

Bestuurlijk rapport

Werken met een arbeidsbeperking

Begeleiding door gemeente Amsterdam

Rekenkamer Amsterdam

16 oktober 2025



Bestuurlijk rapport

Werken met een arbeidsbeperking

Begeleiding door gemeente Amsterdam

Rekenkamer Amsterdam

16 oktober 2025

DEFINITIEF

Dit bestuurlijk rapport is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat de bevindingen van het onderzoek *Werken met een arbeidsbeperking. Begeleiding door de gemeente Amsterdam*.

Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de onderzoeksresultaten en bevat de conclusies en aanbevelingen. Het document vormt samen met het onderzoeksrapport de volledige rapportage van het onderzoek. Beide digitale documenten kunt u raadplegen [op de projectpagina](#).

Inhoudsopgave

Samenvatting 4

Hoofdconclusie 5

Amsterdams beleid om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen en houden heeft resultaat, maar het kan beter 5

Deelconclusies 7

1. Steeds meer Amsterdammers aan het werk via Sociaal Werk en bij reguliere werkgevers, maar beoogde groei blijft achter 7
2. Ondersteuning via Sociaal Werk: langere dienstverbanden en met een duurzaam effect 8
3. Amsterdammers met een arbeidsbeperking niet goed in beeld 9
4. Het college heeft beperkt zicht op uitvoering en uitkomsten beleid, en raad krijgt onvoldoende heldere informatie 10
5. Voldoende ruimte voor maatwerk, maar ontbrekende kaders zorgen voor onbedoelde verschillen in de dienstverlening 11
6. Grotere toestroom, complexere problematiek en gebrek aan definitie doelgroep leggen druk op het systeem 12

Aanbevelingen 14

- Maak beleid en aanpak voor verschillende doelgroepen concreter 14
- Zorg voor beter zicht op de resultaten van beleid en de doelgroep 15
- Maak duidelijke afspraken over werkwijze en proces 16
- Zorg voor een divers aanbod van passende werkplekken 17

Reactie college 19

Nawoord rekenkamer 22

Achtergrond van het onderzoek 24

Samenvatting

Uit ons onderzoek blijkt dat de gemeente Amsterdam steeds meer mensen met een arbeidsbeperking aan een baan helpt. Deze Amsterdammers blijven ook vaker aan het werk nadat de gemeente stopt met ondersteuning. Wel blijkt dat de gemeente niet iedereen bereikt die hulp nodig heeft. En de begeleiding zelf kan nog beter.

Iemand heeft een arbeidsbeperking als deze persoon door een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking hulp nodig heeft om werk te vinden of te doen. Gemeenten hebben de taak hierbij te ondersteunen. We onderzochten hoe de gemeente Amsterdam in deze opdracht slaagt. Daarvoor spraken we met betrokken ambtenaren, werkgevers en natuurlijk Amsterdammers zelf.

Mensen met arbeidsbeperking vaker aan het werk, ook nadat hulp is gestopt

Steeds meer mensen met een arbeidsbeperking vinden werk met steun van de gemeente. Het zijn er minder dan het college wilde, maar wie een baan vindt, blijft wel vaker aan het werk. Ook nadat de hulp is gestopt. En mensen gaan meer aan de slag bij een gewone werkgever. Veel Amsterdammers die wij spraken, zijn ook blij met de hulp die ze krijgen: medewerkers die hen begeleiden zijn betrokken en nemen hun wensen serieus.

De gemeente bereikt nog niet de hele doelgroep

De gemeente bereikt nog niet alle Amsterdamse werkzoekenden met een arbeidsbeperking. Ze weet daardoor niet of haar hulp wel goed genoeg past bij wat deze groep van heel verschillende Amsterdammers nodig heeft. Een aantal van hen (ongeveer 2.500 mensen) staat geregistreerd bij het UWV, maar is niet in beeld bij de gemeente. Dat komt omdat de gemeente gegevens van het UWV niet eenvoudig kan inzien.

Het is niet duidelijk of de gemeente al haar doelen haalt

De gemeente houdt niet voor al haar doelen bij of ze deze haalt. Dat komt ook doordat de doelen soms niet duidelijk zijn. Zo deelt de gemeente bijvoorbeeld niet of mensen ‘passend’ of ‘duurzaam’ werk krijgen, omdat niemand precies weet wat dat betekent.

Risico dat systeem overbelast raakt

We zien twee problemen die een risico vormen voor een overbelast systeem. Ten eerste ervaren medewerkers die Amsterdammers begeleiden, een hoge werkdruk. Dit komt onder meer doordat sinds 2022 meer mensen recht op hulp hebben, de complexiteit van de hulpvraag is toegenomen en er veel mensen ondersteund worden die eigenlijk nog niet klaar zijn voor werk. Als tweede ontbreekt het in de uitvoering aan heldere werkafspraken. Daardoor is soms niet helder wie wat moet doen. Dit maakt het werk extra ingewikkeld én Amsterdammers met een arbeidsbeperking worden daardoor onbedoeld op een verschillende manier geholpen.

Ons advies aan het college

We geven vier aanbevelingen. We adviseren het college (1) beleid te maken dat rekening houdt met verschillen tussen mensen met een arbeidsbeperking, (2) beter te laten zien wat de gemeente met haar inzet bereikt, (3) afspraken te maken waardoor iedereen op een gelijke manier hulp krijgt en (4) te zorgen voor genoeg verschillende werkplekken en hulp aan werkgevers.

Hoe reageert de gemeente op ons rapport?

Het college onderschrijft de vier aanbevelingen grotendeels en komt in het eerste kwartaal van 2026 met nadere reactie in een plan van aanpak. Daarnaast plaatst het college nog enkele kanttekeningen bij de aanbevelingen. In ons nawoord gaan we hier verder op in.

Hoofdconclusie

Amsterdams beleid om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen en houden heeft resultaat, maar het kan beter

De hoofdvraag van ons onderzoek luidt: "In hoeverre is het gemeentelijk beleid gericht op werk voor Amsterdammers met een arbeidsbeperking doeltreffend? Welke succes- en faalfactoren spelen daarbij een rol?" Onze hoofdconclusie luidt:

Het gemeentelijk beleid gericht op werk voor Amsterdammers met een arbeidsbeperking is gedeeltelijk doeltreffend. We zien een toename van Amsterdammers die werken via Sociaal Werk en na afloop van de ondersteuning werken deze Amsterdammers gemiddeld vaker dan daarvoor. Wel zien we op verschillende vlakken inefficiënties in de werkwijzen waardoor het systeem om Amsterdammers naar werk te begeleiden op onderdelen niet effectief is en overbelast dreigt te raken.

De gemeente Amsterdam vindt het belangrijk dat Amsterdammers met een arbeidsbeperking kunnen werken en spant zich hiervoor in. Sinds 2015 is de lokale overheid op grond van de Participatiewet verantwoordelijk voor het bieden van ondersteuning aan deze doelgroep. In 2017 stelde de gemeente onder de noemer Sociaal Werk^a beleid op om mensen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen naar werk te begeleiden. De gemeente wil daarbij zoveel mogelijk Amsterdammers begeleiden naar passend en duurzaam werk; waar mogelijk bij een reguliere werkgever.

De gemeente slaagt erin om steeds meer Amsterdammers met een arbeidsbeperking naar werk te begeleiden, maar de aantallen blijven achter bij de beoogde resultaten. Wel werkt een steeds groter deel van de Amsterdammers met een arbeidsbeperking bij een reguliere werkgever, zoals de gemeente ook wilde bereiken. Daarnaast blijkt dat na afloop van de ondersteuning via de afdeling Sociaal Werk, mensen met een arbeidsbeperking gemiddeld vaker aan het werk blijven.

Succesfactoren

Uit ons onderzoek komen drie succesfactoren naar voren die bijdragen aan succesvolle en duurzame plaatsingen. Ten eerste is dat de mogelijkheid tot het bieden van maatwerk. Jobcoaches en consultants ervaren veel ruimte om de Amsterdammers centraal te stellen en Amsterdammers zijn over het algemeen tevreden over de begeleiding naar werk en de betrokkenheid van de jobcoach. Ten tweede is de betrokkenheid van jobcoaches in de verschillende fases van het begeleidingsproces belangrijk: bij begeleiding naar werk, plaatsing op het werk en begeleiding tijdens het werk. Ten derde draagt een goede overdracht van de klantbegeleiders naar de jobcoaches bij aan succesvolle plaatsingen.

^a In ons onderzoek refereren we zowel naar de afdeling Sociaal Werk als naar het type werk wat deze afdeling aan Amsterdammers biedt: sociaal werk. Als we naar de afdeling verwijzen, dan gebruiken we hoofdletters en als we naar het werk zelf verwijzen, dan doen we dat niet.

