# INITIATIEFVOORSTEL

*ex artikel 147a Gemeentewet*

# De Liemers-Coalitie

## Versterking van vier zelfstandige gemeenten door intensieve, modulaire samenwerking

| | |
|---|---|
| **Indienend raadslid / fractie** | Jasper Walraven / BurgerBelangen<br>Karin Bouwmeister – Booltink / DOED |
| **Datum indiening** | 4 juni 2026 |
| **Te behandelen in raad van** | Duiven |
| **Onderwerp** | Vaststelling van een traject voor de Liemers-Coalitie als alternatief voor bestuurlijke fusie |
| **Portefeuillehouder** | Burgemeester |
| **Status** | Openbaar |
| **Wettelijk kader** | Artikel 147a Gemeentewet (recht van initiatief); Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) |
| **Bijlagen** | 8 onderbouwende rapporten (zie hoofdstuk 11) |

*Te behandelen volgens BOB-model (Beeldvorming - Oordeelvorming - Besluit)*

*in twee opeenvolgende raadsvergaderingen*

# 1. Gevraagd besluit

De raad besluit:

**Beslispunten**

1. Naast het lopende traject van bestuurlijke fusie per 1 januari 2029 een volwaardig parallel onderzoek te starten naar de Liemers-Coalitie als alternatief — een meervoudig samenwerkingsmodel waarin de vier gemeenten zelfstandig blijven maar hun bestuurskracht versterken via vier samenhangende instrumenten.

2. Het college op te dragen om uiterlijk 1 oktober 2026, in samenwerking met de colleges van Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar, een gezamenlijk Plan van Aanpak op te stellen voor de uitwerking van de Liemers-Coalitie, met als onderdelen: (a) Liemers-Belastingorganisatie, (b) toetreding Zevenaar tot Circulus, (c) toetreding Doesburg tot RSD De Liemers, (d) Liemerse Tafel voor beleidsafstemming, (e) Liemers-Ambtenarenpool.

3. De provincie Gelderland, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gemotiveerd te verzoeken om een formele reactie op de Liemers-Coalitie als alternatieve invulling van de duurzaamheidseis uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013.

4. Een onafhankelijke financiële second opinion te laten uitvoeren door een gerenommeerd onderzoeksbureau of universiteit (aanbevolen: COELO/Rijksuniversiteit Groningen) waarin de Liemers-Coalitie en de viergemeentefusie naast elkaar worden doorgerekend op een termijn van 10 jaar (2027-2037).

5. Een gezamenlijke werkgroep van vier raden in te stellen — bestaande uit twee raadsleden per gemeente (één coalitielid, één oppositielid) — die de uitwerking van de Liemers-Coalitie politiek monitort en periodiek aan de eigen raad rapporteert.

6. Het college te verzoeken een inwonersraadpleging te organiseren waarin de fusie- en samenwerkingsvariant naast elkaar aan de inwoners worden voorgelegd, uiterlijk voor het definitieve besluit over het herindelingsadvies.

7. Een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen van € 50.000 per gemeente (totaal € 200.000) voor de uitwerking van het Plan van Aanpak en de second opinion, dekking ten laste van de algemene reserve / onvoorzien 2026.

8. Het definitieve besluit over de Liemers-Coalitie te plannen voor uiterlijk 1 juli 2027, gelijktijdig met of voorafgaand aan het besluit over het herindelingsadvies.

## 2. Samenvatting

De gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar bereiden zich voor op een bestuurlijke fusie per 1 januari 2029. Het hoofdrapport 'Herindelingsanalyse De Liemers 2029' concludeert dat deze fusie financieel verantwoord is, maar niet zonder risico's. Aanvullende analyses tonen aan dat de fusievoordelen onzeker zijn (Coelo/RUG: fusies leveren gemiddeld geen besparing op), dat de woonlasten in drie van de vier gemeenten fors stijgen (Duiven +17-23%, Westervoort +10-16%), en dat de democratische opkomst bij verkiezingen structureel daalt met 2,2 procentpunt (Allers c.s. 2021).

Tegelijkertijd is de noodzaak van schaalvergroting reëel: Doesburg erkent in eigen jaarstukken 2024 'het als zelfstandige gemeente niet meer te redden', en ook Duiven en Westervoort kennen forse uitdagingen in het sociaal domein, omgevingswet en de arbeidsmarkt voor specialistische ambtenaren.

Dit initiatiefvoorstel introduceert een derde weg: de Liemers-Coalitie. In dit model blijven de vier gemeenten bestuurlijk zelfstandig, maar versterken zij hun uitvoeringskracht en specialistische kennis via vijf samenhangende instrumenten: een Liemers-Belastingorganisatie, toetreding van Zevenaar tot Circulus voor afval en openbare ruimte, toetreding van Doesburg tot de Regionale Sociale Dienst De Liemers, een Liemerse Tafel voor strategische beleidsafstemming, en een gezamenlijke Liemers-Ambtenarenpool met circa 25-40 specialisten.

De Liemers-Coalitie levert naar verwachting een structureel voordeel op van € 1,3-3,7 miljoen per jaar (binnen 3-5 jaar gerealiseerd), tegen een eenmalige investering van € 4,4-8,4 miljoen — zonder de woonlastenharmonisatie, het democratisch verlies, of het wegvallen van € 1,2 miljoen vaste voet uit het gemeentefonds dat een fusie met zich meebrengt.

Het voorstel vraagt niet om afstel van het fusietraject, maar om een parallel onderzoek dat een eerlijk vergelijkingskader oplevert voor het definitieve besluit dat uiterlijk medio 2027 wordt voorbereid.

