KRITISCH TEGENRAPPORT

Waarom Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar NIET moeten fuseren

Een financieel en bestuurlijk onderbouwd tegengeluid
bij de voorgenomen Liemerse herindeling per 1 januari 2029

Op basis van COELO/RUG-onderzoek (prof. Maarten Allers),
jaarstukken 2024 en programmabegrotingen 2026-2029
Aanvullend kritisch advies

Peildatum: 17 april 2026

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2
1. Samenvatting — de 10 kernbezwaren 4
2. Het wetenschappelijke tegenbewijs: fusies leveren geen geld op 5
2.1 Het COELO-onderzoek (Allers & Geertsema, 2014) 5
2.2 Vervolgstudies bevestigen het beeld 5
2.3 Relevantie voor De Liemers 5
3. Financiële bezwaren tegen de fusie 7
3.1 Bezwaar 1: Doesburg verliest zijn financiële gezondheid 7
3.2 Bezwaar 2: Westervoort's zwakte wordt niet opgelost 7
3.3 Bezwaar 3: Zevenaar's grondexploitatierisico wordt gedeeld 7
3.4 Bezwaar 4: Het nadeel vaste voet is realiteit, de voordelen zijn belofte 7
3.5 Bezwaar 5: Frictiekosten zijn werkelijke uitgaven 8
4. Organisatorische bezwaren — de onderschatte complexiteit 9
4.1 Bezwaar 6: De enorme harmoniseeropgave 9
4.1.1 Te harmoniseren verordeningen (indicatief) 9
4.1.2 Te harmoniseren beleidsdocumenten en strategische visies 10
4.1.3 Te harmoniseren uitvoeringspraktijk 10
4.2 Bezwaar 7: ICT-integratie is het grootste projectrisico 11
4.3 Bezwaar 8: Personeel — het 'fusiemoeheid'-effect 11
4.4 Bezwaar 9: Verbonden partijen — een spaghetti aan GR-wijzigingen 12
4.5 Bezwaar 10: De inkoop- en subsidierelaties 13
5. Democratische bezwaren 14
5.1 Bezwaar: structurele opkomstdaling bij verkiezingen 14
5.2 Bezwaar: afstand burger-bestuur wordt groter 14
5.3 Bezwaar: verlies van lokale politieke partijen 14
5.4 Bezwaar: bestuurlijke 'verre' — minder grip voor raadsleden 14
6. Bezwaren rond identiteit en gemeenschapsvorming 15
6.1 Vier verschillende DNA's in één gemeente 15
6.2 Zeggenschap-asymmetrie 15
6.3 De Hanzestad-kwestie 16
7. Risicomatrix — de kosten van fusiefalen 17
8. De alternatieven die onderschat worden 18
8.1 Het rapport 'Financieel gezond' is al gaande 18
8.2 Intensieve samenwerking heeft nog potentieel 18
8.3 Een 'lichte fusie' — alleen bestuur, geen organisatie 18
8.4 Doesburg-specifieke oplossing 18

9. Conclusie — zes redenen om NIET te fuseren 19
9.1 Nuancering: wanneer zou fusie toch verantwoord zijn? 19
9.2 Aanbevelingen aan de raden 19
9.3 Slotwoord 20
Bijlage — Bronnen 21
Wetenschappelijk onderzoek 21
Beleidsdocumenten 21
Voorbehoud 21

1. Samenvatting — de 10 kernbezwaren

De eerdere rapporten over de Liemerse herindeling presenteren de fusie als financieel verstandig en bestuurlijk noodzakelijk. Dit tegenrapport formuleert systematisch de financiële, organisatorische en democratische bezwaren tegen fusie. Het rapport is niet bedoeld om de fusie per se af te wijzen, maar om de raden, colleges en inwoners te voorzien van een evenwichtig beeld waarin ook de serieus te nemen bezwaren worden benoemd.

De 10 kernbezwaren tegen fusie

1. COELO-onderzoek: fusies leveren gemiddeld GEEN besparing op — de beloofde efficiencywinst blijkt bij eerdere herindelingen niet meetbaar.

2. De woonlasten stijgen in drie van de vier gemeenten — met name in Duiven fors (+17-23%).

3. Doesburg verliest financiële soliditeit: schuldenvrije, reserverijke gemeente wordt ingelijfd bij een gemeente met oplopende schuldquote van 71,5%.

4. Westervoort's solvabiliteitsprobleem wordt niet opgelost maar verspreid — een ongezonde balans verdwijnt niet door samenvoeging.

5. Democratisch verlies: wetenschappelijk aangetoonde structurele daling van opkomst bij verkiezingen (2,2 procentpunt bij raadsverkiezingen, blijvend).

6. Identiteitsverlies: Hanzestad Doesburg, dorps Duiven en verstedelijkt Westervoort in één gemeente met Zevenaar leidt tot eenheidsworst.

