getrokken. De empirische bevindingen worden in relatie gebracht met de theorie zoals opgenomen in hoofdstuk 3. Door de onderzoeksresultaten en de theoretische concepten zoals gesitueerd in het conceptueel model met elkaar te verbinden ontstaan nieuwe inzichten over de veronderstelde relatie tussen de concepten: 1) factoren die van invloed zijn op de participatie van alleenstaande moeders en 2) factoren die van invloed zijn op de wijze waarop de publieke professional omgaat met de beslisruimte. Omdat de relatie tussen deze concepten centraal staat, is dit hoofdstuk opgebouwd op basis van deze concepten. Dit betekent dat in paragraaf 8.1 allereerst een nadere analyse plaatsvindt van de factoren die van invloed zijn op de participatie van alleenstaande moeders. Vervolgens vindt in paragraaf 8.2 een nadere analyse plaats van de wijze waarop de publieke professional omgaat met de beslisruimte. Het hoofdstuk wordt afgesloten met paragraaf 8.3 waarin de invloed van de wijze waarop de activeringscoach met de beslisruimte omgaat in relatie tot alleenstaande moeders wordt verklaard.

8.1 Factoren van invloed op participatie alleenstaande moeders

Achtereenvolgens worden de onderzoeksresultaten met betrekking tot de factoren kinderopvang (8.1.1), care ethos (8.1.2), perceptie op participatie (8.1.3) en de gezondheidssituatie (8.1.4) aan een nadere analyse onderworpen. Deze analyse resulteert in paragraaf 8.1.5 waarin een classificatie van alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd tot 5 jaar naar vier typologieën wordt gepresenteerd.

8.1.1 Kinderopvang

Zoals uit de interviews met de alleenstaande moeders blijkt, maakt slechts een beperkt gedeelte van hen gebruik van formele dan wel informele kinderopvang. Een verklaring hiervoor is enerzijds de beperkte financiële middelen en anderzijds het beperkte sociale netwerk. Van deze twee oorzaken kan het beperkte sociale netwerk als meest significant worden aangeduid, daar uit de resultaten blijkt dat slechts 1 op de 10 alleenstaande moeders gebruik maakt van informele opvang. Ten aanzien van deze bevindingen kan worden gesteld dat sec het aanbod van formele kinderopvang niet van doorslaggevende betekenis is. De moeders geven immers aan dat niet het aanbod van de opvang een belemmering vormt, maar het feit dat zij zich dit financieel niet kunnen veroorloven. De financiële positie vormt derhalve de doorslaggevende factor. De beperkte mogelijkheden tot informele opvang leiden tot het inzicht dat alleenstaande moeders van kinderen in de leeftijd tot 5 jaar vaak in een sociaal isolement verkeren. Dit kan worden verklaard op grond van eerder onderzoek van Fouarge (2005) waaruit blijkt dat sec het aanbod van kinderopvang er niet toe leidt dat meer niet-werkende moeders gaan deelnemen aan het arbeidsproces. De suggestie van Fouarge (2005) dat factoren, die onder andere gerelateerd zijn aan de beschikbaarheid over informele voorzieningen en de economische positie van de moeder, van invloed zijn op de vraag of zij al dan niet gebruik maken van kinderopvang lijkt voor de tegenprestatie eveneens op te gaan.

8.1.2 Care ethos

Ondanks de diepgewortelde moederschapsideologie tonen de onderzoeksresultaten aan dat slechts 1 op de 20 alleenstaande moeders niet bereid is de zorg, voor een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt, voor een aantal uur per week uit te besteden. Ook blijkt dat een problematische gezondheidssituatie van het kind niet per definitie betekent dat een alleenstaande moeder niet bereid is tot het gedeeltelijk uit handen geven van de zorg. Voorgaande komt niet overeen met de stelling dat voornamelijk laagopgeleide bijstandsafhankelijke moeders met jonge kinderen een hoge prioriteit toekennen aan het volledig zelf vervullen van de zorgtaken (Van Wel & Knijn, 2001). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de algemene perceptie op de moederschapsideologie aan verandering onderhevig is. Wat wordt ondersteund door het feit dat de arbeidsparticipatie onder moeders van jonge kinderen de afgelopen jaren is toegenomen (Bekker e.a., 2008). Daarnaast blijkt dat de geïnterviewde moeders het er unaniem over eens zijn dat de zorg voor een kind, dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt, het leveren van een tegenprestatie niet in de weg staat. Dit duidt erop dat de geanticipeerde problemen die alleenstaande moeders zien met betrekking tot de combinatie tussen deelname aan het reguliere arbeidsproces en zorg voor de kinderen (Valgaeren, 2010) geen standhoudt in relatie tot de tegenprestatie. Een andere mogelijke verklaring is dat bijstandsafhankelijke alleenstaande moeders onvoldoende voldoening halen uit sec het moederschap. Tijdens de interviews heeft immers een significant aantal moeders, dat geen tegenprestatie levert, aangegeven dat zij zich niet nuttig voelen en geen voldoening halen uit het thuiszitten.

8.1.3 Perceptie op participatie

Met betrekking tot de perceptie van alleenstaande moeders op de tegenprestatie kan worden geconcludeerd dat deze overwegend positief is. De onderzoeksresultaten tonen immers dat slechts 1 op de 20 moeders niet bereid is tot het leveren van een tegenprestatie. Deze overwegende positieve perceptie veronderstelt dat er draagvlak is voor het relatief strenge bijstandsbeleid (SCP, 2012). Ook onder bijstandsgerechtigden zelf. Daarnaast laten de resultaten zien dat alleenstaande bijstandsafhankelijke moeders er waarde aan hechten een steentje bij te dragen aan de maatschappij. Dit duidt erop dat zij de tegenprestatie als een maatschappelijk nuttig verschijnsel zien wat ertoe leidt dat zij zich er niet voor schamen om een tegenprestatie te leveren. Deze bevinding staat haaks op eerder onderzoek van Grootegoed (2013) waarin is gesteld dat het wederkerigheidsprincipe, dat met de opkomst van de participatiesamenleving het adagium is geworden bij aanspraak op overheidssteun, gevoelens van schaamte intensiveert. Ondanks de grote mate van bereidheid tot het leveren van een tegenprestatie, levert een kleine minderheid daadwerkelijk een tegenprestatie. Dit impliceert dat bereidheid niet direct leidt tot het verrichten van een tegenprestatie. De verklaring voor het niet bereid zijn tot het verrichten van een tegenprestatie is dat de alleenstaande moeder er geen direct financieel voordeel aan ontleend. Dit is overeenkomstig met eerder onderzoek waaruit blijkt dat financiële vooruitgang een belangrijke rol speelt om deel te nemen aan het reguliere arbeidsproces (Van Ommeren e.a., 2011). De baten die alleenstaande moeders, die geen tegenprestatie leveren, denken te ontleen aan een tegenprestatie komen in grote mate overeen met de daadwerkelijk baten zoals ervaren door alleenstaande moeders die een tegenprestatie leveren. Dit leidt tot het inzicht dat alleenstaande moeders een realistisch kijk hebben op de tegenprestatie, zij zijn in staat om in te schatten in welke zin het een positieve bijdrage kan leveren aan hun leefsituatie. Opvallend is dat de baten die zij verwachten dan wel daadwerkelijk ervaren in sterke mate overeenkomen met baten die bijstandsafhankelijke moeders verwachten te ontleen aan betaald werk (Van Ommeren, 2009; Van Ommeren e.a., 2011). Een verklaring hiervoor is mogelijk dat veel alleenstaande moeders de tegenprestatie associëren met het doen van vrijwilligerswerk en 3 op 4 verwacht dat het doen van vrijwilligerswerk de kans vergroot op het vinden van betaalde arbeid. Een andere verklaring is dat alleenstaande moeders veronderstellen zichzelf, door het leveren van een tegenprestatie, niet alleen te ontwikkelen richting de arbeidsmarkt, maar dat zij zich ook als ouder zullen ontwikkelen waardoor zij een betere ouder zullen zijn. Hoewel alleenstaande bijstandsafhankelijke moeders betaalde arbeid ook associëren met een 'betere ouder' zijn, ligt hier de beoogde financiële vooruitgang aan ten grondslag (Van Ommeren e.a., 2011). Voor de tegenprestatie houdt deze bevinding echter geen stand, het levert immers niet direct financieel voordeel op. Een verklaring lijkt voor de tegenprestatie kunnen worden gevonden in de verwachting dat de moeders competenties en vaardigheden ontwikkelen die hen in staat stelt hun kind beter te kunnen ondersteunen in het dagelijks functioneren, zoals het begeleiden bij huiswerk.

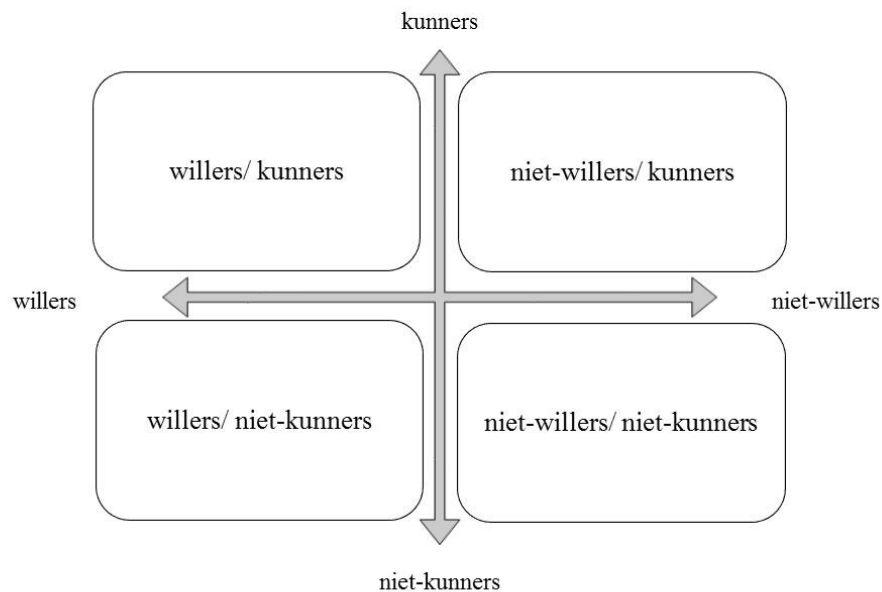
8.1.4 Gezondheidssituatie

Knijn & Van Wel (1999) hebben aangetoond dat alleenstaande bijstandsafhankelijke moeders vaak gezondheidsklachten ervaren: 1 op de 6 fysieke en 1 op de 11 psychische klachten. De resultaten van onderhavig onderzoek tonen een andere verhouding aan: 1 op de 10 ervaart fysieke klachten en 1 op de 4 ervaart psychische problemen. Dit kan worden verklaard door eerder onderzoek waaruit blijkt dat hoe langer de periode van werkloosheid duurt hoe meer de geestelijke gezondheid achteruit gaat (Taris, 2002). Ondanks dat gezondheidsproblematiek met regelmaat voorkomt onder alleenstaande bijstandsafhankelijke moeders gaat het om een minderheid: 35% van de geïnterviewde moeders ervaart gezondheidsklachten tegenover 65% dat geen gezondheidsklachten ervaart. Een mogelijke verklaring is de relatief jonge leeftijd van de geïnterviewde moeders. Uit het onderzoek van Knijn & Van Wel (1999) blijkt daarnaast dat de gezondheidsproblematiek die alleenstaande moeders ervaren vaak het gevolg zijn van hun leefsituatie. Deze constatering verklaart eveneens de oorzaak voor een significant gedeelte van de moeders dat in onderhavig onderzoek aangeeft psychische problematiek te ervaren. Zo blijkt stress als gevolg van schulden hier doorgaans ten grondslag aan te liggen, wat logischerwijs inherent een risico is van de kwetsbare economische positie die bijstandsafhankelijkheid met zich mee brengt.

8.1.5 Classificatie alleenstaande moeders

Op basis van de nadere analyse van de factoren die van invloed zijn op de participatie van alleenstaande moeders, paragraaf 8.1.1 t/m paragraaf 1.8.4, kunnen alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd tot 5 jaar naar vier typologieën worden geclassificeerd: 1) willers & kunners, 2) willers & niet-kunners, 3) niet-willers & kunners en 4) niet-willers & niet-kunners. Zie figuur 8.1.5. De classificatie naar vier typologieën draagt bij aan het verkrijgen van inzicht in factoren die op alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd tot 5 jaar van invloed zijn om al dan niet een tegenprestatie te leveren. De nadere analyse heeft positieve en negatieve verklaringen aangetoond waaruit de typologieën willers, kunners,

niet-willers en niet-kunners voortvloeien. Op basis van dit onderzoek wordt hieronder kort toegelicht welke factoren bijdragen aan een positieve dan wel negatieve typering. Een schematisch overzicht van de verklarende factoren, zoals in paragraaf 8.1.1 t/m 8.1.4 beschreven, is opgenomen in bijlage 7.



Figuur 8.1.5 Classificatie alleenstaande moeders naar vier typologieën

Allereerst zijn er alleenstaande moeders die als *willers* zijn te classificeren. Hiervan is sprake wanneer de wil aanwezig is om gebruik te maken van formele dan wel informele kinderopvang en zij onvoldoende voldoening halen uit alleen het vervullen van de moederschapsrol, waardoor bij hen de wil aanwezig is om andere activiteiten te ontplooiën. Ook de verklaring dat het leveren van een tegenprestatie 1) geen gevoelens van schaamte oproept, 2) de tegenprestatie wordt gezien als middel om competenties en vaardigheden te ontwikkelen, 3) de tegenprestatie wordt geassocieerd met het zijn van een positief rolmodel voor het kind en 4) de verwachting dat de tegenprestatie de kans op het vinden van betaald werk vergroot, resulteren in de wil om een tegenprestatie te leveren. Daar staat tegenover dat er alleenstaande moeders zijn die als *niet-willers* zijn te classificeren. De enige factor die op basis van dit onderzoek resulteert in het ontbreken van de wil om een tegenprestatie te leveren is het feit dat er geen direct financieel voordeel voor de alleenstaande moeders aan verbonden is. Ten derde zijn er alleenstaande moeders die als *kunners* zijn te classificeren. Het niet dan wel in slechts beperkte mate ervaren van gezondheidsproblematiek draagt bij aan het feit dat alleenstaande moeders aangeven een tegenprestatie te kunnen leveren. Ook de perceptie dat de zorg voor de kinderen te combineren is met het leveren van een tegenprestatie en aanwezigheid van formele dan wel informele kinderopvang draagt bij aan het kunnen leveren van een tegenprestatie. Tot slot zijn alleenstaande moeders te classificeren als *niet-kunners*. De eigen kwetsbare economische positie, het gebrek aan financiële ondersteuning en een beperkt sociaal netwerk zijn factoren die verklaren waarom een alleenstaande moeder geen tegenprestatie kan leveren. Ook aanwezigheid van gezondheidsproblemen kunnen hier ten grondslag aan liggen.

8.2. Factoren van invloed op beslissruimte publieke professional

Achtereenvolgens worden de onderzoeksresultaten met betrekking tot de factoren professional als beleidsmaker (8.2.1), beleidsvervreemding (8.2.2), professionele autonomie (8.2.3), tacit knowledge (8.2.4) en morele dilemma's (8.2.5) aan een nadere analyse onderworpen. Deze analyse resulteert in paragraaf 8.2.6 waarin door de wijze waarop activeringscoaches omgaan met beslissruimte als positieve dan wel negatieve factor kan worden verklaard.

8.2.1 Professional als beleidsmaker

Uit de onderzoeksresultaten blijkt evident dat activeringscoaches over veel vrijheid beschikken. Enerzijds hebben zij veel vrijheid om de eigen werkzaamheden in te delen, anderzijds om op casusniveau beslissingen te nemen op grond van de eigen professionele visie. Dit sluit aan op het street-level

bureaucrat perspectief van Lipsky waarin wordt uitgegaan van een grote vrijheid voor de publieke professional bij het bepalen van de aard, hoeveelheid en kwaliteit van baten en sancties (Lipsky, 2010). Ten aanzien van de activeringscoach kan op grond hiervan worden gesteld dat zij over een grote mate van beslissruimte beschikken. Daarnaast tonen de onderzoeksresultaten aan dat de activeringscoaches relatief vrij zijn van direct toezicht door de leidinggevende, voornamelijk in relatie tot beslissingen die de coaches op casusniveau nemen. Dit kan worden verklaard door de omvangrijkheid en tegenstrijdigheid van beleidsregels (Lipsky, 2010). Hierdoor is het voor superieuren nagenoeg ondoenlijk om op casusniveau toezicht te houden op het handelen van individuele activeringscoaches. Hoewel de activeringscoaches tijdens de interviews aangeven dat hun beslissingen op casusniveau doorgaans niet afwijken van de beleidsregels, laten de onderzoeksresultaten zoals verzameld met de dossieranalyse en vignetstudie een ander beeld zien. Dit kan deels worden verklaard door het beperkte toezicht op de beslissingen die zij nemen waardoor zij de ruimte hebben om regels selectief in te zetten (Lipsky, 2010). Een mogelijke verklaring wordt gevonden in de interviewresultaten die laten zien dat een significant aantal activeringscoaches onvoldoende op de hoogte is van de regels die betrekking hebben op het verlenen van een ontheffing aan een alleenstaande moeder van een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt. Tevens heerst er onwetendheid over het al dan niet mogen c.q. kunnen inzetten van ondersteunende instrumenten. Paradoxaal is dat de activeringscoaches tijdens de interviews aangeven dat de wet- en regelgeving voor hen het kader is waarbinnen zij handelen, dat zij er belang aan toekennen de regelgeving in acht te nemen en binnen deze kaders beslissingen nemen. De constatering dat zij in de praktijk niet handelen overeenkomstig de regelgeving lijkt derhalve geen bewuste strategie te zijn, maar te berusten op onwetendheid. Echter resulteert dit in een uitvoeringspraktijk van het ontheffingsbeleid ten aanzien van alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd tot 5 jaar dat naar eigen goeddunken door de professional wordt vormgegeven. Zonder naleving van de regelgeving waardoor alleenstaande moeders worden onthouden van hun recht op scholing. Van voorgaande kan worden gesteld dat dit overeenkomt met de visie van Lipsky dat aanwezigheid van beslissruimte ertoe leidt dat de professional als een beleidsmaker kan worden beschouwd, in plaats van sec als beleidsuitvoerder, en dat dit problematische situaties tot gevolg kan hebben (Lipsky, 2010).