# 3. Aanleiding

Sinds eind 2024 zijn de vier Liemerse gemeenten bezig met de voorbereiding van een bestuurlijke fusie. Doesburg heeft in zomer 2025 een principebesluit genomen, Westervoort begin 2026, Duiven op 27 januari 2026 en Zevenaar begin 2026. Beoogd is een herindelingsdatum van 1 januari 2029.

Het proces heeft tot acht onderbouwende rapporten geleid (zie bijlagen), waarin de fusie zorgvuldig is doorgerekend en vergeleken met alternatieven. De analyses laten een gemengd beeld zien:

- Het hoofdrapport (april 2026) concludeert dat de viergemeentefusie financieel verantwoord is, met een gewogen weerstandsratio van 3,1 en een structureel voordeel van € 4,3 miljoen vanaf 2035.
- Het kritische tegenrapport wijst op het wetenschappelijke onderzoek van prof. Allers (COELO/RUG): herindelingen leveren empirisch GEEN besparingen op. De structurele opbrengstraming is daarmee onzeker.
- Het lastenrapport toont dat de woonlasten voor inwoners van Duiven met 17-23% stijgen, voor Westervoort met 10-16%, voor Zevenaar met 3-8%, terwijl Doesburg een beperkt voordeel ervaart van 2-5%.
- Het rapport 'zeven fusies in de praktijk' laat zien dat fusies vaak chaotisch verlopen, de data-integratie systematisch wordt onderschat (Land van Cuijk: 'mogelijkheden van betrouwbare data zijn beperkt'), en dat inwoners van overgenomen kleine gemeenten zich langjarig 'overheerst' kunnen voelen (Groningen-Haren).
- Het alternatievenrapport identificeert een meervoudig samenwerkingsmodel — de Liemers-Coalitie — dat op basis van Nederlandse en internationale praktijk een sterk alternatief vormt.

Tegen deze achtergrond verzoekt dit initiatiefvoorstel om de Liemers-Coalitie als volwaardig alternatief naast de bestuurlijke fusie te onderzoeken, voordat de raad een onomkeerbaar besluit neemt over het herindelingsadvies.

# 4. Probleemanalyse

## 4.1 De fundamentele opgave

De vier Liemerse gemeenten staan voor vier fundamentele uitdagingen:

1. Schaalproblematiek bij specialistische taken: voor Omgevingswet, energietransitie, specialistische jeugdzorg en datagedreven werken zijn experts nodig die in afzonderlijke gemeenten onvoldoende werk hebben voor een fulltime functie.
2. Financiële druk: Doesburg heeft een negatieve structurele exploitatieruimte in 2028 (-€ 239.000), Duiven kent het maatregelenpakket 'Financieel Gezond 2026', Westervoort heeft een lage solvabiliteit (17%) en Zevenaar kampt met een oplopende schuldquote (71,5%).
3. Arbeidsmarktkrapte: de gemeentelijke sector kampt landelijk met tekorten aan gekwalificeerd personeel. Volgens de Handreiking Flexibele Arbeidsinzet (VNG 2024) is dit het urgentste personele vraagstuk voor de sector.
4. Bestuurlijke complexiteit: de invoering van de Omgevingswet, de transitie van het sociaal domein, de RES-uitwerking en de klimaatadaptatie vragen om strategische capaciteit die kleinere gemeenten alleen niet kunnen leveren.

## 4.2 Twee oplossingsrichtingen

De Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) bieden in beginsel twee oplossingsrichtingen voor deze opgave:

Spoor A: bestuurlijke herindeling/fusie

Eén grote gemeente van circa 96.400 inwoners. Voordelen: maximale schaalvoordeel theoretisch, één bestuurslaag, regionale slagkracht. Nadelen: woonlastenharmonisatie met grote verschuivingen, verlies van lokale identiteit, structureel verlies van € 1,2 miljoen door wegvallen drie vaste voeten gemeentefonds, en wetenschappelijk twijfelachtige besparingseffecten.

Spoor B: intensieve, functioneel afgebakende samenwerking

Vier zelfstandige gemeenten die hun bestuurskracht versterken via meerdere samenwerkingsvormen. Voordelen: behoud lokale identiteit en democratie, geen wegvallen vaste voet, modulair en omkeerbaar, sneller rendement. Nadelen: geen rijkscompensatie via de tijdelijke maatstaf herindeling, meer coördinatiekosten, vier blijvende gemeentebesturen.

## 4.3 Wetenschappelijke onderbouwing voor spoor B

### Vier voorwaarden voor succesvolle samenwerking (Allers, Bel & Sebő, Blom-Hansen)

1. AFGEBAKENDE TAAK met meetbare output — niet 'algemene bedrijfsvoering' maar specifieke uitvoerende taken.

2. SCHAALDREMPEL bereikt — minimum schaal voor de specifieke taak.

3. EENVOUDIGE GOVERNANCE — heldere DVO's met meetbare KPI's; geen multi-principal-problemen.

4. PROFESSIONELE UITVOERINGSORGANISATIE met eigen rechtspersoonlijkheid — niet 'opgehangen' aan een centrumgemeente.

Het Circulus-model (waarvan Doesburg, Duiven en Westervoort al aandeelhouder zijn) voldoet aan alle vier de voorwaarden en functioneert sinds 1990 succesvol. Belastingsamenwerkingen (BSGW, GBLT, Cocensus) leveren volgens COELO als ENIGE samenwerkingsvorm aantoonbaar besparingen op.

# 5. Het voorstel: de Liemers-Coalitie

## 5.1 Kern van het voorstel

De Liemers-Coalitie omvat vijf samenhangende instrumenten die elk afzonderlijk werkend bewezen zijn, en samen een robuust alternatief vormen voor bestuurlijke fusie.