Faalfactoren

We denken dat het beleid op verschillende punten beter kan en zien verschillende faalfactoren die de begeleiding naar werk belemmeren. Zo heeft de gemeente geen zicht op de totale doelgroep Amsterdammers met een arbeidsbeperking en daarmee de behoeften van deze heterogene groep. Daarnaast is er bij de keuze om de doelgroep te verbreden naar 'iedereen met een ondersteuningsbehoefte' geen aandacht geweest voor eventuele consequenties voor de oorspronkelijke doelgroep: Amsterdammers met een arbeidsbeperking. Ook monitort de gemeente niet alle gestelde doelen, wat maakt dat ze beperkt zicht heeft op de doeltreffendheid van het beleid. Bovendien zien we in de praktijk dat er veel medewerkers betrokken zijn bij de begeleiding en dat er zowel onduidelijkheid bestaat over de taakverdeling als de afbakening van de doelgroep. De ruimte voor maatwerk vormt daardoor ook een risico, want hoewel er enkele procesafspraken zijn opgesteld, worden die momenteel niet eenduidig nageleefd. Hoeveel begeleiding iemand krijgt en welke benadering een jobcoach daarbij kiest, lijkt daarom afhankelijk te zijn van welke jobcoach iemand krijgt. Al deze factoren kunnen de doeltreffendheid van het beleid hinderen en daarnaast dreigt het systeem overbelast te raken.

We gaan in de deelconclusies nader in op deze succes- en faalfactoren.

Deelconclusies

1. Steeds meer Amsterdammers aan het werk via Sociaal Werk en bij reguliere werkgevers, maar beoogde groei blijft achter

De totale groep Amsterdammers die werkt in sociaal werk (Participatiewet en Wsw)^b is in de periode 2016-2025 licht toegenomen. De door het college in 2018 geformuleerde doelstelling om in 2022 4.500 mensen aan het werk te krijgen in sociaal werk, is echter niet bereikt. Ook de bijgestelde doelstelling om in 2026 3.200 Amsterdammers met een ondersteuningsbehoefte via de Participatiewet te laten werken, lijkt nog niet haalbaar. Wel zien we dat het steeds vaker lukt om Amsterdammers met een ondersteuningsbehoefte te plaatsen bij reguliere werkgevers.

Aantal werkenden in sociaal werk neemt toe, maar minder snel dan beoogd

De totale groep werkenden in sociaal werk (inclusief de werkenden via de Wsw) neemt in de periode 2016 tot 2025 licht toe van 4.082 in 2016 naar 4.253 in 2025 (zie figuur 1.1). Deze aantallen liggen lager dan het doel om in 2022 4.500 mensen in sociaal werk te krijgen. Dit komt voor een deel doordat de afname van het aantal Wsw'ers sterker is dan verwacht (bijna 7% afname in plaats van 5% zoals verwacht).

Figuur 1.1 - Totalen sociaal werk op 1 januari van het betreffende jaar, uitgesplitst naar deel Wsw en deel Participatiewet



^b Vóór 2015 kregen Amsterdammers met een arbeidsbeperking ondersteuning onder de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Sinds 2015 gebeurt dat onder de Participatiewet. De totale groep die nu werkt in sociaal werk bestaat dus uit de oude doelgroep met Wsw-rechten (en deze neemt af) en een nieuwe doelgroep die valt onder de Participatiewet.

Ook nieuwe groeidoelstelling voor 2026 lijkt niet te worden gehaald

In 2022 formuleerde de gemeente voor 2026 een groeidoelstelling om 3.200 Amsterdammers met een ondersteuningsbehoefte via de Participatiewet aan het werk te hebben, dus exclusief Wsw'ers. Het aantal Amsterdammers dat werkt via de Participatiewet blijft momenteel achter bij de groeidoelstelling voor eind 2026. Om die te realiseren moet de gemeente ten opzichte van begin 2022 in een periode van vijf jaar een netto-toename^c realiseren van 1.640 werknemers. Dat komt neer op een toename van 328 werkenden per jaar. Uitgaande van die groei zouden er eind 2024 2.544 Amsterdammers met ondersteuning vanuit de Participatiewet aan het werk moeten zijn. In werkelijkheid zijn het er eind 2024 (1 januari 2025) 2.189 (zie figuur 1.1). Daarmee loopt de gemeente op dit moment ook achter op het realiseren van de nieuwe doelstelling.

Amsterdammers via Sociaal Werk vaker aan het werk bij reguliere werkgever

Het college wil Amsterdammers met een ondersteuningsbehoefte zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers laten werken. Dat lukt goed en gaat steeds beter: in de periode 2021-2024 nam het aandeel Amsterdammers toe dat onder de Participatiewet bij een reguliere werkgever werkte: van 57% eind 2021 naar 63% eind 2024. In dezelfde periode nam het aandeel Amsterdammers dat werkte bij een sociale firma af van 16% naar 10% en bleef het percentage Amsterdammers gelijk dat onder de Participatiewet bij Pantar werkte (27%).^d

2. Ondersteuning via Sociaal Werk: langere dienstverbanden en met een duurzaam effect

We zien dat de lengte van de dienstverbanden toeneemt van Amsterdammers die ondersteuning krijgen via Sociaal Werk. Dat betekent dat er steeds meer duurzame plaatsingen zijn. Daarnaast hebben we kunnen vaststellen dat na afloop van de ondersteuning door de afdeling Sociaal Werk de gemiddelde arbeidsparticipatie van deze groep Amsterdammers hoger is dan voorafgaand aan de ondersteuning.

Amsterdammers met ondersteuning via Sociaal Werk hebben steeds langere dienstverbanden

Op basis van CBS-data kunnen we vaststellen dat de groep Amsterdammers die ondersteuning ontvangt via de afdeling Sociaal Werk, steeds langere dienstverbanden heeft. In januari 2019 had 27% van deze groep een dienstverband van meer dan twee jaar. In december 2023 was dat percentage gestegen tot 52%.

Arbeidsparticipatie na ondersteuning Sociaal Werk hoger dan ervoor

Ook zien we dat de arbeidsparticipatie van Amsterdammers met een arbeidsbeperking na begeleiding door Sociaal Werk gemiddeld hoger is dan daarvoor en daarmee is de aanpak effectief. Uit figuur 2.1 valt af te leiden dat de arbeidsparticipatie van de groep Amsterdammers met ondersteuning vóór deze ondersteuning gemiddeld 30% is. Na afloop van de ondersteuning is deze toegenomen tot gemiddeld 47%, een stijging van 17 procentpunten. Hieruit concluderen we dat hoewel de gemiddelde arbeidsparticipatie afneemt na ondersteuning (tijdens de ondersteuning is de arbeidsparticipatie bijna 100%^e) er toch een blijvend positief effect is. De stijging van 17 procentpunten in de gemiddelde arbeidsparticipatie is zelfs vier jaar na de ondersteuning nog in stand. We hebben de

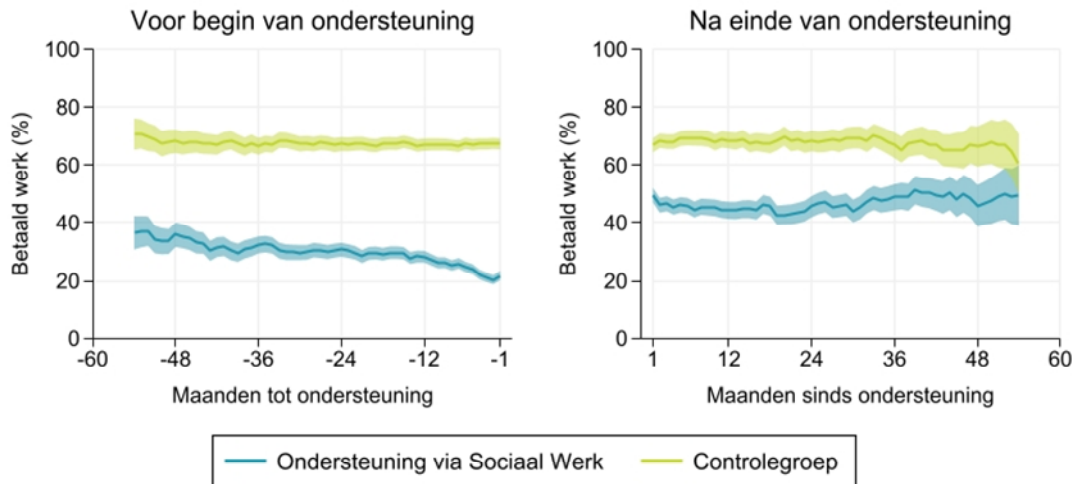
^c Met de netto-toename bedoelen we de evenredige groei die nodig is om het doel te halen, waar eventuele uitval al in is doorberekend.

^d Daarnaast is nog een groot deel van de Wsw-doelgroep werkzaam bij Pantar onder de oude Wsw-wet.