8.2.2 Beleidsvervreemding

De onderzoeksresultaten tonen aan dat activeringscoaches zich in grote mate kunnen identificeren met het tegenprestatiebeleid in algemene zin. Zij staan hier volledig achter. Wanneer het echter gaat om het tegenprestatiebeleid in relatie tot alleenstaande moeders met kinderen tot 5 jaar blijkt dat zij zich hier veel minder mee kunnen identificeren. Een verklaring hiervoor is dat zij juist achter het fenomeen 'de tegenprestatie' staan en het beleid specifiek ten aanzien alleenstaande moeders hen in staat stelt om juist langdurig geen tegenprestatie te hoeven leveren. Als gevolg hiervan kunnen activeringscoaches hun kerntaak – waar zij zich in hoge mate mee kunnen identificeren – niet uitvoeren ten aanzien van deze specifieke doelgroep. Verder heeft zowel de dossieranalyse als de vignetstudie uitgewezen dat de daadwerkelijke uitvoering van het tegenprestatie-/ ontheffingsbeleid doorgaans niet conform regelgeving en handelingsvereisten is. Ten dele kan dit worden verklaard door onwetendheid waar onder de activeringscoaches sprake van is. Tevens lijkt het gevoel dat zij over onvoldoende instrumenten beschikken om deze specifieke doelgroep te kunnen faciliteren c.q. ondersteunen hieraan bij te dragen. Daarnaast verklaart de hoge mate van beslissruimte in combinatie met het zeer beperkte toezicht op het handelen van de activeringscoach het feit dat zij daadwerkelijk de mogelijkheid hebben om regelgeving en handelingsvereisten te kunnen negeren. Ook heeft de vignetstudie aangetoond dat het voor de handelingswijze door de activeringscoach het er niet toe doet of de alleenstaande moeder motivatie dan wel weerstand toont. De handelingswijze blijft identiek. Voorgaande kan worden verklaard doordat identificatieproblemen ertoe kunnen leiden dat de publieke professional zich minder gaat inspannen om het beleid uit te voeren. Daar komt bij dat een nadere analyse van de onderzoeksresultaten laat zien dat activeringscoaches het beleid specifiek ten aanzien van alleenstaande moeders als zinloos ervaren. Het heeft hun voorkeur deze moeders te begeleiden naar een passende tegenprestatie en te investeren in de ontwikkeling van deze doelgroep in plaats van aan hen een langdurige ontheffing te verlenen. Paradoxaal is dat het daadwerkelijke beleid juist mogelijkheden biedt voor moeders om zich te ontwikkelen middels scholing, maar dit door activeringscoaches niet wordt uitgevoerd. Dit kan worden verklaard doordat gevoelde zinloosheid in combinatie met veel invloed van professionals op de wijze waarop zij het beleid kunnen uitvoeren bijdraagt aan het ontstaan van beleidsvervreemding (Tummers, 2012). Figuur 8.2.2 toont op schematische wijze de nadere analyse van de beleidsvervreemding. In het schema is zichtbaar dat het tegenprestatiebeleid – inclusief het ontheffingsbeleid –, zoals ervaren door de activeringscoach, in relatie tot alleenstaande moeders gevoelens van zinloosheid voor de maatschappij en individuele cliënt oproept. Dit verklaart de bevinding dat de uitvoeringspraktijk sterk afwijkt van de regelgeving en

handelingsvereisten omdat gevoelens van zinloosheid een grotere impact heeft op de publieke professional dan ervaren machteloosheid (Tummers, 2012).

<i>Dimensie</i>	<i>Definitie</i>	<i>Tegenprestatiebeleid algemeen</i>	<i>Tegenprestatiebeleid alleenstaande moeders</i>
<i>Strategische machteloosheid</i>	De mate van gepercipieerde invloed van professionals op de inhoud van het beleid, zoals vastgesteld in wet- en regelgeving	Groot gevoel van machteloosheid	Groot gevoel van machteloosheid
<i>Tactische machteloosheid</i>	De mate van gepercipieerde invloed van professionals op de manier waarop hun organisatie het beleid implementeert	Enigszins gevoel van machteloosheid	Enigszins gevoel van machteloosheid
<i>Operationele machteloosheid</i>	De mate van gepercipieerde invloed van professionals op de manier waarop zij zelf het beleid uitvoeren	Geen gevoel van machteloosheid	Geen gevoel van machteloosheid
<i>Zinloosheid voor de maatschappij</i>	De perceptie van professionals op de toegevoegde waarde van het beleid aan belangrijke doelen voor de samenleving	Geen gevoel van zinloosheid	Groot gevoel van zinloosheid
<i>Zinloosheid voor de eigen cliënten</i>	De perceptie van professionals op de toegevoegde waarde het beleid voor hun eigen cliënten	Geen gevoel van zinloosheid	Groot gevoel van zinloosheid

Figuur 8.2.2 Analysemodel beleidsvervreemding activeringscoaches Taskforce Tegenprestatie

8.2.3 Professionele autonomie

Uit de interviewresultaten blijkt dat activeringscoaches het leveren van maatwerk hoog in het vaandel te hebben staan. Om dit te realiseren beschouwen zij de beslisruimte als voorwaarde. Dit kan worden verklaard vanuit het professionalisme-perspectief dat ervan uitgaat dat publieke professionals beslisruimte als voorwaarde stellen omdat zij hun werk, gezien de complexiteit, slechts in beperkte mate routinematig kunnen uitvoeren (Van der Aa, 2012). Verder laten de resultaten zien dat de persoonlijke situatie van de bijstandsgerechtigde als belangrijk uitgangspunt wordt beschouwd. De activeringscoaches zien de beslisruimte dan ook als middel om bij de beslissingen die zij nemen de persoonlijke situatie te kunnen combineren met de wet- en regelgeving. Om tijdens dit proces de professionele standaarden te waarborgen stelt het professionalisme-perspectief dat de professional in staat dient te zijn de diverse informatie, die betrekking heeft op zowel de individuele casus alsook op de handelingsvereisten, te kunnen interpreteren en te wegen (Van der Aa, 2012). Echter lijkt het interpretatie- en wegingsproces ertoe te leiden dat de handelingsvereisten worden genegeerd als het gaat om de uitvoering van het ontheffingsbeleid in relatie tot alleenstaande moeders van kinderen in de leeftijd tot 5 jaar. De resultaten van de dossieranalyse en vignetstudie hebben immers aangetoond dat handelingsvereisten massaal worden genegeerd. Omdat dit complexe cognitieve proces zich afspeelt in het hoofd van de professional, is hier binnen dit onderzoek geen eenduidige verklaring voor te formuleren. Hier zou een volledig onderzoek aan gewijd kunnen worden. Met gepaste voorzichtigheid stel ik derhalve dat de factor onwetendheid, zoals verklaard in paragraaf 8.2.1, hierop van invloed op lijkt te zijn. Uit de interviews blijkt immers niet dat activeringscoaches bewust de regelgeving en handelingsvereisten negeren. Integendeel zij spreken juist uit de wet- en regelgeving als kader te beschouwen, maar eveneens is gebleken dat zij niet of nauwelijks op de hoogte zijn van de regelgeving en de daarmee gepaarde handelingsvereisten.

8.2.4 Tacit knowledge

Praktijkervaring met soortgelijk casuïstiek maakt onderdeel uit van het afwegingsproces naar visie van het professionalisme-perspectief (Van der Aa, 2012). De onderzoeksresultaten tonen aan dat voor activeringscoaches geldt dat zij dergelijke praktijkervaring waardevol achten om situaties te kunnen herkennen waardoor zij kunnen anticiperen op mogelijke scenario's en beslissingen. Ondanks de waarde die zij hieraan toekennen laten de interviewresultaten zien dat zij het desondanks belangrijk vinden om elke casus als uniek te beschouwen omdat achtergrond en omstandigheden zelden overeenkomstig zijn.

Een verklaring hiervoor is de bevinding dat activeringscoaches maatwerk nastreven. Hoewel de indicatoren 'praktijkervaring' en 'geschoolde kennis' separaat van elkaar zijn voorgelegd tijdens de interviews, blijkt dat activeringscoaches deze factoren in de praktijk met elkaar combineren om tot een beslissing op casusniveau te komen. Dit komt overeen met het concept 'tacit knowledge' dat veronderstelt dat de publieke professional deze combinatie maakt om op individuele situaties te kunnen inspelen (Top, 2014). Ondanks dat de interviewresultaten laten zien dat activeringscoaches de voorgaande factoren bepalend achten bij het nemen van beslissingen, wordt intuïtie als meest bepalende factor genoemd. Daarbij blijkt dat zij zich doorgaans niet bewust zijn van het feit wanneer zij de factoren daadwerkelijke combineren en wanneer een van de factoren nu van doorslaggevende rol is. Dit kan worden verklaard doordat met tacit knowledge ervan wordt uitgegaan dat een significant deel van het professioneel handelen wordt gevormd door onbewuste kennis en niet primair door het bewust toepassen van opgedane kennis en ervaring (Top, 2014). De constatering dat een aantal activeringscoaches benoemt dat opgedane praktijkervaring en geschoolde kennis onderdeel worden van de intuïtie, kan eveneens worden verklaard door het concept van tacit knowledge doordat dit concept veronderstelt dat dergelijke ervaring en geschoolde kennis bijdragen aan het ontstaan van de professionele intuïtie (Van der Aa, 2012). Hoewel voorgaande erop duidt tacit knowledge volgens het principe van Polanyi op een aantal onderdelen het handelen door activeringscoaches verklaard, lijkt enige nuancering op zijn plaats. Allereerst omdat ondanks de gedeelde visie onder de activeringscoaches dat praktijkervaring, geschoolde kennis en intuïtie bepalende factoren zijn, de interviewresultaten ook laten zien dat de mate waarin een activeringscoach zich in meerdere of mindere mate laat leiden door een van deze factoren onderling sterk varieert. Dit impliceert dat individuele activeringscoaches divers omgaan met casuïstiek aangaande alleenstaande moeders met kinderen tot 5 jaar in relatie tot de tegenprestatie. Hierdoor kunnen beslissingen in redelijk overeenkomstige casuïstiek sterk uiteenlopen. Deze implicatie wordt ondersteund doordat reeds is verklaard, in paragraaf 8.2.1, dat de activeringscoaches in hoge mate beslissruimte genieten er onwetendheid heerst ten aanzien van het beleid, mogelijkheden tot het bieden van ondersteuning, handelingsvereisten en er sprake is van zeer beperkt toezicht op het handelen wat eraan bijdraagt dat in de uitvoeringspraktijk divers kan worden omgegaan met overeenkomstige casuïstiek. Deze verklaring wordt bevestigd door de interviewresultaten te confronteren met de uitkomsten van de dossieranalyse. Deze nadere analyse van de uitvoeringspraktijk laat zien dat daar waar de ene activeringscoach benoemt zeer terughoudend om te gaan met het verlenen van een ontheffing, er ook activeringscoaches zijn die puur en alleen op de wetenschap dat zij van doen hebben met een alleenstaande moeder van een kind in de leeftijd tot 5 jaar een ontheffing toekennen. Zelfs wanneer hiertoe geen verzoek is ingediend of persoonlijk contact heeft plaatsgevonden. Dit geeft een genuanceerder beeld van de veronderstelling dat het combineren van praktijkervaring en geschoolde kennis de professional in staat stelt om op adequate wijze om te gaan met complexe casuïstiek (Top, 2014).

8.2.5 Morele dilemma's

De onderzoeksresultaten tonen geen significant verschil aan in het aantal activeringscoaches dat zich tijdens het directe contact met alleenstaande moeders van kinderen in de leeftijd tot 5 jaar al dan niet geconfronteerd voelt met een moreel dilemma. Het is om het even. Het wel ervaren van een moreel dilemma in relatie tot alleenstaande moeders kan worden verklaard door de constatering dat de onderzoeksresultaten aantonen dat activeringscoaches zich doorgaans in een dergelijke situatie niet meer dan gebruikelijk vastklampen aan wet- en regelgeving. Zoals eerder in de analyse aan bod is gekomen is een significant gedeelte van de activeringscoaches onvoldoende op de hoogte van de geldende regels en handelingsvereisten. Doordat zij geen extra houvast zoeken in de wet- en regelgeving, maar voornamelijk varen op de professionele intuïtie waar het gebrek aan kennis onderdeel van vormt, is het de veronderstelling dat dit onvoldoende soelaas biedt wanneer zij een moreel dilemma ervaren. Deze verklaring wordt ondersteund door eerder onderzoek dat stelt dat de professional om een moreel dilemma het hoofd te bieden zich dient te wenden tot wet- en regelgeving, handboeken en werkinstructies (Donkersgoed, 2009). Echter door het gebrek aan kennis van wet- en regelgeving en handelingsvereisten, waarvan tijdens de interviews is gebleken dat de activeringscoaches zich hier niet bewust van zijn, is het aannemelijk dat zij in de veronderstelling zijn dat zij weldegelijk vasthouden aan wet- en regelgeving en handelingsvereisten. Zij denken immers te weten hoe zij op basis hiervan moeten handelen. De onderzoeksresultaten laten zien dat zij in de veronderstelling zijn dat zij op grond van wet- en regelgeving en handelingsvereisten de alleenstaande moeders niet kunnen faciliteren. Deze duiding verklaard eveneens waarom activeringscoaches noemen dat de wet- en regelgeving hen houvast, steun en een leidend kader biedt. Daarbij komt dat wanneer zij wel op de hoogte zijn van de regelgeving en instructies Taskforce Tegenprestatie communiceert dat zij over onvoldoende financiële middelen beschikt om in geval van een ontheffing te kunnen voorzien in scholing. De veronderstelde houvast die wet- en regelgeving kan bieden (Hijzen & Van Niel, 2008) maakt de situatie er voor de activeringscoach alleen

maar complexer op. Het niet ervaren van morele dilemma's tijdens het directe contact met alleenstaande moeders kan worden verklaard doordat veel activeringscoaches geen gevoelens van terughoudendheid, onzekerheid en handelingsverlegenheid ervaren ten aanzien van deze doelgroep. Dit lijkt het gevolg te zijn van de constatering dat de activeringscoaches de alleenstaande moeders doorgaans niet als overwegend mondige of calculerende burgers ervaren. Doordat juist aanwezigheid van deze factoren bijdragen aan het ervaren van een moreel dilemma (Donkersgoed, 2009) verklaard de afwezigheid het tegenovergestelde. Doordat geen significant aantal respondenten morele dilemma's, gevoelens van terughoudendheid, onzekerheid en handelingsverlegenheid ervaart lijkt het ook een logisch gevolg dat zij over het algemeen geen spanningsveld ervaren als gevolg van hun intermediairsrol.

8.2.6 Beslisruimte verklaard als positieve of negatieve factor

De nadere analyse van de factoren, paragraaf 8.2.1 t/m 8.2.5, die van invloed zijn op de wijze waarop activeringscoaches omgaan met de beslisruimte toont een complex beeld. Wat inherent is aan de uitvoeringspraktijk van publieke professionals. Zonder hier de capaciteiten van de activeringscoaches te kort willen doen en de complexiteit waar zij mee geconfronteerd worden te willen bagatelliseren toont de nadere analyse van onderzoeksresultaten aan dat de wijze waarop de activeringscoaches met de beslisruimte omgaan in relatie tot alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd tot 5 jaar ertoe leidt dat deze als overwegend negatieve factor kan worden aangeduid. Ook daar waar de beslisruimte in potentie een positieve factor zou kunnen zijn. De activeringscoaches geven immers aan maatwerk na te streven, elke casus als uniek te beschouwen, wordt de wet- en regelgeving als leidend kader gezien en pleiten zij voor een groter aanbod van het instrumentarium om deze doelgroep te kunnen faciliteren. Echter leiden onder andere onwetendheid ten aanzien van regelgeving en handelingsvereisten, gebrek aan toezicht, onduidelijkheid over ondersteunende instrumenten, gevoelens van zinloosheid over het beleid in relatie tot deze specifieke doelgroep ertoe dat daar waar beslisruimte de potentie heeft om een positieve factor te zijn in de praktijk resulteert als overwegend negatieve factor. Bijlage 8 bevat een schematische weergave waarin van alle factoren, die in paragraaf 8.2.1 t/m 8.2.5 aan een nadere analyse zijn onderworpen, positieve en negatieve invloeden zijn opgenomen.

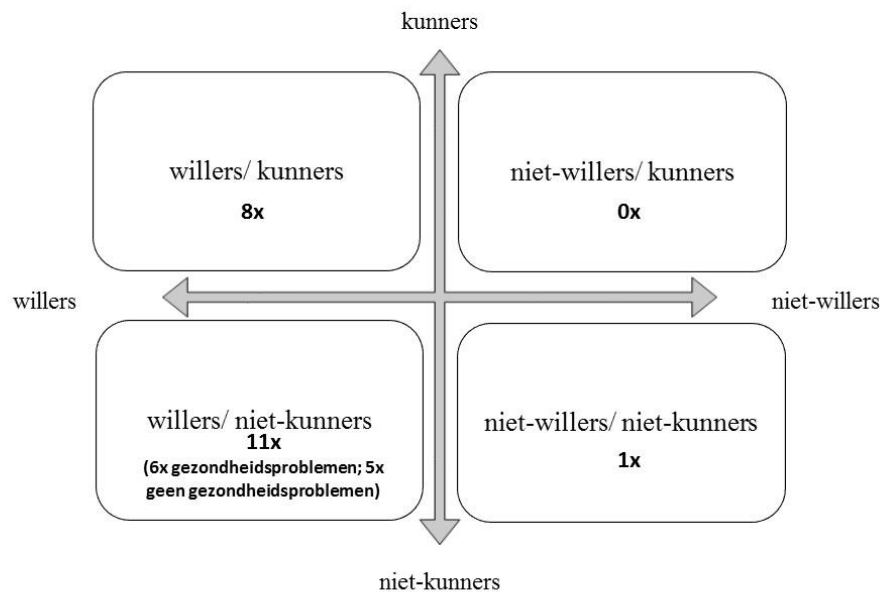
8.3. Invloed beslisruimte in relatie tot alleenstaande moeders verklaard

De nadere analyse in paragraaf 8.1 heeft aangetoond welke factoren van positieve dan wel negatieve invloed zijn op het al dan niet leveren van een tegenprestatie door alleenstaande bijstandsafhankelijke moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar. Vervolgens heeft de nadere analyse inzicht verschaft in de wijze waarop activeringscoaches van Taskforce Tegenprestatie omgaan met beslisruimte. In deze paragraaf wordt de relatie tussen deze concepten nader te verklaard. Dit is van essentieel belang omdat voor de uitvoering van het beleid de alleenstaande moeders afhankelijk zijn van de activeringscoaches. Zij beslissen onder andere of er een ontheffing wordt verleend, een scholingstraject wordt aangeboden of dat ondersteunende instrumenten worden ingezet om toch een tegenprestatie te kunnen leveren.

