

# Werken met een arbeidsbeperking

Begeleiding en ondersteuning door de gemeente

23 NOVEMBER 2023

## DEFINITIEF

Deze onderzoeksopzet is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat de opzet van het onderzoek *Werken met een arbeidsbeperking. Begeleiding en ondersteuning door de gemeente.*

U kunt het digitale document raadplegen op de [projectpagina](#)



## Inhoudsopgave

Aanleiding.....	2
1 Leeswijzer .....	3
Context.....	4
2 Arbeidsbeperking en arbeidsvermogen .....	4
3 Het Amsterdamse beleid .....	4
3.1 Ambities en doelen.....	5
3.2 Instrumenten voor begeleiden bij het vinden en behouden van werk .....	6
3.3 Instrumenten voor creëren en stimuleren van banen voor mensen met een arbeidsbeperking .....	6
3.4 Organisatie.....	7
Opzet onderzoek.....	10
4 Doelstelling en onderzoeksvragen .....	10
4.1 Doelstelling .....	10
4.2 Onderzoeksvragen .....	10
5 Aanpak .....	11
6 Afbakening .....	13
7 Planning en onderzoeksteam .....	13
7.1 Planning .....	13
7.2 Onderzoeksteam .....	13
8 Slotopmerking .....	14
Verantwoording .....	14
9 Bijlage 1 - Algemene werkwijze rekenkamer.....	15
Voetnoten .....	16

## Aanleiding

In het onderzoeksprogramma van 2023 is het thema ‘Bestaanszekerheid’ opgenomen. De relevantie van dit thema blijkt uit de investeringen die het college doet op het gebied van armoede en bestaanszekerheid.<sup>1</sup> Bestaanszekerheid is sinds 1983 als grondrecht opgenomen in de grondwet (Artikel 20, Grondwet). Het is een breed begrip dat bestaat uit veel aspecten, variërend van het hebben van inkomenszekerheid tot het hebben van werk. Bestaanszekerheid kan gedefinieerd worden als: een bestaan met voldoende en voorspelbaar inkomen, een woning, toegang tot onderwijs en zorg en een buffer voor onverwachte uitgaven.<sup>2</sup> Om te bepalen of er sprake is van bestaans(on)zekerheid wordt het inkomen vaak als uitgangspunt genomen.<sup>3</sup> De VNG hanteert vier pijlers rondom bestaanszekerheid, waaronder de pijler werkzekerheid: inwoners hebben de zekerheid om door betekenisvol werk en zinvolle dagbesteding mee te kunnen doen in de maatschappij.<sup>4</sup>

We hebben rondom bestaanszekerheid verkenningen uitgevoerd naar drie verschillende beleidsterreinen: armoedebestrijding, schuldhulpverlening en werk. Al deze onderwerpen lenen zich goed voor een rekenkameronderzoek. We hebben uiteindelijk gekozen voor het beleidsterrein werk. De andere onderwerpen komen mogelijk de komende jaren aan de orde. We hebben om verschillende redenen gekozen voor het beleidsterrein werk.

Met de invoering van de Participatiewet in 2015 is het de taak van de gemeente geworden om mensen te ondersteunen bij het vinden en behouden van werk.<sup>5</sup> Iedereen die kan werken, maar het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redt, valt onder de Participatiewet.<sup>6</sup> De Participatiewet is in de plaats gekomen van de Wet Werk en Bijstand, Wet Sociale Werkvoorziening (hierna Wsw) en een groot deel van de Wajong.<sup>7</sup> Uitgangspunten van de wet zijn dat iedereen die kan werken dat naar vermogen doet en dat werk aantrekkelijker is dan een uitkering. Wie niet zelfstandig de arbeidsmarkt kan betreden, kan een beroep doen op ondersteuning van de gemeente.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup> In het Coalitieakkoord 2018-2022 is aangegeven dat werk belangrijk is omdat het zin geeft en omdat het de beste manier is om armoede te voorkomen.<sup>10</sup> Ook in het coalitieakkoord voor de periode 2022-2026 is deze prioriteit

---

<sup>1</sup> In 2023 is er in de begroting ruim 120 miljoen euro opgenomen voor de begeleiding naar werk. Voor 2024 is er ruim 135 miljoen euro begroot voor de begeleiding naar werk.

opgenomen.<sup>11</sup> Het college heeft het beleid op dit terrein de afgelopen jaren dan ook herhaaldelijk geïntensiveerd.<sup>12</sup>

Uit diverse raadsvergaderingen blijkt dat raadsleden informatie missen over wat er daadwerkelijk met de begeleiding naar werk wordt bereikt en dat raadsleden het belangrijk vinden om hierover informatie te krijgen. Daarnaast is begeleiding naar werk een aantal keren genoemd in de gesprekken die wij voerden ter voorbereiding op ons Onderzoeksprogramma 2023.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup> 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.

## 1 Leeswijzer

In hoofdstuk twee gaan we beknopt in op de definitie van 'arbeidsbeperking' die we voor dit onderzoek hanteren. In hoofdstuk drie schetsen we het Amsterdamse beleid rondom de begeleiding naar werk voor mensen met een arbeidsbeperking en de manier waarop dit is georganiseerd. In hoofdstuk vier zijn de doelstelling van het onderzoek en de onderzoeksvragen opgenomen. In hoofdstuk vijf beschrijven wij onze aanpak per onderzoeksvraag. In hoofdstuk zes is de afbakening van dit onderzoek opgenomen. We sluiten af met de planning en het onderzoeksteam in hoofdstuk zeven en een slotopmerking in hoofdstuk acht.

