

Algemene en financiële beleidskaders begroting 2026

Datum: donderdag 24 april 2025

Aan: de gemeentebesturen van Oldambt, Pekela en Westerwolde

Van: het dagelijks bestuur van Afeer

Aanleiding

Op grond van artikel 34b van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zendt het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling **vóór 30 april** van ieder jaar naast de voorlopige jaarrekening van het voorafgaand jaar, de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor de begroting van het volgende kalenderjaar aan de raden van de deelnemende gemeenten. In dit document wordt ingegaan op de algemene en financiële beleidskaders voor de begroting Afeer 2026. De voorlopige jaarrekening 2024 wordt separaat aangeboden.

Afeer is zich bewust van de financiële ontwikkelingen in 2026

In het jaar 2026 doet zich een aantal situaties voor dat sterk van invloed is op de financiële situatie van gemeenten maar zeker ook direct gevoeld worden door de sociaal ontwikkelbedrijven zelf. Vanaf 2026 krijgen gemeenten **minder budget van het rijk** om hun taken uit te voeren. Het kabinet kort het gemeentefonds dan in totaal met € 2,4 miljard. Afeer realiseert zich dat dit een effect zal hebben op de beschikbare financiële middelen van haar gemeenten. Sinds een aantal jaren heeft Afeer al flink ingezet op kostenbewustzijn en besparing op de bedrijfskosten. Ruim 80% van de totale begroting bestaat uit loonkosten die op grond van wetgeving en cao-bepalingen door Afeer niet beïnvloedbaar zijn. Iedere procent loonsverhoging levert een flinke kostenstijging op. Met de **afschaffing van het lage inkomensvoordeel** (LIV) loopt Afeer, als werkgever, bijdragen mis van het rijk. Gemeenten worden hiervoor wel financieel **gecompenseerd door het rijk**. Afeer gaat in 2026 ook de **compensatie transitievergoeding missen** als gevolg van het afschaffen door het rijk van deze vergoedingen. Voor de uitvoering van de taken van Afeer komt de komende 10 jaar **extra budget van het rijk naar gemeenten** toe in kader van doorontwikkeling van sociaal ontwikkelbedrijven. Verderop in deze notitie wordt nader ingegaan op een aantal van deze ontwikkelingen.

De GR Afeer en het Beleidsplan 2023 t/m 2026

Afeer is op 1 juli 2018 gestart en zij voert voor de gemeenten Pekela, Oldambt en Westerwolde een aantal taken uit:

- + de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Participatiewet voor wat betreft de re-integratie van werkzoekenden (vanaf trede 3 van de Participatieladder)

- + de uitvoering van het 'nieuw beschut' werken. Deze taken en de bijhorende formele bevoegdheden zijn opgenomen in het document **Gemeenschappelijke Regeling Afeer** zoals laatstelijk vastgesteld per 1 januari 2020.

Afeer heeft in nauwe samenwerking met de deelnemende gemeenten gezamenlijk een **beleidsplan voor de periode 2023 tot en met 2026** opgesteld. Het algemeen bestuur heeft dit plan tijdens haar vergadering van 2 november 2023 vastgesteld. **Uitgangspunt** daarbij is dat Afeer zich blijft aanpassen aan de doelgroep-ontwikkeling, namelijk de blijvende daling van het aantal sw-medewerkers en de komst van nieuwe doelgroepen en de ondersteuningsbehoefte die daarbij qua inhoud en intensiteit benodigd is. Begeleide participatie zal in de komende begrotingen dan ook een prominentere rol gaan spelen vanwege die afbouw van de sw en toename van de nieuwe doelgroepen.

Het beleidsplan kent een **aantal richtingen voor de komende jaren**. Het klantproces van Afeer is daarbij uitgangspunt. Er wordt naar gestreefd om de doelgroep te re-integreren werkzoekenden met inzet van de instrumenten vanuit de Participatiewet (loonkostensubsidie en begeleiding via job-coaching) zo regulier mogelijk aan betaald werk te helpen. Het totaal aantal mensen in begeleiding bij Afeer blijft daarbij 'in omvang gelijk'. Afeer werkt aan het herinrichten van haar werkzoekenden-dienstverlening die nog beter past bij wat de huidige werkzoekenden nodig hebben en die optimaler aansluit bij wat werkgevers vragen.