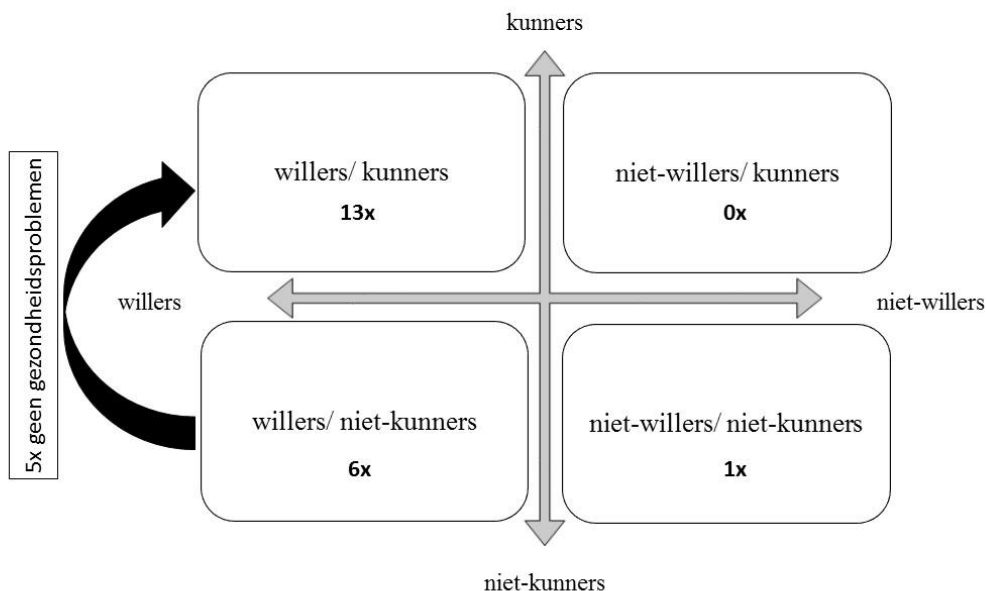
De invloed van de wijze waarop activeringscoaches met de beslisruimte omgaan in relatie tot het al dan niet leveren van een tegenprestatie door alleenstaande moeders wordt mede verklaard op basis van de classificatie van de alleenstaande moeders naar vier typologieën zoals in paragraaf 8.1.5 gepresenteerd. Op basis van de interviews die onder 20 alleenstaande moeders zijn afgenomen is geconcludeerd dat 8 moeders een tegenprestatie leveren, zij worden als *willers/ kunnens* geclassificeerd, 11 moeders wel een tegenprestatie willen leveren maar dit niet kunnen, zij worden als *willers/ niet-kunnens* geclassificeerd. Van deze 11 hebben 6 moeders aangegeven te kampen met gezondheidsproblematiek en 5 geen enkele mogelijkheid te hebben tot kinderopvang. 1 moeder heeft aangegeven geen tegenprestatie te willen leveren en als gevolg van gezondheidsproblematiek dit ook niet te kunnen, zij wordt geclassificeerd als *niet-willers/ niet-kunnens*. Tot slot veronderstelt deze classificatie dat er ook *niet-willers/ kunnens* zijn. Hoewel er ongetwijfeld alleenstaande moeders zijn die tot deze groep behoren, zijn ze onder de 20 moeders binnen dit onderzoek niet aangetroffen. Om voorgaande op duidelijke wijze zichtbaar te maken zijn deze aantallen opgenomen in figuur 8.3.1.

Gebleken is dat er sprake is van onduidelijkheid onder activeringscoaches over het al dan niet gebruik mogen maken van ondersteunende instrumenten, zoals het flexibel budget, waarmee zij moeders die niet in staat zijn om de kosten van de peuterspeelzaal te betalen kunnen ondersteunen. Het feit dat voor 5 van de 11 moeders die tot de classificatie *willers/ niet kunnens* behoren het 'niet kunnen' wordt veroorzaakt doordat zij zelf niet in staat zijn om de opvang te organiseren, impliceert dat wanneer zij de ondersteuning krijgen die activeringscoaches kunnen bieden door gebruik te maken van het flexibel budget zij daadwerkelijk een tegenprestatie kunnen leveren. Daar waar in de huidige praktijksituatie de beslisruimte van negatieve invloed is op het leveren van een tegenprestatie door alleenstaande moeders

toont dit voorbeeld aan dat het potentieel heeft om van positieve invloed hierop te zijn. Zo zouden dan niet 8 maar 13 van de 20 moeders daadwerkelijk een tegenprestatie kunnen leveren Zie figuur 8.3.2.



Figuur 8.3.1 Classificatie alleenstaande moeders naar vier typologieën met aantallen



Figuur 8.3.2 Classificatie alleenstaande moeders naar vier typologieën met veronderstelde positieve invloed beslruimte

Ook wijze waarop activeringscoaches als gevolg van de beslruimte omgaan met de regelgeving en handelingsvereisten die gelden bij het verlenen van een ontheffing aan alleenstaande moeders duidt op een negatieve invloed. Zoals gebleken is in 13 dossiers zonder persoonlijk contact een ontheffing verleend, is in 20 cases waar een herbeoordelingsgesprek had moeten plaatsvinden dit niet eenmaal gebeurt en in 30 cases waarin de alleenstaande moeder niet beschikt over een startkwalificatie niet eenmaal een scholingstraject door activeringscoaches aangeboden om te kunnen voldoen aan de re-integratieverplichting. Zoals reeds in de analyse benoemt lijkt dit geen bewuste strategie te zijn, maar lijkt

1) onvoldoende kennis van regelgeving en handelingsvereisten, 2) onduidelijkheid over de in te zetten instrumenten, 3) het beperkte toezicht op het handelen waardoor problematische situaties niet worden gesignaleerd en 4) de beleidsvervreemding hieraan ten grondslag te liggen.

9. Beantwoording onderzoeksvragen & Suggesties

In dit hoofdstuk wordt de centrale onderzoeksvraag, zoals geformuleerd in hoofdstuk 1, beantwoord. De beantwoording vindt plaats op basis van de onderzoeksresultaten en de nadere analyse hiervan. In paragraaf 9.1 worden, alvorens de centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord, eerst de deelvragen beantwoord. Op basis van de verkregen inzichten worden vervolgens in paragraaf 9.2 enkele suggesties geformuleerd aan het adres van Taskforce Tegenprestatie

9.1 Beantwoording deelvragen

Deze paragraaf vangt aan met beantwoording van de eerste vier deelvragen zoals geformuleerd in hoofdstuk 1. De vijfde deelvraag is gericht op het formuleren van suggesties aan Taskforce Tegenprestatie en wordt separaat behandeld in paragraaf 9.2. Na beantwoording van de eerste vier deelvragen wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord.

9.1.1 Beantwoording deelvraag 1

Deelvraag 1 luidt: Wat houdt de tegenprestatie in en op welke wijze voert gemeente Rotterdam de tegenprestatie uit?

Met de inwerkingtreding van de Participatiewet op 1 januari 2015 zijn bijstandsgerechtigden verplicht tot het leveren van een tegenprestatie. In algemene zin kunnen onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt als tegenprestatie worden aangeduid (Art. 9, lid 1, sub c PW). Ingevolge van de Participatiewet dienen gemeenten beleid te ontwikkelen op de tegenprestatie en dit in een verordening vast te stellen (Art. 7, lid 1, sub c PW). De Rotterdamse gemeenteraad heeft hiertoe op 27 november 2014 de verordening tegenprestatie Participatiewet 2015 vastgesteld. Gemeente Rotterdam stelt de tegenprestatie verplicht voor Rotterdamse bijstandsgerechtigden voor wie geldt dat het geen reële verwachting is dat zij binnen een periode van 24 maanden uit de uitkeringssituatie komen door betaalde arbeid. Rotterdam stelt dat het doen van vrijwilligerswerk, mantelzorg, het volgen van een taal- of beweegtraining, of het uitoefenen van andere maatschappelijk nuttige werkzaamheden activiteiten zijn waarmee bijstandsgerechtigden invulling kunnen geven aan de tegenprestatie. Om eventuele verdringing van reguliere arbeidsplaatsen te voorkomen is in gemeente Rotterdam de Adviescommissie Vrijwilligerswerk opgericht. Per situatie beoordeelt deze commissie of en in welke de vastgestelde richtlijnen van toepassing zijn (vrijwilligerswerkrotterdam.nl). Gemeente Rotterdam voert een proactief tegenprestatiebeleid wat zich uit in de doelstelling van het college B&W om gedurende de collegeperiode 2014-2018 met alle bijstandsgerechtigden die het betreft afspraken te maken in het kader van de tegenprestatie. Om deze doelstelling te behalen is op 6 januari 2015 is Taskforce Tegenprestatie opgericht. Taskforce Tegenprestatie werkt volgens een gebiedsgerichte aanpak waarbij er sprake is van een intensieve samenwerking met diverse maatschappelijke partners. De gebiedsgerichte aanpak heeft tot gevolg dat de manier van werken per wijk kan verschillen omdat er ingespeeld wordt op wijk specifieke kenmerken. Toch zijn er een aantal elementen te noemen die onderdeel zijn van de algemene aanpak door de Taskforce. Allereerst is het voeren van individuele gesprekken met de bijstandsgerechtigden om afspraken te maken over de tegenprestatie, en de afspraken te registreren in het klant-volg-systeem een wezenlijk onderdeel van de aanpak. In het contact met de bijstandsgerechtigden wordt uitgegaan van de 'eigen kracht' en om deze reden wordt de methodiek sturen op zelfsturing toegepast. Middels deze methodiek wordt gestreefd de bijstandsgerechtigden vanuit de intrinsieke motivatie een tegenprestatie te laten vervullen, zij zijn derhalve altijd als eerst aan zet om aan te geven op welke manier zij de tegenprestatie willen leveren. Ook vormen groepsbijeenkomsten waarin voorlichting wordt gegeven aan bijstandsgerechtigden over de tegenprestatie een wezenlijk onderdeel van de aanpak door Taskforce Tegenprestatie. Dergelijke bijeenkomsten worden doorgaans in nauwe samenwerking met de lokale zorg- en welzijnspartners georganiseerd. Zowel de individuele gesprekken als de groepsbijeenkomsten worden door de activeringscoaches uitgevoerd, zij vormen de uitvoerende kern van Taskforce Tegenprestatie. Het primaire doel van de activeringscoaches is het coachen van bijstandsgerechtigden naar een passende tegenprestatie. Daarbij investeren zij in de ontwikkeling van de zelfredzaamheid, het probleemoplossend vermogen, de participatiemogelijkheden en de financiële onafhankelijkheid van de bijstandsgerechtigden.

9.1.2 Beantwoording deelvraag 2

Deelvraag 2 luidt: Welk gemeentelijk beleid is in Rotterdam, in het kader van de tegenprestatie, van toepassing op alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar die een bijstandsuitkering ontvangen en zijn toebedeeld aan Taskforce Tegenprestatie?

De verplichting tot het leveren van een tegenprestatie geldt in beginsel ook voor alleenstaande ouders van kinderen in de leeftijd van 0-5 jaar. Echter kan het Rotterdamse college van B&W ingevolge van de Participatiewet een alleenstaande ouder, die belast is met de volledige zorg van een tot zijn lastend komend kind in de leeftijd tot 5 jaar, op diens verzoek een ontheffing van de verplichting tot arbeidsinschakeling verlenen. Wanneer deze ontheffing wordt verleend is de alleenstaande ouder eveneens ontheven van de verplichting tot het leveren van een tegenprestatie (Art. 9 lid 7 PW). In lid 1 t/m 12 van artikel 9a van de Participatiewet is de wetgeving met betrekking tot het verstrekken van ontheffingen aan alleenstaande ouders van kinderen in de leeftijd tot 5 jaar opgenomen. Artikel 9a vormt daarmee de basis voor het beleid dat dat gemeente Rotterdam in dit kader uitvoert. De belangrijkste aspecten zijn:

- de ontheffing kan slechts eenmalig worden verleend en geldt zolang het jongste kind van de alleenstaande ouder de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt;
- de ontheffing kan voor een maximale periode van 5 jaar worden verleend. De duur van eventuele eerdere perioden waarin de ouder gebruik heeft
- gemaakt van deze ontheffing worden in mindering gebracht;
- de ontheffing wordt van rechtswege opgeschort met ingang van de datum waarop het jongste kind de leeftijd van 5 jaar heeft bereikt, ook wanneer de maximale duur van 5 jaar niet volledig is benut;

Naast de bovengenoemde aspecten is er nog een ander in het oog springend recht voor de ontheven alleenstaande ouder. Namelijk dat het college van B&W verplicht is de voorzieningen in het kader van de re-integratieverplichting, die gedurende de ontheffingsperiode van kracht blijft, aan te vullen met een scholingstraject. In het Handboek Werk en Inkomen van Stimulansz is het Rotterdams beleid opgenomen ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet, dit geldt ook voor het ontheffingsrecht dat alleenstaande ouders van kinderen tot 5 jaar genieten. Tevens bevat het Handboek Werk en Inkomen werkinstructies voor de uitvoerende professionals. Ten aanzien van het ontheffingsrecht laat het handboek er geen misvatting over bestaan over het feit dat de professionals een scholingstraject dienen aan te bieden bij verlening van een ontheffing aan de alleenstaande ouder. Wanneer de alleenstaande ouder niet beschikt over een startkwalificatie dient een opleiding te worden aangeboden die de ouder in staat stelt om deze te behalen. Voor wat betreft de alleenstaande ouder met een startkwalificatie geldt ook dat de re-integratieverplichting onverkort van toepassing blijft. Het handboek geeft aan dat wanneer de alleenstaande ouder het verzoek indient om de re-integratieverplichting met een opleiding op maximaal Mbo-4 niveau in te vullen, gemeente Rotterdam dit verzoek moet inwilligen. Van de scholingsplicht kan slechts worden afgezien wanneer er sprake is van een situatie waarin dit de krachten en bekwaamheden van de alleenstaande ouder te boven gaat. Daarbij wordt in het handboek opgemerkt dat wanneer hiervan sprake is, de professional andere afspraken met de alleenstaande ouder dient te maken over hoe zij de re-integratieverplichting gaat invullen. In dit geval dient de professional samen met de alleenstaande ouder te bepalen welk ander instrument kan worden ingezet, zodat na de ontheffingsperiode de kans op uitstroom naar de arbeidsmarkt zo veel mogelijk is vergroot. Als voorbeeld wordt in het handboek vrijwilligerswerk in het kader van sociale activering genoemd omdat hiermee wordt verondersteld dat vaardigheden en competenties van de alleenstaande ouder worden vergroot, waardoor ook de kans op uitstroom na de ontheffingsperiode toeneemt. Omdat eventuele eerdere perioden waarin deze ontheffing is verleend in mindering dienen te worden gebracht op de duur van deze ontheffing, wordt in het handboek benadrukt dat de professionals op correcte wijze de aanvangsdatum en eventuele onderbrekingen dienen te registreren. De afspraken die de professional met de alleenstaande ouder maakt in het kader van de re-integratieverplichting dienen in een plan van aanpak te worden vastgelegd en iedere zes maanden dient er een heronderzoek plaats te vinden.

9.1.3 Beantwoording deelvraag 3

Deelvraag 3 luidt: *Welke factoren zijn van positieve dan wel negatieve invloed op het al dan niet leveren van een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering door alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar?*

De onderzoeksresultaten wijzen uit dat de economische positie waar alleenstaande bijstandsafhankelijke moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar in verkeren van negatieve invloed is op het gebruik van formele kinderopvangvoorzieningen. Als het gaat om informele opvangmogelijkheden blijkt dat deze doelgroep doorgaans over een zeer beperkt sociaal netwerk beschikt waardoor zij niet in staat zijn opvang binnen een eigen netwerk te organiseren. Ten aanzien van kinderopvang geldt dat alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd tot 5 jaar wel in hoge mate bereid zijn om de zorg voor het kind een aantal uur

per week uit te besteden. Ondanks dat dit positief is, maakt een gering aantal alleenstaande bijstandafhankelijke moeders gebruik van enige vorm van opvang omdat de economische positie en het gebrek aan een sociaal netwerk hen hiertoe belemmert. Verder blijkt dat de zorg voor het kind niet als belemmering voor het leveren van een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering wordt beschouwd. De bevinding dat de moeders onvoldoende voldoening halen uit het vele thuis zijn en sec het vervullen van de moederschaprol lijkt hier van positieve invloed op te zijn. Daarnaast draagt het draagvlak voor het wederkerigheidsprincipe, de verwachting van de moeders dat de tegenprestatie hen in staat stelt competenties en vaardigheden te ontwikkelen waardoor zij verwachten dat de kans op een betaalde baan wordt vergroot, de tegenprestatie geen gevoelens van schaamte oproept maar als middel wordt gezien om jezelf nuttig te maken in de maatschappij en een goed voorbeeld voor je kind te zijn bij aan een overwegend positieve perceptie door alleenstaande moeders op de tegenprestatie. Daar staat tegenover dat het ontbreken van direct financieel voordeel voor de moeder door een tegenprestatie te leveren dit een negatief effect kan hebben op de motivatie om een tegenprestatie te leveren. Wanneer alleenstaande moeders gezondheidsproblemen ervaren, in het bijzonder psychische klachten, achten zij zichzelf niet in staat tot het kunnen leveren van een tegenprestatie. Echter is dit in veel mindere mate van negatieve invloed op de wil, deze blijft doorgaans overeind. Problematiek als gevolg van de leefsituatie – waaronder een lange periode van werkloosheid en een kwetsbare economische positie – dragen bij aan het ontstaan van psychische klachten.