## Context

### 2 Arbeidsbeperking en arbeidsvermogen

In dit onderzoek richten we ons op Amsterdammers met een arbeidsbeperking. Met een arbeidsbeperking wordt bedoeld dat iemand door ziekte of een gebrek belemmerd wordt bij het verkrijgen en behouden van een baan. Het hebben van een arbeidsbeperking betekent niet dat iemand helemaal niet of slechts gedeeltelijk aan het werk kan.<sup>15</sup> Er zijn veel verschillende soorten arbeidsbeperkingen.<sup>16</sup> Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) definieert een arbeidsbeperking als één van onderstaande drie situaties van toepassing is:

- Iemand kan niet werken;
- Iemand heeft hulp of begeleiding nodig die een gewone werkgever niet kan bieden;
- Door ziekte of handicap heeft iemand moeite met het vinden of houden van werk; Hierdoor kan iemand niet het minimumloon verdienen.<sup>17</sup>

Bij iemand die niet kan werken is er geen arbeidsvermogen. In alle andere gevallen is er enige vorm van arbeidsvermogen. Het UWV definieert arbeidsvermogen als het hebben van mogelijkheden om te werken. Iemand heeft arbeidsvermogen als diegene met begeleiding kan werken, een voorziening nodig heeft om te kunnen werken of alleen 'beschut' werk kan doen.<sup>18</sup> Om het arbeidsvermogen vast te stellen kan het UWV of de gemeente een loonwaardebepaling uitvoeren. Hiermee onderzoekt het UWV de waarde van de arbeidsprestatie van iemand met een arbeidsbeperking.<sup>19</sup> We focussen in dit onderzoek op mensen met een arbeidsbeperking die arbeidsvermogen hebben en waarvoor de gemeente een verantwoordelijkheid heeft in de begeleiding naar of begeleiding tijdens werk.

### 3 Het Amsterdamse beleid

Het Amsterdamse beleid gericht op begeleiding naar werk van mensen met een arbeidsbeperking is niet vastgelegd in één beleidskader. Er zijn meerdere beleidsplannen die raken aan dit onderwerp. Het beleid van de gemeente richt zich op hoofdlijnen op twee activiteiten: de begeleiding van de doelgroep bij het vinden en behouden van werk (vraagkant) en het realiseren van genoeg werkplekken (aanbodkant).

Hieronder gaan we eerst in op de doelen van de gemeente Amsterdam rondom begeleiding naar werk voor mensen met een arbeidsbeperking. Daarna schetsen we kort welke

instrumenten de gemeente hiervoor kan inzetten. Tot slot gaan we in op de inrichting van de gemeentelijke organisatie rondom dit beleid.

### 3.1 Ambities en doelen

We zien dat opeenvolgende Amsterdamse colleges de ambitie delen dat alle Amsterdammers volwaardig moeten kunnen meedoen in de samenleving. In het *Koersbesluit Re-integratie* van 2016 staat dat (betaald) werk het beste perspectief op meedoen.<sup>20</sup> In de coalitieakkoorden vanaf 2014 is opgenomen dat het belangrijk is dat iedereen kan werken: werk geeft zin, het is de beste manier om uit de armoede te komen en om bestaanszekerheid te vergroten.<sup>21</sup> Voor de periode 2018-2022 formuleert het college de specifieke ambitie dat er voor mensen met een arbeidsbeperking sociaal werk is.<sup>22</sup> Sinds 2022 heeft het college de ambitie om de inzet van een specifiek instrument binnen sociaal werk (loonkostensubsidie) uit te breiden.<sup>23</sup> Rondom de bredere begeleidingstaak van de gemeente is het doel om Amsterdammers 'te begeleiden naar duurzaam, betaald werk of [...] ze perspectief op werk geven'.<sup>24</sup>

Sociaal werk was tot voor kort het beleid waarmee de gemeente Amsterdammers met een arbeidsbeperking beoogde te begeleiden naar en ondersteunen in werk.<sup>25</sup> Sinds juni 2023 is de doelgroep voor sociaal werk verbreed naar iedereen die extra ondersteuning nodig heeft om werk te vinden en te behouden.<sup>26</sup> Waar relevant nemen we deze verbrede doelgroep mee.

De doelen voor sociaal werk in Amsterdam zijn drieledig:

- 1 Het verhogen van het aantal werknemers dat werkzaam is in Sociaal Werk bij bedrijven, sociale firma's, maatschappelijke organisaties, gemeente en Pantar;
- 2 Het organiseren van passend sociaal werk, voornamelijk voor de doelgroep van beschut werk;
- 3 Het inzetten op meer doorstroom van, onder andere, zorg en onderwijs naar sociaal werk.<sup>27</sup>

In de bestuurlijke opdracht over de Sociale Werkkoepel uit 2018 staat een nadere concretisering van het eerste doel. Namelijk dat het college het aantal werknemers in sociaal werk wil laten groeien tot 4.500.<sup>28</sup> Voor de periode 2022 tot 2026 wil het college ernaar toewerken dat er eind 2026 3.200 Amsterdammers met ondersteuning vanuit de Participatiewet aan het werk zijn.<sup>29</sup> Hierbij gaat het niet meer specifiek om Amsterdammers met een arbeidsbeperking.