^e De periode tijdens de ondersteuning via Sociaal Werk is nu niet zichtbaar in de grafieken. De gemiddelde arbeidsparticipatie is dan bijna 100%, omdat ondersteuning bijna altijd samenvalt met het hebben van werk.

arbeidsparticipatie van deze groep Amsterdammers ook vergeleken met een vergelijkbare groep Amsterdammers zonder arbeidsbeperking (controlegroep) om zo uit te sluiten dat deze ontwikkeling met andere factoren te maken heeft

Figuur 2.1 - Arbeidsparticipatie voor Amsterdammers met een arbeidsbeperking voor en na ondersteuning (met 95% betrouwbaarheidsintervallen)



3. Amsterdammers met een arbeidsbeperking niet goed in beeld

Om te weten welke opgave de gemeente heeft om mensen met een arbeidsbeperking naar werk te begeleiden, is het noodzakelijk dat de gemeente zicht heeft op de omvang, samenstelling en ondersteuningsbehoefte van deze doelgroep. Dit was tot 2022 deels het geval: de gemeente had toen zicht op de aantallen Amsterdammers met een (vermoedelijke) arbeidsbeperking die zij ondersteunde via de afdeling Sociaal Werk. De gemeente had en heeft echter niet de Amsterdammers met een arbeidsbeperking in beeld die niet in begeleiding zijn bij de afdeling Sociaal Werk. Na 2022 is het zicht op specifiek Amsterdammers met een arbeidsbeperking grotendeels verdwenen. Dit komt door het besluit om de doelgroep van de afdeling Sociaal Werk te verruimen naar alle Amsterdammers met een ondersteuningsbehoefte. Vanaf dat moment verzamelt de gemeente geen informatie meer specifiek over Amsterdammers met een arbeidsbeperking. Rondom deze beleidswijziging heeft de gemeente de mogelijke consequenties van de verbreding van het beleid voor de oorspronkelijke doelgroep niet onderzocht.

Grote groep Amsterdammers met arbeidsbeperking buiten beeld gemeente

Uit ons onderzoek blijkt dat de gemeente enkel zicht heeft op een deel van de totale doelgroep Amsterdammers met een arbeidsbeperking. Tussen 2019 en 2023 was een grote groep (rond de 7.000) Amsterdammers met een arbeidsbeperking niet in beeld bij de gemeente. Dit waren Amsterdammers met een doelgroepregistratie^f, die mogelijk onder de doelgroep van de Participatiewet vielen. Van deze Amsterdammers had de overgrote meerderheid (5.000 personen) eind 2023 geen werk. Ongeveer de helft van deze groep Amsterdammers bestond uit Wajongers die ondersteund werden via het UWV. De andere helft behoorde tot de gemeentelijke doelgroep. Deze situatie is niet veranderd. Er is nog

^f Iemand kan opgenomen worden in het doelgroepregister van het UWV als diegene niet zelfstandig het minimumloon kan verdienen. Iemand die in het doelgroepregister zit, valt onder de Wet banenafspraak.

steeds een grote groep Amsterdammers niet in beeld bij de gemeente, die wel van de gemeente begeleiding kan krijgen in de zoektocht naar werk. De gemeente heeft sinds de invoering van de Participatiewet diverse malen bij het Rijk geprobeerd om deze groep in beeld te brengen, maar slaagt er tot op heden niet in om op een uitvoerbare manier toegang te krijgen tot het doelgroepregister.

Door verruiming doelgroep is het zicht afgenomen op Amsterdammers met een arbeidsbeperking
Sinds 2022 heeft de gemeente ook geen specifiek zicht meer op de klanten met een arbeidsbeperking die werken met ondersteuning van de afdeling Sociaal Werk. De gemeente heeft de doelgroep voor de afdeling Sociaal Werk sinds 2022 verbreed: alle Amsterdammers in de beroepsbevolking die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, komen nu in aanmerking voor ondersteuning via de afdeling Sociaal Werk. In het monitoren van het aantal Amsterdammers dat werkt via de afdeling Sociaal Werk maakt de gemeente geen onderscheid tussen wie wel en niet een arbeidsbeperking heeft, en documenteert daarover geen gegevens meer. De gemeente heeft vanaf dit moment dus geen goed zicht meer op het aantal klanten met een arbeidsbeperking dat met ondersteuning van de afdeling Sociaal Werk werkt.

Gemeente heeft geen aandacht gehad voor consequenties verruiming doelgroep voor Amsterdammers met een arbeidsbeperking

De gemeente heeft rondom de beleidswijziging om de doelgroep te verbreden geen analyse gemaakt van mogelijke consequenties voor de oorspronkelijke doelgroep van de afdeling Sociaal Werk. De gemeente wil met de verruiming van de doelgroep iedereen die wil en kan werken een kans geven op betaald werk. Ook geeft ze aan dat door meer mensen aan het werk te helpen, er minder druk staat op zorg en ondersteuning. Dat zijn op zich begrijpelijke keuzes, maar we vinden dat de gemeente had moeten nagaan welke consequenties dit besluit kon hebben voor de dienstverlening aan mensen met een arbeidsbeperking; de oorspronkelijke doelgroep van de afdeling Sociaal Werk. De verruiming van de doelgroep heeft geresulteerd in een hogere caseload voor de afdeling Sociaal Werk. Met een risicoanalyse had de gemeente kunnen nagaan of de vergrote capaciteit binnen de afdeling toereikend zou zijn om deze instroom op te vangen en hoe ze, bij een eventuele uitbreiding, de overdracht naar en deskundigheid van nieuwe medewerkers zou borgen. Een ander risico als gevolg van de verruiming van de doelgroep is verdringing van de oorspronkelijke doelgroep. Deze verruiming van de doelgroep kan er namelijk toe leiden dat de gemeente eerder Amsterdammers naar werk begeleidt die relatief eenvoudige en tijdelijke ondersteuning nodig hebben dan Amsterdammers met een arbeidsbeperking die aan langdurige ondersteuning behoefte hebben. Dit risico op verdringing heeft de gemeente niet expliciet onderzocht.

4. Het college heeft beperkt zicht op uitvoering en uitkomsten beleid, en raad krijgt onvoldoende heldere informatie

Het is belangrijk dat het college zicht heeft op de uitvoering van beleid en het bereiken van doelen om indien nodig bij te kunnen sturen. We constateren dat het college veel aandacht heeft voor monitoring, maar dat het op onderdelen beter kan. Zo heeft het college nog geen zicht op de voortgang van alle doelen die zij heeft opgesteld. De gemeenteraad ontvangt met wisselende regelmaat informatie. En de informatie die wordt gedeeld, schetst geen volledig beeld van de uitvoering van de afdeling Sociaal Werk. Daarnaast is de financiering van sociaal werk lastig te volgen. Wel zien we dat de intensiveringen hebben geleid tot een toename in het aantal medewerkers bij de afdeling Sociaal Werk.

College heeft beperkt zicht op eigen doeltreffendheid

Het college monitort veel, maar heeft beperkt zicht op de doeltreffendheid van het sociaal werk-beleid. De huidige monitoring geeft geen zicht op de opgestelde doelen *passend* en *duurzaam*⁸ werk. Dit zijn doelen die het college nastreeft, maar zij heeft deze doelen niet nader geconcretiseerd en voorzien van streefwaarden. Hierdoor kan het college niet nagaan of de beoogde doelen worden gerealiseerd. Het college monitort echter wel andere factoren dan de opgestelde doelen.

Gemeenteraad ontvangt onvoldoende heldere informatie

De gemeenteraad moet voldoende en juiste informatie ontvangen om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren. Het college heeft de gemeenteraad goed geïnformeerd over zijn visie op sociaal werk en welke ambities het nastreeft. Maar de gemeenteraad ontvangt te weinig informatie om de effectiviteit van het beleid te kunnen volgen. Dit komt doordat het college zelf beperkt zicht heeft op de realisatie van de eigen doelen. De gegevens die het college wel bijhoudt, worden onregelmatig gedeeld met de gemeenteraad via voortgangsrapportages en factsheets. Bij deze overwegend cijfermatige informatie ontbreekt het vaak aan een toelichting, waardoor het een te beperkt overzicht biedt van de uitvoering.

Financiering sociaal werk lastig te volgen, maar intensivering wel zichtbaar in toegenomen aantal medewerkers Sociaal Werk

Voor de uitvoering van sociaal werk ontvangt de gemeente vanuit het Rijk financiële middelen, maar het is lastig te volgen hoe deze budgetten binnen de gemeente worden ingezet. Dit komt enerzijds door wijzigingen in de financieringsstromen, en anderzijds bieden de P&C-stukken onvoldoende heldere informatie over hoe rijksmiddelen zijn gekoppeld aan sociaal werk. Op basis van de ontwikkeling van het aantal medewerkers (fte) dat bij Sociaal Werk werkzaam is, kunnen we wel vaststellen dat er sprake is van intensivering van het beleid. Het aantal medewerkers is toegenomen van 116 fte in 2022 naar 162 fte in 2025.