9.1.4 Beantwoording deelvraag 4

Deelvraag 4 luidt: *Welke factoren zijn van positieve dan wel negatieve invloed op de wijze waarop de publieke professional omgaat met de beslisruimte in relatie tot alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar?*

Hoewel activeringscoaches zich in grote mate kunnen identificeren met het tegenprestatiebeleid in algemene zin, geldt het tegenovergestelde ten aanzien van het tegenprestatiebeleid – inclusief ontheffingsbeleid – in relatie tot alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar. Juist het gegeven dat zij de moeders langdurig kunnen ontheffen draagt bij aan dit identificatieprobleem. Dit staat immers in groot contrast met hun kernactiviteit: het activeren naar een tegenprestatie. Daar komt bij dat als gevolg van de hoge mate van beslisruimte de activeringscoaches als het ware gaan fungeren als beleidsmakers waarbij zij, mede doordat zij in hoge mate vrij zijn van toezicht op de beslissingen die zij nemen, de regelgeving en handelingsvereisten negeren in het nadeel van de alleenstaande moeders. Zo wordt het recht op scholing bij het verlenen van een ontheffing aan een alleenstaande moeder die niet over een startkwalificatie haar ontnomen en lijken zij zeer weinig initiatief te nemen om ondersteunende instrumenten in te zetten die de moeder in staat stellen om toch een tegenprestatie te kunnen leveren. Overigens lijkt dit geen bewuste strategie te zijn van de activeringscoaches daar uit de interviewresultaten is gebleken dat zij juist de intentie hebben om de beslisruimte, binnen de kaders van wet- en regelgeving, in te zetten in het voordeel van de alleenstaande moeders. Onwetendheid ten aanzien van de regelgeving en handelingsvereisten, onduidelijkheid over het wel of niet mogen inzetten van ondersteunend instrumentarium, onduidelijkheid door communicatie Taskforce Tegenprestatie over onvoldoende financiële middelen om scholing te kunnen aanbieden en gevoelens van zinloosheid ten aanzien van het ontheffingsbeleid in relatie tot alleenstaande ouders lijken hier ten grondslag aan te liggen. Voorgaande leidt ertoe dat de invloed van de wijze waarop activeringscoaches omgaan met de beslisruimte overwegend van negatieve invloed is, ook daar waar het potentieel heeft om van positieve invloed te zijn, op het daadwerkelijk leveren van een tegenprestatie door alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar in gemeente Rotterdam.

9.1.5 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt: *Welke factoren zijn van positieve dan wel negatieve invloed op het al dan niet leveren van een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering door alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar in gemeente Rotterdam en welke invloed heeft de wijze waarop de publieke professional omgaat met de beslisruimte hierop?*

Uit de beantwoording van voorgaande deelvragen kan worden geconcludeerd dat alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar doorgaans in hoge mate bereid zijn tot het leveren van een tegenprestatie. De bevinding dat: 1) zij bereid zijn gebruik te maken van formele dan wel informele opvangmogelijkheden om de zorg van de kinderen een aantal uur per week aan derden uit te besteden, 2) zij de tegenprestatie beschouwen als een middel om zichzelf te ontwikkelen en om de kans op een betaalde baan te vergroten, 3) zij de zorg voor het kind niet als belemmering voor het leveren van een

tegenprestatie beschouwen, 4) zij onvoldoende voldoening halen uit het vele thuiszitten en het sec vervullen van de moederschaprol, 5) de tegenprestatie geen gevoelens van schaamte oproept maar als middel wordt gezien om jezelf nuttig te maken in de maatschappij en 6) zij van mening zijn dat zij een goed voorbeeld voor hun kinderen zijn wanneer zij een tegenprestatie (zouden) leveren, draagt in positieve zin bij aan de wil om een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering te leveren. De aanwezigheid van deze positieve factoren leiden er echter niet automatisch toe dat zij ook daadwerkelijk een tegenprestatie leveren. Dit wordt veroorzaakt door de negatieve invloed van: 1) de kwetsbare economische positie, 2) het beperkte sociale netwerk en 3) psychische problematiek. Slechts een enkele keer is het feit dat het leveren van een tegenprestatie niet direct financieel voordeel oplevert van negatieve invloed. Daarnaast blijkt de wijze waarop activeringscoaches doorgaans omgaan met de beslisruimte van negatieve invloed te zijn op het aantal alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar dat een tegenprestatie levert. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de bevinding dat: 1) er zich identificatieproblemen voordoen ten aanzien van het tegenprestatiebeleid – inclusief het ontheffingsbeleid – in relatie tot deze specifieke doelgroep, 2) er sprake is van onwetendheid ten aanzien van regelgeving en handelingsvereisten, 3) er onduidelijkheid heerst over het wel of niet mogen inzetten van ondersteunend instrumentarium en 4) de communicatie door Taskforce Tegenprestatie over ter beschikking staande middelen om te kunnen voorzien in scholing als onduidelijk wordt ervaren.

9.2 Suggesties

Op basis van de verkregen inzichten kunnen aan Taskforce Tegenprestatie een aantal suggesties worden geformuleerd ten einde het aantal alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar dat een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering levert te vergroten.

1. Kennis vergroten onder activeringscoaches

Gebleken is dat activeringscoaches doorgaans niet op de hoogte zijn van het tegenprestatiebeleid in relatie tot alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar. De heersende onwetendheid draagt bij aan het feit dat de uitvoeringspraktijk niet conform de regelgeving en handelingsvereisten is. Derhalve is het de suggestie om activeringscoaches voorlichting te geven over de regelgeving en te instrueren op de werkwijze die op grond van de regelgeving van hen wordt verwacht. Daarnaast is het de suggestie om activeringscoaches eenduidig te informeren over de mogelijkheden om gebruik te maken van het ondersteunende instrument 'flexibel budget' ter ondersteuning in de kosten van de peuterspeelzaal.

2. Intensiveren toezicht

Gebleken is dat activeringscoaches in grote mate vrij zijn van toezicht op beslissingen die zij op casusniveau nemen. Het gebrek aan toezicht is medeverantwoordelijk voor het ontstaan van een situatie waarin de uitvoeringspraktijk doorgaans niet overeenkomstig is met het beleid. Als gevolg hiervan is het recht op scholing tientallen moeders ontnomen en zijn er ontheffingen verleend zonder dat er überhaupt contact is geweest met de moeder in kwestie. De suggestie is derhalve om het toezicht op beslissingen die op casusniveau door activeringscoaches worden genomen te intensiveren. Dit biedt tevens mogelijkheden om waar nodig activeringscoaches bij te sturen, zodat een onwenselijke uitvoeringspraktijk als gevolg van de wijze waarop activeringscoaches omgaan met de beslisruimte kan worden voorkomen of ten minste tijdig wordt gesignaleerd.

3. Herbeoordelen van verleende ontheffingen

Het onderzoek heeft uitgewezen dat het verlenen van ontheffingen aan alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar niet conform de regelgeving en handelingsvereisten geschiedt. Omdat dit tot gevolg heeft dat aan een groot aantal moeders geen scholingstraject is aangeboden om een startkwalificatie te behalen, is het de suggestie om in deze cases alsnog na te gaan of deze moeders in staat zijn dergelijke scholing te volgen. Op deze wijze wordt hun scholingsrecht alsnog gewaarborgd en de participatie mogelijk bevorderd.

4. Moeders met kinderen vanaf 2 ½ jaar stimuleren en faciliteren

Hoewel alleenstaande moeders met een kind in de leeftijd van 0 tot 5 jaar aanspraak kunnen maken op een ontheffing betekent dit niet automatisch dat zij dit ook doen of willen. Een significant aantal ontheffingen is immers verleend zonder dat een daartoe strekkend verzoek in het dossier is aangetroffen en blijkt uit interviews met alleenstaande moeders dat zij doorgaans in hoge mate bereid zijn tot het leveren van een tegenprestatie. Dit biedt perspectief om het aantal moeders dat een tegenprestatie levert daadwerkelijk te vergroten. Een suggestie hierbij is om alleenstaande moeders met een kind vanaf 2 ½

jaar actief te stimuleren een tegenprestatie te leveren. Vanaf deze leeftijd is het mogelijk om het kind een aantal uur in de week onder te brengen op een peuterspeelzaal. Activeringscoaches kunnen, indien noodzakelijk, deze moeders middels het flexibel budget ondersteuning bieden in de kosten die met de opvang gemoeid zijn. Op deze manier kan de bereidheid van de moeders worden benut om hen daadwerkelijk te laten participeren waardoor de afstand tot de arbeidsmarkt in ieder geval niet verder wordt vergroot.

5. Bevorderen niet-traditionele kinderopvang

Opvang middels de peuterspeelzaal kan als een traditionele vorm van opvang worden aangeduid. De onderzoeksresultaten hebben aangetoond dat in enkele wijken waar Taskforce Tegenprestatie actief is moeders hun kind dan wel kunnen meenemen naar een tegenprestatieactiviteit of dat er opvangmogelijkheden gekoppeld zijn aan het leveren van een tegenprestatie. De suggestie is om te onderzoeken of dergelijke opvang op grotere schaal en structurele wijze mogelijk is bij de welzijnspartners waar Taskforce Tegenprestatie mee samenwerkt. Dergelijke niet-traditionele opvang biedt mogelijk ook uitkomst voor moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 2 ½ en voor wie de opvang een probleem vormt om toch een tegenprestatie te kunnen leveren. Ook betekent dit voor activeringscoaches dat hun instrumentarium wordt uitgebreid waardoor zij meer mogelijkheden hebben, naast het flexibel budget, om deze doelgroep te kunnen ondersteunen. Daarnaast is dit voor Taskforce Tegenprestatie mogelijk een financieel voordeligere manier van faciliteren in opvang, dan wanneer het gaat om het vergoeden van kosten van traditionele opvang.

6. Samenwerking met cluster W&I nader bekijken

Zoals in dit onderzoek voor het voetlicht is gebracht voert cluster W&I de re-integratieverplichting en arbeidsverplichting voortkomend uit de Participatiewet uit en voert Taskforce Tegenprestatie, onderdeel van cluster MO, de tegenprestatie uit. De suggestie is dat cluster MO zichzelf dient af te vragen in hoeverre alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar zonder startkwalificatie aan wie een ontheffing op grond van het alleenstaand ouderschap is toegekend, tot hun cluster toebehoort. Het scholingstraject dat in dergelijke cases dient te worden aangeboden is immers onderdeel van de re-integratieverplichting, wat tot de uitvoeringstaken van cluster W&I behoort. Daarnaast is het de suggestie dat de samenwerking met cluster W&I nader wordt bekeken omdat de uitvoering, binnen Taskforce Tegenprestatie, niet conform het beleid is. Uit de interviews kan worden opgemaakt dat de scheiding tussen deze clusters hieraan bijdraagt. Het geluid is dat Taskforce Tegenprestatie over minder financiële middelen beschikt dan cluster W&I, waardoor het voor Taskforce Tegenprestatie nagenoeg niet mogelijk zou zijn om te voorzien in de kosten van scholing. De vraag die hierbij reist is of dit juridisch houdbaar is. Het gelijkheidsbeginsel waar gemeente Rotterdam zich onder andere aan dient te conformeren wordt lijkt hierbij in het geding te komen. De burger, in casu alleenstaande moeders met een kind in de leeftijd tot 5 jaar, hoeft er geen boodschap aan te hebben dat binnen gemeente Rotterdam de uitvoering van de Participatiewet verdeeld is over twee clusters met, klaarblijkelijk, verschillende budgetten en verschillende werkwijzen. Van belang is dat het recht op scholing wordt gewaarborgd in het belang van de alleenstaande moeder enerzijds, anderzijds wordt in geval van een ontheffing nu nagenoeg op geen enkele wijze invulling gegeven aan de re-integratieverplichting wat niet in het belang van gemeente Rotterdam is.

7. Pilot

Een andere suggestie is om een pilot te starten die er enerzijds op is gericht om: 1) te bezien of het stimuleren en waar nodig het bieden van ondersteuning bij het opheffen van factoren die van negatieve invloed zijn op het kunnen leveren van een tegenprestatie, daadwerkelijk betekent dat een groter aantal alleenstaande moeders een tegenprestatie gaat leveren. En 2) anderzijds om na te gaan of een uitvoeringspraktijk conform de regelgeving en handelingsvereisten daadwerkelijk ertoe leidt dat de moeders die het betreft ook daadwerkelijk een startkwalificatie behalen binnen de periode van ontheffing.

10. Discussie

In dit afsluitende hoofdstuk worden, in paragraaf 10.1, enkele kritische noten geplaatst ten aanzien van het onderzoek. In paragraaf 10.2 worden vervolgens suggesties gedaan tot wetenschappelijk vervolgonderzoek.

10.1 Kritische noot

De eerste kritische noot valt te plaatsen bij het aantal alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar dat binnen dit onderzoek is geïnterviewd. Er zijn in totaal 20 moeders geïnterviewd dat binnen de beschikbare tijd voor dit onderzoek het maximaal haalbare bleek. Echter vormen deze 20 moeders slechts het topje van de ijsberg als het gaat om het totaal aantal alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar die tot de doelgroep van de Taskforce Tegenprestatie behoren. Door 20 moeders te interviewen kan met dit onderzoek een kwalitatieve duiding worden gedaan, echter betekent dit niet per definitie dat de bevindingen representatief zijn voor de volledige doelgroep.

Ten tweede zijn persoons- en achtergrondkenmerken, zoals leeftijd, aantal kinderen, etniciteit, duur van de bijstandafhankelijke periode, van de alleenstaande moeders buiten beschouwing gelaten. Hierdoor is het niet mogelijk om op basis van dit onderzoek uitspraken te doen over de invloed van dergelijke kenmerken op het al dan niet leveren van een tegenprestatie. Ook ten aanzien van de activeringscoaches geldt dat dergelijke kenmerken buiten de scope van dit onderzoek vallen. Het is derhalve niet mogelijk om te duiden of kenmerken als geslacht, leeftijd, etniciteit, burgerlijke staat van invloed is op de wijze waarop activeringscoaches omgaan met de beslissruimte in relatie tot alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar.

Een derde kritische noot is dat dit geen vergelijkend onderzoek betreft. Het onderzoek heeft enkel betrekking op gemeente Rotterdam. Er kan derhalve niet worden gesteld dat de inzichten die met dit onderzoek zijn verkregen ook gelden voor andere gemeenten. In paragraaf 10.2 wordt hier nader aandacht aan besteed.

Ondanks de kritische noten staan we met dit onderzoek niet met lege handen. Het onderzoek biedt nieuwe inzichten over de tegenprestatie in relatie tot alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar. En biedt het voor Taskforce Tegenprestatie aanknopingspunten om de uitvoeringspraktijk in relatie tot deze specifieke doelgroep te optimaliseren.

10.2 Vervolgonderzoek

Om een aantal redenen zijn er suggesties te formuleren om vervolgonderzoek te doen naar alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar in relatie tot de tegenprestatie, namelijk:

1. Zoals in paragraaf 10.1 is aangegeven betreft dit geen vergelijkend onderzoek waardoor niet kan worden gesteld dat de verkregen inzichten ook gelden voor andere gemeenten. Om daadwerkelijk generaliseerbare uitspraken te kunnen doen is het de aanbeveling in meerdere gemeenten onderzoek te doen naar de bereidheid van alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar om een tegenprestatie leveren. Hierbij dient een groter aantal respondenten te worden aangesproken en persoons- en achtergrondkenmerken te worden betrokken.
2. Gemeenten in Nederland gaan niet op eenzelfde wijze om met de uitvoering van de tegenprestatie in het algemeen. Het is derhalve aannemelijk dat zij er ook verschil is in de wijze waarop zij omgaan met alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar in relatie tot de tegenprestatie. Om inzicht te krijgen in de effecten die de diverse uitvoeringsstrategieën hebben op het aantal alleenstaande moeders dat een tegenprestatie levert is het noodzakelijk om vergelijkend onderzoek te doen waarbij meerdere gemeenten worden betrokken.
3. Met het verplichten van een scholingstraject, voor alleenstaande ouders aan wie een ontheffing op grond van het alleenstaand ouderschap wordt verleend en die niet beschikken over een startkwalificatie, wordt de veronderstelling uitgesproken dat dit ertoe leidt dat de afstand tot de arbeidsmarkt tijdens de ontheffingsperiode wordt verkleind. Hierbij reist de vraag in hoeverre dit daadwerkelijk het geval is. Om hier een uitspraak over te kunnen doen is het advies door middel van casestudy onderzoek naar te doen.
4. Ondanks dat vergelijkend onderzoek tussen gemeenten in Nederland tot relevante inzichten kan leiden over hoe het aantal alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar dat een tegenprestatie levert kan worden vergroot, blijft het een beperking dat dergelijk onderzoek

zich binnen de grenzen van Nederland afspeelt. Met de daarbij behorende opvattingen ten aanzien van deze specifieke doelgroep. Om deze reden is het de verwachting dat landen-vergelijkend onderzoek perspectief biedt om tot fundamentele inzichten te komen, die ertoe leiden dat het paradoxale karakter van de wijze waarop wij in Nederland anno 2016 met deze doelgroep omgaan wijzigt.