We leiden uit de gemeentelijke documenten af dat zij langs twee sporen inzet op de opgave om Amsterdammers met een arbeidsbeperking naar werk te begeleiden. Enerzijds via

begeleiding van de doelgroep bij het vinden en behouden van werk en anderzijds via het realiseren van genoeg werkplekken voor mensen met een arbeidsbeperking.

### **3.2 Instrumenten voor begeleiden bij het vinden en behouden van werk**

De gemeente wil Amsterdammers met een arbeidsbeperking begeleiden bij het vinden en behouden van werk. In de *Re-integratieverordening Participatiewet Amsterdam* wordt begeleiding op de werkplek, bijvoorbeeld door een gecertificeerde jobcoach, genoemd als een voorziening die de gemeente kan inzetten.<sup>30</sup> Een jobcoach helpt iemand om het werk te kunnen uitvoeren. De begeleiding van de jobcoach is erop gericht dat de werknemer uiteindelijk zelfstandig kan werken en duurt maximaal drie jaar.<sup>31</sup>

Een andere vorm van ondersteuning bij het vinden van werk die de doelgroep Amsterdammers met een arbeidsbeperking raakt is de cohortaanpak. Deze aanpak is onderdeel van de programma's *Meer Kans op Werk* en *Iedereen Kans Op Werk* en is gericht op uitstroom uit de bijstand.<sup>32</sup> De cohortaanpak richt zich op Amsterdammers die al langere tijd in de bijstand zitten en vaak meerdere belemmeringen tot werk hebben, als gevolg van hun leeftijd, beheersing van de taal, opleiding en een of meerdere beperkingen.<sup>33</sup> Deze aanpak raakt ook Amsterdammers met een arbeidsbeperking, voor zover zij bijstand ontvangen. Waar relevant voor de doelgroep nemen we deze aanpak mee.

### **3.3 Instrumenten voor creëren en stimuleren van banen voor mensen met een arbeidsbeperking**

Naast begeleiding wil de gemeente ook zorgen voor voldoende banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Om zoveel mogelijk passend en duurzaam werk te bieden voor deze doelgroep is de Sociaal Werkkoepel opgericht.<sup>34</sup> De Sociaal Werkkoepel is een samenwerkingsverband tussen de gemeente en externe partners zoals reguliere bedrijven, sociale firma's, maatschappelijke organisaties en het UWV.<sup>35</sup> De gemeente vervult meerdere rollen binnen de koepel: ze is regisseur op samenwerking, toeleider van kandidaten en makelaar van werkopdrachten.<sup>36</sup>

Een instrument dat ook gericht is op het toegankelijk maken van banen voor Amsterdammers met een arbeidsbeperking is loonkostensubsidie (hierna: LKS). Om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen kan LKS worden ingezet. Voor werknemers met een arbeidsbeperking die niet het minimumloon kunnen verdienen, vergoedt LKS het verschil tussen de loonwaarde en het minimumloon. LKS is er dus op gericht om werkgevers compensatie te bieden voor een lagere productiviteit.<sup>37</sup> In zowel 2021 als 2023 heeft het college beoogd om de inzet van

LKS te intensiveren, om meer mensen langs deze weg aan een baan te helpen.<sup>38</sup> We merken op dat LKS vanaf 2023 wordt ingezet voor een bredere doelgroep dan enkel Amsterdammers met een arbeidsbeperking.<sup>39</sup> We zullen hier in ons onderzoek nader op ingaan.

Voor personen die voortdurende begeleiding en/of aanzienlijke werkplekaanpassing nodig hebben om aan het werk te komen en blijven is er het instrument beschut werk.<sup>40</sup> De gemeente moet iemand met een indicatie beschut werk een betaalde baan aanbieden in een aangepaste omgeving.<sup>41</sup> Instrumenten die kunnen worden ingezet bij beschut werk zijn onder meer loonwaardesubsidie en speciale persoonlijke voorzieningen.<sup>42</sup>

Daarnaast zijn het sociaal inkoopbeleid van de gemeente Amsterdam en de voorwaarde van *social return* instrumenten om werk te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking.

In ons onderzoek zullen we het relevante beleid uitgebreider in kaart brengen. We nemen eventuele aanvullende beleidslijnen die de doelgroep raken mee.

## 3.4 Organisatie

### 3.4.1 Gemeentelijke organisatie

Het gemeentelijk beleid voor begeleiding naar werk van mensen met een arbeidsbeperking valt onder de directie Werk, Participatie en Inkomen (hierna: WPI). Binnen WPI zijn verschillende afdelingen betrokken bij de begeleiding naar werk van mensen met een arbeidsbeperking. Dit zijn in ieder geval de afdeling Sociaal Werk en de afdeling Werkgeversservicepunt (hierna: WSP). Daarnaast is er een stafafdeling Beleid en Kwaliteit (B&K) die beleid opstelt en ondersteunend is aan de afdelingen van WPI.<sup>43</sup> Verder was bij het oprichten van de Sociaal Werkkoepel het programmabureau Sociaal Werk betrokken (zie 3.3), om extra te sturen op het behalen van de doelen van sociaal werk.<sup>44</sup>

### 3.4.2 Overige betrokken partijen in Amsterdam

Hieronder gaan we kort in op een aantal organisaties die, naast de gemeente, een rol spelen bij de begeleiding naar werk van mensen met een arbeidsbeperking.

