

Een stad in tussentijd

*Elf essays over keuzes in Arbeid & Sociale Zekerheid,
Samenleven en Scholing voor het Rotterdam van 2050*

Eerste druk © 2026 Joris Beek en Maarten van Kooij (redactie)

ISBN: 978-94-654-4796-4

Afbeelding cover & illustraties: © Paulien Van Loo

Uitgegeven door Joris Beek en Maarten van Kooij (redactie)
met ondersteuning van Doortje Cooman

Geproduceerd door BoekXpress



www.boekxpress.nl

Niets uit deze uitgave mag verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm, internet of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de auteur.

Voor deze uitgave is gebruik gemaakt van hout afkomstig uit duurzaam beheerde bossen waarvan de productie gegarandeerd niet tot ontbossing heeft geleid. Meer informatie over hoe wij bij BoekXpress omgaan met duurzaamheid lees je op boekxpress.nl/duurzaam.

EEN STAD IN TUSSENTIJD

Elf essays over keuzes in Arbeid & Sociale Zekerheid, Samenleven en Scholing voor het Rotterdam van 2050

Joris Beek en Maarten van Kooij (redactie)

Introductie

Werk als dynamiek van Arbeid & Sociale Zekerheid, Samenleven en Scholing 7
Kenniswerkplaats Stedelijke Arbeidsmarkt

Arbeid & Sociale Zekerheid

1 Over krapte, de kloof, kansen en keuzes 16
Frans Moors, Ludo van Dun & Justine Anschütz

2 Werken en armoedeproblemen: de uitweg is een goede baan 36
Joris Beek, Paul de Hek & Menno Fenger

3 Work first of settle first: naar een toekomstbestendig inburgeringsbeleid 52
Jaco Dagevos, Roxy Damen & Ben van Enk

4 Naar passende ondersteuning voor mensen in de bijstand 66
Patricia van Echtelt & Evelien Eggink

5 Rotterdam: een zorg-werkend perspectief 80
Ruben Houweling & Maarten van Kooij

Samenleven

6 Het bevorderen van een inclusieve arbeidsmarkt 98
Paul van der Aa

7 Sociaal Opzoomeren: naar een verzorgingsstaat voor en door Rotterdammers 112
Menno Fenger

8 Economische structuurverandering en brede welvaart in Rotterdam 126
Frank van Oort

Scholing

- 9 Leren en ontwikkelen van praktisch ge- 140
 schoolen: een blinde vlek
 Fabian Dekker
- 10 Zwarte Zwanen in het grootstedelijk onder- 150
 wijs: een schoolvoorbeeld voor publieke en
 economische instituten.
 Iliass El Hadioui
- 11 Vernieuwingsonderwijs in de stad, leren voor 168
 veerkracht
 Ginie Servant – Miklos & Rutger Engels

Discussie

- Naar een radicaal ander perspectief op 181
dienstverlening
Kenniswerkplaats Stedelijke Arbeidsmarkt

Werk als dynamiek van Arbeid & Sociale Zekerheid, Samenleven en Scholing

De eerste essaybundel 'Waardevol aan het werk in Rotterdam' van de Kenniswerkplaats Stedelijke Arbeidsmarkt verscheen in 2022. In deze bundel werd vanuit Rotterdams perspectief aangesloten op twee belangrijke rapporten die in 2020 verschenen: 'Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en 'In wat voor land willen wij werken?' van de commissie Regulering van Werk onder leiding van Hans Borstlap. Diverse leden van de kenniswerkplaats schreven, ieder vanuit hun eigen discipline en expertise, een bijdrage waarin ze ingingen op de vraag wat verstaan kan worden onder 'de waarde van werk' en onder welke omstandigheden waardevol werk voor zoveel mogelijk Rotterdammers bereikbaar kan zijn.

Met diezelfde insteek nam de kenniswerkplaats in het voorjaar van 2025 het besluit om deze tweede bundel samen te stellen. Zowel het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2023) als de Sociaal Economische Raad (SER, 2024) wijzen – in de vorm van een scenariostudie en visiedocument – op de noodzaak om aan de slag te gaan met scherpe keuzes voor de toekomst van Nederland. De Economische Verkenningen Rotterdam 2025 'Tijd voor bijschakelen' hamert erop dat nu échte keuzes maken voor de regio Rijnmond nodig is. Veranderingen waar we tien jaar geleden over spraken zijn werkelijkheid.

Vanuit de Kenniswerkplaats Stedelijke Arbeidsmarkt constateren we dat er grenzen zijn binnen het huidige stelsel en het incasseringsvermogen van de samenleving. Daarbij gaat het om economische - en arbeidsmarktvraagstukken gerelateerd aan, al dan niet vervlochten met, onderwijs, zorg, ambtelijke organisaties en andere sociale partners. De oplossingen die nu binnen de kaders van het stelsel van de arbeidsmarkt en de

verzorgingsstaat zijn bedacht, blijken niet duurzaam. Daarom zien we telkens nieuwe wijzigingen in beleid, wetten en regels – de onderliggende problemen worden niet aangepakt en de beleidswijzigingen zijn niet meer dan symptoombestrijding. Door transitiewetenschappers wordt het huidige moment geduid als tussentijd, waarbij we leven in een verandering van tijdperk (Kramer, 2024). Hét moment voor een creatieve exploratie van het zoeken naar nieuwe manieren van doen (Poldner, 2025).

Als we inderdaad leven in een tussentijd, dan is de vraag hoe wij – beleidsmakers, inwoners, wetenschappers – deze tussentijd moeten invullen. In deze essaybundel bieden wij reflecties en voorstellen om deze tussentijd goed te benutten en bewust met elkaar bij te sturen. Zodat we de randvoorwaarden creëren om als stad zo goed mogelijk uit deze tussentijd te komen. Vanuit de Kenniswerkplaats Stedelijke Arbeidsmarkt gaat onze aandacht vooral uit naar de ongelijkheid tussen van mensen op de arbeidsmarkt. Armoede is een persistent vraagstuk en in Rotterdam zijn er nog steeds (te) veel mensen die stress, onrust en onzekerheid ervaren als gevolg van armoedeproblematiek. Collectief worden we rijker terwijl de individuele armoedeproblematiek intensiever en omvattender geworden is (Custers, 2023). De antwoorden hiervoor lijken op samenlevingsniveau te liggen en niet in de voortdurende en enge focus op individueel presteren, aanpassen of (door) ontwikkelen (Chater & Loewenstein, 2023). Voor deze bundel hebben wij de leden en verwante denkers van de kenniswerkplaats gevraagd om – vanuit hun eigen perspectief – te reflecteren op de volgende vragen:

- Is het mogelijk dat de Rotterdamse economie en arbeidsmarkt sterker uit deze tussentijd komen, en zo ja, hoe dan?
- Welke keuzes vraagt dat van werkgevers, werknemers, het onderwijs en van de Rotterdamse samenleving als geheel?
- Wat kan de gemeentelijke overheid betekenen, om keuzes te bekrachtigen of activiteiten te ondersteunen?

- En, hoe kunnen ambtenaren en beleidsmakers omgaan met onzekerheid en risico in deze tussentijd?

De arbeidsmarkt als samenlevingsdynamiek

Het Rotterdamse Beleidskader Participatie 2023-2026 ziet werk als de oplossing. Als iedereen aan het werk gaat, met als uitgangspunt dat er voldoende goed werk is, ligt daar de oplossing voor veel persoonlijk leed en arbeidsvraagstukken:

“Alle Rotterdammers die (nog) niet werken, zijn nodig op de arbeidsmarkt. Om de oplopende personeelstekorten op te lossen en belangrijk werk uit te voeren in maatschappelijke cruciale sectoren. Maar het is vooral belangrijk voor de werkzoekenden zelf. Wie werkt, is productief. Betekent iets. Ontmoet mensen. Hoort bij een team. Vergroot zijn eigenwaarde. En kan met het bijbehorende inkomen een beter, betaalbaarder en minder stressvol leven opbouwen.” (Gemeente Rotterdam, 2023)

De overgang van niet-werken naar werk brengt inderdaad voor veel mensen en huishoudens een positieve dynamiek met zich mee (Burdorf & Schuring, 2025; Carlier et al., 2013; Schuring et al., 2011). Echter, arbeidsdynamieken zoals loon, werksituaties en arbeidsmarktstructuren ontstijgen individuele personen (De Beer & Schils, 2010) en liggen bovendien buiten de invloedssfeer van lokale overheden. Arbeid is geen handelswaar en pogingen om de arbeidsmarkt beter te laten functioneren door het versterken van financiële prikkels, het versoepelen van de ontslagbescherming of het vergroten van de mobiliteit van werkenden, hebben een averechts effect (De Beer, 2022). De Beer (2022) beoogt dat wanneer we meer mensen kans willen bieden op volwaardig werk, duurzame arbeidsrelaties centraal moeten komen te staan.

Vanuit het startpunt dat arbeidsdynamieken individuen ontstijgen focussen we in deze bundel op werk als dynamiek van arbeid &

sociale zekerheid, samenleven en scholing. Welke keuzes zijn er te maken bij het ordenen en prioriteren van lokale arbeidsvraagstukken binnen een stad als Rotterdam? Werk is een cruciaal onderdeel van de samenleving en in de levens van Rotterdammers. Deze bundel biedt inzicht in de dynamieken die werken faciliteren.

Waar hebben we het over als we het hebben over Rotterdammers die (nog) niet werken? In hoofdstuk 1 *Over krapte, de kloof, kansen en keuzes* schetsen de onderzoekers van de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI) van de gemeente Rotterdam een beeld van de ontwikkelingen op de huidige Rotterdamse arbeidsmarkt. Zij bespreken dat ondanks de grotere arbeidsparticipatie in de regio Rijnmond de krapte op de arbeidsmarkt toe neemt. Er blijft veel flexibel en onzeker werk, zeker aan de basis van de arbeidsmarkt. Een andere houding van werkgevers lijkt nodig om hier een uitweg uit te vinden en kansen te creëren voor werkzoekenden met een kleine of grote 'rugzak'. Dat niet elk werk zaligmakend is voor mensen en wat dit betekent voor arbeidsdynamieken belicht Hoofdstuk 2 *Werken en armoedeproblemen: de uitweg is een goede baan*. In dit hoofdstuk wordt duidelijk dat arbeidsparticipatie en een niet-toereikend inkomen vergaren geen statisch fenomeen zijn. Beleid dat mensen die werken en armoedeproblemen kennen als statische groep benadert mist zijn doel. Hoofdstuk 3 *het dilemma van work first of settle first* voegt hier het perspectief van nieuwkomers aan toe. Wat betekent werk in de dynamische levens van nieuwkomers en wanneer is werk passend in het proces van aanpassing in de, voor hen nieuwe, samenleving? Hoofdstuk 4 *Naar passende ondersteuning voor mensen in de bijstand* laat zien welke keuzes voor bijstandsgerechtigden vanuit lokaal perspectief te maken zijn. Kunnen we accepteren dat voor een deel van de bijstandsgerechtigden werk pas mogelijk is als we eerst andere problemen prioriteren? Voor sommige bijstandsgerechtigden is in verbinding raken met andere mensen een haalbaar einddoel. Welke keuzes hangen er samen met het accepteren van dat

gegeven? Hoofdstuk 5 *Rotterdam: een zorg-werkend perspectief* bekijkt het vraagstuk van werken vanuit een overstijgend zorg perspectief. Wat is sociale zekerheid met de verwachte gevolgen van de demografische ‘vergrijzingsontwikkeling’? Enerzijds richt beleid zich op een grotere rol van mantelzorgers om de toenevende zorgvraag te beantwoorden. Anderzijds is er stimulerend beleid om werkenden zoveel mogelijk aan het werk te houden en te krijgen. Binnen deze spanning spelen keuzes van lokale overheden uitdrukkelijk een belangrijke rol in het optimaliseren van de combinatie zorg en werk.

Werk is naast een dynamiek van arbeid en sociale zekerheid een samenlevingsvraagstuk. Hoofdstuk 6 *Het bevorderen van een inclusieve arbeidsmarkt* bekijkt de eerder behandelde vraagstukken vanuit het perspectief van professionals. Wat hebben inwoners, gemeenteprofessionals en werkgevers nodig om tot een inclusievere arbeidsmarkt te komen, en welke keuzes moeten hierin gemaakt worden? Hoofdstuk 7 *Economische structuurverandering en brede welvaart in Rotterdam* belicht de rol van stedelijke dynamieken in het Rijnmondgebied. Wat betekent de opkomst van het brede welvaartsdenken en welke rol speelt lokaal arbeidsmarktbeleid voor het Rotterdam van 2050? Er zijn veel manieren om deel uit te maken van de wereld van werk. Hoofdstuk 8 *Sociaal Opzoomeren: naar een verzorgingsstaat voor en door Rotterdammers* belicht wat nodig is voor het versterken van gemeenschap vanuit gemeentebestuur, wat dit vraagt én oplevert voor Rotterdammers. Rotterdam is bij uitstek een stad waarin we kunnen innoveren, experimenteren en herijken van solidariteit tijdens de ingezette ontmanteling, en het in de tussentijd opnieuw vormgeven en opbouwen, van de verzorgingsstaat.

Het laatste deel van deze essaybundel focust zich op gerichte ontwikkeling binnen het leven van Rotterdammers: scholing. De regio Rijnmond kent een groot aantal praktisch geschoolde inwoners en werkenden. Hoofdstuk 9 *Leren en ontwikkelen van*

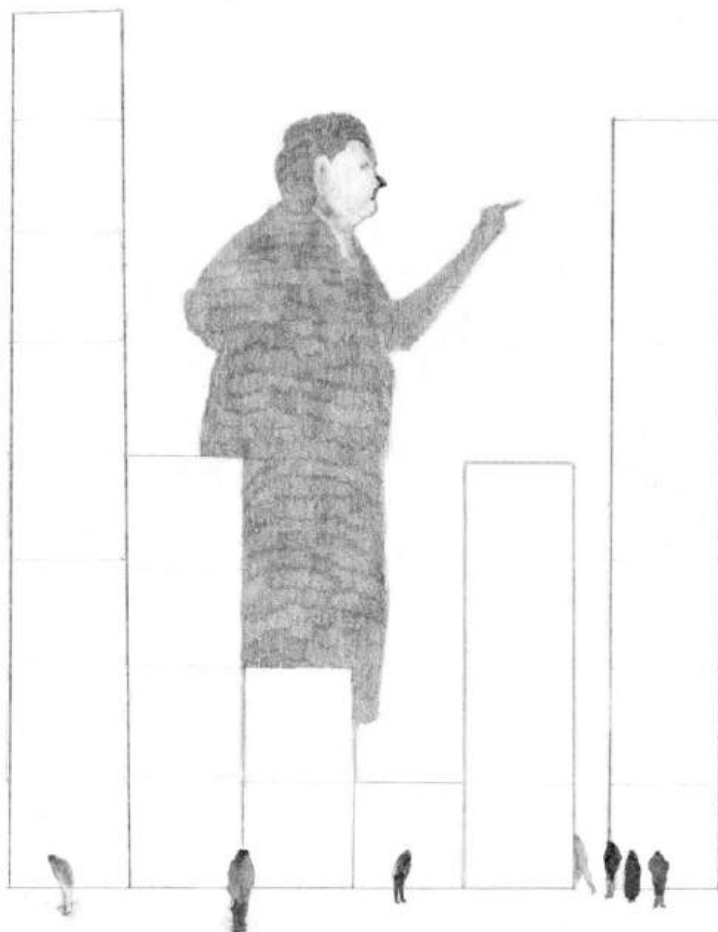
praktisch geschoolden: een blinde vlek belicht wat deze tussentijd voor hen betekent. Nu en richting 2050. In Hoofdstuk 10 *Zwarte Zwanen in het grootstedelijk onderwijs: een schoolvoorbeeld voor publieke en economische instituten* staan scholen centraal waar het hoogste studiesucces gerealiseerd wordt door leerlingen uit kapitaalarmere buitenschoolse leefwerelden. Wat leren deze Zwarte zwanen-scholen over mainstream-institutioneel denken, over wat kan worden geleerd van de afwijkende types die we aantreffen in de periferie van onze systemen en over de relatie van kwalificeren, socialiseren en persoonswording binnen scholen en dus binnen het denken in termen van jongeren opleiden richting een arbeidsmarkt. Wat onderwijs te bieden heeft aan een stad in tussentijd wordt verder uitgedaagd in Hoofdstuk 11 *Vernieuwingsonderwijs in de stad, leren voor veerkracht*. Welke beleid staat centraal als beleidsmakers en onderwijsontwikkelaars jongeren willen voorbereiden op een snel veranderende wereld, met de vaardigheden, steun en middelen die daarvoor nodig zijn? Wat gebeurt er als onderwijsinstellingen (MBO, HBO en WO) zich verbinden in plaats van ongelijkheid tussen jongeren vergroten?

We hopen dat deze essays Rotterdammers inspireren om na te denken over de lokale arbeidsvraagstukken voor de toekomst. Daarbij geven we aan Rotterdamse politici, bestuurders en beleidsmakers concrete handvatten mee over welke keuzes er gemaakt kunnen worden. En belangrijker, wat betekenen die keuzes in de (beleids)praktijk. De tijd van vooruitschuiven is voorbij. Het is tijd voor verbeelding en vergezichten, tijd om te kiezen!

Literatuur

- Burdorf, A., & Schuring, M. (2025). Belangrijke rol van werk: Belangrijke rol van werk. TBV-Tijdschrift voor Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde, 33(7), 30-33.
- Carlier, B. E., Schuring, M., Lötters, F. J., Bakker, B., Borgers, N., & Burdorf, A. (2013). The influence of re-employment on quality of life and self-rated health, a longitudinal study among unemployed persons in the Netherlands. BMC Public Health, 13(1), 503.

- Chater, N., & Loewenstein, G. (2023). The i-frame and the s-frame: How focusing on individual-level solutions has led behavioral public policy astray. *Behavioral and Brain Sciences*, 46, e147.
- Custers, A. (2023). *Armoede in een rijk land*. Academische Uitgeverij Eburon.
- De Beer, P. (2022). *The Labour Market Myth: How the Market Metaphor Hinders Our Understanding of Work*. Edward Elgar Publishing.
- De Beer, P., & Schils, T. (Eds.). (2010). *The labour market triangle: Employment protection, unemployment compensation and activation in Europe*. Edward Elgar Publishing.
- Economische Verkenning Rotterdam 2025: Tijd voor Bijschakelen (EVR2025) Gemeente Rotterdam. (2023). *Beleidskader Participatie 2023-2026 Werk is geweldig!*
- Kramer, J. (2024). *Tricky tijden. Laat je niet gek maken, Boom*.
- Planbureau van de Leefomgeving. (2023). *Balans van de Leefomgeving 2023 Toekomstbestendig kiezen, rechtvaardig verdelen*.
- Poldner, K. (2025). *Regeneratieve Renaissance: Transformeren van Realiteiten, (Eco) systemen-en Ons Zelf*.
- Schuring, M., Mackenbach, J., Voorham, T., & Burdorf, A. (2011). The effect of re-employment on perceived health. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 65(7), 639-644.
- Sociaal Economische Raad (2024). *Perspectief op brede welvaart in 2040 Bouwen aan de economie van de toekomst*.



Over krapte, de kloof, kansen en keuzes

1. Over krapte, de kloof, kansen en keuzes: ontwikkelingen in vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in Rotterdam en de regio Rijnmond

Frans Moors, Ludo van Dun en Justine Anschütz

Nog nooit waren er zoveel Rotterdammers aan het werk. Tegelijkertijd hebben werkgevers steeds meer moeite om vacatures in te vullen, terwijl een groot arbeidspotentieel onaangesproken blijft: werkzoekenden willen meedoen, werkgevers blijven zoeken, maar de kloof tussen vraag en aanbod is vaak groot. Een krappe arbeidsmarkt bevindt zich onder het gesternte van een snel veranderende economie door geopolitieke ontwikkelingen, de energietransitie en de opkomst van kunstmatige intelligentie.

In deze bijdrage geven we een beeld van trends op de Rotterdamse arbeidsmarkt. We beschrijven trends in vraag en aanbod aan de hand van ontwikkelingen in:

- De arbeidsparticipatie en de werkende en niet-werkende beroepsbevolking.
- Soort werk en zelfstandigheid bij de werkende beroepsbevolking.
- De arbeidsvraag in de regio Rijnmond.
- Het arbeidspotentieel, met bijzondere aandacht voor ontwikkelingen in de bijstandspopulatie.

In de slotparagraaf proberen we te duiden wat deze ontwikkelingen betekenen voor vraag en aanbod op de Rotterdamse arbeidsmarkt voor de komende jaren.

Ontwikkelingen in de beroepsbevolking: de arbeidsparticipatie stijgt

We kijken allereerst naar ontwikkelingen in het arbeidsaanbod in Rotterdam. Dit doen we aan de hand van een analyse van CBS-microdata voor de periode 2011-2024.¹ In de onderstaande tabel geven we allereerst een beeld van ontwikkelingen in de totale Rotterdamse bevolking van 15 tot 75 jaar (de 'potentiële beroepsbevolking') ingedeeld in vijf categorieën.

Tabel 1: De potentiële beroepsbevolking in Rotterdam in vijf categorieën (2011-2024)

	Aantal				Index: 2011=100			
	2011	2016	2021	2024	2011	2016	2021	2024
Werkend tot 12 uur	39.320	39.610	39.120	38.790	100	101	99	99
Werkend 12 uur en meer	237.860	246.020	282.030	301.310	100	103	119	127
Niet werkende beroepsbevolking	51.870	62.390	51.350	48.360	100	120	99	93
Niet-beroepsbevolking	105.630	100.660	98.160	98.670	100	95	93	93
Scholier/student	32.630	31.670	30.030	27.400	100	97	92	84
Totaal bevolking 15-75 jaar	467.310	480.350	500.680	514.530	100	103	107	110
Totalen beroepsbevolking								
Werkende beroepsbevolking	277.180	285.630	321.150	340.100	100	103	116	123
Niet werkende beroepsbevolking	51.870	62.390	51.350	48.360	100	120	99	93

Bron: CBS/bewerking OBI

In Tabel 1 is te zien dat de potentiële beroepsbevolking in de periode 2011-2024 steeg van ruim 467.300 naar ruim 514.500 personen; een toename van 10%. De werkende beroepsbevolking steeg in deze periode met 23%, terwijl de niet-werkende beroepsbevolking met 7% afnam. Het betekent dat de netto

¹ Hierin nemen we de jaren 2011, 2016, 2021 en 2024 als meetpunten. De gegevens zijn gebaseerd op cijfers in de Basismonitor Werk Zuid (OBI/Rotterdam 2024) en zijn voor deze bijdrage geactualiseerd. In de monitor is gekozen voor een analyse met intervallen van vijf jaar; voor 2024 is gekozen omdat dit het jaar is waarvan we over de meest recente gegevens van CBS beschikken. Peildatum voor elk jaar is 1 oktober; hiervoor is gekozen vanwege beschikbaarheid van onderwijsgegevens vanaf die datum.

arbeidsparticipatie toenam van 59% in 2011 naar 66% in 2024. De stijging komt geheel op het conto van werkenden met een baan van 12 uur of meer; het aantal werkenden met een 'kleine baan' van 12 uur of minder daalde enigzins.

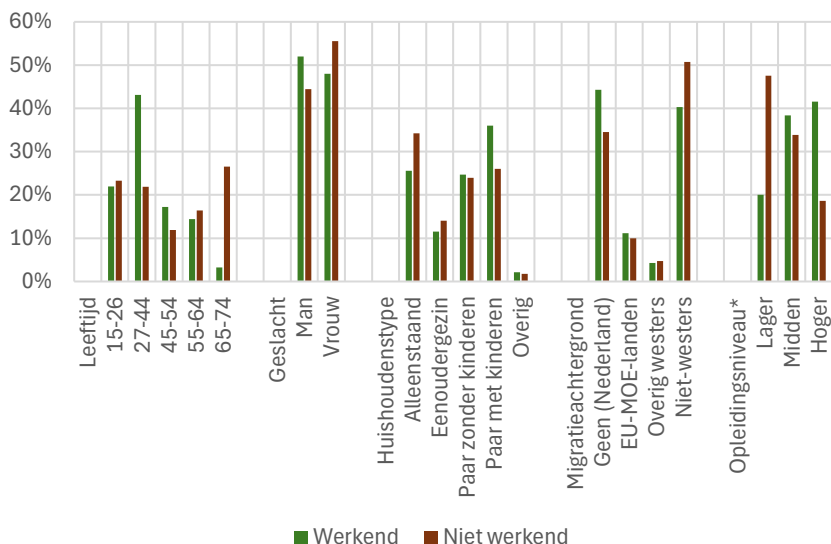
Overigens zien we dat deze trend pas goed inzet vanaf 2016: in de periode 2011-2016 zien we nog een daling van de arbeidsparticipatie, en een relatief sterke stijging van het aandeel niet werkenden. In de totalen onderaan in de tabel zien we de cijfers van de beroepsbevolking, onderverdeeld in de werkende en niet werkende beroepsbevolking. Deze laatste groep bestaat uit personen die geen betaald werk hebben, maar beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Het gaat hier vooral om uitkeringsgerechtigden.² In het vervolg van deze bijdrage zoomen we in op de ontwikkelingen in deze twee groepen.

De werkende en niet-werkende beroepsbevolking: een afwijkend profiel

In Figuur 1 staat een vergelijking van het profiel van de werkende en niet-werkende beroepsbevolking op basis van vijf kenmerken.

² De indeling in dit onderzoek is gebaseerd op inschrijving bij het UWV (en het voormalige CWI) als werkzoekende op de peildatum.

Figuur 1: Kenmerken van de werkende en niet werkende beroepsbevolking in Rotterdam (in procenten, 1 oktober 2024)



Bron: CBS/bewerking OBI. *Vanwege het ontbreken van dit gegeven bij een deel van de populatie wordt bij het opleidingsniveau een weging toegepast. Hierdoor wijkt de N waarover de percentages zijn berekend enigszins af van het werkelijke totaal.

Natuurlijk is de werkende beroepsbevolking gemiddeld jonger dan de niet-werkende beroepsbevolking: 65% van de werkenden is jonger dan 45 jaar, terwijl rond 55% van de niet werkenden 45 jaar of ouder is. Onder de niet werkenden vinden we verhoudingsgewijs meer vrouwen, meer alleenstaanden en eenoudergezinnen, en Rotterdammers met een niet-westerse migratieachtergrond. Onder de werkenden is, als het gaat om dit laatste kenmerk, het relatief hoge aandeel personen afkomstig uit andere EU-landen en Midden- en Oost-Europese landen opvallend. Tenslotte zien we dat meer dan de helft van de niet-werkenden een lagere opleiding (tot MBO 2-niveau) heeft, tegen een vijfde van de werkenden. Ruim 40% van de werkenden is hoger opgeleid, tegen slechts 12% van de niet-werkenden.

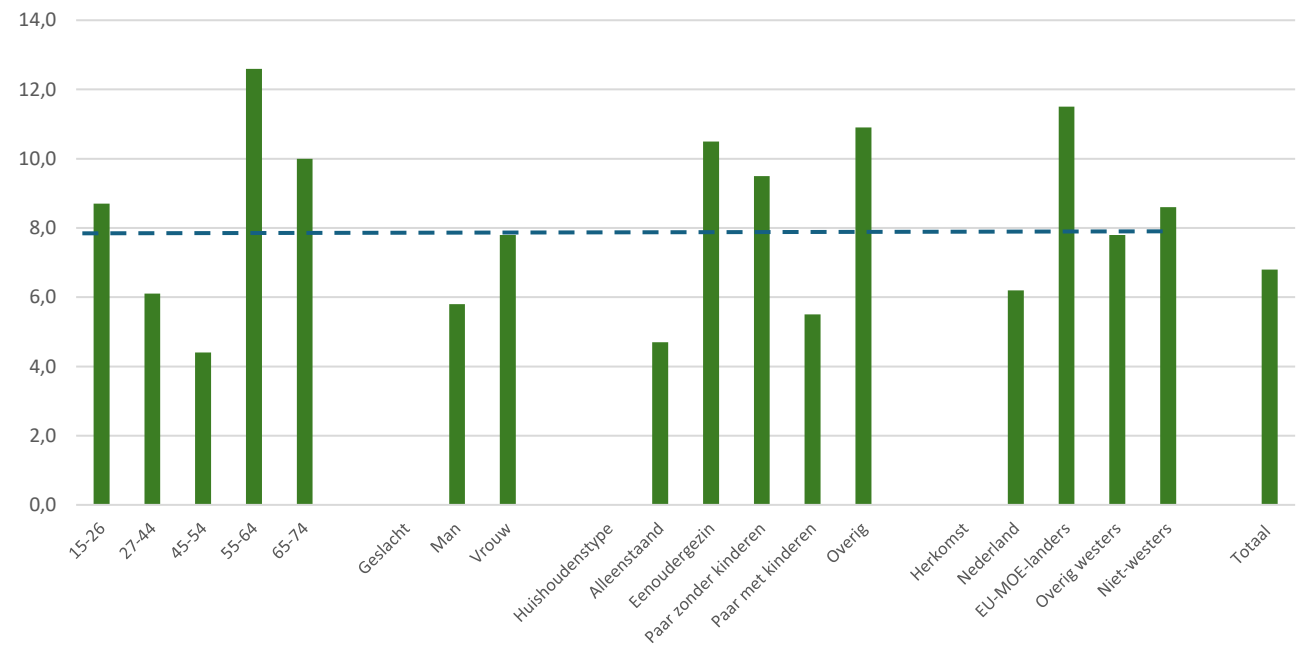
‘Achterstandsgroepen’ op de arbeidsmarkt liepen een deel van de achterstand in

In vergelijking met 2011 zien we wel duidelijke verschuivingen in het profiel. Dit komt doordat de arbeidsdeelname van sommige categorieën meer is toegenomen dan anderen. Het gaat dan vooral om categorieën die in eerste instantie een achterstand in arbeidsdeelname hebben in te halen. Dit is te zien in Figuur 2, waarin de ontwikkeling van de netto arbeidsparticipatie over verschillende persoonskenmerken is uitgezet. De stippellijn geeft de stijging van de arbeidsparticipatie van de totale beroepsbevolking aan (+ 6.8 procentpunt), waardoor de groepen met een bovengemiddelde stijging duidelijker zijn te identificeren.

De stijging van de arbeidsparticipatie is bovengemiddeld bij jongeren tot 27 jaar (+ 9 procentpunt) en bij ouderen vanaf 55 jaar (+ 10 procentpunt). Ook bij vrouwen zien we een bovengemiddelde stijging (+ 8 procentpunt); hiermee samenhangend zien we ook een relatief sterke stijging van de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders (+ 11 procentpunt). De arbeidsparticipatie van Rotterdammers van niet-westerse herkomst nam toe met 9%, en die van de EU-MOE-landers met 11%. Ook de arbeidsdeelname van de lager opgeleiden steeg bovengemiddeld, terwijl die van de midden- en hoger opgeleiden juist wat achterbleef.³ De conclusie is dat juist de kwetsbare categorieën in de afgelopen twaalf jaar wat van hun achterstand hebben ingelopen, maar de achterstand is nog steeds aanwezig.

³ Opleidingsniveau is niet in de grafiek opgenomen, omdat de CBS-gegevens hieromtrent zijn gebaseerd op weging. Hierdoor zijn ze niet vergelijkbaar met de totalen van de andere categorieën

Figuur 2: Ontwikkeling van de netto arbeidsparticipatie over verschillende kenmerken (Rotterdam 2011-2024, in procentpunten)

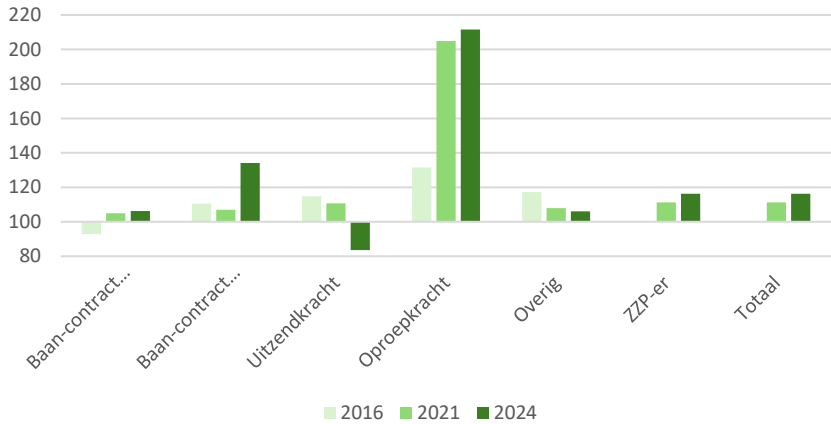


Bron: CBS/bewerking OBI

Ontwikkelingen in soort werk: flexibilisering en groei van zelfstandigheid

De arbeidsparticipatie nam dus toe, maar we zien een onevenwichtige ontwikkeling als we kijken naar het soort werk (zie figuur 3). In de periode 2011-2024 nam het aantal werknemers met een contract voor bepaalde tijd toe met 34%, tegen het aantal werknemers met een vast contract met 6%. Het aantal werknemers met een oproepcontract steeg met ruim 110%. Het betekent dat in 2024 10% van alle werknemers in Rotterdam een oproepbaan had; in 2011 was dit nog 6%. Daarnaast nam het aantal zzp'ers toe met 87%. Overigens is de verhouding tussen voltijd- en deeltijdbanen (49/51 in 2024) in deze periode nauwelijks veranderd, en is ook in de verdeling van arbeidsuren weinig dynamiek te zien.

Figuur 3: Ontwikkeling van het aantal werknemers met een baan naar soort arbeidsrelatie (Rotterdam, 2011-2024. Geïndexeerd: 2011=100)

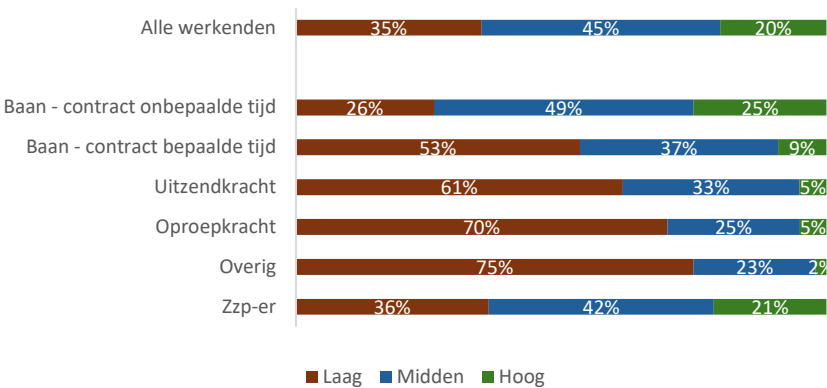


Bron: CBS/bewerking OBI

De toename van het aantal flexibele contracten betekent ook een toename van minder goed betaalde arbeidsplaatsen: in Figuur 4 is te zien dat een substantieel groter aandeel van de werknemers met een vast contract een hoog inkomen heeft dan werknemers met een contract voor bepaalde tijd, uitzend- en oproepkrachten. De verdeling bij de zzp'ers ligt dicht bij die van

de werkenden: het laat goed zien dat zeker niet alle zzp'ers financieel kwetsbaar zijn.

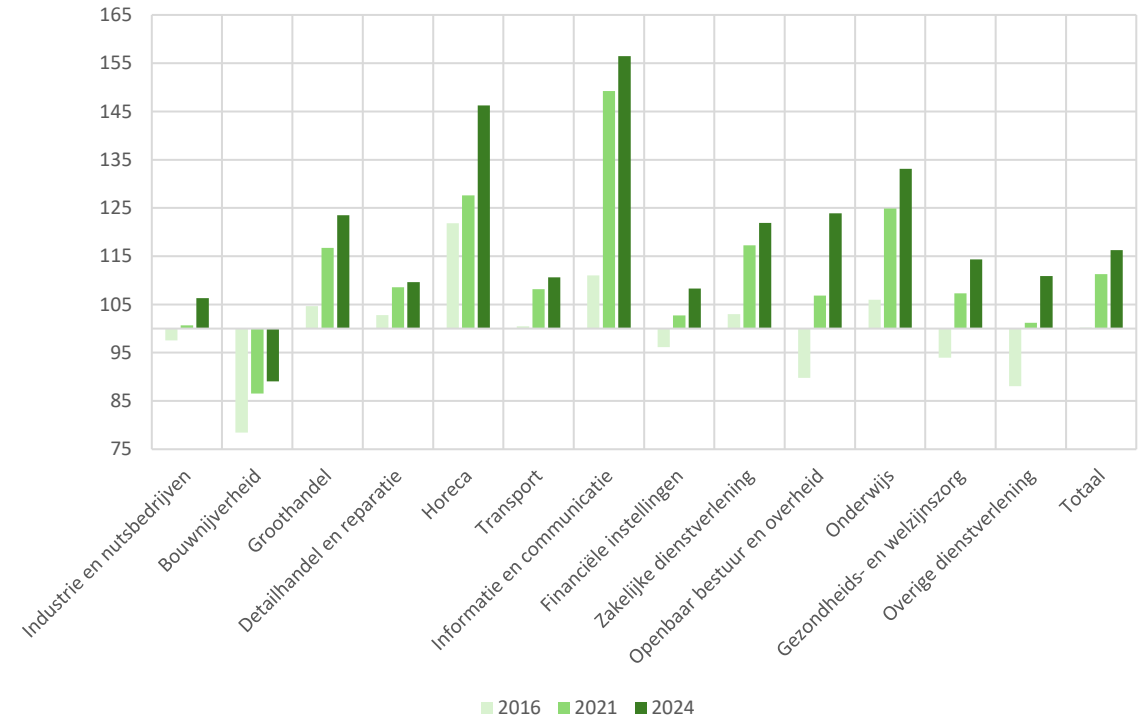
Figuur 4: Hoogte van het huishoudensinkomen in drie categorieën naar soort arbeidsrelatie (Rotterdam, 1 oktober 2024)



Bron: CBS/bewerking OBI. De inkomensverdeling is gebaseerd op het gestandaardiseerde besteedbare jaarinkomen van alle Nederlandse huishoudens. Het gaat dan om de onderste 40% respectievelijk middelste 40% respectievelijk bovenste 20% van de landelijke inkomensverdeling.

In Figuur 5 laten we de ontwikkeling van het aantal werknemers per sector zien.

Figuur 5: Ontwikkeling van het aantal werknemers met een baan naar sector (Rotterdam, 2011-2024. Geïndexeerd: 2011=100)



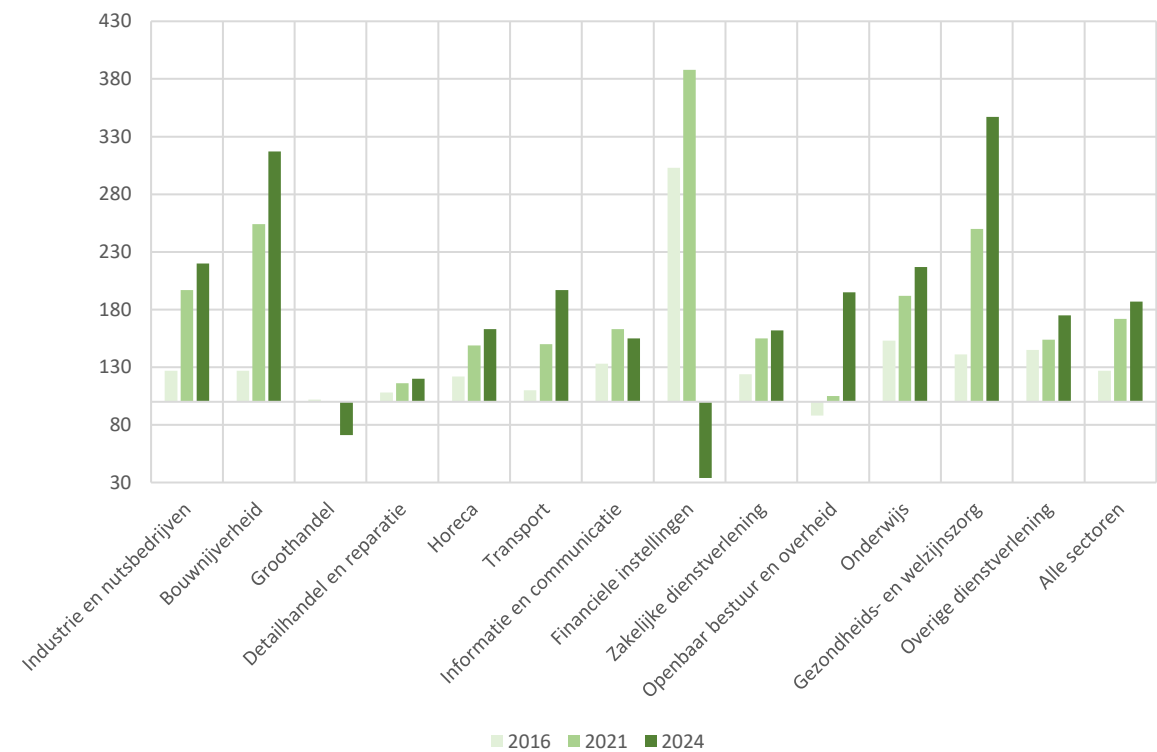
Bron: CBS/bewerking OB

Verreweg de meeste groei van het aantal werknemers zien we in de horeca en in de informatie en communicatie. Iets minder groei, maar toch nog bovengemiddeld, zien we in openbaar bestuur en overheid en onderwijs. De groei in de horeca komt uitsluitend op het conto van de groei in het aantal werknemers met een oproepcontract: in deze sector laat het aantal banen tegen een contract voor bepaalde of onbepaalde tijd een krimp zien. In de informatie en communicatie zien we wel een gelijkmatige groei van banen met contract voor bepaalde/onbepaalde tijd en oproepbanen. Sectoren met een meer dan gemiddelde groei van oproepkrachten zijn, naast de horeca, de financiële instellingen, de zakelijke dienstverlening en het onderwijs.

Achterblijvers in de groei van het aantal werknemers met een baan zijn gezondheidszorg en transport; in de bouwnijverheid zien we over de gehele periode een daling van het aantal werknemers. Dit heeft vooral te maken met de groei van het aantal zzp'ers in deze sectoren. De stijging van het aantal zzp'ers zien we overigens in alle sectoren: in Rotterdam was in de periode 2011-2024 bijna sprake van een verdubbeling van 19.750 naar ruim 37.000. Daarmee steeg het aandeel in de werkende beroepsbevolking naar 11%. In de Figuur 6 zien we de ontwikkeling van het aantal zzp'ers per sector.

We zien een stijging van het aantal zzp'ers in alle sectoren, maar veruit de meeste groei zien we in de bouwnijverheid, de gezondheidszorg en het onderwijs. Bijna de helft van de werkenden in de bouwnijverheid is in 2024 zzp'er; in 2011 was dit nog een vijfde. Opvallend is de sterke afname van het aantal zzp'ers in de financiële dienstverlening in de afgelopen drie jaar.

Figuur 6: Ontwikkeling van het aantal zzp-ers naar sector (Rotterdam, 2011-2024. Geïndexeerd: 2011=100)



Bron: CBS/bewerking OBI

Ontwikkelingen in de vraag: gematigde groei en blijvende krapte

Na de blik in ontwikkelingen op het arbeidsaanbod, gaan we nu in op ontwikkelingen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt. We doen dit aan de hand van recente gegevens van het UWV (Regio in Beeld, 2025).

Gematigde economische groei

Een gematigde economische groei levert volgens het UWV in de komende jaren nauwelijks extra banen op in de arbeidsmarktregio Rijnmond. De geopolitieke onrust, de internationale handels-tarieven en maatschappelijke en technologische ontwikkelingen zijn hiervan de belangrijkste oorzaken. In de komende jaren (2024-2027) wordt een bescheiden groei van het aantal werknemersbanen met 3% verwacht, maar een daling van het aantal zelfstandigen met 5%, mede door de handhaving van schijnzelf-standigheid door de Belastingdienst.

De groei in de vraag zit vooral in specialistische zakelijke diensten (organisatieadvies- en ingenieursbureaus, consultants en juridische dienstverleners), zorg en welzijn (met name verpleging, verzorging en thuiszorg), bouw, overige (zakelijke) diensten en ICT. De energietransitie en het woningtekort dragen bij aan een blijvende krapte in de technische sectoren, terwijl de ontwikkeling van nieuwe technologieën zoals robotisering en digitalisering zorgt voor steeds grotere tekorten in de ICT-sector (UWV, 2025a). Een vermindering van de vraag zien we in de groothandel, industrie en uitzendbureaus; deze laatste zijn minder aantrekkelijk voor structurele inzet door strengere wet- en regelgeving en aanhoudende krapte.

Een andere belangrijke trend is de vergrijzing: in Rijnmond is 10% (of 65 duizend) van de werknemers 60 jaar of ouder. Dit zorgt voor een (steeds) groter wordende vervangingsvraag. In Rijnmond hebben vooral de sectoren zorg, openbaar bestuur, transport en industrie hiermee te maken.