Bibliografie

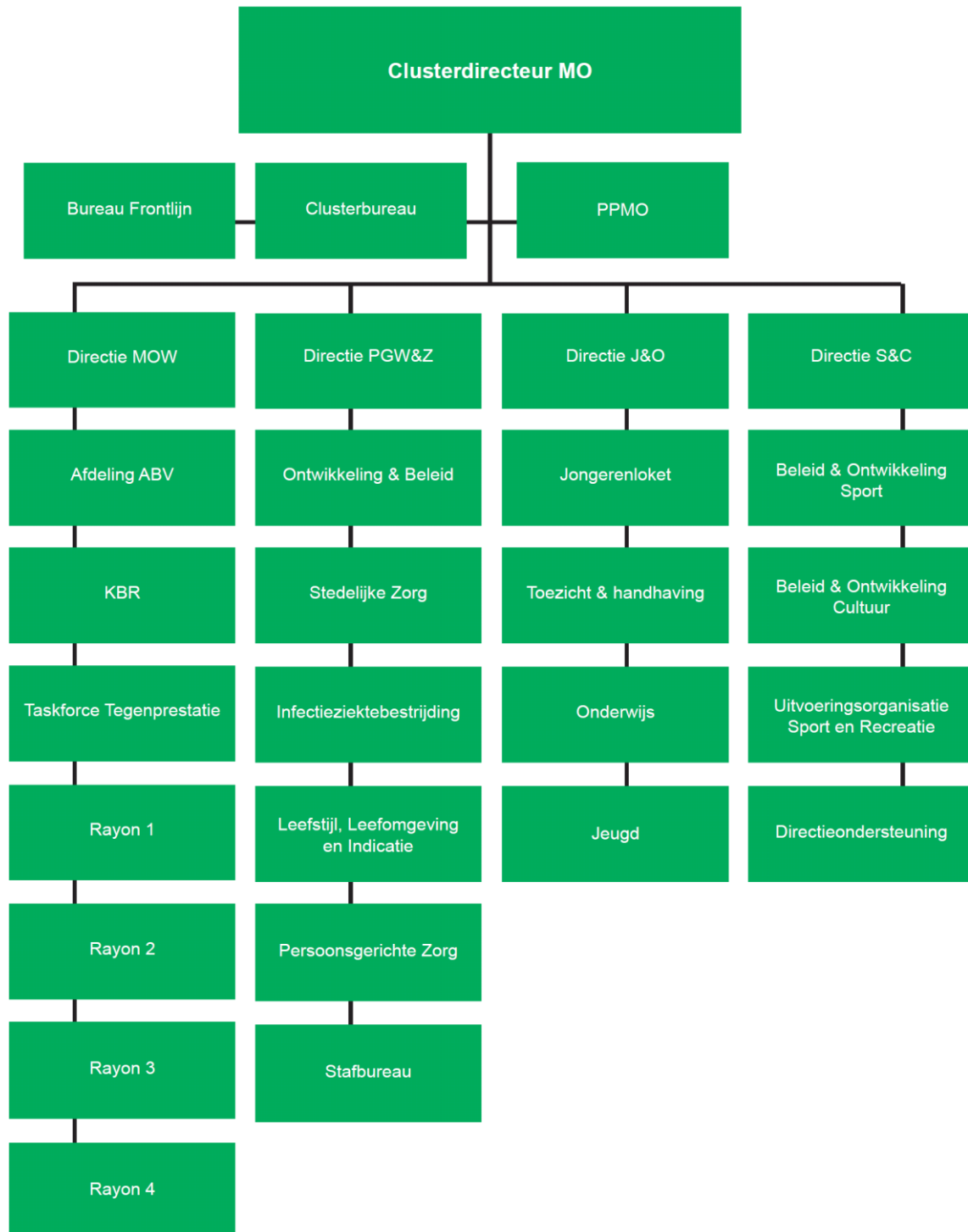
- Aa, P. v. (2012). *Activeringswerk in uitvoering Bureaucratische en professionele dienstverlening in drie sociale dienste*. Universiteit Utrecht.
- Abbott, A. (1988). *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Albelda, R., Himmelweit, S., & Humphries, J. (2004). The dilemmas of lone motherhood: Key issues for feminist economics. *Feminist Economics* 10(2):, 1-7.
- Aletta Jacobs. (2016, 07 01). Opgehaald van http://www.alettajacobs.org/atRIA/Aletta_Jacobs/biografie/studeren
- Bekker, S., Kerkhofs, M., Román, A., Schippers, J., de Voogd-Hamelink, M., & Wilthagen, T. (2008). *Tendrapport 2007: Aanbod van arbeid 2007*. Tilburg: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA).
- Benda, L., & Fenger, M. (2014). *Het aanspreken van klanten op verplichtingen Een verkennende studie naar het vermogen van professionals in de sociale zekerheid om klanten aan te spreken op verplichtingen*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Bimmel, P., Canton, J., Fasoglio, D., & Rijlaarsdam, G. (2008). *Handboek ontwerpen talen*. Amsterdam: Vossiuspers UVA.
- College van burgemeester en wethouders. (2016, 05 14). *Regeling organisatie 2016*. Opgehaald van Decentrale regelgeving: http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Rotterdam/391353/391353_1.html
- Dehart-Davis, L., & Pandey, S. (2005). Red tape and public employees: Does perceived rule dysfunction alienate managers? *Journal of Public Administration Research and Theory*,, 133-148.
- Donkersgoed, L. v. (2009). Morele dilemma's in de sociaal juridische dienstverlening: een professional is geen jukebox! *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, Volume 18, Issue 2, p. 43-60.
- Dwyer, P. (1998). *Conditional citizens? Welfare rights and responsibilities in the late 1990s*. University of Leeds.
- Finch, J. (1987). The Vignette Technique in Survey Research. *Sociology February*. 21 (1), 105-114.
- Fouarge, D. (2006). *Helpt kinderopvang de herintreding van moeders stimuleren?* Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken Nr. 3.
- Fouarge, D., Huynen, B., & Hunk, W. (2005). *Herintreding van vrouwen: Regionale effecten van kinderopvang en economie*. Tilburg: OSA-publicatie.
- Gemeente Rotterdam. (2016, 02 01). *Actueel aantal bijstandsuitkeringen*. Opgehaald van <http://www.rotterdam.nl/standbijstandsuitkeringen>
- Gemeente Rotterdam. (2016, 02 01). *College van B&W*. Opgehaald van <http://www.rotterdam.nl/collegebenw>
- Gemeente Rotterdam. (2016, 05 14). *Iedere peuter recht op 6 uur*. Opgehaald van <http://www.rotterdam.nl/iederepeuterrecht6uur>
- Gemeente Rotterdam. (2016, 01 02). *In Rotterdam kan alles wat mensen kunnen*. Opgehaald van <http://www.rotterdam.nl/tekst:veelgesteldevragengemeenterotterdam>
- Gemeente Rotterdam. (2016, 05 14). *Inkomensafhankelijke bijdrage*. Opgehaald van <http://www.rotterdam.nl/inkomensafhankelijkebijdrage>
- Gemeente Rotterdam. (2016, 05 14). *Peuterspeelzaal*. Opgehaald van http://www.rotterdam.nl/tekst:peuterspeelzaal_en_groep_nul
- Gemeente Rotterdam. (2016, 05 14). *Veelgestelde vragen veranderingen peuterspeelzaal*. Opgehaald van <http://www.rotterdam.nl/veelgesteldevragenveranderingenpeuterspeelzaal#2.1>
- Gemeenteraad Rotterdam. (2016, 05 10). *Verordening tegenprestatie Participatiewet Rotterdam 2015*. Opgehaald van Decentrale regelgeving: http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Rotterdam/348721/348721_1.html
- Gould, D. (1996). Using vignettes to collect data for nursing research studies: how valid are the findings? *Journal of Clinical Nursing*. 5 (4):, 207-212.
- Graaf de, R., Have ten, M., & Dorsselaer, S. (2010). *De psychische gezondheid van de Nederlandse bevolking. nemesi-2: Opzet en eerste resultaten*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Grootegoed, E. (2013). *Dignity of dependence: welfare state reform and the struggle for respect*. Amsterdam Institute for Social Science Research.

- Ham, M. v., & Büchel, F. (2004a). *Unwilling or unable? Spatial, institutional and socio-economic restrictions on females' labor market access*. IZA Discussion Paper No. 1034.
- Ham, M. v., & Büchel, F. (2004b). *Females' willingness to work and the discouragement effect of a poor local childcare provision*. IZA Discussion Paper No. 1220.
- Ham, M., & Mulder, C. (2005). *Geographical access to childcare and mothers' labour-force participation*. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geographie.
- Hijzen, J., & van Niel, J. (2008). Aanval op de uitval. Maatwerk voor mensen met meerdere problemen (Tackling Drop-out). *Sociaal Bestek*, p. 8-12.
- Hughes, R. (1998). Considering the Vignette Technique and its Application to a Study of Drug Injecting and HIV Risk and Safer Behaviour. *Sociology of Health and Illness*, 20 (3):, 381-400.
- Kampen, T. (2014). *Verplicht vrijwilligerswerk: De ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering*. Amsterdam: Uitgeverij Van Genneep.
- Kanungo, R. (1982). *Work alienation: An integrative approach*. New York: Praeger Publishers.
- Kenjoh, E. (2003). *Women's employment around birth of the first child in Britian, Germany, The Netherlands, Sweden and Japan*. ISER working papers.
- Klosse, S., & Noordam, F. (2010). *Socialezekerheidsrecht*. Deventer: Kluwer.
- Knijjn, T., & Wel, F. v. (1999). *Zorgen voor de kost. Alleenstaande moeders en de nieuwe bijstandswet*. Utrecht: Uitgeverij SWP.
- Knijjn, T., & Wel, F. v. (2001). Careful or Lenient: welfare ferorm for lone mothers in the Netherlands. *Journal of European Social Policy*, Volume 11 (3), p. 235 - 251.
- Kooiker, S., & Hoeymans, N. (2013, jrg. 91, no. 8). Via de transities naar de participatiesamenleving? *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, p. 449-450.
- Lagerveld, S., Brenninkmeijer, V., Bennenbroek, F., Huijs, J., & Öry, F. (2006). *De effecten van JOBS op de activerings van werkloze moeders met jonge kinderen*. Hoofddorp: TNO.
- Lippe, T. v. (2001). *The effect of individual and institutional constraints on hours of paid work of woman: an international comparison*,.
- Lipsky, M. (2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.
- Loozen, S., Harmsen, C., & Wobma, E. (2014). *Emancipatiemonitor 2014*. Den Haag: SCP/CBS.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (26 april 2016). *Bestuurlijke afspraken: een aanbod voor alle peuters*. Den Haag.
- Ommeren van, M., & Ruig de, L. (2009). *Huishoudens in de rode cijfers*. Zoetermeer: Research voor beleid.
- Ommeren van, M., Volker, F., Folkeringa, M., & Engelen, M. (2011). *Je weet wat je hebt, maar niet wat je krijgt: Niet werkende vrouwen en de keuze voor werk*. Zoetermeer: Research voor beleid.
- Portegijs, W., Boelens, A., & Keuzenkamp, S. (2002). *Emancipatiemonitor 2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Portegijs, W., Cloin, M., Ooms, I., & Eggink, E. (2006). *Hoe het werkt met kinderen. Moeders over kinderopvang en arbeidsparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Poulou, M. (2001). The role of vignettes in the research of emotional and behavioural difficulties. *Emotional and Behavioural Difficulties*. 6 (1):, 50-62.
- Radio1, N. (26-04-2016). Ouderorganisatie BOinK: Twee dadelen opvang voor peuters is te weinig.
- Rijksoverheid. (2016, 01 24). Opgehaald van Wat is de bijstandsnorm:
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wat-is-de-bijstandsnorm>
- Rijksoverheid. (2016, 01 24). Opgehaald van Gevolgen Participatiewet:
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/inhoud/gevolgen-participatiewet>
- Rijksoverheid. (2016, 07 01). *Arbeidsparticipatie van vrouwen*. Opgehaald van
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vrouwenemancipatie/inhoud/arbeidsparticipatie-van-vrouwen>
- Rijksoverheid. (2016, 02 01). *Troonrede 2013*. Opgehaald van
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>
- Rijksoverheid. (2016, 01 24). *Wat is de tegenprestatie*. Opgehaald van
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wat-is-de-tegenprestatie-in-de-bijstand>
- Rossi, P., & Alves, W. (1979). Rejoinder to Faia. *American Journal of Sociology*. 85:, 954-955.
- Schippers, J. (2016, 07 01). *Betaald werk voor vrouwen: van uitzondering tot regel*. Opgehaald van
http://www.emancipatie.nl/home/Emancipatie_algemeen/Intro_Emancipatie/Vrouw_en_werk/
- SCP. (2012). *Een beroep op de burger: Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?*
- SCP/CBS. (2014). *Emancipatiemonitor 2014*. Den Haag.

- Seeman, M. (1959). On the meaning of alienation. *American Sociological Review* 24 (6):, 783-791.
- Taris, T. (2002). Unemployment and Mental Health: A Longitudinal Perspective. *International Journal of Stress Management*, vol.9, No. 1, 43-57.
- Tompkins, J. (2005). *Organization theory and public management*. Australia, Belmont: Wadsworth, Cengage Learning.
- Tonkens, E. (2014). *Vijf misvattingen over de participatiesamenleving*. Universiteit van Amsterdam.
- Top, A. (2014). *Gezocht: de 'goede' ambtenaar. Een literatuurstudie naar wat de omgang met normativiteit kan bijdragen aan het professionaliseringsdebat rond uitvoerende ambtenare*. Amsterdam: Universiteit voor Humanistiek.
- Tummers, L. (2009). *Policy alienation of public professionals: The development of a scale*. *Annual Work Conference Netherlands Institute of Government*. Leiden: Leiden University.
- Tummers, L. (2012). Beleidsvervreemding in de gezondheidszorg. De ervaringen van verloskundigen en echoscopisten met overheidsbeleid. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, Volume 28 - Issue 3 p. 332-352.
- Tummers, L. (2014). Verandermanagement en beleid: Waarom vertonen professionals weerstand tegen nieuw beleid. *Bestuurskunde*, p. 1- 16 .
- Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, B. (2014). Policy Alienation of Public Professionals. *Public Management Review* , Volume 11, Issue 5, p. 685-706.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2016, 05 12). *Memorie van toelichting: Herinrichting van de Algemene Bijstandswet*. Opgehaald van <http://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19911992%3A0007123>
- Veenma, K., Batenburg, R., & Breedveld, E. (2004). *De Vignetmethode. Een praktische handreiking bij beleidsonderzoek*. Tilburg: IVA.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Welfare conditionality. Sanctions, support and behaviour change*. (2016, januari 26). Opgehaald van <http://www.welfareconditionality.ac.uk/>

Bijlage 1 – Organogram

Organogram Cluster Maatschappelijke Ontwikkeling



Bijlage 2 - Beschikking ontheffing

Beste....,

U ontvangt sinds ... een bijstandsuitkering van de gemeente Rotterdam. Bij een bijstandsuitkering horen verplichtingen. Die verplichtingen zijn er op gericht dat u zo snel mogelijk betaald werk vindt en geen uitkering meer nodig hebt.

Waarom krijgt u een ontheffing van de arbeidsverplichtingen?

U krijgt eenmalig een ontheffing van de arbeidsverplichtingen voor maximaal 5 jaar omdat uw kind jonger is dan 5 jaar.

Tegenprestatie

Tijdens de ontheffingsperiode heeft u geen verplichting tot het leveren van een tegenprestatie.

Re-integratieverplichtingen

Ook tijdens de ontheffingsperiode moet u zich houden aan de re-integratieverplichtingen, zoals:

- deelnemen aan activiteiten die u worden aangeboden om uw kans op betaald werk te vergroten. Bijvoorbeeld een re-integratietraject, een banenmarkt of training op het Werkplein;
- meewerken aan onderzoeken naar de mogelijkheden om aan het werk te gaan;
- sociale activering.

Ontheffing beëindigen

U kunt zelf bij de gemeente aangeven dat de ontheffing moet stoppen. Vanuit de gemeente stopt de ontheffing als uw (jongste) kind 5 jaar wordt of als blijkt dat u geen recht heeft op een bijstandsuitkering. Daarnaast heeft de gemeente het recht om de ontheffing te beëindigen als u zich niet houdt aan de afspraken die met u zijn gemaakt. Dit kunt u zelf ongedaan maken door de afspraken weer na te komen.

Als de ontheffingsperiode voorbij is

Op het moment dat de ontheffingsperiode voorbij is, moet u weer voldoen aan de arbeidsverplichtingen en de verplichting tot het leveren van een tegenprestatie. Dat betekent dat u zich opnieuw inschrijft als werkzoekende bij het UWV/Werkbedrijf en weer actief naar werk of een tegenprestatie gaat zoeken.

Informatie en vragen

Heeft u vragen over deze brief? Dan kunt u contact opnemen met ... Houd altijd uw burgerservicenummer (BSN) ... bij de hand als u contact met ons opneemt. Wilt u meer informatie over de regels bij een uitkering? Leest u dan het informatieblad *Duidelijk voor elkaar* op Rotterdam.nl/informatiebladen.

Ik dank u alvast voor uw medewerking.

Met vriendelijke groet,

namens burgemeester en wethouders,



V.J.M. Roozen
Concerndirecteur Werk en inkomen

Juridische grondslag

Arbidsverplichtingen: artikel 9 van de Participatiewet.

Bent u het niet eens met dit besluit?

U kunt bezwaar maken. Maak digitaal bezwaar op [Rotterdam.nl/product:bezwaar_indienen](https://rotterdam.nl/product:bezwaar_indienen) of stuur een brief naar:

Het college van Burgemeester en Wethouders;
t.a.v. de Algemene Bezwaarschriftencommissie
Postbus 1011
3000 BA Rotterdam

Vermeld altijd de reden van uw bezwaar en het kenmerk van deze brief. Uw bezwaar moet bij ons binnen zijn vóór

Bijlage 3 – Overzicht inkomensafhankelijke kosten peuterspeelzaal

Hoeveel gaat u met ingang van het schooljaar 2016-2017 in 2016 betalen?