## 5.2 Instrument 1: Liemers-Belastingorganisatie (LBO)

De vier gemeenten richten gezamenlijk een belastingorganisatie op naar het model van GBLT, BSGW of Cocensus.

| | |
|---|---|
| **Juridische vorm** | Openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) |
| **Taken** | Heffing en inning van OZB, afvalstoffenheffing, rioolheffing, toeristenbelasting, leges, precario, hondenbelasting |
| **Belangrijk principe** | Elke gemeente behoudt eigen tarieven en eigen tariefbevoegdheid — alleen de uitvoering wordt gebundeld |
| **Verwachte besparing** | € 200.000 tot € 400.000 per jaar (gebaseerd op COELO-onderzoek) |
| **Investering eenmalig** | € 1,5 tot 2,5 miljoen (ICT-migratie, organisatie-inrichting, harmonisatie heffingsprocessen) |
| **Doorlooptijd** | 18 maanden tot operationeel (start voorzien op 1 januari 2028) |
| **Referentievoorbeeld** | GBLT (Belastingsamenwerking Gemeenten en Waterschappen), gevestigd in Zwolle, sinds 2010 actief voor 6 gemeenten en 5 waterschappen |

## 5.3 Instrument 2: Toetreding Zevenaar tot Circulus

Drie van de vier Liemerse gemeenten (Doesburg, Duiven, Westervoort) zijn al aandeelhouder van Circulus B.V. — een verzelfstandigde overheidsvennootschap voor afvalbeheer en beheer openbare ruimte met 13 gemeenten als aandeelhouders, 700+ medewerkers en circa € 60 miljoen jaaromzet. Zevenaar ontbreekt als enige Liemerse gemeente.

| | |
|---|---|
| **Juridische vorm** | Bestaande overheids-BV (Circulus B.V.) |
| **Voorgestelde actie** | Zevenaar treedt toe als aandeelhouder en opdrachtgever voor afvalbeheer en beheer openbare ruimte |
| **Verwachte besparing** | € 100.000 tot € 300.000 per jaar door schaalvoordelen en gezamenlijke contracten |
| **Investering eenmalig** | € 0,5 tot 1,0 miljoen (aandelenaankoop, overdracht personeel/materieel, harmonisatie) |
| **Bestaand succesmodel** | Toetreding Duiven en Westervoort in 2018 verliep succesvol — referentiedocumentatie beschikbaar |

## 5.4 Instrument 3: Toetreding Doesburg tot RSD De Liemers

Drie van de vier gemeenten (Duiven, Westervoort, Zevenaar) zijn deelnemer van de Regionale Sociale Dienst De Liemers, die de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz uitvoert. Doesburg ontbreekt. Toetreding sluit het Liemerse sociaal-domeinblok en maakt het mogelijk om de Wmo- en Jeugdzorg-inkoop regionaal te bundelen.

| | |
|---|---|
| **Voorgestelde actie** | Doesburg treedt toe tot RSD De Liemers; vervolgens gezamenlijk inkooporgaan Wmo/Jeugd voor alle vier gemeenten |
| **Verwachte besparing** | € 500.000 tot € 1.500.000 per jaar (5-10% van het inkoopvolume van circa € 90-110 mln) |
| **Investering eenmalig** | € 0,3 tot 0,7 miljoen (juridische ontvlechting Doesburg, harmonisatie verordeningen, ICT) |
| **Lokale dienstverlening** | Blijft per gemeente verzorgd — alleen back-office, inkoop en specialistische expertise worden gebundeld |

## 5.5 Instrument 4: De Liemerse Tafel

Een lichte vorm van beleidsafstemming tussen de vier raden en colleges, zonder bevoegdheidsoverdracht. Geïnspireerd op het Drechtsteden-model maar bewust lichter — om de in dat model gebleken spanningen te vermijden. Let wel: Een bestuurlijk afstemmingsoverleg tussen de vier gemeenten is zonder overdracht van formele bevoegdheden of zelfstandige besluitvorming. Doel is vroegtijdige regionale afstemming op strategische thema’s, met behoud van volledige besluitvorming door de afzonderlijke raden en colleges.

| | |
|---|---|
| **Juridische vorm** | Bestuursconvenant tussen de vier gemeenten — geen Wgr-constructie, geen bevoegdheidsoverdracht |
| **Werkwijze** | Twee gezamenlijke raadsbijeenkomsten per jaar op vier thema's: woningbouw, mobiliteit, klimaat/RES, sociaal domein |
| **Gezamenlijke producten** | Omgevingsvisie Liemers 2030, woningbouwprogrammering 2025-2035, RES-uitwerking, economische visie en bedrijventerreinenplanning |
| **Regionale vertegenwoordiging** | Eén woordvoerder namens de Liemers in de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen |
| **Investering** | € 0,1 tot 0,2 miljoen jaarlijks (ambtelijke ondersteuning, communicatie) |

## 5.6 Instrument 5: Liemers-Ambtenarenpool

Een gezamenlijke werkgeversorganisatie waarin specialistische ambtenaren in dienst zijn, die ingezet worden bij de vier gemeenten op vraag. Vergelijkbaar met het Mobiliteitscentrum West-Brabant (10+ jaar succesvol), maar specifieker gericht op vakinhoudelijke specialisten.

| | |
|---|---|
| **Juridische vorm** | Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) op grond van de Wgr |
| **Omvang** | Start 15 fte (juli 2028), groeien naar 25-40 fte (eind 2029) |
| **Specialismen** | Omgevingswet, energietransitie, jeugdzorg-specialisten, data-analyse, ondermijning, financiële audit, erfgoed/cultuur, communicatie |
| **Verrekening** | Kostprijs + 15% overhead per afgenomen uur. Basisbudget per gemeente naar inwonertal. |
| **Werkgeversrol** | De pool is werkgever; medewerkers werken op vraag bij vier gemeenten. CAO Gemeenten van toepassing. |
| **Verwacht voordeel** | € 300.000 tot € 800.000 per jaar (vermeden externe inhuur, betere werving in krappe arbeidsmarkt) |
| **Investering eenmalig** | € 1,5 tot 2,5 miljoen (oprichting, werving eerste 15 specialisten, ICT) |