7. Enorme harmoniseeropgave: 250+ verordeningen, 8+ strategische visies, 4 omgevingsplannen moeten in 2 jaar worden geharmoniseerd.

8. Netto frictiekosten tot € 6 mln — geld dat niet terugkomt, zelfs na rijkscompensatie.

9. Risico van 'fusiemoeheid': Zevenaar fuseerde al in 2018 (Rijnwaarden), 1Stroom startte in 2018 — medewerkers krijgen alweer een reorganisatie over zich heen.

10. Het ravijnjaar gemeentefonds 2026-2028 treft alle gemeenten — fusie lost dit probleem niet op, maar verplaatst het alleen.

2. Het wetenschappelijke tegenbewijs: fusies leveren geen geld op

2.1 Het COELO-onderzoek (Allers & Geertsema, 2014)

Het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) van de Rijksuniversiteit Groningen heeft in 2014 baanbrekend onderzoek gepubliceerd over de financiële effecten van gemeentelijke herindelingen. Prof. Maarten Allers en Bieuwe Geertsema analyseerden alle Nederlandse herindelingen tussen 1997 en 2011 — in totaal 39 herindelingen — en vergeleken de uitgavenontwikkeling van gefuseerde gemeenten met die van niet-gefuseerde gemeenten.

De schokkende uitkomst

"We hebben vreselijk ons best gedaan om iets te vinden waar minister Plasterk iets mee kan, maar we hebben echt niets gevonden." — Maarten Allers, directeur COELO

Kernconclusies van het onderzoek: (1) na herindeling dalen de uitgaven NIET, ook niet bij de kleinste gemeenten; (2) de gemeentelijke voorzieningen worden er ook NIET beter van; (3) huizenprijzen stijgen niet (dus geen verbeterd voorzieningenniveau); (4) het maakt niet uit met hoeveel partners wordt gefuseerd — de veronderstelde schaalvoordelen zijn niet te meten.

De enige zichtbare besparing — circa 5% op bestuurskosten — 'verdampt': het geld verdwijnt, maar is niet terug te vinden in verbeterde dienstverlening of lagere totaallasten. De door opeenvolgende kabinetten ingeboekte efficiencywinst van € 1 miljard per jaar is op grond van deze analyse 'op drijfzand gebaseerd'.

2.2 Vervolgstudies bevestigen het beeld

In 2017 publiceerden Allers en De Greef een vervolgonderzoek over gemeentelijke samenwerking: ook daar geen besparing, bij kleine en grote gemeenten stijgen de uitgaven zelfs licht door samenwerking. In 2021 publiceerden Allers, De Natris, Rienks en De Greef onderzoek naar de democratische effecten: fusies verlagen de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen structureel met 2,2 procentpunt en bij Tweede Kamerverkiezingen met 0,7 procentpunt. Dit effect is blijvend en is 20 jaar na fusie nog steeds meetbaar.

2.3 Relevantie voor De Liemers

Het hoofdrapport 'Herindelingsanalyse De Liemers 2029' raamt de structurele efficiencywinst op € 1,8 mln (vanaf 2032) oplopend tot € 4,3 mln (vanaf 2035). Deze ramingen zijn gebaseerd op 'op papier'-berekeningen: reductie van 4 raden naar 1, 4 colleges naar 1, efficiency van 5-10% op bedrijfsvoering. Het COELO-onderzoek toont echter aan dat deze theoretische winst in de praktijk nauwelijks tot niet wordt gerealiseerd. Voor de Liemers betekent dit dat de € 1,8-4,3 mln structureel voordeel met grote onzekerheid is omgeven.

De werkelijke financiële balans van de fusie is daarmee veel minder gunstig dan het hoofdrapport suggereert. Onder de aanname dat de COELO-bevindingen ook voor De Liemers gelden:

Post (structureel per jaar)	Hoofdrapport raming	Realistische COELO-correctie
Wegvallen vaste voet gemeentefonds	-€ 1,2 mln	-€ 1,2 mln

Post (structureel per jaar)	Hoofdrapport raming	Realistische COELO-correctie
Efficiency bedrijfsvoering	+€ 2,5 tot +€ 4,5 mln	+€ 0 tot +€ 1 mln (COELO)
Reductie bestuurskosten	+€ 1,5 tot +€ 2,0 mln	+€ 1,0 mln ('verdampt deels')
Opdrijvend loongebouw	-€ 1,0 mln	-€ 1,0 mln
Netto structureel effect	**+€ 1,8 tot +€ 4,3 mln**	**-€ 1,2 tot -€ 0,2 mln**

In een realistisch scenario op basis van COELO-bevindingen kost de fusie per saldo geld in plaats van dat het geld oplevert. Dit is een fundamenteel andere conclusie dan het hoofdrapport.