Aanhoudend krappe arbeidsmarkt

Rijnmond heeft een aanhoudend krappe arbeidsmarkt: er waren in het tweede kwartaal van 2025 bijna vier keer zoveel vacatures (29.400) als kortdurend werkzoekenden. Het gevolg is dat sectoren die van groot maatschappelijk en economisch belang zijn, kampen met personeelstekorten. Met name zorg, onderwijs, kinderopvang en veiligheid hebben hiermee te maken, maar ook techniek, ICT en bouw & installatie. Uit onderzoek blijkt bovendien dat enkele van deze sectoren (zorg, onderwijs, veiligheid) daarnaast kennis en ervaring kwijtraken doordat meer werknemers in deze sectoren naar een baan buiten Rijnmond trekken dan er naar Rijnmond toekomen (Van Dun, 2025). Bij onderwijs en veiligheid leidde dat in 2023 tot een afname van het personeelsbestand. De meeste andere sectoren slagen er in die trek naar buiten op te vangen met aanwas uit andere sectoren en mensen die niet actief zijn op de arbeidsmarkt.

Krapte naar beroepsniveau en beroepsklasse

De krapte doet zich vooral gevoelen bij beroepsniveaus 3 en 4⁴. De laatste jaren neemt de vraag naar beroepen met routinematige of weinig complexe taken af, terwijl de vraag naar beroepen met (zeer) complexe taken juist stabiel blijft. In absolute aantallen staan de meeste vacatures in 2025 open voor functies op beroepsniveau 2 -beroepsgroepen als transportplanner, logistiek medewerkers, monteurs, vrachtwagenchauffeurs en verzorgenden IG- en beroepsniveau 4 -ingenieurs, software en applicatieontwikkelaars en managers/ adviseurs verkoop en marketing. In Figuur 7 zien we de krapte naar beroepsklasse in Rijnmond in het derde kwartaal van 2025. Vooral het gebrek aan verpleegkundigen is voor Rijnmond een groot probleem: de sector zorg & welzijn biedt veruit de meeste werkgelegenheid in de regio⁵. Ook ICT-beroepen,

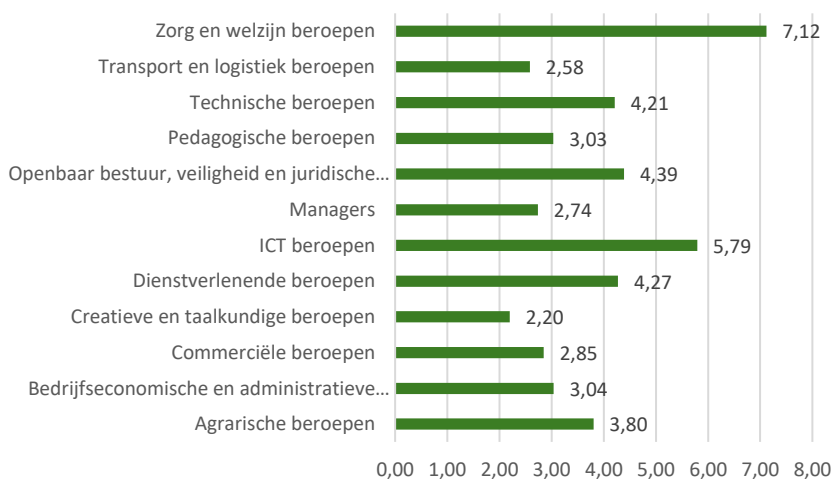
⁴ De indeling naar beroepsniveau is op basis van de internationale ISCO-classificatie, die een indeling van niveaus in vier categorieën kent: *Beroepsniveau 1*: eenvoudige routinematige taken, waarvoor elementair of lager onderwijs volstaat; *Beroepsniveau 2*: weinig tot middelmatig complexe taken, waarvoor lager of middelbaar onderwijs vereist is; *Beroepsniveau 3*: complexe taken, waarvoor middelbaar of hoger onderwijs vereist is; *Beroepsniveau 4*: zeer complexe gespecialiseerde taken, waarvoor hoger of wetenschappelijk onderwijs vereist is.

⁵ In januari 2022 ondertekenden ruim vijftientig bestuurders uit het onderwijs, de zorg en de

openbaar bestuur, veiligheid en juridische beroepen, dienstverlenende beroepen en technische beroepen worden als ‘zeer krap’ beschouwd.

Door krapte op de arbeidsmarkt zoeken bedrijven vaker naar alternatieven zoals meer inzet van technologie in plaats van meer werknemers, bijvoorbeeld de toepassing van AI. Dit biedt kansen én bedreigingen voor de arbeidsmarkt (zie de verwijzing in noot 5). AI kan bijvoorbeeld in de zorg ingezet worden bij diagnosestelling of voor het analyseren van röntgenfoto's of scans. Maar AI kan ook leiden tot baanverlies, vooral bij beroepen met veel routinematige taken en een sterke focus op taal en/of data.

Figuur 7: Krapte op de arbeidsmarkt naar beroepsklasse (Arbeidsmarkt-regio Rijnmond, 3^e kwartaal 2025)



Bron: UWV. Legenda: 4 t/m 16 is zeer krap, 1,5 tot 4 is krap, 0,67 tot 1,5 is gemiddeld, 0,25 tot 0,67 is ruim, 0,06 tot 0,25 is zeer ruim.

gemeente Rotterdam het Regionaal Actieplan Aanpak Tekorten (RAAT). Dit actieplan is opgesteld om de oplopende personeelstekorten in de zorg aan te pakken. Het plan staat voor een betere instroom, doorstroom en behoud van medewerkers in en voor de zorg. Een ander initiatief is De Zorgpraktijk: een leerwerktraject waarin werkzoekenden – met name statushouders – worden begeleid naar een baan in de zorg. De kandidaten ontwikkelen praktische werkvaardigheden met als doel een duurzame plek in de zorg bij een van de betrokken werkgevers. Het initiatief De Zorgpraktijk is een samenwerking tussen het programma Statushouders aan het werk, WSP Rijnmond, de Goldschmeding Foundation, Menskracht & Advies en enkele zorgorganisaties.

Ongebruikt arbeidspotentieel: ontwikkelingen in de bijstand

Ondanks de krapte op de arbeidsmarkt blijft het voor veel werkzoekenden moeilijk om betaald werk te vinden. Terwijl er rond 30.000 vacatures openstaan in de arbeidsmarktregio Rijnmond, hebben tegelijkertijd ruim 30.000 Rotterdamse huishoudens een bijstandsuitkering. Wel zorgde de stijgende vraag naar arbeid voor het laagste bijstandsvolume in Rotterdam sinds de invoering van de Participatiewet in 2015: op 1 januari 2025 bevonden zich rond 32.000 huishoudens in de bijstand; dit waren er in het piekjaar 2017 bijna 39.000 (Van Toorn, 2025).⁶ Met uitzondering van een stijging in de coronaperiode is het bijstandsvolume sinds dat jaar gestaag afgenomen. Hoewel Rotterdam van de vier grote steden nog steeds de grootste bijstandsdichtheid heeft, wordt het verschil steeds kleiner.

Door de uitstroom van de meest kansrijken in de bijstand naar de arbeidsmarkt is het profiel van de bijstandspopulatie in de afgelopen tien jaar sterk veranderd. De bijstandspopulatie vergrijst, de gemiddelde uitkeringsduur stijgt en het aandeel bijstandsgerechtigden met een minder kansrijk profiel neemt toe.⁷ Deze trend wordt versterkt door de herziening van het sociale zekerheidsstelsel: hierdoor zijn steeds meer mensen met een arbeidsbeperking aangewezen op de bijstand. De ophoging van de drempels in WIA en Wajong, de uitfasering van de WSW en het ophogen van de AOW-leeftijd hebben ervoor gezorgd dat steeds meer bijstandsgerechtigden belemmeringen en beperkingen hebben als het gaat om (her)intreding op de arbeidsmarkt. Uit recent onderzoek bleek dat bijstandsgerechtigden substantieel hogere zorgkosten maken in het kader van de basisverzekering in de Zorgverzekeringswet, en ook vaker een chronische aandoening hebben (Moors & van Toorn, 2025).

⁶ De gegevens over de ontwikkeling in de bijstand in deze bijdrage zijn gebaseerd op M. van Toorn, *10 jaar Participatiewet. Rotterdamse bijstandstrends 2015-2025* (OBI/Rotterdam 2025).

⁷ In de analyse wordt dit bevestigd met een toename van het aandeel bijstandsgerechtigden in de afdelingen Prestatie010 en Stedelijke Zorg. Inmiddels zijn de cliënten in Prestatie010 overgeheveld naar de reguliere afdelingen van Werk & Inkomen.

De uitvoering van de Participatiewet past steeds minder op deze ontwikkeling. In Rotterdam, maar ook in andere gemeenten, ligt de focus steeds meer op uitstroom naar regulier betaald werk en het inzetten van re-integratie instrumenten bij de groep met een korte uitkeringsduur. Het streven om beperkte middelen zo effectief mogelijk in te zetten, speelt hierbij een belangrijke rol: recente instromers hebben immers de grootste kans om regulier betaald werk te vinden. Op de lange termijn leidt dit er echter toe dat de groep die niet in staat is om regulier betaald werk te verrichten steeds groter wordt. Daarmee werkt de bijstand als een fuik: mensen met een arbeidsbeperking stromen in, maar stromen slechts zeer beperkt uit door de focus op regulier betaald werk en een structureel gebrek aan aangepaste of beschutte werkplekken.

Synthese: een blik op de toekomst

Wat betekenen de ontwikkelingen in vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in Rotterdam en Rijnmond nu voor de toekomst? Om te beginnen is veel onzeker door onder andere geopolitieke spanningen, economische ontwikkelingen, handelspolitiek en technologische ontwikkelingen zoals automatisering, robotisering en inzet van AI. Toch doen we een poging de huidige trends door te trekken naar de toekomst.

Op de eerste plaats stellen we vast dat de arbeidsparticipatie de afgelopen jaren sterk is gestegen. De meeste mensen die kunnen en willen werken, nemen inmiddels deel aan het arbeidsproces. Er is echter vooral sprake van een toename van flexibel en onzeker werk en het aantal werkenden dat is aangewezen op minder goed betaald werk is gestegen, zeker aan de basis van de arbeidsmarkt.

Het totaal aantal banen in Rijnmond groeit naar verwachting iets de komende jaren, maar dit verschilt sterk per sector: zorg & welzijn en de ICT-sector groeien door, terwijl de industrie, de

uitzendsector en groothandel krimpen. De vergrijzing van werkkenden zet door. Krapte op de arbeidsmarkt doet zich vooral voor bij de hogere beroepsniveaus, terwijl van de niet-werkenden in Rotterdam ruim de helft een laag opleidingsniveau heeft. Sectoren die maatschappelijk én economisch van groot belang zijn, blijven kampen met personeelstekorten.

Wat betreft de aanbodkant is het, ondanks de krapte op de arbeidsmarkt, voor veel werkzoekenden toch moeilijk om betaald werk te vinden. Terwijl er rond 30.000 vacatures openstaan in de arbeidsmarktregio Rijnmond, hebben tegelijkertijd rond 30.000 Rotterdammers een bijstandsuitkering en is er in totaal naar schatting nog 100.000 personen aan onbenut arbeidspotentieel in de regio ⁸. Het aanbod van werkzoekenden, met name van de bijstandspopulatie (de grootste groep niet-werkenden) sluit slecht aan bij de vraag van werkgevers, vanwege een laag opleidingsniveau, leeftijd, lange bijstandsduur, problemen met taalachterstand en/of gezondheid en beperkte digitale vaardigheden. Door wijzigingen in het sociale stelsel stromen bovendien steeds meer mensen met een arbeidsbeperking in de bijstand. Dit alles betekent dat er nu vooral werkzoekenden zijn die wel willen werken, maar niet (direct) kunnen. Ze hebben een bepaalde mate van ondersteuning nodig om een werkplek te kunnen vinden en behouden. Echter, deze groep wordt deels onderschat en kampt ook met discriminatie (Anschrütz et al., 2023; Echteveld et al., 2023; Andriessen et al., 2020).

Als het gaat om de vraagkant, identificeert het UWV drie strategieën voor werkgevers om de krapte op de arbeidsmarkt op te lossen: breder werven, anders organiseren van werk en het focussen op het behoud van personeel (UWV, 2025b). Werkgevers lijken met deze drie strategieën moeite te hebben, zeker als het gaat om breder werven en anders organiseren van het werk. De oplossing zoeken zij het meeste in efficiëntere werkprocessen,

⁸ Idem. Het gaat hierbij om onbenutte deeltijders, werklozen en semi-werklozen.

de inzet van technologie en van arbeidsmigranten (UWV, 2024a). Deze keuzes hebben echter ook negatieve effecten. Inzet van technologie en digitalisering leidt tot hogere eisen aan personeel en (soms) toegenomen surveillance die werkomstandigheden negatief beïnvloedt. Inzet van arbeidsmigratie bergt risico's in zich voor arbeidsproductiviteit en heeft ongewenste neveneffecten: druk op de woningmarkt, dakloosheidsproblematiek en druk op arbeidsvoorwaarden (UWV, 2024b).

Tegelijkertijd benutten werkgevers met deze strategieën het arbeidspotentieel binnen Nederland slechts beperkt, waaronder werkzoekenden met een uitkering. In tegenstelling tot technologische innovatie lijken werkgevers minder oog te hebben voor sociale innovatie, wat aan de orde is bij breder werven en anders organiseren van het werk (Rotmans, 2020). Juist breder werven en anders organiseren van het werk levert kansen op voor werkzoekenden met een kleine of grote 'rugzak'. Dit vergt van werkgevers een andere blik. Het betekent verder kijken dan jonge werknemers met de juiste diploma's.

Ondanks de toegenomen arbeidsparticipatie staan, als de gesignaleerde trends doorzetten en overheden, werkgevers en andere actoren op dezelfde voet doorgaan, de signalen in de arbeidsmarkt in de regio Rijnmond niet op groen. Met doorgaande flexibilisering en druk op arbeidsvoorwaarden wordt (laaggekwalificeerd) betaald werk onaantrekkelijker. De effecten van inzet van technologie en arbeidsmigratie zullen blijven, en de uitkomsten ervan zijn moeilijk in te schatten voor de lange termijn. Mede hiervan zal afhangen of de kloof tussen vraag en aanbod en het personeelstekort in maatschappelijk cruciale sectoren zal kunnen worden verkleind. De volgende essays gaan in op de verschillende strategieën en scenario's om met deze arbeidsmarktproblematiek om te gaan.

Literatuur

- Andriessen, I., Hoegen Dijkhof, J., Torre, A. van der, Berg, E. van den, Pulles, I., Iedema, J. & de Voogd-Hamelink, M. (2020). *Ervaren discriminatie in Nederland II*. SCP.
- Anschütz, J., Bruggeling, D., Dekker, J., Moors, F., Reijnen, A., Wentink, T. (2023). *Op weg naar passend werk? Een onderzoek naar gebruik van en ervaringen met het Instrumentenhuis Werk*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam/OBI;
- Dun, L., van (2025) *Arbeidsmarktbewegingen regio Rijnmond. Maatschappelijk-cruciale sectoren 2022-2023* (OBI/Rotterdam)
- Echtelt, P., van, Eggink, E. & Sadiraj, K. (2023). *Een brede blik op bijstand*. Den Haag: SCP.
- Moors, F. en van Toorn, M., van Tussen werk en zorg. *Arbeidsbelemmeringen, -beperkingen en gebruik van zorg en voorzieningen door bijstandsgerechtigden in Rotterdam* (OBI/Rotterdam 2025), p. 50-52
- Oplossingen voor personeelstekorten | UWV, 24 april 2025. UWV. *Regio in Beeld* (2025) 2025-2026 Rijnmond; Regionale Arbeidsmarktprognose 2025-2027 Rijnmond.
- UWV (2025a). *Op weg naar AI die werkt voor iedereen. Hoe de opkomst van AI doorwerkt in beroepen, sectoren en skills*. <https://www.uwv.nl/nl/arbeidsmarktinformatie/trends-ontwikkelingen/ai-biedt-kansen-en-bereidingen-voor-de-arbeidsmarkt>
- UWV (2025b). *Oplossingen voor personeelstekorten*. <https://www.uwv.nl/nl/arbeidsmarktinformatie/inzichten-werving-behoud/oplossingen-voor-personeelstekorten>
- UWV (2024a). *Regionale Arbeidsmarktprognose 2025-2027 Rijnmond; Arbeidsmigratie en krapte*
- UWV (2024b). *Arbeidsmigratie en krapte*;
- Ruben Timmerman (2025). *By invisible hands: Work, exploitation, and the migrant division of labour*. Proefschrift. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Regio in Beeld (2025). *UWV 2025-2026*. <https://www.uwv.nl/nl/arbeidsmarktinformatie/regio/rijnmond/regio-in-beeld-2025>
- Regionale Arbeidsmarktprognose 2025-2027 Rijnmond; UWV (2024). *Arbeidsmigratie en krapte*.
- Rotmans, R. (2020) *Sociale Innovatie - SmartPort; Mens is belangrijkste factor in succesvol innoveren - SmartPort*
- Toorn, M., van (2025). *10 jaar Participatiewet. Rotterdamse bijstandstrends 2015-2025* (OBI/Rotterdam 2025)



Werken en armoedeproblemen: de uitweg is
een goede baan

2. Werken en armoedeproblemen: de uitweg is een goede baan

Joris Beek, Paul de Hek en Menno Fenger

Inleiding

Op 17 oktober 2024 presenteerden het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) een nieuwe methode om armoede in Nederland te meten (Van Den Brakel et al., 2024). Het gevolg; 120.000 mensen die plotsklaps niet meer in armoede leefden. Anders meten wordt dan anders weten, aldus De Correspondent (2024), schandalig want er was natuurlijk niet écht iets veranderd (Divosa, 2024; Movisie, 2024; NOS, 2024). En er was speciale aandacht voor een groep die tot grote zorgen stemde: de werkende armen. Mensen met een baan die een inkomen genereerden onder de nieuw bepaalde armoedegrens. De ophef naar aanleiding van de herijkte definitie ging vooral over de vraag: 'waar ligt de grens en wat betekent zo'n nieuwe grens in het leven van mensen?' In deze bijdrage beargumenteren we dat een veel relevantere vraag is: 'welke mensen zitten in een positie van werken met armoedeproblemen en hoe ontwikkelt die positie zich over tijd?'

Dat er in Nederland mensen zijn die gerekend kunnen worden tot de *working poor* is eigenlijk ook niet zo verrassend gezien hetgeen bekend is over dit fenomeen (Vrooman et al., 2018). In deze bijdrage zullen we de dynamiek van werkende mensen met armoedeproblemen in kaart brengen, in lijn met de nieuw gedefinieerde armoedegrens. We laten zien wat het oplevert om een longitudinaal persoon-gecentreerd perspectief te nemen bij jaarlijks gepubliceerde cijfers. We geven inzicht in wat het huidige beleidsperspectief is op werkende mensen met armoedeproblemen en hoe dit beleidsperspectief zou kunnen veranderen wanneer we een persoon-gecentreerd perspectief serieus nemen.

Werkenden met armoedeproblemen

In de afgelopen jaren is er geleidelijk meer aandacht gekomen voor de groep werkenden met een inkomen onder de armoedegrens, vooral voor de omvang en samenstelling ervan. Het merendeel van de werkende armen is actief als zelfstandige, parttimer of oproepkracht (Vrooman et al., 2018). Werknemers zijn vooral arm door een klein aantal arbeidsuren in het huishouden, zelfstandigen door een laag uurinkomen. Zzp'ers, werkenden uit een eenpersoonshuishouden en werkenden met een migratieachtergrond vormen de grootste risicogroepen om in armoede te komen. Ook leeftijd en opleiding hebben invloed op het risico op (werken in) armoede (CBS, 2024).

In ons onderzoek 'Dynamiek van werkenden in armoede' hebben wij in detail gekeken naar de instroom en uitstroom in de groep werkenden in armoede. Dat onderzoek werpt een nieuw licht op de problematiek van werken in armoede (De Hek et al., 2026). De belangrijkste bevinding is dat er grote stromen in- en uit de groep werkenden met een inkomen onder de armoedegrens zijn. Voor de meeste mensen is deze staat van zijn een tijdelijk fenomeen. Een relatief kleine groep blijft wel veel langer in de positie van werkend met een inkomen onder de armoedegrens.

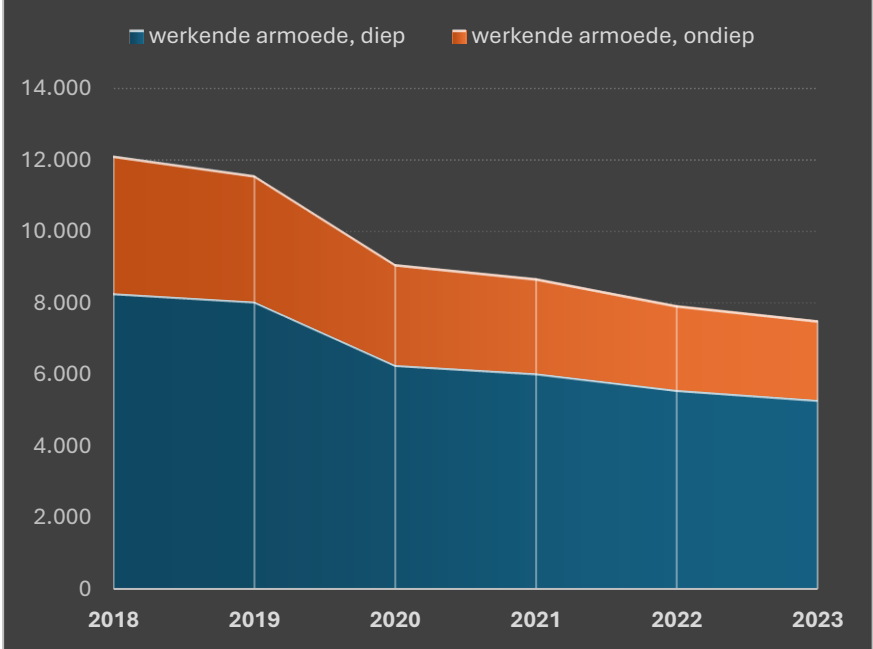
In Rotterdam is, net als in heel Nederland, het aantal werkenden met een inkomen onder de armoedegrens⁹ de laatste tijd afgenomen, van ruim 12.000 in 2018 tot 7.500 in 2023 (figuur 1). Voor een groot deel zijn dit elk jaar andere mensen. Zoals figuur 2 laat zien, kunnen de meeste mensen maar één jaar tot deze groep gerekend worden en neemt het aandeel sterk af wanneer we mensen over langere periodes volgen. Slechts twee procent kan (bijna) de hele periode van 2018 tot 2023 gerekend worden tot

⁹ Een werkende in armoede is een persoon die tot de Nederlandse beroepsbevolking (15-75 jaar) behoort en in Nederland woonachtig is, die meer dan de helft van het persoonlijke jaarinkomen uit werk heeft en van wie het huishoudinkomen onder de armoedegrens valt. De armoedegrens is vastgesteld volgens de armoededefinitie van CBS, Nibud en SCP (2024).

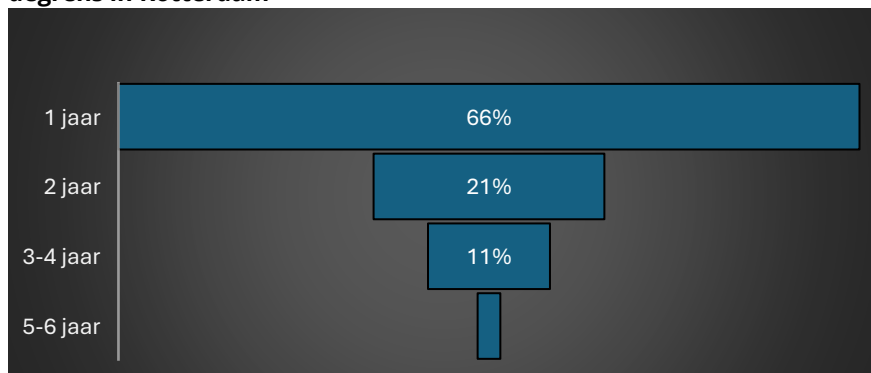
werkenden met een inkomen onder de armoedegrens. Armoede is diep als het inkomen lager is dan 90% van de armoedegrens. Bij een inkomen vanaf 90% van de armoedegrens tot de armoedegrens is de armoede ondiep (De Hek et al., 2026). In de onderzochte periode is het aandeel werkenden in diepe armoede wel iets toegenomen, van 68,3% tot 70,4%.

Zelfstandig ondernemers, oproepkrachten en uitzendkrachten lopen een duidelijk groter risico om in een situatie van werkend met een inkomen onder de armoedegrens terecht te komen dan werknemers met vaste contracten. Dit geldt ook voor werknemers met een laag uurloon. Daarnaast speelt ook, zij het in mindere mate, de huishoudsituatie een rol. Eenouderhuishoudens hebben vaker een inkomen onder de armoedegrens uit werk. Ingrijpende gebeurtenissen zoals een echtscheiding zijn daarbij van invloed.

Figuur 1: Werkenden met een inkomen onder de armoedegrens in Rotterdam



Figuur 2: Persistentie van werkenden met een inkomen onder de armoedegrens in Rotterdam*



* Aandelen mensen (als percentage van alle werkenden met een inkomen onder de armoedegrens in Rotterdam in de periode 2018-2023) die in de periode 2018-2023 een bepaalde tijd (verticale as) een inkomen onder de armoedegrens vergaarden als werkenden.

De weg naar boven de armoedegrens gaat via werk

Om inzicht te krijgen in de dynamiek van werk en armoede analyseerden we individuele patronen over de tijd met een combinatie van sequentie- en clusteranalyse. Arbeidsmarktsituaties en huishoudensinkomen worden hierbij samengebracht in tijdsgebonden sequenties op basis van jaarlijkse statussen. Na een eerste brede analyse bleek dat werken met een inkomen onder de armoedegrens onvoldoende zichtbaar werd, doordat veel personen nooit werken en tegelijkertijd een inkomen onder de armoedegrens vergaren. Daarom is een strengere afbakening toegepast op personen die tussen 2018 en 2023 minimaal één jaar werkend én een inkomen onder de armoedegrens vergaren, wat resulteerde in een onderzoekspopulatie van 582.589 personen, waarvan een steekproef van 60.000 is geanalyseerd. In de analyses maken we een onderscheid tussen inkomensniveaus net boven de grens (tussen 100% en 110% van de armoedegrens) en duidelijker boven de grens (boven de 110%).

Wanneer we personen over langere tijd volgen, dan zien we grofweg drie routes waardoor mensen niet meer tot de groep

werkend met een inkomen onder de armoedegrens gerekend kunnen worden. De belangrijkste, meest gevolgde route is een structurele verbetering van de inkomenssituatie (voor langere tijd boven de 110% van de armoedegrens). Deze route wordt gevolgd door ongeveer 70 procent van de mensen die uit de situatie van werken en armoede geraken. De verbetering van het inkomen gebeurt veelal door verbetering van de werksituatie – structureel meer uren per week en hogere uurlonen. Huishoudens waarin een thuiswonend kind werk vindt, komen ook vaker structureel uit de armoede. En ook mensen die na een echtscheiding in werkende armoede belandden, verbeteren relatief vaak duurzaam hun inkomenspositie.

Ongeveer 15 procent van de mensen die uitstromen blijft, terwijl zij werken, in een kwetsbare inkomenspositie. Zij hebben blijvend een inkomen net boven de armoedegrens of vallen na een tijd weer terug onder de armoedegrens. Vooral oudere werkenden en mensen met minder jaren gevolgde opleiding hebben meer moeite om duurzaam uit de armoede te komen via werk. Ook een deel van de zelfstandig ondernemers blijft rond de armoedegrens schommelen. Wat betreft de huishoudsituatie blijven eenpersoonshuishoudens en vooral eenouderhuishoudens vaker in een precare inkomenssituatie.

Het overige aandeel mensen die uitstromen, ook rond de 15 procent, komt in een situatie zonder werk. Dit zijn relatief vaak mensen met een slechte gezondheid. Ongeveer de helft van de mensen die deze route volgen, krijgt een inkomen boven de armoedegrens, de andere helft blijft onder de armoedegrens.

Het huidige beleidsperspectief op werkende mensen met armoedeproblemen

Kort samengevat is de huidige bestuurlijke reactie gericht op werkenden met een inkomen onder de armoedegrens inkomensondersteuning. Die inkomensondersteuning is generiek en komt in

allerlei vormen en maten, van huursubsidie tot kwijtschelden van gemeentebelasting en van kindgebonden budgetten tot voordeelpassen binnen diverse gemeenten (bv. de Rotterdampas) (Commissie Sociaal Minimum, 2023). En alhoewel inkomensondersteuning een belangrijk instrument is tegen armoede, concluderen meerdere recente rapporten dat de complexiteit van het stelsel zorgt voor het niet behalen van doelen (Arbeidsinspectie, 2022; Commissie Sociaal Minimum, 2023; IPE, 2025). Gemeenten proberen de gaten die ontstaan vanuit landelijk beleid op te vullen. Dit leidt tot uiteenlopende keuzes over welke steun beschikbaar is en voor wie, met als gevolg rechtsongelijkheid en onnodige complexiteit voor inwoners, aldus het Instituut voor Publieke Economie (2025). De oplossing; bundel lokale regelingen waar mogelijk en verstrek ondersteuning bij voorkeur in geld.

Voor werkenden met een inkomen onder de armoedegrens ligt dit beeld genuanceerder. Aan de ene kant concluderen we dat 70% van de personen een structurele verbetering van de inkomenssituatie kent (De Hek et al., 2026). De andere kant is dat de levens van de overige 30% van de werkenden met een inkomen onder de armoedegrens een zeer divers verloop heeft over tijd. Door deze diversiteit aan routes is het lastig om een specifiek beleidsinstrument te ontwerpen voor personen die werken en een inkomen vergaren onder de armoedegrens. Iedereen heeft andere behoeftes en de route richting duurzaam werk met een inkomen boven de armoedegrens is niet voor iedereen realistisch. Gezien de tijdelijkheid en dynamische aard van mensen in deze posities, lijken de meest voor de hand liggende keuzes om op te focussen: (I) de weg naar duurzaam werk vergemakkelijken, (II) zorgen voor een preventie van instroom, en (III) armoedeproblemen onder werkenden beschouwen als flow in plaats van een gegeven. In dit perspectief is er een plek voor inkomensondersteuning als verzachter van de omstandigheid van werkenden met een inkomen onder de armoedegrens. Inkomensondersteuning lijkt echter niet direct iets te doen aan de situatie van mensen behorend tot deze groep.

(I) Weg naar duurzaam werk vergemakkelijken

We kunnen niet voldoende benadrukken dat werk de duurzaamste weg uit een positie van werken en armoedeproblemen ervaren is: structureel meer uren werken, hogere lonen en stabielere contracten (De Hek et al., 2026). Tegelijkertijd laten zowel de Spiegel Bestaanszekerheid (Arbeidsinspectie, 2022) als het IPE-rapport (2025) zien dat het huidige stelsel deze route onvoldoende faciliteert. Voor werkenden met lage inkomens is werk geen springplank, maar een risicovolle overgangsfase, juist vanwege de complexiteit van inkomensondersteuning en de onzekerheid over het netto-inkomen bij veranderingen in werk.

Een centraal knelpunt is dat extra werken of het accepteren van beter betaald werk vaak gepaard gaat met verlies van toeslagen of gemeentelijke regelingen. Deze armoedeval maakt werkenden terughoudend om stappen te zetten, zeker wanneer inkomensschommelingen direct gevolgen hebben voor huur, zorgkosten of gemeentelijke voorzieningen. De Arbeidsinspectie (2022) constateert dat uitvoerders onvoldoende tijd en instrumenten hebben om mensen hierin persoonlijk te begeleiden, terwijl juist maatwerk essentieel is bij inkomensovergangen. Beleidsmatig vraagt dit om het actief vergemakkelijken van inkomensgroei. Dat betekent: minder alles-of-niets-regelingen, meer geleidelijke afbouw van ondersteuning en duidelijke, voorspelbare inkomenseffecten bij meer werk. Het IPE (2025) pleit daarom voor het bundelen van regelingen en het verstrekken van ondersteuning bij voorkeur in geld, wat de transparantie en voorspelbaarheid vergroot. Een stap in de goede richting is de introductie van een rekentool door de gemeente Rotterdam (2026).

Met deze rekentool kunnen bijstandsgerechtigden samen met hun werkcoach uitrekenen wat een bepaalde baan oplevert, financieel en in het dagelijks leven van bijstandsgerechtigden. Een interessante tool die ingezet kan worden om de mythe te doorbreken dat aan het werk gaan geen effect heeft op het inkomen

van bijstandsgerechtigden. De meeste bijstandsgerechtigden gaan erop vooruit volgens onderzoek (De Hek et al., 2025). Maar er zijn dus ook mensen die erop achteruitgaan, vooral omdat zij over een langere periode (te) weinig uren werken (De Hek et al., 2025). En laat dat nu juist het knelpunt zijn voor veel werkenden met een inkomen onder de armoedegrens (CBS, 2025). De meeste werkenden met een inkomen onder de armoedegrens hebben een contractsituatie waarbij structureel voldoende uren werken een uitdaging is. Banen die beschikbaar zijn voor mensen in deze positie kennen veelal geen gemakkelijke doorstroom naar structureel meer uren werk, hogere lonen en stabielere contracten. Om de weg naar duurzaam werk te vergemakkelijken is het nodig om óf de positie van mensen te verbeteren zodat zij werk met onzekere uren, lage verloning en instabiele contracten niet hoeven te accepteren. Óf gemeenten kunnen afspraken maken met werkgevers over wat voor soort werk er in de regio Rijnmond beschikbaar is voor mensen.

(II) Preventie van instroom

Hoewel werken onder de armoedegrens voor veel mensen tijdelijk is, ontstaat deze situatie vaak door levensgebeurtenissen: scheiding, verlies van uren, gezondheidsproblemen of stijgende woonlasten (Rabaté et al., 2025). De Spiegel Bestaanszekerheid (2022) laat zien dat het stelsel vooral reactief is ingericht: ondersteuning komt vaak pas op gang wanneer problemen zich al hebben opgestapeld. Preventie van instroom in werken met een inkomen onder de armoedegrens krijgt daarmee structureel te weinig aandacht.

Een belangrijk preventief aangrijpingspunt ligt in de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van inkomensondersteuning. Zowel de Arbeidsinspectie (2022) als het IPE (2023) benadrukken dat niet-gebruik wijdverbreid is, juist onder werkenden die zichzelf niet als 'doelgroep' van armoedebeleid zien. Complexe aanvraagprocedures, versnipperde gemeentelijke regelingen en

beperkte informatievoorziening zorgen ervoor dat tijdelijke inkomensdalingen onnodig snel leiden tot armoede.

Effectieve preventie betekent vroege signalering. Gemeenten en uitvoeringsorganisaties beschikken vaak over signalen van teruglopende inkomsten of oplopende vaste lasten, maar benutten deze beperkt. Door inkomensrisico's bij werkenden eerder te herkennen en automatisch of proactief ondersteuning aan te bieden, kan instroom in werken in armoede worden beperkt. Daarmee verschuift beleid van crisisinterventie naar risicobeheersing. Een aanpak die zijn vruchten lijkt af te werpen als het gaat om preventie van problematische schulden (Divosa, 2025).

(III) Beschouw armoedeproblemen onder werkenden als flow in plaats van een gegeven

Een belangrijk analytisch aanknopingspunt om werkenden met een inkomen onder de armoedegrens beter te begrijpen, is het onderscheid tussen *stock* en *flow* (Hemerijck, 2013; 2017). In een stock-benadering wordt armoede opgevat als een momentopname: hoeveel mensen zich op een bepaald moment onder of rond de armoedegrens bevinden. Beleidsmatig leidt dit vaak tot statische doelgroep definities en compenserende inkomensondersteuning. Zowel de *Spiegel Bestaanszekerheid* (Arbeidsinspectie, 2022) als het IPE-rapport (2025), en vooral ons eigen onderzoek (De Hek et al., 2026), laten zien dat deze benadering tekortschiet voor werkenden met armoedeproblemen.

Een flow-perspectief richt zich daarentegen op de dynamiek van inkomensposities in de tijd: instroom, duur, uitstroom en herhaalde terugval (Hemerijck, 2013; 2020). Dit perspectief maakt zichtbaar dat werken met een inkomen onder de armoedegrens voor veel mensen geen permanente toestand is (De Hek et al., 2026). Het is een fase in de levensloop, veelal samenhangend met overgangen zoals scheiding, gezondheidsproblemen of wisselingen in werk en uren (De Hek et al., 2026). Tegelijkertijd laat

het zien dat een kleinere groep langdurig of herhaaldelijk vastloopt, juist doordat inkomensgroei onzeker is en ondersteuning onvoldoende meebeweegt (De Hek et al., 2026). Een flow-benadering van armoedeproblemen, zeker onder werkenden, dwingt af dat er vanuit beleidsperspectief gekeken wordt naar de specifieke kenmerken binnen gecategoriseerde groepen. Zeker als er het idee bestaat dat er een nieuwe, zorgwekkende groep aan het ontstaan is in de samenleving.

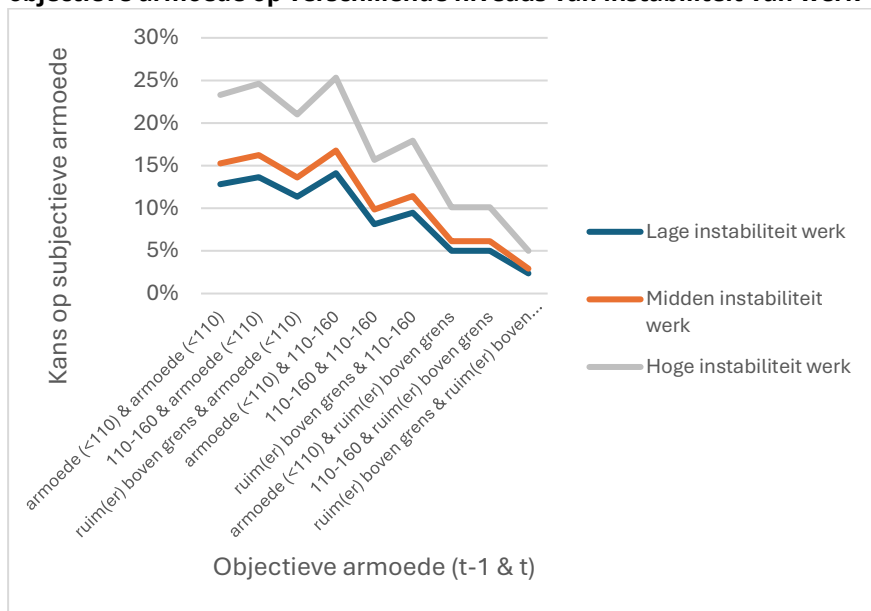
Het huidige beleid behandelt werkenden met een inkomen onder de armoedegrens als een gegeven: een afgebakende groep waarvoor aparte regelingen nodig zijn. Dit draagt bij aan versnippering, complexiteit en niet-gebruik, zoals het IPE-rapport (2025) overtuigend aantoont. Een flow-benadering vraagt om een andere beleidslogica: minder focus op wie tot de doelgroep behoort, en meer op individuele inkomensstabiliteit en -ontwikkeling over de tijd. Dit pleit voor eenvoudige, inkomensafhankelijke regelingen die automatisch meebewegen met veranderingen in werk en inkomen, en voor ondersteuning die gericht is op overgangsmomenten. In lijn met Hemerijck (2013; 2017; 2020) betekent dit geen afscheid van inkomensondersteuning, maar een herijking: bestaanszekerheid als stabiele basis (stock), gecombineerd met beleid dat voorkomt dat tijdelijke kwetsbaarheid structureel wordt (flow).

Niet al het werk is geweldig

Als laatst willen we waarschuwen dat de weg naar werk niet voor iedereen zaligmakend is. Ongeveer 15% van de mensen die een inkomen vergaren onder de armoedegrens en werken bevindt zich in een draaideur van *nét* wel en *nét* niet gedefinieerd worden als arm (De Hek et al., 2026). Een groot deel van werkenden voor wie deze draaideur een realiteit is, heeft precair werk. Precair werk wordt o.a. gedefinieerd door instabiele werkomstandigheden, kortdurende contracten vaak op nul-uren-basis met lage verloning. Daarbij zorgen specifieke omstandigheden

ervoor dat, gegeven de objectieve inkomenssituatie, de kans op het ervaren van armoede sterk toeneemt. In ons onderzoek laten we zien dat of mensen ervaren dat ze arm zijn sterk relateert met de instabiliteit van iemands contractsituatie. Een huishouden dat sterk afhankelijk is van flexibel werk of inkomsten uit zelfstandige arbeid heeft een veel grotere kans om armoede te ervaren dan een huishouden dat daar niet of veel minder van afhankelijk is. Meer onzekerheid over het inkomen kan er dus voor zorgen dat iemand eerder armoedeproblemen ervaart, zie Figuur 3 (De Hek et al., 2026). Een verklaring hiervoor is dat mensen met precair werk continu bezig zijn hun huidige situatie te vergelijken met zowel hun eerdere (werk)situatie als met hun toekomstperspectief (Beek, Van Oort & Fenger, 2025). Een slechte gezondheid zorgt ook voor een sterk verhoogde kans op ervaren armoede (De Hek et al., 2026). Ook dit kan te maken hebben met onzekerheid over (toekomstige) inkomsten of met minder perspectief op beter werk. Werken onder preciaire omstandigheden maakt dat mensen zich continu afvragen: *(hoe) ben ik nu beter af, wat brengt de toekomst, en wat kan ik doen in de verschillende plekken die mijn leven behelst* (Beek et al., 2025). Dit benadrukt het belang van duurzaam werk als voorwaardelijkheid wanneer de weg van onder naar boven de armoedegrens loopt via werk.

Figuur 3: Voorspelde kans op subjectieve armoede onder werkenden naar objectieve armoede op verschillende niveaus van instabiliteit van werk



Bron: CBS-microdata (EU-SILC, Nederlandse module, 2019-2023), bewerking SEOR

Een persoons-perspectief op werkenden met een inkomen onder de armoedegrens

Het jaarlijks presenteren van cijfers over hoeveel mensen in een positie zitten van werken met een inkomen onder de armoedegrens kan zorgen voor een vertekenend beeld van wat deze positie behelst voor mensen. Wanneer we mensen over tijd volgen zien we dat de combinatie van werken en het genereren van een inkomen onder de armoedegrens veelal een tijdelijk iets is, en dat er diverse wegen zijn uit deze positie (De Hek et al., 2026). Een longitudinaal persoon-gecentreerd perspectief geeft inzicht in die verschillende wegen en de dynamische aard van het fenomeen werkende personen in armoede. Een flow-benadering van armoedeproblemen, zeker onder werkenden, vraagt om een investering in duurzame arbeidsposities, vroegsignalering van werkenden waarvan hun inkomenspositie sterk verandert en

bewustwording dat inkomensondersteuning een nodig beleidsinstrument is bij inkomensverlies maar geen route biedt die persoonlijke situaties doet veranderen.

Literatuur

- Beek, J., van Oort, F. & Fenger, M. (2025, May) Social and supportive dynamicsof precarious work. Paper presented at Creating Sustainable Work-Conference, 7-9 May, Stockholm.
- CBS (2024). Armoede en sociale uitsluiting. Hoofdstuk 4, Werkenden met risicoop armoede.
- CBS (2025). Monitor Kunstenaars en andere werkenden met een creatief beroep, editie 2025. CBS-longread, 31 maart.
- CBS, Nibud & SCP (2024). De nieuwe methode om armoede in Nederland te meten.
- Commissie Sociaal Minimum. (2023). Een zeker bestaan: Naar een beter sociaal minimum. Den Haag: Rijksoverheid.
- De Hek P., Van der Toorn A.-J., en L. van der Stelt (2025). Van bijstand naar baan: inkomensontwikkelingen van rotterdammers die werk vinden vanuit de bijstand. Rotterdam: SEOR.
- De Hek P., Van der Toorn A.-J., Den Hartog M., en M. de Rooij (2026). Dedynamiek van mensen in werkende armoede. Onderzoek naar instroom en uitstroom van werkenden in en uit armoedeproblematiek. Rotterdam: SEOR.
- Divosa (2025). Monitor Vroegsignalering Schulden. Jaarrapportage 2024. Divosa.nl <https://www.divosa.nl/publicaties/divosa-monitor-vroegsignalering-schulden-jaarrapportage-2024-0/samenvatting>
- Hemerijck, A. (2013). Changing welfare states. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2017). The uses of social investment. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2020). The social investment perspective. In F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, & C. Pierson (Eds.), *The Oxford handbook of the welfare state* (2nd ed., pp. 366–381). Oxford: Oxford University Press.
- In 't Veld, J. (2017, 2 november). In één nacht niet meer arm. One-World. <https://www.oneworld.nl/mensenrechten/nacht-meer-arm/>
- Instituut voor Publieke Economie. (2025). Eerlijker en eenvoudiger armoedebeleid: Landelijke basis, lokaal maatwerk. Amsterdam: IPE.
- 'S Jongers, T. (2024). Een nieuwe definitie van armoede, daar hebben mensen die in armoede leven niks aan — integendeel. De Correspondent. <https://decorrespondent.nl/15660/een-nieuwe-definitie-van-armoede-daar-hebben-mensen-die-in-armoede-leven-niks-aan->

integendeel/ad4f240a-e4da-043b-13a2-9fb5f10867cd

- Movisie. (2024, 17 oktober). Ondanks lagere armoedecijfers is het armoede-probleem nog steeds urgent. Movisie.nl. <https://www.movisie.nl/artikel/ondanks-lagere-armoedecijfers-armoede-probleem-nog-steeds-urgent>
- Nederlandse Arbeidsinspectie. (2022). Spiegel bestaanszekerheid: Stelsel van werk en inkomen. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- NOS Nieuws. (2024, 17 oktober). Minder mensen in armoede door nieuwe definitie. NOS.nl. <https://nos.nl/artikel/2541031-minder-mensen-in-armoede-door-nieuwe-definitie>
- Van Den Brakel, M., Gidding, k., Lok, R., Otten, F., Vandewal, E., Bos, J., War-naar, M., Wieman, G., Goderis, B. & Muns, S. (2024). De nieuwe methode om armoede in Nederland te meten. Centraal Bureau voor de Statistiek, Nibud & Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman C., Josten E., Hoff S., Putman L., en J.M. Wildeboer Schut (2018). Als-werk weinig opbrengt. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rabaté, S., Maxime To, M., Tréguier, J., Van den Berge, W., & Van der Wad, W., (2025) The Effect of Adverse Life-Events on Income Trajectories., CPB Discussion Paper. <https://doi.org/10.34932/74d0-f494>



Work first of settle first

3. Work first of settle first: naar een toekomstbestendig inburgeringsbeleid

Jaco Dagevos, Roxy Damen en Ben van Enk

Inleiding

Al jaren zijn er zorgen over de achterblijvende arbeidsparticipatie van statushouders. Ook het Coalitieakkoord van de huidige regering (D66, VVD en CDA, 2026) spreekt van de noodzaak van om de participatie van statushouders te vergroten, waarbij de keuze wordt gemaakt om voorrang te geven aan de participatiewet boven de inburgeringswet. In zijn laatste advies over het huidige inburgeringsbeleid waarschuwt de Algemene Rekenkamer voor de achterblijvende participatie van statushouders en het arbeidspotentieel dat daardoor onbenut blijft (Algemene Rekenkamer, 2026).