*UWV*

Bij de gemeentelijke uitvoering van de Participatiewet is het UWV een



samenwerkingspartner, in zoverre dat het UWV beoordeelt of iemand in aanmerking komt voor het doelgroepregister<sup>2</sup> of Beschut Werk.<sup>45</sup>

#### *Werkgeversservicepunt*

Het Werkgeversservicepunt (hierna: WSP) is een samenwerkingsverband van het UWV, AM Match, Pantar en meerdere gemeenten waaronder Amsterdam.<sup>46</sup> Het WSP zoekt en onderhoudt duurzame samenwerking met grotere werkgevers in de regio Groot-Amsterdam met als doel passende kansen te creëren op de arbeidsmarkt voor hun doelgroepen.<sup>47</sup>

#### *Sociaal Werkkoepel*

De Sociaal Werkkoepel is een samenwerkingsverband tussen de gemeente en externe partners (zie paragraaf 3.3).<sup>48</sup>

#### *Regionaal Werkcentrum*

Het Regionaal Werkcentrum Groot-Amsterdam is een publiek-private samenwerking van alle partijen op het gebied van werk in de arbeidsmarktregio Groot-Amsterdam, waaronder de regiogemeenten, vakbonden en de Sociaal Werkkoepel. Het werkcentrum is er voor werkgevers, ondernemers, werknemers, zzp'ers, werkzoekenden en iedereen zonder werk. Het werkcentrum brengt onder meer de vraag naar werk en het aanbod van werk bij elkaar, verbindt werkgevers in de regio met elkaar en zoekt samen met werkgevers naar oplossingen voor personeelsplanning, werving, maatwerkoplossingen zoals leerwerktrajecten, opleidingen, subsidies en werk-naar werk-mogelijkheden.<sup>49</sup>

#### *Pantar*

Stichting Pantar is een verbonden partij<sup>3</sup> van de gemeente en sociaal werkbedrijf in regio Amsterdam. Pantar zorgt voor werkplekken voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, hiertoe behoren ook mensen met een arbeidsbeperking.<sup>50</sup> Pantar heeft sinds 2009 een voorkeursrecht om gemeentelijke opdrachten uit te voeren. Dit betekent dat deze taken niet aanbesteed hoeven te worden.<sup>51</sup>

#### *Sociale firma's*

Een sociale firma is een onderneming die zich richt op zowel bedrijfseconomische

---

<sup>2</sup> In het doelgroepregister staan mensen die vallen onder de doelgroep van de banenafpraak. De banenafpraak is een afspraak tussen het kabinet en werkgevers om te zorgen voor extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Bron: UWV. Verkregen op 16 november 2023 van <https://www.uwv.nl/particulieren/overige-onderwerpen/doelgroepregister/index.aspx>.

<sup>3</sup> Een verbonden partij is een (zelfstandige) rechtspersoon waarin de gemeente een financieel belang én een bestuurlijk belang heeft. Pantar is een stichting, dus een *privaatrechtelijke* rechtspersoon. Bron: Gemeente Amsterdam, Nota beleidskader verbonden partijen - Publieke belangen 2021, ongedateerd.

continuïteit en/of winstgevendheid als op het creëren van arbeidsplekken. Sociale firma's creëren werk voor onder andere Amsterdammers met een arbeidsbeperking.<sup>52</sup> De gemeente Amsterdam heeft een speciaal ondersteuningsbeleid voor sociale firma's.<sup>53</sup>

### 3.4.3 Financiering

De financiering vanuit het Rijk voor de Participatiewet loopt via drie stromen:

- 1 Het bijstandsbudget (BUIG);
- 2 Het participatiebudget;
- 3 Het cluster inkomen en participatie gemeentefonds.

Vanuit het BUIG-budget ontvangt de gemeente financiële middelen voor de loonkostensubsidie. Tot 2022 was dit een vast budget. Vanaf 2022 wordt het budget bepaald op basis van de realisatie in het vorige jaar. Dit betekent dat gemeenten van het rijk een vergoeding ontvangen op basis van de loonkostensubsidies die zij het jaar daarvoor hebben ingezet. Vanuit het participatiebudget ontvangt de gemeente middelen voor de kosten voor beschut werk en voor de loonkosten van mensen die werkzaam zijn via de oude Wsw<sup>4</sup>. Vanuit het gemeentefonds ontvangt de gemeente financiële middelen voor de uitvoering van en begeleiding bij de inzet van loonkostensubsidies en een re-integratiebudget voor mensen uit het doelgroepenregister.<sup>54</sup> In totaal gaat het om een bedrag van rond € 100 miljoen per jaar dat de gemeente vanuit het Rijk ontvangt.

#### *Gemeentelijke middelen*

In zowel de *Begroting 2023* als de *Begroting 2024* is een aanzienlijk bedrag opgenomen voor de begeleiding naar werk. Daarnaast is er geld gereserveerd voor de begeleiding van mensen met een arbeidsbeperking.<sup>55</sup> In het onderzoek gaan we na welke bedragen gemoeid zijn met de begeleiding naar werk van mensen met een arbeidsbeperking.