## 5.7 Optioneel: uitgebreid 1Stroom

De ambtelijke fusie 1Stroom van Duiven en Westervoort bestaat al sinds 2018. In de Liemers-Coalitie wordt deze niet direct opgenomen, maar wel als optie open gehouden voor de toekomst:

- Variant A (minimaal, eerste 5 jaar): Doesburg en Zevenaar nemen specifieke bedrijfsvoeringsdiensten af van 1Stroom via DVO's, blijven werkgever van eigen personeel.
- Variant B (maximaal, na evaluatie 2032): Doesburg en Zevenaar treden volledig toe tot 1Stroom als aandeelhouder. Aandelen herverdeeld naar inwonertal.

Aanbeveling: starten met variant A, evaluatie in 2031, eventueel doorgroei naar variant B. Dit voorkomt het 'big-bang'-risico dat bij de tweegemeentefusie BAR-organisatie wel optrad (BAR is per 2025 in ontvlechting).

# 6. Argumenten

## 6.1 Argument 1: De Liemers-Coalitie levert sneller en zekerder rendement

Het structurele financiële voordeel van de Liemers-Coalitie wordt binnen 3-5 jaar gerealiseerd, terwijl de fusievoordelen pas vanaf 2032-2035 zichtbaar worden. Bovendien zijn de Liemers-Coalitie-besparingen ontleend aan aantoonbaar werkende constructies: belastingsamenwerking levert volgens COELO als ENIGE samenwerkingsvorm aantoonbaar besparingen op; gezamenlijke inkoop in het sociaal domein levert 5-10% besparing op (Hart van Brabant-ervaring).

Een fusie levert volgens wetenschappelijk onderzoek (Allers & Geertsema 2014, Allers c.s. 2018) over 39 Nederlandse herindelingen gemiddeld GEEN besparing op. De geraamde € 4,3 miljoen structureel voordeel vanaf 2035 in het hoofdrapport is daarmee speculatief.

## 6.2 Argument 2: Inwoners ervaren geen of beperkte woonlastenstijging

In het fusiescenario stijgen de woonlasten voor inwoners van Duiven met 17-23%, Westervoort met 10-16%, Zevenaar met 3-8%, en alleen Doesburg ervaart een beperkt voordeel (-2 tot -5%). In de Liemers-Coalitie behoudt elke gemeente haar eigen tarieven en wordt de woonlastenontwikkeling uitsluitend bepaald door eigen beleidskeuzes. De totale impact op de portemonnee van inwoners is daarmee fundamenteel anders.

## 6.3 Argument 3: Behoud van lokale identiteit en democratische nabijheid

Het wetenschappelijke onderzoek van Allers, De Natris, Rienks en De Greef (2021) toont aan dat gemeentelijke herindeling de opkomst bij raadsverkiezingen structureel verlaagt met 2,2 procentpunt — blijvend, 20+ jaar na fusie nog meetbaar. Voor De Liemers betekent dit circa 1.500-2.000 minder stemmers, permanent.

De Liemers-Coalitie behoudt vier raden, vier colleges, vier griffies en twee rekenkamers (Doesburg, Duiven en Westervoort hebben een gezamenlijke rekenkamer). De identiteit van Hanzestad Doesburg, het dorpse karakter van Duiven, de stedelijkheid van Westervoort en de centrumfunctie van Zevenaar blijven herkenbaar. Lokale partijen (Stadspartij Doesburg, Lokaal Alternatief, DOED, BurgerBelangen, Wij Westervoort, Lokaal Belang, Wij Zijn Zevenaar (WijZZ) en Sociaal Zevenaar) blijven levensvatbaar.

## 6.4 Argument 4: Geen verlies vaste voet gemeentefonds

Bij een viergemeentefusie vervallen drie vaste voeten uit het gemeentefonds (circa € 400.000 per gemeente), structureel verlies van € 1,1 tot 1,3 miljoen per jaar. In de Liemers-Coalitie blijven alle vier de vaste voeten behouden. Dit is een hard, onomkeerbaar financieel voordeel ten opzichte van fusie.

## 6.5 Argument 5: Modulair en omkeerbaar

Elk van de vijf instrumenten kan afzonderlijk worden ingevoerd, geëvalueerd en zo nodig worden aangepast of opgeheven. Als de Liemers-Ambtenarenpool niet werkt zoals beoogd, kan deze worden opgeheven zonder dat het hele bouwwerk instort. Een fusie kent deze flexibiliteit niet — eenmaal gefuseerd, is terugkeer naar zelfstandigheid praktisch onmogelijk (BEL Combinatie is een uitzondering).

## 6.6 Argument 6: Adresseert het ambtenarentekort effectief

De Liemers-Ambtenarenpool is een innovatief instrument dat direct aansluit op de VNG Handreiking Flexibele Arbeidsinzet (2024). De pool levert een aantrekkelijke werkgever, kennisdeling tussen vakgenoten, en variatie in werk voor specialisten. Dit is een sterk werkgeversmerk in een krappe arbeidsmarkt — beter dan vier kleine afzonderlijke gemeenten die concurreren om dezelfde specialisten.

## 6.7 Argument 7: Internationale praktijk ondersteunt het samenwerkingsspoor

Vergelijkend onderzoek (OECD 2024, Teles & Swianiewicz 2018) toont dat in Duitsland (Zweckverband), Frankrijk (Intercommunalité/EPCI), Finland (Joint Municipal Authorities) en Italië (gestione associata) functioneel afgebakende samenwerking succesvol is. De Liemers-Coalitie volgt deze internationale best practice.