In Nederland hebben we sinds 1998 een inburgeringswet die, ondanks dat ze verschillende keren van gedaante is veranderd (de Waal, 2017), gericht is op de voorbereiding van nieuwkomers (statushouders en gezinsmigranten) op hun leven in de voor hen nieuwe, Nederlandse, samenleving. Van oudsher is de inburgering sterk gefocust op het leren van de Nederlandse taal. In essentie is het een *human capital* benadering: investeer in taal en kennis van de Nederlandse samenleving als opstap naar participatie. Het inburgeringsbeleid is daarmee een voorbeeld van *settle first* beleid: eerst investeren in taal en andere vaardigheden om vervolgens de stap te maken naar participatie en integratie.

Al langer bestaat de discussie of het inburgeringsbeleid het beste instrument is om de participatie van nieuwkomers te bevorderen. In de 'nieuwe' inburgeringswet, die in januari 2022 is ingegaan, is meer dan voorheen expliciet aandacht voor participatie, met name via vrijwilligers- of betaald werk. Dualiteit – het

combineren van taal leren en participeren – is een belangrijk subdoel binnen de Wet inburgering 2021. Het idee hierachter is dat taal leren en participeren elkaar wederzijds versterken en daarmee ook de inburgering in brede zin ten goede komen. Met deze beleidswijziging heeft het inburgeringsbeleid een meer hybride karakter gekregen, met een combinatie van *settle en work first* elementen.

Naast het inburgeringsbeleid voor statushouders en gezinsmigranten bestaat in Nederland sinds enige jaren een andere vorm van beleid voor nieuwkomers dat we kunnen typeren als *work first*. Het gaat hier om beleid ten aanzien van Oekraïense ont-heemden. Voor hen geldt de Richtlijn Tijdelijke Bescherming, die inhoudt dat Oekraïners direct toegang hebben tot de arbeidsmarkt en niet hoeven in te burgeren. Ze hebben geen toegang tot sociale zekerheid, maar ontvangen leefgeld.

In dit hoofdstuk laten we zien wat we al weten van de gevolgen van de verschillende vormen van beleid. Welke voor- en nadelen zijn er verbonden aan *settle first*, *work first*, of een hybride variant? En wat kunnen we hiervan leren voor de vormgeving van het inburgeringsbeleid in de toekomst?

Inburgeringsbeleid: van *settle first* naar hybride

Het basisidee achter het inburgeringsbeleid is *settle first*: deelnemers leren de Nederlandse taal en doen kennis op over Nederland om op die manier goed beslagen ten ijs te komen in de Nederlandse samenleving. Met de focus op participatie en dualiteit is in het huidige inburgeringsbeleid een meer hybride variant vormgegeven. De veronderstelling hierachter is dat statushouders en gezinsmigranten met behulp van (vrijwilligers-)werk de Nederlandse taal leren en daarnaast ook kennis opdoen over de Nederlandse arbeidsmarkt, een netwerk opbouwen en dat er zich verdere ontwikkel- en loopbaanmogelijkheden voordoen (Tweede Kamer, 2020; Damen et al., 2026).

Kloppen de veronderstellingen van de inburgeringswet? Eerder onderzoek wijst uit dat de inburgering inderdaad positief bijdraagt aan de Nederlandse taalverwerving van nieuwkomers, ook op de langere termijn (Bakker et al., 2023; Nooitgedagt en Dagevos, 2024; de Vroome en van Tubergen, 2018). Dit onderzoek, dat betrekking heeft op nieuwkomers die inburgerden onder de vorige wet, ondersteunt de basisveronderstelling van de inburgeringswet: investeren in inburgering is gunstig voor de Nederlandse taalverwerving van nieuwkomers. De vraag die echter blijft staan is hoe groot het belang van taal vervolgens is. Helpt het verworven taalniveau inburgeraars inderdaad om goed beslagen ten ijs te komen? De meeste inburgeraars burgerden onder de oude wet in op A2 niveau (Algemene Rekenkamer, 2017). Dit taalniveau is geschikt voor een informeel gesprek, maar voor veel banen is een hoger taalniveau vereist. Daarmee is het de vraag of inburgering dan wel als springplank fungeert.

Uit onderzoek blijkt dat na afronding van de inburgering de participatie op de arbeidsmarkt toeneemt (Damen, 2022; Nooitgedagt & Dagevos, 2024). Dit is conform het idee van een periode van voorbereiding om daarna de arbeidsmarkt op te gaan. Tegelijkertijd wijst dit ook op het bestaan van een *lock-in* effect door de inburgering. Nieuwkomers hebben drie jaar om hun inburgering afronden, met boetes als mogelijke sanctie voor het overschrijden van deze termijn. Het volgen van de benodigde taal- en inburgeringslessen kost tijd en staat voor veel inburgeraars het actief zoeken naar werk en het (voltijds) werken in de weg (Algemene Rekenkamer, 2026; Damen et al., 2026; de Grijter et al., 2024). Het *settle first* inburgeringsbeleid houdt mensen dus ook weg van de arbeidsmarkt en verlengt de periode van inactiviteit, waarvan we weten dat dit het vinden van werk in de weg staat (Bakker et al., 2014; Hainmueller et al., 2016; Hvidtfeldt et al., 2018).

Om het risico van het *lock-in* effect te verkleinen is er in de nieuwe inburgeringswet meer aandacht voor participatie. ‘Focus op participatie’ wordt expliciet genoemd als beleidsdoel dat moet bijdragen aan het maatschappelijk doel ‘snel en volwaardig meedoen, het liefst via betaald werk’ (Tweede Kamer, 2020). Voormalig minister van Gennip van Sociale Zaken en Werkgelegenheid volgde deze lijn en benadrukte het belang van participatie gedurende de inburgeringsperiode. Het huidige coalitieakkoord sluit hier naadloos op aan (D66, VVD en CDA, 2026). Het beleid beschouwt de Wi2021 dus als een duaal stelsel waarin idealiter taal leren en participeren gelijktijdig plaatsvinden. Voor nieuwkomers zou deze combinatie het beste van beide werelden moeten opleveren: de taal leren en participeren versterken elkaar. Tijdens (vrijwilligers-)werk wordt de taal geleerd, netwerken gevormd en kennis van de Nederlandse samenleving vergroot, zo is de gedachte. Men doet arbeidservaring op en leert nieuwe vaardigheden en/of benut de vaardigheden en kwalificaties die men al heeft en deze vormen de basis voor verdere participatie.

Er bestaan dus hooggespannen verwachtingen over de combinatie van taal leren en participatie maar de praktijk is weerbarstig (Algemene Rekenkamer, 2026; Dagevos et al., 2026; Damen et al., 2026; de Gruijter et al., 2024; Witvliet et al., 2026). Hoewel dualiteit een subdoelstelling van het beleid is, is het inburgeringsbeleid niet goed ingericht op het faciliteren van de combinatie van taal leren en participeren. Taal leren en participatie gebeuren vooral naast elkaar en niet op dezelfde plek, waardoor het elkaar vaak in de weg zit. Inburgeringslessen zijn veelal overdag, en de beperkt beschikbare avond- of weekendlessen voor werkende inburgeraars vragen (te) veel van hen. Bovendien beperkt gebrek aan kinderopvang de mogelijkheden voor zowel taal leren als participeren. Verder ontbreekt eenduidige sturing. Gemeenten hebben vaak geen duidelijke visie over de rol van dualiteit in de inburgering. Gaat participatie voor op inburgering of is het juist andersom en hoe wordt aangekeken tegen de

combinatie van participatie en taal leren? Onduidelijkheid over de visie over dualiteit vertaalt zich in de uitvoering van beleid: sommige professionals leggen in hun begeleiding de nadruk op het afronden van de inburgering, terwijl anderen juist de focus leggen op het zoeken naar werk. Hoewel dualiteit in theorie, sluit de uitvoeringspraktijk daar nog onvoldoende op aan.

Er zijn bovendien grote verschillen tussen inburgeraars in zowel de wens als de mogelijkheden om naast de inburgering te participeren. Sommige inburgeraars geven er de voorkeur aan om eerst de inburgering af te ronden, om daarna te kunnen participeren in een baan op niveau. Niet alleen verschillen inburgeraars qua aspiraties, ook de mogelijkheden om participatie en het leren van de taal te combineren verschillen. We zien dat vooral jongeren, mensen die theoretisch geschoold zijn en mannen hun inburgering combineren met (vrijwilligers)werk (Miltenburg & Dagevos, 2020). Dualiteit is dus niet voor iedereen.

Verder kunnen er vraagtekens worden gezet bij de veronderstelling dat het combineren van taal leren en participeren gunstig is voor de verdere inburgering. Uit kwalitatief onderzoek onder Rotterdamse inburgeraars komt een gemengd beeld naar voren (Dagevos et al., 2026; Damen et al., 2026). Een deel van de respondenten is enthousiast over wat in het (vrijwilligers-)werk wordt geleerd. Men leert Nederlands in de praktijk, iets waar veel inburgeraars de voorkeur aan geven boven het volgen van taallessen in de klas. Ook doet men contacten op en komt men in aanraking met hoe het eraan toegaat op de werkvloer in Nederland. Maar er is ook veel onvrede onder de inburgeraars. Een groot deel van hen komt terecht in laagbetaalde, flexibele banen (Moors, 2026) waar de leer- en ontwikkelmogelijkheden beperkt zijn en waar niet altijd contact is met collega's of cliënten (Jonitz et al., 2026). Positieve gevolgen voor het leren van Nederlands zijn er dus niet altijd, ook omdat inburgeraars komen te werken op werkplekken waar geen Nederlands wordt gesproken.

De wetgever heeft hoge verwachtingen van trajecten waarin taal en participatie op elkaar zijn afgestemd. Dergelijke geïntegreerde trajecten zijn echter schaars: ze zijn moeilijk te organiseren vanwege de kosten en de intensieve begeleiding die er doorgaans mee gepaard gaat. Voor zover ze er zijn, gaat het doorgaans om tijdelijke trajecten (pilots) en bedienen ze een selectieve groep inburgeraars, namelijk degenen met relatief gunstige kwalificaties die het zonder dergelijke projecten waarschijnlijk ook wel zouden redden.

Oekraïners: work first

Er kleven dus duidelijk nadelen aan *settle first* beleid en aan de hybride variant ervan. Sinds de komst van Oekraïners is er in Nederland een derde vorm van beleid: *work first*. Zoals hierboven toegeelicht kunnen Oekraïners vanaf dag één de arbeidsmarkt op en zijn zij niet inburgeringsplichtig. Mogelijke *lock-in* effecten van een inburgeringsprogramma zijn voor hen dus niet van toepassing.

Wat, naast andere factoren, precies het gewicht is van het beleid is moeilijk te zeggen, maar feit is dat de arbeidsparticipatie van Oekraïners vele malen hoger is dan statushouders met dezelfde verblijfsduur. In november 2022, ongeveer een half jaar na de start van de instroom van Oekraïners, had bijna de helft van deze groep werk. Statushouders doen er gemiddeld 5 jaar over om dit niveau van arbeidsparticipatie te bereiken (CBS, [Dashboard asiel en integratie](#)). De hoge participatie is echter wel in banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In vergelijking met statushouders en arbeidsmigranten bekleden Oekraïners het vaakst banen die flexibel zijn en laag worden betaald (Hogendoorn et al., 2025). Veel Oekraïners werken in banen op het laagste beroepsniveau en oproep- en nul-urencontracten komen vaak voor; dit zijn contractvormen die geen werk- en inkomenszekerheid bieden (Van Enk, 2024). Kortom, zij bevinden zich veelal in wat ook wel het ‘secundaire’ deel van de arbeidsmarkt wordt genoemd.

Het idee van *work first* beleid is dat elke baan beter is dan geen baan. Succesvolle Amerikaanse *work first* programma's in de jaren tachtig en negentig, waarvan Riverside GAIN in California de bekendste is, populariseerden dit idee onder beleidsmakers (Theodore & Peck, 2000). 'Elke dag aan het werk' zou een 'goede dag' zijn omdat zelfs werk op een laag niveau een springplank (of *stepping stone*) is voor beter werk op termijn. Werk zorgt ervoor dat vaardigheden en arbeidservaring niet verouderen en daardoor de nadelen van langdurige inactiviteit niet optreden, men de Nederlandse taal leert, netwerken ontwikkelt zodat nieuwkomers via werk hun weg vinden in de nieuwe samenleving. Illustratief voor hoe dit idee in Nederlands beleid gesteund wordt is de opmerking van voormalig minister van Gennip dat werk een 'medicijn' kan zijn (Op1, 2022).

Er is meer onderzoek nodig naar de werking van mechanismen van het *work first* beleid voor Oekraïners. Het beschikbare onderzoek geeft echter weinig reden tot optimisme. Secundaire banen kenmerken zich doorgaans niet, we noemden dat hiervoor ook al, door ruime leer- en ontwikkelmogelijkheden. Het is waarschijnlijk dat Oekraïners vaak in niet-Nederlandstalige contexten werkzaam zijn, die maar weinig zullen bijdragen aan hun Nederlandse taalvaardigheid en opbouw van netwerken buiten de groep. We weten dat Oekraïners in Nederland bijna zonder uitzondering onder hun niveau werkzaam zijn (Van Enk, 2024), waardoor we geen hoge verwachtingen mogen hebben dat eerder opgedane vaardigheden en ervaring 'actief' blijven. Verder is uit onderzoek bekend dat de Nederlandse taalvaardigheid van Oekraïners gemiddeld gesproken zeer beperkt is: op een schaal van 1-10 geven Oekraïners zichzelf gemiddeld een 2,2 (Bar-segyan, 2024). Uit ditzelfde onderzoek komt naar voren dat Oekraïners een grote behoefte uitspreken aan ondersteuning bij het leren van de Nederlandse taal. Bij deze bevindingen spelen andere factoren ook een rol, zoals het onduidelijke verblijfspectief van Oekraïners dat van invloed zal zijn op de motivatie

om de taal te leren en stappen te zetten ten behoeve van de beroepsloopbaan. Die onduidelijkheid over het verblijfsperspectief is ook van belang voor de perceptie van werkgevers over deze groep en de geneigdheid om in hen te investeren (De Gruijter et al., 2024). Internationale studies bevestigen dat de 'prijs van tijdelijkheid' hoog is (Adviesraad Migratie, 2023): het leidt tot minder investeringen in *human capital* zoals taal en onderwijs (Dustmann & Görlach, 2016).

Scandinavisch onderzoek wijst op een verschil in de kortetermijn- en langetermijneffecten van *work first*. Werk aan de ene kant, en investeringen in human capital door taalcursussen of regulier onderwijs aan de andere kant, werken vaak als communicerende vaten: een toename van het één gaat ten koste van het ander. Zo laat een Deense overzichtsstudie zien dat wanneer beleid zich bijvoorbeeld richt op het snel mogelijk 'activeren' van vluchtelingen door middel van stages of gesubsidieerde banen, dit ten koste gaat van het volgen van taaltrainingen (Arendt et al., 2022). Tegelijkertijd is het effect op werk maar tijdelijk: hoewel vluchtelingen door Deens *work first* beleid sneller een baan vinden en hogere inkomens hebben in de eerste jaren na aankomst, verdampt dit effect in de jaren die volgen (Arendt, 2022; Arendt & Bolvig, 2023; Dustmann et al., 2024). Een vergelijkbaar beeld zien we in vergelijkend onderzoek onder vluchtelingen in Denemarken (*work first*) vergeleken met Noorwegen en Zweden (beide *settle first*). Enkel in de eerste jaren na aankomst werken vluchtelingen meer in Denemarken, terwijl (veel) minder van hen intussen hebben deelgenomen aan onderwijs (Hernes et al., 2022).

Ander onderzoek zet eveneens vraagtekens bij de positief getoonzette mechanismen van *work first* beleid. Er is bewijs voor zogenoemde *scarring* effecten op de lange termijn (Zhang & Banerjee, 2021). Dit houdt in dat mensen vast komen te zitten in de 'slechte' banen waarin ze startten, met negatieve langetermijneffecten tot gevolg. Met andere woorden, zo'n baan kan een val

zijn in plaats van de veronderstelde springplank. Het ideaalbeeld van *work first* wordt dan ook niet altijd in de praktijk waargemaakt. Hetzelfde geldt voor de veronderstelde positieve effecten van taalverwerving via werk. Contact met klanten en collega's kan leiden tot een betere taalbeheersing omdat de taal dagelijks wordt geoefend (Kirilova et al., 2024). In de laaggeschoolde banen waar vluchtelingen vaak beginnen zijn er echter maar beperkte mogelijkheden om te communiceren in de taal van het bestemmingsland. Deze bevindingen ondersteunen ons beeld over de werking van *work first* mechanismen bij Oekraïners.

Slot: naar een toekomst met best of both worlds?

Wat valt er te leren van de kennis over de werking van beide vormen van beleid? Allereerst stellen we vast dat het leren van de Nederlandse taal belangrijk is voor positieverwerving in deze samenleving. Inburgering draagt daaraan bij, maar gemiddeld gesproken ligt het niveau van het Nederlands van degenen die de inburgering hebben afgerond op een betrekkelijk laag niveau. Het is daardoor twijfelachtig of het mechanisme werking heeft dat de inburgering daardoor een opstap vormt voor nieuwkomers en hen helpt met het vinden van een baan die aansluit op hun denk- en werkniveau. Daarvoor is een hoger taalniveau nodig. In de huidige inburgeringswet is B1-taalniveau de norm. Omdat nog maar weinig deelnemers de inburgering hebben afgerond is onduidelijk hoeveel inburgeraars het B1-niveau behalen (Witvliet et al., 2026).

De bevindingen over inburgering roepen de vraag op of de periode van drie jaar van de inburgering niet beter kan worden besteed, leidend tot een betere taalbeheersing én kwalitatief goede baan. Het antwoord zou kunnen liggen een meer hybride vorm van beleid. Tegelijkertijd wijzen onderzoeksbevindingen over de Wet inburgering 2021, die een meer hybride karakter heeft, uit dat de wet in deze vorm nog geen oplossing is voor de spanning tussen taal leren en participatie. Daarvoor is nodig dat

er duidelijke keuzes worden gemaakt over de vormgeving van dualiteit in het inburgeringsbeleid. Dit zou concreet gestalte kunnen krijgen door de inburgering steviger te structureren aan de hand van een persoonlijk ontwikkelplan voor inburgeraars, waarin duidelijk wordt hoe participeren en taal leren met elkaar kunnen worden gecombineerd en elkaar versterken. Perspectief voor de inburgeraar is hierbij van belang. We pleiten voor het instellen van een B1-route dualiteit, waar de combinatie van participeren en taal leren het leidend principe is en waar, in samenwerking met werkgevers, zogenoemde geïntegreerde duale trajecten worden aangeboden.

Verder is van belang om vast te stellen dat dualiteit niet voor iedereen de aangewezen weg is. Mensen verschillen in mogelijkheden en wensen om participatie en taal leren te combineren. Er lijkt in dat verband sprake te zijn van een dualiteits-paradox: om werk te vinden is een redelijke mate van beheersing van het Nederland nodig, terwijl het idee van dualiteit juist is dat mensen van wie de taalbeheersing nog niet goed is, dit leren tijdens het werk of andere vormen van participatie. Investeren in voorzieningen voor taalonderwijs blijven dus belangrijk.

Dat laatste lijkt ook van belang voor Oekraïners. Beschikbaar onderzoek laat zien dat er inmiddels een grote behoefte bestaat aan mogelijkheden om Nederlands te leren. De bevindingen over de arbeidsmarktparticipatie van Oekraïners laten verder zien dat het heilzaam is om geen belemmeringen op te werpen voor arbeidsmarkttoetreding. Dit gaat *lock-in* effecten tegen. Tegelijkertijd komen vluchtelingen – Oekraïners en statushouders – doorgaans niet terecht in banen met veel leer- en ontwikkelmogelijkheden.

Met het oog op duurzaam toekomstperspectief voor nieuwkomers zullen we op zoek moeten gaan naar beter taalaanbod, dat nieuwkomers daadwerkelijk verder brengt in hun leven in een

nieuwe samenleving. Participatie kan hierbij een belangrijke rol spelen, maar elke baan is niet per definitie beter dan geen baan. Het betekent dat het van groot belang is om aandacht te hebben voor de werkcontext: wie wil dat werk mensen vooruithelpt, zal ervoor moeten zorgen dat het om banen gaat waar die mogelijkheden er zijn.

Literatuur

- Adviesraad Migratie (2023). De prijs van tijdelijkheid. Perspectief voor Oekraïense ontheemden in Nederland. Den Haag: Adviesraad Migratie.
- Algemene Rekenkamer. (2017). Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2026). Onbenut potentieel. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Arendt, J. N. (2022). Labor market effects of a work first policy for refugees. *Journal of Population Economics*, 35(1), 169-196.
- Arendt, J. N., & Bolvig, I. (2023). Trade-offs between work first and language-first strategies for refugees. *Economics of Education Review*, 92.
- Arendt, J. N., Dustmann, C., & Ku, H. (2022). Refugee migration and the labour market: lessons from 40 years of post-arrival policies in Denmark. *Oxford Review of Economic Policy*, 38(3), 531-556.
- Bakker, L., Dagevos, J. en Engbersen, G. (2014). The importance of resources and security in the socio-economic integration of refugees. A study on the impact of length of stay in asylum accommodation and residence status on socio-economic integration for the four largest refugee groups in the Netherlands. *Journal of International Migration and Integration*, 15(3), 431-448.
- Bakker, L., Dagevos, J. en Djundeva, M. (2023). Making the most of language-acquisition of Syrian asylum permit holders in the Netherlands: the role of policy factors examined. *Journal of Social Policy*, 1-23.
- Barsegyan, V. (2024). Sociale contacten en taal. In: WODC. Tijdelijk thuis? Depositie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland (p. 43-47). Den Haag: WODC.
- D66, VVD en CDA (2026). Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland: Coalitieakkoord 2026–2030. <https://www.kabinetsformatie2025.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2026/01/30/aan-de-slag---coalitieakkoord-2026-2030/coalitieakkoord-d66-vvd-cda.pdf>
- Dagevos, J., Damen, R., Hekelaar, A., Moors, F., Rens, M., en Watzeels A. (2026). Op koers met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam? Samenvatting, conclusies en aanbevelingen. Rotterdam: EUR en OBI.
- Damen, R. (2022). Rooting in new soil: Explaining differences and developments in early integration processes among Syrian refugees in the

- Netherlands(proefschrift). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Damen, R., Hekelaar, A., Moors, F., Rens, M., Watzeels, A., en Dagevos, J. (2026). Op koers met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam? Procesresultaten en verdiepend onderzoek naar dualiteit. Rotterdam: EUR en OBI.
- Dustmann, C., & Görlach, J.-S. (2016). The economics of temporary migrations. *Journal of Economic Literature*, 54(1), 98-136.
- Dustmann, C., Landersø, R., & Andersen, L. H. (2024). Refugee benefit cuts. *American Economic Journal: Economic Policy*, 16(2), 406-441.
- Enk, B. van (2024). Arbeidsmarkt. In: WODC. Tijdelijk thuis? De positie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland (p. 29-38). Den Haag: WODC.
- Gruijter, M. de, T.A. Kool, Y. Dusault, L. Samson, A. Gehring en F. Acherrat (2024). KIS Monitor 2024. Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten. Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven.
- Gruijter, M. de, Acherrat, F., Shaidrova, M., Kozak, T., & Kool, T. (2024). Hoe gaat het met Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt? Ervaringen lessen. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Hainmueller, J., D. Hangartner en D. Lawrence (2016). When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees. *Science Advances*, 2(8).
- Hernes, V., Arendt, J., Andersson Joona, P., & Tronstad, K. (2022). Rapid or long-term employment? A Scandinavian comparative study of refugee integration policies and employment outcomes. *Journal of European Public Policy*, 29(2), 238-258.
- Hogendoorn, B. et al. (2025). Arbeidspositie van Oekraïense vluchtelingen in vergelijking met andere werknemers In: K. Otten, M. Maliepaard, J. Dagevos, L.P.S. van Leeuwen en M. de Mooij-Schep (red.) (2025). Meer dan een dak. De rol van opvang in het werken en welzijn van Oekraïense vluchtelingen (p 19-38). Den Haag: WODC.
- Hvidtfeldt, C., M. L. Schultz-Nielsen, E. Tekin en M. Fosgerau (2018). An estimate of the effect of waiting time in the Danish asylum system on post-resettlement employment among refugees: Separating the pure delay effect from the effects of the conditions under which refugees are waiting. *PloS one*, 13(11).
- Jonitz, E., L. van der Veer, P. Scholten en M. Schiller (2026). Between active citizenship and exploitation: understanding exhaustion and disposability in (un)paid and low-paid labor by refugees in the Netherlands. *Ethnic and Racial Studies*, 1-20.
- Kirilova, M., Tranekjær, L., Holmen, A., & Pedersen, M. S. (2024). Language learning in the workplace: Literature review and recommendations.

- Kopenhagen: Universiteit van Kopenhagen.[https://cip.ku.dk/forskning/studier_i_parallelsproglighed/C17 -Language_learning_in_the_workplace-literature_review_and_recommendations.pdf](https://cip.ku.dk/forskning/studier_i_parallelsproglighed/C17-Language_learning_in_the_workplace-literature_review_and_recommendations.pdf)
- Miltenburg, E. en J. Dagevos (2020). Looking beyond employment: participation profiles of Syrian refugees in the Netherlands. *International Migration*, 59(4), 59-73.
- Moors, F. (2026). Inburgering in cijfers. In: R. Damen, A. Hekelaar, F. Moors, M. Rens, A. Watzeels en J. Dagevos (2026). *Op koers met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam? Procesresultaten en verdiepend onderzoek naar dualiteit* (pp. 26-70). Rotterdam: EUR en OBI.
- Nooitgedagt, W. en J. Dagevos (2024). Ontwikkelingen in de taalverwerving van Syrische statushouders. In: J. Dagevos, M. Maliepaard en M. de Mooij (red.), *Met beleid vooruit? Wat betekent het opvang-, inburgerings- en spreidingsbeleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van statushouders?* (pp. 26-38). Den Haag: WODC.
- Op1 (2022, 19 maart). Oekraïense vluchtelingen hoeven niet te wachten op een vergunning, maar mogen aan het werk [Video]. YouTube.<https://www.youtube.com/watch?v=rN54ulAyjqY>
- Theodore, N., & Peck, J. (2000). Searching for best practice in welfare-to-work: The means, the method and the message. *Policy & Politics*, 29(1), 81-98.
- Tweede Kamer (2020). Wetsvoorstel Wet inburgering 20.. (kamerstuk, inclusief bijlagen). Den Haag: Tweede Kamer. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/04/wetsvoorstel-wet-inburgering>
- Tweede Kamer (2023). Kamerbrief over inburgering. Kamerbrief over inburgering | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl
- Vroome, T., de & van Tubergen, F. (2018). The Employment Experience of Refugees in the Netherlands. *International Migration Review*, 44(2), 376-403.
- Waal, T. M., de (2017). *Conditional belonging: A legal-philosophical inquiry into integration requirements for immigrants in Europe* (proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Witvliet, M., R. van der Zwan, A. Mack en S. Belhaj-Haddou (2026). *Tussenevaluatie Wet Inburgering 2021. Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan.
- WODC (2023). *Navigeren in een nieuwe samenleving. De ontwikkeling van de positie en leefsituatie van Syriërs in Nederland*. Den Haag: WODC.
- Zhang, T., & Banerjee, R. (2021). Bridges or barriers? The relationship between immigrants' early labor market adversities and long-term earnings. *International Migration Review*, 55(4), 1169-1200.



Naar passende ondersteuning voor mensen
in de bijstand

4. Naar passende ondersteuning voor mensen in de bijstand

Patricia van Echtelt en Evelien Eggink

Levensbrede ondersteuning

Gemeenten staan de komende jaren voor belangrijke keuzes in de ondersteuning die zij bieden aan bijstandsgerechtigden. In deze bijdrage leggen we een aantal onderling tegenstrijdige keuzes bloot die ertoe kunnen leiden dat juist mensen die op meerdere terreinen in hun leven vastlopen worden uitgesloten van (gemeentelijke) ondersteuning. De Participatiewet is erop gericht dat iedereen mee kan doen in de samenleving, bij voorkeur in betaald werk. De beleidsaannname dat iedereen in de bijstand in principe kan werken strookt echter niet met ervaringen uit de praktijk. Gemeenten en bijstandsgerechtigden zien dat er drie groepen bijstandsgerechtigden zijn. Ze schatten dat grofweg een derde van de bijstandsgerechtigden (met ondersteuning) aan het werk kan, een derde nog niet betaald kan werken, maar op termijn wel, en dat nog eens een derde ook op termijn niet kan werken (NLA, 2022). Soms zijn de omstandigheden van mensen dusdanig belemmerend dat uitstroom uit de uitkering naar betaald werk (nog) geen haalbare kaart is. Vaak gaat het om problemen op meerdere levensdomeinen, zoals gezondheid, schulden, huisvesting en het gezin (Doove et al., 2018; Van Echtelt et al., 2023). Een uitvoerende professional in het SCP-onderzoek *Vertrouwen in de bijstand* (Van Echtelt et al., 2024) verwoordt:

‘Ik denk dat het niet alleen de taak is samen met de inwoner om te kijken van: wat heb je nu nodig om uit te stromen naar werk? Nee, wat heb je nodig om ervoor te zorgen dat je kan leven?’ (Klantmanager in Vertrouwen in de bijstand)

In het beleid groeit het besef dat problemen op meerdere levensdomeinen vaak samenhangen of elkaar versterken (De

Klerk et al., 2023). Dit vraagt een aanpak die de aandachtsgebieden van afzonderlijke beleidsterreinen overstijgt. De gedachte achter de decentralisaties in 2015 was dat gemeenten beter dan de centrale overheid zulke levensbrede ondersteuning kunnen bieden (Peeters en Ham, 2024). In de praktijk lukt dat echter niet altijd goed (Kromhout et al., 2020; Kruijer en Kellerman 2019), mede doordat gemeentelijke afdelingen vaak gescheiden blijven. Problemen worden opgeknipt langs de lijnen van de (gemeentelijke) instituties:

‘De knip is dat [naam afdeling] zich bezighoudt met de leefgebieden financiën, werk, participatie en huisvesting, en dat [naam afdeling] zich bezighoudt met de andere leefgebieden. Zo staat het ook letterlijk in de doelstellingen en in het beleid. Alleen: die personen die je helpt hebben die knip niet.’ (Klantmanager in Vertrouwen in de bijstand)

De hulp en ondersteuning aan mensen met meervoudige problemen schiet soms tekort (Kromhout et al., 2020; Kruijer & Kellerman, 2019; Plaisier et al., 2025). Juist de mensen die het hardst ondersteuning nodig hebben lijken soms buiten de boot te vallen. Zo krijgen mensen die al langere tijd in de bijstand zitten en weinig kans hebben op werk, niet altijd ondersteuning uit het sociaal domein (Van Echtelt et al., 2023). De oorzaak kan gelegen zijn financiële en organisatorische kwesties, bijvoorbeeld door gescheiden financieringsstromen, perverse financiële prikkels en beperkte uitwisseling van gegevens door de privacywetgeving. Maar ook schurende waarden, en verschillen tussen organisaties in cultuur en onderliggende mensbeelden, kunnen ervoor zorgen dat mensen niet de juiste ondersteuning krijgen (Kromhout et al., 2020; Plaisier et al., 2025).

Door de (financiële) kaders waarbinnen gemeenten opereren, moeten zij soms ongemakkelijke keuzes maken in wie zij ondersteuning kunnen bieden. Deze bijdrage expliciteert enkele van

deze soms onderling tegenstrijdige keuzes. Hierbij richten we ons vooral op mensen in de bijstand die (nog) niet kunnen werken. We laten zien dat de rationale achter elke keuze goed te volgen is. Echter, de optelsom van die keuzes is niet altijd wat we als samenleving wenselijk vinden. Gemeenten zullen prioriteiten moeten stellen en een visie moeten ontwikkelen op de fundamentele vragen over de (soms kostbare) ondersteuning aan de meest kwetsbare groepen.

Tegenstrijdige uitgangspunten

Om enkele van deze onderling tegenstrijdige keuzes te illustreren maken we gebruik van een bevolkingsenquête die in 2022-2023 is gehouden onder ruim 4.500 respondenten (NiB '22/'23)¹⁰. In deze enquête stelde het SCP aan de deelnemers aan het onderzoek vragen over wie de overheid zorg en ondersteuning zou moeten geven. Dit geeft een indicatie van het draagvlak onder burgers voor beleidskeuzes. Hieruit volgt een aantal dilemma's bij de ondersteuning aan mensen met problemen op meerdere levensdomeinen.

De overheid als baken in nood

De deelnemers aan de enquête werd gevraagd namens de overheid te beslissen wie zij hulp zouden bieden. Vrijwel iedereen (ruim 90%) vindt dat 'mensen in grote nood' altijd of meestal ondersteuning moeten krijgen van de overheid. In de enquête werd die nood niet nader gespecificeerd, maar verondersteld kan worden dat mensen met problemen op meerdere levensdomeinen en vaak ook weinig hulpbronnen hebben (geen huis, geen inkomen, geen werk, slechte gezondheid, etc.) tot die categorie behoren. Hun problemen hangen vaak met elkaar samen (De Klerk et al., 2023). Dit maakt hun situatie complex en lastig te verbeteren (Bosselaar et al., 2010; Reinhoudt et al., 2022; Tausendfreund, 2015). Het is voor deze groep daarom moeilijk

¹⁰ Informatie over de opzet het NiB-onderzoek en de resulterende cijfers zijn op te vragen bij de auteurs.

om zonder ondersteuning uit hun situatie te ontsnappen. Een deel van de bijstandsgerechtigden, met name degenen die moeilijk aan het werk komen, heeft meervoudige problemen (bv. Van Echtelt et al. 2023) en zou tot de groep ‘mensen in grote nood’ gerekend kunnen worden.

Eigen schuld

In lijn met de literatuur over *deservingness* (Van Oorschot, 2000) zijn mensen tegelijkertijd terughoudend om overheidssteuning te gunnen aan mensen die door eigen schuld in de problemen kwamen. In de NiB-enquête vindt slechts een derde van de respondenten dat de overheid deze mensen altijd of meestal hulp en ondersteuning moet bieden. Of mensen door pech of door eigen toedoen in de bijstand komen is echter niet gemakkelijk te beoordelen:

‘Reaching pensionable age, and getting older, is not something people have much control over, while there is always doubt whether unemployment is a result of people’s own passivity.’ (Van Oorschot, 2000)

Vooraf in ons verkokerde systeem kan de neiging bestaan elk probleem afzonderlijk te bezien zonder rekening te houden met de onderlinge samenhang. Bijvoorbeeld; als het iemand niet lukt re-integratieverplichtingen na te komen door een niet onderkende licht verstandelijke beperking of fysieke kwaal. Daardoor lopen mensen het risico dat ‘de schuld’ van hun problemen bij henzelf wordt neergelegd, terwijl dat niet of slechts ten dele het geval is. In een situatie als deze is er minder het draagvlak voor het toekennen van ondersteuning.

Er is de laatste jaren wel steeds meer aandacht voor de verstrengeling van problematiek. Bijvoorbeeld de invloed die financiële zorgen hebben op het gedrag van mensen en de keuzes die zij maken op verschillende levensdomeinen (RVS, 2024). Daarbij is

het stelsel van hulp en ondersteuning complex. Het risico op het maken van een fout is daardoor relatief groot voor mensen die met allerlei, soms tegenstrijdige, regelingen te maken hebben en dat wordt de persoon mogelijk zelf aangerekend. Mede naar aanleiding van de toeslagenaffaire is er in de Participatiewet meer aandacht gekomen voor de 'menselijke maat', waarbij ook de omstandigheden van mensen wordt meegewogen (TK, 2024/2025).

Het risico op het maken van een fout is dus relatief groot en dat wordt in ons systeem de persoon mogelijk zelf aangerekend, met soms ernstige consequenties die de situatie alleen maar verslechteren.

Voor wat, hoort wat

Ook zijn mensen beducht voor zogenoemde *freeriders* die meeliften op de collectieve voorzieningen zonder zelf offers te brengen. Slechts twee op de tien respondenten in de NiB-enquête vindt dat de overheid mensen moet helpen die er niets voor terugdoen, ook niet als vrijwilliger of mantelzorger. En een kleine tien procent vindt dat de overheid mensen moet helpen die geen eigen inzet tonen. In het beleid vertaalt zich dit in de verplichtingen die tegenover ondersteuning vanuit de overheid staan. Denk aan de tegenprestatie in de bijstand, waarbij bijstandsgerechtigden vrijwilligerswerk moeten doen om hun uitkering te behouden. Deze maatregelen moeten ervoor zorgen dat de overheid geen geld verkwist aan medeburgers die overheidssteun niet 'verdienen'. Soms zijn de omstandigheden van mensen echter dusdanig dat zo'n tegenprestatie moeilijk is te realiseren of hen nog verder in de problemen brengt. Bijvoorbeeld vanwege gezondheidsproblemen of als hierdoor gezinsproblematiek verergert (Van Echtelt et al., 2024).

Baat het niet dan schaadt het wel

Tot slot stellen mensen als voorwaarde voor hulp van de overheid dat deze effectief is. Acht op de tien mensen in NiB-enquête

vindt dat de overheid mensen altijd of meestal moet ondersteunen als zij daardoor hun problemen kunnen oplossen, terwijl de helft dit vindt als de hulp 'een klein beetje helpt'. In het sociaal domein, en bij meervoudige problematiek zijn bewezen interventies niet altijd voorhanden. Zo zijn niet alle problemen op te lossen: er zijn grenzen aan maakbaarheid (Plaisier et al., 2025). Door de samenhang van problemen is de effectiviteit van ondersteuning moeilijk vast te stellen (Plaisier et al., 2025). Ook is er bij complexe problematiek vaak maatwerk nodig, en kunnen niet altijd bewezen effectieve standaardoplossingen worden ingezet. Daarnaast is de effectiviteit beter vast te stellen bij goed meetbare uitkomsten. Zo is de uitstroom naar betaald werk relatief goed te meten. Een kleine tussenstap, zoals een sociale activiteit, kan verbetering geven in de kwaliteit van leven, maar die uitkomst is moeilijker te objectiveren. De laatste decennia is er bezuinigd op de re-integratiemiddelen, mede doordat de effectiviteit op de uitstroom naar betaald werk beperkt is. Daarbij is er weinig oog voor andere uitkomstmaten, zoals het verbeteren van de kwaliteit van leven of maatschappelijke participatie. Juist mensen met complexe of meervoudige problematiek groepen krijgen dan juist de minste ondersteuning.

We zien dus dat de respondenten in de NiB-enquête bijna unaniem vinden dat mensen in hoge nood hulp moeten krijgen vanuit de overheid. Er is dus vanuit solidariteit draagvlak voor gemeentelijke ondersteuning, maar wel onder (tegenstrijdige) voorwaarden als eigen schuld, wederkerigheid en effectiviteit. Ondanks de rationale achter elke afzonderlijke opvatting kan het uiteindelijke resultaat zijn dat mensen in complexe omstandigheden die ondersteuning juist niet krijgen. Dit illustreert de lastige dilemma's waar gemeenten voor staan als het gaat om de (vaak kostbare) ondersteuning aan mensen die door omstandigheden of hun gezondheid niet aan het werk komen.

Gemeentelijke invulling van het landelijk beleid

Gemeenten zullen binnen de ruimte die zij hebben binnen de kaders van de wet een visie moeten ontwikkelen op fundamentele vragen over de ondersteuning aan deze groep inwoners en prioriteiten moeten stellen. Betrokkenen werken vaak vanuit verschillende beleidsterreinen, met andere en soms schurende wettelijke kaders en uitgangspunten, zoals de Participatiewet en de Wmo (Plaisier et al., 2025). Ook binnen een afdeling kunnen uitgangspunten botsen, zoals die van enerzijds de medewerkers die uitkeringen verstrekken en de regels handhaven (inkomensconsulenten en handhavers) en anderzijds degenen die ondersteuning bieden aan mensen die (nog) niet betaald kunnen werken (klantmanagers). Het is dus van belang dat betrokkenen in de uitvoering hierover met elkaar het gesprek aan gaan. Op basis van praktijkvoorbeelden over bijstandsgerechtigden uit het onderzoek *Vertrouwen in de bijstand* noemen we hier drie belangrijke thema's waar gemeenten keuzen moeten maken bij de ondersteuning van mensen met meervoudige problemen: het doel van de ondersteuning, ruimte voor de uitvoering en het (her)winnen van vertrouwen.

Doel van de ondersteuning

'En dan is het doel gewoon: er zijn en luisteren. En op het moment dat het echt nog slechter gaat, ingrijpen en samen met de persoon kijken: wat kunnen we doen om je weer stabiel te krijgen. En dan is stabiel zijn eigenlijk het hoogst haalbare.' (Klantmanager in *Vertrouwen in de bijstand*)

Gemeenten hebben de taak om mensen vanuit de Participatiewet naar werk te begeleiden, maar geven tegelijkertijd zelf aan dat dit voor een deel van de groep niet haalbaar is. In de praktijk doen gemeentelijke beleidsmakers en uitvoerders al veel om binnen de kaders van de Participatiewet mensen die door complexe omstandigheden niet kunnen werken brede ondersteuning te

bieden. Zij richten zich niet alleen op de uitstroom naar betaald werk, maar ook op meer basale ondersteuning.

Gemeenten kunnen kiezen om voornamelijk toeleiding naar betaald werk te ondersteunen. Zij kunnen dan de capaciteit inzetten op re-integratie van de (relatief kleine) groep mensen met een grote kans op werk. Hiermee worden de bijstandsgerechtigden met een kleinere kans op werk echter onvoldoende geholpen. Of gemeenten kunnen kiezen om ook om bredere maatschappelijke of individuele doelen te ondersteunen, zoals andere vormen van participatie en het verbeteren van de kwaliteit van leven. Dit betekent dat ook de grote groep met kleine kans op werk de benodigde aandacht krijgt. Hiervoor is extra capaciteit nodig, ten koste van de re-integratie, met minder uitstroom naar werk en meer uitkeringsuitgaven voor gemeenten tot gevolg. Ook zullen klantmanagers dan moeten worden afgerekend op (minder goed meetbare) zaken als participatie of kwaliteit van leven, in plaats van de uitstroom naar werk.

Ruimte voor uitvoerende professionals

'Als ik op huisbezoek ben geweest of ik zie iets helemaal misgaan met een gezin, dan heb ik formeel geen toestemming gekregen, een getekende toestemmingsverklaring ofzo. Denk je dan dat ik niks doe? Dan ga ik later wel uitleggen aan een paar stropdassen waarom ik het gedaan heb, maar ik doe het wel. [...] Alleen, ik durf dat en ik heb ook de luxe om dat te kunnen durven. Maar als jij dertig bent en je werkt bij de gemeente, je verstrekt bijstandsuitkeringen, je hebt een gezin met drie kinderen, je houdt net het hoofd boven water... Ga je dan ook zeggen van: "Ik mag het eigenlijk niet, maar ik doe het wel?"' (Klantmanager in Vertrouwen in de bijstand)

Voor een deel van de bijstandsgerechtigden, die op meerdere levensdomeinen vastlopen, voldoen standaardoplossingen niet.