---

<sup>4</sup> De Wet sociale werkvoorziening (Wsw) was bedoeld voor mensen die door een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap niet onder normale omstandigheden kunnen werken. Bron: UWV. Verkregen op 21 november van

<https://www.uwv.nl/particulieren/arbeidsbeperkt/wajong/werk-vinden-en-houden/detail/begeleiding-hulp-bij-werk/werken-in-de-sociale-werkvoorziening-wsw>.

## Opzet onderzoek

### 4 Doelstelling en onderzoeksvragen

#### 4.1 Doelstelling

Met dit onderzoek willen we bijdragen aan het 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.<sup>56</sup> Daarom staan we in dit onderzoek nadrukkelijk stil bij de vraag: Welke succes- en faalfactoren beïnvloeden de doeltreffendheid van het beleid?

#### 4.2 Onderzoeksvragen

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?
- 2 Heeft de gemeente de doelgroep Amsterdammers met een arbeidsbeperking en hun ondersteuningsbehoefte in beeld?
- 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 Welke succes- en faalfactoren spelen een rol in de doeltreffendheid van het beleid?
- 6 Stelt de informatievoorziening van het college de raad voldoende in staat om (de doeltreffendheid van) het gemeentelijk beleid te volgen en bij te sturen?

## 5 Aanpak

**Onderzoeksvraag 1:** Is het gemeentelijk beleidskader gericht werk voor Amsterdammers met een arbeidsbeperking voldoende helder, concreet, consistent en onderbouwd?

Om deze vraag te beantwoorden vormen we ons op basis van gemeentelijke documenten een beeld van het Amsterdamse beleid gericht op de begeleiding naar werk van Amsterdammers met een arbeidsbeperking. We hebben aandacht voor de probleemanalyse en visie van de gemeente op het vraagstuk, de mate waarin het beleid helder en concreet is gedefinieerd en de mate waarin de keuzes voor en inzet van middelen en instrumenten zijn onderbouwd. Ook bekijken we of er sprake is van een logische, onderbouwde samenhang tussen deze verschillende elementen (probleemanalyse, visie, inzet van middelen en instrumenten, oftewel de beleidstheorie). We vullen de documentanalyse aan met interviews met ambtenaren die betrokken zijn bij de beleidsvorming.

**Onderzoeksvraag 2:** Heeft de gemeente de doelgroep Amsterdammers met een arbeidsbeperking en hun ondersteuningsbehoefte in beeld?

Om deze vraag te beantwoorden vormen we ons allereerst een beeld van de informatie over de doelgroep en hun ondersteuningsbehoefte die bij de gemeente aanwezig is. Daarna beoordelen we de informatie. Bij de beoordeling van de informatie kijken we, naast de aanwezigheid van de informatie, ook naar de kwaliteit van deze informatie en welke activiteiten de gemeente onderneemt om de doelgroep in beeld te brengen. Daarvoor vragen we registratiegegevens op die de gemeente bijhoudt, houden we interviews met ambtenaren die betrokken zijn bij dataverzameling en monitoring en gaan we met andere bronnen (documenten, gesprekken met de doelgroep en betrokken partijen) na of de gemeente de doelgroep goed in beeld heeft.

**Onderzoeksvraag 3:** Zorgt de uitvoering van het gemeentelijk beleid gericht op Amsterdammers met een arbeidsbeperking voor een duurzame uitstroom naar betaald werk?

Om deze vraag te beantwoorden gaan we allereerst na welke informatie de gemeente verzamelt en gebruikt om de uitvoering van het beleid te monitoren en evalueren. Hiertoe vragen we relevante documenten en registratiebestanden op bij de ambtelijke organisatie.

We beoordelen in hoeverre de gemeente zicht heeft op de resultaten van het beleid. Ook bekijken we in hoeverre beoogde resultaten worden gerealiseerd. We houden interviews met betrokken ambtenaren om bevindingen uit de document- en data-analyses te toetsen en verdiepen. Op basis hiervan beoordelen we in hoeverre de gemeente de doeltreffendheid van het beleid zelf monitort en evalueert. Daarnaast doen we op basis van registratiedata eigen kwantitatieve analyses om een aanvullend beeld te vormen over de effectiviteit van het gemeentelijk beleid.

**Onderzoeksvraag 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?

Om deze vraag te beantwoorden halen wij in (groeps)interviews vanuit verschillende perspectieven ervaringen op met het gemeentelijk beleid. We nemen in ieder geval het perspectief van de doelgroep, mensen met een arbeidsbeperking, mee. Hiertoe interviewen we klanten uit de doelgroep en mogelijk ook belangenbehartigende organisaties. Gaandeweg het onderzoek beslissen we welke perspectieven (werkgevers, uitvoerende professionals, VSO- en/of praktijkscholen) we verder bij de beantwoording van deze vraag betrekken.