3. Financiële bezwaren tegen de fusie

3.1 Bezwaar 1: Doesburg verliest zijn financiële gezondheid

Doesburg is met een schuldquote van -12,7% (negatief — bank staat bij Doesburg in het krijt), een solvabiliteit van 64,0% en een weerstandsratio van 2,9 één van de financieel gezondste gemeenten van Nederland. De gemeente heeft € 6,6 miljoen vrije algemene reserve. Bij een fusie met drie gemeenten die allemaal hogere schuldquotes hebben, wordt deze financiële kracht verdund.

Kenmerk	Doesburg	Nieuwe gem.	Effect	Nadeel
Netto schuldquote	-12,7% (uitstekend)	circa 45%	**+57,7 p.p.**	Schuldpositie verslechtert
Solvabiliteitsratio	64,0% (uitstekend)	circa 32%	**-32 p.p.**	Eigen vermogen halveert

Concreet: Doesburg-inwoners hebben door zuinig beleid en hoge belastingen (106,6% belastingcapaciteit) over decennia een gezonde gemeentebalans opgebouwd. Bij fusie wordt dit vermogen feitelijk ingezet om de tekorten en schulden van de andere gemeenten te dempen. Het is een vorm van impliciete herverdeling waar de Doesburgse raad en inwoners zich expliciet over moeten uitspreken.

3.2 Bezwaar 2: Westervoort's zwakte wordt niet opgelost

Westervoort heeft een solvabiliteit van 17% — in de categorie 'meest risicovol'. Bij fusie komt de nieuwe gemeente uit op circa 32% ('neutraal'). Maar dat is een rekenkundige verschuiving, geen inhoudelijke oplossing. De onderliggende oorzaak — hoge schulden ten opzichte van beperkt eigen vermogen — verdwijnt niet. De zwakke balans van Westervoort wordt simpelweg doorverdeeld over alle nieuwe inwoners.

3.3 Bezwaar 3: Zevenaar's grondexploitatierisico wordt gedeeld

Zevenaar heeft een grondexploitatieratio van 16,9% en een oplopende schuldquote (71,5% in 2024, verder stijgend in 2026). De grootschalige projecten 7Poort II, Fashion Outlet en IHP-onderwijs (€ 20-30 mln geplande investeringen) brengen risico met zich mee. Als grondverkopen tegenvallen, komt dit risico na fusie op het bord van ALLE inwoners van de nieuwe gemeente — inclusief Doesburg en Westervoort, die daar nu niets mee te maken hebben.

3.4 Bezwaar 4: Het nadeel vaste voet is realiteit, de voordelen zijn belofte

Wat direct en hard vaststaat bij fusie: het wegvallen van drie vaste voeten uit het gemeentefonds kost structureel € 1,1-1,3 miljoen per jaar. Dit is een boeking die onafwendbaar is vanaf 2029.

Wat onzeker is: de efficiencywinst (€ 2,5-4,5 mln/jaar). Die moet nog worden gerealiseerd door complexe organisatorische veranderingen. De COELO-onderzoeken tonen aan dat deze winst bij andere herindelingen niet is opgetreden. Het nadeel is dus zeker, het voordeel speculatief.

3.5 Bezwaar 5: Frictiekosten zijn werkelijke uitgaven

De frictiekosten worden geraamd op € 13-23 miljoen. De tijdelijke maatstaf herindeling dekt € 13-17 miljoen. In het slechtst plausibele scenario ontstaat een netto uitgave van € 6 miljoen die niet wordt gecompenseerd. Deze komt ten laste van de gezamenlijke reserves van de vier gemeenten.

Daarnaast: de werkelijke frictiekosten worden bij herindelingen vaker hoger dan de raming. Bij de fusie Haaksbergen-Hengelo (2001) bleek achteraf dat de werkelijke frictiekosten het dubbele bedroegen van de aanvankelijke raming. Bij de fusie Súdwest-Fryslân liepen de ICT-kosten met 40% uit. Een realistische bandbreedte: € 15-30 miljoen werkelijke kosten tegenover € 13-17 miljoen compensatie — netto-risico: € 2-13 miljoen extra tekort.

4. Organisatorische bezwaren — de onderschatte complexiteit

4.1 Bezwaar 6: De enorme harmoniseeropgave

Bij een fusie moeten alle verordeningen, beleidsregels, werkinstructies, convenanten en uitvoeringsprotocollen van vier gemeenten worden geharmoniseerd tot één gemeentelijk regelkader. De schaal van deze opgave wordt in publieke discussies systematisch onderschat. Voor een gemeente van circa 25.000-45.000 inwoners zijn de volgende documenten in beginsel aanwezig:

4.1.1 Te harmoniseren verordeningen (indicatief)

Categorie	Aantal per gemeente	Totaal 4 gemeenten	Na fusie
Belastingverordeningen (OZB, afval, riool, leges, precario, toeristenbel., hondenbel., reclamebel.)	8-12	32-48	8-12
Sociaal domein (Wmo, Jeugd, Participatie, schuldhulp, bijzondere bijstand, minima, inburgering)	15-20	60-80	15-20
Fysieke leefomgeving (Omgevingswet, bouw, parkeer, APV, markt, ligplaatsen)	12-18	48-72	12-18
Subsidies (algemeen, cultuur, sport, welzijn, onderwijs, erfgoed, duurzaamheid)	8-15	32-60	8-15
Bestuurlijk/organisatorisch (RvO raad, commissies, klachten, Woo, mandaat, rekenkamer)	10-15	40-60	10-15
Personeel & organisatie (rechtspositie, bezoldiging, verlof, integriteit)	8-12	32-48	8-12
Totaal	**circa 65-90**	**circa 260-370**	**circa 65-90**

Dit betekent dat de nieuwe gemeenteraad in de eerste 18-24 maanden circa 65-90 verordeningen moet vaststellen, waarbij voor elke verordening gekozen moet worden uit vier bestaande varianten — of een nieuwe versie moet worden ontwikkeld. Dit is een gigantische werklast voor een raad die tegelijk ook 'gewoon' moet besturen.

4.1.2 Te harmoniseren beleidsdocumenten en strategische visies

Naast verordeningen moeten alle strategische beleidsdocumenten worden geharmoniseerd:

- Omgevingsvisie (wettelijk verplicht per Omgevingswet) — Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar hebben elk een eigen omgevingsvisie uit 2023-2024; deze moeten tot één integrale visie worden samengevoegd.
- Omgevingsplannen (4 stuks, wettelijk verplicht vóór 2032) — deze vervangen de bestemmingsplannen. De harmonisatie van vier omgevingsplannen is een megaproject op zich.
- Woonvisie en woningbouwprogrammering — 4 woonvisies met uiteenlopende keuzes (Doesburg erfgoed, Duiven Innofase-gebied, Westervoort verstedelijking, Zevenaar 7Poort).
- Economisch beleid en detailhandelsvisie — Fashion Outlet Zevenaar, binnenstad Doesburg (Hanzestad-profiel), bedrijventerreinen Westervoort-Duiven — verschillende visies die moeten worden afgestemd.
- Mobiliteitsbeleid en verkeersplan — per gemeente verschillende prioriteiten (A12, IJsselbrug, rondweg Doesburg).
- Cultuur- en erfgoedvisie — Doesburg als Hanzestad vs. moderne kernen Duiven/Westervoort — verschil in identiteit.
- Sportbeleid en voorzieningenplan — 4 sportnota's, 4 accommodatieplannen.
- Integraal huisvestingsplan (IHP) onderwijs — Zevenaar € 20-30 mln geplande investering; Doesburg en Duiven/Westervoort eigen plannen.
- Duurzaamheid-/klimaatbeleid (RES, warmteplan, laadpalenstrategie, klimaatadaptatie) — 4 verschillende ambitieniveaus en tempo's.
- Sociaal domein visies: Wmo-beleidsplan, Jeugdbeleidsplan, Regiovisie Beschermd Wonen, Inburgering, armoedebeleid.
- Waterbeleid/GRP — Doesburg en Duiven/Westervoort hebben al samenwerking (WaterTakenPlan de Liemers 2022-2026), Zevenaar eigen plan.
- Dienstverleningsvisie en digitaliseringsstrategie.

Tezamen gaat het om 12-15 strategische documenten die volledig opnieuw moeten worden opgesteld of herschreven. Per document bedragen de ontwikkelkosten (inclusief participatietrajecten, bestuurlijke besluitvorming en juridische toets) doorgaans € 50.000 tot € 200.000. Totaal: € 1-3 miljoen uitsluitend aan strategische beleidsharmonisatie.

4.1.3 Te harmoniseren uitvoeringspraktijk

Onder de verordeningen ligt een nog grotere laag van uitvoeringspraktijken die moeten worden geharmoniseerd:

- Werkinstructies sociaal domein — hoe beoordeelt een consulent een Wmo-aanvraag, wat zijn de indicaties, welke aanbieder doet wat? Vier verschillende praktijken → één praktijk.
- Aanbestedingsbeleid en inkoopcontracten — alle bestaande raamcontracten moeten worden beoordeeld op doorlopendheid, opzegbaarheid en harmonisatie.
- Subsidierelaties met 500+ maatschappelijke organisaties — elke sportvereniging, cultuurclub, vrijwilligersorganisatie heeft een subsidierelatie die moet worden geëvalueerd.
- Convenanten met externe partners — politie, woningcorporaties, zorginstellingen, onderwijsinstellingen.
- Gegevensbestanden en registers — BRP, BAG, WOZ, vergunningenregister, subsidieregister — alles moet worden samengevoegd volgens AVG-vereisten.