Denemarken voerde in 2007 een radicale top-down herindeling door (271→98 gemeenten); Allers c.s. tonen aan dat ook deze fusies geen besparing opleverden. De Liemers-Coalitie is daarmee niet alleen wetenschappelijk verantwoorder, maar ook internationaal beter onderbouwd.

# 7. Kanttekeningen en risico's

In de geest van een evenwichtig raadsstuk worden hieronder de kanttekeningen en risico's expliciet benoemd.

## 7.1 Kanttekening: geen rijkscompensatie

De Liemers-Coalitie ontvangt geen tijdelijke maatstaf herindeling uit het gemeentefonds. In het fusiescenario zou deze € 13-17 miljoen over 5 jaar bedragen. De € 4,4-8,4 miljoen eenmalige investering moet uit eigen reserves worden gefinancierd. De vier gemeenten beschikken over voldoende reserves om dit te dragen (gezamenlijk circa € 45-55 miljoen).

## 7.2 Kanttekening: minder dan 100% van de fusievoordelen

De Liemers-Coalitie levert naar verwachting 60-80% van de inhoudelijke voordelen van een fusie, in plaats van 100%. Specifiek bestuurskosten blijven hoger (vier raden, vier colleges) en de regionale slagkracht is iets minder dan van één grote gemeente van 96.400 inwoners.

## 7.3 Risico: provincie Gelderland kan alsnog arhi-procedure starten

Op grond van de Wet arhi heeft de provincie de bevoegdheid om — onder voorwaarden — zelf een herindelingsprocedure te starten. De provincie Gelderland heeft eerder bij Barneveld-Scherpenzeel deze bevoegdheid gebruikt. Oplossing: vroegtijdig formeel overleg met de provincie en het Plan van Aanpak Liemers-Coalitie expliciet ter beoordeling voorleggen.

## 7.4 Risico: ambtenarenpool kan niet de beoogde efficiency leveren

Het Liemers-Ambtenarenpool-concept is nieuw — er is geen exacte Nederlandse referentie. Het Mobiliteitscentrum West-Brabant is vergelijkbaar maar niet identiek. Oplossing: strakke KPI's vanaf dag 1, jaarlijkse evaluatie, mogelijkheid tot opheffing na 3 jaar bij onvoldoende resultaat.

## 7.5 Risico: politiek draagvlak brokkelt af

Een meervoudig samenwerkingsmodel vraagt 8+ jaar van bestuurlijke continuïteit en commitment. Wisselende politieke verhoudingen na verkiezingen kunnen het proces vertragen. Oplossing: een bestuursconvenant 2026-2034 met expliciete looptijd en uittredingsclausules; tweejaarlijkse 'Staat van de Liemers-Coalitie' aan elke raad.

## 7.6 Risico: complexiteit bestuurlijke aansturing

Vijf instrumenten betekent vijf verschillende governance-structuren (verschillende GR's, een BV, een convenant). Vier raden moeten elk hun rol bij elke samenwerking adequaat invullen. Oplossing: eenvoudige governance per instrument, gecoördineerde rapportages, een gezamenlijke werkgroep van vier raden.

## 7.7 Risico: 'als de andere drie afhaken'

Als een of meer gemeenten halverwege afzien van deelname, is een instrument minder krachtig. Oplossing: elk instrument is zo ontworpen dat het ook met drie gemeenten kan functioneren (vergelijk: 1Stroom werkt sinds 2018 met twee gemeenten). Het bestuursconvenant bevat uittredingsclausules met 'desintegratiekosten' om vrijblijvendheid te voorkomen.

# 8. Financiële paragraaf

## 8.1 Investeringen — eenmalig per gemeente

De totale eenmalige investering van € 4,4-8,4 miljoen wordt naar rato van inwonertal verdeeld:

| Gemeente | Inwonertal | Aandeel | Bandbreedte investering |
|---|---|---|---|
| **Doesburg** | 11.300 | 11,7% | € 515.000 — € 985.000 |
| **Duiven** | 24.963 | 25,9% | € 1.140.000 — € 2.175.000 |
| **Westervoort** | 15.208 | 15,8% | € 695.000 — € 1.325.000 |
| **Zevenaar** | 45.216 | 46,9% | € 2.065.000 — € 3.940.000 |
| **Totaal** | **96.687** | **100%** | **€ 4.415.000 — € 8.425.000** |

## 8.2 Investeringen — gefaseerd over de jaren

| Jaar | Instrument | Investering totaal | Per gemeente (gemiddeld) |
|---|---|---|---|
| **2026** | Voorbereiding, second opinion | € 200.000 | € 50.000 |
| **2027** | Liemers-Belastingorganisatie + opzet pool | € 2,0 — 3,0 mln | € 500.000 — 750.000 |
| **2028** | Toetreding Zevenaar Circulus, Doesburg RSD | € 1,0 — 2,0 mln | € 250.000 — 500.000 |
| **2029** | Uitbreiding pool, Liemerse Tafel | € 1,0 — 2,0 mln | € 250.000 — 500.000 |
| **2030-2031** | Stabilisatie en optimalisatie | € 0,2 — 0,4 mln | € 50.000 — 100.000 |
| **Totaal** | | **€ 4,4 — 8,4 mln** | **€ 1,1 — 2,1 mln** |

