

T = Technisch (moeten voorafgaand aan de politieke avond worden beantwoord)

I = Informatief (moeten voorafgaand aan de politieke avond worden beantwoord)

= Politiek (worden tijdens de politieke avond door de portefeuillehouder mondeling beantwoord)



Aan de hand van het raadsvoorstel hebben wij de volgende vragen aan de indieners. De vragen die wij hebben voor het college staan aan het einde.

Initiatiefvoorstel De Liemerse-Coalitie

1. Wat is de toegevoegde waarden van dit voorstel nu Doesburg dit voorstel heeft verworpen en in Westervoort dit niet eens te besluitvorming voor ligt? **I**

Het klopt dat het voorstel in Doesburg niet is aangenomen en dat de behandeling in Westervoort niet heeft plaatsgevonden. Dat verandert de inhoudelijke toegevoegde waarde van het voorstel echter niet.

De kernvraag is niet of alle vier de gemeenten het voorstel direct omarmen, maar of de gemeenteraad van Duiven het initiatief zinvol genoeg acht om te laten onderzoeken. Het initiatiefvoorstel vraagt expliciet om een parallel onderzoek van €50.000 (€200.000 over vier gemeenten) naast het lopende fusietraject, zodat de raad in 2027 een geïnformeerde keuze kan maken.

Dat onderzoek heeft waarde, ook als Duiven als eerste of als enige stap zet. Als uit het onderzoek blijkt dat de Liemers-Coalitie beter is, biedt dat de raad de mogelijkheid andere gemeenten opnieuw te benaderen met een stevig onderbouwd voorstel. Als uit het onderzoek blijkt dat de fusie beter is, versterkt dat de motivering voor de fusie.

De situatie in Doesburg en Westervoort is overigens niet definitief: principebesluiten en initiatiefvoorstelbehandelingen zijn procesmatig momenten, geen onomkeerbare eindstations

2. Het voorstel stelt dat de Coalitie slechts 60–80% van de inhoudelijke voordelen van een fusie oplevert. Waarom zou de raad bewust kiezen voor een oplossing waarvan de initiatiefnemers zelf erkennen dat deze minder volledig is? **I**

Dit is een terechte vraag. Wij erkennen deze passage in het voorstel, en leggen de redenering erachter uit.

De 60-80% verwijst naar de hypothetische voordelen van de fusie. Maar die hypothetische voordelen staan op gespannen voet met andere onderzoeken. Het COELO-onderzoek (Allers & Geertsema, ESB 2014) analyseerde 39 Nederlandse herindelingen en concludeerde dat fusies gemiddeld geen aantoonbare besparing

opleveren en de dienstverlening gemiddeld niet verbeteren. Als de 100% fusie-voordeel grotendeels niet gerealiseerd wordt in de praktijk, dan is 60-80% van een solide en bewezen alternatief mogelijk méér waard dan 100% van een belofte die niet wordt waargemaakt.

Bovendien is omkeerbaarheid een zelfstandige waarde. Een onomkeerbare fusie die tegenvalt, kan niet worden bijgesteld. Een Coalitie die tegenvalt, kan worden aangepast of beëindigd. Die asymmetrie rechtvaardigt een voorzichtiger keuze voor een iets minder volledig maar corrigeerbaar model.

Anders gezegd, als de fusie wél al haar beloofde voordelen realiseert, is de fusie beter. Dát is de centrale vraag die het parallelle onderzoek moet beantwoorden.

3. Als de vier gemeenten structureel te klein zijn voor specialistische taken, waarom is het dan logisch om juist de vier afzonderlijke gemeenten in stand te houden? I

Wij maken een onderscheid dat in deze vraag impliciet wordt samengevoegd: te klein voor specialistische taken is niet hetzelfde als te klein voor zelfstandig bestuur.

De ambtenarenpool lost het capaciteitsprobleem voor specialistische taken op door gemeenten toegang te geven tot gedeelde expertise, zonder dat zij die fulltime in dienst hoeven te nemen. Het Mobiliteitscentrum West-Brabant is hiervan een praktijkvoorbeeld dat al tien jaar functioneert voor meerdere gemeenten.

Of een gemeente te klein is voor zelfstandig bestuur is een andere vraag. Duiven heeft 24.960 inwoners, een weerstandratio van 5,53 (klasse A, uitstekend), een schuldquote van 12,4% en een structureel sluitende begroting 2026-2029 (bron: Jaarstukken Duiven 2024). De jaarstukken tonen geen financieel-bestuurlijk disfunctioneren.

Wij erkennen dat de vraag legitiem is voor Doesburg (11.300 inwoners), dáár is de schaalproblematiek het meest concreet. Dat is ook de reden waarom de eindanalyse in het dossier de tweevoudige variant (Doesburg bij Zevenaar, Westervoort bij Duiven) als evenwichtigste optie aanwijst

4. Hoeveel nieuwe bestuurlijke overleggen, directeuren, besturen, managementlagen en verantwoordingsstructuren ontstaan er door de Liemers-Coalitie? I

Laten wij een beeld schetsen over hoe de situatie kan worden:

- a. De Liemers-Belastingorganisatie: één bestuur (openbaar lichaam op grond van de Wgr), één directeur. Dit vervangt vier afzonderlijke belastingafdelingen.
- b. Toetreding Zevenaar tot Circulus: geen nieuwe organisatie, Circulus bestaat al. Zevenaar treedt toe als aandeelhouder.
- c. Toetreding Doesburg tot RSD De Liemers: geen nieuwe organisatie, de RSD bestaat al. Doesburg treedt toe als deelnemer.
- d. Liemerse Tafel: twee keer per jaar een bestuurlijk overleg. Geen directeur, geen eigen organisatie, geen rechtspersoon.