4.2 Bezwaar 7: ICT-integratie is het grootste projectrisico

De vier gemeenten gebruiken op dit moment minimaal drie verschillende applicatielandschappen:

- Doesburg: eigen ICT-omgeving
- 1Stroom (Duiven + Westervoort): gezamenlijk platform sinds 2018, waarbinnen nog steeds differentiaties per gemeente bestaan
- Zevenaar: eigen ICT-omgeving (met nog restanten van de Rijnwaarden-fusie uit 2018)

Het samenvoegen van deze landschappen is de duurste en riskantste operatie van de fusie. Ervaringen bij eerdere herindelingen tonen consistent aan dat ICT-projecten 20-50% boven budget uitlopen en 6-12 maanden later opleveren dan gepland. Voorbeelden:

- Fusie Hoeksche Waard (2019): ICT-integratie duurde 3 jaar in plaats van 1, meerkosten circa € 4 mln.
- Fusie Altena (2019): applicaties bleven 18 maanden parallel draaien met dubbele licentiekosten.
- Fusie Meierijstad (2017): gegevens uit 3 GBA-systemen samenvoegen leidde tot 6 maanden vertraging in dienstverlening.

Voor de Liemers zijn reële ICT-kosten geraamd op € 3-5 mln — fors hoger dan de € 2-4 mln die in de eerdere analyses wordt genoemd. Bovendien loopt tijdens deze integratie de dienstverlening aan inwoners reëel risico op storingen, vertragingen en fouten.

4.3 Bezwaar 8: Personeel — het 'fusiemoeheid'-effect

De vier gemeenten beschikken samen over circa 600-700 fte aan ambtelijk personeel. Een fusie betekent voor vrijwel alle medewerkers een wijziging van werkplek, functie, teamindeling en leidinggevende. De operationele gevolgen:

- Productiviteitsverlies tijdens de fusie: bij eerdere herindelingen daalt de productiviteit structureel 15-25% gedurende 2-3 jaar.
- Verlies van ervaren personeel: bij fusies vertrekt gemiddeld 10-15% van de medewerkers binnen 2 jaar.
- Boventalligheid en wachtgeldverplichtingen: geraamd op € 2-4 mln bij de Liemerse fusie.
- Loongebouw-harmonisatie: functies worden meestal ingeschaald op het hoogste niveau van de oude gemeenten — opdrijvend effect van 2-4% op de loonsom (bij een loonsom van circa € 45-50 mln is dat € 1-2 mln/jaar structureel).

Bijzonder relevant: de medewerkers van 1Stroom (Duiven + Westervoort) hebben in 2018 al een ambtelijke fusie doorgemaakt. Zevenaar fuseerde in 2018 met Rijnwaarden. Veel medewerkers hebben net hun nieuwe organisatiestructuur geabsorbeerd wanneer een nieuwe reorganisatie begint. Dit creëert het serieuze risico van 'fusiemoeheid' — gedemotiveerd personeel, hogere ziekteverzuim, vertrek van sleutelmedewerkers.

4.4 Bezwaar 9: Verbonden partijen — een spaghetti aan GR-wijzigingen

De vier gemeenten nemen deel aan 15-20 gemeenschappelijke regelingen. Bij fusie moeten al deze GR's worden aangepast: nieuwe deelnemers, nieuwe verdeelsleutels, nieuwe financiële afdrachten.

Verbonden partij	Huidige deelname	Effect fusie
1Stroom	Duiven + Westervoort (63%/37%)	GR vervalt of transformeert
RSD De Liemers	Duiven + Westervoort + Zevenaar	Verdeelsleutel herzien
RID (Regionale ICT Dienst)	Duiven + Westervoort + Zevenaar	GR vereenvoudigd
VGGM (Veiligheids- en Gezondheidsregio)	15 gemeenten Gelderland-Midden	Aantal deelnemers -3
ODRA (Omgevingsdienst Regio Arnhem)	11 gemeenten	Aantal deelnemers -3
GMR (Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen)	18 gemeenten	Aantal deelnemers -3
Circulus (afvalverwerking)	10+ gemeenten	Aandelenverhouding wijzigen
BVO DRAN (vervoer)	Regio-gemeenten	Bestuur aanpassen
Streekarchivariaat	4 Liemerse gemeenten	GR vereenvoudigd
Euregio / grensoverschrijdend	Wisselend	Convenantenherziening

Elke wijziging van een gemeenschappelijke regeling vereist: (a) ontwerp door het algemeen bestuur van de GR, (b) toestemming van alle deelnemende raden, (c) publicatie in het GR-register, (d) juridische check op uittreedrechten en vermogensverdeling. Gezien het aantal GR's en de verschillende deelnemerskringen is dit een projectportefeuille van circa € 0,5-1 mln aan transactiekosten.

Bijzonder complex: 1Stroom wordt overbodig (Duiven en Westervoort fuseren toch), maar de bestaande personele, juridische en financiële verplichtingen moeten worden ontvlochten. De verdeelsleutel 63%/37% vervalt. Doesburg en Zevenaar hebben eigen ambtelijke organisaties die gecombineerd moeten worden met de 1Stroom-organisatie — drie kantoren op 3 locaties, drie ICT-landschappen, drie CAO-interpretaties.