5. Voldoende ruimte voor maatwerk, maar ontbrekende kaders zorgen voor onbedoelde verschillen in de dienstverlening

Een duidelijke succesfactor is de ruimte die jobcoaches en consultants ervaren in de uitvoering voor maatwerk. In het sociaal werk-beleid is ruimte voor maatwerk. Dit zien jobcoaches en consultants als positief in de ondersteuning. Amsterdammers met een arbeidsbeperking ervaren het contact met de jobcoach en consultant vaak als prettig, waarbij ze aangeven dat de jobcoach de moeite neemt om hen te leren kennen om zo passende ondersteuning te bieden. We zien echter ook een knelpunt: door een gebrek aan richtinggevende kaders wordt er niet systematisch gewerkt. Daardoor ontstaan er onbedoeld verschillen in de uitvoering. Dit kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening aan Amsterdammers met een arbeidsbeperking.

Jobcoaches en Amsterdammers vinden ruimte voor maatwerk in sociaal werk-beleid positief

Het sociaal werk-beleid biedt ruimte voor maatwerk en dit ervaren zowel jobcoaches als Amsterdammers met een arbeidsbeperking als prettig. Jobcoaches vinden dat het bieden van maatwerk past bij hun taak. De ruimte om Amsterdammers te leren kennen en de vraag bij hen te leggen, is in lijn met de uitgangspunten van de Amsterdamse Maatwerk Methode. Amsterdammers met een arbeidsbeperking ervaren de aandacht die jobcoaches voor hen

⁸ De gemeente monitort wel de duur van de actieve plaatsingen, maar we constateren in ons onderzoek dat de gemeente hiermee onvoldoende zicht heeft op de duurzaamheid van alle plaatsingen.

hebben ook als positief: ze merken dat de jobcoach hun individuele situatie en wensen centraal stelt en vanuit daar verkent wat nodig is in de ondersteuning.

Wel maatwerk, maar onbedoeld verschillen in de uitvoering met gevolgen voor de dienstverlening
We zien met de ruimte voor maatwerk in het beleid ook een knelpunt. Er zijn op hoofdlijnen kwaliteitslijnen opgesteld, maar die worden in de praktijk wisselend opgevolgd. Daardoor ontstaan onbedoeld verschillen in de uitvoering van het beleid. Jobcoaches kunnen bijvoorbeeld zelf de afweging maken of ze op huisbezoek gaan en in welke mate ze betrokken blijven na de plaatsing: wel of niet langskomen op de werkplek en bemiddelen bij conflicten op de werkvloer. Jobcoaches en consultants kunnen dus kiezen voor een verschillende aanpak en dit kan effect hebben op de kwaliteit van de dienstverlening.

6. Grotere toestroom, complexere problematiek en gebrek aan definitie doelgroep leggen druk op het systeem

Vanuit verschillende afdelingen hoorden we dat de afdeling Sociaal Werk soms 'vol' zit. In de praktijk zien we enkele knelpunten die hier volgens ons aan bijdragen. In de eerste plaats wordt er sinds de verruiming van de doelgroep in 2022 een grotere groep Amsterdammers doorverwezen naar de afdeling Sociaal Werk, maar wie dat precies zijn, is niet duidelijk gedefinieerd. Dat zorgt soms voor discussies tussen klantbegeleider en jobcoach. Deze 'nieuwe' doelgroep kent bovendien een complexere problematiek volgens medewerkers van Sociaal Werk, wat de begeleiding richting werk intensiever maakt en daardoor meer tijd kost. Verder vindt een deel van de werkgevers het wenselijk dat de jobcoach beschikbaar blijft voor ondersteuning bij knelpunten of in relatie tot administratieve processen. Het plaatsingsproces wordt bovendien bemoeilijkt, doordat er niet altijd voldoende passende werkplekken beschikbaar zijn en diverse gemeentelijke afdelingen die met de doelgroep werken de onderlinge samenwerking als ineffectief ervaren.

Hoge werkdruk zit uitvoering in de weg

Ondanks de groei van de afdeling Sociaal Werk ervaren de jobcoaches die wij spraken een hoge werkdruk. Daarvoor worden verschillende oorzaken aangedragen. Jobcoaches hebben bijvoorbeeld te maken met veel secundaire (administratieve) taken. Ook is er uitval door ziekte met een hogere caseload tot gevolg. Verder zien we als knelpunt dat klantbegeleiders en jobcoaches door onvoldoende afbakening van de doelgroep ook tijd kwijt zijn aan het afstemmen wie wel of niet onder de afdeling Sociaal Werk valt. Daarnaast komt het vaak voor dat de afdeling Sociaal Werk Amsterdammers toegewezen krijgt die nog niet klaar zijn om aan het werk te gaan. Het ging begin 2025 om bijna de helft van het aantal Amsterdammers dat in bemiddeling is. Hierdoor moeten jobcoaches zich bezighouden met een groep die nog niet goed past bij de afdeling Sociaal Werk. Daarnaast heeft de verruiming van de doelgroep ervoor gezorgd dat meer Amsterdammers worden doorverwezen naar de afdeling Sociaal Werk. Door deze verruiming ervaren jobcoaches dat er meer Amsterdammers met een complexe, meervoudige problematiek worden doorverwezen. Dit alles zorgt voor meer werk en daardoor een zwaardere caseload. De vele taken en de grote opgave resulteert bij in ieder geval een deel van de jobcoaches en consultants in verminderd werkplezier en het gevoel minder kwaliteit te (kunnen) leveren in de dienstverlening dan zij als wenselijk ervaren.

Niet voldoende passende werkplekken of mismatch tussen vraag en aanbod

Passende werkplekken zijn essentieel om Amsterdammers duurzaam op werk te plaatsen. We hebben meerdere signalen gekregen dat er te weinig passende werkplekken zijn. Die

gaan vooral over werkplekken voor Amsterdammers die enkel een zittend beroep kunnen uitoefenen en werkplekken voor Amsterdammers met een hoger opleidingsniveau. Enkele werkgevers die wij spraken, gaven op hun beurt het signaal af dat ze vacatures die uitstaan bij de afdeling Sociaal Werk moeilijk gevuld krijgen: er lijkt dus ook sprake van een mismatch tussen vraag en aanbod.

Deel van de werkgevers heeft behoefte aan blijvende ondersteuning van jobcoaches

In ons onderzoek geeft een deel van de werkgevers aan dat zij graag zien dat een jobcoach actief betrokken blijft na de plaatsing van een medewerker en kan ondersteunen bij vragen en knelpunten. Dit beeld komt overeen met de uitkomsten van een recent uitgevoerde studie van de Universiteit Utrecht en de Hogeschool Rotterdam.^h We weten tegelijkertijd uit ons onderzoek dat het voor werkgevers na de plaatsing van Amsterdammers soms moeilijk is om binnen de gemeente ondersteuning te vinden. Deze situatie ontstaat vooral wanneer medewerkers al langere tijd in dienst zijn en geen vaste jobcoach meer hebben.

Inefficiënte samenwerking Sociaal Werk en WSP hindert de toeleiding naar werk

Medewerkers van Sociaal Werk, het Werkgeversservicepunt (hierna: WSP) en werkgevers ervaren inefficiënties in de toeleiding naar werk. Werkgevers die zijn aangesloten bij de Sociaal Werkkoepelⁱ worden gekoppeld aan het WSP. Dit houdt in dat deze werkgevers vacatures uitzetten via accounthouders van het WSP en dat jobcoaches via dezelfde accounthouders Amsterdammers bij deze werkgevers voorstellen. Dat direct contact tussen werkgevers en jobcoaches wordt ontmoedigd, beschouwen beiden als inefficiënt in het plaatsingsproces. Jobcoaches ervaren de samenwerking met het WSP als stroef en plaatsen liever zelf klanten. Ook enkele werkgevers gaven in gesprek met ons aan liever directe lijnen te hebben met jobcoaches.

^h Ruim 50% van de geraadpleegde werkgevers uit dit onderzoek vindt externe ondersteuning wenselijk bij de aanpak van knelpunten. Bron: R. van Berkel, e.a. (2025) *Bouwstenen voor maatwerk in werkgeversdienstverlening rondom werknemers met een arbeidsbeperking* – Een onderzoek onder werkgevers in Zuid-Holland (Universiteit Utrecht/Hogeschool Rotterdam).

ⁱ De Sociaal Werkkoepel heeft het doel om meer banen voor de doelgroep van sociaal werk te creëren en doet dit onder andere door werkgevers te werven die zich aansluiten bij de koepel en die banen voor de doelgroep willen creëren.

Aanbevelingen

Hieronder geven wij vier aanbevelingen waarmee het college de ondersteuning voor Amsterdammers met een arbeidsbeperking kan verbeteren. Met deze aanbevelingen kan de gemeente de begeleiding naar en tijdens werk verbeteren en zorgen voor meer transparantie en houvast voor zowel de gemeente zelf als voor de raad.

Aanbeveling 1: Maak beleid en aanpak voor verschillende doelgroepen concreter

We adviseren het college om het gemeentelijk beleid en de aanpak concreter te maken voor de verschillende doelgroepen die nu gezamenlijk onder de afdeling Sociaal Werk vallen. Om het succes van de aanpak te vergroten, moet het college daarbij aandacht hebben voor de diversiteit binnen de sinds 2022 verbrede doelgroep en de verschillende ondersteuningsbehoeften van mensen met en zonder arbeidsbeperking.