- e. Liemers-Ambtenarenpool: één bestuursvorm (bedrijfsvoeringsorganisatie op grond van de Wgr), één coördinator. Dit is een nieuwe organisatie.

Netto nieuwe governance-elementen: twee (belastingorganisatie en ambtenarenpool). De andere drie instrumenten zijn toetredingen tot bestaande organisaties of een overleg.

Ter vergelijking: bij de viergemeentefusie verdwijnen vier raden, vier colleges en tientallen bestaande GR-verbanden — maar worden die tegelijk gereorganiseerd tot één nieuwe structuur met eigen raad, college, griffie, rekenkamer en ambtelijke organisatie. Beide wegen kennen bestuurlijke inspanning. Ons voorstel concentreert die inspanning op twee gerichte instrumenten.

- 5. Hoe kijken de initiatiefnemers momenteel naar 1Stroom en de andere gemeentelijke regelingen/samenwerkingen? |

Wij kijken genuanceerd naar 1Stroom. De opbrengst van de participatieavond van 24 juni 2026 vermeldde als punt van aandacht: '1Stroom functioneert niet goed' en 'Weinig grip op 1Stroom'. Wij nemen die signalen serieus.

Tegelijkertijd is er een belangrijk onderscheid: gaat het om de organisatie zelf die niet goed functioneert, of om de bestuurlijke sturing op 1Stroom die tekortschiet? Dat onderscheid is cruciaal voor de conclusie. Als het een sturingsprobleem is, is de oplossing niet organisatorische afbouw maar bestuurlijke versterking — exact wat de tweevoudige samenvoeging Duiven-Westervoort zou realiseren als bestuurlijke voltooiing van wat ambtelijk al bestaat.

De overige bestaande samenwerkingen (Circulus voor Doesburg, Duiven en Westervoort; RSD De Liemers voor Duiven, Westervoort en Zevenaar; ODRA, VGGM) functioneren naar ons oordeel redelijk tot goed. Het initiatiefvoorstel bouwt op deze bestaande verbanden voort, in plaats van ze opnieuw uit te vinden.

- 6. Waar wordt concreet aangetoond dat deze constructie bestuurlijk eenvoudiger is dan één gemeente? |

Wij stellen dit niet. Het initiatiefvoorstel claimt niet dat de Liemers-Coalitie bestuurlijk eenvoudiger is dan één gemeente in de eindsituatie. Wat wij stellen is:

- a. De weg naar de Coalitie is eenvoudiger dan de weg naar de fusie. De fusie vereist harmonisatie van naar schatting 260-370 verordeningen, samenvoeging van vier ICT-landschappen en reorganisatie van circa 600-700 fte, allemaal tegelijk, in twee jaar.
- b. De complexiteit van de Coalitie is gespreid en modulair. Als één instrument tegenvalt, kan het worden bijgesteld zonder dat het hele model instort.
- c. In de eindsituatie heeft een fusiegemeente inderdaad één bestuurlijke lijn. Dat is een reëel voordeel van de fusie dat wij niet ontkennen.

De vraag zou niet moeten zijn welk eindmodel eenvoudiger is, maar welke transitierisico's acceptabel zijn en welk model corrigeerbaar is als het tegenvalt.

7. Wordt de bestuurlijke drukte daadwerkelijk verminderd, of wordt deze juist verspreid over meer organisaties? |

Eerlijk antwoord: beide. De Liemers-Coalitie vermindert ambtelijke kwetsbaarheid op specialistische taken (via de pool) en reduceert uitvoeringskosten op belastingen en zorginkoop. Maar zij voegt ook twee nieuwe governance-structuren toe.

Of dit netto meer of minder bestuurlijke drukte oplevert, hangt af van hoe je telt. Als je telt in aantallen overleggen en organisaties, is de Coalitie complexer dan één gemeente. Als je telt in risico-gecorrigeerde inspanning (de fusie heeft een enorme eenmalige complexiteitspiek), is de balans anders.

Wij erkennen dat dit een punt is waarop het voorstel scherper had kunnen zijn. De second opinion (beslispunt 4) moet ook de bestuurlijke lastendruk per scenario kwantificeren.

8. Wat gebeurt er wanneer één gemeente een andere beleidskeuze maakt dan de overige drie? |

Dat hangt af van het instrument:

- a. Belastingorganisatie: elke gemeente bepaalt zelf de tarieven. De organisatie voert die uit. Er is geen beleidsconflict mogelijk over tarieven.
- b. Circulus en RSD: dit zijn uitvoeringsorganisaties met eigen besturen en dienstverleningsovereenkomsten. De politieke beslissingsruimte van individuele gemeenten is beperkt tot de aandeelhoudersrol.
- c. Liemerse Tafel: hier kunnen beleidsconflicten het duidelijkst opspelen. Het voorstel voorziet geen bindende besluiten bij de Tafel; de Tafel is een afstemmingoverleg. Als één gemeente afwijkt, heeft dat geen juridische consequenties.
- d. Ambtenarenpool: de pool levert capaciteit. Welk beleid een gemeente met die capaciteit uitvoert, is haar eigen keuze.