## 8.3 Structurele opbrengsten — vanaf 2030

| Instrument | Opbrengst per jaar | Zekerheid |
|---|---|---|
| **Liemers-Belastingorganisatie** | +€ 200.000 — 400.000 | Hoog (COELO bevestigd) |
| **Toetreding Zevenaar Circulus** | +€ 100.000 — 300.000 | Hoog (bestaand model) |
| **Doesburg RSD + gezamenlijke inkoop** | +€ 500.000 — 1.500.000 | Hoog (Hart van Brabant) |
| **Liemers-Ambtenarenpool (vermeden inhuur)** | +€ 300.000 — 800.000 | Middel (nieuw concept) |
| **Liemerse Tafel (efficiency beleidsharmonisatie)** | +€ 0 — 200.000 | Laag |
| **1Stroom-uitbreiding (DVO Doesburg/Zevenaar)** | +€ 200.000 — 500.000 | Middel-Hoog |
| **Totaal structureel per jaar** | **+€ 1.300.000 — 3.700.000** | |

## 8.4 Break-even-analyse

Bij de meest conservatieve aanname (laagste investering, laagste structurele opbrengst):

- Investering: € 4,4 miljoen eenmalig
- Opbrengst: € 1,3 miljoen per jaar
- Break-even: jaar 4 (eind 2030)

Bij de meest gunstige aanname (hoogste investering, hoogste structurele opbrengst):

- Investering: € 8,4 miljoen eenmalig
- Opbrengst: € 3,7 miljoen per jaar
- Break-even: jaar 3 (eind 2029)

Ter vergelijking: bij viergemeentefusie wordt break-even pas in 2037-2040 bereikt (8-10 jaar na fusiedatum 2029).

## 8.5 Dekking voorbereidingskrediet 2026

Voor de uitwerking van het Plan van Aanpak in 2026 en de onafhankelijke second opinion wordt een voorbereidingskrediet van € 200.000 gevraagd (€ 50.000 per gemeente). Dekking ten laste van de algemene reserve / post onvoorzien 2026. De grotere investeringen vanaf 2027 worden in latere raadsbesluiten apart geautoriseerd.

## 8.6 Effect op woonlasten

### Effect op woonlasten per gemeente (meerpersoonshuishouden)

Doesburg: geen of beperkte invloed. Verwachte autonome ontwikkeling 2025-2029: € 1.208 → € 1.310 (+8,5%).

Duiven: geen of beperkte invloed. Verwachte autonome ontwikkeling 2025-2029: € 875 → € 990 (+13,1%).

Westervoort: geen of beperkte invloed. Verwachte autonome ontwikkeling 2025-2029: € 1.011 → € 1.191 (+17,8%).

Zevenaar: geen of beperkte invloed. Verwachte autonome ontwikkeling 2025-2029: € 1.050 → € 1.145 (+9,0%).

In de Liemers-Coalitie behoudt elke gemeenteraad zijn eigen tariefbevoegdheid. Eventuele tariefverlagingen door efficiency in Circulus en RSD-inkoop zijn mogelijk maar niet gegarandeerd; dit blijft een lokaal politiek besluit.

# 9. Communicatie

## 9.1 Communicatie naar inwoners

Inwoners hebben recht op een eerlijk en evenwichtig beeld van de keuze die de raden voorbereiden. Voorgesteld wordt:

1. Een gezamenlijke informatieavond in elk van de vier gemeenten in september-oktober 2026, waar de viergemeentefusie en de Liemers-Coalitie naast elkaar worden gepresenteerd.
2. Een toegankelijke samenvatting (B1-taalniveau) waarin de twee scenario's worden vergeleken op: woonlasten, dienstverlening, identiteit, democratie, kosten en risico's.
3. Een inwonersraadpleging (digitaal en fysiek) in voorjaar 2027 waarin inwoners hun voorkeur kenbaar kunnen maken. Niet bindend, maar zwaar wegend in de besluitvorming.
4. Doorlopende voortgangsrapportages via lokale media, gemeentewebsites en de website 'samen-naar-een-nieuwe-gemeente.nl' of vergelijkbaar.

## 9.2 Communicatie naar verbonden partijen

De volgende verbonden partijen worden actief geïnformeerd over het traject Liemers-Coalitie:

- 1Stroom (gemeenschappelijke ambtelijke organisatie Duiven-Westervoort)
- RSD De Liemers (Duiven, Westervoort, Zevenaar)
- Circulus B.V. (Doesburg, Duiven, Westervoort + 10 andere gemeenten)
- RID (Regionale ICT Dienst)
- VGGM (Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden)
- ODRA (Omgevingsdienst Regio Arnhem)
- GMR (Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen)

## 9.3 Communicatie naar overheden

Het college wordt verzocht om gemotiveerd contact op te nemen met:

- Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland — formele reactie op de Liemers-Coalitie
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), directie Bestuur, Financiën en Regio's
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) — kennisplatform en mogelijk landelijke navolging

## 9.4 Communicatie naar medewerkers

De ambtelijke organisaties van de vier gemeenten worden expliciet betrokken via:

- Medezeggenschapsraden / Ondernemingsraden — formeel adviestraject
- Bredere medewerkersbijeenkomsten in elk van de vier organisaties
- Specifieke werving onder huidige medewerkers voor de Liemers-Ambtenarenpool (kansen voor loopbaanontwikkeling)