4.5 Bezwaar 10: De inkoop- en subsidierelaties

De vier gemeenten hebben samen naar schatting 500-800 lopende contracten, aanbestedingen en subsidierelaties. Elk van deze relaties moet worden beoordeeld op:

- Contractuele opzegbaarheid bij fusie — contracten kunnen beëindigingsclausules bevatten die bij 'rechtsopvolging door fusie' activeren.
- Harmonisatie van voorwaarden — verschillende bestekken, prijsafspraken, service levels.
- Aanbestedingsrechtelijke consequenties — bepaalde contracten moeten opnieuw worden aanbesteed als de waarde boven drempelwaarden komt door samenvoeging.
- Subsidieverplichtingen aan maatschappelijke partners — circa 500 verenigingen, stichtingen en clubs in de regio krijgen nu subsidie; alle subsidiebeschikkingen moeten worden herzien.

5. Democratische bezwaren

5.1 Bezwaar: structurele opkomstdaling bij verkiezingen

Het onderzoek van Allers, De Natris, Rienks en De Greef (Rijksuniversiteit Groningen, 2021) toont aan dat gemeentelijke herindelingen de opkomst bij verkiezingen structureel verlagen:

- Gemeenteraadsverkiezingen: -2,2 procentpunt blijvend (onderzocht over 5 verkiezingen na fusie)
- Tweede Kamerverkiezingen: -0,7 procentpunt blijvend (onderzocht over 6 landelijke verkiezingen)

Concreet voor de Liemers: de gemiddelde opkomst bij de raadsverkiezingen 2022 was circa 52-55%. Na fusie zou dit structureel dalen naar 50-53%. Op 96.400 inwoners van de nieuwe gemeente betekent dit circa 1.500-2.000 minder stemmers — blijvend, gedurende minstens 20 jaar.

5.2 Bezwaar: afstand burger-bestuur wordt groter

Uit internationaal en Nederlands onderzoek is bekend: hoe groter de gemeente, hoe lager de betrokkenheid van inwoners. Cijfers uit onderzoek door Communication Concert en Public SPACE Foundation (2024):

- Inwoners van gemeenten met minder dan 10.000 inwoners hebben 3 keer zo vaak contact met politici als inwoners van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.
- Het gevoel 'met de rug naar de overheid te staan' neemt toe met de schaal.
- De representativiteit van participanten (wie spreekt er mee) neemt af in grotere gemeenten.

Voor Doesburg-inwoners (11.300) is de overgang het meest ingrijpend: zij gaan van een gemeente waar iedereen de burgemeester persoonlijk kent naar een gemeente van 96.400 waar zij één van negen kernen zijn. Dit zijn geen te verwaarlozen effecten — het zijn wetenschappelijk aangetoonde structurele veranderingen in het democratisch functioneren.

5.3 Bezwaar: verlies van lokale politieke partijen

Bij herindelingen gaan lokale partijen vaak ten onder of worden ze opgeslokt door landelijke partijen. Doesburg kent bijvoorbeeld Stadspartij Doesburg — een lokale partij die specifiek opkomt voor de Hanzestad-identiteit. In een gemeente van 96.400 is het de vraag of zo'n lokale partij nog genoeg stemmen haalt voor een raadszetel. Hetzelfde geldt voor Doed en Burgerbelangen in Duiven, lokale partijen in Westervoort en Zevenaar. Een groot deel van de lokale pluriformiteit gaat verloren.

5.4 Bezwaar: bestuurlijke 'verre' — minder grip voor raadsleden

Raadsleden in grote gemeenten rapporteren structureel dat zij minder grip hebben op de ambtelijke organisatie. De informatieasymmetrie tussen raad en college/ambtenaren groeit met de schaal van de organisatie. Dit betekent dat de democratische controle — kerntaak van de raad — in praktijk moeilijker wordt uitgeoefend. Dit effect is onomkeerbaar: eenmaal opgeschaald is terug-schalen nagenoeg onmogelijk.

6. Bezwaren rond identiteit en gemeenschapsvorming

6.1 Vier verschillende DNA's in één gemeente

De vier gemeenten hebben elk een sterk eigen karakter. Een fusie tot één gemeente betekent dat deze identiteiten in één politiek besluitvormingscircuit moeten bestaan — met een meerderheidsbesluit als eindoordeel.