Wij erkennen dat het ontbreken van bindende besluitvorming bij de Liemerse Tafel een zwakte is. Dat is ook de reden waarom dit instrument in de zekerheidsmatrix als 'laag' is geclassificeerd. De Tafel is een advies- en afstemmingsplatform, geen besluitvormingsorgaan.

9. Hoeveel tijd gaan wethouders en raadsleden besteden aan het aansturen en controleren van alle afzonderlijke samenwerkingen? |

Wij hebben dit niet kwantitatief doorgerekend in het voorstel, en dat is wellicht een tekortkoming. Het verzoek voor een second opinion (beslispunt 4) omvat ook dit element.

Als indicatie: de huidige situatie kent al 1Stroom, Circulus (drie van de vier gemeenten), RSD De Liemers (drie gemeenten), ODRA, VGGM en meerdere andere GR's. Raadsleden besteden daar nu al tijd aan. De Coalitie voegt twee nieuwe organisaties toe en twee toetredingen bij bestaande organisaties — de marginale toename is kleiner dan de

absolute omvang doet vermoeden.

Voor de fusiegemeente geldt: de raad moet toezicht houden op één gemeentelijke organisatie plus nog steeds de regionale GR's (de GMR, de RES-regio, de waterautoriteiten). Het aantal regionale samenwerkingen neemt niet automatisch af door te fuseren.

10. Hoe kan de raad nu al concluderen dat de Liemers-Coalitie financieel voordelig is, terwijl beslispunt 4 juist vraagt om nog een onafhankelijke financiële second opinion? |

De raad wordt niet gevraagd nu al te concluderen dat de Liemers-Coalitie financieel voordelig is. Dat is een misverstand dat wij graag rechtzetten.

Beslispunt 1 vraagt de raad om de Coalitie als volwaardig alternatief naast de fusie te onderzoeken. Beslispunt 4 vraagt om een onafhankelijke second opinion die beide scenario's doorrekent. De financiële onderbouwing in de bijlagen is een eerste raming op basis van bestaande referentie-organisaties, bedoeld om aan te tonen dat de business case plausibel genoeg is om nader onderzoek te rechtvaardigen. Ze is expliciet geen definitieve berekening.

Het is juist de reden waarom beslispunt 4 essentieel is. Wij vragen de raad niet om op de huidige ramingen te beslissen, maar om het onderzoek te starten dat de definitieve cijfers oplevert.

11. Als een second opinion nog nodig is, zijn de huidige financiële cijfers dan nog onvoldoende betrouwbaar om als onderbouwing voor een besluit te dienen? |

De huidige ramingen zijn betrouwbaar genoeg als plausibiliteitstoets — zij tonen aan dat de business case in de juiste orde van grootte zit. Zij zijn niet betrouwbaar genoeg als definitieve beslissingsbasis.

Dit onderscheid is bewust aangebracht in het voorstel. Een initiatiefvoorstel is een verzoek tot onderzoek, geen eindconclusie. Het is vergelijkbaar met het principebesluit van de gemeenteraden voor de fusie in 2025: dat principebesluit was ook gebaseerd op ramingen, niet op een definitieve herindelingscan. De definitieve scan komt later in het traject.

Nogmaals, de fusie-business case berust ook op ramingen die nog niet definitief zijn doorgerekend.

12. Is bij de Coalitie rekening gehouden met de kosten van vier afzonderlijke raden, vier colleges, vier gemeentelijke organisaties en meerdere samenwerkingsverbanden? |
In de gepresenteerde opbrengstberekening zijn deze kosten niet expliciet als minpost opgenomen.

De structurele meerkosten van vier afzonderlijke besturen ten opzichte van één bestuur zijn reëel. Een ruwe schatting — vier griffies, vier rekenkamers, vier colleges, vier raadsvergoedingen — ligt in de orde van €1,5 tot 2,5 miljoen per jaar extra.

Tegenover dit nadeel staat één structureel voordeel van de Coalitie: het behoud van drie vaste voeten in het gemeentefonds. Die leveren structureel circa €1,2 miljoen per jaar op, die bij fusie voor altijd verdwijnen (bron: verdeelsystematiek gemeentefonds, BZK). Het netto-effect van bestuurskostennadeel min vaste-voetenvoordeel is kleiner dan elk van beide bedragen afzonderlijk.

Wij zeggen toe dit element expliciet te laten doorrekenen in de second opinion.

13. Worden beide scenario's werkelijk met exact dezelfde uitgangspunten doorgerekend? |

Dat is precies de bedoeling van beslispunt 3 en 4. In de huidige fase zijn beide scenario's niet met exacte dezelfde uitgangspunten doorgerekend — de fusie heeft een uitgebreidere ambtelijke voorbereiding gehad, de Coalitie een initiatiefvoorstel met bijlagen.

De second opinion moet dat ongelijke speelveld corrigeren: beide scenario's worden met dezelfde methodiek, dezelfde basisaannames (voor inflatie, loonkosten, rijksfonds) en dezelfde onzekerheidsmarges doorgerekend. Dat is juist de meerwaarde van een onafhankelijke second opinion boven de afzonderlijk ontwikkelde stukken.

