Memo

Aan:	De gemeenteraad van Oude IJsselstreek
Cc:	
Van:	College van B&W Oude IJsselstreek
Datum	20 oktober 2026
Kenmerk:	1391076
Onderwerp:	Langetermijnsamenwerking inburgering

Aanleiding

Sinds de invoering van de Wet Inburgering 2021 (WI21) op 1 januari 2022 is de gemeente verantwoordelijk voor de inburgering van nieuwkomers. De focus ligt hierbij enerzijds op de ontwikkeling van de inburgeraar op het vlak van taalontwikkeling, maar ook op het verkleinen van de stap naar de arbeidsmarkt waar mogelijk door focus op participatie en re-integratie (dualiteit). Dit alles met als doel de inburgeraar zo snel mogelijk (zelf)redzaam te laten zijn.
De uitvoering van de WI21 vraag om een breed en flexibel aanbod van dienstverlening. Inburgeraars verschillen in achtergrond, taalniveau, leervermogen en mogelijkheden tot participatie. Bovendien vindt de instroom gedurende het hele jaar plaats. Dit vraagt om specialistische kennis, voldoende uitvoeringscapaciteit en een divers aanbod aan taalonderwijs, trainingen, activiteiten en leer- en ontwikkelplekken.
Bij de start van de WI21 heeft de gemeente de uitvoering zelf ingericht, waarbij het taalonderwijs bij externe taalscholen werd ingekocht. In de praktijk bleek dat het organiseren van de maatwerkgerichte dienstverlening binnen de eigen capaciteit en middelen niet realistisch was op het benodigde niveau. Dit heeft geleid tot de keuze om de samenwerking met Laborijn aan te gaan en de uitvoering van de inburgeringsdienstverlening stapsgewijs bij Laborijn onder te brengen.

Sinds 1 april 2025 koopt Oude IJsselstreek ondersteunende dienstverlening voor de WI21 in bij Laborijn. Sinds 1 april 2026 voert Laborijn de inburgering voor Oude IJsselstreek volledig uit, waar mogelijk in samenwerking met lokale partners, zoals Sport-ID, Sociaal werk Oude IJsselstreek en de lokale taalcafés. Hiermee is een breed aanbod aan ondersteuning beschikbaar gekomen, waarmee taalontwikkeling, participatie en de ontwikkeling richting werk in samenhang kunnen worden vormgegeven. De huidige dienstverleningsovereenkomst voor de inburgering loopt eind 2026 af. De optie tot éénjarige dienstverleningsovereenkomst met Laborijn voor inburgering bevindt zich in een afrondende fase. Ook de overeenkomsten met de externe taalscholen lopen eind 2026 af. Dit geeft de mogelijkheid om te bepalen hoe de dienstverlening na deze periode op een duurzame manier kan worden georganiseerd.

De samenwerking met Laborijn biedt daarnaast nieuwe mogelijkheden voor de verdere ontwikkeling van de dienstverlening. Met de start van het eigen taalcentrum per 1 januari 2027 kan Laborijn ook het taalonderwijs voor twee van de drie inburgeringsroutes zelf organiseren. Hierdoor ontstaan kansen om het taalonderwijs en de overige onderdelen van de inburgering inhoudelijk en praktisch verder op elkaar aan te laten sluiten. De onderwijsroute valt hierbuiten, deze dient gegeven te worden door een ROC.

Deze ontwikkelingen geven aanleiding om niet alleen naar de voortzetting van de huidige dienstverlening te kijken, maar ook naar de wijze waarop de samenwerking voor de lange termijn het beste kan worden ingericht. We hanteren daarbij onder andere ons Strategisch Kader Samenwerkingsverbanden. De gemeente wil de continuïteit en kwaliteit

van de dienstverlening waarborgen en tegelijkertijd de mogelijkheden benutten om de gezamenlijke inhoudelijke en strategische ontwikkeling verder te versterken. Dit op basis van openheid, gelijkwaardigheid en gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij het algemeen belang altijd vooropstaat.

In dit kader is verkend welke samenwerkingsvormen hiervoor passend kunnen zijn. Daarbij is ook gesproken over de bestaande samenwerking met Laborijn op het gebied van de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en beschut werk, (onderdeel Participatiewet), waarvoor zij de uitvoering eveneens volledig verzorgen en de onderdelen jobcoaching en loonwaardemetingen (onderdeel Participatiewet) waarin zij Oude IJsselstreek ondersteunen. Dit biedt aanleiding om de mogelijkheden voor een meer samenhangende samenwerking op deze onderdelen te onderzoeken.

Huidige situatie

Op dit moment volgen 117 asielstatushouders en 23 gezinsmigranten in de gemeente een inburgeringstraject. Sinds 1 april 2025 was er een nauwe samenwerking tussen het gemeentelijke team en Laborijn rondom inburgering. Sinds 1 april 2026 voert Laborijn de inburgeringsdienstverlening volledig uit, waar mogelijk in samenwerking met lokale partners. De dienstverlening is modulair ingericht, zodat inburgeraars op verschillende momenten en op verschillende niveaus ondersteuning kunnen ontvangen. Hierbij wordt aangesloten op hun persoonlijke situatie, ontwikkeling en mogelijkheden.

