| | |
|---|---|
| **Aan:** | Dagelijks bestuur Laborijn |
| **Van:** | Directie Laborijn |
| **Betreft:** | Memo koersherijking en afwegingskader voor een robuust en toekomstbestendig Laborijn |
| **Datum:** | september 2025 |
| **Bijlagen:** | Memo toekomstbestendig Laborijn d.d. juni 2025<br>Samenvattend verslag werksessie toekomstbestendig Laborijn 27 juni 2025 |

## Inleiding

In het proces om te komen tot de Kadernota 2026 - 2029 is geconcludeerd dat het wenselijk is om met elkaar te komen tot een afwegingskader voor het kunnen beoordelen van nieuwe verzoeken tot het leveren van dienstverlening.

Nieuwe dienstverleningsverzoeken dienen immers een bijdrage te leveren aan het achterliggende doel: een robuust en toekomstbestendig Laborijn. Een Laborijn dat de juiste expertise en infrastructuur aan boord heeft om de GR gemeenten van dienstverlening te voorzien en tegelijkertijd ook voorspelbare uitvoeringskosten kent en deze goed beheerst.

Om tot dit kader te komen, hebben we de afgelopen maanden een mooi proces met elkaar doorlopen. Daarin heeft de bijgevoegde notitie (zie bijlage ‘Memo toekomstbestendig Laborijn d.d. juni 2025) als doel gehad om hierover op lokaal niveau per GR-gemeente mening vormend te spreken. Met als volgende stap een ambtelijk-bestuurlijke werksessie met betrokkenen van alle 3 GR-gemeenten en Laborijn. Tijdens deze sessie hebben we kernachtig geïllustreerd waarom het noodzakelijk en urgent is om stappen te gaan zetten voor een robuuste en toekomstbestendige organisatie Laborijn. Vervolgens hebben we op basis van 4 mogelijke lijnen uitgebreid met elkaar gesproken over de koersherijking van Laborijn en het richting gevende afwegingskader dat hier ondersteunend aan is.

## De gemeenschappelijke deler in al onze verhalen

Met de 3 huidige GR-gemeenten zijn we het unaniem met elkaar eens over dat het van belang is dat we gezamenlijk een *gedeelde visie* met elkaar hebben én houden. In alle verhalen komen herhaaldelijk de kernbegrippen *‘de inwoner centraal’* en *‘integraliteit’* expliciet naar voren. Van nieuwe (GR-)partners verwachten we nadrukkelijk dat ook zij onze visie omarmen. Zodat de *krachtige identiteit en positie van Laborijn* wordt behouden.

## De koersherijking op basis van 4 mogelijke lijnen

Begin 2023 is de koers van Laborijn neergezet. Met het proces van de afgelopen maanden hebben wij 2,5 jaar later deze koers herijkt. Dit op basis van 4 mogelijke lijnen. Lijnen die elkaar niet per definitie uitsluiten, maar waarbij het wel essentieel is om realistisch te zijn en wenselijk om voorkeuren en prioriteiten te overwegen. In de volgende sub paragrafen worden de 4 mogelijke lijnen kort geduid (voor een meer uitgebreide duiding zie bijlage ‘Memo toekomstbestendig Laborijn d.d. juni 2025) en vervolgens weergegeven hoe wij hier met elkaar naar kijken. Ook is een mogelijke alternatieve lijn als denkscenario toegevoegd.

*1. Je brengt als huidige GR-partner zelf meer taken/werkzaamheden in*
De basisopdracht van Laborijn is het uitvoeren van drie wetten; de Participatiewet, de Wet sociale werkvoorziening en de Wet inburgering 2021. Vanwege de meerwaarde van een integrale uitvoering van deze 3 wetten hebben twee van onze drie GR-gemeenten deze wetten bij elkaar ondergebracht binnen de GR Laborijn. Naast integraliteit is de kern dat de inwoner centraal staat en dat er een gedeelde inhoudelijke visie van alle GR-partners is.