In het nieuwe beleidsplan is ook de werking van de huidige **financiële verdeelsleutels** (de basis waarop de gemeentelijke bijdrage aan Afeer wordt bepaald) beoordeeld. Besloten is om deze per begrotingsjaar 2026 aan te gaan passen. De gemeentelijke bijdrage wordt tot 2026 bepaald door een gewogen gemiddelde van een drietal verdeelsleutels, namelijk het aantal sw-medewerkers, beschut werk medewerkers en het aantal uitkeringsgerechtigden per gemeente. Vanaf het begrotingsjaar 2026 wordt het aandeel aantal uitkeringsgerechtigden gewijzigd in aandeel aantal re-integratietrajecten dat de gemeente inbrengt bij Afeer (jaar T – 2). Deze vorm sluit meer aan bij de re-integratie dienstverlening die wordt geboden aan de inwoners per gemeente. Immers, niet alle uitkeringsgerechtigden zijn in beeld bij Afeer (de trede 1 en 2 klanten krijgen dienstverlening via de eigen gemeente). De toepassing van deze nieuwe verdeelsleutels kan met zich meebrengen dat de **gemeentelijke bijdragen vanaf 2026 afwijken** van hetgeen in de meerjarenraming van de begroting 2025 was opgenomen. Bij het aanbieden van de begroting 2025 is dit ook duidelijk aangegeven.

Uitgangspunten begroting Afeer 2026

Aan deze begroting ligt, naast de GR Afeer en het beleidsplan, een aantal uitgangspunten en geconstateerde ontwikkelingen ten grondslag. De belangrijkste worden hierna genoemd:



Afeer streeft naar het op niveau houden van de netto toegevoegde waarde

Voor het jaar 2026 blijven we rekening houden met een uit eigen activiteiten te behalen netto toegevoegde waarde (is de omzet minus de hieraan direct verbonden kosten) van 7.8 miljoen euro. Sinds het begrotingsjaar 2023 is dit het streven. Dit moeten we echter wel bereiken met steeds minder sw-medewerkers. We blijven daarbij inzetten op het ontwikkelen van de sw-medewerkers als gevolg waarvan zij – naast een groei in de eigen mogelijkheden – ook in staat worden gesteld om andere opdrachten uit te kunnen voeren. Deels kunnen we dit compenseren met een beperkte toename van het aantal beschut werk medewerkers (met een lagere verdien capaciteit) en medewerkers die na afloop van een opleiding een tijdelijke arbeidsovereenkomst bij Afeer krijgen (bijvoorbeeld in het groenonderhoud, schoonmaak of schilderen). Daarnaast blijven we zoeken naar beter renderende opdrachten in de markt. Duidelijk is dat het de komende jaren steeds moeilijker, zo niet onmogelijk, zal worden om de netto toegevoegde waarde op dit niveau te houden.

Afeer volgt de cao-ontwikkelingen

Afeer heeft medewerkers die onder verschillende cao's vallen. De verwachting is dat de loonstijging niet enorm gaat afwijken van de in de begroting 2025 opgenomen loonkosten. Hierbij moet wel de **kanttekening** gemaakt worden dat er op dit moment nog een aantal cao-onderhandelingen loopt of gevoerd gaat worden.

De **ambtelijke cao (Cao SGO)** loopt af per 1 april 2025. Op dit moment zijn er onderhandelingen voor een nieuwe cao gaande maar deze verlopen stroef. Ten aanzien van de loonontwikkeling is er een flink verschil tussen hetgeen vakbonden vragen en werkgevers bieden. De uitkomst is nog ongewis. In de begroting voor 2026 houden we rekening met een stijging van 3,5%.