14. Waarom wordt in de break-evenanalyse niet ook het scenario “hoogste investering, laagste structurele opbrengst” meegenomen? |

In de toelichting op de besparingen zijn drie scenario's beschreven (gunstig, realistisch midden, ongunstig). Het ongunstige scenario hanteert de hoogste investering (€8,4 mln) met de laagste opbrengst (€1,3 mln/jaar), wat een break-even geeft van circa 6,5 jaar.

Het ongunstige scenario (6,5 jaar) vergelijkt nog steeds gunstig met de break-even van de viergemeentefusie in het realistische midden (circa 2036-2037 op basis van dezelfde methodiek).

15. Is het behoud van vier gemeenteraden automatisch democratischer wanneer steeds meer taken worden uitgevoerd door regionale organisaties waar de gemeenteraad slechts indirect invloed op heeft? |

Nee, niet automatisch. Dit is een van de scherpste vragen en wij nemen haar serieus.

Het behoud van vier raden is alleen democratisch relevant als die raden ook daadwerkelijk invloed hebben op de besluiten die inwoners raken. Als steeds meer besluiten in regionale verbanden vallen, neemt de democratische betekenis van de gemeenteraad inderdaad af.

Dit fenomeen heet 'bestuurlijke verrommeling' en is een reëel probleem in het Nederlandse lokale bestuur — ongeacht of er gefuseerd wordt of niet. Ook een gefuseerde gemeente maakt deel uit van regionale verbanden (GMR, RES-regio, ODRA, VGGM) waar de gemeenteraad indirecte invloed op heeft.

Wij erkennen dit als een structureel bestuurlijk vraagstuk dat het initiatiefvoorstel niet volledig oplost. Wij menen wél dat een raadslid in een gemeente van 25.000 inwoners meer directe invloed heeft op de besluiten die inwoners raken dan een raadslid in een gemeente van 96.000 inwoners. Dat sluit aan bij de waarnemingen in het onderzoek van Allers c.s. (2021) over opkomstdaling na herindeling: democratische nabijheid heeft een meetbare waarde.

16. Is een raadslid werkelijk beter in staat om toezicht te houden op vijf aparte organisaties dan op één gemeentelijke organisatie? **I**

Een raadslid in een kleine gemeente heeft gemiddeld meer tijd per onderwerp, meer toegang tot ambtenaren en minder concurrentie van andere dossiers dan een raadslid in een gemeente van 96.000 inwoners met een raad van 37 leden. De controlerende kwaliteit is niet alleen een functie van het aantal organisaties maar ook van de capaciteit en aandacht per raadslid.

Tegelijkertijd: vijf organisaties controleren is complexer dan één. Het is ook de reden waarom wij in het voorstel vragen om evaluatiemomenten en heldere rapportagestructuren per instrument.

17. Wat heeft een inwoner er concreet aan dat de eigen gemeente formeel zelfstandig blijft, als een steeds groter deel van de uitvoering regionaal wordt georganiseerd? **I**

Dit is de meest fundamentele vraag in het democratische deel van de behandeling van dit initiatiefvoorstel.

Voor de dagelijkse dienstverlening maakt zelfstandigheid van de gemeente minder verschil naarmate meer taken regionaal worden uitgevoerd. Op dat punt heeft de vraag een punt.

Wat formele zelfstandigheid concreet oplevert voor een inwoner:

- a. De eigen gemeenteraad bepaalt de lokale woonlasten. Bij fusie stijgen die in Duiven met 17-23% (bron: COELO-Atlas 2025, begrotingen 2026).
- b. De eigen raad stelt prioriteiten in het ruimtelijk beleid, de APV en de sociale agenda. Die prioriteiten kunnen afwijken van wat een grote fusiegemeente bepaalt.
- c. De keuze voor dorpsraden, kernagenda's of participatie blijft een lokale beslissing.

Wij erkennen dat dit voordeel kleiner wordt naarmate meer taken regionaal worden georganiseerd. Dat is juist de reden waarom het voorstel de Liemerse Tafel bewust licht wordt gehouden, namelijk om te voorkomen dat zelfstandigheid een lege huls wordt.

18. Wordt lokale identiteit in dit voorstel verward met bestuurlijke zelfstandigheid? **I**

Lokale identiteit zit in mensen, gemeenschappen en kernen, niet in een gemeenteraad. Dat zeggen de raadsleden zelf ook in de opbrengsten van de participatiebijeenkomst van 24 juni 2026: 'Identiteit zit in de mensen en de gemeenschap, niet in de raden.'

Wij stellen niet dat bestuurlijke zelfstandigheid een voorwaarde is voor lokale identiteit. Wij stellen dat bestuurlijke zelfstandigheid een instrument is om beleidskeuzes te maken die aansluiten bij die identiteit, zoals de hoogte van woonlasten, de subsidies voor lokale verenigingen en de ruimtelijke inrichting van kernen. Die beleidsruimte verdwijnt bij fusie niet volledig, maar wordt kleiner.

19. Kan lokale identiteit niet juist worden beschermd door dorpsraden, gebiedsgericht bestuur, kernenbeleid en lokale vertegenwoordiging i.p.v. een gemeenteraad? **I**

Ja, dat kan. Wij zijn het eens dat dorpsraden, kernagenda's en gebiedsgericht bestuur waardevolle instrumenten zijn voor identiteitsbehoud, zowel voor als na een fusie.

De vraag is of die instrumenten in de praktijk voldoende zijn. De ervaring met Groningen-Haren-Ten Boer laat zien dat bestuursovereenkomsten over identiteitsgaranties juridisch niet bindend zijn voor een nieuwe raad. De ervaring met Beemster-Purmerend is positiever. Garanties zijn dus mogelijk, maar niet zeker.