In de praktijk zoeken klantmanagers, soms in strijd met de regels naar maatwerk om passende ondersteuning te kunnen bieden. Soms kan dat alleen door op zoek te gaan naar de mazen in de wet of de uitzondering op de regel. Gemeenten lopen aan tegen een spanningsveld tussen het leveren van maatwerk en gelijke rechten voor iedereen (Van Echtelt & Van den Berg, 2022). In de huidige situatie hangt het van de klantmanager af in hoeverre naar maatwerk wordt gezocht en de klantmanager durft af te wijken van de regels. Gemeenten staan voor de keuze klantmanagers hierin af te remmen of juist te faciliteren. Het faciliteren van klantmanagers leidt tot passender ondersteuning, maar heeft het risico dat gelijke gevallen ongelijk worden behandeld. Het faciliteren van meer ruimte voor de professional vraagt om mandaat, tijd, geld, kennis en vaardigheden van klantmanagers om over de grenzen van hun eigen vakgebied heen te kijken (Bakker-Klein, 2021). De vraag is of gemeenten bereid zijn die ruimte te bieden.

Vertrouwen (her)winnen

'Ik heb wel het idee dat dat ook wel een klein beetje is wat de Participatiewet soms met mensen doet. Het gevoel dat ze zich constant moeten verantwoorden. [...] Ik krijg heel vaak negatieve recensies [reacties] op de gemeente, en dan is mijn doel eigenlijk om ervoor te zorgen dat deze mensen ook een ingang krijgen binnen de gemeente om ze aan de juiste mensen te koppelen, en ze te laten zien dat het ook anders kan. Maar ja, soms lukt het ook gewoon niet. Als mensen jarenlang het gevoel hebben gehad er niet toe te doen of niet gezien te worden en zich alleen maar [moeten] verantwoorden, dat verander je ook niet zomaar.' (Klantmanager in Vertrouwen in de bijstand)

Om passende ondersteuning te kunnen bieden, is het vaak nodig om problematiek breed in kaart te brengen, bijvoorbeeld om

te achterhalen wat mensen belemmert om aan het werk te gaan. Hiervoor is vertrouwen nodig tussen de klantmanager en de bijstandsgerechtigde. Zonder vertrouwen vertellen mensen niet over hun omstandigheden. In de relatie tussen bijstandsgerechtigden en de gemeente heerst echter veel wantrouwen, mede doordat er in de Participatiewet veel nadruk ligt op de handhavingstaak van gemeenten. Mensen in de bijstand voelen het wantrouwen van de overheid en hebben soms het gevoel als potentiële fraudeur of werkweigeraar te worden behandeld. Klantmanagers hebben in hun dienstverlening last van het gebrek aan vertrouwen, bijvoorbeeld omdat bijstandsgerechtigden over bepaalde problemen niet durven of willen vertellen. Klantmanagers kunnen daardoor niet altijd passende ondersteuning vinden. Zij moeten daarom veel tijd steken in het (her)winnen van vertrouwen. Gemeenten staan dus voor de opgave om binnen de ruimte die de Participatiewet biedt een balans te vinden tussen hun handhavingstaak en ondersteuningstaak. Enerzijds is handhaving in de bijstand nodig om oneigenlijk gebruik van bijstand te voorkomen en draagvlak te creëren voor de inzet van middelen voor mensen die het nodig hebben. Anderzijds kan een te grote nadruk op controle en handhaving het vertrouwen van bijstandsgerechtigden ondermijnen. Voor een betere vertrouwensrelatie kunnen gemeenten investeren in bijvoorbeeld een brede intake wanneer mensen bijstand aanvragen, geschikte ruimtes waarin mensen in vertrouwen hun verhaal kunnen vertellen en het organiseren van dienstverlening dicht bij de burger (bijvoorbeeld wijkgericht werken). Ook een vaste contactpersoon en regelmatig contact is belangrijk, maar dit vereist een lage(re) caseload voor klantmanagers.

Ruimte voor keuzes

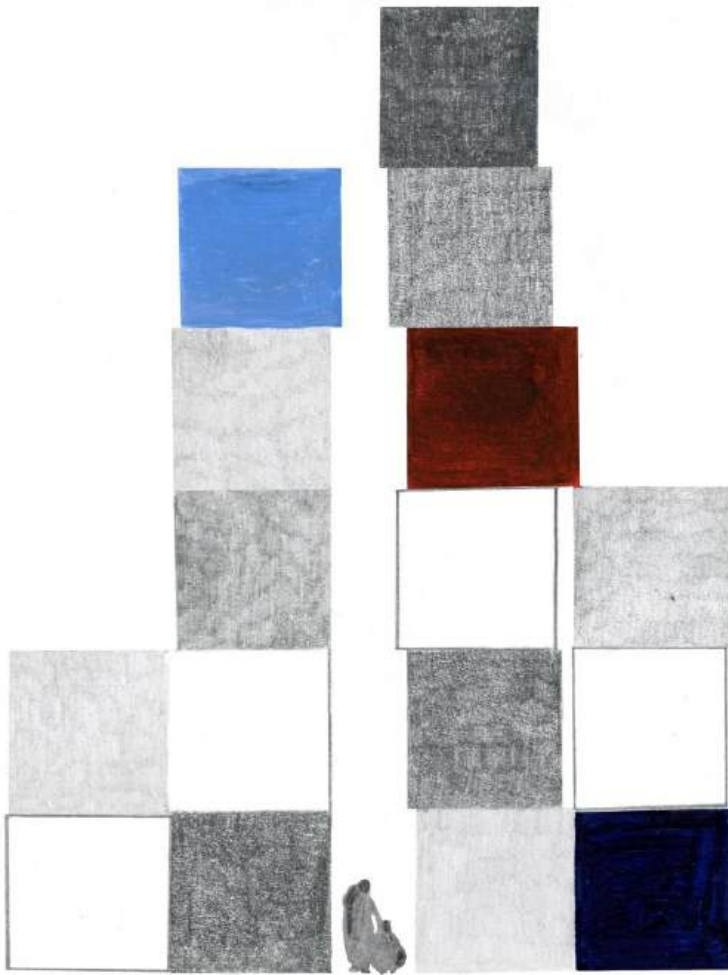
Met de invoering van de *Participatiewet in balans* (Overheid.nl, 2024) is er meer aandacht gekomen voor de menselijke maat in de uitvoering en voor 'maatschappelijke participatie, niet gericht op arbeidsinschakeling'. Hiermee is er meer aandacht gekomen

voor mensen die (nog) niet naar betaald werk geleid kunnen worden. Gemeenten kunnen zelf invulling geven aan het beleid (Vonk et al., 2021), maar staan daarbij soms voor ongemakkelijke en onderling tegenstrijdige keuzes. Het is daarom belangrijk voor beleidsmakers, uitvoerders en de samenleving om het gesprek aan te gaan over de vraag wat het doel moet zijn van de ondersteuning (betaald werk of breder), en over ruimte voor uitvoerende professionals en wederzijds vertrouwen tussen overheid en burger. De hier geschetste keuzes reiken verder dan het beleidsterrein van werk en inkomen en vragen samenwerking tussen beleidsmakers en de uitvoeringspraktijk en over domeinen heen.

Literatuur

- Bakker-Klein, Janny (2021). Anders kijken. Een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein. Utrecht: Movisie.
- Bosselaar, Hans, Erica Maurits, Petra Molenaar-Cox en Rienk Prins (2010). Multiproblematiek bij cliënten. Verslag van een verkenning in relatie tot (arbeids)participatie. Meccano/AStri.
- Doove, Sophie, Alderina Dill, Manon Joosten en Bram Rouw (2018). Uitstroom uit de langdurige bijstand. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Van Echtelt, Patricia en Esther Van den Berg (2022). Maatwerk. In: L. Veldboer, R. Engbersen, E. Hooghiemstra, J. Jansen, L. Koeter, L. Repetur, J. Rözer en A. Sprinkhuizen (red.), *Lexicon nabijheid en sociaal werk*. Utrecht: Movisie/Werkplaatsen Sociaal Domein.
- Van Echtelt, Patricia, Sabrina Dinmohamed, Evelien Eggink, Peggy Schyns en m.m.v. Khadija Kadrouch-Outmany (2024). Vertrouwen in de bijstand. Een kwalitatieve studie naar de ondersteuning aan bijstandsgerechtigden die (nog) niet betaald kunnen werken. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van Echtelt, Patricia, Evelien Eggink en Klarita Sadiraj (2023). Een brede blik op bijstand. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- De Klerk, Mirjam, Evelien Eggink, Inger Plaisier en Klarita Sadiraj (2023). Zicht op zorgen. Kerncijfers over de problematiek, hulpbronnen, leefsituatie en ondersteuning van mensen in het sociaal domein. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kromhout, Mariska, Patricia van Echtelt en Peteke Feijten (2020). Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Kruiter, Harry en Floor Kellerman (2019). Stapelingsproblematiek in het sociale domein. Utrecht: Instituut voor Publieke Waarden.
- NLA (2022). Spiegel Bestaanszekerheid 2022. Den Haag: Nederlandse Arbeidsinspectie.
- Oorschot, Wim, van. (2000). Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. In: Policy & Politics, jg. 28, nr. 1, p. 33–48.
- Overheid.nl (2024). Participatiewet in balans: Spoor 1. 29-4-2024, via [https://wetgevingskalender.overheid.nl/regering/WGK014515/documenten/Raad van State/Adviesaanvraag aanhangig bij Raad van State/1](https://wetgevingskalender.overheid.nl/regering/WGK014515/documenten/Raad%20van%20State/Adviesaanvraag%20aanhangig%20bij%20Raad%20van%20State/1).
- Peeters, Piet-Hein en Marcel Ham (2024). Als we dat hadden geweten. Naar een beter lokaal sociaal domein. 10 jaar Wmo, jeugd- en participatiewet in de gemeente. Amsterdam: van Gennep.
- Plaisier, Inger, Mirjam de Klerk, Evelien Eggink, Mark Reijnders, Sabrina Rahmawan-Huizenga en Peggy Schyns (2025). Overzicht van knelpunten bij de ondersteuning van mensen met meervoudige problemen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Reinhoudt, Lieke, Robbert Huijsman en Jeroen van Wijngaarden (2022). Willen mensen met multiproblematiek wel integrale ondersteuning? Sociale Vraagstukken. Geraadpleegd 1 maart 2023, via <https://www.socialevraagstukken.nl/rubrieken/onderzoek/willen-mensen-met-multiproblematiek-wel-integrale-ondersteuning/>.
- RVS (2024). Van overleven naar bloeien. Den Haag: Raad Volksgezondheid en Samenleving.
- Tausendfreund, Tim (2015). Coaching families with multiple problems: care activities and outcomes of the flexible family support programme Ten for the Future. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- TK (2024/2025). Uitvoering en evaluatie Participatiewet. Voortgang fundamentele herziening Participatiewet spoor 2 vergaderjaar 2024/2025, 34352, nr. 344.
- Vonk, Gijsbert, Anne Mieke Zwanenveld en Jan Dirk Pruim (2021). Eindverslag Commissie Menselijke Maat Enschede. Maatvoering is mensenwerk II. Enschede: Gemeente Enschede.



Rotterdam: een zorg-werkend perspectief

5. Rotterdam: een zorg-werkend perspectief

Ruben Houweling en Maarten van Kooij

Inleiding

Op 1 januari 2008 werd de Commissie Arbeidsparticipatie ingesteld (zie. Bakker). Aanleiding was een mislukte poging van toenmalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Donner) het ontslagrecht te verspoelen. Tijdens de eerste commissievergadering schetste een demograaf de verwachte ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Voor de commissie stond daarna vast dat niet het ontslagrecht, maar een structurele krapte de grootste uitdaging voor een goed functionerende arbeidsmarkt vormde.

¹¹ Nijpende personeelstekorten in bijvoorbeeld de zorg, het onderwijs en de handhaving van de openbare orde zouden er uiteindelijk toe kunnen leiden dat een hoog niveau van voorzieningen in de toekomst geen vanzelfsprekendheid meer zal zijn. Zo kon volgens de toenmalige vooruitzichten in de toekomst nog maar 60% van de zorgvraag worden opgevangen (Kamerstukken II, 2007–2008). De commissie deed vervolgens aanbevelingen om meer mensen aan het werk te krijgen (onder meer door meerwerk lonend te laten zijn voor deeltijders), een werkbudget (scholingsbudget) te introduceren, de WW om te vormen in een Werkverzekering (werkgevers betaalden maximaal zes maanden loon door bij ontslag met re-integratieplicht op sectorniveau) en de pensioenleeftijdsgrens geleidelijk te verhogen.¹² Drie maanden na de eerste kabinetsreactie ‘viel’ Lehman Brothers en de rest is geschiedenis. Er is – met uitzondering van de verhoging van de AOW-leeftijd – eigenlijk niets gedaan met de aanbevelingen van de commissie Bakker. En dat laat zich nu – bijna 20 jaar later – goed voelen. Ook in Rotterdam.

¹¹ “Eigenlijk hadden we al snel door dat het ontslagrecht helemaal niet het onderwerp moest zijn”, zegt commissielid Dominic Schrijer. Zie: Tien jaar na commissie-Bakker: een déjà-vu van gemiste kansen, *NRC* 3 december 2018.

¹² Voorstellen die velen herkennen in het recente coalitieakkoord 2026-2030 van D’66, CDA en VVD.

In deze bijdrage willen we één van de verwachte gevolgen van deze demografische ‘vergrijzingsontwikkeling’ schetsen: de druk op de zorg-werk-combinatie. Populair gezegd: de gevolgen voor de werkende mantelzorger. De ‘dubbele vergrijzing’ en ‘ontgroening’ hebben namelijk als effect dat enerzijds in beleid een toenemend beroep wordt gedaan op mantelzorgers om de grote zorgvraag te beantwoorden en anderzijds er in beleid stimuleringsmaatregelen worden genomen om de groep werkers zoveel mogelijk aan het werk te houden en te krijgen. Deze twee beleidslijnen kunnen samengaan, maar elkaar ook (onbedoeld) tegenwerken. Hoewel dit vraagstuk (SER, 2026) vooral veel vraagt van sociale partners (werkgevers en werknemers) en de nationale overheid (Den Haag), hebben lokale overheden uitdrukkelijk een belangrijke rol in het optimaliseren van de combinatie zorg en werk. Dat geldt ook, en misschien wel temeer, voor Rotterdam. Na de duiding van het vraagstuk gaan we in deze bijdrage in op de vraag of er lokaal beleid ontwikkeld kan worden dat het groeiend aantal werkende mantelzorgers helpt om hun taken beter te combineren.

Stijgende vraag naar mantelzorg door dubbele vergrijzing en ontgroening: een zorgwekkend perspectief

Net als in veel andere Europese landen is in Nederland sprake van vergrijzing. Gemiddeld wordt de bevolking steeds ouder.¹³ Naast vergrijzing is ook sprake van ontgroening, zie Tabel 1.

Tabel 1: Aandeel 65- en 80-plussers in de Nederlandse bevolking in procenten (Bron: CBS)

	Totale bevolking	Aandeel 65-plussers	Aandeel 80-plussers
1990	14.890.000	12,8	2,9
2025	18.044.027	20,8	5,2
2040	20.700.000	25,0	8,3

¹³ CBS Dashboard bevolking, www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/leeftijd/bevolking.

In 2040 heeft naar schatting 54% van de mensen een chronische ziekte (WRR, 2021). Volgens het RIVM zal dementie in 2040 de hoogste ziektelast en de meeste sterfte tot gevolg hebben. Bij oudere mensen is bovendien vaker sprake van multimorbiditeit (meerdere chronische aandoeningen tegelijkertijd) dan jongere mensen. Het SCP verwacht dat tussen 2018 en 2040 de omvang van de groep mensen die mantelzorg nodig heeft onder de zelfstandig wonende 75 plussers met bijna 70 procent zal stijgen: van 230.000 in 2018 naar bijna 390.000 personen in 2040 (SCP, 2019).

Behalve de *vraag* naar zorg en mantelzorg beïnvloeden demografische ontwikkelingen ook het *aanbod* aan mantelzorgers. Het aantal potentiële mantelzorgers dat gemiddeld genomen beschikbaar is per oudere zal snel afnemen, onder meer doordat er tegenover groeiende groep oude ouderen een relatief steeds kleinere groep jongere mensen staat.¹⁴ De veranderende bevolkingssamenstelling leidt zo naar verwachting tot een slinkend mantelzorgpotentieel.

Structurele krapte arbeidsmarkt voert druk combineerders op

Bij deze demografische ontwikkelingen komt bovendien een structurele arbeidsmarktkrapte. Sinds halverwege 2021 is de spanning op de arbeidsmarkt – de verhouding tussen het aantal openstaande vacatures en het aantal werklozen – zeer hoog (CBS, 2026a). In de zorgsector is – ten opzichte van de private sector – sprake van factoren die maken dat de krapte daar extra wordt gevoeld, net als in andere (semi)publieke sectoren. Het

¹⁴ De Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050 concludeert een afnemende ‘mantelzorg-ratio’ op basis van de verhouding tussen het aantal mensen tussen 50 en 75 jaar (de groep die het vaakst mantelzorg geeft aan ouderen) en 85-plussers. In 1950 stonden tegenover elke 85-plusser 62 50-75-jarigen. In 2021 waren dit er 14,5. En in 2050 zullen dit er ongeveer 5 zijn. Zie Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024), *Gematigde groei: Rapport van de staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*, p. 301. Bij ramingen gebaseerd op het huidige aantal mantelzorgontvangers en mantelzorggevers, verdeeld over verschillende leeftijdsgroepen, concludeert het SCP dat waar in 2018 tegenover elke oudere die mantelzorg ontving nog bijna vijf potentiële mantelzorgers stonden, er in 2040 nog slechts drie mantelzorgers per mantelzorgontvanger beschikbaar zullen zijn.

personeelsbestand is relatief vergrijsd, waardoor er in de komende jaren een relatief grote uitstroom is van personeel naar pensioen. De jaarlijkse instroom is hoog en stijgt al een aantal jaren op rij, maar daar tegenover staat een relatief hoge uitstroom, nog los van werkenden die met pensioen gaan (CBS, 2026b). Dit sluit aan bij het beeld in arbeidsmarktregio Rotterdam/Rijnmond. In 2022 zijn 20.000 mensen uitgestroomd uit de zorgsector. Bijna een kwart is vanuit de zorg uitgestroomd naar werk in een andere sector (vooral zakelijke dienstverlening, onderwijs en overheid), 28% was in 2023 niet (meer) aan het werk (OBI, 2025a). De toenemende zorgvraag en de hoge uitstroom zetten de arbeidsmarkt in de zorg extra onder druk. Sinds 2021 stijgt het aantal vacatures in de zorg hard (CBS, 2026b). Nu werkt ongeveer 1 op de 6 mensen in de zorg.¹⁵ Bij gelijkblijvend beleid zouden in 2060 1 op de 3 mensen werkzaam moeten zijn in de zorg om aan de verwachte vraag te kunnen voldoen. Dat is niet realistisch en ook niet wenselijk voor de bredere economie of voor andere publieke sectoren (WRR, 2021). Zelfs als de komende jaren gerichte en succesvolle maatregelen worden genomen om de voorspelde tekorten flink terug te dringen, is de verwachting dat het arbeidsmarkttekort in 2033 in alle gevallen groter zal zijn dan het nu is (Programma Arbeidsmarkt zorg en welzijn, 2024). In de meest recente arbeidsmarktprognose zorg en welzijn wordt bij ongewijzigd beleid uitgegaan van een tekort van bijna 301.000 werkenden in 2035.¹⁶ En laat nu juist in de zorgsector een grote groep mantelzorgers werkzaam zijn, die mogelijk in de toekomst nog meer mantelzorg (en daarmee minder formele zorg) gaan verlenen. De perfecte storm dient zich aan.

Mantelzorgers

Mantelzorg is alle hulp van mensen aan iemand met (fysieke of mentale) gezondheidsproblemen uit hun directe sociale netwerk

¹⁵ Volgens de CBS Monitor arbeidsmarkt zorg en welzijn is de verhouding tussen het aantal werknemers in de sector zorg en welzijn exclusief kinderopvang, ten opzichte van het totaal aantal werknemers in Nederland, 1 staat tot 6,3. Zie https://dashboards.cbs.nl/AZWDashboard/?state_id=448fc514305ba244, geraadpleegd op 29 januari 2026.

¹⁶ Prognosemodel Zorg en Welzijn, <https://prognosemodelzw.nl/> en *Kamerstukken II 2025/26*, 29 282, nr. 619 (Arbeidsmarktprognose zorg en welzijn 2025).

die niet wordt gegeven in het kader van een beroep.¹⁷ Op basis van deze definitie verlenen in Nederland circa 5,5 miljoen mensen mantelzorg (SCP, 2020). Intensieve mantelzorg is mantelzorg van minimaal acht uur per week en die minimaal drie maanden duurt. Voor circa 830.000 mensen geldt dat ze intensief mantelzorgen. Uit de Rotterdams Omnibusenquête 2025 komen soortgelijke cijfers naar voren. Rotterdam telde in 2025 naar schatting 109.000 mantelzorgers van 16 tot en met 85 jaar (OBI, 2025b). Veel mantelzorgers zorgen langdurig, gemiddeld 5,4 jaar (SCP, 2020). Dat geldt overigens ook als de zorgbehoevenden (inmiddels) in een zorginstelling wonen, zoals een verpleeghuis of een ggz-instelling. Bijna een kwart van de mensen die mantelzorg ontvangt, woont in een verpleeghuis. Hun mantelzorgers zien hun inspanningen vaak als een noodzakelijke aanvulling op de professionele zorg die in de instelling wordt geboden (Movisie, 2023a).

Mantelzorg kan worden aangemerkt als *informele zorg*. Mantelzorgers en zorgprofessionals hebben verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden. Ze zijn niet inwisselbaar. Wel hebben ze elkaar vaak hard nodig, en indien het lukt om goede samenwerking tot stand te brengen tussen mantelzorgers en professionele zorgverleners, kunnen ze elkaar versterken met hun eigen capaciteiten en kwaliteiten (RvS, 2022).

Verschillen in mantelzorgers

Meer vrouwen dan mannen zijn mantelzorger (SCP, 2020). Mannen en vrouwen geven in vergelijkbare mate aan bereid te zijn om zorgtaken voor naasten op zich te nemen, ook als er broers en zussen zijn om zorg mee te delen (CBS, 2022; Dykstra & van Putten, 2010), maar doen dit niet daadwerkelijk even vaak.

¹⁷ SCP (2017) *Voor elkaar? Stand van de informele hulp in 2016*. De term mantelzorg werd overigens voor het eerst gebruikt in 1972 door Hattinga Verschure in J.C.M. Hattinga Verschure, Ontwikkeling van zorgcriteria voor herstructurering van de gezondheidszorg, Het ziekenhuis, 2(9), 500-504, en daar gedefinieerd als 'zorg vanuit een omgeving die 'vanzelfsprekend' wordt verstrekt en niet voor geld wordt gekocht'. Zie ook: SER (2016) Advies Een werkende combinatie: Advies over het combineren van werken, leven en zorgen in de toekomst, deel I en deel II en SER (2023) Advies *Balans in maatschappelijk verlot*.

Mantelzorgers met een niet-westerse migratieachtergrond wonen vaker in bij de hulpbehoevende voor wie ze zorgen, hebben vaker inwonende kinderen en minder vaak betaald werk dan mantelzorgers zonder niet-westerse migratieachtergrond (CBS, 2022). Daarnaast geven ze vaker verpleegkundige hulp en persoonlijke verzorging. Bovendien valt de zorgbehoevenden in deze groep minder snel gebruik maken van professionele zorg en vaker leunen op mantelzorg.

Ongeveer een kwart van alle kinderen en jongeren tot 25 jaar heeft mantelzorgtaken. Zij zorgen in de meeste gevallen voor een ouder, broer, of zus. Van deze jongeren doet 10% dat meer dan vier uur per week (SCP, 2022). Jongeren die voor hun naaste(n) zorgen, zijn vaak al op een jonge leeftijd begonnen met zorgen of zijn de enige persoon op wie de zorgbehoevende kan rekenen voor steun en zorg. Daarom is vroegsignalering van jonge mantelzorgers in onderwijs en gemeentelijke ondersteuning belangrijk.

Mantelzorgen kan positieve effecten hebben op jongeren, zoals een verhoogd empathisch vermogen en verantwoordelijkheidsgevoel, veerkracht en het gevoel iets voor een naaste te kunnen betekenen. Maar jong mantelzorgen kan ook negatieve effecten hebben: voor de gezondheid (op korte en langere termijn), de voortgang op school en in de studie (Tienen et al., 2018), de loopbaan en voor het opbouwen van een sociaal netwerk (SCP, 2023).

Op hoofdlijnen komt het landelijke beeld overeen met de uitkomsten van het eerdergenoemde Rotterdamse onderzoek. Ook in Rotterdam verlenen vrouwen vaker mantelzorg. Vanaf een leeftijd van 45 jaar neemt het aandeel van de mensen die mantelzorg verlenen toe. Opvallend is ook de toename van het aandeel mantelzorgers onder 65- t/m 74-jarigen (van 26% in 2024 naar 33% in 2025). Naast de 45-plussers zijn het relatief

vaak mensen zonder betaald werk en mensen met een basis-/middelbare opleiding die mantelzorg verlenen. Rotterdammers zonder migratieachtergrond geven vaker aan mantelzorger te zijn dan Rotterdammers met een migratieachtergrond, maar afwijkingen op dat vlak kunnen ook verklaard worden door de beperkingen van de gebruikte onderzoeksmethoden (OBI, 2025b).

Mantelzorgers zijn zeer divers. Een ouder die de zorgdraagt voor een meervoudig gehandicapt kind heeft totaal andere uitdagingen dan een volwassen man of vrouw die zijn/haar moeder ondersteunt met een gebroken been. De ondersteuningsbehoeftes verschillen en de bereikbaarheid van deze doelgroepen eveneens.

Hoe kan Rotterdam een zorg-werkend perspectief bieden?

Het feit dat de stijgende zorgvraag en de krapte op de arbeidsmarkt met elkaar zijn verknoot, maakt het vraagstuk werkende mantelzorgers complex en stelt werkenden en werkgevers voor significante uitdagingen. Overbelasting en uitval van werkende mantelzorgers raakt werkgevers, die in veel gevallen al met personeelsschaarste te maken hebben. Het raakt kwetsbare mensen die hulp en zorg van naasten nodig hebben, en de gezondheid en het welzijn van mantelzorgers zelf. Op macroniveau zorgen overbelasting en uitval van werkende mantelzorgers voor extra druk op het personeelsbestand van werkgevers en dragen ze verder bij aan een stijgende zorgvraag. Omdat mantelzorgers bovengemiddeld vaak zelf werken in de zorgsector, kan hier waar het die sector betreft een vicieuze cirkel ontstaan. Juist daarom is aandacht voor *een werkbare combinatie* van werk en mantelzorg nu en op langere termijn voor werkenden, werkgevers en samenleving zo belangrijk.

Tweesporenaanpak

In zijn Mantelzorg en werk-advies stelt de SER een tweesporenaanpak voor. De aanbevelingen in het eerste spoor zijn gericht

op het optimaliseren van de werkende combinatie. De SER wil verbetering bewerkstelligen aan de 'aanbodkant' van werkende mantelzorgers door de combinatie van werk en mantelzorg te ondersteunen en makkelijker te maken. Dat is ook zeer van belang voor het aanbod van arbeidskrachten op de arbeidsmarkt. In het tweede spoor doet de SER aanbevelingen die beogen de stijgende vraag naar mantelzorg te beïnvloeden en waar mogelijk te beperken. Met het oog op het duurzaam verbeteren van de combineerbaarheid van werk en mantelzorg zijn beide zijden van de medaille, vraag en aanbod, even belangrijk. Ze beïnvloeden elkaar wederzijds: hoe sterker de vraag naar mantelzorg stijgt, hoe groter de druk op het combineren van werk en mantelzorg wordt en hoe meer er nodig is om werkende mantelzorgers te ondersteunen om ze overeind te houden. Wanneer mantelzorgers overbelast raken en uitvallen, heeft dit bovendien invloed op het kunnen verlenen van mantelzorg en wordt de druk mogelijk verlegd.

Andersom geldt dat alles wat overheid, maatschappelijk middenveld en samenleving kunnen doen om de stijgende vraag naar mantelzorg te beperken, de druk op het combineren van werk en mantelzorg verlicht en ervoor kan zorgen dat mensen minder ondersteuning nodig hebben. Tezamen vormen de twee sporen een integrale benadering.

De aanbevelingen in spoor 1 zijn gecentreerd rond vier acties:

1. **Erkennen.** In de samenleving en op de werkvloer moet meer bewustwording worden gecreëerd rond het thema werk en mantelzorg, en de urgentie daarvan in een vergrijzende samenleving. Daarnaast is van belang dat de werkende mantelzorger wordt erkend in beleid.¹⁸

¹⁸ Begin februari 2026 lanceerde het ministerie van VWS samen met MantelzorgNL de campagne ZIEN dat zij er voor iemand ZIJN. De campagne richt zich op het zichtbaar maken van mantelzorg en het vergroten van steun en waardering voor mantelzorgers in de samenleving. Daarmee draagt de overheid uit dat mantelzorg waardevol is voor de samenleving: een belangrijke eerste stap. Zie [Nieuwe campagne maakt onzichtbare mantelzorg zichtbaar | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#).

2. **Vereenvoudigen.** Complexe regelingen die onnodig belastend zijn voor de mantelzorger moeten simpler en ondersteuningsaanbod voor mantelzorgers moet eenvoudiger vindbaar en te gebruiken zijn.
3. **Faciliteren.** Werkende mantelzorgers voor wie de combinatie te zwaar gaat drukken, moeten hulpbronnen tot hun beschikking hebben in tijd, geld en diensten, zodat zij niet overbelast raken en uitvallen.
4. **(Ver)delen.** De druk op werken en zorgen moet gelijk worden verdeeld over de samenleving. Dat geldt zowel voor de verdeling tussen mannen en vrouwen als voor de verdeling tussen sectoren (die samenhangt met de verdeling tussen mannen en vrouwen). Mantelzorgers en zorgprofessionals moeten elkaar met hun eigen kwaliteiten en capaciteiten aanvullen in de dynamiek van een zorgsituatie, zodat ze delen in de zorg en niet elkaars werk overnemen.

Van deze acties profiteert ook de werkgever van de werkende mantelzorger, die in dit advies net zo belangrijk is. Werkgevers hebben er belang bij dat mensen zich niet genoodzaakt voelen om te stoppen met werken of uitvallen omdat de combinatie werk en mantelzorg te zwaar wordt. Zij krijgen een steuntje in de rug om met het thema aan de slag te gaan op de werkvloer en te doen wat in hun macht ligt om de werkende mantelzorger te ondersteunen. Daarnaast heeft de overheid een duidelijke rol en verantwoordelijkheid. Tot slot heeft de naaste die zorg van een mantelzorger krijgt baat bij een betere ondersteuning van de mantelzorger, die hierdoor de zorg langer en gezonder kan volhouden.

De aanbevelingen in spoor 2 zien op:

- Het koesteren en voeden van zorgzaamheid in de samenleving zodat het aantal potentiële helpers (buren, kennissen, vrijwilligers) rond zorgbehoevenden groter

wordt en er minder druk bij mantelzorgers komt te liggen.

- Een goede aansluiting tussen mantelzorg en formele zorg, zodat naast mantelzorg een sterke zorgsector staat die professionele zorg kan leveren.
- Meer inzet op preventie voor een gezondere samenleving met minder gezondheidsverschillen, waarin minder mantelzorg nodig is.
- Aandacht voor oplossingen in andere domeinen (zoals huisvesting).

...wat kunnen lagere overheden doen?

Allereerst kan de gemeente een belangrijke bijdrage leveren in het informeren en normaliseren van mantelzorg. Een bewustwordingscampagne over de 'combinatiedruk' moet gaan over wat het betekent om mantelzorger te zijn en welke keuzes er gemaakt worden rond het verdelen van zorgtaken in families, huishoudens en gemeenschappen, inclusief aandacht voor de man-vrouwrolverdeling in relatie tot zorgtaken. Een bewustwordingscampagne over de combinatie van mantelzorg en werk kan zich richten op werkgevers en/of werkenden of op de samenleving in het algemeen, gefocust op groter maatschappelijk besef en vergroten van onderling begrip en normalisering van werkende mantelzorgers.

Gemeenten hebben op grond van de Wmo de wettelijke taak om mantelzorgers ondersteuning te bieden, zo ook de gemeente Rotterdam. De SER constateert drie knelpunten voor mantelzorgers in het vinden en gebruiken van het gemeentelijk ondersteuningsaanbod:

- Bereikbaarheid: Mantelzorgers zijn lastig te bereiken, mensen realiseren zich niet dat zij mantelzorger zijn en maken daardoor geen gebruik van het ondersteuningsaanbod.
- Complexiteit: Toegang krijgen tot voorzieningen is (te) ingewikkeld of brengt (te veel) administratieve lasten

met zich mee. Mantelzorgers staan al onder druk, ingewikkelde of administratieve lasten zijn dan snel te veel.

- Verschillen tussen gemeenten: Hoe gemeenten invulling geven aan hun ondersteuningstaak verschilt per gemeente. Het aanbod kan zeer uiteenlopen, dit kan voor verwarring zorgen. Denk aan verschil in aanbod tussen de gemeente waarin de mantelzorger woont en de gemeente waarin de zorgbehoevende woont. Of verschillen tussen woon en werk gemeenten van mantelzorgers.

Mantelzorgondersteuning zou dicht bij de mantelzorger georganiseerd moeten worden, zo eenvoudig mogelijk toegankelijk moeten zijn en met een gelijkgericht aanbod in alle gemeenten. Daar past bij dat mantelzorgondersteuning vanuit de landelijke overheid wordt gefaciliteerd via gerichte en toereikende financiering. De onafhankelijk cliëntondersteuner (oco)¹⁹ die op grond van de Wmo door zorgbehoevenden te raadplegen is via het zorgkantoor of de gemeente, zou als onafhankelijk mantelzorgondersteuner (omo) ook beschikbaar moeten zijn voor alle mantelzorgers. Dat kan al op grond van de Wmo, maar dit gebeurt niet altijd. Ook hier kan de gemeente een belangrijke rol spelen. De SER ziet een aantal mogelijke concrete ingrepen die het geregeld krijgen van zorg voor een naaste en ondersteuning voor de mantelzorger zelf sterk zouden kunnen vergemakkelijken:

- Stroomlijn respijtzorgregelingen. Respijtzorg is een voorziening die mantelzorgers in staat stelt zorgtaken uit handen te geven om ademruimte te creëren. Respijtzorg is geregeld in vier verschillende zorgwetten (Wmo, Wlz, Zvw, Jeugdwet). Verschillende respijtzorgregelingen kunnen worden gestroomlijnd met als doel vereenvoudiging en meer harmonisatie. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat dit niet leidt tot een versobering van deze

¹⁹ www.regelhulp.nl/onderwerpen/clientondersteuning/wat-is-oco.

voorziening in de praktijk. Het ministerie van VWS is de aangewezen partij om deze stroomlijning te verkennen.

- Uniformeer aanvraagformulieren. Het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en zorgpartijen moeten werken aan het ontwikkelen van een gezamenlijk formulier voor zorgbehoevenden wanneer zij aanvragen moeten doen.
- Beperk herindicering, werk aan domeinoverstijgend indiceren. Een andere route voor administratieve verlichting is het beperken van de frequentie van herindicering voor zorgbehoevenden met een chronische aandoening. De beleidspraktijk laat nog te weinig zien dat gemeenten ruimte voor maatwerk nemen om periodieken voor herindicering te verlengen (Movisie, 2023b). Gerelateerd hieraan is het mogelijk maken van domeinoverstijgend indiceren (ActiZ et al., 2025), waarbij bijvoorbeeld zorgprofessionals ook voor Wmo-hulpmiddelen mogen indiceren.
- Besteed de salarisadministratie voor pgb-houders standaard uit. Mantelzorg via een pgb (persoonsgebonden budget) en salarisadministratie is administratief zeer belastend. Het zou beter zijn om uitbesteding van salarisadministratie standaard onderdeel te laten zijn van pgb-zorgovereenkomsten.
- Vergemakkelijk digitale regelzaken. Tot slot valt er nog winst te behalen in het faciliteren van digitale regelzaken voor mantelzorgers. Denk aan het simpele voorbeeld dat het niet mogelijk is om de DigiD-app voor meer dan één persoon te gebruiken, waardoor voor het regelen van zaken voor iemand anders met diens DigiD een aparte telefoon nodig is. Technologie kan het regelen van zorg en het behouden van overzicht juist gemakkelijker maken voor mantelzorgers.

...en Rotterdam dan?

Hoe de samenleving het best kan omgaan met de groeiende vraag naar mantelzorg is een veelvormig vraagstuk. Omdat de Kenniswerkplaats Stedelijke Arbeidsmarkt haar samenwerking vooral richt op kennisdeling over het functioneren van de arbeidsmarkt in het algemeen en het vergroten van de kansen van mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt in het bijzonder ligt daar het zwaartepunt van onze reflectie om opties voor Rotterdams (lokaal) beleid in beeld te brengen.

Het is aannemelijk dat meer werkende mantelzorgers dusdanig onder druk komen te staan dat zij daardoor (moeten) stoppen met werken, of hun werk verliezen. Dat kan er uiteindelijk toe leiden dat mensen in de bijstand belanden. 'Mantelzorg' is geen instroomreden die nu is opgenomen in de Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG) die nu in opdracht van het CBS wordt verzameld. De belangrijkste belemmering om geheel of gedeeltelijk aan het werk gaan vanuit een uitkering is zorg, mantelzorg en voor kleine kinderen. Om beleid te maken zijn harde cijfers nodig. De omvang van dit vraagstuk voor de bijstandspopulatie scherper in beeld brengen kan de gemeentelijke dienstverlening gericht en doelmatiger maken.

Het verrichten van (mantel)zorg hoeft voor mensen in de bijstand echter lang niet altijd een belemmering te zijn. Dat kwam naar voren bij de uitvoering van de tegenprestatie in het kader van de Participatiewet. In Rotterdam werden mensen die al langdurig bijstandsafhankelijk zijn actief gestimuleerd om vrijwilligerswerk te doen. Geregeld bestonden die activiteiten uit het geven van (mantel)zorg. Uit onderzoek is gebleken dat 'de tegenprestatie' niet tot grotere kansen op arbeidsmarkt leidde, maar wel dat dit een gunstig effect had op het welbevinden van de deelnemers en medicijngebruik afnam, met name onder mannen (Bastiaans, Dur & Gielen, 2024). Door teruglopende budgetten voor re-integratie en vanwege de geringe

arbeidsmarkteffecten is in 2025 de gemeentelijke inzet op de uitvoering van de tegenprestatie echter teruggeschroefd. Dat is met het oog op de gemeentefinanciën een begrijpelijke keuze.

Toch bieden zowel de nieuwe Participatiewet in Balans als de in het coalitieakkoord van Jetten I aangehaalde ‘respijtzorg.’ aanknopingspunten voor een herwaardering van dergelijk vrijwilligerswerk. Bij ‘respijtzorg’ nemen professionals of vrijwilligers mantelzorgtaken, maar nog vaker andere (huishoudelijke) taken (zoals het doen van de was, schoonmaak of boodschappen), tijdelijk over van overbelaste mantelzorgers. De Participatiewet in Balans biedt gemeenten meer ruimte om dienstverlening af te stemmen op de persoonlijke situatie van de uitkeringsgerechtigde en onderkent het belang van maatschappelijk participeren naar vermogen die (nog) niet naar regulier werk kunnen uitstromen. Met de inrichting van het Rijnmonds Arbeidsmarkt Perspectieffonds²⁰ en de ontwikkeling van de Scholingsvouchers²¹ heeft de gemeente Rotterdam laten zien te beschikken over de expertise en het netwerk om dergelijke arrangementen met alle relevante stakeholders vorm te geven.

Een kritisch punt hierin is dat de invulling van de ‘respijtzorg’ als vanuit de lokale overheid onbevredigend aanvoelt. We zijn simpelweg te laat, als een mantelzorger eerst overbelast moet raken voordat er tijd is om op adem te komen. Voorkomen is immers beter dan genezen. Daar zal ook iedere werkgever van een werkende mantelzorger het mee eens zijn. Daarom zijn er al verschillende netwerken op dit terrein actief in de arbeidsmarktregio Rotterdam/Rijnmond. Om mantelzorgers te kunnen ondersteunen bij de zorg voor hun naasten heeft de gemeente ook de Mantelfoon in het leven geroepen. Dit is een gratis telefoonnummer en een chatdienst voor mantelzorgers in Rotterdam. Als er na het gesprek meer hulp of ondersteuning nodig is, zijn er

²⁰ Evaluatie Rijnmonds Arbeidsmarktperspectieffonds

²¹ Scholing voor Rotterdammers: Een evaluatie van het Rotterdams Scholingsfonds – SEOR

mantelzorgcoaches beschikbaar. De informatie die de Mantel-foon oplevert wordt ook benut om de dienstverlening aan mantelzorgers te verbeteren. Het lectoraat Zorg om Naasten opgezet door De Hogeschool Rotterdam en de Rotterdamse Zorg, het samenwerkingsverband van 42 Rotterdam zorg- en onderwijsorganisaties, zijn twee professionele initiatieven die de regio kunnen versterken.

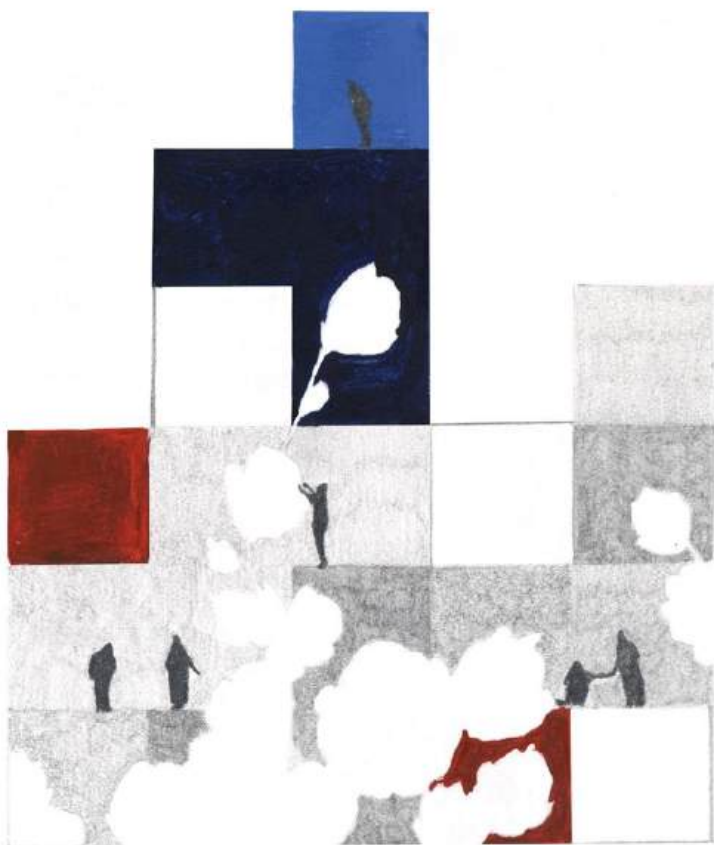
Tot besluit

De werkende mantelzorger staat onder druk en heeft onze steun nodig. En we krijgen er op een zeker moment allemaal mee te maken; als zorgbehoevende, of als verzorger. In Rotterdam is aan een aantal belangrijke voorwaarden voldaan om samen met alle betrokkenen, beter beleid te ontwerpen, uit te proberen en te verbeteren. Laten we daar, met de steun van de SER en van de rijksoverheid direct mee beginnen. Want als een stad het kan, dan is het Rotterdam.

Literatuur

- ActiZ [et al.] (2025) *Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord (AZWA): Samen sterker voor zorg en welzijn*
- Bastiaans, M., Dur, R., & Gielen, A. C. (2024). Activating the long-term inactive: Labor market and mental health effects. *Labour Economics*, 90, Article 102593. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2024.102593>
- Dykstra, P. A., & van Putten, A. (2010). Mantelzorgende mannen: een kwestie van moeten, kunnen of willen. *TSG*, 88(6), 320-328.
- CBS (2022) *Emancipatiemonitor 2022*
- CBS Dashboard Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn, thema arbeidsmobiliteit. (2026b) https://dashboards.cbs.nl/AZWDashboard/?_state_id_=8be3224517641ad2 en Monitor Arbeidsmarkt zorg en welzijn, https://dashboards.cbs.nl/AZWDashboard/?_state_id_=adbd049a1889d857, beiden geraadpleegd op 29 januari 2026.
- CBS Dashboard arbeidsmarkt, Spanning op de arbeidsmarkt. (2026a) www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/spanning-op-de-arbeidsmarkt, geraadpleegd op 29 januari 2026.
- E. Verhulp, Commissie Bakker: koken met sterren, *SR* 2008, 7/8, p. 207-208. Kamerstukken II, 2007–2008, 29 544, nr. 158, p. 2.
- SER (2026). Mantelzorg en werk in een zorgzame samenleving, SER 2026-001.