**Onderzoeksvraag 5:** Welke succes- en faalfactoren spelen een rol in de doeltreffendheid van het beleid?

Ook deze vraag willen we vanuit verschillende perspectieven beantwoorden: volgens de doelgroep, volgens betrokkenen, volgens de ambtelijke organisatie en op basis van onze eigen analyses van de beschikbare informatie. In interviews vragen we respondenten 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. Daarnaast gaan we zelf in aanvullende bronnen (documenten, mogelijk ook data) na welke factoren (mogelijk) van invloed zijn op de doeltreffendheid van het Amsterdamse beleid.

**Onderzoeksvraag 6:** Stelt de informatievoorziening van het college de raad voldoende in staat om (de doeltreffendheid van) het gemeentelijk beleid te volgen en bij te sturen?

Om deze vraag te beantwoorden bekijken we hoe het college de raad informeert en of de informatie houvast biedt om de doeltreffendheid van het beleid te beoordelen. We baseren ons op P&C-stukken en overige relevante rapportage- en evaluatiedocumenten die met de

raad worden gedeeld. Hiertoe vragen wij stukken op bij de ambtelijke organisatie en raadplegen wij het raadsinformatiesysteem van Amsterdam. Bij het bekijken van de relevante stukken beoordelen we de juistheid, volledigheid en relevantie van de door het college aangeleverde informatie en daarmee de bruikbaarheid om doeltreffendheid te beoordelen.

## 6 Afbakening

- Wettelijk kader: we richten ons primair op de Participatiewet.
- Doelgroep: onze focus binnen het beleid gericht op begeleiding naar werk ligt op mensen met een arbeidsbeperking.
- Tijdsperiode: 2015 (invoering Participatiewet) tot heden. Waar relevant, om de veranderingen te begrijpen, nemen we de situatie voor 2015 mee.
- Gemeentelijk organisatieonderdeel: Het onderzoek richt zich primair op de Directie Werk (en participatie) binnen de directie Werk, Participatie en Inkomen. Indien relevant worden ook andere directies in het onderzoek betrokken.

## 7 Planning en onderzoeksteam

### 7.1 Planning

We zullen het onderzoek grotendeels in 2024 uitvoeren. We streven ernaar om de resultaten van het onderzoek in het vierde kwartaal van 2024 te publiceren.

### 7.2 Onderzoeksteam

Onderzoeksteam
Annelies Daalder (directeur)
Erik Oppenhuis (projectleider)
Rosalie Joosten
Meike Jansen

## 8 Slotopmerking

Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld.

## Verantwoording

## 9 Bijlage 1 - Algemene werkwijze rekenkamer



### Taak rekenkamer

De rekenkamer heeft de in de *gemeentewet* vastgelegde taak om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.

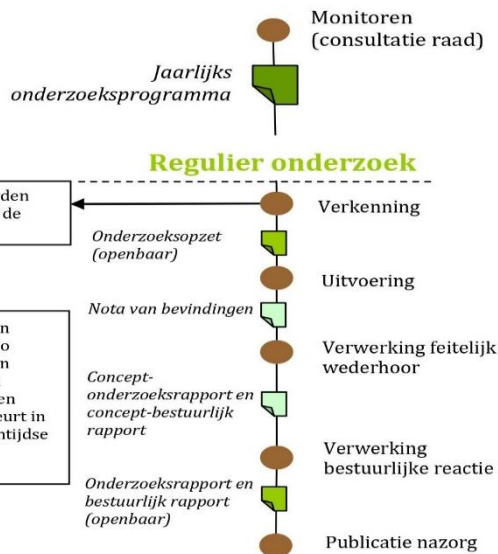
### Missie

- Verbeteren kwaliteit openbaar lokaal bestuur
- Stimuleren van een open debat over de kwaliteit in commissie en raad

Na de verkenning kan worden afgezien van onderzoek of de start worden uitgesteld.

Soms zal er sprake zijn van tussentijdse publicaties. Zo nodig zal dan apart om een feitelijk wederhoor of een bestuurlijke reactie worden gevraagd. Dat laatste gebeurt in ieder geval als er in tussentijdse publicaties conclusies en oordelen staan.

### Werkwijze



### Spelregels

#### Vooraf

- De rekenkamer mag alle documenten onderzoeken (*gemeentewet art 183<sup>1</sup>*) en het gemeentebestuur moet alle inlichtingen verstrekken die de rekenkamer nodig heeft (*idem art 183<sup>2</sup>*).
- De raad, het bestuur en de betrokken ambtenaren worden vooraf geïnformeerd over de opzet van het onderzoek.

#### Gesprekken tijdens het onderzoek

- Vóór een afspraak wordt aangegeven of het om een oriënterend gesprek of een interview gaat.
- Bij een interview krijgt de geïnterviewde de gelegenheid om aan de hand van een schriftelijk verslag de weergave van uitspraken te corrigeren. De rekenkamer zal het verslag vertrouwelijk behandelen.

### Volg de rekenkamer op social media

Twitter [twitter.com/RekenkamerMA](https://twitter.com/RekenkamerMA)  
 LinkedIn [linkedin.com/company/rekenkamer-metropool-amsterdam](https://www.linkedin.com/company/rekenkamer-metropool-amsterdam)

#### Bevindingen & feitelijk wederhoor

- De datum van oplevering van de nota van bevindingen wordt **één maand** van te voren gemeld.
- Bij het feitelijk wederhoor wordt de ambtelijke organisatie gevraagd om feitelijke onjuistheden en relevante feitelijke omissies te melden. Deze informatie wordt **binnen twee weken** verwacht.
- De rekenkamer geeft schriftelijk aan of en zo ja op welke wijze opmerkingen van de ambtelijke organisatie worden verwerkt.