Onze huidige GR-deelnemers beschouwen Laborijn als logische uitvoeringspartner en beleggen, in het geval van passende taken, actief taken bij Laborijn. Goede voorbeelden daarvan zijn: TONK, TOZO, debiteurenbeheer bijzondere bijstand, energietoeslag, de leefgeldregeling Oekraïners, begeleiding arbeidsinschakeling Oekraïners en beschut werk. Onze deelnemende gemeenten zien het onderbrengen van taken bij Laborijn niet als doel op zich, maar kijken goed naar de expertise, samenhang met reeds belegde taken en ons organiserend vermogen. Onze 3 GR-gemeenten hebben verschillende uitgangssituaties (denk bijvoorbeeld aan de grootte van de gemeente of de stads/centrumgemeente versus de dorpsgemeente) en te maken met een andere dynamiek. Dit vraagt andere dingen, biedt andere mogelijkheden en brengt ook andere kwetsbaarheden met zich mee. Vanwege deze verschillen wordt vanuit de 3 GR-gemeenten anders naar deze lijn gekeken. Hieronder schetsen wij per GR-gemeente hoe zij hiernaar kijkt.

Gemeente Doetinchem hecht aan de zuiverheid van de GR met een duidelijke reguliere basisopdracht vanuit de 3 wetten. Daarbij ziet zij Laborijn wel als belangrijke systeempartner voor het (op DVO-basis) uitvoeren van dienstverlening die aanverwant is aan de basisopdracht of gewenst/nodig is als gevolg van acute aanleidingen, zoals een pandemie (TOZO) of een oorlog (dienstverlening ontheemden). Verder ziet Doetinchem aanvullende mogelijkheden voor regievoering c.q. gedelegeerd opdrachtgeverschap vanuit Laborijn richting samenwerkingspartners in het voorliggend veld. Dit vergelijkbaar met wat Laborijn vanuit de uitvoering van de Wet inburgering 2021 nu al doet en vanzelfsprekend alleen in het geval sprake is van een logische relatie met de reguliere basisopdracht vanuit de 3 wetten.

Wat Gemeente Aalten betreft is onderzoek gewenst naar de vraag of er meer taken/dienstverlening voor bestaande GR-gemeenten wenselijk is. Zij ziet met name kansen in het nog breder gaan benutten van de krachtige infrastructuur van Laborijn. De inwoner centraal stellen betekent namelijk breder kijken dan naar Werk & Inkomen alleen. Het is van belang te kijken naar hoe (nieuwe) wetten passen bij ‘de inwoner centraal’ en hoe Laborijn zich hiertoe verhoudt. Verbinding in de keten in een logische lijn, waarbij aansluiting wordt gezocht met de bestaande infrastructuur. Kortom, integraliteit sociaal domein breed.

Er is landelijk brede erkenning dat infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven onmisbaar is voor een goede toekomstbestendige uitvoering van alle taken binnen het sociaal domein. Daarbij zien we zowel verbreding in doelgroep als toename in complexiteit van gevraagde en benodigde dienstverlening.

Het blijkt ook voor Gemeente Montferland als (kleinere) gemeente lastig om al deze taken in eigen beheer te organiseren. Gemeente Montferland realiseert zich vanuit haar eigen kwetsbaarheid dat het van belang is om vanuit een SWOT-analyse (kwaliteiten en kwetsbaarheden) te gaan bezien welke taken/dienstverlening zij integraal en dichtbij de

inwoner zelf duurzaam wil en kan blijven uitvoeren en waarvoor zij, als mede-eigenaar (van de infrastructuur) van Laborijn, in het belang van een duurzaam perspectief het goed zou zijn om de infrastructuur van Laborijn (meer) te gaan benutten. Op dit moment staat Montferland met haar intenties positief tegenover deze lijn en zoekt daarbij nog naar wat en hoe dit exact vorm kan gaan krijgen.

### *2. Andere gemeenten brengen meer taken bij Laborijn onder op basis van dienstverleningsovereenkomsten (DVO's)*

De GR-gemeenten staan positief tegenover het uitbreiden van de DVO-portefeuille. DVO's vormen een goede aanvulling op de reguliere GR-dienstverlening en leveren naast de financiële voordelen (dekkingsbijdrage) een stevigere regionale positie en ook uitdagend werk op. En daarmee behoud en ontwikkeling van competenties en infrastructuur. Vanwege de beperkte toekomstbestendigheid en de risico's en juridische beperkingen die aan DVO's zijn verbonden, gelden echter wel een aantal belangrijke kaders, grenzen en randvoorwaarden om deze risico's op een juiste wijze de beheersen. Deze zijn uitgewerkt in het hierna volgend inhoudelijk afwegingskader.