- Movisie (2023b) *Passend beschikken door langere indicatieduur of indicaties zonder einddatum*,
www.movisie.nl/artikel/passend-beschikken-door-langere-indicatieduur-indicaties-zonder-einddatum.
- Movisie. (2023a). Mantelzorg op kruispunten van diversiteit
<https://www.movisie.nl/artikel/mantelzorg-kruispunten-diversiteit>
- OBI (2025a). Arbeidsmarktbewegingen in cruciale sectoren. Rotterdam/Rijnmond 2022-2023 <https://onderzoek010.nl/handlers/room.ashx?function=download&id=1090>
- OBI (2025b). Mantelzorgers in Rotterdam. Resultaten uit de Omnibusenquête 2021 tot en met 2025 <https://onderzoek010.nl/handlers/room.ashx?function=download&id=1086>
- Programma Arbeidsmarkt zorg en welzijn (2024) *Arbeidsmarkt Zorg & Welzijn 2033: Eindrapportage toekomstscenario's*.
- RvS (2022) Anders leven en zorgen: Naar een gelijkwaardig samenspel tussen naasten, vrijwilligers en beroepskrachten.
- SCP (2019) *Toekomstverkenning mantelzorg aan ouderen in 2040*.
- SCP (2020) *Blijvende bron van zorg: Ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014-2019*.
- SCP (2022) *Kerncijfers jonge mantelzorgers in Nederland (16-24 jaar)*.
- SCP (2023) Meer meedoen is niet per se goed voor jongeren
- Van Tienen, I., de Boer, A., de Roos, S., van der Heijde, C., & Vonk, P. (2018). *Gezondheids- en studieuitkomsten bij mantelzorgende studenten*. Geradpleegd augustus.
- WRR (2021) *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*.



Op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt

6. Op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt

Paul van der Aa

Inleiding

Een inclusieve arbeidsmarkt is een arbeidsmarkt waarop werknemers ongeacht hun achtergronden en mogelijkheden naar vermogen waardevol betaald werk kunnen verrichten. Werk is waardevol als het duurzaam bijdraagt aan individuele doelen en brede welvaart. Een inclusieve arbeidsmarkt is een voorwaarde om met onzekere maatschappelijke en economische ontwikkelingen om te kunnen gaan. Het onbenut laten van potentieel van mensen die willen en kunnen werken leidt tot individuele frustratie en maatschappelijke kosten. Een voorhoede van grote en kleine ondernemingen bewijst dat het bevorderen van inclusiviteit niet alleen bijdraagt aan maatschappelijke legitimiteit van bedrijvigheid, maar ook aan het 'vinden en binden' van gekwalificeerde medewerkers in een arbeidsmarkt waar tekorten dreigen die de bedrijfsvoering in gevaar te brengen.

Zowel landelijk en gemeentelijk beleid als sociale partners benadrukken daarom het belang van een inclusieve arbeidsmarkt. De ontwikkeling van een inclusieve arbeidsmarkt lijkt de laatste tijd echter te stokken. Hoewel de totale arbeidsparticipatie in Nederland onverkort hoog blijft, krijgen grote groepen werkzoekenden moeizaam duurzaam toegang tot waardevol werk, zoals langdurig bijstandsgerechtigden, arbeidsbeperkten en statushouders. De groei van het nog niet bijster hoge aandeel bedrijven dat mensen met een arbeidsbeperking in dienst neemt – of zegt te willen nemen – stagneert in Nederland al jaren.

De inclusieve arbeidsmarkt zal daarom ook de komende jaren beleidsaandacht blijven vragen. In deze bijdrage staat de specifieke vraag centraal, hoe lokaal beleid door ondersteuning van professionaliseringsprocessen de effectiviteit kan vergroten van

publieke en private professionals die zich richten op het inclusiever maken van de arbeidsmarkt.

Deze professionals zijn namelijk een belangrijke katalysator om de inclusieve arbeidsmarkt te kunnen realiseren, maar lopen tegen nieuwe vraagstukken aan die versterking van een aantal professionele competenties vragen. Het gaat om een diverse groep aan professionals. Aan de overheidskant betreft het bijvoorbeeld de coaches en adviseurs bij gemeenten en UWV. In organisaties voor zorg- en welzijn gaat het om sociaal professionals die aandacht aan arbeidsparticipatie besteden als onderdeel van maatschappelijk herstel van inwoners in kwetsbare omstandigheden. Binnen bedrijven betreft het HRM-medewerkers die beleid ontwikkelen dat zich richt op bevordering van inclusiviteit. Op werkvloeren spelen werkbegeleiders en jobcoaches een rol door medewerkers te ondersteunen die extra aandacht nodig hebben.

Deze professionals en hun organisaties vormen gezamenlijk een regionaal *professioneel ecosysteem*, een netwerk van onderling samenhangende en elkaar beïnvloedende professionals en organisaties die de ontwikkeling van een inclusieve arbeidsmarkt mede mogelijk maken.

De professionals in dit ecosysteem staan de komende jaren voor een drietal vraagstukken die van hen verdere professionalisering vragen om effectief te kunnen blijven:

- Hoe om te gaan met het complexer worden van problematiek van werkzoekenden en bepaalde groepen werknemers, door samenloop van problemen, wat het vinden van passende routes naar duurzaam, waardevol werk ingewikkelder maakt?
- Hoe het eigenaarschap van werkgevers te bevorderen ten aanzien van hun rol en verantwoordelijkheid in het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt?

- Hoe om te gaan met de onzekere impact van digitalisering en ai op de inclusiviteit van de arbeidsmarkt én op het werk van de professionals zelf?

In het vervolg van deze bijdrage wordt uitgewerkt waarom professionalisering rondom deze vraagstukken van belang is en hoe lokaal beleid dit professionaliseringsproces kan ondersteunen. Dit betoog is mede gebaseerd op inzichten uit onderzoeken die de afgelopen jaren door partners in de KWP Stedelijke Arbeidsmarkt zijn uitgevoerd.

Omgang met samenloop van problemen van inwoners met een kwetsbare arbeidsmarktpositie

Het eerste vraagstuk betreft de omgang van professionals met het de laatste jaren gegroeide inzicht dat voor een grote groep inwoners met een kwetsbare arbeidsmarktpositie het ontbreken van werk zelden hun enige of belangrijkste belemmering vormt voor volwaardige maatschappelijke deelname (Cammeraat et al., 2023; Klerk et al., 2023; Van Echtelt et al., 2023). Samenloop van onder meer gezondheidsproblemen, financiële onzekerheid en stress, huisvesting, gezinsproblemen en zorgverplichtingen maakt het ontbreken van werk vaker onderdeel van bredere problematiek rondom bestaanszekerheid en welzijn. Tegelijkertijd draagt het ontbreken van waardevol werk bij aan gebrek aan voldoende zeker inkomen, maatschappelijke erkenning en individuele ontplooiingsperspectieven.

Dit gegeven vraagt om een brede, integrale professionele blik om inwoners effectief ondersteuning te kunnen bieden en om voorwaarden zoals kinderopvang te helpen scheppen waaronder zij kunnen gaan werken. De oproep voor integrale ondersteuning is niet nieuw (Wilken et al., 2021), maar nog altijd geen vanzelfsprekende praktijk. Beleid blijft geneigd om kwetsbare inwoners per aandachtsgebied te categoriseren en professionele ondersteuning per categorie, volgtijdelijk te organiseren in

plaats van integraal en gelijktijdig. Professionals zelf zijn mede daardoor soms snel in hun oordeel dat voor deze groep inwoners werk geen haalbaar of wenselijk perspectief is. Werkgevers kunnen afhoudend zijn omdat zij niet precies weten wat zij moeten verwachten van werknemers die mogelijk nog 'bagage' meenemen naar het werk die ook nog aandacht vraagt.

In de praktijk betekent dit dat met grote groepen werkloze inwoners überhaupt niet meer over hun perspectieven op waardevol werk wordt gesproken, of dat zij geen toegang krijgen tot netwerken en voorzieningen die hun kansen en perspectieven op werk zouden kunnen verbeteren. Daardoor blijft niet alleen potentieel 'onbenut' voor de arbeidsmarkt, maar is ook de vraag of deze inwoners met duurzaam resultaat bij hun andere problemen rondom bestaanszekerheid en welzijn kunnen worden ondersteund.

Professionals die inwoners met een kwetsbare arbeidsmarktpositie ondersteunen kunnen hun manier van werken op een aantal punten verder ontwikkelen om integraal werken daadwerkelijk in de praktijk te brengen.

Integraal werken vraagt van hen ten eerste een benadering van inwoners waarin de brede startvraag leidend is, welke ontwikkelperspectieven inwoners zelf ambiëren ten aanzien van bestaanszekerheid, welzijn en (arbeids-)participatie. Deze vraag wordt in de praktijken die wij onderzoeken lang niet altijd aan inwoners gesteld, omdat de professionele focus vaak vooral gericht op een smal, vastliggend doel rondom werk of inkomen. (Sepp et al., 2021). Bij verkenning van deze startvraag hoort ook dat inwoners van professionals een breed en realistisch beeld krijgen van feitelijke mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Juist ten aanzien van arbeidsparticipatie hebben zowel inwoners als professionals dit beeld echter lang niet altijd scherp waardoor perspectieven onbenut blijven.

Integraal werken vraagt, ten tweede, ook meer professionele aandacht voor de wisselwerking tussen individueel gedrag en de (on-)mogelijkheden die de bredere omgeving biedt voor verandering (Vissers & Wache, 2025). De laatste jaren is een grotere focus van professionals ontstaan op sturing van individueel gedrag, maar dit is niet ondersteunend aan integraal werken als de omgeving buiten beschouwing blijft. Breder dan individueel gedrag kijken betekent bijvoorbeeld dat professionals met inwoners preciezer kunnen gaan kijken welke stappen zij zelf willen en kunnen zetten, maar ook welke informele en formele netwerken zij kunnen inschakelen om hen daarbij de ondersteunen.

Ten derde vraagt integraal werken betere samenwerking binnen het professionele ecosysteem rondom de inclusieve arbeidsmarkt. De praktijk laat zien dat inwoners op hun route richting de inclusieve arbeidsmarkt met een groot aantal zowel publiek als privaat gefinancierde professionals, generalisten en specialisten, te maken krijgen. Hoe complexer de problematiek, hoe meer professionals inwoners te zien krijgen. Effectieve professionals zijn dan ook in toenemende mate professionals die succesvol netwerken weten te mobiliseren en activeren om inwoners concreet en praktisch te ondersteunen. In internationale literatuur wordt deze groep wel aangeduid als 'boundary spanners' (grensoverschrijders) die specifieke 'relational expertise' hebben, het vermogen om interprofessionele relaties op te bouwen en te onderhouden (Bosselaar, 2025; Edwards, 2011).

Gezien de diversiteit van het professionele ecosysteem rondom de inclusieve arbeidsmarkt zijn verschillende samenwerkingsrelaties van belang:

- Samenwerking tussen professionals uit de eigen organisatie;
- Samenwerking tussen professionals uit verschillende publieke en private organisaties;
- Samenwerking tussen professionele, formele netwerken en informele netwerken van inwoners en ondernemers/werkgevers.

Effectief samenwerken is met andere woorden een specifieke professionele, relationele competentie die meer aandacht vraagt in (bij-)scholing. In het bijzonder is daarbij ook aandacht nodig voor de vraag hoe inwoners zelf de regie kunnen krijgen en behouden over de professionele netwerken die zich met hen bezighouden. Een heldere regierol van inwoners is daarbij cruciaal, omdat professionele inzet hun eigen ontwikkelperspectieven betreft. Daarnaast vermindert een grote regierol voor inwoners de complicaties die privacywetgeving regelmatig veroorzaakt in het samenwerken rondom individuele casussen.

Meer werkgevers mede-eigenaar maken van inclusieve arbeidsmarkt

Het tweede vraagstuk gaat over het vergroten van ervaren eigenaarschap van werkgevers van de inclusieve arbeidsmarkt. De 'beleidstheorie' rond de inclusieve arbeidsmarkt heeft zich lange tijd vooral gericht op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt, vanuit het idee dat vooral daar de oorzaken lagen voor het achterblijven van arbeidsparticipatie van specifieke groepen. Inmiddels is de opvatting veel meer gemeengoed geworden dat een inclusieve arbeidsmarkt toch ook vooral werkgevers nodig heeft die werk willen en kunnen organiseren voor werknemers met uiteenlopende drijfveren, talenten en beperkingen.

Daarmee is de inclusieve arbeidsmarkt ook een HRM-vraagstuk voor werkgevers geworden. Zowel motivatie, ervaren mogelijkheden als capaciteiten van organisaties beïnvloeden mede de inclusiviteit (Van Berkel et al., 2025). Door deze factoren te beïnvloeden kan de groep inclusieve werkgevers dus in principe vergroot worden en zullen werkgevers zich beter in staat gaan achten om als inclusief werkgever te functioneren. Daarmee zullen meer werkgevers zich als mede-eigenaar van de inclusieve arbeidsmarkt gaan beschouwen.

Zover is het echter nog niet en ook op dit onderwerp vraagt verdere professionalisering van ondersteuning van werkgevers

aandacht in de komende jaren. Deze ondersteuning wordt door onder meer vanuit werkcentra door gemeenten en UWV geboden.

Om werkgevers goed te kunnen ondersteunen is meer nodig dan het aanbieden van kandidaten voor vast omschreven vacatures. Vast omschreven vacatures passen vaak niet een op een op de capaciteiten van werkzoekenden met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. Het gaat daarom in toenemende mate ook om de vraag welke veranderingen binnen organisaties wenselijk en mogelijk zijn om werk beter toegankelijk te maken voor werknemers met specifieke aandachtspunten.

In het bijzonder gaat het daarbij, volgens ons recente onderzoek naar werkgeversdienstverlening (Wentink & Van der Aa, 2025), om de volgende ontwikkelpunten voor werkgeversdienstverlening:

1. Het samen met een werkgever verkrijgen van een goed beeld van motivatie, mogelijkheden en capaciteiten van organisaties en van HRM-praktijken die daarbij van belang zijn in relatie tot vergroting van mogelijkheden voor inclusief werkgeverschap.
2. Het naar behoefte van de werkgever kunnen combineren van professionele ondersteuning bij 'matchen' van geschikte kandidaten, ontzorgen van werkgevers en strategisch adviseren van de organisatie.
3. Het optimaal benutten en bevorderen van 'zelfredzaamheid' van werkgevers met betrekking tot inclusief werkgeverschap.

De rol van werkgeveradviseurs verandert met andere woorden van het bemiddelen op vacatures naar het meer strategisch adviseren van bedrijven rondom hun personeelsvraagstukken in relatie tot bedrijfsmissie en -visie. Deze nieuwe rol vraagt gerichte professionalisering van deze adviseurs.

Omgang met de onzekere impact van digitalisering kunstmatige intelligentie op de arbeidsmarkt én op professionals

Het laatste vraagstuk betreft de nog onzekere gevolgen voor de inclusieve arbeidsmarkt en professionals van de snelle opkomst van digitalisering en kunstmatige intelligentie.

Voor de arbeidsmarkt buitelen de analyses over verdringing en verandering van werk als gevolg van deze opkomst over elkaar heen. Voor de inclusiviteit van de arbeidsmarkt zijn tegenstrijdige trends zichtbaar:

- Er verdwijnt werk dat bij uitstek passend zou kunnen zijn voor werknemers met een kwetsbare positie.
- Er ontwikkelt zich ook steeds meer technologie die werknemers met uiteenlopende capaciteiten juist ondersteunt bij het kunnen uitvoeren van het werk.
- Er blijft werk 'over' waarvoor traditioneel hooggewaardeerde cognitieve en analytische vaardigheden minder belangrijk zijn, maar sociale, creatieve en communicatieve vaardigheden juist des te belangrijker zijn, die anders verdeeld zijn over de beroepsbevolking. De samenstelling van de groep mensen met een kwetsbare positie zou dus kunnen gaan veranderen in de komende jaren.

Het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt kan keuzes over het ontwikkelen en het wel of niet inzetten van nieuwe technologie mede beïnvloeden in relatie tot de verwachte impact voor werknemers en inclusiviteit. De vraag hoe technologische ontwikkelingen inclusiviteit van de arbeidsmarkt gaan beïnvloeden betreft dus een onzekere maar beïnvloedbare ontwikkeling.

Voor het professionele ecosysteem is de grote uitdaging voor de komende jaren om voldoende zicht te houden op de aard van deze ontwikkelingen en om deze te vertalen naar ondersteuning van zowel inwoners die werk zoeken als werkgevers die inclusief werkgeverschap willen vormgeven. Dit vraagt om meer en

gericht onderzoek naar de impact van specifieke technologische ontwikkelingen voor inclusiviteit.

Voor het werk van professionals zelf hebben de technologische ontwikkelingen eveneens grote gevolgen (Van Gerven & Ruckenstein, 2025). AI-systemen zullen bijvoorbeeld in toenemende mate ingezet kunnen worden voor matching van werkzoekenden met werk of voor het bepalen van de invulling van begeleidingstrajecten. Om tot technologie te komen die de inclusieve arbeidsmarkt daadwerkelijk bevordert, is van belang dat professionals én inwoners een eigenstandige rol krijgen in de ontwikkeling en evaluatie van deze technologie.

Versterking van het professionele ecosysteem als beleidsopdracht

In het voorgaande zijn in vogelvlucht centrale vraagstukken benoemd voor professionals die de komende jaren in verschillende rollen bijdragen aan ontwikkeling van een inclusievere arbeidsmarkt. De verdere professionalisering die het omgaan met deze vraagstukken vraagt, komt niet vanzelf tot stand. Zij vraagt actieve aandacht vanuit lokaal, regionaal en landelijk beleid om vakmanschapsontwikkeling te blijven stimuleren. Professionalisering is dus niet alleen een verantwoordelijkheid van professionals zelf.

Het '3^e spoor' van de Participatiewet in Balans dat expliciet vakmanschapsontwikkeling agendeert biedt hiervoor mogelijk goede aanknopingspunten. Ook de recent ingerichte werkcentra bieden een goede infrastructuur waarbinnen gemeenten en UWV gezamenlijk aan deze professionaliseringsvraagstukken kunnen werken. De wijze waarop professioneel leren kan worden bevorderd heeft in de afgelopen jaren veel aandacht gehad in onderzoeken op de regionale arbeidsmarkt. Hieruit komt naar voren dat professionalisering op verschillende manieren beleidsmatig bevorderd kan worden, in aanvulling op meer klassieke vormen van scholing en training:

1. Door het faciliteren en stimuleren van professionals in dit brede ecosysteem om gezamenlijk aan eigen professionalisering te kunnen werken, bijvoorbeeld binnen leerende netwerken van professionals en communities of practice waarbinnen leren en praktijk geïntegreerd zijn (Van Buren-Bense & Van der Aa, 2024).
2. Door collectieve beroepsvorming te bevorderen waarin gedeelde professionele normen en standaarden steeds meer gemeengoed worden ongeacht de organisatorische setting van waaruit professionals werken (Van Hal, 2024).
3. Door professionalisering, praktijkgericht en fundamenteel onderzoek binnen structureel gefinancierde kenniswerkplaatsen te integreren rondom kennisvragen waar beschikbaar onderzoek nog onvoldoende antwoord op kan bieden.

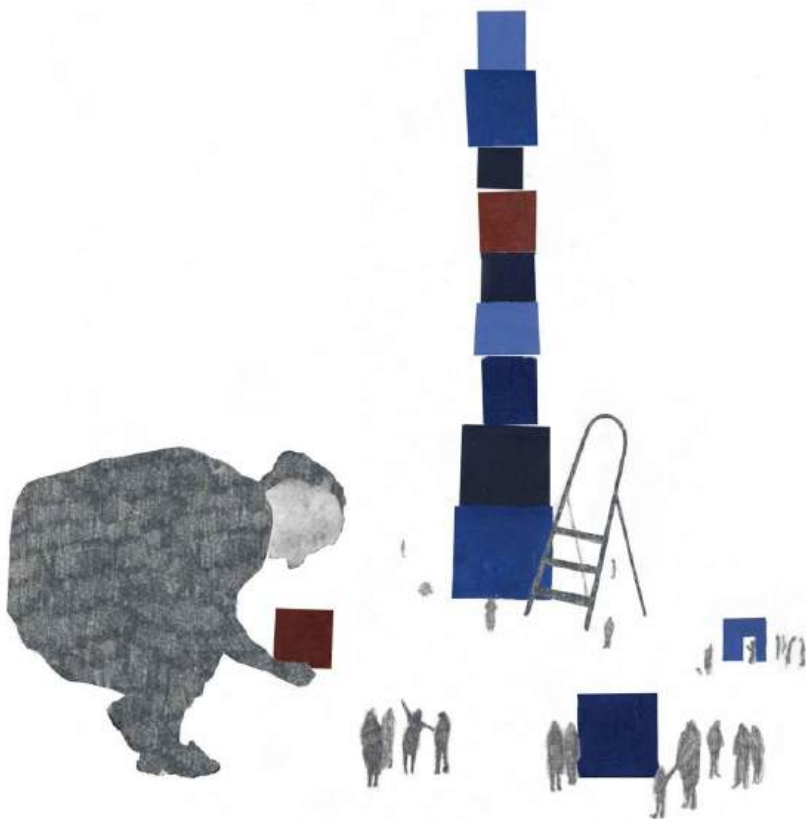
Al met al zijn er voldoende aanknopingspunten om door versterking van het professionele ecosysteem een inclusieve arbeidsmarkt stapsgewijs dichterbij te brengen. Het is aan beleidsmakers om deze aanknopingspunten in daadkrachtiger beleid te vertalen.

Literatuur

- Berkel, R. van, Aa, P. van der, Hek, P. de, & Rooij, M. de (2025). Bouwstenen voor maatwerk in werkgeversdienstverlening rondom mensen met een arbeidsbeperking. Een onderzoek onder werkgevers in Zuid-Holland. <https://www.hogeschoolrotterdam.nl/onderzoek/projecten-en-publicaties/talentontwikkeling/inclusie/aan-het-werk-met-mensen-met-een-arbeidsbeperking/>
- Bosselaar, H. (2025). Breed gedragen vakmanschap is nodig, niet één systeembuddy. Sociale Vraagstukken. Verkregen 15-12-2025, from <https://www.socialevraagstukken.nl/breed-gedragen-vakmanschap-is-nodig-niet-een-systeembuddy/>
- Buren-Bense, S. van, & Aa, P. van der (2024). Reflection on action by activation workers as professional learning strategy. *Nordic Social Work Research*, 14(2), 172-184. <https://doi.org/10.1080/2156857x.2024.2309185>

- Cammeraat, E., Hekkelman, B., Kastelein, P., & Vissers, S. (2023). Predictability and (co-)incidence of labor and health shocks.
<https://www.cpb.nl/en/predictability-and-co-incidence-labor-and-health-shocks>
- Echtelt, P. van, Eggink, E., & Sadiraj, K. (2023). Een brede blik op bijstand.
<https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/06/09/een-brede-blik-op-bijstand>
- Edwards, A. (2011). Building common knowledge at the boundaries between professional practices: Relational agency and relational expertise in systems of distributed expertise. *International Journal of Educational Research*, 50(1), 33-39. <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2011.04.007>
- Gerven, M. van, & Ruckenstein, M. (2025). The unhappy marriage of standardization and activation policy: Welfare bureaucracy and service professionalism in delivering digital social assistance in Finland. *Journal of European Social Policy*.
<https://doi.org/10.1177/09589287251390177>
- Hal, L. van (2024). Beroepsvorming als samenspel. Het versterken van professionals in het publiek sociaal domein van werk en inkomen.
<https://www.zuyd.nl/sites/default/files/lectorale-rede-lineke-van-hal.pdf>
- Klerk, M. de, Eggink, E., Plaisier, I., & Sadiraj, K. (2023). Zicht op zorgen. Kerncijfers over de problemen, hulpbronnen, leefsituatie en ondersteuning van mensen in het sociaal domein.
<https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/05/31/zicht-op-zorgen>
- Salado-Rasmussen, J., Sieling-Monas, S. M., & Bonfils, I. S. (2025). Divergent Institutional Logics—Implementing Supported Employment in Hybrid Contexts of Danish Public Employment Services. *Social Policy & Administration*. <https://doi.org/10.1111/spol.70006>
- Sepp, F., Aa, P. van der, Fenger, M., Hek, P. de, & Simonse, R. (2021). Procesevaluatie Samen voor Zuid KNAP'RZ.
- Vissers, S., & Wache, B. (2025). Arbeidsmarktonzekerheid in netwerken: hoe risico's zich concentreren in sociale kring.
https://www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/CPB-publicatie-Arbeidsmarktonzekerheid-in-netwerken-hoe-risico%E2%80%99s-zich-concentreren-in-sociale-kring_0.pdf
- Wentink, T., & Aa, P. van der (2025). Bouwstenen voor maatwerk in publieke werkgeversdienstverlening voor de inclusie van werknemers met een arbeidsbeperking: het perspectief van werkgeversdienstverleners.
<https://www.hogeschoolrotterdam.nl/onderzoek/projecten-en-publicaties/talentontwikkeling/inclusie/aan-het-werk-met-mensen-met-een-arbeidsbeperking/>
- Wilken, J. P., Overkamp, E., Binkhorst, J., & Springhuizen, A. (2021). Integraal

werken en sociaal werk: vier perspectieven op een weerbarstige werkelijkheid. https://lectorensociaalwerk.nl/wp-content/uploads/2023/09/2021-Integraal-werken-en-sociaal-werk_HI.pdf



Sociaal Opzoomeren: naar een verzorgings-
staat voor en door Rotterdammers

7. Sociaal Opzoomeren: naar een verzorgingsstaat voor en door Rotterdammers

Menno Fenger

Inleiding

In 2016 hield ik mijn oratie, getiteld 'Van wie is de verzorgingsstaat?'. Daarin betoogde ik dat de bureaucratische instituties van de systeemwereld geleidelijk de arrangementen van de verzorgingsstaat hebben overgenomen van gemeenschappen van burgers. Met als gevolg dat nog maar weinig mensen warme gevoelens koesteren bij de verzorgingsstaat. Oftewel: de verzorgingsstaat is van niemand. Ter illustratie citeerde ik toen Kees Schuyt, en dat citaat heeft na de kinderopvangtoeslagaffaire alleen maar aan kracht gewonnen: "het eigenaarschap ligt in de handen van een overvloed aan bureaucratische organisaties zonder geleefde gemeenschappelijkheid" (Schuyt, 2013: 13). Maar het probleem ligt dieper. Niet alleen de verzorgingsstaat als oplossing voor sociale problemen ontbeert 'geleefde gemeenschappelijkheid', ook die sociale problemen zelf worden in de moderne bureaucratische verzorgingsstaat niet als gemeenschappelijke verantwoordelijkheid ervaren. De moderne verzorgingsstaat is eigenlijk de veiligheidsutopie in optima forma: 'pech moet weg' (Boutellier, 2005).

In deze opvatting zijn sociale problemen als dakloosheid, armoede en werkloosheid een combinatie van individuele verantwoordelijkheid en collectief falen. Binnen die opvatting is het de taak van de overheid om ervoor te zorgen dat individuen "de juiste" keuzes maken, zodat sociale problemen worden opgelost. Daklozen, armen en werklozen worden weliswaar getoleerd, maar wij burgers – of wij Rotterdammers – voelen ons doorgaans niet verantwoordelijk voor hen. Het is niet onze schuld dat zij dakloos, arm of werkloos zijn, en dus ook niet onze verantwoordelijkheid. Een klassiek voorbeeld van 'crowding out':

de overheid heeft solidariteit binnen gemeenschappen verdron- gen en vervangen door geïnstitutionaliseerde solidariteit. Dat is in de naoorlogse bloei van de verzorgingsstaat lange tijd behoor- lijk goed gegaan: welvaart en levensverwachting zijn de afgelo- pen 75 jaar sterk toegenomen. Maar de kinderopvangtoeslagaf- faire heeft ook de keerzijde van de verzorgingsstaat laten zien: een op efficiëntie gericht, kil, afstandelijk en wantrouwend sys- teem. De uitvoeringsproblemen die wekelijks – zo niet dagelijks – op nieuwssites en in kranten worden gerapporteerd, zijn geen losstaande incidenten, maar symptomen van een verzorgings- staat die moeite heeft om de grote transformaties in de samen- leving, op de arbeidsmarkt en in de economie te volgen: een ver- zorgingsstaat in de tussentijd.

In dit essay verken ik de mogelijkheden om de verzorgingsstaat terug te geven aan burgers door het eigenaarschap en de be- sturing ervan dichterbij burgers te beleggen: een verzorgings- staat voor en door Rotterdammers. Ik laat me daarbij inspireren door het werk van de Amerikaanse politicologe Elinor Ostrom, die in 2009 de Nobelprijs voor de Economie ontving voor haar onderzoek naar zelfbestuur van de 'commons': "natural or man- made resource systems that are sufficiently large as to make it costly (but not impossible) to exclude potential beneficiaries from obtaining benefits from their use, and that have a high de- gree of subtractability of one person's use from that available to be used by others" (Ostrom, Gardner & Walker, 1994: 6).

Dit essay is als volgt opgebouwd. In de volgende paragraaf ga ik dieper in op de huidige staat van de verzorgingsstaat. Vervol- gens ga ik in op de rol van solidariteit in de verzorgingsstaat en presenteer ik governing the commons als een alternatieve wijze van denken over de verzorgingsstaat. Daarna betoog ik dat Rot- terdam bij uitstek een stad is waarin we kunnen experimenteren met het ontmantelen en opnieuw opbouwen van de verzor- gingsstaat. Ik sluit af met enkele reflecties over wat we nu

kunnen doen om in 2050 een verzorgingsstaat voor en door Rotterdammers te realiseren.

Wat is er mis met de verzorgingsstaat?

Over wat er allemaal mis is met de verzorgingsstaat anno 2025 zijn genoeg boeken, essays, rapporten en wetenschappelijke artikelen geschreven om een aanzienlijke boekenkast – zo niet een bibliotheek – mee te vullen. In mijn perspectief worden veel problemen veroorzaakt door de onderlinge wisselwerking van economische en demografische transitie, mede daaruit voortvloeiende uitvoeringsproblemen en een groeiend patroon van geïnstitutionaliseerd wantrouwen.

Ten eerste ondermijnen demografische en arbeidsmarkttransities de sociale basis van de verzorgingsstaat. Klassieke verzorgingsstaten gingen uit van relatief homogene populaties, stabiele arbeidsparticipatie en sterke intergenerationele solidariteit. Demografische ontwikkelingen als vergrijzing, migratie en toenemende culturele diversiteit hollen deze uitgangspunten uit. Vergrijzing zet de intergenerationele solidariteit onder druk: de relatief gunstige positie van babyboomers contrasteert steeds sterker met de onzekerheden van jongere cohorten (Higgs & Gilleard, 2010; Hudson & Gonyea, 2012). En hoewel migratie en diversiteit niet automatisch leiden tot minder steun voor de verzorgingsstaat, zien we wel dat de steun ervoor afneemt wanneer migranten worden gezien als onevenredige gebruikers van uitkeringen en sociale voorzieningen (Gründler & Köllner, 2020; Burgoon & Rooduijn, 2021). Dit voedt ‘welfare chauvinism’, waarbij solidariteit selectiever wordt ingevuld. Ook veranderingen op de arbeidsmarkt tasten de legitimiteit van bestaande verzorgingsarrangementen aan. Veel sociale verzekeringen zijn ontworpen voor mensen met langdurige, stabiele arbeidsrelaties bij één werkgever. In de afgelopen decennia zijn loopbanen al minder voorspelbaar en stabiel geworden, maar door de opkomst van flexwerk, zzp'ers en de platformeconomie

is er daarnaast een groep ontstaan die minder aanspraak heeft op – en ook minder bijdraagt aan – ons sociale stelsel. Hierdoor ontstaan nieuwe scheidslijnen tussen ‘insiders’ en ‘outsiders’ (Bieber & Moggia, 2021). De discussies over de hervorming van het pensioenstelsel – die eind 2027 eindelijk moet zijn afgerond – laten zien hoe moeilijk en politiek omstreden het is om tot een stelsel te komen dat beter voorbereid is op zowel turbulente loopbanen als een turbulente omgeving. Het resultaat van deze demografische en arbeidsmarkttransities is een steeds gefragmenteerdere groep bijdragers en rechthebbenden, terwijl instituties – soms tegen wil en dank – blijven vasthouden aan universele en uniforme regelingen.

De spanning tussen economische en demografische pluriformiteit en zoveel mogelijk universele en uniforme regels leidt ertoe dat de verzorgingsstaat in Nederland wordt geconfronteerd met grote en structurele uitvoeringsproblemen. Het stelsel van arbeidsongeschiktheid springt daarbij op dit moment het meest in het oog, maar ook andere domeinen van de verzorgingsstaat worden hiermee geconfronteerd, zoals het toeslagenstelsel en de geestelijke gezondheidszorg. Deze uitvoeringsproblemen zijn niet louter financieel of administratief, maar vloeien voort uit institutionele ontwerpen die slecht aansluiten bij complexe en verweven sociale problemen. Fragmentatie is hierbij een kernprobleem: beleidsterreinen zoals werk, zorg, inkomen en huisvesting zijn georganiseerd in gescheiden kokers met eigen regels en verantwoordingsstructuren (Pierson, 1995; Champion & Bonoli, 2011). Voor burgers – en vooral voor kwetsbare groepen met meervoudige problemen – leidt dit tot onoverzichtelijkheid en uitsluiting of niet-gebruik van voorzieningen

Daarnaast leidt de sterke nadruk op rechtsgelijkheid en procedurele rechtvaardigheid tot een uitdijend regelcomplex. Regels die bedoeld waren om gelijke behandeling te garanderen, worden in de praktijk bureaucratische monsters die uitvoerings-

organisaties dwingen regels te volgen ten koste van maatwerk en responsiviteit (Campbell et al., 2023). De hervormingen van het New Public Management in de jaren 1980–2000 hebben deze spanning niet opgelost; prestatie-indicatoren en uitbesteding hebben fragmentatie en vervreemding soms juist versterkt (Pollitt, 2005; Newman, 2005). Aanhoudende bezuinigingen verergeren dit alles: de stijgende werkdruk, lagere kwaliteit en daaruit voortvloeiende demotivatie onder professionals ondermijnen het vertrouwen in de uitvoeringspraktijk (Farnsworth, 2021; Grootegoed & Smith, 2018).

Tegen deze achtergrond is ook veel nadruk komen te liggen op rechtmatigheid: uitkeringen en voorzieningen moeten alleen toekomen bij hen die er recht op hebben. Aanhoudende verhalen over grootschalige fraude met voorzieningen – al dan niet terecht – hebben geleid tot geïnstitutionaliseerd wantrouwen: een overheid die ervan uitgaat dat de burger slechte bedoelingen heeft totdat het tegendeel is bewezen, of sterker nog: een overheid die wil bewijzen dat de burger slechte bedoelingen heeft. In verschillende landen – waaronder Nederland (kinderopvangtoeslag), het VK (Universal Credit), Australië (Robodebt) en Noorwegen (NAV) – hebben controlegerichte systemen geleid tot grootschalig onrecht. Deze voorbeelden laten zien hoe verzorgingsstaten kunnen veranderen van vangnetten naar instrumenten van systematische disciplinerende en uitsluitende, mede door het gebruik van algoritmische risicoprofilering en surveillance technologieën: de surveillance welfare state (Maréchal, 2015; Bielefeld et al., 2021; Fenger & Simonse, 2024).

Het is de vraag of en hoe we deze structurele problemen in de verzorgingsstaat kunnen doorbreken – en wie dat moet doen. Ironisch genoeg zijn het de grote beleids- en uitvoeringsorganisaties zelf die geacht worden het voortouw te nemen: het ministerie van Sociale Zaken, de Belastingdienst, het UWV. In een politiek klimaat dat op zijn zachtst gezegd turbulent is – zo heeft

het ministerie van Sociale Zaken sinds 2022 zes verschillende ministers gehad – stemt dat niet hoopvol. Kijk naar het tergend langzame tempo waarin de herziening van de Participatiewet vorm krijgt, of naar de over elkaar heen buitelende adviezen zonder concrete opvolging in het arbeidsongeschiktheidsdossier, is er weinig reden om optimistisch te zijn over het verandervermogen van de verzorgingsstaat. En de burgers? Die zien de problemen in de verzorgingsstaat, ervaren de gevolgen, maar hebben nauwelijks mogelijkheden om in te grijpen en bij te sturen, terwijl het gaat om hun sociale verzekeringen en voorzieningen, hun gezondheidszorg en hun bestaanszekerheid.

Verantwoordelijkheid en solidariteit in de verzorgingsstaat

De gelatenheid waarmee burgers de uitvoeringsproblemen in de sociale zekerheid ondergaan, is niet verbazingwekkend. Een fundamenteel risico van de moderne verzorgingsstaat is namelijk dat zij onbedoeld de intrinsieke motivatie tot samenwerking, verantwoordelijkheid en solidariteit ondermijnt. Sociaal-psychologisch onderzoek laat zien dat externe prikkels zoals sancties en beloningen intrinsieke motivaties – zoals plichtsbesef, rechtvaardigheidsgevoel en sociale verantwoordelijkheid – kunnen verdringen (Deci et al., 1999). Zowel Elinor Ostrom (2000) als Bruno Frey (1997) waarschuwen in dit verband voor instituties die zijn ontworpen als “constitutions for knaves”: systemen die uitgaan van eigenbelang en opportunisme als standaard, en daarmee juist solidariteit, verantwoordelijkheidsgevoel en wederzijds vertrouwen uithollen.

Tamalina (2018) betoogt dat dit niet alleen leidt tot verdringing van het maatschappelijk middenveld, maar ook tot een actieve afname van morele vermogens die juist in gemeenschapsverband worden ontwikkeld. Burgers worden in toenemende mate aangesproken als passieve ontvangers van rechten en plichten, in plaats van als mede-vormgevers van collectieve voorzieningen. Dit proces tast sociaal kapitaal en vertrouwen aan, met

name wanneer burgers de relatie tussen hun bijdragen (premies, belastingen) en de ontvangen voorzieningen niet langer als transparant, rechtvaardig of wederkerig ervaren (Van Oorschot & Arts, 2005).

Volgens Ostrom is dit probleem nauw verbonden met schaalvergroting en centralisatie. Naarmate systemen complexer en afstandelijker worden, verdwijnt het directe verband tussen handelen, toezicht en verantwoordelijkheid. Centrale beleidsmakers en grootschalige uitvoeringsinstellingen kunnen onmogelijk rekening houden met de diversiteit aan lokale omstandigheden en behoeften (Ostrom, 2005b). Daardoor nemen mogelijkheden voor informele en wederkerige vormen van verantwoording en controle af, in ruil voor grootschalige systemen van controle en geïnstitutionaliseerd wantrouwen.

Ostroms empirisch en experimenteel onderzoek nuanceert het klassieke beeld van de rationeel-egoïstische burger, vergelijkbaar met Bregmans bestseller *De meeste mensen deugen* (Bregman, 2019). Ostrom laat zien dat veel mensen 'conditionele coöperatoren' zijn: zij handelen vanuit normen van wederkerigheid en eerlijkheid, mits zij van mening zijn dat anderen dat ook doen – of daar bewijs voor hebben (Ostrom, 2000). Het institutionele wantrouwen van de verzorgingsstaat formaliseert echter het idee dat de meeste mensen op eigenbelang uit zijn en niet te vertrouwen, en ondermijnt daarmee de neiging om uit te gaan van de betrouwbaarheid en eerlijkheid van anderen. Daarnaast communiceert de overheid impliciet dat burgers niet competent zijn om zelf instituties te ontwerpen of te onderhouden. Daarmee worden zij gereduceerd tot toeschouwers in het beleidsproces (Ostrom, 2005).

Tegenover dit beeld plaatst Ostrom haar theorie van de commons. Robuuste commons-instituties worden gekenmerkt door actieve participatie van gebruikers en bijdragers, gedeelde

verantwoordelijkheid en gezamenlijke handhaving van regels (Ostrom,1990; 2005b). Governing the commons biedt daarmee een alternatief voor de naoorlogse verzorgingsstaat: niet als een centraal gestuurd systeem van rechten en plichten, maar als een collectieve voorziening die vraagt om gedeeld eigenaarschap. Dat klinkt te mooi om waar te zijn, maar is dat ook zo?

De Rotterdamse praktijk

Misschien moeten we, na al deze theoretische analyses, het perspectief eens omdraaien. Niet kijken naar de weerbarstigheid van de Haagse beleidskolommen, maar naar de veerkracht van de Rotterdamse samenleving. Dan zien we talloze voorbeelden van burgers die – al dan niet ondersteund door de gemeente – het heft in eigen handen nemen. We zien de Opzoomerinitiatieven, zelfbeheerde stukjes groen en speeltuinen, voedselparken, en ga zo maar door. Die Opzoomerinitiatieven zijn overigens bijzonder interessant. Via zeer kleine incentives – zoals de Opzoomer-kerstboom – extraheert de gemeente geen solidariteit uit de samenleving, maar injecteert zij deze juist. Burgers moeten met elkaar afstemmen waar de kerstboom komt, wie hem versiert, bij wie het lichtsnoer in het stopcontact kan. Wie in de weekenden rond de jaarwisseling door Rotterdam fietst of loopt, valt van de ene in de andere buurtborrel met de onvermijdelijke vuurkorf rond de Opzoomer-kerstboom. Een schril contrast met de apocalyptische beelden van oudjaarsnacht.

Dus het kan wel – ook in het sociale domein. Denk aan Collectief Kapitaal, een initiatief waarin burgers samen middelen inleggen en inzetten om mensen met problematische schulden te helpen, door financiële steun te combineren met gezamenlijk leren en mentoring, buiten de logica van subsidies en projectfinanciering. Of aan de Wijkcoöperatie Zuid, waar bewoners, ondernemers en professionals samenwerken aan werk, zorg en leefbaarheid in de wijk. Geen cliënten en uitvoerders, maar mede-eigenaren van een gezamenlijke infrastructuur. Hier wordt solidariteit niet

gecontroleerd, maar georganiseerd; niet afgedwongen, maar geoefend. Of denk aan de lief & leedstraten, waarin buurtbewoners gezamenlijk een potje beheren om buurtgenoten bij te staan of in het zonnetje te zetten. Het startpakket – bestaande uit kaartjes om bij burens te vertellen dat je een lief & leedstraat begint, hangers en lintjes voor attenties, een formulier om uitgaven bij te houden en een folder met spelregels en tips – is aan te vragen bij Stichting Opzoomer Mee. Opnieuw een voorbeeld van de injectie van solidariteit en verantwoordelijkheid in plaats van de extractie ervan.

Wat nu als de oplossing voor de problemen van de hedendaagse verzorgingsstaat niet ligt in grootschalige systeemherzieningen, maar in kleinschalige polycentrische netwerken? Wat als we erkennen dat bureaucratische systemen vastlopen in de complexiteit, turbulentie en dynamiek van de hedendaagse samenleving? Wat als de verzorgingsstaat van de toekomst niet begint bij rechten, formulieren en toezicht, maar bij collectieve praktijken waarin mensen samen zorgen, sparen, investeren en ondersteunen?

Rotterdam kent inmiddels zulke praktijken. Deze voorbeelden zijn geen blauwdrukken en geen perfecte alternatieven voor de verzorgingsstaat. Ze zijn kwetsbaar, afhankelijk van vertrouwen, en niet zonder spanningen. Maar ze laten wel iets zien wat in veel nationale instituties is kwijtgeraakt: dat mensen bereid en in staat zijn om verantwoordelijkheid te dragen voor collectieve voorzieningen, mits zij daartoe ruimte krijgen. Misschien is dat wel de kern van de verzorgingsstaat van de Rotterdammer: gebaseerd op vertrouwen en nabijheid, en dichterbij de stad, de straat en de mensen die haar dragen.

Sociaal Opzoomeren als vorm van commoning

Elinor Ostrom was geen naïeve ideologische ‘commonizer’, maar een empirisch onderzoeker. Zij zocht het antwoord op de vraag;

waarom slagen sommige groepen mensen erin commons duurzaam te beheren en andere niet? Op basis van decennia empirisch onderzoek identificeerden zij en haar collega's een set ontwerpprincipes voor robuust gemeenschappelijk beheer van commons (Ostrom, 1990; 2005b). Deze principes kunnen helpen om te bepalen wat nodig is om verantwoordelijkheid, eigenaarschap en solidariteit in de Rotterdamse sociale voorzieningen te versterken.

Een eerste principe is duidelijke afbakening. In succesvolle commons is helder wie deelneemt, wie bijdraagt en wie gebruikmaakt. Voor de verzorgingsstaat betekent dit niet noodzakelijk exclusiviteit, maar wel transparantie: wie hoort erbij, op welke basis, en met welke wederzijdse verwachtingen? Rotterdamse wijkinitiatieven laten zien dat nabijheid en herkenbaarheid hierbij cruciaal zijn. Ten tweede benadrukt Ostrom het belang van regels die aansluiten bij lokale omstandigheden. Geen uniforme standaarden van bovenaf, maar afspraken die passen bij de sociale en economische realiteit van een wijk, sector of gemeenschap. Juist dit botst met veel 'Haagse' regelingen, die uitgaan van abstracte gelijkheid en daarmee vaak blind zijn voor context. Een derde ontwerpprincipe is collectieve besluitvorming. Deelnemers moeten invloed hebben op de regels die hen binden. Dit is meer dan inspraak; het gaat om mede-eigenaarschap. In termen van de verzorgingsstaat betekent dit dat burgers niet alleen object van beleid zijn, maar mede-ontwerpers van voorzieningen waar zij zelf deel van uitmaken. Ten vierde wijst Ostrom op het belang van monitoring en handhaving door de gemeenschap zelf. Niet primair via externe controle en sancties, maar via sociale feedback, aanspreekbaarheid en proportionele correcties. Dit sluit aan bij praktijken waarin vertrouwen het uitgangspunt is, maar misbruik niet wordt genegeerd. Tot slot benadrukt Ostrom polycentriciteit: het naast elkaar bestaan van meerdere, deels autonome arrangementen die van elkaar kunnen leren. Voor een stad als Rotterdam betekent dit ruimte voor

variatie tussen wijken en initiatieven, zonder dat alles meteen hoeft te worden ingepast in één nationaal systeem.