De **cao voor de sw-medewerkers** heeft een looptijd van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2025. Op dit moment hebben vakbonden nog geen overleg gehad met de formele werkgever (VNG en Cedris). Ten aanzien van de loonkosten wordt voor het jaar 2026 rekening gehouden met een stijging van het wettelijk minimum loon en de gevolgen van de LPO (loonprijscompensatie) aanpassing van 2,75% per 1 januari 2026 en ook 2,75% per 1 juli 2026 (in de regel wordt het wettelijk minimum loon 2 keer per jaar door het rijk aangepast). Gemeenten worden door het rijk gecompenseerd voor de gestegen sw-loonkosten.

Voor de **beschut werk medewerkers** is de **cao Aan de Slag** van toepassing. Deze had een looptijd van 1 juli 2021 tot en met 31 december 2023. Gelijktijdig met het openbreken van de sw-cao, is ook deze cao tussentijds aangepast als gevolg waarvan het loon en de reiskostenvergoeding zijn gestegen maar waarbij ook de looptijd van deze cao is verlengd tot 31 december 2024. De vakbonden en de werkgever (VNG en Cedris) zijn in het najaar van 2024 begonnen met het voeren van gesprekken over een nieuwe cao. Vanuit werkgeverszijde kwam geen inzet. Zij menen dat ze geen concrete loonafspraken met de bonden



kunnen maken zolang het Rijk niet meer geld voor de gemeenten en de SW-bedrijven beschikbaar stelt. Op dit moment verkeren de onderhandelingen in een impasse. In de begroting houden we rekening met een stijging van 2 keer 2,75% op de wijze zoals hierboven aangegeven.

Ten aanzien van de **taakstelling beschut werk**, wordt rekening gehouden met de **jaarlijks procentuele landelijke stijging** in aantal te realiseren plaatsingen nu de taakstelling 2026 per gemeente pas in december 2025 of begin januari 2026 bekend wordt gemaakt door het rijk. Daarbij wordt uiteraard ook rekening gehouden met de reeds bestaande afspraken per gemeente over extra plaatsingen boven taakstelling.

Afeer biedt aangepaste, langduriger en intensievere vormen van dienstverlening

Veel bedrijven en organisaties lukt het niet of nagenoeg niet om in de vraag naar personeel te voorzien. Tegelijkertijd is er nog steeds een grote groep mensen die de stap naar werk niet kan maken. Zo daalt het aandeel langdurig werkzoekenden niet of nauwelijks. Daarbij komt dat sinds 2015 mensen met een arbeidshandicap, die voorheen nog een beroep konden doen op de Wajong en de Wsw, nu een beroep op de Participatiewet doen en daarmee ook op ondersteuning en begeleiding naar de arbeidsmarkt. Door SZW is een inschatting gemaakt van de volumeontwikkeling van deze, voor gemeenten nieuwe, doelgroep. Daaruit blijkt dat de omvang van deze doelgroep de komende jaren sterk zal toenemen.

Ook in 2026 blijven we inzetten op de ontwikkeling van medewerkers en werkzoekenden. In 2025 wordt een stevige aanzet gegeven voor een aangepaste vorm van werkzoekenden-dienstverlening. Zo komen er meer Werklab's met een verscheidenheid aan werksoorten waarin werkzoekenden in staat worden gesteld om passende werkervaring en skills op te doen die passen wat de reguliere arbeidsmarkt van hun vraagt.

Afeer blijft inzetten op ondersteuning doelgroep statushouders

We blijven investeren in de aanpak van de in omvang steeds verder toenemende doelgroep anderstaligen. Gemeenten zijn met de invoering van de nieuwe wet Inburgering weer verantwoordelijk voor de inburgering van statushouders. Onderdeel daarvan is het aanbieden van een traject richting oriëntatie op werk. Gemeenten hebben hiervoor afspraken gemaakt met Afeer om voor deze doelgroep **speciale trajecten** op te zetten en aan te bieden. Hiermee is in 2024 een begin gemaakt. Daarvoor moet wel extra personeel aangetrokken worden dat de moedertaal van de statushouders spreekt. Zij worden intensief ingezet bij de dienstverlening aan de statushouders. De kosten van extra personeel worden in 2026 meegenomen in de reguliere begroting. De verwachting is dat deze doelgroep in aantallen blijft toenemen.