Maak in beleid onderscheid tussen mensen met en zonder arbeidsbeperking

De verruiming van de doelgroep is op zich een prima te begrijpen ontwikkeling, maar zorgt er wel voor dat de aandacht voor mensen met een arbeidsbeperking kan verminderen. Ook is de nieuwe doelgroep wezenlijk anders dan de groep mensen met een arbeidsbeperking. En dat vereist een andere aanpak en andere kennis bij jobcoaches en consultants. Enerzijds gaat het om Amsterdammers die vaak tijdelijk niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen en via kortdurende ondersteuning vanuit Sociaal Werk aan werk geholpen kunnen worden. Anderzijds is er een groep die vrijwel permanent ondersteuning nodig heeft bij het vinden of behouden van werk vanwege een blijvende lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking. Het belang van specifieke aandacht voor mensen met een beperking in beleid is aangestipt in een recent rapport van de VN. Daarin wordt aanbevolen om "handicaps te integreren in alle [...] beleidsmaatregelen en plannen die verband houden met armoedebestrijding", waar de toeleiding naar werk uiteraard onderdeel van uitmaakt.^j

Houd in het beleid rekening met de enorme diversiteit van de doelgroep

De doelgroep van mensen met een arbeidsbeperking is zeer divers. Binnen deze groep gaat het bijvoorbeeld om verschil in type beperking (lichamelijk, verstandelijk, psychisch), opleidingsniveau, werkervaring, leeftijd en sociale context. Uit Nederlands onderzoek blijkt dat mensen met een arbeidsbeperking die in een uitkeringssituatie zitten, vaak meervoudige, ernstige problematiek kennen.^k Recent onderzoek naar de begeleiding naar werk van mensen met een arbeidsbeperking wijst uit dat het belangrijk is om de heterogeniteit en complexe problematiek van deze mensen te begrijpen om effectieve dienstverlening (op maat) te kunnen bieden.^l Met de verruiming in 2022 is de doelgroep nog diverser geworden. Daar vallen nu ook mensen onder zonder arbeidsbeperking die (tijdelijk) niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Het gaat dan bijvoorbeeld om

^j Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Aanbevelingen van het VN-Comité op het eerste rapport over de implementatie van het VN-verdrag Handicap in Nederland* (2024), p. 23.

^k Uit een Nederlandse studie bleek 87% van de uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking meervoudige problematiek te ervaren, bovenop een medische diagnose. Bron: Brongers KA, Hoekstra T, Roelofs PDDM, Brouwer S. (2022) *Prevalence, types, and combinations of multiple problems among recipients of work disability benefits*. *Disabil Rehabil*, 2022 Aug; 44(16):4303-4310. P. 4306.

^l Oude Geerdink, E. M. (2025), *Increasing work participation for people with work disabilities: towards evidence based welfare-to-work services*, PhD-Thesis - Research and graduation internal, Vrije Universiteit Amsterdam.

mensen met een burn-out, taalachterstand of Amsterdammers die langdurig in de bijstand zitten. Om de dienstverlening effectiever te maken, vinden we dat het gemeentelijk beleid gericht op de toeleiding naar werk nadrukkelijker aandacht moet schenken aan deze toegenomen diversiteit.

Aanbeveling 2: Zorg voor beter zicht op de resultaten van beleid en de doelgroep

We adviseren het college ervoor te zorgen dat het beter zicht krijgt op de realisatie van de doelen van het beleid voor sociaal werk. Nu is dat zicht beperkt. Als het college de doelgroep mensen met een arbeidsbeperking goed wil ondersteunen, raden we het bovendien aan inspanningen te verrichten om deze doelgroep en hun ondersteuningsbehoefte weer in beeld te krijgen.

Verbeter de monitoring

Monitoring van de voortgang op het sociaal-werkbeleid is essentieel om te volgen of het beleid bijdraagt aan de opgestelde doelen. We raden het college aan om zorg te dragen voor monitoring op alle doelen van sociaal werk. De gemeente heeft met de huidige monitoring slechts zicht op het doel plaatsingen realiseren, en niet op de duurzaamheid en passendheid van deze plaatsingen doordat definities, een concrete uitwerking en streefwaarden ontbreken. Hierdoor kan de effectiviteit van het beleid onvoldoende worden vastgesteld. Door op alle doelen te monitoren, kan de gemeente constateren of het huidige beleid bijdraagt aan de opgestelde doelen. Daarnaast kan zij met een compleet monitoringssysteem de gemeenteraad van alle relevante informatie voorzien over de effectiviteit van het beleid, zodat de raad vervolgens zijn controlerende taak kan uitvoeren.

Verbeter het zicht op de doelgroep met een arbeidsbeperking

De gemeente verzamelt sinds 2022 geen specifieke informatie meer over klanten met een arbeidsbeperking doordat Sociaal Werk breder wordt ingezet. In een recent verschenen rapport adviseert het College voor de Rechten van de Mens echter om de gegevensverzameling over mensen met een beperking uit te breiden:^m "Want een adequate gegevensverzameling is van groot belang om de effecten van de maatregelen op het leven van mensen met een beperking nauwlettend te kunnen monitoren en om na te gaan of de (sub)doelstellingen worden gehaald". Daarmee verwijst het College naar het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Dit verdrag stelt dat landen relevante informatie moeten verzamelen, waaronder statistische en onderzoeksgegevens die hen in staat stellen beleid te formuleren en te implementeren.ⁿ Die informatie is nu onvoldoende beschikbaar. We vinden daarom dat het college de monitoring op dit vlak moet verbeteren: uiteraard daarbij rekening houdend met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en privacy van Amsterdammers met een arbeidsbeperking door bijvoorbeeld expliciete toestemming te vragen voor de gegevensvastlegging.

Daarnaast ontbreekt het de gemeente aan zicht op een deel van de Amsterdammers met een doelgroepregistratie. Hiervoor is de gemeente afhankelijk van de regels voor toegang tot

^m College voor de Rechten van de Mens, *Aanvullend rapport aan het VN-comité inzake de rechten van personen met een handicap* (augustus 2024), p. 7.

ⁿ Verenigde Naties, *Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap* (New York, 13 december 2006). In werking getreden voor Nederland op 14 juli 2016. Geraadpleegd op 25 augustus 2025 via <https://wetten.overheid.nl/BWBV0004045/2016-07-14>

het doelgroepregister van het Rijk. We constateren in dit onderzoek dat naar schatting rond de 2.500 Amsterdammers^o met een arbeidsbeperking werkloos zijn en waarbij de gemeente verantwoordelijk is voor hun begeleiding en ondersteuning naar werk. Daarom raden we de gemeente ook aan om bij het Rijk te blijven lobbyen voor een werkbare manier om zicht te krijgen op deze groep. Daarnaast kan het UWV als beheerder van het doelgroepregister alle Amsterdammers met een registratie informeren over de dienstverlening van de gemeente.

Aanbeveling 3: Maak duidelijke afspraken over werkwijze en proces

We adviseren het college om duidelijke afspraken te maken over de werkwijze en het proces. We raden aan betere afspraken te maken over:

- de werkwijze op hoofdlijnen van jobcoaches en consultants;
- wie wel en niet tot de doelgroep van Sociaal Werk behoort;
- hoe de samenwerking tussen verschillende partijen vorm krijgt.

Stel op hoofdlijnen heldere werkwijze op voor jobcoaches en consultants, met behoud van maatwerk

We raden het college aan om het sociaal-werkbeleid te voorzien van een werkwijze met processtappen om zo meer uniform te werken. Met processtappen bedoelen we hier een lijst met afwegingen (checklist) die de jobcoach of consultant per Amsterdammer naloop, bijvoorbeeld rondom werk- en of huisbezoeken. We zien dat er nog niet (voldoende) opvolging is gegeven aan de aanbeveling van het VU medisch centrum uit 2017 om meer uniform werken.^p Dit vinden we zorgelijk, omdat we vanuit (wetenschappelijk) onderzoek weten dat de hoeveelheid tijd en aandacht die jobcoaches besteden een belangrijke factor is voor het succes van een begeleidingstraject.^q Dit zou niet afhankelijk moeten zijn van welke jobcoach iemand heeft. Een heldere werkwijze met processtappen helpt Sociaal Werk een consistente en eenduidige dienstverlening te realiseren. Daarnaast kan deze jobcoaches en consultants houvast geven bij hun werk. Door vaste stappen te volgen, bekijkt een jobcoach of consultant per individu wat nodig is. Het is van belang dat er actief op wordt gestuurd dat medewerkers deze werkwijze structureel toepassen. We adviseren het college om in de werkwijze te waarborgen dat medewerkers betrokken blijven bij de geplaatste Amsterdammer, ook nadat deze in vaste dienst is gekomen bij een werkgever. Onderzoek benadrukt dat het essentieel is om contact te blijven houden om tijdig in te kunnen spelen op veranderingen.^r

We adviseren het college om de ruimte voor maatwerk wel te behouden, aangezien jobcoaches en consultants dit duidelijk als een succesfactor ervaren in de begeleiding. Ook onderzoek benadrukt het belang van maatwerk in de begeleiding, omdat de groep

^o Dit gaat om de Amsterdammers die ondersteuning kunnen krijgen van de gemeente. Amsterdammers die onder de Wajong vallen, zitten ook in het doelgroepregister. Deze groep krijgt begeleiding van het UWV en niet van de gemeente. Bron: Website: [Een baan vinden met een Wajong-uitkering | UWV](#), geraadpleegd op 24 juli 2025.