Natuurlijk gaat commoning niet alle sociale problemen oplossen. Problemen als armoede, ongelijkheid, werkloosheid, sociale isolatie en dakloosheid zijn al decennialang – zo niet eeuwenlang – uitdagingen voor samenlevingen. Maar we kunnen wel constateren dat de oplossing waarvan we dachten dat die onze best beschikbare oplossing was – de verzorgingsstaat – tegen haar grenzen aanloopt. We zijn steeds meer bezig met het oplossen van problemen die door het systeem zelf worden veroorzaakt, in plaats van met het fundamenteel aanpakken van de grote sociale vraagstukken in ons land en onze stad. Ostrom biedt daarvoor een beproefd recept. En Rotterdam – de stad van het experimenteren met en door de samenleving, denk aan Opzoo-meren, het burgerpanel, stadsinitiatieven, cultuur in de wijk en Collectief Kapitaal – is de perfecte stad om dit recept te testen. Zonder garantie op succes, maar wel met de garantie dat we er veel van zullen leren.

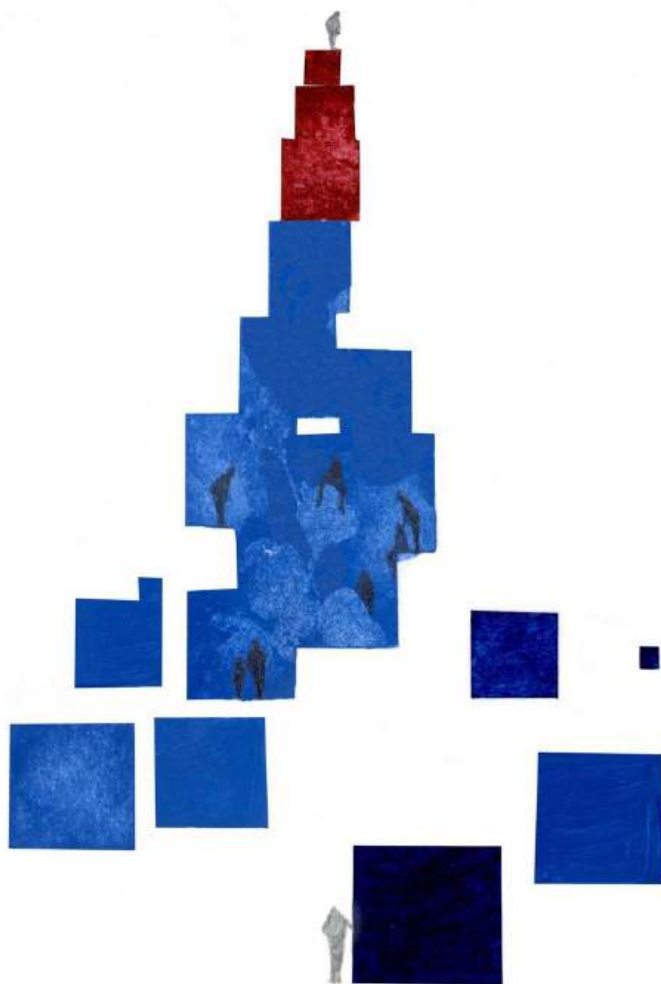
Het testen van deze aanpak kan vandaag beginnen en hoeft nauwelijks iets te kosten – althans niet in financieel opzicht. Het vraagt om erkenning en vertrouwen dat oplossingen voor grote maatschappelijke problemen niet langer uitsluitend van politiek en beleid kunnen en moeten komen, maar ook vanuit de samenleving zelf. In kleinschalige, gevarieerde, gefragmenteerde, imperfecte maar robuuste initiatieven (Verweij & Thompson, 2006). Met voor de gemeente de taak om solidariteit en verantwoordelijkheid te injecteren in straten, wijken, buurten, gemeenschappen en netwerken. Een logische stap is om dan te beginnen bij de buitenring van de verzorgingsstaat. Die bestaat uit activiteiten die al bijna *commonable* zijn, denk aan vroegsignalering van schulden, informele zorg, opvoedondersteuning, arbeidsoriëntatie via lokale netwerken en laagdrempelige vormen van welzijn. Juist hier kunnen buurtgemeenschappen en professionals

relatief snel nieuwe vormen van solidariteit en wederkerigheid organiseren. Van daaruit kan worden verkend of, en onder welke voorwaarden, ook meer fundamentele taken van de verzorgingsstaat zoals inkomensondersteuning en zorg zich lenen voor gedeeld eigenaarschap en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Zo benutten we als Rotterdammers de ervaring en energie van het Opzoomeren niet alleen voor ontmoeting en leefbaarheid, maar ook voor vraagstukken rond werk, inkomen, welzijn en bestaanszekerheid. Sociaal Opzoomeren dus.

Literatuur

- Bieber, F. & Moggia, J. (2021). Risk shifts in the gig economy: the normative case for an insurance scheme against the effects of precarious work. *J Polit Philos* 29, 281–304.
- Bielefeld, S., Harb, J. & Henne, K. (2021). Financialization and welfare surveillance: Regulating the poor in technological times. *Surveillance & Society*, 19(3), 299–316.
- Boutellier, H. (2005). *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Bregman, R. (2019). *De meeste mensen deugen*. Amsterdam: De Correspondent.
- Burgoon, B. & Rooduijn, M. (2021). 'Immigrationization' of welfare politics? Anti-immigration and welfare attitudes in context. *West European Politics*, 44(2), 177–203.
- Campbell, J. W., Pandey, S. K. & Arnesen, L. (2023). The ontology, origin, and impact of divisive public sector rules: A meta-narrative review of the red tape and administrative burden literatures. *Public Administration Review*, 83(2), 296–315.
- Champion, C. & Bonoli, G. (2011). Institutional fragmentation and coordination initiatives in western European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 21(4), 323–334.
- Deci, E. L., Koestner, R. & Ryan, R. M. (1999). A meta-analytic review of experiments examining the effects of extrinsic rewards on intrinsic motivation. *Psychological Bulletin*, 125(6), 627–668.
- Farnsworth, K. (2021). Retrenched, reconfigured and broken: The British welfare state after a decade of austerity. *Social Policy and Society*, 20(1), 77–96.
- Fenger, M. & Simonse, R. (2024). The implosion of the Dutch surveillance welfare state. *Social Policy & Administration*, 58(2), 264–276.
- Frey, B. S. (1997). A constitution for knaves crowds out civic virtues. *The economic journal*, 107(443), 1043–1053.

- Grootegoed, E. & Smith, M. (2018). The emotional labour of austerity: How social workers reflect and work on their feelings towards reducing support to needy children and families. *The British Journal of Social Work*, 48(7), 1929-1947.
- Gründler, K. & Köllner, S. (2020). Culture, diversity, and the welfare state. *Journal of Comparative Economics*, 48(4), 913-932.
- Higgs, P. & Gilleard, C. (2010). Generational conflict, consumption and the ageing welfare state in the United Kingdom. *Ageing & Society*, 30(8), 1439-1451.
- Hudson, R. B., & Gonyea, J. G. (2012). Baby boomers and the shifting political construction of old age. *The Gerontologist*, 52(2), 272-282.
- Maréchal, N. (2015). First they came for the poor: Surveillance of welfare recipients as an uncontested practice. *Media and Communication*, 3(3), 56-67.
- Newman, J. (2005). The new public management, modernization and institutional change: Disruptions, disjunctures and dilemmas. In *New public management* (pp. 89-104). Routledge.
- Oorschot, W. van, & Arts, W. (2005). The social capital of European welfarestates: the crowding out hypothesis revisited. *Journal of European Social Policy*, 15(1), 5-26.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2000). Crowding out citizenship. *Scandinavian Political Studies*, 23(1), 3-16.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, E., Gardner, R. & Walker, J. (1994). *Rules, games, and common-pool resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Pierson, P. (1995). Fragmented welfare states: Federal institutions and the development of social policy. *Governance*, 8(4), 449-478.
- Pollitt, C. (2005). The new public management in international perspective: An analysis of impacts and effects. In *New public management* (pp. 286-304). Routledge.
- Schuyt, K. (2013). *Noden en wensen. De verzorgingsstaat als historisch fenomeen*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Tamilina, L. (2008). Welfare States and Social Trust: 'Crowding-Out' Dilemma. In: Falcone, R., Barber, S.K., Sabater-Mir, J., Singh, M.P. (eds) *Trust in Agent Societies. TRUST 2008. Lecture Notes in Computer Science* (), vol 5396. Springer, Berlin, Heidelberg.
- Verweij, M. & Thompson, M. (2006). *Clumsy solutions for a complex world: Governance, politics and plural perceptions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.



Economische structuurverandering en brede
welvaart in Rotterdam

8. Economische structuurverandering en brede welvaart in Rotterdam

Frank van Oort

Inleiding²²

Steden profiteren economisch van agglomeratievoordelen: een hoge concentratie van mensen en ondernemingen leidt tot economische voordelen die proportioneel groter zijn dan buiten steden. Tegelijkertijd kent dichtheid ook nadelen, zoals congestie, vervuiling en prijsopdrijving van wonen en voorzieningen. Deze nadelen krijgen vaak veel gewicht in metingen van brede welvaart; Rotterdam staat bijvoorbeeld laag op ranglijsten van gemeentelijke brede welvaart (Atlas voor Gemeenten, 2025). Voor veel mensen wegen de voordelen echter zwaarder dan de nadelen, zoals blijkt uit de wereldwijde trend van toenemende urbanisatie. Rapporten over economische ontwikkeling openen stevast met de constatering dat inmiddels circa 65% van de wereldbevolking in steden woont, en dat dit aandeel in de toekomst verder groeit. De aantrekkingskracht van steden lijkt daarbij vooral te liggen in arbeidsmarktvoordelen. Hoe werkt dit in Rotterdam? Dit essay bespreekt de klassieke visie op de identificatie van agglomeratievoordelen, de opkomst van het brede welvaartsdenken en de cruciale rol hierin van lokaal arbeidsmarktbeleid, toegespitst op Rotterdam.

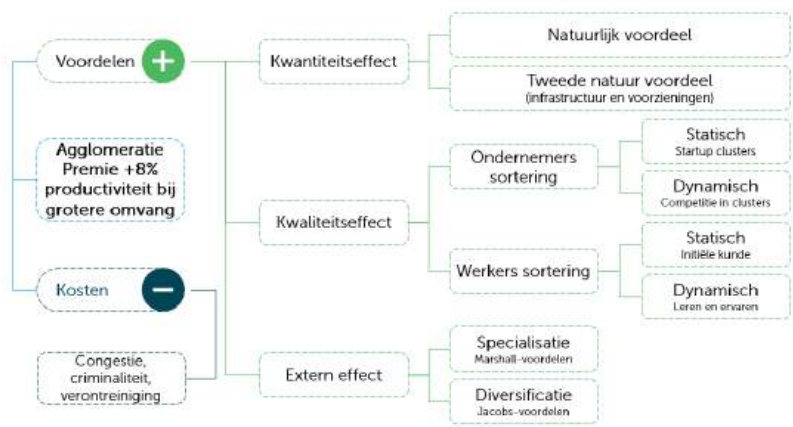
Agglomeratievoordelen: de klassieke visie

Waarom clusteren bedrijven en werknemers in Rotterdam? Hoe kunnen de stedelijk economische voordelen van de stad en regio worden geïdentificeerd? Stedelijke economie houdt zich al decennia lang bezig met deze vragen en heeft een klassiek raamwerk ontwikkeld waarin agglomeratievoordelen centraal staan. Dit raamwerk stelt dat stedelijke voorzieningen voordelen opleveren voor

²² Dit essay is gebaseerd op de Rotterdamlezing (2025) en het onderzoek “De collectieve sector regionaal onder druk” (Ministerie van BZK, 2026).

ondernemers en werknemers via drie hoofdmechanismen (Ahlfeldt & Pietrostefani, 2019): lagere zoekkosten op de arbeidsmarkt (en een grotere kans op productieve matches), nabijheid van toeleveranciers en afnemers binnen (inter)nationale waardeketens, en concentratie van kennis die innovatie en economische vernieuwing stimuleert, met name in zogeheten *nursery cities* (Duranton & Puga, 2001). Deze voordelen zijn vaak sectorspecifiek, zowel in de productie van goederen als in zakelijke dienstverlening. Daarnaast bieden grotere steden ook consumptievoordelen, zoals meer keuze en hogere kwaliteit van wonen en voorzieningen (Glaeser et al., 2001). Het raamwerk van agglomeratievoordelen helpt verklaren waarom productiviteit in grotere steden als Rotterdam hoger ligt. Veel onderzoek laat zien dat in steden met een dubbele omvang de gemiddelde productiviteit van werknemers en bedrijven circa acht procent hoger is. Figuur 1 vat dit klassieke, op productievoordelen gerichte model, samen (Duranton & Puga, 2020).²³ De klassieke locatietheorie vertrekt vanuit deze hogere productiviteit en veronderstelt dat deze werkgevers en werknemers aantrekt. Achter deze gemiddelde cijfers gaan echter uiteenlopende mechanismen schuil.²⁴

Figuur 1: Het raamwerk van agglomeratievoordelen²⁵



²³ In transitie landen als India en China kan dit voordeel oplopen tot 25%.
²⁴ De rekenregel is dat een verdubbeling van omvang (onafhankelijk van de startomvang) leidt tot de productiviteitspremie.
²⁵ Eigen bewerking van Grover, Lall & Maloney (2022).

Naast voordelen kennen grote steden ook nadelen, zoals congestie, hogere criminaliteit en milieuvervuiling. Toch blijken de voordelen gemiddeld groter dan de nadelen, gezien de aanhoudende verstedelijking wereldwijd. Deze nadelen en voordelen worden vaak geduid als externe effecten: kosten of baten die worden veroorzaakt door economische actoren, maar niet volledig door hen worden gedragen. Niet alle schaalvoordelen zijn echter onbeprijsd of extern, noch in kwantitatieve noch in kwalitatieve zin.

Twee factoren verklaren een belangrijk deel van het kwantitatieve groeivoordeel van regio's. Ten eerste natuurlijke voordelen, zoals geografische ligging (de Rotterdamse haven kan niet in Winterswijk liggen), vruchtbare landbouwgronden of de aanwezigheid van grondstoffen. Deze zijn blijvend en niet verplaatsbaar en verklaren circa 20% van het stedelijke productiviteitsvoordeel. Ten tweede door mensen gecreëerde investeringen, zoals infrastructuur, woningbouw en voorzieningen, die eveneens ongeveer 20% van het voordeel verklaren. Deze bouwen vaak voort op natuurlijke voordelen (Puga, 2010). Daarnaast zijn er lokale kwalitatieve voordelen die leiden tot productiviteitsgroei via sorteereffecten (*matching*). Succesvolle steden trekken relatief veel talentvolle werknemers en ondernemers aan (statistisch effect), die bovendien sneller leren en productiever worden wanneer zij in stedelijke omgevingen werken (dynamisch effect) (De la Roca & Puga, 2017). Deze kwaliteitsaspecten verklaren circa 50% van het agglomeratievoordeel en zijn grotendeels persoons- of ondernemer gebonden, terwijl kwantitatieve effecten plaatsgebonden zijn. De resterende circa 10% van de stedelijke productiviteitspremie bestaat uit 'echte' onbeprijste externe effecten, zoals voordelen van kennisdeling (*learning*) en gezamenlijke voorzieningen (*sharing*) waarvoor lokaal geen expliciete prijs wordt betaald²⁶. In de traditie van Alfred Marshall worden deze vaak gezien als specialisatievoordelen (veel bedrijven maken

²⁶ Voor hoogwaardiger talent wordt wel een prijs betaald, via hogere lonen.

hetzelfde type product), terwijl Jane Jacobs ze benaderde als diversificatievoordelen (bedrijven maken verschillende producten, vooral als een dominant specialistisch product er al is) (Beaudry & Schiffauerova, 2009). Hoewel dit aandeel relatief klein lijkt, kunnen deze externe effecten regionaal zeer betekenisvol zijn (Faggio et al., 2017).

Een groot deel van de economische premie van concentratie hangt dus samen met leer- en innovatieprocessen, beïnvloed door zowel sorteereffecten als kwantiteits- en externe effecten. In de literatuur gaat veel aandacht uit naar het identificeren van vooral die externe effecten, wat lastig is vanwege het ontbreken van marktprijzen. Marshalliaanse voordelen komen sectoren ten goede via gespecialiseerde arbeidsmarkten, toeleveranciers en kennisoverdracht. De relatieve betekenis van deze mechanismen is in de loop der tijd verschoven (Steijn et al., 2022): kennis en innovatie worden steeds dominanter als agglomeratie mechanisme in de hedendaagse grootstedelijke economie.

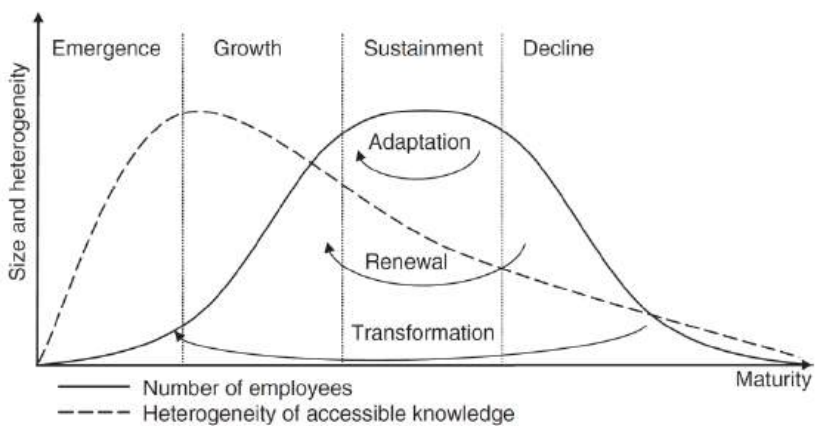
Het klassieke raamwerk leert dat de balans tussen positieve en negatieve effecten sterk contextafhankelijk is. De dynamiek van agglomeratievoordelen maakt dat steden steeds competitiever worden, waardoor talent blijft toestromen. Beleid dat primair gericht is op perifere gebieden werkt vanuit deze theorie tegen de stroom in. Figuur 1 laat zien dat zowel *people-based* (kwalitatieve sortering van leergierige mensen) als *place-based* (kwantitatieve omvang) beleid nodig is; een eenzijdige focus is onvoldoende. Daarbij spelen belangrijke causaliteitsvragen in figuur 1: volgen mensen banen of banen mensen (Hoogstra et al., 2017)? Leiden voorzieningen tot talent, of andersom? En hoe interacteren individuele en lokale leereffecten?

Agglomeratievoordelen uitgedaagd

Hoewel veel onderzoek binnen dit klassieke raamwerk plaatsvindt, wordt de veronderstelling van langdurige stedelijke groei

in productiviteit steeds vaker betwist. Maatschappelijke opgaven stapelen zich op en economische groei alleen blijkt onvoldoende om deze te verklaren of op te lossen. In de evolutionaire economische geografie wordt de tegenstelling tussen specialisatie en diversificatie minder zwart-wit benaderd. Regio's doorlopen onvermijdelijk structurele veranderingen; sectoren kennen levenscycli en specialisaties zijn niet oneindig houdbaar (figuur 2).

Figuur 2: Cluster levenscyclus (Menzel & Fornahl, 2020)



Opkomende sectoren vragen veel nieuwe kennis maar kennen aanvankelijk weinig werkgelegenheid. Naarmate sectoren groeien verschuift de focus van product- naar procesinnovatie, neemt standaardisatie toe en groeit de werkgelegenheid. In volwassen fases domineren schaalvoordelen, terwijl vroege fases juist profiteren van scope- en diversificatievoordelen. Voor steden en regio's is het essentieel continu hun sectorale portfolio te analyseren: het hebben van veel volwassen sectoren vergroot de kans op toekomstige krimp, zoals zichtbaar in de Rotterdamse specialisaties in chemie, transport, tuinbouw en havenactiviteiten. Regio's met veel opkomende sectoren daarentegen kunnen voorlopig groei verwachten, zoals creatieve industrie in Amsterdam, life-sciences in Leiden en Utrecht, of hightech industrie in Eindhoven, al zullen ook deze sectoren uiteindelijk

transformeren of krimpen. Diversificatie en specialisatie gaan daarbij vaak samen en worden mede bepaald door de mate van gerelateerdheid (Frenken et al., 2007): de vaardigheden, en het aanpassingsvermogen daarin, van de beroepen en sectoren van de beroepsbevolking. Radicale sectorwissels zijn kostbaar (niet onmogelijk), maar pad-afhankelijk voortbouwen op bestaande competenties is evolutionair aantrekkelijker. Voor regio's met sectoren aan het einde van hun levenscyclus is pad-creatie echter onvermijdelijk (Castaldi et al., 2013). Ontwikkelingen in AI stimuleren vervolgens dienstverlening meer, een vrij autonome en sterke groeicomponent in Rotterdam (Economische Verkenning Rotterdam, 2025). Deze structurele veranderingen beïnvloeden het verdienmodel van figuur 1. Onvermijdelijke grote transitie, zoals die op het gebied van energie en circulariteit, zijn bovendien disruptief en vragen om veerkracht en adaptief vermogen. Onderzoek richt zich nu veel op mechanismen die sector-structurele evolutie en revolutie bij elkaar kunnen brengen (zoals de mobiliteit werknemers, samenwerking, en internationale netwerken), en op de vraag hoe positieve en negatieve externe effecten (beter) kunnen worden geprijsd (*true pricing*) en verrekend (De Vries et al., 2024)?

Fundamenteel is de vraag of het agglomeratiemodel nog wel meet wat voor werknemers en bedrijven werkelijk van belang is. Vooral als het gaat om de arbeidsmarkt, transitie en brede welvaart. Het Nederlandse arbeidsmarktbeleid is sinds de jaren 80 nauwelijks veranderd, en is gericht op participatie en flexibiliteit, loopt tegen grenzen aan. In Rotterdam is de werkloosheid laag, de participatie hoog en migratie minder in zwang; extra arbeid is nauwelijks beschikbaar. Structurele krapte remt productiviteitsgroei en maakt investeringen in vaardigheden, innovatie en R&D urgenter dan ooit (Hoxha & Kleinknecht, 2020). De terugval in economische groei en inflatie van de afgelopen jaren heeft hier weinig invloed op (Manshanden & Van Oort, 2024; Kleinknecht, 2024). Juist menselijk kapitaal, de grootste sorterende

factor in figuur 1, blijkt verantwoordelijk voor een aanzienlijk deel van de regionale economische groei. In de doorrekening van nationale en regionale groeiagenda's bleek dat ruim een derde van de brp groei toegeschreven kan worden aan dat menselijk kapitaal. Sinds het regeerakkoord van het kabinet Schoof richt beleid zich daarom op arbeidsmarkt krapte in relatie tot brede welvaart (Regeerprogramma, 2023).

Brede welvaart als gamechanger?

Het concept brede welvaart is hiermee gevallen. Via initiatieven als *Elke Regio Telt* (NSOB, 2022) en de Regiodeals (Rijksoverheid, z.d.) heeft brede welvaart geleid tot een hernieuwde focus op regionale ontwikkeling, vaak in spanning met het klassieke stedelijke paradigma van figuur 1. Brede welvaart, kort gezegd: dat wat mensen waarderen (ook de oudste definitie van wat economie is), omvat naast inkomen ook gezondheid, veiligheid, geluk en welzijn. Veel studies suggereren dat regio's buiten de Randstad hier relatief goed scoren. Maar de dilemma's van brede welvaart laten zich gelden: het is per persoon in verschillende fasen van het leven verschillend wat daadwerkelijk meer gewaardeerd wordt, en hoewel de gezondheid en veiligheid situatie in de grootste steden als Rotterdam te wensen overlaat (en iedere verbetering waardevol is), blijken zich in de grootste steden vooral mensen uit te sorteren die de toegang tot werk hoog waarderen en gezondheid en veiligheid risico's voor lief nemen. Een met waardering gewogen brede welvaartskaart laat relatief hoge scores zien in de gehele Randstad (Thissen & Content, 2022), een indicatie dat een planning die dit wil veranderen tegen sterke stroming moet oproeien. Wat niet meewerkt in het diffusie-denken van economische activiteit vanuit de Randstad naar andere regio's zijn namelijk de centrifugerende krachten in het aloude agglomeratie model: natuurlijke voordelen zijn niet verplaatsbaar, grootschalige investeringen in infrastructuur, voorzieningen en kritische massa bevoordelen structureel de grootste steden in het westen van het land, en de uitsortering

van talent naar steden als Amsterdam, Utrecht en Eindhoven zet door, vooral voor tweeverdienende koppels.

Het brede-welvaartsdenken heeft echter één fundamentele verandering in het agglomeratie-denken gebracht: negatieve externe effecten zijn niet langer bijzaak waarvoor gecompenseerd moet worden teneinde productiviteitswinst te behalen, maar mede kern van economische afwegingen. Het streven verschuift van compensatie naar het structureel verminderen van externe effecten, passend bij transities richting duurzaamheid en inclusie. Tegelijkertijd zetten strategische autonomie, economische structuurverandering en her-industrialisering dit paradigma onder druk. Een terugkeer naar maakindustrie vanwege strategische autonomie wordt openlijk besproken in Europa en Nederland. Wellicht biedt dit kansen voor steden en regio's voor productie en maakindustrie, hoewel dit altijd nog duurder is dan de internationale waardeketen organisatie die er nu is, en de cruciale functie van technologische en innovatieve facilitator lijkt nog immer uit te komen in de kernsteden (Thissen et al., 2025). Duurzaamheid en inclusie raken in het geweld van strategische autonomie toch weer meer naar de achtergrond gedrongen.

Een belangrijk arbeidsmarkt onderdeel van brede welvaart is echter ook de zogeheten essentiële of *foundational economy*: sectoren die dagelijkse basisvoorzieningen leveren zoals zorg, onderwijs, energie, vervoer, onderhoud en voedsel (Foundational Economy Collective, 2018). Wat deze sectoren bijzonder maakt, is dat ze vaak niet spectaculair of innovatief lijken, maar ze vormen wél de ruggengraat van een goed functionerende samenleving. Deze sectoren zijn cruciaal voor brede welvaart, maar kennen vaak lage lonen en beperkte productiviteitsgroei. Juist in steden als Rotterdam hebben deze activiteiten een zwaartepunt door schaal- en samenstellingseffecten. Ze bieden kansen voor kleinschalig ondernemerschap, ambachten en MKB, en dragen sterk bij aan ervaren welvaart, ook al is de gemeten productiviteit beperkt. Anno

2040 voorziet de Denktank Rotterdamse Economie dat deze maak- en diensteneconomie nog belangrijker is dan nu, waarbij aansluiting op de Rotterdamse (beroeps)bevolking nodig is (Denktank Rotterdamse Economie, 2025). Ook de essentiële economie verdient een plek in de stad. De essentiële beroepen kennen een logisch zwaartepunt de grootste steden, vanwege een omvang effect (kritische massa) en een samenstellingseffect (grotere relatieve concentratie van praktisch geschoolden).

Naar een missie-economie

Welvaart, benaderen we die smal (“geld moet eerst verdiend worden voordat het kan worden uitgegeven”) of breed (“geld alleen maakt niet gelukkig”)? Economische structuurverandering zet dit dilemma op scherp, omdat niet iedereen evenveel en overal profiteert van verandering: voor groepen mensen die in de stad met minder verdienvermogen kampen is het eveneens moeilijk zich goed en snel aan te passen. Om een tegelijkertijd competitieve, duurzame en inclusieve samenleving te creëren is een missie-economie noodzakelijk (Mazzucato, 2022): evolutionaire ontwikkeling brengt weliswaar draagvlak en bouwt voort op bestaande sterktes, maar brengt niet automatisch de transities die onvermijdelijk zijn. Structuurveranderingen en transities werken selectief. De markt selecteert vaak op meer transparante gronden dan overheden dat doen met missies, figuur 1 vat dat helder samen. Een worldclass industry kan niet zonder een worldclass society (Wilt-hagen & Meijdam, 2025), is wat door brede welvaart wetenschappers werd meegegeven aan het competitieve Wennink denken, maar het is complexer dan die simpele constatering. Om toekomstig transitiefalen te voorkomen (Bolhuis, 2023), moeten belangen voor brede welvaart worden afgewogen veelal zonder beschikbare prijsinformatie (externaliteiten). Hoewel we steeds meer weten over afruilen en synergie in brede welvaart dimensies voor verschillende bevolkingsgroepen (Manshanden et al., 2025), zijn de kosten en baten van missies vooraf vaak niet bekend. Besluitvorming vergt moed en keuzes.

De gevolgen van economische structuurveranderingen zijn groot, en de huidige schaarste van productiefactoren leidt ertoe dat er een urgentie is om te kiezen welke economie we over 30 of 40 jaar willen zijn (Rapport Wennink, 2025): niet alles kan overal, en niet alles zal in de toekomst evenveel bijdragen aan de welvaartscreatie, en -verdeling (Van Oort & Burger, 2025). Sterk verankerde sectoren als petrochemie, distributie en tuinbouw moeten vernieuwen, vooral als het gaat om energietransitie (College van Rijksadviseurs, 2025). Nieuwe sectoren en beroepen komen op in stad en regio, van creatieve industrie en ambachtelijke maakindustrie (Oceja, 2017), biotechnologie, kwantumtechnologie en ICT, maar kunnen vaak moeilijk doorgroeien (Van Oort & Burger, 2025). De provincie Zuid-Holland heeft een voortrekkersrol in het willen weten hoe brede welvaart samen gaat met het maken van economische structuurkeuzes (gerichte groei) (Provincie Zuid-Holland, 2025). Dit is progressief - in de huidige context geldt dat in het Nederlandse economische structuurbeleid niet-kiezen meestal het uitgangspunt is. De voordelen van scherper kiezen kunnen zijn²⁷: (1) een betere benutting van schaars talent, schaarse ruimte, schaarse innovatiebudgetten en schaarse milieuruimte voor (bedrijfs-)activiteiten die het meest brede welvaart bevorderend en toekomstbestendig zijn, (2) meer kansen op koploperschap van bedrijven omdat door gerichte groei bij prioritaire (bedrijfs-)activiteiten een hogere innovatiesnelheid ontstaat, ook of juist in sectoren gericht op duurzaamheid (Samson, 2025), en (3) in lijn met het model van figuur 1, de vermindering van negatieve externaliteiten en vermeerdering van positieve externaliteiten, omdat gerichte groei de snelheid van sociale en ecologische transitie bevordert.

Kiezen is moeilijk. We moeten geen oude schoenen weggooien zonder nieuwe, maar oude schoenen kunnen niet blijvend worden verzoold. Een brede-welvaart missie is ook voor Rotterdam op termijn een noodzaak. Voor de Rotterdamse regio wijst veel

²⁷ Bewerking van PZH (2025), "Gerichte Groei", p.6. (op te vragen bij auteur).

economische monitoring, smal **en** breed, naar de overheersende voordelen van een dichte arbeidsmarkt, met de combinatie van hoogproductieve, innovatieve activiteiten (die waarde toevoegen aan de economie) en essentiële, laagproductieve (verzorgende) banen. De Rotterdamse arbeidsmarkt is een thuishaven voor velen, en dat is een belangrijke sleutel voor de Rotterdamse versie van een brede welvaart missie.

Literatuur

- Ahlfeldt, G. M., & Pietrostefani, E. (2019). The economic effects of density: A synthesis. *Journal of Urban Economics*, 111, 93–107.
- Atlas voor Gemeenten (2025), "Brede welvaart in Nederland". Utrecht.
- Beaudry, C., & Schiffauerova, A. (2009). Who's right, Marshall or Jacobs? The localization versus urbanization debate. *Research Policy*, 38, 318–337.
- Bolhuis, W. (2023). Beleidseconomen moeten weten wat transitiefalen is. *ESB*, 109(4831), 136–139.
- Castaldi, C., Frenken, K., & Los, B. (2013). Related variety, unrelated variety and technological breakthroughs: An analysis of U.S. state-level patenting (ECIS working paper series, Vol. 201303).
- College van Rijksadviseurs. (2025). Ontwerpstudies petrochemisch complex Rotterdam; tuinbouw Westland; Tata Steel IJmuiden.
- Denktank Rotterdamse Economie (2025), "Rotterdam 2040: Cruciale keuzes voor economisch succes".
- Duranton, G., & Puga, D. (2001). Nursery cities: Urban diversity, process innovation, and the life cycle of products. *American Economic Review*, 91(5), 1454–1477.
- Duranton, G., & Puga, D. (2020). The economics of urban density. *Journal of Economic Perspectives*, 34, 3–26.
- Economische Verkenning Rotterdam. (2025).
- Faggio, G., Silva, O., & Strange, W. C. (2017). Heterogeneous agglomeration. *Review of Economics and Statistics*, 99, 80–94.
- Foundational Economy Collective (2018), *Foundational Economy*. Manchester University Press.
- Frenken, K., van Oort, F., & Verburg, T. (2007). Related variety, unrelated variety and regional economic growth. *Regional Studies*, 41, 685–697.
- Glaeser, E., Kolko, J., & Saiz, A. (2001). Consumer city. *Journal of Economic Geography*, 1, 27–50.
- Grover, A., Lall, S., & Maloney, W. F. (2022). *Place, productivity, and prosperity*. The World Bank.
- Hoxha, S., & Kleinknecht, A. (2020). When labour market rigidities are useful

- for innovation. *Research Policy*, 49(7).
- Hoogstra, G., Florax, R., & van Dijk, J. (2017). Do people follow jobs, or do jobs follow people? A meta-analysis of Carlino–Mills studies. *Spatial Economic Analysis*, 12(4), 357–378.
- Kleinknecht, A. (2024). Productiviteitsmisère staat niet los van lonen en flexibel werk. ESB.
- Manshanden, W., & van Oort, F. (2024). Alle zeilen bij voor transitie, innovatie en brede welvaart in de Groeiagenda. Rotterdam: EUR & NeoObservatory.
- Manshanden, W., Oort, F. van, & de Groot, H. (2025). Grond voor agglomeratie in de metropoolregio Rotterdam–Den Haag: Fundament voor een hogere brede welvaart. In *De kracht van keuzes: Van schaarste naar innovatie en groei* (pp. 44–55). MRDH.
- Mazzucato, M. (2022). *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Penguin.
- Menzel, M. P., & Fornahl, D. (2020). Cluster life cycles – Dimensions and rationales of cluster evolution. *Industrial and Corporate Change*, 19(1), 205–238.
- NSOB. (2022). *Elke regio telt*. Den Haag.
- Oceja, R. (2017). *Masters of craft: Old jobs in the new urban economy*. Princeton University Press.
- Oort, F. van, & Burger, M. (2025). *De economie van Zuid-Holland: Verdienen, verdelen, veranderen*. Leiden-Delft-Erasmus Universiteiten (LDE).
- Puga, D. (2010). The magnitude and causes of agglomeration economies. *Journal of Regional Science*, 50, 203–219.
- Rapport Wennink (2025), “De route naar toekomstige welvaart. Een sterk Nederland in een relevant Europa”.
- Roca, J. de la & Puga, D. (2017), “Learning by working in big cities”. *Review of Economic Studies* 84, 106–142.
- Regeerprogramma. (2023). Hoofdstuk 10b: Arbeidsmarktkrapte. Rijksoverheid. (z.d.). Regio's. <https://www.rijksoverheid.nl>
- Samson, D. (2025). *Groene supermacht: Hoe Europa de wereld kanverduurzamen*. De Correspondent.
- Steijn, M., Koster, H., & Oort, F. van (2022). The dynamics of industry agglomeration: Evidence from 44 years of co-agglomeration patterns. *Journal of Urban Economics*, 130, 103456.
- Thissen, M., & Content, J. (2022). *Brede welvaart in Nederlandse gemeenten: Het belang van regionale samenhang*. PBL.
- Thissen, M., Oort, F. van, Salotti, S., García-Rodríguez, A., & Kalvelagen, E. (2025). *Decoupling from global value chains in European regions and sectors*. Mimeo, JRC Seville.
- Wilthagen, T., & Meijdam, L. (2025). *Worldclass industry, worldclass society*. Tilburg University: Academische Werkplaats (Be)sturen op

BredeWelvaart.

Vries, J. de, Bouwman, P., Laan, J. van der, Odenhoven, N., Sanderse, M., Blom, M. & Bachaus, A. (2024), "True pricing van consumptiegoederen. Van verborgen kosten naar zichtbare prijzen". CE Delft.



Leren en ontwikkelen van praktisch
geschoolden: enkele blinde vlekken

9. Leren en ontwikkelen van praktisch geschoolden: enkele blinde vlekken

Fabian Dekker

Inleiding

Tijdens het schrijven van deze bijdrage zijn net de arbeidsmarkt-plannen van de regeringspartners verschenen. In het coalitieakkoord “Aan de slag” wordt onder andere ingezet op het verder aanjagen van een leven lang ontwikkelen. Dat streven is belangrijk tegen de achtergrond van vergrijzing, digitalisering en de energietransitie. Hierdoor verouderen namelijk vaardigheden, ontstaan nieuwe functies en wijzigt in andere gevallen de taakinhoud. En tegelijkertijd is het ook niet nieuw. Een leven lang ontwikkelen, werkzekerheid en duurzame inzetbaarheid zijn allemaal begrippen die al lang op de beleidsagenda staan. En blijven staan om als samenleving, bedrijf en individu concurrerend te zijn. Verschillende initiatieven en ideeën om dit te bereiken zijn al eens voorbijgekomen, zoals leerrechten, ontwikkelrekeningen, vouchers, skillsgericht personeelsdenken en een betere loopbaanbegeleiding door leidinggevendenden op de werkvloer (SER, 2023). Daarnaast kennen we natuurlijk de sectorale O&O-fondsen en we leren ook informeel in het werk voortdurend bij. Bijvoorbeeld op taakniveau, al dan niet in samenwerking met collega's. Dit doen we volgens onderzoekers van onderzoeksinstituut ROA in ongeveer een kwart van onze werktijd (Künn et al., 2024). En tegelijkertijd is bekend dat de spreiding in de mate van leren tussen werkenden erg groot is. Met name naar leeftijdsgroep en onderwijsroute (Sanders, 2017).

Wat weten we verder over de mate waarin leren en ontwikkelen tot stand komt? Uit eerdere studies blijkt onder andere dat naarmate werkenden ouder worden, zowel het formeel als informeel leren afneemt (meestal na 55 jaar). Hetzelfde geldt voor mensen in routinematige en minder ‘leerrijke’ functies. Verder is bekend

dat de interesse van mensen met praktische en lagere onderwijsniveaus in leren en ontwikkelen gemiddeld genomen achterblijft bij anderen, evenals het bereik van ondersteunende activiteiten rond de bevordering van duurzame inzetbaarheid (vgl. Den Hartog et al., 2025; Buiskool et al., 2025). Voor een deel krijgen praktisch geschoolden in lagere functieniveaus simpelweg minder mogelijkheden aangeboden om te kunnen om- of bijscholen, zoals enkele jaren bleek uit enquêteonderzoek van vakbond CNV.²⁸ Maar ook andere zaken, zoals 'scholingsangst' of het onvoldoende aansluiten van de leervraag bij het leeraanbod kunnen hieraan bijdragen. Over deze mismatch gaat de voorliggende bijdrage, die grotendeels is gebaseerd op eigen onderzoek onder praktisch geschoolde vakmensen (Dekker, 2025; Dekker & De Rooij, 2026).

Werelden die soms botsen

Praktisch geschoolde vakmensen, daar gaat deze bijdrage over. Maar wie zijn dat eigenlijk? Het is een complex begrip, want iedereen verstaat er weer net wat anders onder. Terugkerende kenmerken zijn in ieder geval het hebben van een specialistische of brede beroepsopleiding, een hoge mate van aandacht voor uitoefening van het beroep en het grotendeels gebruik maken van handenarbeid. De voorbeelden zijn uiteenlopend, van de hooggekwalificeerde chirurg tot en met de praktische geschoolde productiemedewerker in de industrie. Zoals bijna altijd zitten vooral de praktisch geschoolden in lagere functieniveaus en dan gecombineerd met een hogere leeftijd in de 'gevaarzone' als het gaat om kennisveroudering en mogelijk baanverlies. Want hoewel veel werkenden bij een re-organisatie of gewijzigde functie-inhoud te maken krijgen met tijdelijke 'transitiepijn', zijn het vaak de praktisch geschoolde (oudere) werknemers in lagere functieniveaus die het meeste risico lopen op de arbeidsmarkt. Zo liet Jannes ten Berge (2021) bijvoorbeeld al eens

²⁸ <https://www.cnv.nl/nieuws/cnv-onderzoek-praktisch-opgeleide-krijgt-nauwelijks-scholing-aangeboden/>

in een fraai proefschrift zien over de gevolgen van digitalisering voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Mensen in lagere functieniveaus en oudere werknemers die een bedrijf moeten verlaten als gevolg van technologische verandering vinden gemiddeld genomen minder makkelijk een nieuwe baan in vergelijking met andere groepen. Het stimuleren van deze groepen om deel te nemen aan formeel en informeel leren ligt daarom voor de hand. En toch blijft dat een bijzonder lastige opgave.

Eerdere studies hebben laten zien hoe de ‘scholingsweerstand’ van praktisch geschoolde vakmensen in lagere functieniveaus kan worden tegengegaan. Onder meer door scholingsinstrumenten toegankelijker, kleiner en ‘leuker’ te maken. Met als doel het op deze wijze toewerken naar een positieve leerervaring (Sanders, 2017). Te ‘klein’ moeten scholingsactiviteiten echter ook weer niet zijn, omdat alleen de meer substantiële activiteiten (minimaal 5 dagen cursus of opleiding) bijdragen aan het échte herstel van een kennistekort (Sanders et al., 2015). Daarnaast is ook de rol van de leidinggevende meestal een terugkerend element om scholingsdeelname van werknemers te vergroten en helpt het wanneer collega’s eveneens voor de nodige leerondersteuning zorgen. We hebben het dan over een goed werkende leercultuur. Ondanks deze inzichten lukt het toch maar mondjesmaat om het leren en ontwikkelen van vooral praktisch geschoolde vakmensen in lagere functieniveaus (en dan met name op latere leeftijd) substantieel te vergroten. In mijn beleving heeft dit veel te maken met de soms botsende werelden van theoretisch en praktisch geschoolden. Dat die werelden kunnen botsen blijkt onder meer uit algemener academisch onderzoek dat ingaat op polarisatie in politiek, onderwijs en maatschappelijk middenveld (zoals Bovens en Wille, 2010; Van der Waal, 2022), hoewel anderen deze vermeende kloven ter discussie stellen en vinden dat polarisatie eerder iets is van alle tijden (zoals Duyvendak, 2025). Op basis van eigen onderzoek wil ik de stelling aangaan dat ondanks alle goedbedoelde

beleidsinspanningen en initiatieven er stevast onvoldoende rekening wordt gehouden met de persoonlijke situaties, emoties en leefwerelden van praktisch geschoolden. En dat juist aandacht voor deze verschillen de scholingsdeelname van praktisch geschoolde vakmensen kan vergroten. Ik zal dit verduidelijken aan de hand van twee cases.

Casus 1: Waardering en erkenning om in beweging te komen (Dekker, 2025)

Kwalitatief onderzoek op basis van 73 interviews met praktisch geschoolden in verschillende sectoren van de economie, laat onder andere zien dat het vakmanschap van verschillende groepen als gevolg van economische mondialisering en technologische verandering voortdurend onder druk staat. Het streven naar efficiëncy op de werkvloer staat volgens de praktisch geschoolden die voor deze studie zijn geïnterviewd voorop, wat het probleem met zich meebrengt van een verdere arbeidsdeling en een gestage uitholling van functies. En dan vooral aan de basis en het lagere middensegment van de arbeidsmarkt. Daarnaast hechten de geïnterviewden -net zoals de meesten van ons- aan erkenning en waardering, en juist op dat vlak hebben ze dat in veel gevallen als sneeuw voor de zon zien wegsmelten. Het werk wordt bijvoorbeeld in de beleving van de praktisch geschoolde fabrieksarbeiders te weinig gewaardeerd en gezien. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de meritocratische ideologie van de afgelopen decennia, waarbij een zo'n hoog mogelijk onderwijsdiploma mag rekenen op status, waardering en inkomen. Hoewel dit in de toekomst als gevolg van personeelskrapte kan veranderen, zorgt het voor een mismatch tussen wat wordt bedacht door theoretisch geschoolden en de leefwereld en emoties van de meer praktisch ingestelden. Want de betreffende groep werkenden heeft voortdurend het gevoel dat de bedrijfsleiding (en landelijke politici) te weinig doet voor mensen zoals zij en te ver afstaat van de 'echte' wereld. Of dit beeld volledig terecht is of niet, het levert in ieder geval een reëel risico op van onvrede,

politieke polarisatie én een lager bereik van het scholingsaanbod onder groepen die dit het meest nodig hebben. Het gevoel niet gerespecteerd en gezien te worden leidt tot weerstand tegen activiteiten en instrumenten die door 'anderen' bedacht zijn. Er is weerstand tegen plannen en de gebruikte taal sluit onvoldoende aan bij die van de doelgroep. En het heeft óók te maken met het ervaren nut van scholingsinstrumenten. Daarover gaat de tweede casus die is bestudeerd.