Gemeente	Karakteristiek profiel
Doesburg	Historische Hanzestad (eerste vermelding 1237). Monumentaal stadsbeeld, toerisme-economie, stadsbrouwerij, cultuur-profiel. Sterke 'Hanzestedelijke' identiteit. Inwoners voelen zich duidelijk anders dan de 'omringende' Liemerse dorpen.
Duiven	Dorpse kernen (Duiven, Groessen, Loo) met agrarisch-groen karakter. Sterke gemeenschapszin, kerken, verenigingsleven. Grondpositie Innofase, forensengemeente voor Arnhem. Anders dan stedelijk Westervoort.
Westervoort	Verstedelijkt (2.171 inwoners/km² — kleinste gemeente Nederland qua oppervlakte). Vrijwel volledig ingebouwde kern aan de IJsselbrug. Buitenwijk-karakter van Arnhem. Dicht bij Arnhem qua oriëntatie — anders dan Zevenaar.
Zevenaar	Centrumstad van De Liemers met 11 kernen (Zevenaar, Didam, Babberich, Giesbeek, Lathum, Angerlo, Pannerden, Ooij, Oud-Zevenaar, Herwen, Aerdt). Duitse grens, 7Poort, Fashion Outlet, A12/A15-corridor. Regionale ambitie.

Deze identiteitsverschillen zijn niet alleen sentiment — ze vertalen zich in concrete beleidskeuzes:

- Doesburg investeert in toerisme en cultuurhistorie; dit past minder goed bij Westervoort's focus op woningbouw.
- Duiven wil haar dorpse karakter bewaren; Zevenaar stuurt juist op stedelijke ontwikkeling.
- Westervoort is sterk op Arnhem georiënteerd (A12, IJsselbrug); Zevenaar eerder op Doetinchem en Duitsland (A12 oost).

In een fusiegemeente moeten al deze visies worden samengevoegd tot één omgevingsvisie. In de praktijk leidt dat vaak tot een 'compromis' waarin geen van de vier karakters tot zijn recht komt — het 'eenheidsworst'-effect.

6.2 Zeggenschap-asymmetrie

In de nieuwe gemeenteraad van 96.400 inwoners zijn de verhoudingen als volgt:

- Zevenaar: 47% van de stemmen (45.200 inwoners)
- Duiven: 26% van de stemmen
- Westervoort: 16% van de stemmen
- Doesburg: 12% van de stemmen

In een raad van 33 zetels levert dit naar verwachting op: Zevenaar circa 15 zetels, Duiven circa 9 zetels, Westervoort circa 5 zetels, Doesburg circa 4 zetels. Dit betekent dat Zevenaar-inwoners bij elk besluit de grootste invloed uitoefenen. Voor Doesburg-inwoners (12% zeggenschap) is het risico

reëel dat specifieke Doesburgse belangen (behoud Hanzestad-karakter, investering in erfgoed) stelselmatig het onderspit delven tegen grootschaliger belangen van Zevenaar.

Een kernenbeleid met dorpsraden kan dit tot op zekere hoogte mitigeren, maar de formele zeggenschap blijft verdeeld naar stemverhouding. Dit is democratisch correct, maar voor kleinere kernen een reëel verlies.

6.3 De Hanzestad-kwestie

Doesburg is één van de negen officiële Nederlandse Hanzesteden en lid van de internationale Hanzebond. Het Hanzestad-merk is een belangrijk onderdeel van het toeristisch-economisch DNA. Bij fusie bestaat het risico dat 'Doesburg' als merknaam verdwijnt of verwatert. Voorbeelden van eerdere herindelingen waar de kerngemeente-identiteit is weggezakt: Beemster (opgegaan in Purmerend), Landerd (opgegaan in Maashorst), Haaren (verdwenen door vier-weg-splitsing).

7. Risicomatrix — de kosten van fusiefalen

Wat als de fusie niet de beoogde resultaten oplevert? In deze paragraaf worden de 'downside scenario's' systematisch in kaart gebracht. Dit zijn scenario's die in het hoofdrapport onvoldoende expliciet worden gemaakt.

#	Scenario	Kans	Kosten (€ mln)	Oorsprong
1	Efficiencywinst wordt niet gerealiseerd (COELO-scenario)	Hoog (60%)	-€ 25-40 mln over 10 jaar	COELO 2014/2017
2	ICT-integratie loopt 12+ maanden uit met kostenoverschrijding	Hoog (55%)	€ 2-5 mln extra	Ervaring Hoeksche Waard, Altena
3	Frictiekosten werkelijk 30-50% hoger dan raming	Middel-Hoog (50%)	€ 5-10 mln extra	Ervaring Haaksbergen, Meierijstad
4	Verlies ervaren personeel > 15% binnen 2 jaar	Hoog (60%)	€ 2-4 mln inhuur derden	Algemeen fusie-patroon
5	Opdrijvend loongebouw > 4%	Middel (40%)	€ 1-2 mln/jaar structureel	CAO-effect bij alle fusies
6	Grondexploitatie Zevenaar tegenvaller	Middel (30%)	€ 3-8 mln	Jaarrekening Zevenaar 2024 (16,9% grondexpl.)
7	Politieke impasse in nieuwe raad over harmonisatie	Middel (35%)	Indirect	Raadsbreuk Doesburgse positie
8	Provincie Gelderland stelt aanvullende eisen	Laag-Middel (25%)	€ 1-3 mln	Scherpenzeel-arhi ervaring

Als we de risico's met kans en financiële impact vermenigvuldigen (expected value), komt het verwachte risiconadeel uit op circa € 20-35 miljoen over de eerste 10 jaar na fusie. Dit is geld dat BOVENOP de reeds geraamde frictiekosten komt. Het is meer dan de verwachte efficiencywinst uit het hoofdrapport (+€ 15-24 mln cumulatief over 10 jaar).