^p VU Medisch Centrum, Begeleiding van mensen met een arbeidsbeperking naar werk [...] beter?, juli 2017, p. 40.

^q Oude Geerdink, E. M. (2025), *Increasing work participation for people with work disabilities: towards evidence based welfare-to-work services*, PhD-Thesis - Research and graduation internal, Vrije Universiteit Amsterdam.

^r UWV, *Re-integratiedienstverlening voor mensen met een arbeidsbeperking Inzichten uit vijf jaar kennisprogramma Onbeperkt aan het werk*, 2023.

Amsterdammers met een arbeidsbeperking divers is en op verschillende domeinen uitdagingen ervaart. Dit maakt dat elke Amsterdammer andere behoeften heeft wat betreft ondersteuning.⁵ Cliëntenbelang benadrukt eveneens het belang van maatwerk en om oog te hebben voor de verschillende behoeften binnen deze doelgroep.[†] Deze aanbeveling raakt aan de tweede aanbeveling om de doelgroep en ondersteuningsbehoefte in kaart te brengen. Onderzoek stelt dat dit een voorwaarde is om effectief dienstverlening op maat te kunnen leveren.^u

Leg duidelijk vast welke Amsterdammers terecht kunnen bij Sociaal Werk

Door duidelijk vast te leggen wie wel en niet tot de doelgroep van sociaal werk behoort, kan de overdracht van klantbegeleider naar de afdeling Sociaal Werk versoepeld worden. Deze aanbeveling bouwt voort op het advies van het VU medisch centrum uit 2017 om gelijke definities te hanteren tussen de verschillende teams en instellingen. Niet alleen zal de overdracht door duidelijke afspraken naar verwachting soepeler gaan en minder discussie opleveren, jobcoaches en consultants zullen daardoor Amsterdammers mogelijk ook sneller kunnen plaatsen. Dit laatste is prettiger voor deze klanten en maakt dat de afdeling Sociaal Werk zich sneller kan richten op (nieuwe) Amsterdammers die naar werk begeleid kunnen worden.

Zorg voor duidelijke, werkbare (samenwerkings)afspraken en stuur hierop

Er zijn meerdere gemeentelijke afdelingen en partijen betrokken bij de begeleiding van Amsterdammers. Binnen de gemeente betreft het medewerkers van het WSP, klantbegeleiders, jobhunters, jobcoaches en consultants van de afdeling Sociaal Werk. Extern kunnen er begeleiders vanuit de zorg betrokken zijn, en op de werkvloer interne jobcoaches, werkbegeleiders en teamleiders. Op dit moment bestaat er bij verschillende actoren onduidelijkheid over de taakverdeling: wie is waar verantwoordelijk voor? We raden het college aan concrete afspraken over de samenwerking vast te leggen met een duidelijke taakverdeling en hier vervolgens ook op te sturen. Zo wordt voor de gemeentelijke afdelingen helder wie welke verantwoordelijkheid draagt binnen het proces, wat bijdraagt aan een efficiënte uitvoering. Daarnaast raden we het college aan om aandacht te besteden aan de inhoud van de huidige samenwerkingsafspraken: ga bij alle betrokkenen na wat wel werkt en wat niet, en kijk wat er verbeterd kan worden. Hierdoor wordt het mogelijk om efficiënter te werken, wat de doorstroom en het werkplezier kan bevorderen.

Aanbeveling 4: Zorg voor een divers aanbod van passende werkplekken

We adviseren het college om zorg te dragen voor een divers aanbod van werkplekken voor de doelgroep van sociaal werk. We raden het college ten eerste aan om rondom de werkplekken oog te houden voor de diversiteit in de doelgroep om zo in voldoende passende werkplekken te voorzien. Daarnaast raden we aan om werkgevers die werk aan de doelgroep bieden meer ondersteuning en advies te geven, zodat zij bij vragen of knelpunten snel geholpen worden. Zo kan worden voorkomen dat werkgevers afhaken waardoor werkplekken verloren zouden gaan.

⁵ Oude Geerdink, E. M. (2025), *Increasing work participation for people with work disabilities: towards evidence based welfare-to-work services*, PhD-Thesis - Research and graduation internal, Vrije Universiteit Amsterdam.

[†] Cliëntenbelang, *Brief Input verkiezingsprogramma*, 18 juli 2025.

^u UWV, *Re-integratiedienstverlening voor mensen met een arbeidsbeperking Inzichten uit vijf jaar kennisprogramma Onbeperkt aan het werk*, 2023.

Zorg voor voldoende passende werkplekken

We adviseren het college om oog te houden voor voldoende passende werkplekken voor Amsterdammers met een arbeidsbeperking. Deze aanbeveling hangt samen met de tweede aanbeveling om de (ondersteuningsbehoefte van de) doelgroep inzichtelijk te maken. Om te weten wat passend is, moet de gemeente zoals eerder genoemd de doelgroep in beeld hebben en nagaan welke behoeften en wensen zij hebben voor passend werk. Doordat de doelgroep van sociaal werk heterogeen is, zijn er ook diverse werkplekken nodig. We raden het college aan scherp te blijven op passende werkplekken voor iedereen. Zoals voor Amsterdammers die voor werk afhankelijk zijn van een sociaal werkbedrijf, omdat ze veel ondersteuning nodig hebben, voor Amsterdammers die alleen zittend werk kunnen uitvoeren en voor Amsterdammers met een hbo- of wo-opleiding. De Sociaal Werkkoepel zou hierbij een belangrijke rol kunnen spelen om dit bij werkgevers te realiseren.

Verbeter de ondersteuning aan werkgevers

Aanvullend hierop raden we het college aan om werkgevers op verzoek te voorzien van ondersteuning en advies rondom het bieden van werk aan de doelgroep. Door ervoor te zorgen dat werkgevers na de plaatsing van een Amsterdammer blijvend bij de gemeente terecht kunnen met vragen, denken we dat de werkgever sneller bereid is om opnieuw werk te bieden aan de doelgroep. Recent onderzoek wijst uit dat ruim de helft van de werkgevers met een medewerker uit de doelgroep overweegt om meer mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. De kennis waarover een werkgever beschikt, is daarbij van grote invloed.⁹ Uit ons onderzoek blijkt dat sommige werkgevers behoefte hebben aan meer ondersteuning van de gemeente, ook als de medewerker al langer in dienst is. Door voor werkgevers een centraal aanspreekpunt te creëren, kan voorkomen worden dat werkgevers afhaken wanneer zij knelpunten tegenkomen.

⁹ R. van Berkel, e.a. (2025) *Bouwstenen voor maatwerk in werkgeversdienstverlening rondom werknemers met een arbeidsbeperking – Een onderzoek onder werkgevers in Zuid-Holland* (Universiteit Utrecht/Hogeschool Rotterdam), p. 27.

Reactie college

Geachte mevrouw Daalder,

Ons college heeft met grote belangstelling en waardering kennis genomen van het onderzoek en de (concept) rapportages van de Rekenkamer Amsterdam-Zaanstad rond werken met een arbeidsbeperking en de gemeentelijke inzet hierop.

Aan de basis van het bestuurlijke rapport en de aanbevelingen van de Rekenkamer ligt een zeer gedegen en diepgaand onderzoeksrapport, dat alle aspecten van Sociaal Werk bestrijkt en waarvoor het college de Rekenkamer zeer erkentelijk is. In deze bestuurlijke reactie gaat het college graag in op bevindingen en conclusies van de Rekenkamer en op de aanbevelingen die de Rekenkamer doet. Dit betreft een eerste reflectie hierop; voor de opvolging van de aanbevelingen bereidt het college een plan van aanpak voor dat in het eerste kwartaal van 2026 met de raad zal worden gedeeld.

Reactie op bevindingen en conclusies van de Rekenkamer

Op de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek - *In hoeverre is het gemeentelijk beleid gericht op werk voor Amsterdammers met een arbeidsbeperking doeltreffend? Welke succes- en faalfactoren spelen daarbij een rol?* – concludeert de Rekenkamer dat het Amsterdamse beleid om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen en houden resultaat heeft, maar dat het beter kan.