#### Bestuurlijke reactie & definitieve rapporten

- Er wordt gevraagd om een bestuurlijke reactie op het concept-onderzoeksrapport, waarin commentaar kan worden gegeven bij analyse en aanbevelingen. De reactie wordt **binnen twee weken** verwacht.
- De rekenkamer schrijft vervolgens nog een nawoord waarin wordt gereageerd op de bestuurlijke reactie.
- De raad en het bestuur krijgen de definitieve rapporten (inclusief bestuurlijke reactie en nawoord) 24 uur voor de publicatiedatum onder embargo toegestuurd.
- De wijze van behandeling van het onderzoek wordt in overleg met de raad geregeld.

De rekenkamer kan gemotiveerd afwijken van de standaardprocedure als een onderzoeksproject dat mogelijk en nodig maakt.



---

## Voetnoten

- <sup>1</sup> Gemeente Amsterdam, *Amsterdams Akkoord, Coalitieakkoord 2022-2026*, mei 2022, pp.22-25. Gemeente Amsterdam, *Begroting 2023*, 22 september 2022, pp.148-159.
- <sup>2</sup> Divosa. Verkregen op 20 oktober 2023 van <https://www.divosa.nl/bestaanszekerheid#:~:text=Iedereen%20heeft%20recht%20op%20bestaanszekerheid,een%20buffer%20voor%20onverwachte%20uitgaven.>
- <sup>3</sup> Movisie *Bestaanszekerheid onder druk*, maart 2022, p.8.
- <sup>4</sup> VNG. Verkregen op 20 oktober 2023 van <https://www.gemeente.nu/content/uploads/sites/5/2023/03/bestaanszekerheid-als-beloofte-essay-vng-20230329.pdf>
- <sup>5</sup> Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid, *Factsheet Participatiewet*, november 2019, p.1.
- <sup>6</sup> Rijksoverheid. Verkregen op 24 oktober 2023 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet>.
- <sup>7</sup> Rijksoverheid. Verkregen op 24 oktober 2023 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/gevolgen-participatiewet>
- <sup>8</sup> Gemeente Amsterdam, *Re-integratieverordening Participatiewet Amsterdam*, p.3.
- <sup>9</sup> Gemeente Amsterdam, *Begroting 2023*, 22 september 2022, p.154.; Gemeente Amsterdam, *Begroting 2024*, 28 september 2023, p.200.
- <sup>10</sup> Gemeente Amsterdam, *Een nieuwe lente en een nieuw geluid, Coalitieakkoord 2018-2022*, mei 2018, p.14.
- <sup>11</sup> Gemeente Amsterdam, *Amsterdams Akkoord, Coalitieakkoord 2022-2026*, mei 2022, p.24.
- <sup>12</sup> Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Extra tijdelijke maatregelen sociaal werk*, 16 november 2021; Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Meer Amsterdammers ondersteunen via sociaal werk*, 27 juni 2023.
- <sup>13</sup> Rekenkamer Metropool Amsterdam, Intern memo verkenning raadsfracties. 2022.
- <sup>14</sup> Gemeente Amsterdam, *Uitgewerkte visie Sociaal Werk Amsterdam*, 25 april 2017, p.4.
- <sup>15</sup> Particibaan. Verkregen op 9 oktober 2023 van <https://particibaan.nl/arbeidsbeperking-definitie>
- <sup>16</sup> Realistenacademie 2.0. Verkregen op 9 oktober 2023 van <https://realistenacademie2-0.nl/word-realist/wanneer-heb-je-een-arbeidsbeperking.>
- <sup>17</sup> UWV. Verkregen op 9 oktober 2023 van <https://www.uwv.nl/particulieren/arbeidsbeperkt/index.aspx>
- <sup>18</sup> UWV. Verkregen op 9 oktober 2023 van <https://www.uwv.nl/particulieren/veelgestelde-vragen/beoordeling-arbeidsvermogen/detail/wat-bedoelt-uwv-met-arbeidsvermogen.>
- <sup>19</sup> UWV, *De loonwaardebepaling van UWV*, 2022, p.1.
- <sup>20</sup> Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Re-integratie*, 2 juni 2016, p.19.
- <sup>21</sup> Gemeente Amsterdam, *Amsterdam is van iedereen, Coalitieakkoord 2014-2018*, ongedateerd, p.16.; Gemeente Amsterdam, *Een nieuwe lente en een nieuw geluid, Coalitieakkoord 2018-2022*, mei 2018, p.14.; Gemeente Amsterdam, *Amsterdams Akkoord, Coalitieakkoord 2022-2026*, mei 2022, p.9.
- <sup>22</sup> Gemeente Amsterdam, *Een nieuwe lente en een nieuw geluid, Coalitieakkoord 2018-2022*, mei 2018, p.14.; Gemeente Amsterdam, *Amsterdams Akkoord, Coalitieakkoord 2022-2026*, mei 2022 p.24.
- <sup>23</sup> Gemeente Amsterdam, *Amsterdams Akkoord, Coalitieakkoord 2022-2026*, mei 2022, pp.24-25.
- <sup>24</sup> Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2022*, p.119. Gemeente Amsterdam, *Begroting 2023*, 22 september 2022, p. 53.
- <sup>25</sup> Gemeente Amsterdam, *Uitgewerkte visie Sociaal Werk Amsterdam*, 25 april 2017, p.4.