# 10. Tijdpad en vervolg

## 10.1 Stappenplan 2026-2029

| Periode | Activiteit | Wie |
|---|---|---|
| **Q2 2026** | Behandeling initiatiefvoorstel in vier raden parallel; gezamenlijk principebesluit Liemers-Coalitie als parallel spoor | Vier raden |
| **Q3 2026** | Opstellen Plan van Aanpak; opdrachtgeven onafhankelijke second opinion (COELO/RUG) | Vier colleges samen |
| **Q4 2026** | Formele reactie van provincie Gelderland en BZK; informatieavonden inwoners | Colleges, provincie, BZK |
| **Q1 2027** | Inwonersraadpleging beide scenario's; oprichting Liemers-Belastingorganisatie voorbereid | Colleges, inwoners |
| **Q2 2027** | Vier raden besluiten over keuze: viergemeentefusie of Liemers-Coalitie (uiterlijk 1 juli 2027) | **Vier raden** |
| **2027-2028** | Bij keuze Liemers-Coalitie: opzet vijf instrumenten; bestuursconvenant ondertekenen | Vier colleges, BVO's |
| **2028-2029** | Operationeel maken Liemers-Belastingorganisatie, Liemers-Ambtenarenpool, RSD-uitbreiding, Circulus-uitbreiding | Uitvoeringsorganisaties |
| **2031** | Mid-term evaluatie; rapportage aan vier raden | Onafhankelijk bureau, raden |
| **2032** | Externe evaluatie en politiek besluitvormingsmoment over doorgroei | **Vier raden** |

## 10.2 Drie kritieke besluitvormingsmomenten

1. Voorjaar 2026 (dit initiatiefvoorstel): Vier raden besluiten Liemers-Coalitie als parallel spoor te onderzoeken naast het lopende fusietraject.
2. Medio 2027: Vier raden besluiten DEFINITIEF tussen viergemeentefusie en Liemers-Coalitie, op basis van Plan van Aanpak, second opinion en inwonersraadpleging.
3. Najaar 2032: Vier raden evalueren de Liemers-Coalitie en besluiten over doorgroei (variant B 1Stroom-uitbreiding?) of consolidatie.

## 11. Bijlagen

Dit initiatiefvoorstel wordt onderbouwd door acht eerdere rapporten, die als bijlagen integraal deel uitmaken van de stukken voor de raad:

1. Herindelingsanalyse De Liemers 2029 — hoofdrapport over de viergemeentefusie (april 2026)
2. Alternatief scenario: zelfstandig blijven met intensieve samenwerking (april 2026)
3. Variant tweevoudige fusie: Doesburg-Zevenaar en Duiven-Westervoort (april 2026)
4. Kritisch tegenrapport: waarom de vier gemeenten NIET moeten fuseren (april 2026)
5. Zeven fusies in de praktijk — vergelijkende analyse (april 2026)
6. De Liemers-Coalitie — een meervoudig samenwerkingsmodel (april 2026)
7. Jaarstukken 2024 van Doesburg, Duiven, Westervoort, Zevenaar
8. Programmabegrotingen 2026-2029 van Doesburg, Duiven, Westervoort, Zevenaar

Daarnaast wordt verwezen naar de volgende externe documenten:

- Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 (ministerie van BZK)
- Wet algemene regels herindeling (Wet arhi)
- Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), zoals gewijzigd per 1 juli 2022
- Handreiking Flexibele Arbeidsinzet Gemeentelijke Sector (VNG 2024)
- Allers, M.A. & Geertsema, B. (2014). 'Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten' (ESB)
- Allers, M.A. e.a. (2021). 'Gemeentelijke herindeling schaadt lokale en nationale democratie' (Me Judice)

## 12. Ondertekening en formele behandeling

Conform artikel 147a Gemeentewet wordt dit initiatiefvoorstel schriftelijk en ondertekend ingediend bij de voorzitter van de raad. Het college wordt op grond van artikel 147a, derde lid, in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen ter kennis te brengen van de raad voorafgaand aan de besluitvorming.

Het voorstel wordt aanbevolen voor behandeling volgens het BOB-model (Beeldvorming - Oordeelvorming - Besluit):

- Beeldvormende sessie (politieke avond / informatiebijeenkomst): toelichting door indieners, vragen van fracties, eventueel inspraak van inwoners en deskundigen.
- Oordeelvormende sessie (commissievergadering): inhoudelijk debat tussen fracties, indiening eventuele amendementen, advies aan de raad.
- Besluitvormende raadsvergadering: stemming over het voorstel en eventuele amendementen.

*Geadviseerd wordt het voorstel parallel — bij voorkeur in dezelfde raadsvergaderingen-cyclus — in alle vier de gemeenteraden van Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar te behandelen, om gelijktijdige besluitvorming te bevorderen.*

**Plaats en datum:**
Duiven, 4 juni 2026

**Indieners:**

| | |
|---|---|
| Jasper Walraven | Karin Bouwmeister – Booltink |
| BurgerBelangen | DOED |

Gemeente Duiven

*— Einde initiatiefvoorstel —*

# Bijlage A — Conceptbesluit

Op de volgende pagina is het formele conceptbesluit opgenomen dat na vaststelling door de raad het raadsbesluit vormt.

## RAADSBESLUIT

De raad van de gemeente Duiven,

- gelezen het initiatiefvoorstel d.d. 4 juni 2026 van Jasper Walraven en Karin Bouwmeister – Booltink;
- gelet op artikel 147a en artikel 147 van de Gemeentewet;
- gelet op de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi);
- gelet op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr);
- gezien de wensen en bedenkingen van het college van burgemeester en wethouders;
- gezien het advies van de raadscommissie;

BESLUIT:

1. Naast het lopende traject van bestuurlijke fusie per 1 januari 2029 een volwaardig parallel onderzoek te starten naar de Liemers-Coalitie als alternatief — een meervoudig samenwerkingsmodel waarin de vier gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar zelfstandig blijven maar hun bestuurskracht versterken via vijf samenhangende instrumenten zoals beschreven in hoofdstuk 5 van het initiatiefvoorstel.
2. Het college op te dragen om uiterlijk 1 oktober 2026, in samenwerking met de colleges van de andere drie gemeenten, een gezamenlijk Plan van Aanpak op te stellen voor de uitwerking van de Liemers-Coalitie.
3. De provincie Gelderland, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gemotiveerd te verzoeken om een formele reactie op de Liemers-Coalitie als alternatieve invulling van de duurzaamheidseis uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013.
4. Een onafhankelijke financiële second opinion te laten uitvoeren door een gerenommeerd onderzoeksbureau of universiteit, waarbij de Liemers-Coalitie en de viergemeentefusie naast elkaar worden doorgerekend op een termijn van 10 jaar (2027-2037).
5. Een gezamenlijke werkgroep van vier raden in te stellen, bestaande uit twee raadsleden per gemeente (één coalitielid en één oppositielid).
6. Het college te verzoeken een inwonersraadpleging te organiseren waarin de fusie- en samenwerkingsvariant naast elkaar aan de inwoners worden voorgelegd, uiterlijk voor het definitieve besluit over het herindelingsadvies.