De Rekenkamer heeft in haar onderzoek een zeer brede scope: op de doelen die de gemeente zich heeft gesteld, het financiële kader en de verantwoording hierover, op de ervaringen van betrokkenen en de resultaten voor de doelgroep en op de gemeentelijke uitvoering. Bijzondere waardering heeft het college hierbij voor het verdiepende onderzoek dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd aan de hand van CBS-microdata. Hiermee stelt de Rekenkamer vast dat de groep Amsterdammers die ondersteuning ontvangt in het kader van Sociaal Werk steeds langere dienstverbanden heeft. In januari 2019 had 27% van deze groep een dienstverband van meer dan twee jaar. Eind 2023 was hun aandeel binnen Sociaal Werk bijna verdubbeld, naar 52%. Ook ziet de Rekenkamer een blijvend positief effect van de ondersteuning in het kader van Sociaal Werk op de arbeidsparticipatie: van gemiddeld 30% die werkte vóór de start van de ondersteuning neemt dit toe tot 47% na afloop daarvan. Dit effect is zelfs na vier jaar nog zichtbaar.

Voor een belangrijk deel ziet het college in de conclusies van de Rekenkamer een bevestiging dat de gemeentelijke inzet voor Amsterdammers met een arbeidsbeperking doeltreffend is en een stimulans om hiermee door te gaan. Het gemeentelijk beleidskader is overwegend duidelijk (de gemeente heeft een heldere en consistente visie). De visie en ambities zijn door het college duidelijk gecommuniceerd naar de raad. De gemeente helpt steeds meer Amsterdammers aan het werk met instrumenten uit de Participatiewet, met name ook bij reguliere werkgevers.

De gemeente creëert ook passend werk binnen de eigen organisatie door de invulling van de Wet banenafpraak. Amsterdammers, werkgevers, jobcoaches en consultants ervaren de ondersteuning van de gemeente bij de toeleiding naar werk van mensen met

een arbeidsbeperking grotendeels als effectief, en waarderen de bestaande ruimte voor maatwerk.

Bovenstaande positieve bevindingen sterken het college in de gedachte dat de aanpak voor Amsterdammers met een arbeidsbeperking werkt. De Rekenkamer geeft ook aan wat nog beter kan om de gestelde doelen en ambities te behalen en meer zicht te krijgen hoe effectief de aanpak is. Zo ziet de Rekenkamer op verschillende vlakken inefficiënties in de werkwijzen waardoor het systeem om Amsterdammers naar werk te begeleiden op onderdelen niet effectief is en overbelast dreigt te raken. Het college kan zich hier in algemene zin in vinden, kort samengevat: de doelgroep nog beter zien te bereiken, de beoogde groei zien te realiseren en ten slotte de opgave verhelderen en doelen scherper formuleren zodat beter inzichtelijk wordt, ook voor de gemeenteraad, wat de effectiviteit van de aanpak is.

Daarbij herkent het college het gebrekkige zicht dat op de doelgroep Banenafpraak bestaat doordat het zogenoemde doelgroepregister vooralsnog niet goed is ontsloten. Ook het gebrekkige zicht op de beschikbare Rijksmiddelen wordt door het college herkend. Hierbij is te bedenken dat de invoering van de Participatiewet gepaard gaat met in de tijd oplopende besparingen. De opgave is daarmee in feite om meer mensen met een ondersteuningsbehoefte aan het werk te helpen en te houden, met minder middelen.

Eerste reactie op de aanbevelingen van de Rekenkamer

De Rekenkamer doet in het (concept) bestuurlijk rapport een aantal concrete aanbevelingen om te komen tot een meer transparante, effectieve en doelmatige aanpak (zie kader) en licht deze nader toe. Een plan van aanpak voor de opvolging van deze aanbevelingen is in voorbereiding, zoals hiervoor al wordt aangegeven.

- Aanbeveling 1 *Maak beleid en aanpak voor verschillende doelgroepen concreter***
- Maak in beleid onderscheid tussen mensen met en zonder arbeidsbeperking
 - Houd in het beleid rekening met de enorme diversiteit van de doelgroep
- Aanbeveling 2 *Zorg voor beter zicht op de resultaten van beleid en de doelgroep***
- Verbeter de monitoring
 - Verbeter het zicht op de doelgroep met een arbeidsbeperking
- Aanbeveling 3 *Maak duidelijke afspraken over werkwijze en proces***
- Stel op hoofdlijnen heldere werkwijze op voor jobcoaches en consultants, met behoud van maatwerk
 - Leg duidelijk vast welke Amsterdammers terecht kunnen bij Sociaal Werk
 - Zorg voor duidelijke, werkbare (samenwerkings)afspraken en stuur hierop
- Aanbeveling 4 *Zorg voor een divers aanbod van passende werkplekken***
- Zorg voor voldoende passende werkplekken
 - Verbeter de ondersteuning aan werkgevers

In algemene zin onderschrijft het college aanbeveling 1 – *Maak beleid en aanpak voor verschillende doelgroepen concreter*. Terecht benoemt de Rekenkamer het belang om oog te hebben voor de diversiteit van de doelgroep. Door het toepassen van maatwerk wordt nu zo veel mogelijk recht gedaan aan de individuele ondersteuningsbehoefte van Amsterdammers. Het college zet erop in om meer bewust en transparant te variëren in de geboden ondersteuning. Hierbij merkt het college op dat iemands ondersteuningsbehoefte meestal gaandeweg naar voren komt, bijvoorbeeld in de

periode dat iemand werkzaam is met een zogenoemde forfaitaire loonkostensubsidie^w. Vaak is er niet een directe relatie te leggen met een bepaalde arbeidsbeperking, in het verleden ook wel aangeduid als structurele functionele beperking van lichamelijke, geestelijke of verstandelijke aard. De ondersteuning die de gemeente biedt is vooral functioneel en situatie-gebonden, en staat veelal los van de onderliggende oorzaak. Wanneer de achtergrond van iemands ondersteuningsbehoefte al bekend zou zijn, zou het vastleggen hiervan vaak inbreuk maken op iemands persoonlijke levenssfeer en ook in strijd komen met het beginsel van doelbinding. Dit laatste houdt in dat verwerking van persoonsgegevens alleen plaatsvindt als dit voor specifieke en gerechtvaardigde doeleinden noodzakelijk is. Ook de Rekenkamer noemt dit als aandachtspunt in haar aanbevelingen.

Voor de opvolging van aanbeveling 2 – *Zorg voor beter zicht op resultaten van beleid en de doelgroep* maakt het college eenzelfde kanttekening. Het college onderschrijft zonder meer het belang van een goede monitoring op alle doelstellingen, inclusief streefwaarden, en van het actief informeren van de raad over de realisatie van gestelde doelen en over factoren die hier al dan niet aan bijdragen. Wanneer het college integraal zicht krijgt op de gemeentelijke doelgroep Banenafspraken, kan dit zeker helpen om mensen met een ondersteuningsbehoefte beter te bereiken. Hieraan zal het college aandacht geven in het plan van aanpak dat wordt opgesteld voor de opvolging van de aanbevelingen van de Rekenkamer.

Aanbeveling 3 – *Maak duidelijke afspraken over het proces* – neemt het college bij voorbaat over. Hierbij gaat het om duidelijke, werkbare samenwerkingsafspraken voor professionals en de sturing hierop, met aandacht voor mogelijke verbeterpunten, en om het meer uniformeren van processtappen in de ondersteuning van werkzoekenden en werkenden, met behoud van ruimte voor maatwerk. Het college ziet dit als belangrijke stappen voor het versterken van vakmanschap.

Ook aanbeveling 4 – *Zorg voor een divers aanbod* neemt het college over. Deze aanbeveling richt zich met name op de samenwerking met werkgevers, zowel in het belang van mensen in de doelgroep Sociaal Werk – zodat zij een baan krijgen en een werkgever die bij hen past –, als van werkgevers. De dienstverlening aan werkgevers is voor verbetering vatbaar. Hierbij denkt het college met name aan het versterken van het vakmanschap en het serviceniveau, waaronder het principe van *no wrong door*. De meerwaarde van een centraal aanspreekpunt voor werkgevers, zoals door de Rekenkamer genoemd, staat voor het college niet bij voorbaat vast. Onbedoeld kan dit juist leiden tot een extra schakel in de samenwerking.

Ten slotte wil het college de Rekenkamer nogmaals bedanken voor de inzichten en aanbevelingen die dit onderzoek heeft opgeleverd voor de belangrijke opgave om Amsterdammers met een ondersteuningsbehoefte aan het werk te helpen en te houden.

De inhoud van deze bestuurlijke reactie kunt u integraal opnemen in uw openbare eindrapportage.

^w Bij de zogenoemde forfaitaire loonkostensubsidie gaat het om een tijdelijke subsidie volgens de Participatiewet - 50% van het wettelijk minimumloon – over de eerste zes maanden van een nieuw dienstverband. Hierbij telt de werkplek in elk geval tijdelijk mee voor de realisatie van Sociaal Werk. Dit stopt als tegen het eind van deze periode wordt vastgesteld dat iemands productiviteit op het niveau ligt van een reguliere beginnende werknemer en er ook geen sprake (meer) is van een noodzaak voor jobcoaching.