### *3. De GR-Laborijn wordt uitgebreid met (een) nieuwe deelnemer(s) in de GR*

Ook ten aanzien van de lijn van het uitbreiden van de GR-Laborijn met nieuwe GR-partners zijn de huidige GR-deelnemers eensgezind. Ten behoeve van robuustheid gaat de voorkeur ernaar uit de Gemeenschappelijke Regeling geleidelijk uit te breiden. Daarbij zien we fasegewijs ruimte voor 1-3 gemeenten. Waarbij we geen nieuwe organisatie willen inrichten of twee gelijkwaardige organisaties samenvoegen (fuseren), maar juist de krachtige identiteit en positie van Laborijn overeind houden. Een gedeelde visie op inhoud van alle GR-partners is daarbij het belangrijkste criterium om 'aan de voorkant' te toetsen en bewerkstelligen.

Een tweede belangrijke voorwaarde is dat een potentiële nieuwe GR-partner toetreedt voor het totaalpakket van dienstverlening en daarmee aansluit op de reguliere basisopdracht met een integrale uitvoering van alle 3 wetten. Voor deze geleidelijke wijze van het uitbreiden van het aantal deelnemers in de GR-Laborijn wordt het werken met DVO's gezien als het middel om hiertoe te komen. Ook deze en andere belangrijke uitgangspunten zijn uitgewerkt in het hierna volgend inhoudelijk afwegingskader.

### *4.a We gaan (structureel) samenwerken met andere GR'en*

Alle GR-deelnemers zien (structureel) samenwerken als vanzelfsprekend en daarmee niet echt als een scenario of een keuze. De gemeente Aalten ziet vooral kansen in het samenwerken op het gebied van backoffice activiteiten met organisaties die nagenoeg dezelfde taken en werkprocessen uitvoeren, zoals onze zusterorganisatie Fijnder werkzaam voor de gemeenten Winterswijk, Berkelland en Oost Gelre ('Oost-Achterhoek').

### *4.b We gaan fuseren met andere GR'en*

Ten aanzien van het mogelijk fuseren liggen de standpunten genuanceerder. De gemeente Montferland is gezien haar eerdere ervaring geen warm voorstander van fuseren. De gemeente Doetinchem staat hiervoor wel open als het nodig is en er geen ander alternatief (meer) is. De gemeente Aalten ziet fuseren wel als een mogelijkheid voor de langere termijn (met Fijnder als soortgelijke organisatie). Dit laatste vanuit het ideaalbeeld dat er in de

Achterhoek op termijn één organisatie voor alle inwoners is waarin de inwoner ten volle centraal staat.

*Overzicht voorkeuren-prioriteiten:*

| | Doetinchem | Aalten | Montferland |
|---|---|---|---|
| **1.) Je brengt als huidige GR-partner zelf meer taken/werkzaamheden in** | X | V | V? |
| **2. Andere gemeenten brengen meer taken bij Laborijn onder op basis van dienstverleningsovereenkomsten (DVO's)** | V | V | V |
| **3. De GR-Laborijn wordt uitgebreid met (een) nieuwe deelnemer(s) in de GR** | V | V | V |
| **4a. We gaan (structureel) samenwerken met andere GR'en** | V | V | V |
| **4b. We gaan fuseren met andere GR'en** | X | V | X |

Voor een nadere duiding van de voorkeuren-prioriteiten per lijn en per GR-gemeente zie bijlage 1.

*Een alternatief scenario*

Tijdens de ambtelijk-bestuurlijke werksessie is vanuit de gemeente Doetinchem de vraag ingebracht of behoud van het huidige volume (constant blijven) of groei het enige denkbare scenario is. Vanuit de wens van beheersbaarheid, en bijbehorende grenzen ten aanzien van bestuurbaarheid en/of uitvoerbaarheid, is het vanaf een bepaald punt (of punten) wellicht verstandig om te kiezen voor een relatief duurder Laborijn. Gezien de ontwikkeling van de uitvoeringskosten in de komende jaren is dat scenario, indien zich geen nieuwe taken/ opdrachten aandienen, feitelijk aan de orde. Hiervoor geeft het hierna volgend inhoudelijk afwegingskader ook richting.