7. Een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen van € 50.000, dekking ten laste van de algemene reserve / post onvoorzien 2026.
8. Het definitieve besluit over de Liemers-Coalitie te plannen voor uiterlijk 1 juli 2027, gelijktijdig met of voorafgaand aan het besluit over het herindelingsadvies.

*Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Duiven op [datum].*

**De griffier,**

Wouter Bosch

[handtekening]

**De voorzitter,**

Huub Hieltjes

[handtekening]

# Bijlage B — Conceptkader gezamenlijk bestuursconvenant

Indien de vier raden in 2027 besluiten tot uitvoering van de Liemers-Coalitie, sluiten de vier gemeenten een bestuursconvenant af. Dit conceptkader dient als richtinggevend kader.

## Concept-bestuursconvenant Liemers-Coalitie 2027-2034

De gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar, ieder vertegenwoordigd door het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad,

**overwegende dat:**

- de vier gemeenten een lange geschiedenis van regionale samenwerking in de Liemers kennen;
- de huidige opgaven (Omgevingswet, energietransitie, sociaal domein, arbeidsmarktkrapte) bovengemeentelijke samenwerking vragen;
- de vier raden de wens hebben uitgesproken om door intensieve samenwerking de bestuurskracht te versterken, met behoud van bestuurlijke zelfstandigheid;
- een viergemeentefusie eerder is overwogen maar dat alternatieven met minder ingrijpende democratische, identiteits- en lastenharmonisatie-effecten beschikbaar zijn;
- het wetenschappelijk onderzoek (Coelo/RUG) aantoont dat fusies gemiddeld geen besparingen opleveren en de democratische opkomst structureel verlagen;

**komen overeen:**

1. Het oprichten van een Liemers-Belastingorganisatie als openbaar lichaam (Wgr), operationeel uiterlijk 1 januari 2028.
2. Het bevorderen van toetreding van Zevenaar tot Circulus B.V., realisatie uiterlijk 1 januari 2029.
3. Het bevorderen van toetreding van Doesburg tot RSD De Liemers, realisatie uiterlijk 1 januari 2028.
4. Het instellen van 'De Liemerse Tafel' als bestuurlijk afstemmingsorgaan vanaf 1 januari 2027.
5. Het oprichten van de Liemers-Ambtenarenpool als bedrijfsvoeringsorganisatie (Wgr), operationeel uiterlijk 1 juli 2028.
6. Een gezamenlijke verkenning naar uitbreiding van 1Stroom met dienstverlening aan Doesburg en Zevenaar (variant A), beslismoment 2031.
7. Een gezamenlijke omgevingsvisie Liemers 2030 op te stellen, vaststellen uiterlijk 1 juli 2029.
8. Een gezamenlijke woningbouwprogrammering 2025-2035, vaststellen uiterlijk eind 2027.
9. Gedurende de looptijd van dit convenant elk besluit dat substantieel afwijkt van de geest van deze samenwerking eerst aan de vier raden voor te leggen.
10. Periodieke evaluatiemomenten: tweejaarlijkse rapportage 'Staat van de Liemers-Coalitie' aan de vier raden; volledige externe evaluatie in 2031 en 2034.
11. Uittredingsclausule: een gemeente kan uittreden onder voorwaarde van een uittredingstermijn van minimaal twee jaar en met inachtneming van desintegratiekosten.

*Looptijd: dit convenant treedt in werking op 1 januari 2027 en heeft een looptijd tot en met 31 december 2034, waarna stilzwijgende verlenging mogelijk is tot het moment dat een van de partijen het convenant beëindigt.*

*Aldus overeengekomen op [datum] te [plaats].*

Namens de gemeente Doesburg, _____ (burgemeester Bats)

Namens de gemeente Duiven, _____ (burgemeester Hieltjes)

Namens de gemeente Westervoort, _____ (burgemeester van Hout)

Namens de gemeente Zevenaar, _____ (burgemeester van Riswijk)

## Slot

Met dit initiatiefvoorstel leggen wij — als raadsleden van de vier Liemerse gemeenten — een doordacht, financieel onderbouwd en wetenschappelijk verantwoord alternatief voor de bestuurlijke fusie aan onze raden voor. Wij vragen niet om afstel van de fusie-voorbereiding, maar om een eerlijk en grondig vergelijkingskader voor het belangrijkste bestuurlijke besluit dat onze gemeenten in deze generatie nemen.

De inwoners van Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar verdienen een keuze die gemaakt is met volle kennis van alternatieven. De Liemers-Coalitie is geen 'zwakker compromis' tussen fusie en zelfstandigheid, maar een innovatief model dat het beste uit Nederlandse en internationale praktijk combineert. Het verdient een serieuze plek op de bestuurlijke agenda — niet als plan B, maar als gelijkwaardig eerste-keus-scenario.

Wij verzoeken de raad dit initiatiefvoorstel te omarmen en daarmee het pad te effenen voor een keuze die — welke uitkomst ook — gedragen wordt door zorgvuldigheid, transparantie en respect voor de eigenheid van onze vier Liemerse gemeenten.