Afeer voert de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) uit

Het aantal sw-medewerkers daalt ieder jaar. In 2048 zal de laatste sw-medewerker uit dienst gaan bij Afeer. De infrastructuur van Afeer zal zich aan deze daling aanpassen. Middels het in 2019 vastgestelde strategisch huisvestingsplan wordt voorzien in enerzijds het afstoten van werklocaties (krimpende fysieke organisatie) en anderzijds het verduurzamen en upgraden van locaties die in eigen bezit zijn. Bestaande werksoorten worden beoordeeld op toekomstbestendigheid. Wel moet er qua omvang een '**gezonde minimale omvang**' gevonden worden omdat de infrastructuur ook een rol heeft in het laten opdoen van werkervaring en skills door werkzoekenden en anderen. De toegenomen intensiteit van de begeleidingsbehoefte van werkzoekenden vereist dat ook.

Landelijke ontwikkelingen

Er zijn een aantal ontwikkelingen die Afeer en haar gemeenten raken maar waarvan de (financiële)- impact nog niet exact is weer te geven. Wat nu al wel duidelijk is, is het volgende.

1 Eenmalig extra middelen infrastructuur 2024

Via de meicirculaire 2024 werd al extra budget beschikbaar gesteld voor gemeenten ten behoeve van hun sociaal ontwikkelbedrijven. Het gaat om eenmalig 63,9 miljoen euro beschikbaar ten behoeve van de infrastructuur van hun sociaal ontwikkelbedrijven. Dit extra budget moet ingezet worden om stappen te zetten naar een toekomstige infrastructuur. Daarnaast werd het macrobudget met 6,08% verhoogd vanwege de loonprijsontwikkelingen (LPO).

2 Extra middelen beschut werk vanaf 2024 t/m 2034

Vanaf 2024 wordt door het rijk extra budget beschikbaar gesteld aan gemeenten voor de begeleiding van beschut werk medewerkers. Uit meerdere onderzoeken was gebleken dat de huidige wijze van rijksfinanciering ontoereikend was. Het rijk stelt het aanvullend budget beschikbaar als 'compensatie' voor de lage netto toegevoegde waarde per beschut werk medewerker.

3 Extra middelen: impulsbudget vanaf 2025 t/m 2034

Vanaf 2025 komen er extra middelen naar gemeenten om de infrastructuur van hun sociaal ontwikkelbedrijven goed en toekomstbestendig in te gaan richten. Gemeenten moeten hiervoor samen met hun sociaal ontwikkelbedrijf plannen maken. Vanuit de VNG komt een ondersteuningsteam van deskundigen beschikbaar om partijen te ondersteunen bij hun planvorming. Daarnaast wordt gewerkt aan een viertal handreikingen. De financiële middelen gaan via een decentralisatie uitkering naar de grootste gemeenten van het samenwerkingsverband (Oldambt). Die gemeente legt ook verantwoording af. De bedragen worden definitief bekend gemaakt in meicirculaire 2025. Inzet van die middelen kan alleen als het gaat om activiteiten in kader van voornoemd plan.



4 Extra middelen: bijdrage sociale infrastructuur 2025 t/m 2034

Vanaf 2025 komen er extra middelen naar gemeenten voor inwoners die nu tussen 'wal en schip' vallen. Ze krijgen bijvoorbeeld geen indicatie beschut werk. Hiermee kunnen 10.000 banen voor deze mensen gerealiseerd worden bij sociaal ontwikkelbedrijven. Deze middelen gaan naar alle gemeenten en in de meicirculaire 2025 wordt het bedrag per gemeente bekend gemaakt.

Afeer heeft ambtelijk met de gemeenten afgesproken om in 2025 voor item 3 en 4 plannen te gaan maken.