Van belang – voor zowel alle lijnen en scenario's - is in ieder geval dat de bedrijfsvoering meegroeit met ontwikkelingen en (de omvang van) de opdracht, zodat de bedrijfsvoering passend blijft bij de opgave. Dit onder andere vanuit de verantwoordelijkheid van goed werkgeverschap.

## Het inhoudelijk afwegingskader voor DVO-dienstverlening

| (gedeelde) Prioriteit | Criteria | Afwegingskader t.a.v. het wel/niet bieden van DVO-dienstverlening aan andere gemeenten |
|---|---|---|
| **1.** | **Gedeelde visie** | -Een volledig gedeelde visie is niet vereist.<br>-(potentiële) DVO-gemeenten conformeren zich (voor de uit te voeren taken in de DVO) daarentegen wel aan onze werkwijze, processen en bedrijfsvoering, gebaseerd op onze gedeelde visie. |
| **1.** | **Maatschappelijke impact / innovatie** | -De dienstverlening aan de deelnemende GR-gemeenten heeft prioriteit en mag niet in het gedrang komen als gevolg van (nieuwe) DVO's die worden afgesloten met niet-deelnemende gemeenten.<br>-Daarnaast mag (de inzet die nodig is voor) het voorbereiden en uitvoeren van (nieuwe) DVO-dienstverlening niet ten koste gaan van (de aandacht voor) het ontwikkelen van nieuwe innovatieve concepten. |
| **2.** | **Mate van uitvoerbaarheid** | -Voor (potentiële) DVO-gemeenten geldt dat de dienstverlening conform onze standaard werkwijze, processen en bedrijfsvoering wordt uitgevoerd.<br>-Looptijd minimaal 3-5 jaar[1]. |
| **3.** | **Financiële / juridische impact** | -Het biedt efficiency en (financiële) schaalvoordelen en levert met een volwaardige en nette kostprijs een (hogere) dekkingsbijdrage op met financieel voordeel voor de deelnemende GR-gemeenten.<br>-(financiële) Risico's worden gemanaged en zijn afgedekt voor de GR-gemeenten. DVO's hebben geen negatief effect op de financiële bijdrage van onze GR-gemeenten.<br>-Maximaal 20% van de waarde van onze jaarlijkse begrotingsomvang betreft DVO-omzet en overige dienstverlening aan derden (niet zijnde de GR-gemeenten). |
| **3.** | **Bestuurlijke impact (governance)** | -N.v.t.<br>(Toelichting: de taken worden in mandaat uitgevoerd. DVO-partners hebben geen zeggenschap en het bieden van DVO-dienstverlening is niet van invloed op de governance.) |

[1] Vanwege aanbestedingsgrenzen kan een kortere looptijd een overweging zijn.

## Het inhoudelijk afwegingskader voor toetreding tot de GR Laborijn

| (gedeelde) Prioriteit | Criteria | Afwegingskader t.a.v. het wel/niet laten toetreden tot de GR Laborijn van andere gemeenten |
|---|---|---|
| **1.** | **Gedeelde visie / innovatie** | -Een gedeelde visie is vereist en wordt aan de voorkant van het intredingsproces getoetst. Daarbij zijn de intredende partij en zowel Laborijn als de huidige deelnemende GR-gemeenten ambtelijk en bestuurlijk betrokken.<br>-Volledige toetreding tot de GR-Laborijn met toetreding van de taken van de 3 wetten in integrale samenhang; Participatiewet, Wet inburgering 2021 en Wet sociale werkvoorziening[2].<br>-We voorkomen selectief winkelen of “cherry picking”.<br>-Een ingroeipad naar volledige toetreding op termijn kan worden geboden middels het afsluiten van DVO’s.<br>-Het toetreden van een nieuwe gemeente als GR-deelnemer bevordert innovatie door een positieve impact op het innovatieve vermogen en de innovatiekracht van de GR-Laborijn. |
| **1.** | **Maatschappelijke impact** | -De dienstverlening aan de bestaande deelnemende GR-gemeenten mag niet in het gedrang komen als gevolg van de toetreding van een aanvullende deelnemer. |
| **2.** | **Mate van uitvoerbaarheid** | -Voor (potentiële) toetredende gemeenten geldt dat de dienstverlening conform onze standaard werkwijze, processen en bedrijfsvoering wordt uitgevoerd. |
| **3.** | **Financiële impact** | -Het biedt efficiency en (financiële) schaalvoordelen.<br>-De toetreding heeft als structureel effect voor de langere termijn dat de uitvoeringskosten voor de deelnemende GR-gemeenten lager worden en er financieel voordeel ontstaat. |
| **3.** | **Bestuurlijke impact (governance)** | -Het huidige bestuursmodel / de huidige governance biedt ruimte voor toetreding van 1 tot 3 gemeenten.<br>-Toetreding van nu 3 tot maximaal 6 partijen moet gezien de impact geleidelijk plaatsvinden. |