20. Er wordt gesteld dat Lokale partijen op de deze manier levensvatbaar blijven maar de gemeenteraad kijkt toch naar de belangen van de inwoners en niet naar de politieke partijen? **I** Het is toch aan de partijen om zich aan te passen aan de nieuwe situatie? **I**

Wij zijn het eens: dit argument hoort niet in een initiatiefvoorstel thuis. De gemeenteraad dient het belang van de inwoners, niet het belang van politieke partijen. Dit onderdeel van de toelichting is ongelukkig geformuleerd.

Het is inderdaad aan politieke partijen, lokaal én landelijk, om zich aan te passen aan de bestuurlijke schaal. Dat is geen verantwoordelijkheid van de gemeenteraad.

21. Kan één grotere gemeente niet juist meer capaciteit en geld vrijmaken voor lokaal maatwerk? **I**

In theorie ja. In de praktijk is dit niet aangetoond. Het COELO-onderzoek (Allers & Geertsema 2014) toont aan dat grotere gemeenten gemiddeld niet goedkoper opereren dan kleine gemeenten. De veronderstelde efficiëntiewinst 'waarmee meer geld vrijkomt voor lokaal maatwerk' is in de onderzochte herindelingen gemiddeld niet gerealiseerd.

Een grotere gemeente zou in theorie in specifieke situaties meer capaciteit voor maatwerk kunnen bieden, met name op specialistische beleidsterreinen. Dat is ook de reden waarom de ambtenarenpool als instrument is opgenomen, om dezelfde specialistische capaciteitsvoordelen te bereiken zonder de schaalnadelen van een volledige fusie.

22. In het voorstel wordt gezegd dat Zevenaar toe moet treden tot Circulus. Waarom is de keuze voor Circulus gemaakt en niet voor Reinigingsdienst De Liemers? **I** Is er een vergelijking gemaakt tussen beide organisaties? **I**

De keuze voor Circulus in het voorstel is gebaseerd op het feit dat drie van de vier

Liemerse gemeenten (Doesburg, Duiven en Westervoort) al aandeelhouder zijn van Circulus. Toetreding van Zevenaar tot Circulus is een uitbreiding van een bestaande samenwerking, geen nieuwe organisatie. Reinigingsdienst De Liemers is een openbaar lichaam en samenwerkingsverband van gemeenten, opgericht via de Wet gemeenschappelijke regelingen. De gemeenten Zevenaar en Montferland werken hierin samen. Dit betekent dat er een bestuurlijk overleg bij komt, als Zevenaar niet toetreedt tot Circulus.

Er is in het initiatiefvoorstel geen expliciete vergelijking gemaakt tussen Circulus en de Reinigingsdienst De Liemers. Als Zevenaar overweegt toe te treden tot een afvalorganisatie, hoort een kosten-batenanalyse van beide opties onderdeel te zijn van de uitwerking in het Plan van Aanpak (beslispunt 2). Wij zeggen toe dit element expliciet op te nemen.

23. Waarom wordt voorgesteld om een volledig nieuwe Liemers-Belastingorganisatie op te richten, met een geschatte investering van €1,5 tot €2,5 miljoen, terwijl het voorstel zelf GBLT, BSGW en Cocensus als bestaande referentieorganisaties noemt? **I** Is onderzocht wat aansluiting bij een bestaande organisatie kost en waarom dit niet de voorkeur zou hebben? **I**

Wij erkennen dat het voorstel hier onvoldoende scherp is.

In het initiatiefvoorstel worden GBLT, BSGW en Cocensus inderdaad als referentie genoemd, maar niet als toetredingsopties onderzocht. Het is een valide vraag of toetreding bij een bestaande organisatie goedkoper of kwalitatief beter is dan het oprichten van een nieuwe Liemerse Belastingorganisatie.

GBLT (Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus-Tricijn) bedient onder meer Zwolle en omgeving. BSGW bedient Limburg. Geografische nabijheid en schaalgrootte spelen een rol bij de keuze. Een specifieke kosten-batenanalyse van toetreding bij een bestaande organisatie versus oprichting van een eigen organisatie moet onderdeel zijn van de uitwerking in het Plan van Aanpak.

24. In het voorstel wordt gesteld dat de vijf instrumenten van de Liemers-Coalitie afzonderlijk werkend bewezen zijn. Tegelijkertijd wordt de Liemers-Ambtenarenpool aangeduid als een nieuw concept met slechts middelhoge zekerheid. Hoe verhoudt dit zich tot elkaar? **I**

Deze twee stellingen staan op gespannen voet en hadden duidelijker onderscheiden moeten worden.

De juiste formulering is: vier van de vijf instrumenten zijn bewezen of bouwen op bestaande structuren. De belastingorganisatie heeft bewezen referenties (COELO 2017). Circulus bestaat al 12 jaar. De RSD bestaat al. De Liemerse Tafel is een licht overlegmodel zonder precedent-eis.

De ambtenarenpool is het enige werkelijk nieuwe instrument. Wij hebben de zekerheid daar bewust als 'middel' gelabeld, niet als 'hoog'. Het dichtstbijzijnde Nederlandse

referentiemodel is het Mobiliteitscentrum West-Brabant, dat al tien jaar functioneert maar een iets andere opzet heeft. Wij hebben deze post in de financiële berekening niet als zekerheid gepresenteerd, maar als aanvullende kans.