Casus 2: Praktische communicatie en direct nut (Dekker & De Rooij, 2026)

Het aanleren van nieuwe vaardigheden is van belang om aansluiting te blijven vinden bij wat de arbeidsmarkt van mensen 'vraagt.' Het leren en ontwikkelen kan formeel, non formeel en informeel gebeuren, maar het ontstaat niet vanzelf en zeker niet voor praktisch geschoolde vakmensen. In de vorige casus hebben we onder andere gezien hoe de emotionele weerstand en ervaren afstand tussen mensen een belemmerende factor kan zijn. Verkennend onderzoek onder ruim 300 gemeenteteambtenaren (veelal praktisch geschoolden) in de salarisschalen 1 tot en met 6 laat zien dat er nog meer speelt. Zo hangt de geboden ondersteuning van een leidinggevende op de werkvloer positief samen met het besef van werknemers dat leren en ontwikkelen belangrijk is. Wanneer een leidinggevende duidelijk communiceert en/of wanneer iemand altijd bij de leidinggevende terecht kan voor leren en ontwikkelen, dan neemt de kans dat iemand zich bijschoolt toe. Het gaat dus (wederom) om het geven van persoonlijke aandacht en waardering voor het werk om mensen te verleiden tot een grotere inzetbaarheid. Dit in tegenstelling tot het 'mantra' van volledige zelfredzaamheid en 'doenvermogen' (WRR, 2017). Het aspect aandacht zien we ook terug wanneer er wordt geïnformeerd naar de communicatievoorkeuren van mensen in de betreffende salarisschalen. Persoonlijke gesprekken, een gerichte email of tijdens een teamoverleg of weekstart het belang van leren en ontwikkelen aankaarten zijn

vaak gehoorde praktische antwoorden als het gaat om de gewenste communicatiekanalen van de onderzochte doelgroep. Anderen opperen het plakken van post-its over scholingsactiviteiten in de bedrijfskantine. Laagdrempelige communicatie dus. Daarnaast komt er een instrumentele kant naar voren; wanneer er prikkels worden verbonden aan deelname rond leren en ontwikkelen (zoals bijvoorbeeld het sparen voor een kadobon bij het aanklikken van een email of deelname aan een scholingsactiviteit), lijkt participatie eerder voor de hand te liggen. Bovendien moet er een direct ervaren nut zijn van scholing voor de uitoefening van het werk. Mensen vragen zich voortdurend af: 'what's in it for me?' Daarnaast stijgt het enthousiasme om deel te nemen aan een leeractiviteit wanneer dit samen met collega's kan en als het plaatsvindt in werktijd. De geventileerde antwoorden wijzen al met al op een 'hands-on' en persoonlijke aanpak, waarbij opvallend genoeg op het oog vrij traditionele communicatiekanalen worden genoemd. En praktisch geschoolde vakmensen verlangen dus een direct nut van leren en ontwikkelen op het werk. Wat kunnen we op basis van deze inzichten vaststellen?

Succesvol leren: persoonlijk, praktisch en profijtgericht

De mate waarin mensen geïnteresseerd zijn in leren en ontwikkelen, hangt af van verschillende factoren. In recent meta-onderzoek wijst Beausaert et al. (2025) op een combinatie van individuele kenmerken (zoals motivatie en cognitie), werkgeversgedrag (zoals het bieden van ruimte om te leren en leerklimaat) en ondersteunend overheidsbeleid (zoals financiële middelen). In deze bijdrage vul ik dit integrale inzicht aan door voor praktisch geschoolde vakmensen te wijzen op 3 factoren in het bijzonder, om het leeraanbod te versterken (*de 3 P's*):

- **Persoonlijk:** een persoonsgerichte benadering (meestal door een operationeel leidinggevende) lijkt cruciaal om mensen te interesseren om mee te doen aan scholing en ontwikkeling.

- *Praktisch*: scholing en ontwikkeling moeten nauw samenhangen met het werk van praktisch geschoolden (dus geen generiek leeraanbod). En houd de communicatie vooral praktisch en laagdrempelig van toon.
- *Profijt*: samenhangend met bovenstaand aspect, moeten scholing en ontwikkeling verband houden met een ervaren nut (financieel, werkgerelateerd en/of rond de persoonlijke ontwikkeling van mensen).

Vanuit een gemeentelijk perspectief zoals dat van Rotterdam (één van de centrale stakeholders binnen de *Kenniswerkplaats Stedelijke Arbeidsmarkt*) zou het goed zijn om oog te hebben voor de beschreven aandachtspunten. Vertaald naar bijvoorbeeld het vormgeven van het bij- en omscholingsbeleid van praktisch geschoolde vakmensen én werkzoekenden lijkt het verstandig om meer te investeren in de leefwereld van mensen. En daar bedoel ik mee, in de doelen die mensen met leren en ontwikkelen nastreven, de waardering die ze zoeken en hoe ze beter zijn te bereiken. Het is niet voor niets dat beleidsmaatregelen met een nadruk op praktisch opgeleiden vaak onvoldoende uit de verf komen. Inmiddels zijn er landelijk en lokaal diverse voorbeelden te vinden hoe de zogenaamde systeemwereld (beleid) en leefwereld (mensen) elkaar beter vinden. Zo kent de Sociaal-Economische Raad (SER) bijvoorbeeld een participatiewijzer, de gemeente Rotterdam een burgerberaad en UWV heeft sinds enkele jaren een 'doenvermogenstoets' bij nieuwe wet- en regelgeving. Nog een stap verder zou een burgertoets kunnen zijn bij de vormgeving van nieuw arbeidsmarktbeleid (Dekker, 2020). Via praktijkpanels kun je hierbij nagaan wat mensen zelf kunnen en willen.

Tot slot: anders kijken naar de waarde van werk

Van iedereen wordt gevraagd om inzetbaar te blijven op een veranderende arbeidsmarkt, die bovendien vergrijst en ontgroent. In deze bijdrage heb ik beschreven welke factoren een relevante

rol spelen als het gaat om het beter bereiken van praktisch geschoolde vakmensen: van het ontwikkelen en aanbieden van een leeraanbod op basis van gelijkwaardigheid (bijvoorbeeld via co-creatie), door praktisch en persoonsgericht te communiceren en door het leggen van een instrumentele link tussen scholing en loopbaanperspectief. Naast dit soort concrete bouwstenen kan ook op een meer fundamentele manier worden nagedacht om een positieve leerintentie van praktisch geschoolde vakmensen te ontwikkelen. Een leven lang ontwikkelen komt uiteindelijk namelijk pas echt van de grond wanneer mensen een intrinsieke motivatie hebben om zichzelf te blijven ontwikkelen. Dit kan via een herwaardering van praktisch geschoold vakwerk. Hierdoor ontstaan aanzien en beroepstrots om nieuwe vaardigheden eigen te willen maken (vgl. Sennett, 2008). Helaas worden veel praktisch geschoolde vakmensen op dit moment nog altijd ondergewaardeerd ten opzichte van andere groepen werkenden (Dekker, 2025). En hoewel praktisch geschoolde vakmensen in de toekomst meer dan ooit nodig zijn (Van Liempt, 2025), kunnen we starten met deze herwaardering via een meer evenwaardige beloning tussen leidinggevend en uitvoerend werk. Door de maatschappelijke waarde van werk (denk bijvoorbeeld aan de sociale of ecologische impact van een functie) mee te nemen in de functiewaarderingssystemen kan dit concreet gestalte krijgen. Hier ligt wat mij betreft een ambitieuze opgave voor een grote gemeente als Rotterdam, om samen met andere stakeholders kritisch stil te staan bij de waarde van werk en te verkennen of er alternatieven denkbaar zijn voor het onderbouwen van de huidige gemeentelijke salarisschalen. Mensen zullen zich op die manier eerder gewaardeerd voelen en sneller in beweging komen als het gaat om toekomstig leren. Dat zou past echt een doorbraak zijn in het debat rond een leven lang ontwikkelen.

Literatuur

Beusaert, S. et al. (2025). Welke werknemer leert en waarom? Een integratief en dynamisch perspectief op de deelname aan levenslang ontwikkelen. Instituut Gak.

- Berge, J. ten, (2021). Technological change and work. Utrecht University.
- Bovens, M. & Wille, A. (2010). Diplomademocratie. Amsterdam: Bert Bakker.
- Buiskool, B-J, Mulder, L., Gelderblom, A. & Van den Heuvel, L. (2025). Evaluatie STAP/OPO. Rotterdam: Ockham/SEOR.
- Dekker, F. (2020). Coronacrisis vraagt om burgertoets, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 36(3): 275-276.
- Dekker, F. (2025). De onzichtbaren. Amsterdam: Van Gennep.
- Dekker, F. & De Rooij, M. (2026) Leren en ontwikkelen in de gemeentelijke sector: een verkenning. Rotterdam: SEOR.
- Duyvendak, J.W. (2025). Spookkloven. Thomas Rap.
- Hartog, M. den et al. (2025). Voortgang MDIEU-regeling: bereik en eerste effecten. Rotterdam: SEOR.
- Künn, A., et al. (2024). Leren en ontwikkelen in Nederland. Maastricht: ROA.
- Liempt, P. van, (2025). Blauwe boorden bonanza. Uitgeverij Volt.
- Sanders, J. et al. (2015). Achter de feiten aan leren, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 31(3): 292-313.
- Sanders, J. (2017). Verduurzamen van inzetbaarheid bij lager opgeleid personeel, Tijdschrift voor HRM, 12: 1-22.
- Sennett, R. (2008). The craftsman. Yale University Press.
- SER (2023). Leven lang ontwikkelen. Den Haag: SER.
- Waal, J. van der, (2022). Over leven met een lage status. Oratie. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- WRR (2017). Weten is nog geen doen. Den Haag: WRR.



Zwarte Zwanen in het grootstedelijk onderwijs

10. Zwarte Zwanen in het grootstedelijk onderwijs: een schoolvoorbeeld voor publieke en economische instituten

Iliass El Hadioui

Inleiding

Deze bijdrage is een ingekorte versie van het recent verschenen werk *Zwarte Zwanen-scholen. Ik, wij en de cultuur van hoge verwachtingen* en richt zich op de relatie tussen kansengelijkheid en onderwijskwaliteit. Deze bijdrage gaat over scholen met een cultuur van hoge verwachtingen. Schoolculturen die, tegen alle verwachtingen in, erin slagen leerlingen uit kapitaalarme milieus de grootste leerontwikkeling te gunnen (El Hadioui, 2026). Dit essay is geworteld binnen de onderzoekslijn van het professionaliseringsprogramma *De Transformatieve School* dat bestaat sinds 2012.

Het programma van De Transformatieve School verbindt de actuele zoektocht van veel scholen en hun besturen naar de diepere relatie tussen kansengelijkheid en onderwijskwaliteit. Preciezer gezegd, er zijn onderwijsomgevingen die erin slaagden inclusiever te worden sinds de publieke bewustwording rondom kansenongelijkheid vanaf 2015, maar spijtig genoeg moesten waarnemen dat er offers zijn gebracht op het niveau van de onderwijskwaliteit door een ‘verlaging van de schoolladder’. Kortgezegd, er wordt in het onderwijsveld gesproken over een onvermijdelijke ‘trade-off’, een weerbarstige binaire *of-of-uitgangspunt* (of inclusiviteit, of onderwijskwaliteit) die we moeten accepteren. Of mogen we blijven verlangen naar een *en-en-situatie* in de echte onderwijspraktijk? Waarin schoolleiders en leraren zich verhouden tot de complexe, multidimensionale werkelijkheid op hun scholen en waarbij ze het cognitief-onderwijskundige weten te verbinden met de sociaal-gedragsmatige en

persoonswordende ontwikkeling van jongeren. Veel scholen werken in dit verband indirect of direct met de vaak aangehaalde 'drieslag van Biesta' (2010). In die context rijst de vraag: waar dienen scholen zich op te richten als zij jongeren willen ondersteunen in het kwalificeren, socialiseren en persoonswording?

In het eerste deel van dit essay ga ik in op de verhouding tussen kansengelijkheid en onderwijskwaliteit, het fenomeen van, wat ik noem, zwarte zwanen-scholen en de verwevenheid van het sociale en het onderwijskundige. Daarna pas ik dat kort toe op de drieslag van Biesta (2010) en wat dit binnen zwarte zwanen-scholen betekent. Als laatste zal ik ingaan op wat dit kan betekenen voor keuzes van scholen en hun besturen en hoe beleidsontwerpers in de regio Rijnmond hierbij kunnen ondersteunen.

De verhouding tussen kansengelijkheid en onderwijskwaliteit

De grote Libanees-Amerikaanse denker Nassim Nicholas Taleb (2007) introduceerde de notie van een '*Black Swan Event*'; een fenomeen dat erg zeldzaam is met een grote impact, maar onvolgende herkend vanwege de blinde vlekken in het mainstream denken. Binnen dat mainstream-institutionele denken is het zo gangbaar geworden overal zwanen te zien die wit zijn dat verrassing en verbazing op de loer liggen wanneer het 'onvoorspelbare' zich dan aankondigt. Befaamd in dit verband is de zo vaak aangehaalde *self fulfilling prophecy*, waarbij professionals binnen de context van hun eigen professionele cultuur hun vermogen verkleinen door te vallen voor het verleidelijke mechanisme van externe attributie: "het is toch gangbaar dat *deze* leerlingen minder goed presteren als ze thuis minder meekrijgen". Dit mainstream-institutionele denken zorgt voor een dieperliggend binaire denken rondom de verhouding tussen kansengelijkheid en onderwijskwaliteit.

De ene tendens is die van scholen die steeds hogere niveaus van onderwijskwaliteit realiseren waarbij dit hand in hand gaat met

een exclusievere schoolcultuur. Leerlingen uit kapitaalkrijkere milieus vormen daar de grootste groep en rondom de vaak impliciete sociale codes ervaren leerlingen uit kapitaalarmere omgevingen dat op school het selectiemechanisme geschiedt op basis van meer dan hun cognitieve capaciteiten en inzet, namelijk op de smaak, gewoonten en sociale codes van middenklasse milieus, hetgeen onderwijssociologen 'cultureel kapitaal' zijn gaan noemen. In een competitief scholenveld hebben deze scholen, bedoeld of onbedoeld, een magnetische uitwerking op kapitaalcrachtige ouders, al dan niet versterkt door aantrekkelijke onderwijsconcepten.

De andere tendens is die van scholen waar ondubbelzinnig wordt gekozen voor kansengelijkheid als primaire focus, vertrekkende vanuit een sterk inclusieve intentie. Mettertijd kan binnen deze tendens als onbedoeld effect een verlaging van de onderwijskwaliteit zich manifesteren. In naam van 'kansengelijkheid' en 'sociale inclusie' wordt de schoolladder op momenten verlaagd, zodat iedereen kan klimmen en iedereen een succeservaring gegund krijgt. Het risico van een institutionalisering van lagere verwachtingen ligt zeker op de loer wanneer de grootste groep leerlingen afkomstig is uit een kapitaalarmere, buitenschoolse omgeving. De eerdergenoemde neerwaartse verwachtingen projectie is hier niet verbonden met hun cognitieve capaciteiten en motivaties *binnen* de school maar met percepties rondom het sociaal, economisch en cultureel kapitaal van hun leefwereld *buiten* de school.

Wanneer beide tendensen zich normaliseren, institutionaliseren en de onderliggende aannames zich stollen in het denken, handelen en voelen van professionals in alledaagse lessensituaties en overleggen, reproduceren we niet louter de onderwijssegregatie maar tevens de fundamentele weeffout onder dit mentale systeem: om te voorspellen en verklaren hoe goed een school het doet moeten we kijken naar de kenmerken buiten de school?

Echter, er zijn scholen waar het hoogste studiesucces gerealiseerd wordt door leerlingen uit kapitaalarmere buitenschoolse leefwerelden juist omdat, op een dieper niveau, het denken, handelen en voelen van professionals systematisch gericht is op het vergroten van de kansengelijkheid *door* het vergroten van de onderwijskwaliteit voor alle leerlingen. Niet als een onmogelijk ideaal maar als een bestaande realiteit van deze, zogenaamde, zwarte zwanen-scholen, zoals we ze kunnen aanduiden in lijn met het principe van de 'Black Swan Event'.²⁹

Zwarte zwanen scholen

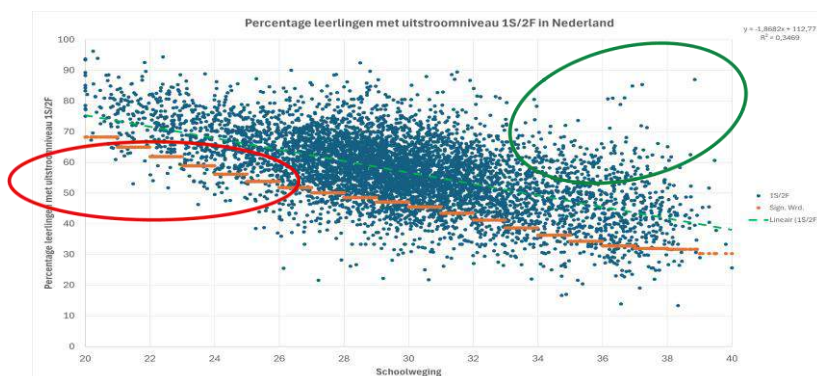
Onderstaand in figuur 1 zijn deze scholen, met het primair onderwijs als voorbeeld, in het groen omcirkeld. Een hoge 'schoolweging' (een hoog percentage leerlingen uit kapitaalarmere gezinnen) gaat hier hand in hand met een hoog studiesucces. Erg interessant, en op dezelfde wijze onderdeel van het 'onvoorspelbare' als de zwarte zwanen scholen type, is de categorie scholen in het rood omcirkelt, maar dan nu als keerzijde van dezelfde medaille. Scholen met relatief veel leerlingen uit kapitaalrijkere gezinnen die onder de systeemverwachting presteren. Voor hen vervalt ook de dominante correlatie, zoals deze het geval is bij de witte zwanen scholen, tussen buitenschoolse kenmerken en schoolprestaties, maar nu op een minder positieve wijze.

²⁹ Journalist Anja Vink heeft in 2010 haar kwalitatieve onderzoek *Witte zwanen, zwarte zwanen: de mythe van de zwarte school* gepubliceerd met een rijke weergave van de uitkomsten van schoolkeuzes van ouders op de onderwijssegregatie. In haar werk is er een dominante aandacht voor de raciale en etnische dimensies van deze segregatie. Ook levert haar onderzoek al een interessante inkijk in het kwalitatief goede onderwijs dat gegeven wordt op sommige scholen met veel kapitaalarme leerlingen. In datzelfde verband is het goed het inzichtelijke en meer recente Vlaamse werk *Against the odds: predictors of academic success and excellence in majority-minority schools* te noemen van Agirdag & De Leersnyder (2024). Dit kwantitatieve onderzoek richt zich op de voorspellers van academisch succes en excellentie in majority-minority basisscholen in Vlaanderen. Een soortgelijke thematische focus in de Nederlandse context, maar dan met kwalitatief onderzoek, treffen we aan in de Amsterdamse studie *Switchen en Klimmen* in superdiverse scholen (El Hadioui et al., 2019). Een belangrijke constatering voor dit essay is echter dat de raciale en etnische dimensies *geen* onderdeel uitmaken van de notie van zwarte zwanen scholen. Onder deze noemen vallen zowel scholen met een overwegend autochtoon-Nederlandse leerlingenpopulatie als scholen met een overwegend bi-culturele populatie. De notie van zwarte zwanen scholen volgt hier dus de traditie van het Black-Swan-denken en daarmee die van bijzondere, positieve afwijkingen van de mainstream neiging binnen het systeem.

Temeer omdat de systeemreflex van een additionele bekostiging, aangepaste normen qua toezicht etc. in deze gevallen niet mogelijk, gebruikelijk of de bedoeling zijn. Precies hier manifesteert zich de eerdergenoemde weeffout in denken; een systeemlogica die de verwachtingspijlen richt op het hoge buitenschoolse kapitaal als een hier onvoldoende voorspellende factor voor de schoolprestaties.

Deze discussie zou ons, in reflexieve zin, terug moeten voeren tot de meer reflexieve vraag wat nu eigenlijk de goede school is. Het zijn de afwijkende types die we aantreffen in de periferie van ons systeem die deze vraag afdwingen. Is een zwarte zwanenschool niet meer dan een anomalie of een statistische afwijking? Is dit type school binnen ons systeem tot wasdom gekomen dankzij of juist ondanks het systeem? Of gunt dit type het onderwijsveld een enorme kans om tot leren en inspiratie te komen juist omdat dit type het meest de notie van de goede school belichaamt? Het zijn in ieder geval de zwarte zwanenscholen die leerlingen, gezien vanuit hun startpositie, op het moment van het verlaten van de school de grootste leerontwikkeling hebben gegund. De autonome impact van de mini-samenleving van de klas en schoolcultuur is hier het grootst. 'Black Swan Events' kunnen genormaliseerd worden wanneer het ongeziene wordt gezien en het onvoorziene wordt verwacht, tegen alle gestolde verwachtingen in. In het programma van De Transformatieve School wordt hiertoe de eerste conceptuele stap gezet door het wezenlijke karakter van deze scholen (als mini-samenleving) te duiden, namelijk met de sterke verwevenheid tussen het sociale en het onderwijskundige.

Figuur 1: Percentage leerlingen met uitstroomniveau 1S/2F in NL, 2023-2025³⁰



De verwevenheid van het sociale en het onderwijskundige

Code-switchen vormt binnen dit geheel een cruciale moderator. Het verwijst naar het proces waarbij jongeren schakelen tussen verschillende sociale, culturele en taalkundige codes die gelden in thuis-, jeugd- en schoolcontexten (El Hadioui, 2011; El Hadioui et al., 2019). Wanneer leerlingen zich niet vrij voelen om hun identiteit te tonen binnen de schoolcontext, of wanneer de schoolcultuur sterk afwijkt van hun buitenschoolse situatie, wordt code-switching een noodzakelijk maar belastend proces. Dit creëert een stress of beknotting op identiteitsprocessen en een emotionele vermoeidheid, wat doorwerkt in een lagere motivatie, minder inzet en zwakkere prestaties. Andersom, leerlingen die zich verbonden voelen met hun schoolomgeving, presteren beter, ongeacht hun achtergrond of onderwijsniveau (Allen et al., 2016; Fong et al., 2024). De cognitieve belasting die het jongeren kost om zich telkens af te vragen of (déze) school wel de juiste plek is voor hén in combinatie met het continue code-switchen, beperkt de onderwijskundige verwerkingscapaciteit van jongeren.

Naast deze dynamiek in het binnenste van leerlingen wijst de

³⁰ Dank aan collega's Arjan van der Meij en Jan Willem Hengeveld van het programma *Expertisescholen* binnen het consortium *Ontwikkelkracht* voor deze visualisatie van de publieke data omtrent de uitstroomniveaus binnen het primair onderwijs in Nederland tussen 2023 en 2025.

onderzoekstraditie op dit thema ook op de zichtbare gedragsmanifestaties van schoolbetrokkenheid. Waar motivatie, cognitie en emoties bepalen hoe leerlingen intern tot leren komen, bepaalt betrokkenheid in hoeverre zij dat vermogen vertalen naar zichtbaar schools gedrag. Leerlingen die zich verbonden voelen met hun schoolcontext tonen meer persistentie, nemen actiever deel aan lessen en vertonen minder teruggetrokken gedrag (Finn, 1989; Wong et al., 2019). Wanneer leerlingen het gevoel hebben dat zij niet onderdeel zijn van de schoolgemeenschap, neemt hun betrokkenheid af, waardoor zowel hun motivatie als hun prestaties verslechteren. Dit terugtrekkingproces wordt in meerdere studies beschreven als een cumulatief risico dat kan uitmonden in verzuim of schooluitval (Wehlage et al., 1989; Weis et al., 1989).

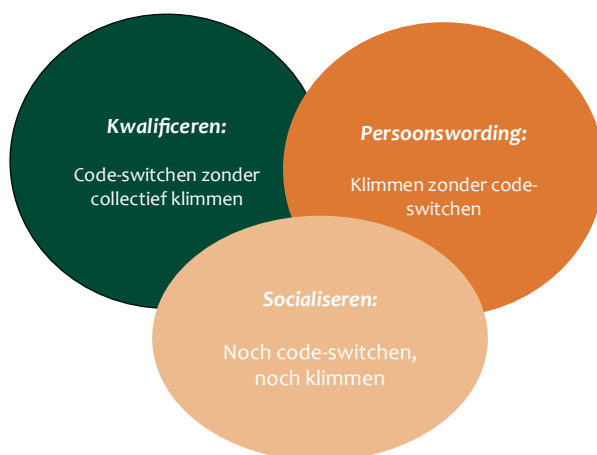
Drie geobserveerde ondermijnende trends in de mini-samenleving van de klas. Over kwalificeren, socialiseren en persoonswording

Vanuit de onderwijspraktijk komt een duidelijk signaal om verbinding te maken tussen de inzichten uit de rijke evidence-informed traditie op het niveau van het cognitieve, het didactisch-onderwijskundige enerzijds en concepten die de focus leggen op socialisatie en persoonswording anderzijds. In veel schoolplannen komen deze dimensies samen, vaak als een referentie naar de 'drieslag van Biesta' (2010), omdat binnen de complexe en veeleisende alledaagse werkelijkheid binnen de mini-samenleving van de klas het kwalificeren, socialiseren en de persoonswording samenkomen.³¹ Echter, de verwevenheid van het sociale en het onderwijskundige brengt mechanismen de klas in die

³¹ Inmiddels zijn er twee werkelijkheden ontstaan rondom deze drieslag, namelijk als een verfijnd en analytisch concept binnen academische kringen en als een poging om deze abstractie praktisch te maken in de werkelijkheid van een school. In die laatste werkelijkheid circuleren ook foutieve interpretaties zoals de notie van 'persoonsvorming', waarbij de notie van subjectificatie niet gaat over vorming. Een andere notie die in de onderwijspraktijk mainstream wordt gebruikt is die van persoonswording, via welke enerzijds wordt voldaan aan een accurate invulling zoals bedoeld in academische kringen en anderzijds toegankelijker is dan de notie van subjectificatie. In dit essay wordt om die reden de notie van persoonswording gehanteerd.

maken dat er groepsdynamieken in de klas kan ontstaan waardoor niet alle leerlingen toegang hebben tot kwalitatief goed onderwijs. Deze drie ondermijnende trends binnen de klas kunnen worden begrepen als aan een beknotting van het kwalificeren, het socialiseren of de persoonswording (zie Figuur 2).

Figuur 2: De drie ondermijnende trends binnen de klas als een beknotting van kwalificeren, socialiseren en persoonswording



Trend 1: Noch code-switchen, noch klimmen: de klas als 'speelplaats' als een beknotting van het socialiseren

Beknotting van het socialiseren vindt plaats wanneer een stapsgewijze culturele normalisering plaatsvindt waarbij *groepen leerlingen systematisch een aanzienlijk deel van de les* niet switchen naar de schoolse codes. Doordat leerlingen zich onttrekken aan het normatief kader scheppen ze letterlijk ruimte *binnen* de muren van de school om de sociale codes van hun *peer*-groepen *buiten* de school te importeren die dan vanuit hun buurt, langs het schoolplein, via de kantine en de gangen in het klaslokaal terechtkomen.

Tegelijkertijd heeft het onvoldoende beklimmen van de schoolladder, of zelfs het afzakken van leerlingen langs de

schoolladder, voornamelijk te maken met de lage *self-efficacy* die leerlingen ervaren. Ze hebben weinig geloof in het zelf effectief kunnen beklimmen van de schoolladder. In plaats van succeservaringen, ervaren leerlingen vooral het falen in het leren wat ook tot gevolg heeft dat leerlingen pogen de lesstof te ontwijken om faalmomenten te voorkomen. Deze gelijktijdige dynamiek van het noch switchen, noch klimmen resulteert in de continuering van de ongelijke kansen in de klas. Vanuit jongeren beschouwd, ontvouwt het beknotten van socialiseren in de mini-samenleving (de klas) zich dagelijks aan hen en hun peers doordat zij niet code-switchen binnen de schoolcultuur en minder succeservaringen opdoen met de lesstof.

Trend 2: Code-switchen zonder (collectief) klimmen: groeiende verschillen in de klas als beknutting van het kwalificeren

De tweede type beknutting gebeurt wanneer leerlingen switchen naar de schoolcodes, zonder dat er sprake is van een (collectief) klimmen op die schoolladder. Leerlingen worden gedurende deze lesmomenten uitgenodigd zich op de schoolladder te begeven. Echter, dit betekent niet per definitie dat zij als collectief, vanzelfsprekend conform het vermogen van iedere individuele leerling, ook klimmen in onderwijskundig opzicht. Het is goed mogelijk dat enkele leerlingen wel effectief klimmen, maar dat op hetzelfde moment andere leerlingen zelfs afzakken langs de schoolladder. Een belangrijk mechanisme binnen deze *switchen-sonder-collectief-klimmen-trend* vormt het zogenaamde onderwijskundige *mattheus-effect* (Baumert et al., 2012; Huang et al., 2014; Hindman et al., 2012; Reschly, 2010). De leerlingen die al veel hebben in termen van hun toegang tot mobiliseerbare hulpbronnen zoals taal, begeleiding buiten de klas, emotionele support, maar ook motivatie en *self-efficacy*, zijn ook gemiddeld gezien beter in staat om hun leervermogen te optimaliseren binnen de lessen. Dit mechanisme kenmerkt zich dus niet door een afwezigheid van leren maar het ontstaan van grotere *leerver verschillen* tussen leerlingen *vanwege* de les. Impliciet leren

jongeren dus dat niet iedereen zich kan kwalificeren in de minisamenleving (de klas), en dat (kansen)ongelijkheid niet enkel startpunt maar ook het product kan zijn van interacteren met elkaar op school.

Trend 3: Klimmen zonder code-switchen: vervreemding in de minisamenleving als een beknotting van persoonswording

Een derde mechanisme dat in lessen zorgt voor het verliezen van grip is het *klimmen-zonder-switchen-type*. Het gaat hier erom dat (vaak) individuele leerlingen onderwijskundig onderdeel zijn van het collectieve leerproces in de minisamenleving, de lesstof begrijpen en cognitief presteren, maar in sociaal-gedragmatig opzicht nauwelijks switchen naar de schoolse codes in de klas. Een complexer mechanisme dat het meest accuraat opgetekend is in de (stads- en onderwijs) sociologische literatuur over het zogenaamde *acting-white-syndroom* (Austen-Smith & Fryer, 2005; Bursztyn & Jensen, 2015; Bursztyn et al., 2019; Fordham & Ogbu, 1986; Fryer & Torelli, 2010; Grantham & Biddle, 2014). Dit mechanisme beproeft voortdurend individuele leerlingen om zich in hun binnenste te verhouden tot de groepsdruk, de keuze tussen schoolse en peer group codes, tussen meedoen of weerstand bieden, tussen de 'need-to-belong' en het risico van afwijzing, tussen zelfverwachtingen en de gepercipieerde verwachtingen van hun 'significante anderen', en dit allemaal binnen de minisamenleving van de klas.

Zwarte zwanen-scholen en het transformatieve mechanisme

Op zwarte zwanen scholen gebeurt iets bijzonders in de minisamenleving van de klas: het collectief code-switchen en klimmen met de klas als transformatief mechanisme is dominant. Het collectief code-switchen om vervolgens collectief tot klimmen te komen is niet louter de resultante van het handelingsrepertoire van de docent maar van het geheel aan interacties tussen leerlingen onderling en met de docent. De docent schept de condities voor leerlingen zodat zij uiteindelijk zelf durven te

klimmen, met andere leerlingen, omdat ze via de interacties met hen tot leren komen, en hun groepskapitaal ontwikkelen (McMahon et al., 2009; O'Brennan et al., 2014; Patrick et al., 2011). Deze mini-samenleving is inclusief in onderwijskundig opzicht omdat er een gerichtheid is op collectief in plaats van selectief klimmen en *alle* leerlingen de kans krijgen deelgenoot te worden van dit collectieve klimavontuur.

Dit transformatieproces wordt binnen zwarte zwanen scholen begrepen als een collectieve pedagogische opdracht voor alle professionals waarbij de zwaarte ervan dus niet geplaatst wordt bij een deel van het personeel. Alle leerlingen zijn *onze* leerlingen, is hier het principe.

Het gaat dus allereerst om een mentale shift waarbij het professionele team (inclusief de schoolleiding en het onderwijsondersteunend personeel) het collectieve besef ontwikkelt dat een gebrek aan collectief code-switchen en klimmen van leerlingen niet 'het probleem is van die docenten die moeite hebben orde te houden in hun klaslokaal' maar een collectieve verantwoordelijkheid van *alle* professionals voor *alle* sociale ruimtes binnen de school. Daar hoort vervolgens bij het ontwikkelen van een concrete invulling van deze mentale shift via het systematisch en collectief bespreken wat nu eigenlijk het gemeenschappelijk normatief kader is op school voor al die sociale ruimtes.

Zwarte zwanen-scholen kenmerken zich door een sterker gemeenschappelijk normatief kader en daarmee ook door minder regels. Hun collectief uniforme kern blijft klein. Niet omdat ze minder uitdagingen hebben met het collectief code-switchen en klimmen in de lessen, maar vanwege de grote bereidheid van professionals onderling trouw te blijven aan *diezelfde* kern en elkaar te gunnen op veel meer andere vlakken eigenheid te betrachten. Tegen deze achtergrond begrijpen we, op een dieper niveau, de notie van *professioneel kapitaal*, die Hargreaves & Fullan (2012)

hebben opgevat als de cumulatieve resultante van menselijk, sociaal en besluitvormingskapitaal. Het menselijk kapitaal in termen van de kennis en vaardigheden van de individuele docent om zich te verhouden tot de eigen mini-samenleving van de klas, en de daar aanwezige mechanismen, dient door de professionele cultuur 'opgetild' te worden naar een collectief niveau door de circulatiekracht van het sociaal kapitaal in hun nabije netwerk van collega's, die individuele docenten toegang biedt tot elkaars menselijk kapitaal, opdat zij kunnen leren van en via elkaar.

Wat maakt nu eigenlijk de goede school?

Zwarte zwanen-scholen kenmerken zich niet door een grotere collectieve uniformiteit in het leraar handelen, maar door een grotere ruimte voor het collectief van professionals om geïnformeerd door wetenschappelijke kennis, gericht op het hogere doel de onderwijskwaliteit te vergroten voor alle leerlingen, vertrekkende vanuit hun ervaringskennis en vakmanschap, af te wegen wat *voor iedereen* uniform maar juist ook divers zou moeten zijn in het leraar handelen. De zwarte zwanen-scholen tonen ons, tegen alle verwachtingen in, hoe hun professionele cultuur vruchtbaar is en de pedagogisch-didactische zaadjes effectief weet op te nemen, te verwerken en te transformeren naar een cultuur van hoge verwachtingen waar het code-switchen en onderwijskundig klimmen van leerlingen, uit kapitaalarme milieus, de grootste groei wordt gegund. Zij verknopen de notie van kansgelijkheid met die van onderwijskwaliteit, de notie van professionele individualiteit met die van collectiviteit en zwarte zwanen-scholen zouden dan ook niet gereduceerd moeten worden tot een kwantitatieve afwijking maar verdienen het geëmancipeerd te worden tot het normale, kwalitatieve schoolvoorbeeld voor de witte zwanen scholen.

Zwarte zwanen-scholen als schoolvoorbeelden voor andere publieke en economische instituten

Deze essaybundel gaat over arbeidsmarktdynamieken, sociale zekerheid, samenleven en de keuzes die we daarin kunnen maken voor een Rotterdam van de toekomst. Zwarte zwanen-scholen leren ons iets over mainstream-institutioneel denken, over wat kan worden geleerd van de afwijkende types die we aantreffen in de periferie van onze systemen en over de relatie van kwalificeren, socialiseren en persoonswording binnen scholen en dus binnen het denken in termen van jongeren opleiden richting een arbeidsmarkt.

Veel aandacht gaat uit naar het professioneel handelen van de docent als het gaat om het overdragen van kennis, vaardigheden en inzicht. Dit essay vestigt met de bespreking van de zwarte zwanen-scholen en hun professionele cultuurkenmerken de aandacht op het principe van een 'cultuur van hoge verwachtingen'. In wezen gaat het hier om productieve instituten die zichzelf niet te kort doen door hun taakopvatting te versmallen tot een technisch-instrumentele training, maar zichzelf begrijpen als een echte mini-samenleving waarbinnen de leerlingen van vandaag een eerlijke kans krijgen hun vermogen tot code-switchen te cultiveren als jonge burgers van een stedelijke samenleving zoals de Rotterdamse. De belangrijkste keuze die we maatschappelijk voor Rotterdam kunnen maken is onze gewenning met witte zwanen-instituten in het publieke en economische domein los te laten en de lens te richten op de cultuurkenmerken van de reeds bestaande maar vaak onzichtbare zwarte zwanen-instituten binnen deze domeinen. We moeten willen zien wat ongezien is in onze mainstream en dit ongeziene normaliseren. Dat vereist moed en een sterke wil, houdingen die de Rotterdammer gelukkig zijn gegund.

Zwarte zwanen scholen kenmerken zich niet door een grotere collectieve uniformiteit in het leraar handelen, maar door een

grotere ruimte voor het collectief van professionals om geïnformeerd door wetenschappelijke kennis, gericht op het hogere doel de onderwijskwaliteit te vergroten voor alle leerlingen, vertrekkende vanuit hun ervaringskennis en vakmanschap, vanuit hun professionele coulissen-ruimte *collectief* af te wegen wat voor *iedereen* uniform en divers zou moeten zijn in het leraar handelen. De dimensie van 'context' in de evidence-informed traditie –, waaronder de intermenselijke dynamiek, de mindsets, de professionele cultuur etc. – kan dus niet gereduceerd worden tot een 'omgevingsvariabele' of een 'datapunt', maar moet, in lijn met de genoemde Angelsaksische ervaringen, begrepen worden als de fundamentele ondergrond die uiteindelijk de diepere verbinding tussen onderwijswetenschap en onderwijspraktijk maakt of breekt.

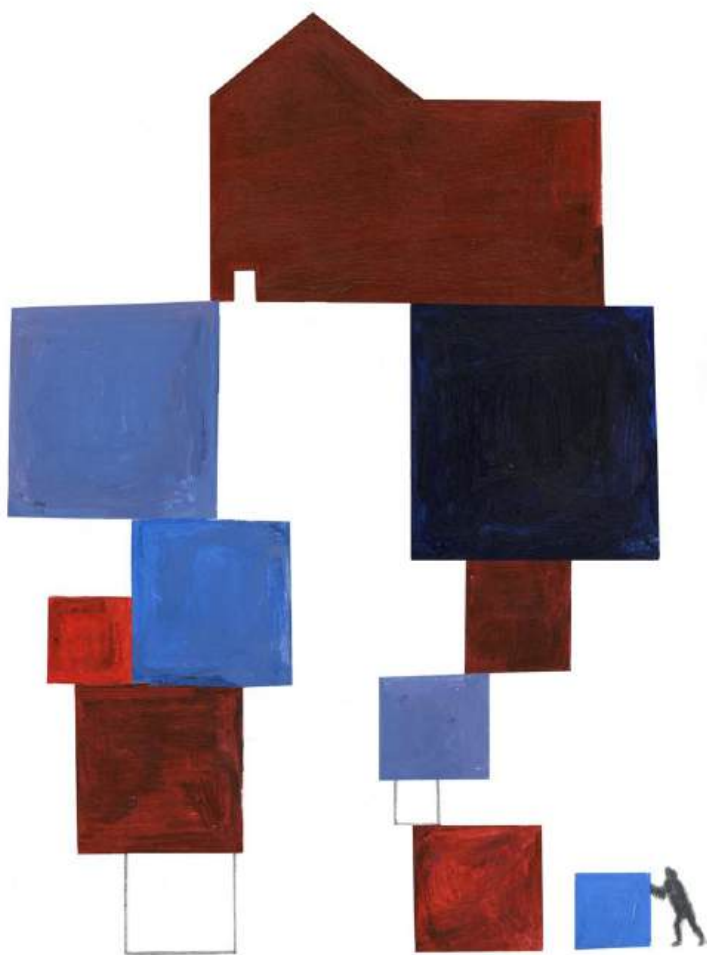
De meest effectieve pedagogisch-didactische principes zijn binnen sommige schoolculturen onvoldoende tot wasdom gekomen door een doorgeschoten individualistische of collectivistische culturele ondergrond in het professionele team. En ook tonen de zwarte zwanen scholen ons, tegen alle verwachtingen in, hoe hun vruchtbare culturele bodem de pedagogisch-didactische zaadjes effectief opneemt, verwerkt en transformeert naar een cultuur van hoge verwachtingen waar het code-switchen en onderwijskundig klimmen van leerlingen, uit kapitaalarme milieus, de grootste groei wordt gegund. Het wordt dan ook tijd de notie van kansengelijkheid te verknopen met die van onderwijskwaliteit, de notie van professionele individualiteit met die van collectiviteit en onze zwarte zwanen scholen niet te reduceren tot een abnormale, kwantitatieve afwijking maar te emanciperen tot het normale, kwalitatieve voorbeeld voor de witte zwanen scholen.

Literatuur

Allen, K., Kern, M. L., Vella-Brodrick, D., Hattie, J., & Waters, L. (2016). What schools need to know about fostering school belonging: A meta-analysis. *Educational Psychology Review*, 30(1), 1–34.

- <https://doi.org/10.1007/s10648-016-9389-8>
- Austen-Smith, D., & Fryer Jr, R. G. (2005). An economic analysis of "acting white". *The Quarterly Journal of Economics*, 120(2), 551-583. <https://doi.org/10.1093/qje/120.2.551>
- Baumert, J., Nagy, G., & Lehmann, R. (2012). Cumulative advantages and the emergence of social and ethnic inequality: Matthew effects in reading and mathematics development within elementary schools?. *Child Development*, 83(4), 1347-1367. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8624.2012.01779.x>
- Biesta, G. J. J. (2010). *Good education in an age of measurement: Ethics, politics, democracy*. Routledge.
- Bursztyn, L., & Jensen, R. (2015). How does peer pressure affect educational investments?. *The Quarterly Journal of Economics*, 130(3), 1329-1367. <https://doi.org/10.1093/qje/qjv021>
- Bursztyn, L., Egorov, G., & Jensen, R. (2019). Cool to be smart or smart to be cool? Understanding peer pressure in education. *The Review of Economic Studies*, 86(4), 1487-1526. <https://doi.org/10.1093/restud/rdy026>
- El Hadioui, I. (2011). *Hoe de straat de school binnendringt: Denken vanuit de pedagogische driehoek van de thuiscultuur, de schoolcultuur en de straatcultuur*. Van Gennepe.
- El Hadioui, I., Slootman, M. W., Akabawy, Z. E., Hammond, M., Mudde, A. L., & Schouwenburg, S. (2019). *Switchen en klimmen: over het switchgedrag van leerlingen en de klim op de schoolladder in een grootstedelijke omgeving*. Van Gennepe.
- El Hadioui, I. (2026). *Zwarten Zwanen scholen ik, wij en de cultuur van hoge verwachtingen*. Van Gennepe.
- Finn, J. D. (1989). Withdrawing from school. *Review of Educational Research*, 59(2), 117-142. <https://doi.org/10.3102/00346543059002117>
- Fong, C. J., Adelugba, S. F., Garza, M., Pinto, G. L., Gonzales, C., Zarei, P., & Rozek, C. S. (2024). A scoping review of the associations between sense of belonging and academic outcomes in postsecondary education. *Educational Psychology Review*, 36(4), 138. <https://doi.org/10.1007/s10648-024-09974-y>
- Fordham, S., & Ogbu, J. U. (1986). Black students' school success: Coping with the "burden of 'acting white'". *The Urban Review*, 18(3), 176-206. <https://doi.org/10.1007/BF01112192>
- Fryer Jr, R. G., & Torelli, P. (2010). An empirical analysis of 'acting white'. *Journal of Public Economics*, 94(5-6), 380-396. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.10.011>
- Grantham, T. C., & Biddle, W. H. (2014). From bystander to upstander teacher for gifted Black students accused of acting White. *Gifted Child Today*, 37(3), 178-187. <https://doi.org/10.1177/1076217514530117>

- Hargreaves, A., & Fullan, M. (2012). *Professional capital: Transforming teaching in every school*. Teachers College Press.
- Hindman, A. H., Erhart, A. C., & Wasik, B. A. (2012). Reducing the Matthew effect: Lessons from the ExCELL head start intervention. *Early Education & Development, 23*(5), 781-806.
<https://doi.org/10.1080/10409289.2010.549443>
- Huang, F. L., Moon, T. R., & Boren, R. (2014). Are the reading rich getting richer? Testing for the presence of the Matthew effect. *Reading & Writing Quarterly, 30*(2), 95-115.
<https://doi.org/10.1080/10573569.2013.789784>
- Reschly, A. L. (2010). Reading and school completion: Critical connections and Matthew effects. *Reading and Writing Quarterly, 26*(1), 67-90.
<https://doi.org/10.1080/10573560903397023>
- McMahon, S. D., Wernsman, J., & Rose, D. S. (2009). The relation of classroom environment and school belonging to academic self-efficacy among urban fourth-and fifth-grade students. *The Elementary School Journal, 109*(3), 267-281. <https://doi.org/10.1086/592307>
- O'Brennan, L. M., Bradshaw, C. P., & Furlong, M. J. (2014). Influence of classroom and school climate on teacher perceptions of student problem behavior. *School Mental Health, 6*(2), 125-136.
<https://doi.org/10.1007/s12310-014-9118-8>
- Patrick, H., Kaplan, A., & Ryan, A. M. (2011). Positive classroom motivational environments: Convergence between mastery goal structure and classroom social climate. *Journal of Educational Psychology, 103*(2), 367.
<https://doi.org/10.1037/a0023311>
- Taleb, N. N. (2007). The Black Swan: The impact of the highly improbable. *Choice Reviews Online, 45*(3), 45-1430. <https://doi.org/10.5860/choice.45-1430>
- Wehlage, G. G., Rutter, R. A., Smith, G. A., Lesko, N., & Fernandez, R. R. (1989). *Reducing the risk: Schools as communities of support*. *NASSP Bulletin, 73*(513), 50-57. <https://doi.org/10.1177/019263658907351311>
- Weis, L., Farrar, E., & Petrie, H. G. (1991). Dropouts from school: Issues, dilemmas, and solutions. *NASSP Bulletin, 75*(532), 107-109. <https://doi.org/10.1177/019263659107553214>
- Wong, T. K. Y., Parent, A.-M., & Konishi, C. (2019). Feeling connected: The roles of student-teacher relationships and sense of school belonging on future orientation. *International Journal of Educational Research, 94*, 150-157. <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2019.01.008>



Vernieuwingsonderwijs in de stad,
leren voor veerkracht

11. Vernieuwingsonderwijs in de stad, leren voor veerkracht

Ginie Servant-Miklos & Rutger Engels

Het bijzondere aan het debat over vernieuwing in hoger onderwijs is dat het losgezongen lijkt van de actuele situatie. We praten alsof morgen vergelijkbaar is met de dag van vandaag en Artificial Intelligence (AI) de grootste onderwijsuitdaging is, terwijl tussen 2020-2022 naar schatting tienduizenden mensen in Nederland stierven door COVID-19, Oekraïne in oorlog is met Rusland, de democratie in veel landen om ons heen bedreigd wordt, de klimaatverandering verder versnelt, en de mentale gesteldheid van onze jeugd minder wordt.