- 
- <sup>26</sup> Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Meer Amsterdammers ondersteunen via sociaal werk*, 27 juni 2023, p.2.
- <sup>27</sup> Gemeente Amsterdam, *Uitvoeringsbesluit Sociaal Werk*, januari 2018, p.6.
- <sup>28</sup> Gemeente Amsterdam, *Bestuursopdracht Sociaal werkkoepeel*, 11 oktober 2018, p.3.
- <sup>29</sup> Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Meer Amsterdammers ondersteunen via sociaal werk*, 27 juni 2023, p.1.
- <sup>30</sup> Re-integratieverordening Participatiewet Amsterdam. Verkregen op 25 oktober 2023 van <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR377485/1>.
- <sup>31</sup> UWV. Verkregen op 24 oktober 2023 van <https://www.uwv.nl/particulieren/voorzieningen/voorzieningen-werk/detail/jobcoach>.
- <sup>32</sup> Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Programma Meer Kans Op Werk*, 16 mei 2019.; Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Iedereen Kans Op Werk en Reactie motie Verhogen van ambities 'mensen aan het werk'*, 6 december 2022.
- <sup>33</sup> Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Voortgangsrapportage WPI en stand van zaken Meer Kans op Werk*, 7 juli 2021, p.7.
- <sup>34</sup> Gemeente Amsterdam, *Voordracht Vaststellen bestuurlijke opdracht Sociaal Werkkoepeel*, 4 december 2018, p.1.
- <sup>35</sup> Gemeente Amsterdam, *Uitvoeringsbesluit Sociaal Werk*, januari 2018, pp.5-6, p.8.
- <sup>36</sup> Gemeente Amsterdam, *Uitvoeringsbesluit Sociaal Werk*, januari 2018, p.8.
- <sup>37</sup> UWV. Verkregen op 25 oktober 2023 van <https://www.uwv.nl/werkgevers/werknemer-met-uitkering/toelichting-voordelen-en-regelingen/detail/loonkostensubsidie>.
- <sup>38</sup> Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Extra tijdelijke maatregelen sociaal werk*, 16 november 2021, pp.2-3.; Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Meer Amsterdammers ondersteunen via sociaal werk*, 27 juni 2023, p.2.
- <sup>39</sup> Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Meer Amsterdammers ondersteunen via sociaal werk*, 27 juni 2023, p.2.
- <sup>40</sup> Gemeente Amsterdam, *Re-integratieverordening Participatiewet*, p.3.
- <sup>41</sup> Gemeente Amsterdam, *Nadere regeks bij de-integratieverordening Participatiewet*, p.7.
- <sup>42</sup> Gemeente Amsterdam, *Re-integratieverordening Participatiewet*, p.17.
- <sup>43</sup> Gemeente Amsterdam. Organogram WPI 2023.
- <sup>44</sup> Gemeente Amsterdam, *Voordracht Vaststellen bestuurlijke opdracht Sociaal Werkkoepeel*, 4 december 2018, p.2.
- <sup>45</sup> UWV. Verkregen op 24 oktober 2023 van <https://www.uwv.nl/particulieren/arbeidsbeperkt/index.aspx>.
- <sup>46</sup> Werkgeversservicepunt Groot-Amsterdam. Verkregen op 24 oktober 2023 van <https://wspgrootamsterdam.nl/over-wsp/>.
- <sup>47</sup> Werkgeversservicepunt Groot-Amsterdam, Verkregen op 24 oktober 2023 van <https://wspgrootamsterdam.nl/over-wsp/>.
- <sup>48</sup> Gemeente Amsterdam, *Uitvoeringsbesluit Sociaal Werk*, januari 2018, p.8.
- <sup>49</sup> Regionaal werkcentrum Groot-Amsterdam. Verkregen op 24 oktober 2023 van <https://grootamsterdamwerktdoor.nl/over-rwc>.
- <sup>50</sup> Pantar, *Meerjarenbegroting Pantar 2021-2025*, 19 november 2020, p.1.
- <sup>51</sup> Gemeente Amsterdam, *Uitgewerkte visie Sociaal Werk Amsterdam*, 25 april 2017, p.13.
- <sup>52</sup> <https://www.amsterdam.nl/ondernemen/inkoop-opdrachten/ondersteuning/>; Gemeente Amsterdam, *Sociale Firma's in Amsterdam*, ongedateerd, p.2.
- <sup>53</sup> Gemeente Amsterdam. Verkregen op 24 oktober van <https://www.amsterdam.nl/ondernemen/inkoop-opdrachten/ondersteuning/>.
- <sup>54</sup> Berenschot, *Herijking Gemeentefonds Participatie*, 24 november 2022, p.6.
- <sup>55</sup> Gemeente Amsterdam, *Begroting 2023*, 22 september 2022, p.154.; Gemeente Amsterdam, *Begroting 2024*, 28 september 2023, p.200.
- <sup>56</sup> <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/content/uploads/2023/08/Beleidsvisie-RMA-2023-2028-def.pdf>