(gezaamenlijk) inkomen* ouder(s)		ouderbijdrage per uur eerste kind	ouderbijdrage per uur tweede en volgend kind
Lager dan	€21.806	€ 0,48	€ 0,41
€ 21.807	€ 23.017	€ 0,52	€ 0,41
€ 23.018	€ 24.226	€ 0,56	€ 0,41
€ 24.227	€ 25.437	€ 0,63	€ 0,41
€ 25.438	€ 26.643	€ 0,69	€ 0,41
€ 26.644	€ 27.946	€ 0,74	€ 0,41
€ 27.947	€ 29.246	€ 0,80	€ 0,41
€ 29.247	€ 30.548	€ 0,88	€ 0,41
€ 30.549	€ 31.849	€ 0,92	€ 0,41
€ 31.850	€ 33.152	€ 0,99	€ 0,41
€ 33.153	€ 34.453	€ 1,05	€ 0,41
€ 34.454	€ 35.786	€ 1,10	€ 0,41
€ 35.787	€ 37.121	€ 1,16	€ 0,41
€ 37.122	€ 38.455	€ 1,22	€ 0,41
€ 38.456	€ 39.789	€ 1,28	€ 0,41
€ 39.790	€ 41.125	€ 1,36	€ 0,41
€ 41.126	€ 42.460	€ 1,39	€ 0,41
€ 42.461	€ 43.794	€ 1,46	€ 0,41
€ 43.795	€ 45.128	€ 1,51	€ 0,41
€ 45.129	€ 46.586	€ 1,58	€ 0,41
€ 46.587	€ 49.445	€ 1,71	€ 0,41
€ 49.446	€ 52.304	€ 1,77	€ 0,45
€ 52.305	€ 55.165	€ 1,87	€ 0,49
€ 55.166	€ 58.026	€ 2,05	€ 0,52
€ 58.027	€ 60.884	€ 2,23	€ 0,54
€ 60.885	€ 63.745	€ 2,42	€ 0,60
€ 63.746	€ 66.604	€ 2,61	€ 0,63
€ 66.605	€ 69.464	€ 2,80	€ 0,68
€ 69.465	€ 72.326	€ 2,98	€ 0,73
€ 72.327	€ 75.184	€ 3,17	€ 0,76
€ 75.185	€ 78.046	€ 3,36	€ 0,80
€ 78.047	€ 80.906	€ 3,56	€ 0,82
€ 80.907	€ 83.763	€ 3,74	€ 0,88
€ 83.764	€ 86.623	€ 3,92	€ 0,90
€ 86.624	€ 89.540	€ 4,11	€ 0,94
€ 89.541	€ 92.470	€ 4,29	€ 1,00
€ 92.471	€ 95.398	€ 4,45	€ 1,03
€ 95.399	€ 98.326	€ 4,63	€ 1,06
€ 98.327	€ 101.255	€ 4,81	€ 1,09
€ 101.256	€ 104.184	€ 5,00	€ 1,14
€ 104.185	€ 107.114	€ 5,18	€ 1,19
€ 107.115	€ 110.042	€ 5,25	€ 1,22
€ 110.043	€ 112.970	€ 5,25	€ 1,26
€ 112.971	€ 115.899	€ 5,25	€ 1,29
€ 115.900	€ 118.828	€ 5,25	€ 1,34
€ 118.829	€ 121.756	€ 5,25	€ 1,38
€ 121.757	€ 124.685	€ 5,25	€ 1,46
€ 124.686	€ 127.613	€ 5,25	€ 1,49
€ 127.614	€ 130.542	€ 5,25	€ 1,54
€ 130.543	€ 133.473	€ 5,25	€ 1,62
€ 133.474	€ 136.400	€ 5,25	€ 1,66
€ 136.401	€ 139.329	€ 5,25	€ 1,73
€ 139.330	€ 142.257	€ 5,25	€ 1,77
€ 142.258	€ 145.187	€ 5,25	€ 1,83
€ 145.188	€ 148.116	€ 5,25	€ 1,87
€ 148.117	€ 151.044	€ 5,25	€ 1,93
€ 151.045	€ 153.972	€ 5,25	€ 2,00
€ 153.973	€ 156.900	€ 5,25	€ 2,05
€ 156.901	€ 159.830	€ 5,25	€ 2,10
€ 159.831	€ 162.758	€ 5,25	€ 2,16

€ 162.759	€ 165.687	€ 5,25	€ 2,21
€ 165.688	€ 168.617	€ 5,25	€ 2,26
€ 168.618	€ 171.545	€ 5,25	€ 2,32
€ 171.546	€ 174.474	€ 5,25	€ 2,37
€ 174.475	€ 177.402	€ 5,25	€ 2,41
€ 177.403	en hoger	€ 5,25	€ 2,48

** aan deze tabel kunnen geen rechten worden ontleend door ouders die onder de regeling Wet kinderopvang vallen, omdat peuterspeelzalen/groepen nul voor de berekening van de ouderbijdrage uitgaan van het zogenaamde verzamelinkomen, terwijl de Belastingdienst voor de berekening van de Kinderopvangtoeslag uitgaat van het toetsingsinkomen.*

Bijlage 4 – Interviewvragen

Vragenlijst afdelingshoofd en intermediairs

Topic	Vraag
Introductie	▪ Wie bent u? ▪ Wat doet u concreet in uw functie? ▪ Wat zijn naar uw mening oorzaken voor alleenstaande moeder om wel of geen tegenprestatie voor de bijstandsuitkering te willen leveren? ▪ Wat zijn naar uw mening, wanneer alleenstaande moeders bereid zijn om een tegenprestatie te willen leveren, barrières waar zij zich mee geconfronteerd zien? ▪ Wat doet Taskforce Tegenprestatie om de bereidheid van alleenstaande moeders om een tegenprestatie te leveren te vergroten? ▪ Wat doet Taskforce Tegenprestatie om mogelijke barrières die alleenstaande moeders kunnen ervaren te verkleinen?
Kinderopvang	▪ Wat is uw opinie over de bestaande mogelijkheden ten aanzien van kinderopvang voor alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar die met een bijstandsuitkering tot de doelgroep van de Taskforce behoren? ▪ Wat vindt u van het feit dat de tegenprestatie niet als een re-integratie instrument wordt aangemerkt met als gevolg dat de doelgroep niet in aanmerking komt voor de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang vanuit de gemeente? ▪ In hoeverre denkt u dat de aanwezigheid van kinderopvang bepalend is voor alleenstaande moeders om een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering te kunnen leveren? ▪ In hoeverre vindt u dat het Flexibel Budget aangewend moet kunnen worden om te kunnen voorzien in de kosten van een peuterspeelzaal? ▪ In hoeverre bent u op de hoogte van het gewijzigde beleid omtrent de kinderopvang dat sinds 1 maart 2016 van kracht is. En hoe gaat Taskforce Tegenprestatie om met deze nieuwe regelgeving?
Care Ethos	▪ In hoeverre denkt u dat de wens van alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar om zelf de volledige zorg voor de kinderen op zich te nemen bepalend is voor de bereidheid om een tegenprestatie te willen leveren? ▪ In hoeverre denkt u dat de zorg voor kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar door alleenstaande moeders het leveren van een tegenprestatie in de weg staat? ▪ In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: “iedere alleenstaande moeder met een of meer kinderen in de leeftijd van 0-5 jaar die een bijstandsuitkering ontvangt zou automatisch een ontheffing van de tegenprestatie moeten krijgen totdat het jongste kind de leeftijd van 5 jaar heeft bereikt”.
Perceptie vrouwen	▪ Wat is in uw optiek overwegend de perceptie van de alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar op de tegenprestatie? ▪ In hoeverre denkt u dat deze doelgroep gemotiveerd is om een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering te leveren? ▪ In hoeverre denkt u dat de doelgroep de mening is toegedaan dat het leveren van een tegenprestatie bijdraagt aan een betere balans tussen de zorg voor de kinderen en henzelf?

	▪ In hoeverre denkt u dat de doelgroep de mening is toegedaan dat het leveren van een tegenprestatie bijdraagt aan het opdoen van sociale contacten? ▪ In hoeverre denkt u dat de doelgroep de mening is toegedaan dat het leveren van een tegenprestatie bijdraagt aan de verdere ontwikkeling van henzelf? ▪ In hoeverre denkt u dat de doelgroep de mening is toegedaan dat het leveren van een tegenprestatie hen helpt bij het vinden van een betaalde baan?
Fysieke en psychosociale problematiek	▪ In hoeverre denkt u gezondheidsproblemen, zowel fysiek als psychisch, alleenstaande moeders belemmert om een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering te leveren? ▪ In hoeverre denkt u dat gezondheidsproblemen onder alleenstaande moeders vaker voorkomt dan onder niet-alleenstaande moeders? ▪ In hoeverre denkt u dat het leveren van een tegenprestatie gezondheidsklachten bij alleenstaande moeders kan verminderen?
Professional als beleidsmaker	▪ In hoeverre vindt u dat de activeringscoaches beschikken over vrijheid als het gaat om het indelen van de eigen werkzaamheden? ▪ In hoeverre denkt u dat de activeringscoaches beperkingen ondervinden bij het uitvoeren van het dagelijks werk als gevolg van wet- en regelgeving, voorschriften en richtlijnen? ▪ In hoeverre denkt u dat de activeringscoaches vrijheid ervaren om op basis van de eigen professionele visie beslissingen te nemen? ▪ In hoeverre dienen de activeringscoaches beslissingen te verantwoorden aan superieuren? ▪ In hoeverre denkt u dat de genomen beslissingen over het algemeen afwijken van het vastgestelde beleid? ▪ Denkt u dat de activeringscoaches een hoge werkdruk ervaren? Zo ja, welke factoren denkt u dat hieraan bijdragen en hoe gaan de activeringscoaches volgens u om met deze werkdruk?
Beleidsvervreemding	▪ In hoeverre kunt u zich identificeren met het beleid omtrent de tegenprestatie ten aanzien van alleenstaande ouders? ▪ In hoeverre heeft u invloed de ontwikkeling en inhoud van dit beleid? ▪ In hoeverre heeft u invloed op de wijze waarop u het beleid zelf uitvoert? ▪ In hoeverre heeft u invloed op de wijze waarop beleidsdoelen worden omgezet in specifieke prestatiedoelen? ▪ In hoeverre acht u dit beleid als zinvol voor de maatschappij? ▪ In hoeverre acht u dit beleid als zinvol voor de cliënten? ▪ In hoeverre denkt u dat de activeringscoaches zich kunnen identificeren met het beleid omtrent de tegenprestatie ten aanzien van alleenstaande ouders? ▪ In hoeverre denkt u dat de activeringscoaches het beleid als zinvol voor de maatschappij en de cliënten achten?
Professionele autonomie	▪ In hoeverre denkt u dat de activeringscoaches beschikken over beslisruimte in het dagelijks werk? ▪ In hoeverre vindt u dat het belangrijk dat de activeringscoaches beschikken over beslisruimte bij de uitvoering van het dagelijks werk? ▪ Door welke factoren denkt u dat de activeringscoaches zich voornamelijk laten leiden bij het nemen van beslissingen op casusniveau?

Tacit Knowledge	▪ In hoeverre denkt u dat eerder opgedane ervaringen met soortgelijke casuïstiek bepalend is voor de beslissingen die activeringscoaches op casusniveau nemen? ▪ In hoeverre denkt u dat geschoolde kennis bepalend is voor de beslissingen die de activeringscoaches op casusniveau nemen? ▪ In hoeverre denkt u dat de activeringscoaches opgedane praktijkervaring en geschoolde kennis met elkaar te combineren om ad hoc tot een beslissing te komen op casusniveau? ▪ In hoeverre denkt u dat de activeringscoaches zich laten leiden door hun intuïtie bij het nemen van beslissingen op casusniveau?
Morele dilemma's	▪ In hoeverre denkt u dat de activeringscoaches worden geconfronteerd met morele dilemma's tijdens het directe contact met de doelgroep? ▪ In hoeverre denkt u dat de activeringscoaches gevoelens van terughoudendheid, onzekerheid en handelingsverlegenheid ervaren tijdens de uitvoering van het werk met de doelgroep? ▪ De activeringscoach vervult als het ware een intermediairfunctie tussen de burger – alleenstaande moeder met zorg voor kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar – en de overheid, denkt u dat de activeringscoaches dit doorgaans als spanningsveld ervaren? ▪ In hoeverre denkt u dat de wet- en regelgeving houvast biedt aan de activeringscoaches om te kunnen omgaan met morele dilemma's?

Vragenlijst activeringscoaches

Topic	Vraag
Introductie	▪ Wie bent u? ▪ Wat doet u concreet in uw functie? ▪ Wat zijn naar uw mening oorzaken voor alleenstaande moeder om wel of geen tegenprestatie voor de bijstandsuitkering te willen leveren? ▪ Wat zijn naar uw mening, wanneer alleenstaande moeders bereid zijn om een tegenprestatie te willen leveren, barrières waar zij zich mee geconfronteerd zien? ▪ Wat doet Taskforce Tegenprestatie om de bereidheid van alleenstaande moeders om een tegenprestatie te leveren te vergroten? ▪ Wat doet Taskforce Tegenprestatie om mogelijke barrières die alleenstaande moeders kunnen ervaren te verkleinen?
Kinderopvang	▪ Wat is uw opinie over de bestaande mogelijkheden ten aanzien van kinderopvang voor alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar die met een bijstandsuitkering tot de doelgroep van de Taskforce behoren? ▪ Wat vindt u van het feit dat de tegenprestatie niet als een re-integratie instrument wordt aangemerkt met als gevolg dat de doelgroep niet in aanmerking komt voor de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang vanuit de gemeente? ▪ In hoeverre denkt u dat de aanwezigheid van kinderopvang bepalend is voor alleenstaande moeders om een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering te kunnen leveren? ▪ In hoeverre bent u op de hoogte van de wijzigingen die zich worden ingevoerd ten aanzien van kinderopvang voor peuters?
Care Ethos	▪ In hoeverre denkt u dat de wens van alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar om zelf de volledige zorg voor de kinderen op zich te nemen bepalend is voor de bereidheid om een tegenprestatie te willen leveren? ▪ In hoeverre denkt u dat de zorg voor kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar door alleenstaande moeders het leveren van een tegenprestatie in de weg staat? ▪ In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: "iedere alleenstaande moeder met een of meer kinderen in de leeftijd van 0-5 jaar die een bijstandsuitkering ontvangt zou automatisch een ontheffing van de tegenprestatie moeten krijgen totdat het jongste kind de leeftijd van 5 jaar heeft bereikt".
Perceptie vrouwen	▪ Wat is in uw optiek overwegend de perceptie van de alleenstaande moeders met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar op de tegenprestatie? ▪ In hoeverre denkt u dat deze doelgroep gemotiveerd is om een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering te leveren? ▪ In hoeverre denkt u dat de doelgroep de mening is toegedaan dat het leveren van een tegenprestatie bijdraagt aan een betere balans tussen de zorg voor de kinderen en henzelf? ▪ In hoeverre denkt u dat de doelgroep de mening is toegedaan dat het leveren van een tegenprestatie bijdraagt aan het opdoen van sociale contacten? ▪ In hoeverre denkt u dat de doelgroep de mening is toegedaan dat het leveren van een tegenprestatie bijdraagt aan de verdere ontwikkeling van henzelf?

	▪ In hoeverre denkt u dat de doelgroep de mening is toegedaan dat het leveren van een tegenprestatie hen helpt bij het vinden van een betaalde baan?
Fysieke en psychosociale problematiek	▪ In hoeverre denkt u gezondheidsproblemen, zowel fysiek als psychisch, alleenstaande moeders belemmert om een tegenprestatie voor de bijstandsuitkering te leveren? ▪ In hoeverre denkt u dat gezondheidsproblemen onder alleenstaande moeders vaker voorkomt dan onder niet-alleenstaande moeders? ▪ In hoeverre denkt u dat het leveren van een tegenprestatie gezondheidsklachten bij alleenstaande moeders kan verminderen?
Professional als beleidsmaker	▪ In hoeverre ervaart u vrijheid als het gaat om indelen van uw eigen werkzaamheden? ▪ In hoeverre ervaart u beperkingen bij het uitvoeren van uw werk door wet- en regelgeving, voorschriften en richtlijnen? ▪ In hoeverre ervaart u vrijheid om op basis van uw eigen professionele visie beslissingen te nemen? ▪ In hoeverre dient u de door u genomen beslissingen te verantwoorden aan superieuren? ▪ In hoeverre wijken de door u genomen beslissingen doorgaans af van het vastgestelde beleid? ▪ Ervaart u een hoge werkdruk? Zo ja, welke factoren dragen hieraan bij en hoe gaat u om met de werkdruk?
Beleidsvervreemding	▪ Wat vindt u van het beleid omtrent de tegenprestatie ten aanzien van alleenstaande ouders? ▪ In hoeverre kunt u zich identificeren met dit beleid? ▪ In hoeverre heeft u invloed de ontwikkeling en inhoud van dit beleid? ▪ In hoeverre heeft u invloed op de wijze waarop u het beleid zelf uitvoert? ▪ In hoeverre heeft u invloed op de wijze waarop beleidsdoelen worden omgezet in specifieke prestatiedoelen? ▪ In hoeverre acht u dit beleid als zinvol voor de maatschappij en de individuele cliënt?
Professionele autonomie	▪ In hoeverre beschikt u over beslisruimte in uw dagelijks werk? ▪ In hoeverre vindt u dat het beschikken over beslisruimte belangrijk is om uw werk te kunnen doen? ▪ In hoeverre vindt u beslisruimte noodzakelijk om de individuele situatie van de cliënt en het gestelde beleid met elkaar te combineren? ▪ Door welke factoren laat u uzelf voornamelijk leiden bij het nemen van beslissingen op casusniveau?
Tacit Knowledge	▪ In hoeverre zijn eerder opgedane ervaringen met soortgelijke casuïstiek bepalend voor de beslissingen die u op casusniveau neemt? ▪ In hoeverre is geschoolde kennis bepalend voor de beslissingen die u neemt op casusniveau? ▪ In hoeverre combineert u opgedane praktijkervaring en geschoolde kennis met elkaar om ad hoc tot een beslissing op casusniveau te komen? ▪ In hoeverre laat u uzelf leiden door uw intuïtie bij het nemen van beslissingen op casusniveau?
Morele dilemma's	▪ In hoeverre wordt u geconfronteerd met morele dilemma's tijdens het directe contact met de doelgroep? ▪ Hoe gaat u om met de morele dilemma's waar u mee wordt geconfronteerd?

	▪ In hoeverre ervaart u de doelgroep als mondige en calculerende burgers? ▪ In hoeverre ervaart gevoelens van terughoudendheid, onzekerheid en handelingsverlegenheid tijdens de uitvoering van uw werk met de doelgroep? ▪ Als activeringscoach vervult u als het ware een intermediairfunctie tussen de burger – alleenstaande moeder met zorg voor kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar – en de overheid, in hoeverre ervaart u dit als een spanningsveld? ▪ In hoeverre biedt het vasthouden aan wet- en regelgeving u houvast om, om te gaan met morele dilemma's?
--	--

Bijlage 5 – Criteria dossieranalyse

Deze bijlage bevat de criteria op basis waarvan de dossieranalyse heeft plaatsgevonden.

<i>Code</i>	<i>Criteria</i>	<i>Score</i>
CR1	Blijkt uit het dossier dat er een schriftelijk verzoek is ingediend door de alleenstaande moeder?	Ja/ Nee
CR2	Is de ontheffing verleend door Taskforce Tegenprestatie?	
CR3	Blijkt uit het dossier dat er persoonlijk contact is geweest tussen de activeringscoach en de alleenstaande moeder met betrekking tot de ontheffing?	Ja/ Nee
CR4	Blijkt uit het dossier dat de activeringscoach heeft getracht de alleenstaande moeder te motiveren tot het leveren van een tegenprestatie?	Ja/ Nee
CR5	Blijkt uit het dossier dat de activeringscoach interventies heeft ondernomen om de aanwezige belemmering op te heffen?	Ja/ Nee
CR6	Blijkt uit het dossier dat er zes maanden nadat de ontheffing is toegekend een herbeoordelingsgesprek heeft plaatsgevonden?	Ja/ Nee
CR7	Blijkt uit het dossier dat er een herbeoordelingsgesprek is ingepland?	Ja/ Nee
CR8	Is er sprake van een startkwalificatie?	Ja/ Nee
CR9	Blijkt uit het dossier dat er scholing is aangeboden?	Ja/ Nee

Bijlage 6 – Vignetten

Vignet 1

Klantomschrijving

De klant is een alleenstaande autochtone vrouw van 37 jaar oud. Mevrouw heeft een kind in de leeftijd van 3 jaar. Vader van het kind is nooit in beeld geweest. Familie van mevrouw woont in Drenthe waardoor mevrouw haar familie zeer zelden ziet. Mevrouw ging in het verleden om met 'foute' vrienden, sinds de geboorte van haar kind heeft zij hiermee gebroken. Hierdoor heeft geen mevrouw geen vrienden meer. Er is sprake van een schulddienstverleningstraject bij de Kredietbank Rotterdam, over een jaar zal mevrouw schuldenvrij zijn. Als gevolg hiervan geeft mevrouw aan voorlopig niet over financiële middelen te beschikken om te kunnen voorzien in de kosten van kinderopvang.