Hoogachtend,

Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,

Rutger Groot Wassink
Wethouder Sociale Zaken

Nawoord rekenkamer

Op 8 oktober 2025 ontvingen we de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders. We danken het college voor de positieve reactie en zijn blij dat het college het onderzoek waardeert en zich kan vinden in onze conclusies. Het college onderschrijft alle aanbevelingen, maar plaatst bij sommige aanbevelingen kanttekeningen. Het college zegt toe om in het eerste kwartaal van 2026 met een plan van aanpak te komen waarin het nader ingaat op de opvolging van de vier aanbevelingen.

We vinden het positief dat het college aan de slag wil met onze aanbevelingen. Tegelijkertijd plaatst het college kanttekeningen bij de eerste twee aanbevelingen. In dit nawoord gaan we nader in op deze kanttekeningen. Verder benadrukken we hieronder ten aanzien van aanbeveling 3 dat opvolging van deze aanbeveling het risico op het overbelaste systeem zou moeten verkleinen.

Maak beleid en aanpak voor verschillende doelgroepen concreter (aanbeveling 1)

Het college geeft bij deze aanbeveling aan dat er vaak niet een directe relatie kan worden gelegd met een bepaalde arbeidsbeperking, maar dat iemands ondersteuningsbehoefte meestal gaandeweg naar voren komt. We zijn het met het college eens dat het soms niet direct duidelijk is of iemand een arbeidsbeperking heeft. Toch denken we dat het college er goed aan doet om in het beleid onderscheid te maken tussen de groep die tijdelijk ondersteuning nodig heeft bij het behouden van werk en de groep die vanwege een blijvende beperking langdurig of permanent ondersteuning nodig heeft. We denken in ieder geval dat het nodig is om in het beleid te benadrukken dat de ondersteuning niet gericht is op een homogene doelgroep, maar op verschillende doelgroepen die andere uitdagingen kennen en mogelijk vragen om een andere inzet van instrumenten en ondersteuning. Als het college aandacht heeft voor verschillende doelgroepen in het beleid, dan geeft het ook invulling aan een advies van de VN om in beleid specifieke aandacht te besteden aan mensen met een handicap.^x We hopen dat het college in het plan van aanpak ingaat op de diversiteit van de doelgroep en de wijze waarop daar in de toekomst in het beleid rekening mee wordt gehouden.

Zorg voor beter zicht op de resultaten van beleid en de doelgroep (aanbeveling 2)

Het college onderschrijft het belang van goede monitoring op alle doelstellingen, maar plaatst ook een kanttekening bij het vastleggen van de achtergrond van iemands ondersteuningsbehoefte in verband met de inbreuk op iemands persoonlijke levenssfeer.

^x Verenigde Naties, *Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap* (New York, 13 december 2006). In werking getreden voor Nederland op 14 juli 2016. Geraadpleegd op 25 augustus 2025 via <https://wetten.overheid.nl/BWBV0004045/2016-07-14>.

Dat lijkt ons een terechte kanttekening. Maar we geven het college mee dat er meer mogelijk is dan nu gebeurt. Zo kan er bijvoorbeeld onderscheid gemaakt worden tussen mensen die wel en niet zijn opgenomen in het doelgroepregister. Ook zou er onderscheid gemaakt kunnen worden tussen mensen die kortdurende en langdurige ondersteuning nodig hebben. Ons punt van zorg is dat door de huidige wijze van monitoring het zicht verdwijnt op de doelgroep met een arbeidsbeperking die permanente of langdurige ondersteuning nodig heeft. Daarom willen we het college meegeven om rondom de monitoring te kijken naar wat wel vastgelegd kan worden. We halen nogmaals het VN-verdrag aan over de rechten van personen met een handicap waarin wordt gesteld dat er informatie moet worden verzameld om beleid te formuleren en te implementeren. We hopen dat het college erkent dat zicht op de (ondersteuningsbehoefte van de) doelgroep een voorwaarde is om passende ondersteuning te bieden en hier aandacht aan besteedt in het plan van aanpak.

Maak duidelijke afspraken over het proces (aanbeveling 3)

Het college neemt de aanbeveling over om duidelijke afspraken te maken over de werkwijze en het proces. Zoals we in onze hoofdconclusie aangaven, zien we inefficiënties in de werkwijzen waardoor het systeem om Amsterdammers naar werk te begeleiden op onderdelen niet effectief is en overbelast dreigt te raken. Dit is een risico waar het college in de bestuurlijke reactie geen aandacht aan besteedt. We adviseren het college daarom om in het plan van aanpak duidelijk te maken hoe het met de opvolging van deze aanbeveling de overbelasting van het systeem wil voorkomen.

We zien het plan van aanpak van het college met belangstelling tegemoet. En adviseren de raad om bij de behandeling van het plan kritisch te kijken naar concrete acties die worden voorgesteld en het tempo waarin die zullen worden uitgevoerd.

Achtergrond van het onderzoek

In de volgende paragrafen gaan we in op de aanleiding, het doel en de onderzoeksvragen van het onderzoek. U kunt onze gedetailleerde onderzoeksbevindingen vinden in het onderzoeksrapport [op onze website](#).

Aanleiding

Met de invoering van de Participatiewet in 2015 is het de taak van de gemeente geworden om mensen met een arbeidsbeperking die voorheen een beroep konden doen op de Wajong en/of de Wsw, te ondersteunen bij het vinden en behouden van werk. Iedereen die kan werken, maar het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redt, valt onder de Participatiewet. Het Amsterdamse gemeentebestuur ziet werk als belangrijk onderdeel van bestaanszekerheid. Dit blijkt onder meer uit de investeringen die het college doet op het gebied van begeleiding naar werk. Er zijn groepen voor wie het vinden en behouden van werk een lastige opgave is. Veel mensen met een arbeidsbeperking kunnen bijvoorbeeld niet of minder makkelijk aan de slag bij een reguliere werkgever. Voor hen is ondersteuning bij het vinden en behouden van werk van belang. Daarom richten wij ons in dit onderzoek specifiek op de begeleiding naar werk voor Amsterdammers met een arbeidsbeperking.

Doel

Met dit onderzoek willen we bijdragen aan inzicht in de effectiviteit van het Amsterdamse beleid gericht op de begeleiding naar en tijdens werk van mensen met een arbeidsbeperking. Onderzoek naar doeltreffendheid en de lessen die de gemeente daaruit kan trekken, vormt een belangrijk onderdeel van onze beleidsvisie.⁵⁶ Daarom staan we in dit onderzoek stil bij de vraag: welke succes- en faalfactoren beïnvloeden de doeltreffendheid van het beleid?

Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is:

*In hoeverre is het gemeentelijk beleid gericht op werk voor Amsterdammers met een arbeidsbeperking doeltreffend?
Welke succes- en faalfactoren spelen daarbij een rol?*

Deelvragen:

1. Is het gemeentelijk beleidskader gericht op werk voor Amsterdammers met een arbeidsbeperking voldoende helder, concreet, consistent en onderbouwd, en zijn de doelgroep Amsterdammers met een arbeidsbeperking en hun ondersteuningsbehoefte in beeld?
2. In hoeverre monitort de gemeente de effectiviteit van het beleid en stuurt zij indien nodig bij?
3. Zorgt de uitvoering van het gemeentelijk beleid gericht op Amsterdammers met een arbeidsbeperking voor een duurzame uitstroom naar betaald werk?
4. In hoeverre ervaren de doelgroep en betrokkenen de ondersteuning van de gemeente bij het begeleiden naar en behouden van werk van Amsterdammers met een arbeidsbeperking als effectief?
5. Stelt de informatievoorziening van het college de raad voldoende in staat om (de doeltreffendheid van) het gemeentelijk beleid te volgen en bij te sturen?

De deelvragen zijn iets aangepast ten opzichte van de onderzoeksopzet:

- We hebben deelvragen 1 en 2 samengevoegd;
- We hebben een vraag toegevoegd over monitoring en sturing;
- We hebben deelvraag 5 over succes- en faalfactoren niet als losse deelvraag beantwoord in het onderzoeksrapport. We hebben wel in alle hoofdstukken aandacht gehad voor succes- en faalfactoren. We hebben deze vraag vanuit verschillende perspectieven beantwoord: volgens de doelgroep, volgens betrokkenen, volgens de ambtelijke organisatie en op basis van onze eigen analyses van de beschikbare informatie. In interviews hebben we respondenten gevraagd wat in de begeleiding door de gemeente volgens hen wel en niet effectief is en welke knelpunten/belemmeringen en succesfactoren zij zien in (de uitvoering van) het huidige beleid. De beantwoording van deze deelvraag komt terug in onze hoofdconclusie in het bestuurlijke deel van het onderzoek.

Onderzoeksteam

Rekenkamer Amsterdam-Zaansstad	
Directeur	Annelies Daalder
Onderzoekers	Erik Oppenhuis (projectleider)
	Meike Jansen
	Nynke Poortinga
	Rosalie Joosten
	Wouter Schakel

Dankwoord

Tot slot willen we iedereen die aan dit onderzoek heeft meegewerkt hartelijk danken voor hun tijd, inzet en openheid. In het bijzonder bedanken we de Amsterdammers die we hebben gesproken voor de waardevolle inzichten en hun ervaringen rondom werken met een arbeidsbeperking.