25. Waarom is in de financiële onderbouwing geen scenario opgenomen waarbij niet alle vier de gemeenten deelnemen, terwijl het afhaken van gemeenten in het voorstel zelf als een concreet risico wordt benoemd? |

Het voorstel beschrijft de modulariteit als voordeel, elk instrument werkt ook met drie gemeenten, maar de financiële ramingen gaan uit van deelname door alle vier.

De business case bij drie deelnemers (zonder Zevenaar, de grootste) daalt significant: de belastingorganisatie verliest circa 47% van zijn schaalvoordeel, de zorginkoop-besparing daalt naar verhouding. Een partiele gevoeligheidsanalyse hoort in de second opinion.

26. Hoe kunnen binnen de Liemerse Tafel bindende afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld woningbouw, bedrijventerreinen en energie-infrastructuur, terwijl er tegelijkertijd geen sprake is van bevoegdheidsoverdracht? | Wat gebeurt er wanneer één gemeenteraad niet instemt met een gemaakte afspraak? |

Dat kunnen zij niet. Dat is bewust zo ontworpen.

De Liemerse Tafel is een afstemmingoverleg, niet een besluitvormingsorgaan. Afspraken die aan de Tafel worden gemaakt, zijn politieke intentieverklaringen die vervolgens ter bekrachtiging aan de afzonderlijke raden worden voorgelegd. Als één raad niet instemt, geldt de afspraak voor die gemeente niet.

Dit is tegelijk de zwakte en de democratische kracht van de Tafel. De zwakte: er is geen afdwingbare slagkracht. De kracht: geen enkele gemeente wordt gebonden aan besluiten waarover haar eigen raad niet heeft besloten.

Voor echte regionale slagkracht op ruimtelijke ordening en energie bestaat de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen (GMR), waaraan alle vier de gemeenten al deelnemen. De Liemerse Tafel is bedoeld als afstemming bovenop de GMR, niet als vervanger.

27. Als iedere gemeenteraad uiteindelijk zelfstandig kan besluiten af te wijken van de gezamenlijke afspraken, hoe wordt dan voorkomen dat de Liemerse Tafel slechts leidt tot extra overleg zonder daadwerkelijke slagkracht? |

De beheersing zit in drie elementen: (1) politieke druk, afwijken van een gezamenlijk gemaakte afspraak heeft politieke kosten; (2) publieke verantwoording, de uitkomsten van de Liemerse Tafel worden openbaar gerapporteerd; (3) het bestuursconvenant bevat bepalingen over transparantie en motiveringsplicht bij afwijking.

Als instrument voor afdwingbare regionale slagkracht is de Liemerse Tafel bewust niet geschikt. Als instrument voor coördinatie en signaalfunctie heeft zij wel degelijk waarde.

De zekerheidsclassificatie 'laag' in de financiële onderbouwing weerspiegelt precies dit.

28. Waarom wordt een alternatief gepresenteerd als een sneller en flexibeler alternatief voor fusie, terwijl de eigen planning van de initiatiefnemers pas in 2032 voorziet in een externe evaluatie en mogelijk besluit over verdere doorgroei? **I**

'Sneller' slaat op de break-even, niet op de evaluatiecyclus. De Coalitie bereikt break-even eerder dan de fusie (circa 2030-2032 versus 2036-2037 in het realistische midden). De evaluatie in 2032 is bedoeld om dan te beoordelen of verdere doorontwikkeling wenselijk is, dat is geen vertraging, dat is zorgvuldigheid.

'Flexibeler' slaat op omkeerbaarheid en modulariteit, niet op snelheid van de volledige implementatiecyclus.

29. Waarom zouden we nu een lopend fusietraject vertragen voor een alternatief waarvan de volledige effecten volgens de eigen planning pas jaren later kunnen worden beoordeeld? **I**

Wij beantwoorden deze vraag in drie delen.

Ten eerste: het woord 'vertragen' behoeft precisering. De second opinion kost €50.000 per gemeente en heeft een doorlooptijd van drie tot vijf maanden. Het fusietraject loopt gewoon door: het herindelingsontwerp (november 2026) en het herindelingsadvies (maart 2027) vinden onverminderd doorgang. De Coalitie-studie is geen veto op het fusieproces, maar een parallelle analyse die de raad in staat stelt in 2027 een geïnformeerde keuze te maken. Dat is geen vertraging, dat is zorgvuldigheid.

Ten tweede: de vraag stelt dat de volledige effecten van de Coalitie pas jaren later beoordeeld kunnen worden. Dat klopt. Maar hetzelfde geldt voor de fusie. Het COELO-onderzoek (Allers & Geertsema 2014) toont aan dat de effecten van 39 Nederlandse herindelingen gemiddeld pas na tien tot vijftien jaar volledig zichtbaar worden. De evaluatie in 2032 is niet het eindpunt van de Coalitie, maar een tussenmoment. De fusie heeft geen vergelijkbaar tussenmoment: de effecten worden pas zichtbaar wanneer de onomkeerbare stap al is gezet.