Naast taalontwikkeling ligt de nadruk op sociale activering, participatie en waar mogelijk, de ontwikkeling richting werk. Hiervoor is een breed aanbod beschikbaar, waaronder trainingen, activiteiten, leer- en ontwikkelplekken, de inzet van cultuurverbinders, diagnostisch onderzoek en verschillende leerlijnen.

Inburgeringsactiviteiten en taalonderwijs onder één vlag

Laborijn start per 1 januari 2027 met een eigen taalcentrum. Door het taalonderwijs en de overige onderdelen van de inburgeringsdienstverlening binnen één organisatie uit te voeren, kunnen de verschillende activiteiten beter op elkaar aansluiten. Hiermee is Laborijn een innovatieve, vooruitlopende, ambitieuze partner. Deze ontwikkeling biedt kansen voor meer samenhang in de begeleiding doordat er sprake is van een uitvoeringspartij en voor een aanpak die gedurende het gehele inburgeringstraject aansluit bij de mogelijkheden en behoefte van de individuele inwoner.
De gemeente ziet hierin een inhoudelijke meerwaarde. Inburgering vraagt niet alleen om het leren van de Nederlandse taal, maar ook om mogelijkheden om de taal in de praktijk te gebruiken, sociale contacten op te bouwen en stappen te zetten richting participatie en werk. Vanuit deze inhoudelijke ontwikkeling heeft het college de wens uitgesproken om ook het taalonderwijs vanaf 2027 via Laborijn uit te laten voeren.

De wens voor een langetermijnsamenwerking met Laborijn

Het is van belang om de dienstverlening rondom inburgering voor de langetermijn in te richten.
Inburgeraars zijn gebaat bij stabiele maatwerkgerichte ondersteuning, dit vergroot hun slagingskansen en verkort de weg naar (zelf)redzaamheid. Tegelijkertijd vraagt de verdere ontwikkeling van de dienstverlening om een samenwerking waarin ruimte is om inhoudelijke keuzes te maken, nieuwe mogelijkheden te benutten en de ondersteuning te laten aansluiten op de veranderende behoefte.

De ervaring met de uitvoering en de verdere ontwikkeling van de dienstverlening geven aanleiding om de samenwerking met Laborijn niet uitsluitend vanuit afzonderlijke opdrachten te benaderen, maar ook te kijken naar de strategische samenhang tussen de gemeentelijke opgaven en de dienstverlening van Laborijn. Een duurzame samenwerking biedt de mogelijkheid om niet alleen afspraken te maken over de uitvoering, maar ook structureel met elkaar in gesprek te zijn over de inhoudelijke koers, prioriteiten en de verdere ontwikkeling van de dienstverlening.

Toetreding tot de gemeenschappelijke regeling (GR) Laborijn kan hierin een passende volgende stap zijn. Als deelnemende gemeente kan de gemeente Oude IJsselstreek nauwer betrokken zijn bij de strategische ontwikkeling van de organisatie en de gezamenlijke afwegingen die daarbij worden gemaakt. De precieze mogelijkheden en bevoegdheden zijn afhankelijk van de inrichting van de gemeenschappelijke regeling en de afspraken tussen de deelnemende gemeenten.
De gemeente Oude IJsselstreek wil vanuit haar inhoudelijke betrokkenheid bijdragen aan de verdere ontwikkeling van Laborijn en aan de realisatie van de gezamenlijke ambities. Daarbij is sprake van wederzijdse meerwaarde: de verbinding met de gemeentelijke opgaven en lokale uitvoeringspraktijk kan bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de dienstverlening, terwijl de expertise en uitvoeringsmogelijkheden van Laborijn de gemeente ondersteunen bij het realiseren van haar maatschappelijke doelen.
Het afgelopen jaar is er onderzocht of een dienstverleningsovereenkomst voor de duur van vijf jaar kon worden gerealiseerd door het vestigen van een uitsluitend recht. De waarde van de opdracht vraagt in principe om een aanbestedingsprocedure. Naar aanleiding van de vooraankondiging van het voornemen om een uitsluitend recht te vestigen heeft de gemeente een bezwaar uit de markt ontvangen. Hierdoor bleek deze route niet passend.
Deze ontwikkeling doet niets af aan de inhoudelijke wens om de samenwerking met Laborijn voor de lange termijn vorm te geven.

Samenhang van WSW, beschut werk, jobcoaching en loonwaardemetingen

Laborijn voert voor de gemeente de WSW en beschut werk volledig uit en ondersteunt Oude IJsselstreek in de uitvoering van jobcoaching en loonwaardemetingen. Deze dienstverlening voor WSW en beschut werk heeft zijn eigen kenmerken en richt zich op inwoners met verschillende ondersteuningsbehoeften. Het betrekken van de WSW, beschut werk, jobcoaching en loonwaardemetingen bij een mogelijke toetreding biedt de gelegenheid om de bestaande samenwerking in samenhang te bekijken. Daarbij kan worden onderzocht hoe de gemeentelijke beleidsverantwoordelijkheid en de uitvoering door Laborijn zo goed mogelijk op elkaar kunnen aansluiten en welke mogelijkheden er zijn om gezamenlijk de dienstverlening verder te ontwikkelen.
Daarnaast heeft de gemeente de afgelopen vijf jaar voor het onderdeel WSW een risico-opslag betaald. Bij de verdere uitwerking van een mogelijke toetreding kan worden onderzocht hoe deze financiële component zich verhoudt tot de toetreding en welke afspraken hierover passend zijn.