Situatie 1

Mevrouw geeft aan dat zij er niets op tegen heeft om een tegenprestatie te leveren. Het zou haar leuk lijken om in een verzorgingstehuis vrijwilligerswerk te doen. Ze wil absoluut geen vrijwilligerswerk of andere activiteiten met kinderen doen omdat zij zelf al fulltime moeder is. Ondanks dat mevrouw gemotiveerd is geeft zij aan dat zij op dit moment echter geen mogelijkheden ziet om een tegenprestatie te kunnen leveren. Reden hiervan is het gebrek aan financiële middelen om te kunnen voorzien in de kosten van kinderopvang en het gebrek aan een eigen netwerk waardoor er niemand op haar kind kan passen.

- Omdat mevrouw een alleenstaande ouder is die belast is met de zorg voor een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt verleen ik mevrouw een ontheffing van de arbeidsverplichting en tegenprestatie op deze grond tot aan het moment dat haar kind de leeftijd van 5 jaar heeft bereikt.
- Ik complimenteer mevrouw met haar motivatie om een tegenprestatie in de vorm van vrijwilligerswerk te willen doen, maar toon ook begrip voor het feit dat kinderopvang een belemmering is in haar situatie. Ik stel voor om het 'werken aan het beheersbaar maken c.q. reduceren van de schuldenproblematiek' voor nu een voldoende tegenprestatie is, en dat mevrouw over 18 maanden wordt uitgenodigd voor een vervolgesprek over een nadere invulling. Dan heeft haar kind immers de schoolgaande leeftijd bereikt, en is het de verwachting dat de schuldenproblematiek is opgelost.
- Ik leg aan mevrouw uit dat er sprake is van een bepaalde mate van keuzevrijheid als het gaat om de invulling van de tegenprestatie, ik benadruk dat er geen sprake is van een verplichting om vrijwilligerswerk met kinderen te gaan doen of dat mevrouw anderszins wordt gedwongen om een bepaald soort vrijwilligerswerk te doen. Daarnaast bespreek ik met mevrouw de mogelijkheden om uit het Flexibel Budget de kosten voor opvang via de Peuterspeelzaal te vergoeden totdat haar kind de schoolgaande leeftijd heeft bereikt, zodat dit niet langer een belemmering vormt om een tegenprestatie te leveren.
- Anders, namelijk:

Situatie 2

Mevrouw geeft aan niet te begrijpen waarom de activeringscoach haar heeft uitgenodigd voor een gesprek over de tegenprestatie. Mevrouw voert aan dat de gemeente toch weet dat zij een alleenstaande moeder is die alles zelf moet doen. Mevrouw geeft aan dat het voor haar onmogelijk is om de zorg voor kind te combineren met een tegenprestatie. Daarnaast geeft mevrouw aan veel stress te ervaren van het schulddienstverleningstraject en dat het beetje vrije tijd waar zij over beschikt volledig wordt besteed aan haar administratie. Mevrouw geeft aan pas over een tegenprestatie te willen praten wanneer haar kind naar de basisschool gaat, en zij een beetje rust aan haar hoofd heeft.

- Ik erken de stress die mevrouw ervaart als gevolg van het schulddienstverleningstraject en de belemmeringen die de zorg voor haar kind met zich meebrengt. Ik leg aan mevrouw uit de het schulddienstverleningstraject in haar situatie kan worden aangemerkt als een eerste stap in het kader van de tegenprestatie, dit valt namelijk onder het reduceren van problemen en belemmeringen. Ik stel voor om dit dan ook aan te merken als tegenprestatie en dat mevrouw over 12 tot 18 maanden wordt uitgenodigd voor een vervolggesprek om te bezien of mevrouw dan de tegenprestatie kan uitbreiden met andere activiteiten.
- Ik probeer mevrouw vooral te motiveren naar een tegenprestatie in de vorm van bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, dit zal haar immers afleiding bieden van de stress die zij ervaart ten aanzien van de administratie. Daarnaast kan mevrouw op deze manier haar sociale netwerk proberen te versterken. Wanneer mevrouw begint over de belemmering die de kosten voor kinderopvang vormen stel ik voor om dit vanuit het Flexibel Budget aan mevrouw te vergoeden.
- Ik toon begrip voor de aanwezige problematiek en de belemmeringen die hiermee samenhangen om een tegenprestatie te kunnen leveren. Vanwege de stress die mevrouw ervaart is het in haar belang, en in het belang van haar kind dat er allereerst rust ontstaat voordat er nadere afspraken over de tegenprestatie worden gemaakt. Ik stel voor om mevrouw een ontheffing te verlenen van de arbeidsverplichting en de tegenprestatie op grond van haar sociaal maatschappelijke situatie.
- Anders, namelijk:

Situatie 3

Mevrouw beschikt over een startkwalificatie en hoopt in de toekomst betaald werk te kunnen doen als administratief medewerker. Echter geeft mevrouw aan op dit moment geen mogelijkheden te zien om een tegenprestatie te leveren voor de uitkering, mevrouw is van mening dat dit pas mogelijk is wanneer haar kind naar de basisschool gaat. Mevrouw heeft dan ook een brief bij zich waarin zij de activeringscoach verzoekt om een ontheffing op grond van het feit dat zij een alleenstaande ouder is met de zorg voor een kind dat jonger is dan 5 jaar.

- Naar aanleiding van het verzoek van mevrouw verleen ik haar een ontheffing van de arbeidsverplichting en tegenprestatie op grond van het feit dat mevrouw een alleenstaande ouder is die belast is met de zorg voor een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt. Daarbij benadruk ik dat mevrouw, gedurende de ontheffing, elke half jaar wordt uitgenodigd voor een gesprek om haar situatie te herbeoordelen.
- Ik probeer mevrouw uit te leggen dat het doen van een tegenprestatie haar mogelijk kan helpen om haar kans op toetreding tot de arbeidsmarkt te vergroten doordat zij hiermee werkt aan de ontwikkeling van haar werknemersvaardigheden en aan het vergroten van haar netwerk. Ik probeer mevrouw naar de mogelijkheden te laten kijken, in plaats van zich te focussen op de belemmeringen. Ik vertel haar dat ik niet zonder meer in ga op haar verzoek ten aanzien van de ontheffing. Desnoods nodig ik mevrouw meerdere keren uit om hier het gesprek over te voeren.
- Mevrouw heeft gegronde redenen die ten grondslag liggen aan haar verzoek om een ontheffing. Ik verleen mevrouw een ontheffing van de arbeidsverplichting en tegenprestatie op grond van het feit dat zij alleenstaand ouder is met de zorg voor een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt. Ik leg uit dat mevrouw na afloop van de ontheffingstermijn wederom wordt uitgenodigd voor een gesprek in het kader van de tegenprestatie.

- Anders, namelijk:

Situatie 4

Mevrouw beschikt niet over een startkwalificatie en hoopt in de toekomst betaald werk te kunnen doen als administratief medewerker. Echter geeft mevrouw aan op dit moment geen mogelijkheden te zien om een tegenprestatie te leveren voor de uitkering, mevrouw is van mening dat dit pas mogelijk is wanneer haar kind naar de basisschool gaat. Mevrouw heeft gehoord van haar buurvrouw dat zij een ontheffing kan krijgen van de verplichtingen omdat zij een alleenstaande ouder is die belast is met de zorg voor een kind dat jonger is dan 5 jaar. Mevrouw vraagt aan de activeringscoach om haar zo'n ontheffing te geven.

- Ik spreek met mevrouw af dat ik eerst ga uitzoeken of er een traject is in het kader van de tegenprestatie waar mevrouw haar kind wellicht mee naar toe kan nemen. Op deze manier is er geen opvang nodig, en kan mevrouw toch een tegenprestatie leveren.
- Ik ga het gesprek met mevrouw aan om te onderzoeken of mevrouw in staat is om een startkwalificatie te behalen. Indien dit het geval is bespreek ik met mevrouw om haar een ontheffing te verlenen van de arbeidsverplichting en de tegenprestatie op grond van het feit dat zij een alleenstaande ouder is die belast is met de zorg voor een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt. De voorwaarde hierbij is dat mevrouw een startkwalificatie dient te behalen in het kader van haar re-integratieverplichting. Indien mevrouw niet aan de re-integratieverplichting wil voldoen, verleen ik geen ontheffing en handhaaf ik op de tegenprestatie.
- Naar aanleiding van het verzoek van mevrouw verleen ik haar een ontheffing op grond van het feit dat mevrouw een alleenstaande ouder is die belast is met de zorg voor een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt. Daarbij benadruk ik dat mevrouw, gedurende de ontheffing, elke half jaar wordt uitgenodigd voor een gesprek om haar situatie te herbeoordelen.
- Anders, namelijk:

Vignet 2

Klantomschrijving

De Klant is een alleenstaande allochtone vrouw van 35 jaar oud. Mevrouw heeft drie kinderen in de leeftijd van 3, 5 en 11 jaar. Op dit moment is mevrouw 5 maanden zwanger van haar vierde kind. Mevrouw geeft aan dat de vaders van de kinderen geen rol spelen. De twee oudste kinderen hebben verschillende achternamen, en de jongste heeft de achternaam van mevrouw. Mevrouw geeft aan dat zij niet weet wie de vader is van haar ongeboren kind.

Situatie 1

Mevrouw heeft goed contact met haar familie. Zij heeft twee zussen die zelf ook meerdere kinderen hebben. Een van haar zussen heeft een betaalde baan, de ander ontvangt ook een bijstandsuitkering. Mevrouw beschikt over een startkwalificatie. Mevrouw geeft aan dat de zorg voor haar kinderen haar hele leven beheerst en dat zij, totdat het nu nog ongeboren kind naar de basisschool gaat, zich volledig wil richten op de zorg voor haar kinderen. Daarbij komt dat zij niet de mogelijkheden heeft om de kosten voor kinderopvang te kunnen betalen en zij geen beroep wil doen op haar familie. Reden hiervan is dat zij als moeder alles zelf wil doen en overal zelf bij betrokken wil zijn omdat de vaders al afwezig zijn.

- Ik bespreek met mevrouw om haar een ontheffing van de arbeidsverplichting en tegenprestatie te verlenen op grond van haar zwangerschap en bevalling, en geef aan dat zij daarna in aanmerking komt voor een ontheffing van arbeidsverplichting en tegenprestatie wegens het feit dat zij een alleenstaande ouder is die belast is met de zorg voor kinderen die de leeftijd van 5 jaar nog niet hebben bereikt. Ik leg haar uit dat deze ontheffing slechts eenmalig voor de maximale periode van 5 jaar aan haar wordt toegekend.
- Ik bespreek met mevrouw om haar een ontheffing van de arbeidsverplichting en tegenprestatie te verlenen op grond van haar zwangerschap en bevalling. Ik spreek met mevrouw af dat zij na deze periode wordt uitgenodigd voor een vervolgesprek in het kader van de tegenprestatie, ik benadruk dat van mevrouw wordt verwacht dat zij in deze periode zelf gaat nadenken over de mogelijkheden die er zijn om in haar situatie toch een tegenprestatie te leveren.
- Gezien de situatie behoort mevrouw feitelijk niet toe aan Taskforce Tegenprestatie. Ik besluit haar over te dragen naar de afdeling Werk & Inkomen.
- Anders, namelijk:

Situatie 2

Mevrouw heeft goed contact met haar familie. Zij heeft twee zussen die zelf ook meerdere kinderen hebben. Een van haar zussen heeft een betaalde baan, de ander ontvangt ook een bijstandsuitkering. Mevrouw beschikt niet over een startkwalificatie. De twee oudste kinderen zijn door Jeugdzorg uit huis gehaald en wonen in een pleeggezin. Het jongste kind woont wel bij mevrouw en hiervoor ontvangt mevrouw opvoedondersteuning. Daarnaast zijn er schulden, vanwege niet-saneerbare boetes, is het nog niet mogelijk om een schuldregeling op te starten. Op dit moment loopt de procedure voor de aanstelling van een beschermingsbewindvoerder. Ook is er een juridische procedure opgestart tegen de vaders van de twee oudste kinderen in verband met de alimentatie.

- Ik verleen mevrouw een ontheffing van de arbeidsverplichting en tegenprestatie op grond van haar zwangerschap en bevalling. Daarbij spreek ik met mevrouw af dat zij na afloop van deze ontheffing opnieuw wordt uitgenodigd voor een gesprek in het kader van de tegenprestatie.

- Ik bespreek met mevrouw dat gezien de activiteiten die mevrouw momenteel onderneemt om haar problemen beheersbaar te maken dan wel te reduceren dit aangemerkt kan worden als een, voor dit moment, maximaal haalbare tegenprestatie. Ik leg haar uit dat een ontheffing van de tegenprestatie in dit geval dan ook niet nodig is omdat mevrouw op deze manier voldoet aan de verplichting tot het leveren van een tegenprestatie. Ik verleen mevrouw alleen een ontheffing van de arbeidsverplichting op grond van haar zwangerschap.
- Gezien het aantal kinderen, de leeftijden en de komst van nog een kind bespreek ik met mevrouw dat het weinig nut heeft haar nu een ontheffing op grond van haar zwangerschap te verlenen, om vervolgens een ontheffing op grond van het alleenstaand ouderschap met de zorg voor kinderen die de leeftijd van 5 jaar nog niet hebben bereikt. Ik bespreek met mevrouw om haar direct een ontheffing van de arbeidsverplichting en tegenprestatie toe te kennen op grond van het feit dat mevrouw een alleenstaande ouder is met kinderen die de leeftijd van 5 jaar nog niet hebben bereikt. Gezien de situatie van mevrouw is het immers niet de verwachting dat hier op korte termijn verandering in komt, de verwachting dat mevrouw een tegenprestatie kan leveren is derhalve nihil, de ontheffing wordt voor de maximale duur van 5 jaar toegekend.
- Anders, namelijk:

Situatie 3

Mevrouw heeft slecht contact met haar familie. Mevrouw heeft zelf een zus en een broer die allebei een goede baan hebben. Mevrouw geeft aan dat haar vader alleen maar oog voor hen heeft, en dat zij als een mislukkeling wordt gezien. Moeder van mevrouw is 6 jaar geleden overleden, met haar moeder had zij een goede band. Sinds het overlijden van haar moeder gaat het bergafwaarts met mevrouw. Ze voelt zich depressief, eens in de vier weken heeft mevrouw een gesprek met de psycholoog. Drie keer per week komt er hulpverlening van Middin bij mevrouw thuis. Zo ontvangt mevrouw opvoedondersteuning, ondersteuning bij de administratie en het beheersbaar maken van de schulden, en gaan zij met mevrouw mee naar afspraken die mevrouw met instanties heeft. Bij het gesprek met de activeringscoach is dan ook een begeleidster van Middin aanwezig. Mevrouw maakt een ongeïnteresseerde indruk, geeft aan niks meer leuk te vinden en vertelt haar handen vol te hebben aan de zorg voor de kinderen en alle problemen. Mevrouw laat de begeleidster voornamelijk het woord voeren, en de begeleidster verzoekt om een ontheffing ook voor de periode na de zwangerschap in verband met de aanwezige problematiek. Mevrouw heeft geen startkwalificatie.

- Ik kan mij vinden in de bevindingen van de begeleidster. Ik verleen op grond van de zwangerschap en bevalling een ontheffing van de arbeidsverplichting en tegenprestatie. Tevens spreek ik, naar aanleiding van het verzoek, af dat vanwege de aanwezige problematiek en de zorg voor kinderen in de leeftijd tot 5 jaar mevrouw na afloop van de ontheffing op grond van de zwangerschap een ontheffing van de arbeidsverplichting en tegenprestatie voor de duur van 5 jaar krijgt, dit op grond van het feit dat mevrouw alleenstaande ouder is met de zorg voor kinderen die de leeftijd van 5 jaar nog niet hebben bereikt.
- Ik geef aan dat alleen mevrouw zelf een verzoek tot ontheffing mag indienen, pas wanneer mevrouw mij hier zelf schriftelijk om verzoekt zal ik dit verzoek in behandeling nemen.
- Ik stel voor om een ontheffing van de arbeidsverplichting en tegenprestatie te verlenen op grond van de zwangerschap en bevalling. Tevens stel ik voor om na afloop van deze ontheffing geen nieuwe ontheffing te verlenen omdat de activiteiten die mevrouw onderneemt, onder andere middels de begeleiding van Middin, een maximaal haalbare tegenprestatie is gegeven de situatie.

Het is niet reëel om te denken dat mevrouw na de geboorte van haar jongste kind in staat zal zijn om bijvoorbeeld vrijwilligerswerk te gaan doen als tegenprestatie, de zorg voor de kinderen en problematiek nemen haar voorlopig nog volledig in beslag. Ik stel derhalve voor om dit na afloop van de ontheffing dan ook aan te merken als tegenprestatie door middel van het beheersbaar maken dan wel reduceren van aanwezige problematiek.

- Anders, namelijk:

Vignet 3

Klantomschrijving

De klant is een autochtone vrouw van 28 jaar oud. Mevrouw heeft twee kinderen in de leeftijd van 7 en 1 ½ jaar oud. Mevrouw beschikt over een startkwalificatie. Mevrouw heeft voor de geboorte van haar oudste kind als serveerster in een restaurant gewerkt, na de geboorte van haar oudste kind heeft mevrouw niet meer gewerkt.

Situatie 1

Mevrouw is gehuwd en haar man is tevens de vader van beide kinderen. Haar partner verblijft in een instelling wegens psychiatrische problematiek. Als gevolg hiervan is mevrouw belast met de volledige zorg voor haar kinderen. Daarnaast vindt mevrouw het belangrijk om zo vaak mogelijk met de kinderen bij haar man op bezoek te gaan. Mevrouw geeft aan dat de hele situatie haar veel stress oplevert waardoor zij slecht slaapt. Mevrouw is van mening dat door de hele situatie niet in staat is om een tegenprestatie te leveren.