Ten derde: het wezenlijke onderscheid is niet wanneer de effecten zichtbaar worden, maar wat er gebeurt als ze tegenvallen. Als de Liemers-Coalitie tegenvalt, kan zij worden aangepast of beëindigd. De evaluatie in 2032 is precies daarvoor bedoeld: als correctiemoment waarop de raden kunnen besluiten door te groeien naar een fusie als de Coalitie onvoldoende presteert. Als de fusie tegenvalt, is er geen correctiemoment. De fusie is onomkeerbaar op de dag dat zij ingaat. Dat risico rechtvaardigt extra zorgvuldigheid vóór het definitieve besluit, niet daarna.

30. In de bijlagen wordt gesteld dat succesvolle samenwerking een eenvoudige governance vereist en dat een multiprincipal-probleem met meerdere opdrachtgevers met conflicterende belangen moet worden voorkomen. Hoe voldoet de Liemers-Coalitie aan deze voorwaarde wanneer vier zelfstandige gemeenten met vier afzonderlijke raden en colleges gezamenlijk opdrachtgever zijn? **I**

Volledig voldoen aan die voorwaarde doet de Coalitie niet, en dat erkennen de bijlagen ook. Dat is precies waarom het multiprincipal-probleem als risico is geïdentificeerd in het kritisch tegenrapport.

De beheersing bestaat uit drie elementen: (1) functioneel afgebakende taken per organisatie (niet integraal bestuur, maar specifieke opdrachten met meetbare output); (2) heldere dienstverleningsovereenkomsten met afbakening van de beslissingsruimte; (3) modulariteit, elk instrument staat op zichzelf, zodat een conflict in één instrument niet het geheel raakt.

Het multiprincipal-probleem bij integrale ambtelijke fusies doet zich voor als vier gemeenten conflicterende prioriteiten hebben op één geïntegreerde ambtelijke organisatie. Bij functioneel afgebakende samenwerking is die conflictkans kleiner, omdat de opdracht per instrument eenduidiger is.

31. Kunnen de initiatiefnemers per bijlage delen door welk bureau of personen deze zijn opgesteld? **T**

De bijlagen zijn opgesteld door de indieners zelf, ondersteund door analysewerkzaamheden met behulp van digitale onderzoekstools. Er is geen extern adviesbureau ingeschakeld voor de opstelling van de bijlagen.

De indieners hebben gebruik gemaakt van openbaar beschikbare bronnen: de jaarstukken 2024 van de vier gemeenten, de COELO-Atlas van de lokale lasten, peer-reviewed publicaties van Allers c.s. (RUG/COELO), het Handboek Gemeentelijke Herindeling (BZK/VNG), en openbare documenten van referentie-organisaties zoals Circulus, GBLT en de RSD De Liemers.

32. Hebben de initiatiefnemers zelf de bijlagen opgesteld, al dan niet met behulp van externe partijen? **T** Zo ja, welke bijlagen zijn geheel of gedeeltelijk door de initiatiefnemers zelf opgesteld? **T**

Alle bijlagen zijn door de indieners zelf opgesteld. Er is geen extern adviesbureau ingeschakeld. Bij de opstelling is gebruik gemaakt van digitale onderzoekstools voor analyse, bronverwijzing en tekstverwerking. De inhoudelijke keuzes, analyses en conclusies zijn van de indieners.

Wij onderstrepen dat dit één van de redenen is waarom een onafhankelijke second opinion (beslispunt 4) essentieel is: de bijlagen zijn door de indieners opgesteld en zijn daarmee per definitie niet onafhankelijk. De second opinion moet de ramingen en aannames door een externe, onafhankelijke partij laten toetsen.

33. Kunnen de initiatiefnemers per bijlage aangeven welke passages, berekeningen en conclusies zijn gebaseerd op onafhankelijk onderzoek en welke passages eigen interpretaties, aannames of berekeningen van de initiatiefnemers zijn? **T**

Wij stellen voor dit te structureren via een bronnenmatrix die wij als aanvullende bijlage

toevoegen aan het dossier. Binnen de beschikbare voorbereidingstijd geven wij hier de hoofdlijn:

- a. COELO-Atlas cijfers (woonlasten, BBV-kengetallen): directe broncijfers uit openbare jaarstukken en de COELO-Atlas. Verifieerbaar via coelo.nl/atlas.
- b. Besparingsramingen per instrument: eigen berekeningen door indieners, gebaseerd op openbare jaarverslagen van referentieorganisaties (Circulus, GBLT, RSD). Dit zijn ramingen, geen gecertificeerde berekeningen.
- c. Break-even analyse: eigen berekening door indieners op basis van de besparingsramingen. Aanpak beschreven in de break-even-verantwoording (separaat document in het dossier).
- d. COELO-onderzoeksconclusies over herindeling en samenwerking: directe verwijzing naar peer-reviewed publicaties (Allers & Geertsema 2014; Allers & De Greef 2017; Allers c.s. 2021). Verifieerbaar via research.rug.nl en coelo.nl.
- e. Praktijkbeschrijvingen van referentie-organisaties (Circulus, GBLT, Hart van Brabant): gebaseerd op openbare jaarverslagen en websites van die organisaties.

Zienswijze College

34. Het college stelt dat de gemeente Duiven in een zorgvuldig meerjarig traject verschillende bestuurlijke scenario's, waaronder intensieve samenwerking en herindeling, al integraal heeft onderzocht en gewogen. Welke nieuwe feiten of omstandigheden maken volgens de initiatiefnemers dat intensieve samenwerking nu wel als voldoende toekomstbestendig alternatief moet worden beschouwd? |

Wij wijzen op twee elementen die relevant zijn voor deze vraag.