Mogelijkheden voor het vormgeven van een langetermijnsamenwerking

Vanuit de wens voor een langetermijnsamenwerking is gekeken naar mogelijkheden om de samenwerking met Laborijn voor de lange termijn vorm te geven. Hierbij is het Strategisch Kader Samenwerkingsverbanden meegenomen. Op basis hiervan is het verkennen van toetreding tot de Gemeenschappelijke Regeling Laborijn voor de WI21 een logische vervolgstap. Zoals eerder beschreven zijn wij als gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de WI21 en is Laborijn een partner die de mogelijkheid heeft passende, maatwerkgerichte dienstverlening te bieden aan onze inwoners op een manier die voor ons als zelfstandige organisatie niet realistisch is.
Door eventueel toe te treden tot de Gemeenschappelijke Regeling Laborijn blijven wij als gemeente actief betrokken bij de uitvoering.
De tweede mogelijkheid is een aanbesteding in de markt zetten. Hierbij bestaat het risico dat de strategische samenwerking met Laborijn niet kan worden voortgezet. Laborijn is geen commerciële organisatie en schrijft niet in op aanbestedingen. Een aanbesteding biedt daarmee geen zekerheid over voortzetting van de huidige samenwerking die nauw aansluit op onze huidige visie en vergroot het risico op versnippering van dienstverlening. Aanbesteden kan hierdoor een negatief effect hebben op de individuele ontwikkeling van de huidige inburgeraars.

Toetreding is niet uitsluitend een alternatief voor een aanbesteding, maar kan ook worden bezien als een mogelijkheid om de samenwerking op een andere manier in te richten. De vormgeving hiervan, evenals de juridische en bestuurlijke voorwaarden, moet zorgvuldig worden uitgewerkt.

Daarbij moeten onder meer de gevolgen over de zeggenschap, de financiële verhoudingen, de organisatie en de belangen van de overige deelnemende gemeenten worden betrokken. Ook moet worden onderzocht hoe de onderdelen inburgering, WSW, beschut werk, jobcoaching en loonwaardemetingen binnen de gemeentelijke regeling kunnen worden vormgegeven. Omdat gedeeltelijke toetreding binnen de huidige inrichting van Laborijn niet mogelijk is, vraagt het betrekken van deze onderdelen om een bredere afweging. Hiervoor is een wijziging van de gemeenschappelijke regeling door Laborijn nodig.

Het voornemen tot het verzenden van een toetreedverzoek

Het college is voornemens om aan het bestuur van Laborijn een formeel verzoek te sturen om toetreding per 1 januari 2028 te verkennen. Laborijn stuurt dit toetreedverzoek onverwijld door aan de colleges van de betrokken gemeenten, te weten Aalten, Doetinchem en Montferland. De deelnemende gemeenten dienen vervolgens te besluiten over het verzoek om het gesprek tot onderhandeling op te starten. In deze fase kunnen de inhoudelijke invulling, strategische meerwaarde, bestuurlijke verhoudingen, de financiële consequenties en de andere voorwaarden nader worden uitgewerkt. Daarbij moet duidelijk worden hoe toetreding kan bijdragen aan de gezamenlijke ambities en hoe de belangen van de gemeente Oude IJsselstreek, Laborijn en de deelnemende gemeenten worden geborgd.

Het college ziet toetreding als een mogelijkheid om de samenwerking met Laborijn duurzaam te versterken en de verbinding tussen gemeentelijke opgaven, strategische koers en uitvoering verder te ontwikkelen. De precieze vormgeving en voorwaarden vragen om een zorgvuldige afweging.

Het college is zich ervan bewust dat het besluit van de gemeente om in 2019 uit de gemeenschappelijke regeling te treden, impact heeft gehad op de andere betrokken gemeenten. In de afgelopen jaren hebben alle partijen geïnvesteerd in het herstellen van de verbinding en het verder opbouwen van een goede samenwerkingsrelatie. Deze ontwikkeling vormt een waardevolle basis voor de toekomst. Tegelijkertijd vraagt een eventuele nieuwe toetreding om een zorgvuldige afweging door alle betrokken partijen en blijvende aandacht voor de onderlinge verhoudingen en het vertrouwen in elkaar en in de samenwerking.

Gesprek met de commissie Maatschappelijke Ontwikkeling

Het college gaat graag op 12 november met de Commissie Maatschappelijke ontwikkeling in gesprek over de mogelijkheid van toetreding tot Laborijn. Het college wil daarbij in het bijzonder horen welke inhoudelijke, bestuurlijke en financiële aandachtspunten de commissie van belang vindt voor de verdere verkenning van de samenwerking.