5 Beschut werk, mogelijke aanpassing taakstelling per 2026

Mensen met een arbeidsbeperking hebben soms heel veel begeleiding of aanpassing van en op de werkplek nodig. Voor hen is geen plek op de reguliere arbeidsmarkt, ook niet met de inzet van de diverse beschikbare ondersteuningsinstrumenten. Binnen de Participatiewet is hiervoor een nieuwe voorziening getroffen, het beschut werk. Gemeenten krijgen van het Ministerie van SZW jaarlijks een taakstelling voor het minimaal aantal te realiseren arbeidsplaatsen. Afeer voert deze taak uit voor de gemeenten door het aanbieden van een dienstverband. De situatie in geheel Oost-Groningen is echter dusdanig dat de taakstelling wordt overschreden als gevolg waarvan er een wachtlijst ontstaat in sommige gemeenten.

Er zijn meer inwoners met een indicatie beschut werk dan de taakstelling. Voor de betrokken personen is dit een ongewenste situatie omdat geen perspectief kan worden geboden op een werkzaam leven. Dit geldt ook voor jongeren die het Pro/VSO-onderwijs verlaten en aangewezen zijn op werken in een beschutte omgeving. Ook zij dreigen voor langere tijd op de wachtlijst terecht te komen. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de wijze waarop de taakstelling per gemeente wordt toegekend. De huidige landelijke verdeling is gebaseerd op de Wsw-wachtlijst zoals deze bestond op 31 december 2014, een dag voor de sluiting van de toegang Wsw. Dit leidt tot een verdeling die niet past bij de huidige ontwikkelingen en de hoeveelheid afgegeven indicaties per gemeente. De inschatting was dat er per 2025 een nieuwe wijze van vaststellen taakstelling zou worden ingevoerd en wel op basis van realisatie. Dit is inmiddels verschoven naar 2026. Hoe dit uitpakt is nu niet te voorzien.

6 Afschaffing LIV

Vanaf 2025 vervalt de tegemoetkoming die werkgevers (dus ook Afeer) kunnen krijgen voor werknemers met een laag inkomen. Het lage-inkomensvoordeel (LIV) was bedoeld als stimulans voor werkgevers om vaker mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt in dienst te nemen en te behouden, maar draagt maar beperkt bij aan de kansen voor deze groep. Afeer mist deze LIV-ontvangsten maar gemeenten ontvangen hiervoor zelf wel rechtstreeks van het rijk een financiële compensatie.



7 Afschaffing compensatie transitievergoeding

Eén van de afspraken in het Hoofdlijnenakkoord van de huidige regering is dat vanaf 1 juli 2026 organisaties met 25 medewerkers of meer geen gebruik meer kunnen maken van de compensatie transitievergoeding bij langdurige arbeidsongeschiktheid. Op dit moment is het nog zo dat een werkgever die een werknemer na 2 jaar ziekte ontslag aanzegt en om die reden een transitievergoeding moet uitbetalen, gecompenseerd wordt voor deze transitievergoeding. Deze regeling is in april 2020 in het leven geroepen om een halt te roepen aan de zogenaamde ‘slapende dienstverbanden’. Bij Afeer gaan medewerkers ziek uit dienst en met deze afschaffing loopt Afeer genoemde compensatie mis.

Planning behandeling begroting Afeer 2026

Het dagelijks bestuur van Afeer zal de conceptbegroting 2026 tijdens haar vergadering van 24 april 2025 vaststellen. Deze wordt nadien aan de gemeenten gezonden om de raden de gelegenheid te bieden eventueel een zienswijze op te stellen. Gestreefd wordt om dit vroegtijdig te doen zodat de raden dat voor hun vergadering in (uiterlijk) de maand juni 2025 kunnen agenderen. Het algemeen bestuur zal de begroting definitief vaststellen tijdens haar vergadering op 10 juli 2025 zodat deze vervolgens tijdig (voor 1 augustus 2024) aan het college van Gedeputeerde Staten van Groningen gezonden kan worden (artikel 34, lid 2 Wgr).

Besluit

Tijdens haar vergadering van donderdag 24 april 2025 heeft het dagelijks bestuur deze algemene en financiële kaders voor het jaar 2026 vastgesteld.

de voorzitter
Giny Luth

de secretaris
Johan van Dam