Ten eerste: het initiatiefvoorstel zelf is nieuw. De Liemers-Coalitie als concreet, uitgewerkt alternatief met vijf benoemde instrumenten, een financiële raming en een governance ontwerp bestond niet in het eerdere onderzoek. Het college verwijst naar een eerder onderzoek van 'intensieve samenwerking' zonder naar een specifieke situatie te kijken. Er is niet naar dit specifieke voorstel met deze specifieke instrumenten gekeken.

Ten tweede: de wetenschappelijke onderbouwing heeft zich de afgelopen jaren verder ontwikkeld. Het proefschrift van De Greef (2017) en het democratieonderzoek van Allers c.s. (2021) zijn verschenen na de eerdere onderzoeken. Daarnaast kunnen nieuwe wetenschappelijke inzichten een herafweging rechtvaardigen.

Over het eerdere onderzoek van Duiven stellen wij niet dat het fout was. Wij vinden dat een specifiek uitgewerkt alternatief aanspraak maakt op een specifieke afweging, niet op een generieke verwijzing naar eerder onderzoek.

35. Het college stelt dat de Liemers-Coalitie wel enkele lichte impulsen aan de organisatiekracht kan geven, maar geen duurzame oplossing biedt voor de structurele kwetsbaarheden die aanleiding waren voor het herindelingstraject. Welke kwetsbaarheden worden volgens de initiatiefnemers volledig en structureel opgelost door de Liemers-Coalitie en welke blijven bestaan? |

Wij beantwoorden dit onderstaand:

- a. Opgelost door de Coalitie: de ambtelijke kwetsbaarheid op specialistische taken (via de pool); de uitvoeringskosten op belastingen (via de belastingorganisatie); de inkoop-inefficiëntie in het sociaal domein (via gezamenlijke inkoop Wmo/Jeugd).
- b. Gedeeltelijk opgelost: de bestuurlijke capaciteit voor grote ruimtelijke opgaven (via de Liemerse Tafel, maar zonder bindende slagkracht).
- c. Niet opgelost door de Coalitie: de bestuurlijke schaalproblematiek van Doesburg als gemeente van 11.300 inwoners. Dit is de voornaamste structurele kwetsbaarheid die het initiatiefvoorstel niet volledig adresseert.

36. Het college wijst erop dat verschillende intensieve ambtelijke samenwerkingen uiteindelijk zijn ontvlochten of doorontwikkeld richting herindeling. Waarom verwachten de initiatiefnemers dat de Liemers-Coalitie niet een vergelijkbaar einde zal krijgen? **I**

Wij stellen niet dat de Liemers-Coalitie voor altijd in deze vorm blijft bestaan.

Wat wij stellen is dat de Coalitie, als zij goed functioneert, de Liemers versterkt. Als zij goed functioneert en de raden besluiten daarna alsnog te fuseren, is dat een fusie die op een sterkere basis plaatsvindt dan de huidige fusie, minder frictiekosten, minder ICT-problemen, bewezen samenwerking als fundament.

De ontvlochten samenwerkingen die het college noemt (BAR, Kompanjie, 8KTD e.a.) waren voornamelijk integrale ambtelijke fusies, waarbij één organisatie voor alle taken van meerdere besturen verantwoordelijk was. De Liemers-Coalitie is structureel anders: functioneel afgebakend per taak, per instrument een eigen rechtspersoon. Dat maakt de sturingsrelatie eenvoudiger en conflicten minder ontwrichtend.

37. Het college zegt dat een parallel proces juist de kwetsbare ambtelijke organisaties zwaar belast. Het initiatiefvoorstel gaat ervan uit dat het huidige fusietraject doorgaat en tegelijkertijd een nieuw alternatief wordt onderzocht. Welke capaciteit is volgens de initiatiefnemers beschikbaar om dit tweede traject uit te voeren, zonder dat dit ten koste gaat van de voorbereiding van de herindeling of de reguliere dienstverlening? **I**

Wij erkennen dit risico als het meest praktische bezwaar van het college. De ambtelijke capaciteit van alle vier de gemeenten staat onder druk.

Het voorstel adresseert dit op twee manieren: (1) het onderzoekskrediet van €50.000 per gemeente is bedoeld om externe ondersteuning in te kopen voor de second opinion, zodat de ambtelijke belasting beperkt blijft; (2) de ambtenarenpool zou, zodra hij functioneert, juist capaciteit bieden voor dit soort projectmatige opgaven.

Wij erkennen dat er in de aanloopfase een spanning is: de pool is er nog niet, maar de capaciteit is nu al nodig. Dit is een praktisch knelpunt dat bij de besluitvorming over de planning expliciet moet worden besproken

Vragen aan het college

1. Kan het college uitleggen welke structurele problemen van de huidige vier gemeenten volgens het college alleen door een bestuurlijke fusie kunnen worden opgelost en niet door verdere intensivering van samenwerking? |
2. Hoe kijkt het college momenteel naar 1Stroom en de andere gemeentelijke regelingen/samenwerkingen? |
3. De initiatiefnemers stellen dat het behoud van vier zelfstandige gemeenten democratischer is. Is het college het met de initiatiefnemers eens dat een bestuurlijke fusie minder democratisch is? | Waarom wel of niet? |
4. Kan het college een schatting maken wat dit voorstel aan extra ambtelijke capaciteit kosten en waar dat redelijkerwijs ten koste van gaat? |