Velen beweren dat we meer financiële middelen moeten inzetten voor de implementatie van technologie en AI, zodat het de gevolgen van klimaatverandering voor ons kan oplossen. Hoewel het ontegenzeggelijk waar is dat technologie en AI ons zal helpen bij het oplossen van veel vraagstukken (e.g. gezondheidszorg, techniek, beheer), het kan systemische problemen niet voor ons oplossen. De ervaringen tijdens de COVID-19 pandemie hebben ons geleerd hoe snel een moderne maatschappij fundamenteel ontwricht kan raken. Helaas is dit geen tijdelijk verschijnsel: we zijn in een tijd van structurele instabiliteit beland. Meer pandemieën zonder garanties, oorlogen zonder internationale vangnetten, economische crisissen zonder buffers en rampen zonder toereikende middelen voor herstel tekenen zich af als een plausibel toekomstscenario. Binnen dat kader wint techno-optimisme aan aantrekkingskracht: het belooft oplossingen via innovatie en efficiëntie. Tegelijkertijd blijft deze benadering grotendeels blind voor de systemische aard van onze duurzaamheidsproblemen, waarin sociale, politieke en ecologische kwetsbaarheden elkaar versterken.

Het fundamentele probleem is dat onze onderwijsinstellingen niet ontworpen zijn voor het omgaan of voorbereiden op existentiële crisissen. De kern van de maatschappelijke weerbaarheidsproblemen waar we momenteel mee worden geconfronteerd, zoals geïllustreerd door de hierboven geschetste crises (waaronder de Pandemie en de oorlog in Oekraïne) is dat ons onderwijs jongeren niet voorbereid op instabiliteit, maar hen aanmoedigt om deel te nemen aan het systeem dat dit veroorzaakt. Het werkt als een lopende band richting een hyperversnipperde en kwetsbare wereld, die onder druk staat. Wat onderwijsvernieuwing nodig heeft is een curriculum gericht op de veerkracht die nodig is voor jongeren om te leren omgaan met onzekerheid, crisismanagement en aanpassen aan maatschappelijke transitie. We moeten overstappen van een geïnstitutionaliseerde wasstraat voor een geglobaliseerde markteconomie naar onderwijs als een *hoofd-handen-hart* vorming, voor een onzekere toekomst van schaarste aan middelen, politieke en economische instabiliteit, en mentale onrust. In hoeverre erkennen beleidsmakers en onderwijsontwikkelaars dat het doel van onderwijs niet zou moeten zijn om het bestaande systeem te reproduceren, maar om jongeren voor te bereiden op een snel veranderende wereld, met de vaardigheden, steun en middelen die daarvoor nodig zijn?

Veerkracht in tijden van tegenspoed

Onze grootouders leefden in de Tweede Wereldoorlog. Voor arbeidersgezinnen in die tijd waren de basis overlevingsvaardigheden geen luxe maar bittere dagelijkse noodzaak; of je nu in Noord-Frankrijk of in Gelderland woonde. Tijdens de oorlog en de nasleep daarvan moesten mensen zelf voedsel verbouwen en inmaken, kleren maken en repareren, gereedschap en machines onderhouden en basale brandstoffen aanboren en gebruiken om hun gezinnen warm en gevoed te houden. Ze waren bovendien veel meer op familie, burens en gemeenschappen aangewezen voor de hulp aan elkaar: voor kinderopvang, mentale en materiële steun, en zorg.

Onze generaties groeiden vervolgens op in toenemende overvloed. De periode die we gemakshalve de “Great Acceleration” (ongeveer 1950–2020) noemen, bracht een gigantische toename van energie en grondstoffenverbruik (McNeill & Engelke, 2016). Met al die extra energie en materialen in het systeem hadden Nederlanders steeds minder praktische beroepsvaardigheden nodig. Energieverslindende machines namen wat Hannah Arendt “labour” noemde - de dagelijkse handelingen die ons in leven houden - steeds vaker over (Arendt, 1958). De overige werkzaamheden en diensten gingen we uitbesteden aan lagelonenlanden, die goedkoop massagoederen kunnen produceren: gadgets, fast-fashion, smartphones, medicijnen, noem maar op. Daarnaast verschoof de focus van het leven in *communities*, met en voor elkaar, naar een meer hedonistische en existentiële zelfverwezenlijking. De eindeloze reeks van zelfhulpboeken is hiervan een goed voorbeeld.

Als je echt wilt begrijpen hoe afhankelijk onze zogenaamd “onafhankelijke” levenswijze is van overvloedige energie en goedkope arbeid, doe dan dit simpele experiment dat wij regelmatig met studenten doen: pak een willekeurig voorwerp naast je en voer wat Joseph Dumit (2014) een “implosion” noemt uit. Leg op een blanco vel papier alle materialen, mensen, instellingen en (technologische) processen vast die betrokken zijn bij het maken van dat object. Stel je daarna voor wat er nodig zou zijn om datzelfde object te maken zonder fossiele energie en zonder goedkope buitenlandse arbeid - en ga na of dat überhaupt mogelijk is. Kijk dan hoeveel het voorwerp dan zou kosten. Het duurt niet lang voordat studenten beseffen hoe alles in hun leven verstrengeld is in een omvattend, energieverslindend en mensenafhankelijk productieweb.

Zetten we ethische overwegingen even opzij (voor het doel van dit gedachte-experiment), dan is het simpele feit: deze manier van leven móet veranderen binnen de levensduur van onze

jongeren, of we dat willen of niet. Verandering is noodzakelijk; omdat 3+ graden opwarming op een land dat grotendeels onder zeeniveau ligt en infrastructuur heeft die niet berekend is op hitte en extreme kou niet houdbaar is. Of omdat sociale rechtvaardigheid vereist dat we stoppen met fossiele hyperconsumptie. We kunnen van de assumptie uitgaan dat klimaatverandering niet zo'n vaart loopt, technologische ontwikkelingen er zijn om de effecten te mitigeren, of veronderstellen dat we ons altijd kunnen aanpassen aan een nieuwe situatie. Zelfs als we een diep geloof hebben dat we technologische oplossingen gaan vinden voor extremere zeespiegelstijgingen, zomers van 45 graden, sterk verminderde bodemvruchtbaarheid, overstromingen en droogte, lopen we vast op een harde fysische grens: fossiele brandstoffen zijn eindig.

We hebben de makkelijkst winbare voorraden al uit de grond gehaald; de Energy Return on Investment (EROI) van de overgebleven bronnen daalt snel (Hall et al., 2014). Schalieolie en teerzanden hebben lage EROIs en zijn economisch alleen houdbaar dankzij staatssteun. De economie kan worden opgevat als een indicatie van de doorstroom van materiële goederen. Vanuit dat perspectief laat zij zich niet eeuwig verhullen door boekhoudkundige tovenarij (Guay-Boutet & Dufour, 2024). Op een planeet met eindige hulpbronnen is oneindige groei niet mogelijk. Dege-
nen die dromen van *“business as usual, maar dan groener”* moeten niet vergeten dat Europa bijna al zijn “groene” technologieën uit China importeert, vaak in kolengestookte fabrieken geproduceerd - en dat de wereld in 2024 meer kolen verbruikte dan ooit daarvoor (International Energy Agency, 2024). Hernieuwbare energie heeft fossiele brandstoffen niet vervangen; zij heeft helaas tot nu toe het totale energiegebruik alleen maar doen toenemen om zo verdere groei te kunnen voeden (Fressoz, 2024). Er is geen scenario waarin we binnen de tijd die ons rest volledig koolstofvrij kunnen overstappen én het geglobaliseerde kapitalisme kunnen laten voortbestaan zoals het nu is, voordat klimaat

of EROI-schokken het economische en financiële systeem lamleggen. Dat is ook een harde reality-check voor AI-evangelisten die vergeten hoe energieverblindend AI is.

Een wereld met veel minder energie en grondstoffen komt eraan, of we willen of niet. In die wereld moeten economieën snel relocaliseren: we kunnen niet langer afhankelijk zijn van import van basisproducten zoals voedsel, water en medicijnen. Dit is geen hypothetisch verhaal: toen Cuba in 1991 plotseling de toegang tot fossiele brandstoffen verloor na het uiteenvallen van de Sovjet-unie en de embargo's van de Verenigde Staten, schakelde het land letterlijk van de ene dag op de andere over op een overlevingsmodus (McNamara, 2017). Was het prettig? Waarschijnlijk niet. Maar ze gingen niet dood van de honger, er brak geen burgeroorlog uit en er kwamen geen epidemieën van dien aard dat de staat instortte. Het illustreert dat plotselinge energie-tekorten voorkomen en niet per se apocalyptische effecten hoeven te hebben, mits je voorbereid bent. Vergelijkbaar voorbeeld was tijdens de COVID-19 pandemie waar we ons realiseerden hoe sterk we afhankelijk zijn van andere landen met betrekking tot medicatie. Of de explosieve stijging van energieprijzen in Europa een paar jaar terug door de oorlog in de Ukraine.

Nederland onder transitiedruk

Helaas is Nederland slecht voorbereid voor een situatie als in Cuba. De aanpassingen die Cuba heeft toegepast, zijn hier lastiger implementeerbaar omdat ons onderwijssysteem pragmatisch handwerk systematisch heeft gedevalueerd. Al op jonge leeftijd creëert ons onderwijssysteem gescheiden leerwegen waarbij kinderen worden opgesplitst in degenen die met hun handen werken (VMBO) en degenen die met hun hoofd werken (HAVO/VWO). Onze sociale en economische hiërarchie waardeert vooral beroepen die in een toekomst van beperkte bronnen het minst veerkrachtig blijken te zijn. Het is onduidelijk hoe nuttig belastingadviseurs, consultants, afgestudeerden

genderstudies of internationale betrekkingen, opgeleid door wasstraat-achtige onderwijsprogramma's, zullen zijn als het globaliseerde groeimodel opdroogt of door natuurrampen of andere dreigingen andere competenties vereisen.

Wat we wél weten, is dit: we hebben mensen nodig die voedsel kunnen verbouwen en beschadigde bodems kunnen herstellen; die watermanagement kunnen bouwen en onderhouden; die klimaatbestendige gebouwen en steden ontwerpen; die een schone energie-infrastructuur kunnen aanleggen en repareren; en die spullen kunnen repareren, hergebruiken en recycleren die we niet meer goedkoop kunnen importeren.

Het praktijkonderwijs en het mbo zijn in Nederland al jaren ondergewaardeerd, en dat merken we steeds meer. Met een krimpende bevolking wordt dit probleem alleen maar groter. De problemen zijn helder. De vraag is: wat gaan we eraan doen?

Onderwijs waar persoonsvorming en praktijk samenkomt

Het goede nieuws is dat we het wiel niet opnieuw hoeven uit te vinden. Er zijn ruime ervaringen in het onderwijslandschap, zowel in Nederland als buitenland, waar we van kunnen leren, om zo een veerkrachtig model te ontwikkelen en te implementeren. Een model dat past bij een Nederlandse samenleving van toeneemende schaarste. Twee modellen inspireren in die zoektocht: de Bildung-filosofie van de Scandinavische Folk High schools en de gemeenschaps- en plaatsgebondencultuur van de Amerikaanse en Britse microcolleges.

Bildung is een negentiende-eeuwse visie op persoonlijke ontwikkeling die een brug slaat tussen gemeenschapsvorming en opbouw van een samenleving. In de Deense (en later Noorse) folk high schools kreeg het de vorm van een programma voor kinderen van boeren en fabrieksarbeiders, bestaande uit vakkennis en ambacht, kunst en esthetiek (samen zingen, dansen, poëzie), gecombineerd

met de elementaire politieke en wetenschappelijke kennis die nodig is voor democratische participatie (Andersen & Björkman, 2017). Feitelijk was het bedoeld als versterking van de arbeidersklasse en vermindering van sociaal-maatschappelijke verschillen. In de Scandinavische landen zijn het nu programma's die jongeren volgen na afronding van de middelbare school, deels gefinancierd door de overheid. De meeste programma's zijn residentieel; dus jongeren werken, leren en leven samen.

In Nederland waren er folk high schools (volkshogescholen) tussen 1925 en 2010, maar ze werden slachtoffer van de neoliberalisering van het hoger onderwijs. De overheid zag waarschijnlijk minder waarde in onderwijs rond gemeenschapsvorming en voor een deel zijn ze vervangen door initiatieven rondom levenslang leren, gericht op individueel menselijk kapitaal (Linde & Frieswijk, 2013).

Wij zien grote waarde in de combinatie van vakonderwijs, kunsten en wetenschap voor alle jongeren. De ontwikkeling van basisvaardigheden voor maatschappelijke veerkracht is universeel noodzakelijk: alle jongeren hebben die nodig ongeacht welk leerpad hen op twaalfjarige leeftijd wordt toegewezen. Iedereen verdient de toegang tot persoonlijke vorming via de kunsten. En iedereen kan de fundamenteën van filosofie en wetenschap begrijpen, waarderen *en* toepassen, zolang die zonder ons gebruikelijk academisch jargon worden aangeboden. De Bildung terugbrengen in ons systeem is geen nostalgische luxe maar een belangrijke en noodzakelijke strategie om sociale ongelijkheden te bestrijden, de veerkracht te vergroten, en zingeving en verbondenheid te bieden in tijden van toenemende onzekerheid. De focus op veerkracht en community-building verkleint waarschijnlijk ook de kans op mentale problemen bij jongeren.

De Noord-Amerikaanse en Britse microcolleges zijn kleinschalige, meestal residentiële instellingen in rurale gebieden, waar

jongeren zichzelf vinden en hun verbinding met het land en de lokale gemeenschap (her)ontdekken (Anderson, 2004). Deze intensieve en relatief dure vormen van leren zijn lastig schaalbaar te krijgen, maar hun effectieve componenten, zoals zelfbestuur, embodied learning en *place-based learning*, zijn wél te implementeren in andere onderwijsconcepten. Ze dienen bijvoorbeeld geschikt te worden voor een stedelijke, postindustriële omgeving. Ze moeten voor iedereen toegankelijk worden gemaakt, hetgeen betekent dat er (ook) niet-residentiële programma's nodig zijn omdat op die manier de kosten van programma's worden gedrukt. Het mooie van zowel de Bildung-initiatieven als de Microcolleges is dat het jongeren leert dat de toekomst geen abstract, ver verwijderd *project* is, maar zich afspeelt in hun eigen stad, binnen hun bereik en waar ze verantwoordelijkheid voor kunnen nemen.

De Bildung Climate School: een future-proof Rotterdams vervolgonderwijs

In 2024 besloten we het heft zelf in handen te nemen en een samenwerking op te zetten tussen Erasmus University Rotterdam en Albeda MBO, dat uitgroeide tot de Bildung Climate School. Later voegde Hogeschool InHolland zich bij het consortium, waardoor het één van de eerste geïntegreerde MBO-HBO-WO duurzaamheidsonderwijs programma's in Nederland werd. Cruciaal in onze visie is dat de eindtermen, toetsing, werkvormen en docenten voor alle studenten hetzelfde zijn; alle studenten volgen samen hetzelfde programma. Docenten komen ook vanuit alle onderwijsinstellingen.

De Bildung Climate School (BCS) is gebaseerd op de onderwijsvisie uit *Pedagogies of Collapse* (Servant-Miklos, 2024). In het voorjaar van 2024 zijn we gestart met de eerste pilot van de BCS, met een intensief extra-curriculair programma waarbij emotionele veerkracht, groepsprojecten en kennis (en confrontatie) over duurzaamheidsvraagstukken met elkaar verbonden werden.

Vervolgens is in 2025 een vervolgpilot gedaan waarbij we de ervaringen opgedaan in de eerste pilot hebben verwerkt en volgt in voorjaar 2026 een derde pilot. Daarna zal de BCS doorgroeien tot een intensief voltijdsprogramma voor September 2026. Eerst is de duur 10 weken, en het jaar daarop wordt het programma uitgebreid naar 20 weken (dus een half jaar, 60 ECTS) - met stages bij bedrijven en organisaties in Rotterdam, groepprojecten rond real-life duurzaamheidsuitdagingen, Bildung en artistieke persoonsvorming, praktijkgerichte duurzaamheidworkshops en reflectieve opdrachten om de geleerde vaardigheden in de praktijk te brengen.

Tijdens de pilots hebben we onderzoek gedaan; zowel kwantitatief met vragenlijsten als kwalitatief met interviews. Onze twee pilots laten zien dat deelnemers na het volgen van het programma meer betrokken en empowered zijn. Veel noemen de BCS een levensveranderende ervaring, iets wat ook naar voren komt in de BCS-documentaire *Together*, die eind 2025 verscheen (Masson & Punzo, 2025). Jongeren uit verschillende sociale strata die elkaar anders nooit zouden ontmoeten, gaan samenwerken en bevriend worden, over de MBO-HBO-WO grenzen heen. Wie zich voorheen machteloos voelde, vertrekt met de ambitie om duurzame ondernemingen te starten. Hun mentale gezondheid is verbeterd: we hebben hun niveau van angst gemeten voor en na het programma en de resultaten laten een aanzienlijke afname van angst zien.

Het programma is vooralsnog kleinschalig; maximaal zo'n vijftig studenten per cohort. Critici zullen mogelijk zeggen dat het te weinig is om echt impact te maken. Ons antwoord is dan tweeledig. Ten eerste vermenigvuldigt impact zich exponentieel als alumni snel de nieuwe voortrekkers worden in maatschappelijke vraagstukken. Ten tweede hopen we dat er zowel ruimte als urgentie is om dit type programma's in alle grote Nederlandse steden te ontwikkelen. Als iedere stad jaarlijks vijf à zes dergelijke

programma's heeft, neemt de reikwijdte sterk toe. Als de problemen in Nederland zich gaan opstapelen in de komende jaren, willen we genoeg jonge mensen opgeleid hebben die de competenties en attitudes hebben om leiderschap te tonen. Wij willen die jongeren voorbereiden.

Schaarste, keuze en de politiek van onderwijs

Deze essaybundel gaat over keuzes. Op sommige dingen zien we geen andere keus dan verandering: de materiële realiteit haalt ons in. We kunnen niet op huidige koers doorgaan en jongeren opleiden voor de wereld van gisteren. De werkelijkheid waarin jongeren leven is ingrijpend veranderd - schaarste, geopolitieke ontwrichting, dalende EROI en versnellende klimaatrisico's bepalen hun toekomst. Er zijn geen magische AI-oplossingen voor dit probleem. We kunnen kiezen om te anticiperen, of dit niet te doen. Het huidige onderwijssysteem, gefixeerd op cijfers, individuele vorming van menselijk kapitaal, en verkorten en schaling van onderwijsprogramma's is niet klaar voor de huidige uitdagingen. Het maakt ons kwetsbaar in plaats van veerkrachtig.

Dit pleit voor een overgang naar onderwijs dat handen, hoofd en hart verbindt: onderwijs dat praktisch leren, gemeenschapsvorming en kritisch denken combineert, en dat jongeren waardeert om hun persoonsvorming, leiderschap en veerkracht in zowel praktische als theoretische leerwegen. Dat vraagt om een herstel van waardering voor praktijkonderwijs en MBO, het toegankelijk maken van Bildung-achtige curricula voor alle niveaus en het opschalen van kleinschalige, plaatsgebonden leerplaatsen naar het voorbeeld van volkshogescholen en microcolleges, zoals we met de Bildung Climate School trachten te bereiken. Onder deze discussie ligt een fundamentele vraag: wat verstaan we eigenlijk onder leren? Wanneer leren wordt opgevat als het ontwikkelen van nieuwe manieren van handelen of betekenisgeving dan is het de vraag of dit leren mogelijk is binnen universiteiten en hogescholen die primair de reproductie van bestaande kennis en praktijken

waarderen. Onderwijsinstellingen zullen keuzes moeten maken over wat leren voor hen betekent om relevant te blijven. Zulke keuzes zullen behoorlijk wat geld en tijd kosten en vereisen een fundamentele herziening van onze onderwijssystemen, van het wettelijk kader tot de klaslokalen. Als concreet uitgangspunt weten we uit ervaring met de Bildung Climate School dat de institutionele en administratieve infrastructuur voor het faciliteren van samenwerking over de grenzen van MBO, HBO en WO heen ontbreekt. Het opzetten van dergelijke initiatieven vergt daarom een aanzienlijke mate van creatieve noodoplossingen. Het creëren van de voorwaarden waaronder deze initiatieven daadwerkelijk kunnen tot bloei komen, vraagt om het ontwikkelen van nieuwe, minder rigide kaders voor de validatie van onderwijskwalificaties, waarin docenten en bestuurders meer ruimte krijgen om te experimenteren. We hopen dat dit zou kunnen leiden tot vermindering van sociale ongelijkheden, aangezien vaker jongeren in *probleemwijken* vanuit het basisonderwijs naar het VMBO en MBO gaan. Met andere woorden; het gaat om een moreel dilemma en politieke keuzes.

De keuze is voor ons duidelijk en dringend: blijven we scholen zien als toeleveranciers voor een kwetsbaar mondiaal systeem, of investeren we in mensen die kunnen herstellen, bouwen en leidinggeven wanneer er crisissen ontstaan? Door te herprioriteren verminderen we maatschappelijke ontwrichting, vergroten we de kans op sociaal herstel en versterken we onze democratie. We hoeven het wiel niet opnieuw uit te vinden: er bestaan bewezen modellen die opgeschaald kunnen worden. Begin klein met passie en vanuit betrokkenheid en kwaliteit van docenten, meet impact en schaal wat werkt snel en doortastend op. Zo leiden we toekomstige generaties op met niet alleen de kennis maar ook praktische tools om op een veerkrachtige wijze onze toekomst vorm te geven.

Literatuur

Andersen, L. R., & Björkman, T. (2017). The Nordic secret. Fri Tanke.
Anderson, C. K. (2004). An analysis of Deep Springs College. Higher Education

in Review.

- Arendt, H. (1958). *The human condition*. University of Chicago Press.
- Dumit, J. (2014). Writing the implosion: Teaching the world one thing at a time. *Cultural Anthropology*, 29(2), 344–362.
- Fresso, J.-B. (2024, June 12). Myths of transition. *Green European Journal*. <https://www.greeneuropeanjournal.eu/wp-content/uploads/pdf/myths-of-transition.pdf>
- Guay-Boutet, C., & Dufour, M. (2024). Estimating the relationship between EROI and profitability of oil sands mining, 1997–2016. *Ecological Economics*, 217, Article 108072. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2023.108072>
- Hall, C. A. S., Lambert, J. G., & Balogh, S. B. (2014). EROI of different fuels and the implications for society. *Energy Policy*, 64, 141–152. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.05.049>
- International Energy Agency. (2024). *Coal 2024: Analysis and forecast to 2027*. <https://iea.blob.core.windows.net/assets/a1ee7b75-d555-49b6-b580-17d64ccc8365/Coal2024.pdf>
- Linde, M. van der, & Frieswijk, J. (2013). *De Volkshogeschool in Nederland 1925–2010*. Uitgeverij Verloren.
- Masson, L., & Punzo, S. (2025). *Together* [Film]. Winston Films. <https://www.youtube.com/watch?v=ZcaITAUCUlc>
- McNamara, T. (2017). Crisis of urban agriculture: Case studies in Cuba. *Tropical Resources*, 36, 46–53. <https://tri.yale.edu/tropical-resources/tropical-resources-vol-36/crisis-urban-agriculture-case-studies-cuba>
- McNeill, J. R., & Engelke, P. (2016). *The great acceleration: An environmental history of the Anthropocene since 1945*. Belknap Press of Harvard University Press.
- Servant-Miklos, G. (2024). *Pedagogies of collapse: A hopeful education for the end of the world as we know it*. Bloomsbury.



Masson, L., & Punzo, S. (2025). *Together* [Film]. Winston Films

Discussie: Naar een radicaal ander perspectief op dienstverlening

Deze bundel bevat elf essays die inzicht bieden op wat er nodig is om meer mensen kans te bieden op volwaardig werk. In de essays laten de auteurs zien dat duurzame arbeidsrelaties meer zijn dan het inkomen dat mensen vergaren en de werkafspraken tussen werkgevers en werknemers. De basis voor gezonde en florerende arbeidsrelaties ligt in de sociale structuren die werk, scholing en (samen)leven mogelijk maken. Tegelijkertijd erkennen alle essayschrijvers dat doorgaan in de huidige manier van probleembenaderingen de ongelijkheid tussen inwoners zal vergroten. Er is een radicaal andere manier van denken en werken nodig om in deze tussentijd Rotterdam en de regio Rijnmond door te laten ontwikkelen richting een positieve toekomst.

De essays zijn er om Rotterdammers te inspireren bij het denken over lokale arbeidsmarktvraagstukken en hoe daar in de toekomst mee om te gaan. De essays gaan over korte termijnveranderingen en oplossingen en perspectieven voor de langere termijn (2050). De individuele bijdragen bevatten concrete handvatten voor Rotterdamse politici, bestuurders, professionals en beleidsmakers. Belangrijker, binnen de essays hebben de schrijvers telkens geschetst wat specifieke keuzes betekenen voor de (beleids)praktijk. Gezamenlijk komen drie gedeelde conclusies naar voren die richting geven aan het vormen van de arbeidsmarkt van 2050 in de regio Rijnmond.

Aanzet tot vernieuwing vanuit verandering

Keuzes maken komt altijd met een bepaalde mate van onzekerheid. De essayschrijvers opperen om met de kracht en capaciteit waarover Rotterdam beschikt in te zetten op het creëren van ruimte om te doen en te proberen. Echter, essentieel hierin blijft dat leren enkel kan gebeuren vanuit goed monitoren en evalueren. Fouten maken mag (en moet) daarvan leren kan alleen

wanneer die fouten op een constructieve manier bijdragen aan verbetering. Dit vraagt om een andere houding van overheidsinstellingen in probleembenaderingen waarbij de relatie met inwoners de basis is van samen leren. De essayschrijvers benadrukken dat er in de regio al ruimte is om te experimenteren of gemakkelijk ruimte kan worden gevonden. Dit explicieter maken voor gemeentemedewerkers, inwoners en professionals zorgt voor verbinding en vertrouwen. De huidige tijd actief bestempen als tussentijd maakt dat het Rotterdam van nu kan dienen als proeftuin voor een welvaart bevorderende en toekomstbestendige arbeidsmarkt van 2050. Actief de focus op verandering uitdragen is nodig zodat ambtenaren, inwoners en andere betrokken partijen zich bewust zijn van de intentie om te leren (Simonse, 2026). Onder die voorwaarde kan er worden samengewerkt om nieuwe manieren te ontwikkelen van denken, betekenis geven en doen.

In de essays dragen schrijvers aan waar en hoe er geleerd kan worden. Zo kunnen we lering trekken uit het succes van het opzoomeren in Rotterdam wat een voorbeeld kan van zijn voor andere domeinen die zoeken naar sociale innovaties (hoofdstuk 7). Onderwijsinstellingen die op dit moment zorgen voor verdeeldheid en (sociale) ongelijkheid op de arbeidsmarkt kunnen zichzelf herijken en werken vanuit een gezamenlijk doel: veerkrachtige Rotterdamse jeugd, ongeacht aan welk instituut iemand onderwijs volgt (hoofdstuk 11). Daarnaast zou er met bestaande ideeën uit andere domeinen geëxperimenteerd kunnen worden. Te denken aan vroegsignalering voor werkenden met een klein inkomen, naar het model in de schuldhulpverlening (hoofdstuk 2), het hervormen van professionele structuren die ondersteuning bieden aan inwoners wanneer zij willen deelnemen aan de arbeidsmarkt (hoofdstuk 6), het realtime bundelen van informatie voor mantelzorgers in navolging op successen van commerciële partijen (hoofdstuk 4), of het leren van afwijkende types die we aantreffen in de periferie van onze systemen (hoofdstuk 10)

en specifieke groepen werkenden (hoofdstuk 9). Echter, om te kiezen in welke richting we willen leren is een duidelijk kader nodig. In wat voor soort samenleving willen we eindigen richting 2050 en welke arbeidsmarkt hoort daarbij?

De essayschrijvers benadrukken daarom dat kleine stapjes in de huidige structuren gewenst zijn, maar dat vernieuwing geen spontaan en ongestuurd proces is. Als belangrijke eerste stap kunnen we nu beginnen met duidelijk maken wat we willen in de regio, en wat niet. Welk werk willen we in de stad, welk werk net daarbuiten, en welk werk willen we misschien helemaal niet meer?! Hoe willen we wonen, welk type bedrijvigheid past daarbij en welke mate van onzekerheid accepteren we, voor onszelf en voor stadsgenoten? Als de arbeidsmarkt een verdelingsvraagstuk is (De Beer, 2022) dan moeten we nu kiezen wat voor type arbeidsmarkt we willen in 2050 binnen de regio Rijnmond. Daaruit volgt waar moet we **nu** mee stoppen en **nu** mee doorgaan. Het *hoe* van stoppen en doorgaan is dan uitermate geschikt om te testen binnen onze krachtige regio.

Een nieuw concept van groei

De kern die essayschrijvers meegeven over het inzetten van - en specialiseren door – gemeentemedewerkers focust zich op de meervoudigheid en heterogeniteit van arbeidsdynamieken waarvoor keuzes gemaakt moeten worden. De vraag is niet zozeer om een keuze te maken tussen de prangende problemen die er liggen op het gebied van werk, arbeid, bestaanszekerheid, zorg, sociale zekerheid en onderwijs. Schrijvers lijken juist voor te sorteren op kiezen voor anders denken en handelen *binnen* de domeinen zelf. Die keuzes kunnen dan weer leiden tot verandering met als gevolg een revolutionair ander systeem in 2050.

Denken in andere termen dan economische groei is niet nieuw (Schenderling, 2022; Jackson, 2021; Klomp, 2021). De kracht hiervan is de holistische kijk op oude gewoonten en ideeën die de

aarde en de mens uitputten. Lokaal betekent dit voor de regio Rijnmond het expliciteren van de grenzen in specifieke domeinen van het huidige systeem. Is er ruimte om te erkennen dat trajecten van mensen essentieel van elkaar kunnen verschillen ondanks dat ze vanuit gemeenteperspectief in dezelfde doelgroep vallen? Dat geldt voor mensen in de bijstand (hoofdstuk 4), nieuwkomers (hoofdstuk 3), werkenden met armoedeproblemen (hoofdstuk 2), praktisch geschoolden (hoofdstuk 9), mantelzorgers en ondersteuners (hoofdstuk 5) en jongeren in scholen (hoofdstuk 10).

Op de korte termijn vraagt dat om keuzes over inzet en specialiseren van professionals binnen de gemeenten die deze nieuwe manier van groei omarmen. Natuurlijk moet er aandacht zijn voor keuzes tussen verschillende domeinen die aan elkaar raken, zoals sociale zekerheid, zorg, werk en arbeid. Echter, voor deze samenlevingsdynamieken geldt dat essayschrijvers erop wijzen dat het tegen elkaar afwegen van verschillende belangen niet het juiste perspectief is. De keuze voor banen en economische activiteit tegenover de keuze voor welzijn (hoofdstuk 8), of kiezen tussen onderwijs voor persoons-, beroeps- of burgerschapsvorming (hoofdstuk 10) zijn schijnkeuzes. Een helder, holistisch beeld van wat het beleidsmatig betekent om welvarend (hoofdstuk 8) en sociaal (hoofdstuk 7) in de regio Rijnmond te wonen, werken of onderwijs te volgen is nodig (hoofdstuk 10 en 11).

Elke inwoner moet stapjes kunnen zetten. Dat kan gaan over ontwikkeling in werk & sociale zekerheid, samenleven of scholing. Daarbij is die ontwikkeling én een persoonlijke aangelegenheid voor individuele levens én een samenlevingsvraagstuk. De focus op werk en economische groei als zaligmakend moet worden vervangen voor een nieuw concept van groei gedefinieerd door welbevinden; brede welvaart. Of, om in de termen van Schenderling (2025) te blijven, groei her-conceptualiseren als stabiliteit of verbetering van vrijheid, vrede, duurzaamheid en rechtvaardigheid.

Een radicaal ander perspectief op dienstverlening

Voor een gezonde arbeidsmarkt in 2050 die een nieuw concept van groei omarmt, is een radicaal ander perspectief op dienstverlening nodig. In de huidige vorm heeft beleid de neiging zich op deelaspecten te richten, terwijl de problemen en uitdagingen die mensen ervaren over beleidsdomeinen heen gaan. In het heden wordt dat erkend, maar vooral opgelost via instituties en procedures: 1-loket, 'regisseurs' ("klantregisseur, trajectregisseur, ketenregisseur"). De manier om een nieuw concept van groei te praktiseren is het toewerken naar een radicaal ander perspectief op dienstverlening. Dienstverlening die samen is mét inwoners, aansluit bij de leefwereld van inwoners en waarin inwoners ruimte krijgen om verantwoordelijkheid te nemen en te voelen. Daarbij is het nodig dat dienstverlening plaatsvindt waar behoeften zijn, ingegeven door inwoners en op de plek waar inwoners zijn (in de leefwereld).

Er zijn mooie en productieve sociale initiatieven die onderzoeken hoe anders interacteren met inwoners die steun kunnen gebruiken eruit kan zien (Collectief Kapitaal, 2025). Voor een dergelijk ideaal is de norm voor dienstverlening waardigheid en vertrouwen. De waardigheid in dienstverlening kan zitten in het erkennen van de meervoudigheid en heterogeniteit van arbeidsdynamieken: bv. niet alle werkenden met armoedeproblemen hebben dezelfde hulpvraag. Vertrouwen is essentieel als het doel niet is om problemen voor inwoners op te lossen, maar er samen lering uit te trekken en iets nieuws te creëren. De vraag voor dienstverlening is *hoe* te komen tot het praktiseren van een nieuw concept van groei. Voor een positieve ontwikkeling richting de arbeidsmarkt van 2050 is een radicaal ander perspectief nodig die nabij is in aanpak en (fysieke) plek, met daarin waardigheid en verbondenheid als norm (Collectief Kapitaal, 2025). Laten we de huidige (tussen)tijd gebruiken om uit te zoeken welke nieuwe manieren van denken, betekenis geven en doen we samen kunnen bewerkstelligen.

Wat doen we morgen?

Niet kiezen is ook een keuze, maar die keuze kunnen we ons niet meer veroorloven. We komen er niet door te blijven doen wat we altijd gedaan hebben. De elf essays geven een aanzet voor een start zonder uitgestippelde route naar een eindpunt. De gezamenlijke conclusie is dat we nú kunnen kiezen wat voor type arbeidsmarkt we willen binnen de regio Rijnmond in 2050. Wat nodig is, is het bewerkstelligen van een vernieuwing doormiddel van verandering binnen de huidige praktijk. Veranderingen moeten samengaan met een nieuw concept van wat groei betekent en die betekenis verbinden aan een radicaal ander perspectief op dienstverlening. Kijk daarbij naar bestaande successen, creëer als lokale gemeente ruimte om te experimenteren en maak leren expliciet. Waar gaan we mee door en wat stoppen we te doen?! De arbeidsmarkt en gerelateerde dynamieken gaan onvermijdelijk veranderen. De huidige tussentijd is het moment om samen te bepalen welke richting die verandering opgaat.

Literatuur

- Collectief Kapitaal. (2025). Omdat het wél anders kan. Collectief Kapitaal.
- De Beer, P. (2022). The Labour Market Myth: How the Market Metaphor Hinders Our Understanding of Work. Edward Elgar Publishing
- Jackson, T. (2021). Post growth: Life after capitalism. John Wiley & Sons.
- Klomp, K. (2021). Betekeniseconomie. De waarde van verweven leven. Groningen: Noordhoff Business.
- Schenderling, P. (2022). Er is leven na de groei. Hoe we onze toekomst realistisch veiligstellen. Post growth.
- Simonse, R., (2026). Disentangling Multidimensional Welfare-to-Work Policy Programmes. Doctoral Thesis. Erasmus University Rotterdam.

Over de auteurs

Paul van der Aa is lector inclusieve arbeid bij het Kenniscentrum Talentontwikkeling van Hogeschool Rotterdam. Hij verricht praktijkgericht onderzoek naar de vraag hoe kansen op waardig werk van inwoners met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt verbeterd kunnen worden.

Justine Anschütz is sociaalgeograaf. Binnen de gemeente Rotterdam (OBI - Onderzoek & Business Intelligence) voert zij onderzoek uit op het gebied van arbeidsmarkt en participatievraagstukken, met een focus op de begeleiding naar (arbeids)participatie van bijstandsgerechtigden, onderzoek naar re-integratieinstrumenten, zoals jobcoaching en leerwerktrajecten, en de rol van werkgevers.

Joris Beek is postdoc-onderzoeker aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar hij zich richt op wat werk voor mensen betekent en hoe werk sociaal en geografisch is gestructureerd in onze samenleving. Zijn nieuwe project richt zich op werkende armen en de geleefde ervaringen van mensen die langdurig armoedeproblemen kennen.

Doortje Cooman is derdejaars student bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en is student-assistent bij de Kenniswerkplaats Stedelijke Arbeidsmarkt. Haar interesses liggen bij de politiek en het onderwijs.

Jaco Dagevos is als senior onderzoeker werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en als bijzonder hoogleraar Integratie en Migratie verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij doet onderzoek naar de positieverwerving van mensen met een migratieachtergrond en naar de werking van op migrantengroepen gericht beleid.

Roxy Damen is postdoctoraal onderzoeker bij de Erasmus Universiteit Rotterdam. Haar onderzoeksinteresses zijn positieverwerving van migranten en vluchtelingen, de werking van (inburgerings-)beleid, relaties tussen groepen en interetnische contacten.

Fabian Dekker is arbeidssocioloog en hij is als senior onderzoeker arbeidsmarkt verbonden aan het onderzoeksbureau SEOR, gelieerd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Met regelmaat publiceert hij over de thema's flexibilisering van werk, technologische verandering en de positie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt.

Ludo van Dun is socioloog. Binnen de gemeente Rotterdam (OBI - Onderzoek & Business Intelligence) doet hij vooral (kwantitatief) onderzoek, de laatste jaren vooral naar de regionale arbeidsmarkt. Meest recente onderzoek betrof de arbeidsstromen tussen maatschappelijk cruciale sectoren in de regio Rijnmond. Momenteel is hij bezig met een cohortanalyse van bijstandsgroepen in opdracht van het NPRZ.

Patricia van Echtelt is onderzoeker bij het SCP. Zij doet onderzoek op het terrein van het sociaal domein en arbeidsvraagstukken. Ze werkte onder andere aan de evaluatie van de Participatiewet, een studie naar de decentralisaties in het sociaal domein, en onderzoek naar de arbeidsdeelname van mensen met een gezondheidsbeperking. Sinds 2012 is ze actief als redacteur van het Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken.

Evelien Eggink is onderzoeker bij het SCP. Naast modelontwikkeling op het gebied van publieke voorzieningen houdt zij zich bezig met de werking van het sociaal domein. Zij werkte onder meer aan onderzoeken naar ondersteuning van bijstandsge-rechtigden en aan mensen met levensbrede problematiek.

Iliass El Hadioui is stadssocioloog en onderwijswetenschapper en verbonden aan de Department of Psychology, Education and Child Studies van de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Hij is programma-leider binnen De Transformatieve School en lid van het programma-team binnen het consortium Ontwikkelkracht. Ten slotte is hij in 2026 toegetreden tot de wetenschapskamer van de VO Raad.

Ruthger Engels is hoogleraar ontwikkelingspsychopathologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ook is oprichter en bestuurslid van Senz, een gespecialiseerde instelling voor geestelijke gezondheidszorg, en bestuurder bij filantropische instelling De Verre Bergen.

Ben van Enk is promovendus bij het WODC en de Erasmus Universiteit. Zijn onderzoek richt zich op de rol van work first en settle first integratiebeleid voor de arbeidsmarktpositie en taalverwerving van vluchtelingen.

Menno Fenger is hoogleraar Institutionele Beleidsanalyse aan de afdeling Bestuurskunde en Sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. In zijn onderzoek richt hij zich op de implementatie van sociaal beleid en op processen van beleidsverandering binnen dit beleidsdomein. In 2025 was hij visiting scholar aan de Ostrom Workshop van Indiana University.

Paul de Hek is senior onderzoeker bij SEOR, een onderzoeksbureau gelieerd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij verricht economisch onderzoek voor overheden en private partijen, onder andere op het gebied van de arbeidsmarkt en is gespecialiseerd in kwantitatieve methoden en technieken.

Ruben Houweling is hoogleraar Arbeidsrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en hij geeft daarbij leiding aan het team docenten en onderzoekers van de sectie Arbeidsrecht. Ook is hij in 2022 benoemd tot kroonlid van de Sociaal Economische Raad (SER). Hij publiceert veelvuldig in diverse vaktijdschriften en boeken.

Maarten van Kooij is strategisch adviseur van het cluster Werk en Inkomen bij de gemeente Rotterdam. Hij houdt zich onder andere bezig met de coördinatie van de onderzoeksagenda, met beleidsadvies gericht op arbeidsmarktvraagstukken in stad en haven en is nauw betrokken bij het Nationaal Programma Rotterdam Zuid.

Paulien Van Loo is masterstudent illustratie aan het KASK in Gent. In haar illustraties experimenteert ze met kleur, materiaal en compositie. De illustraties die ze de voorbije jaren maakte, vormden steeds samen een verhaal. Deze verhalen resulteerden in verschillende publicaties. Momenteel werkt ze aan haar masterproef en daarnaast illustreert ze ook werk in opdracht.

Frans Moors is maatschappijhistoricus. Binnen de gemeente Rotterdam (OBI - Onderzoek & Business Intelligence) doet hij met name onderzoek op het gebied van bestaansonzekerheid, schuldproblematiek en de (onderkant van) de arbeidsmarkt. Daarnaast is hij ook betrokken bij een meerjarig onderzoek naar de inburgering van nieuwkomers in Rotterdam.

Frank van Oort is hoogleraar Stedelijke en Regionale Economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en lid van het Tinbergen Instituut. Hij combineert academisch werk met toegepast onderzoek voor overheden, regio's en internationale organisaties, en levert een brede bijdrage aan wetenschappelijke tijdschriften en publieke debatten over stedelijke welvaart en regionale ontwikkeling. Hij is redacteur van Regional Studies.

Ginie Servant – Miklos is milieu-onderwijzer met vijftien jaar ervaring in het onderwijs, onderzoek en belangenbehartiging. Momenteel is ze universitair hoofddocent gedragswetenschappen aan de Erasmus School Social and Behavioural Sciences in Rotterdam. Haar onderzoek en onderwijs richten zich op het ontwikkelen van innovatieve pedagogische methoden voor maatschappelijke impact.