[2] Met uitzondering van gemeente Montferland, gelet op de ontstaansgeschiedenis.

## Advies

1. Het blijven focussen op het leveren van de juiste en kwalitatief goede toekomstbestendige dienstverlening aan de huidige 3 GR-deelnemers, vanuit de kadernota-afspraak dat “de dienstverlening aan de deelnemende gemeenten prioriteit heeft en niet in het gedrang mag komen”.
2. Het blijven inzetten op het leveren van DVO-dienstverlening aan andere gemeenten en het uitbreiden van de DVO-portefeuille, passend binnen het inhoudelijk afwegingskader.
3. Het, waar mogelijk, inzetten op uitbreiding van het aantal deelnemers in de GR-Laborijn, passend binnen het inhoudelijk afwegingskader.
4. De bedrijfsvoering mee laten blijven groeien met ontwikkelingen en (de omvang van) de opdracht van Laborijn, zodat de bedrijfsvoering passend blijft bij de opgave, vanuit onder andere goed werkgeverschap.
5. Het vaststellen van het richtinggevend inhoudelijk afwegingskader voor DVO-dienstverlening en toetreding tot de GR Laborijn, zoals opgenomen op de pagina’s 5 en 6 in deze notitie.

## Gevraagd besluit

Het overnemen van het advies, het vaststellen van het richtinggevend inhoudelijk afwegingskader en toekomstige dienstverleningsverzoeken aan dit kader te toetsen.

Doetinchem, 12 september 2025

J.T. Spruit

Algemeen directeur

Het Dagelijks Bestuur van Laborijn

De secretaris

J.T. Spruit

De voorzitter

drs. E.J. Huizinga MBA

## Bijlage 1 – Samenvattend overzicht voorkeuren-prioriteiten m.b.t. de vier lijnen

| | Doetinchem | Aalten | Montferland |
|---|---|---|---|
| **1.) Je brengt als huidige GR-partner zelf meer taken/werkzaamheden in** | X<br><br>-Zuiverheid GR met 3 wetten (m.u.v. Montferland)<br>-Gedelegeerd opdracht-geverschap<br>-Wel systeempartner voor acute aanleidingen (zoals tozo, Oekraïne, etc.) | V<br><br>-Infrastructuur breder benutten | V?<br><br>-SWOT-analyse<br>Wat?<br>Hoe? |
| **2. Andere gemeenten brengen meer taken bij Laborijn onder op basis van dienstverleningsovereenkomsten (DVO's)** | V<br><br>-Is in feite de huidige situatie<br>-Geen cherry picking<br>-Managen van de risico's<br><br>-Ingroeipad via DVO's naar volledige intreding | V<br><br><br><br>-Idem<br><br>-Risico's gedekt voor GR-gemeenten<br>-Idem | V<br><br>-Looptijd minimaal 4-5 jaar<br><br><br><br><br>-Idem |
| **3. De GR-Laborijn wordt uitgebreid met (een) nieuwe deelnemer(s) in de GR** | V<br><br>-Op basis van de visie<br>- In relatie tot beheersbaarheid<br>-Idem | V<br><br>-Idem<br><br><br><br>-Volledige toetreding / pakket (m.u.v. Montferland) | V<br><br>-Idem<br><br>-Huidige bestuur / governance biedt ruimte voor 4-6 partijen (geleidelijk) |
| **4. We gaan (structureel) samenwerken en/of fuseren met andere GR'en** | X<br><br>-Alleen als het niet anders kan (fuseren) | V<br><br>-Wel samenwerken<br>-Fuseren lange termijn | X<br><br>-Samenwerken is vanzelfsprekend |