- Ik stel voor dat het werken aan de problematiek in deze situatie een passende eerste stap is in het kader van de tegenprestatie. Daarnaast geef ik aan dat we op termijn kunnen kijken hoe de situatie zich ontwikkelt en of een uitbreiding naar vrijwilligerswerk mogelijk is, ik voer aan dat vrijwilligerswerk ook therapeutisch kan werken. Ik stel voor om over een half jaar een vervolgesprek in te plannen.
- Hoewel mevrouw formeel gehuwd is, is mevrouw in de praktijk een alleenstaande ouder die belast is met de zorg voor een kind dat jonger is dan 5 jaar. Het betreft hier een uitzonderingssituatie en ik besluit mevrouw op grond van het alleen ouderschap met de zorg voor een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt een ontheffing van de arbeidsverplichting en tegenprestatie te verlenen.
- Gezien de problematische situatie en de verwachting dat haar partner niet op korte termijn uit de instelling komt besluit ik mevrouw een ontheffing te verlenen op grond van haar sociaal maatschappelijke situatie.
- Anders, namelijk:

Situatie 2

Mevrouw en de vader van haar kinderen zijn kort na de geboorte van het jongste kind uit elkaar gegaan. Vader speelt een rol in het leven van de kinderen en om de week verblijven beide kinderen het weekend bij vader. Mevrouw geeft aan dat dit haar rustmomenten zijn die ze hard nodig heeft. Als gevolg van een aanrijding kampt mevrouw met een whiplash waardoor zij nekklachten heeft. Ze komt niet meer bij de fysiotherapeut en gebruikt paracetamol als pijnstiller. Mevrouw geeft aan dat zij, wanneer haar jongste kind naar de basisschool gaat, weer in de horeca wil gaan werken.

- Ik bespreek met mevrouw dat het werken aan de fysieke problematiek een eerste stap in het kader van de tegenprestatie kan zijn in haar situatie. Ik stel voor dat mevrouw met de vader van de kinderen gaat bespreken om de omgangsregeling uit te breiden zodat mevrouw toch een tegenprestatie kan gaan leveren. Ik probeer mevrouw ervan te overtuigen dat, wanneer mevrouw echt gemotiveerd is om weer terug te keren naar de reguliere arbeidsmarkt, het noodzakelijk is om nu al stappen te zetten.

- Gezien de fysieke klachten en de wens van mevrouw om op termijn weer in de horeca te gaan werken stel ik voor om mevrouw aan te melden bij de Fysieke Diagnose voor een beoordeling van de belastbaarheid in het kader van de tegenprestatie. Ik bespreek met mevrouw om haar na de diagnose uit te nodigen voor een vervolgesprek om de bevindingen van het onderzoek te bespreken en naar aanleiding daarvan concrete afspraken met mevrouw te maken.
- Gezien de fysieke klachten en de zorg voor de kinderen die ondanks de omgangsregeling met de vader van de kinderen op de schouders van mevrouw terechtkomt verleen ik mevrouw een ontheffing van de arbeidsverplichting en tegenprestatie op grond van het feit dat mevrouw een alleenstaande ouder is met de zorg voor een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt.
- Anders, namelijk:

Situatie 3

Mevrouw is alleenstaand en heeft geen enkel contact meer met vader van haar kinderen. Mevrouw geeft aan slecht contact te hebben met haar familie en niet veel vrienden meer te hebben. Mevrouw vertelt dat haar hele wereld om de kinderen draait. Er lijkt sprake te zijn van een symbiotische relatie tussen mevrouw en de kinderen. Mevrouw is in het verleden gediagnosticeerd met borderline. Mevrouw stelt echter dat dit zwaar overdreven is, en staat derhalve niet open voor behandeling. Een tegenprestatie acht mevrouw op dit moment niet mogelijk in verband met de zorg voor haar kinderen.

- Gezien het gegeven dat mevrouw de diagnose niet erkent en niet open staat voor een behandeling maak ik mevrouw duidelijk dat er van haar verwacht wordt dat zij een tegenprestatie gaat leveren. Gezien de leeftijd van het jongste kind stel ik voor de mevrouw zich het komende halfjaar gaat oriënteren op de mogelijkheden dan dat zij over een halfjaar wordt opgeroepen voor een vervolgesprek om de tegenprestatie vanaf dat moment daadwerkelijk van start te laten gaan. Ik leg haar daarbij uit dat de kosten voor de peuterspeelzaal vanuit het Flexibel Budget worden vergoed.
- Ik probeer mevrouw ervan te overtuigen dat een diagnose borderline niet zomaar wordt gesteld en dat hier een deskundig oordeel aan ten grondslag ligt. Ik bespreek met mevrouw om toch een behandeling op te starten, ook in het belang van haar kinderen. Daarnaast voer ik aan dat deze behandeling kan worden aangemerkt als een eerste stap in het kader van de tegenprestatie op grond van het werken aan psychische problematiek, en dat mevrouw hiermee voldoet aan haar verplichtingen.
- Het feit dat er al een diagnose borderline is gesteld is voldoende om mevrouw een ontheffing te verlenen op grond van haar medische situatie. Indien mevrouw de stukken niet bij zich heeft bespreek ik dat mevrouw een kopie van de diagnose bij mij dient in te leveren. Nadat ik deze stukken heb ontvangen zal ik de ontheffing van de arbeidsverplichting en tegenprestatie toekennen.

- Anders, namelijk:

Situatie 4

Mevrouw is alleenstaand en heeft geen enkel contact meer met vader van haar kinderen. Mevrouw geeft aan slecht contact te hebben met haar familie en niet veel vrienden meer te hebben. Mevrouw geeft aan zich vaak eenzaam te voelen. Daarnaast geeft mevrouw aan zich gefrustreerd te voelen omdat zij nu fulltime moeder is, en zij meer dan dat wil zijn. Mevrouw geeft aan dat er geen mensen in haar omgeving zijn die op haar kinderen kunnen passen en dat zij echt geen geld heeft voor kinderopvang. Ze vraagt de activeringscoach welke oplossingen er zijn, want ze wil heel graag vrijwilligerswerk als tegenprestatie voor de uitkering gaan doen zodat zij zichzelf weer kan ontwikkelen en haar netwerk kan uitbreiden.

- Ik bespreek met mevrouw om haar, vanwege de leeftijd van haar jongste kind, een ontheffing te verlenen op grond van het alleenstaand ouderschap met de zorg voor een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt. De ontheffing verloopt zodra haar jongste kind de leeftijd van 5 jaar heeft bereikt.
- Ik adviseer mevrouw om, gezien haar motivatie en frustratie, op zoek te gaan naar een passende activiteit in het kader van de tegenprestatie. Er zijn immers meerdere programma's die specifiek bedoeld zijn voor alleenstaande moeders. Op deze manier kan mevrouw haar kind meenemen en toch een tegenprestatie leveren.
- Ik bespreek met mevrouw om haar een ontheffing van de arbeidsverplichting en tegenprestatie te verlenen voor het komende halfjaar op grond van het feit dat zij een alleenstaande moeder is met de zorg voor een kind dat jonger is dan 5 jaar. Ik stel voor om haar na afloop van de ontheffing uit te nodigen voor een vervolgesprek om dan opnieuw de mogelijkheden te bespreken, haar jongste kind kan dan immers naar de peuterspeelzaal.
- Anders, namelijk:

Vignet 4

Klantomschrijving

De klant betreft allochtone alleenstaande moeder van 40 jaar oud. Mevrouw is 22 jaar geleden uitgehuwelijkt en vervolgens naar Nederland gekomen. Zowel in haar geboorteland als in Nederland heeft mevrouw nooit onderwijs gevolgd, daarnaast heeft mevrouw nog nooit gewerkt. Mevrouw heeft vijf kinderen in de leeftijd van 20, 17, 13, 10 en 4 jaar oud. Zij heeft altijd voor het huishouden, de kinderen en haar man gezorgd. Sinds anderhalf jaar is mevrouw gescheiden, zij heeft haar ex-partner na de scheiding nooit meer gesproken en de kinderen willen geen contact meer met hun vader.

Situatie 1

Mevrouw spreekt zeer beperkt Nederlands en begrijpt weinig van wat er in het Nederlands wordt gezegd. Om deze reden gaat het oudste kind van mevrouw, haar 20-jarige dochter, mee naar alle afspraken van mevrouw en zorgt zij ook voor alle administratieve zaken. Tijdens het gesprek voert dochter voornamelijk het woord. Mevrouw is tijdens het gesprek zeer emotioneel, wijst regelmatig naar haar hoofd en zegt veel stress te hebben. Een keer per week gaat mevrouw in het buurthuis koffiedrinken met vrouwen uit de wijk. Dochter geeft aan dat haar moeder niet in staat is om vrijwilligerswerk te doen, en dat ook taallessen niet mogelijk is omdat haar moeder te veel stress heeft om iets te kunnen leren.

- Dochter heeft een belemmerend effect op het gesprek over een tegenprestatie. Om deze reden stel ik voor een nieuwe afspraak te maken waar onafhankelijke tolk bij aanwezig is. Ik geef aan dat ik dan opnieuw de mogelijkheden in het kader van de tegenprestatie wil bespreken, en dat het volgen van taallessen een eerste stap zou kunnen zijn.
- Gezien de wijze waarop mevrouw naar Nederland is gekomen, het feit dat zij de taal na 22 jaar nog niet machtig is, de stress die mevrouw ervaart en de zorg voor kinderen waarvan de jongste de leeftijd van 5 nog niet heeft bereikt verleen ik een ontheffing van de arbeidsverplichting en tegenprestatie op grond van het feit dat mevrouw een alleenstaande ouder is die belast is met de zorg voor een kind die de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt.
- Ik erken het koffiedrinken in het buurthuis als tegenprestatie op grond van overige maatschappelijk nuttige activiteiten. Daarnaast stel ik voor om mevrouw aan te melden bij de Psychische diagnose en na ontvangst van de bevindingen een vervolgspraak te maken.
- Anders, namelijk:

Situatie 2

Mevrouw spreekt zeer beperkt Nederlands en begrijpt weinig van wat er in het Nederlands wordt gezegd. Om deze reden gaat het oudste kind van mevrouw, haar 20-jarige dochter, mee naar alle afspraken van mevrouw en zorgt zij ook voor alle administratieve zaken. Tijdens het gesprek voert dochter voornamelijk het woord. Volgens de laatste gegevens in het dossier van mevrouw, die dateren van een jaar geleden, volgt zij een keer per week taallessen. Tijdens het gesprek blijkt dat mevrouw hier drie maanden geleden mee is gestopt zonder dit te melden bij Taskforce Tegenprestatie. Dochter geeft aan dat het geen zin heeft om haar moeder weer naar taallessen te sturen omdat zij toch niks leert. Dochter geeft aan dat alle kinderen een zeer goede band met moeder hebben en dat zij met elkaar altijd voor hun moeder zullen zorgen. Om deze reden vindt dochter dat het niet nodig is dat haar moeder na alles wat zij heeft meegemaakt nu nog de taal moet leren. Als gevolg van diabetes is mevrouw slecht ter been, dochter is van mening dat vrijwilligerswerk te zwaar zal zijn voor haar moeder.

- Het feit dat mevrouw gestopt is met haar taallessen zonder dit tevoren te bespreken met de activeringscoach beschouw ik als maatregelwaardig gedrag. Ik benadruk dat wanneer mevrouw

de taalles niet gaat hervatten er een maatregel wordt opgelegd van 30%. Wanneer mevrouw de taalles hervat wordt er afgezien van het opleggen van een maatregel.

- Ik leg uit dat mevrouw niet verplicht is om een uitkering van de gemeente Rotterdam te ontvangen, en dat wanneer de kinderen onderling volledig voor mevrouw willen zorgen zij ook de financiële zorg op zich kunnen nemen. Ik geef aan dat mevrouw afstand kan doen van de uitkering, dat de kinderen dan de financiële verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen en mevrouw van alle verplichtingen, waaronder de tegenprestatie, verlost is.
- Ik stel voor om mevrouw aan te melden bij de Fysieke Diagnose om meer inzicht te krijgen in de belastbaarheid van mevrouw. Ik stel voor om na ontvangst van deze bevindingen opnieuw met elkaar het gesprek aan te gaan over de gestelde diagnose.
- Anders, namelijk:

Situatie 3

Mevrouw spreekt zeer beperkt Nederlands en begrijpt weinig van wat er in het Nederlands wordt gezegd. Om deze reden gaat het oudste kind van mevrouw, haar 20-jarige dochter, mee naar alle afspraken van mevrouw en zorgt zij ook voor alle administratieve zaken. Tijdens het gesprek voert dochter voornamelijk het woord. Mevrouw is tijdens het gesprek zeer emotioneel, wijst regelmatig naar haar hoofd en zegt veel stress te hebben. Een keer per week gaat mevrouw in het buurthuis koffiedrinken met vrouwen uit de wijk. Dochter geeft aan dat het haar een goed idee lijkt wanneer haar moeder meer gaat doen dan dat zij nu doet, taalles lijkt dochter een goed idee. Echter wil mevrouw hier niets van weten.

- Ik toon begrip voor dochter en geef aan dat het mij ook goed lijkt wanneer mevrouw een tegenprestatie gaat leveren door middel van taalles, maar ik heb ook begrip voor het feit dat mevrouw aangeeft dat zij dit momenteel nog niet aankan en probeer dit op dochter over te brengen. Immers, mevrouw heeft veel meegemaakt, en de zorg voor kinderen waarvan een nog geen 5 jaar is. Ik stel voor om de huidige activiteiten aan te merken als tegenprestatie en over een jaar, wanneer de jongste naar school gaat, een vervolgesprek over de tegenprestatie te voeren.
- Ik ben van mening dat dochter helemaal gelijk heeft en dat taalles een goede eerste stap is. Samen met dochter probeer ik mevrouw hiervan te overtuigen, en leg ik uit dat er geen ontheffing wordt toegekend maar dat we ons dienen te gaan richten op de mogelijkheden. Indien dit niet binnen één gesprek lukt, maak ik een vervolgspraak om dit opnieuw te gaan bespreken.
- Ik vind dat dochter, gezien de situatie, te hoge verwachtingen heeft van mevrouw. Gezien het verleden, het aantal kinderen, het beperkte taalniveau en de huidige stress is het niet realistisch om te denken dat mevrouw op dit moment een tegenprestatie kan leveren, ook niet door middel van taalles. Ik stel voor om mevrouw een ontheffing te verlenen op grond van het feit dat zij een alleenstaande ouder is met de zorg voor een kind dat de leeftijd van 5 jaar nog niet heeft bereikt. Na afloop van de ontheffing zal er met mevrouw opnieuw een gesprek plaatsvinden over de tegenprestatie.

- Anders, namelijk:

Bijlage 7 – Schematische weergave verklarende factoren alleenstaande moeders

<i>Variabele</i>	Positieve verklaring	Negatieve verklaring
<i>Kinderopvang</i>		Economische positie leidt tot uitsluiting van formele kinderopvang
		Beperkt sociaal netwerk leidt tot gebrek aan mogelijkheden tot informele kinderopvang
<i>Care Ethos</i>	Hoge mate van bereidheid tot gebruik maken van formele dan wel informele opvang	
	Klassieke moederschapsideologie is aan verandering onderhevig	
	Geanticipeerde problemen in combinatie tussen betaalde arbeid en zorgtaken worden niet ervaren in relatie tot de tegenprestatie	
	Onvoldoende voldoening uit puur het vervullen van de moederschapsrol	
<i>Perceptie op participatie</i>	Draagvlak voor streng bijstandsbeleid en wederkerigheidsprincipe	Afwezigheid van financieel voordeel
	De tegenprestatie roept geen gevoelens van schaamte op	
	De tegenprestatie wordt geassocieerd met goed ouderschap	
	De tegenprestatie wordt gezien als een middel om competenties en vaardigheden te ontwikkelen	
	Verwachting is dat de tegenprestatie de kans op een betaalde baan vergroot	
<i>Gezondheidssituatie</i>	Beperkt sprake van fysieke problematiek als gevolg van relatief jonge leeftijd	Lange periode van werkloosheid draagt bij aan psychische problemen
		Slechte economische positie draagt bij aan psychische problemen.

Bijlage 8 – Schematische weergave positieve en negatieve invloeden beslisruimte

<i>Variabele</i>	Positieve invloed	Negatieve invloed
<i>Professional als beleidsmaker</i>		In hoge mate vrij van toezicht op beslissingen op casusniveau
		Uitvoeringspraktijk is niet conform regelgeving en handelingsvereisten
		Publieke professional fungeert als beleidsmaker en niet sec als beleidsuitvoerder
	Hoge mate van identificatie met tegenprestatiebeleid in algemene zin	Lage mate van identificatie met tegenprestatie- en ontheffingsbeleid in relatie tot alleenstaande moeders
	Lage mate van gevoelens zinloosheid tegenprestatiebeleid in algemene zin.	Ervaren van onvoldoende faciliterend en ondersteunend instrumentarium in relatie tot alleenstaande moeders
	Beperkte invloed op de wijze waarop beleidsdoelen worden omgezet naar prestatiedoelen	Handelingswijze in uitvoeringspraktijk identiek bij motivatie dan wel weerstand onder alleenstaande moeders
	Grote invloed op de wijze waarop professionals zelf het beleid uitvoeren	Hoge mate van gevoelens zinloosheid van tegenprestatie- en ontheffingsbeleid in relatie tot alleenstaande moeders
		Geen invloed op inhoud en ontwikkeling van beleid
<i>Professionele autonomie</i>	Nastreven van maatwerk	Onvoldoende in staat persoonlijke situatie en regelgeving te wegen en interpreteren in geest van het beleid
	Persoonlijke situatie alleenstaande moeder als uitgangspunt	Onwetendheid regelgeving, handelingsvereisten en beschikbaar instrumentarium
	Wet- en regelgeving als kaders beschouwen waarbinnen te handelen	
<i>Tacit knowledge</i>	Elke casus wordt als uniek beschouwd	Casuïstiek is complex
	Trainingen en workshops Taskforce Tegenprestatie worden als waardevol beschouwd	Onder professionals onderling variatie welke factoren als meest bepalen worden beschouwd
		Onvoldoende kennis over regelgeving tegenprestatiebeleid alleenstaande ouders

Morele dilemma's

Geen significant aantal professionals dat een moreel dilemma ervaart	Het niet zoeken van houvast in wet- en regelgeving
In beperkte mate ervaren van alleenstaande moeders als mondig	Koersen op professionele intuïtie
Het niet ervaren van alleenstaande moeders als calculerend	Onbewust zijn van gebrek aan kennis
Het doorgaans niet ervaren van een spanningsveld bij uitvoering intermediairsrol	Communicatie Taskforce Tegenprestatie over onvoldoende financiële middelen