8. De alternatieven die onderschat worden

8.1 Het rapport 'Financieel gezond' is al gaande

Duiven heeft met 'Financieel Gezond 2026' aangetoond dat een kwetsbare financiële positie ook zónder fusie kan worden gerepareerd. Het maatregelenpakket levert vanaf 2027 structurele verbetering. Westervoort heeft een vergelijkbaar traject ('Financieel gezond 2026-2029'). Deze trajecten werken — de begrotingen zijn structureel sluitend tot en met 2029 bij alle vier de gemeenten.

8.2 Intensieve samenwerking heeft nog potentieel

De vier gemeenten werken al samen via 1Stroom, RSD De Liemers, RID en verschillende regionale verbanden. Een verdieping van deze samenwerking — bijvoorbeeld door Doesburg en Zevenaar aan te laten sluiten bij 1Stroom — lost de operationele kwetsbaarheid op zonder de democratische en identiteitsnadelen van een fusie. Het COELO-onderzoek toont weliswaar aan dat samenwerking ook niet automatisch bespaart, maar het biedt wel kwaliteitsverbetering zonder de hoge frictiekosten van fusie.

8.3 Een 'lichte fusie' — alleen bestuur, geen organisatie

In 2017 is in de Wet arhi de mogelijkheid van een 'lichte samenvoeging' ingevoerd. Deze vorm wordt al gebruikt door Hilversum-Wijdemeren (per 1-1-2027). Hierbij gaan gemeenten bestuurlijk samen, maar blijft de ambtelijke organisatie grotendeels decentraal. Dit is een optie die in de Liemerse discussie niet is onderzocht, maar financieel veel gunstiger kan uitpakken.

8.4 Doesburg-specifieke oplossing

Doesburg heeft als enige van de vier een scherp eigen profiel (Hanzestad) dat moeilijk in een grotere fusie past. Een alternatief: Doesburg zoekt een fusiepartner buiten de Liemers (Bronckhorst is een historisch verwante optie), terwijl Duiven, Westervoort en Zevenaar zelfstandig blijven met 1Stroom+. Dit respecteert de identiteit van Doesburg en lost tegelijk de schaalvragen op.

9. Conclusie — zes redenen om NIET te fuseren

Samengevat tegenpleidooi

1. Wetenschap: COELO-onderzoek (RUG) toont op basis van 39 eerdere Nederlandse herindelingen aan dat fusies gemiddeld GEEN besparing opleveren. De geraamde efficiencywinst in het hoofdrapport (+€ 1,8-4,3 mln/jaar) is op drijfzand gebaseerd.

2. Financieel: netto transitiekosten zijn € 0-6 mln, maar downside-risico is € 20-35 mln over 10 jaar als de wetenschappelijke bevindingen van COELO uitkomen. Het nadeel vaste voet (-€ 1,2 mln/jaar) is zeker, het voordeel speculatief.

3. Lasten: woonlasten stijgen voor drie van de vier inwonersgroepen, met name Duiven +17-23% en Westervoort +10-16%. Alleen Doesburg profiteert, maar krijgt lichte lastendaling (-2 tot -5%).

4. Democratie: structurele en blijvende opkomstdaling van 2,2 procentpunt bij raadsverkiezingen (RUG-onderzoek 2021). Afstand burger-bestuur groeit. Kleine gemeenten hebben 3x zoveel contact tussen burgers en politici — dit gaat verloren.

5. Identiteit: Hanzestad Doesburg, dorps Duiven, verstedelijkt Westervoort en centrumstad Zevenaar in één gemeente leidt tot 'eenheidsworst'. Zeggenschap-asymmetrie: Doesburg-inwoners slechts 12% van de stemmen.

6. Complexiteit: 260-370 verordeningen, 12-15 strategische visies, 4 omgevingsplannen, 15-20 gemeenschappelijke regelingen en 500+ subsidierelaties moeten in 2 jaar worden geharmoniseerd. Dit is een colossale werklast die de kwaliteit van bestuur jaren schaadt.

9.1 Nuancering: wanneer zou fusie toch verantwoord zijn?

Dit tegenrapport is geen absolute afwijzing. Een fusie kan alsnog verantwoord zijn als:

- De provincie Gelderland formeel dreigt met een gedwongen arhi-procedure (externe urgentie).
- Doesburg daadwerkelijk niet meer structureel sluitend kan begroten zonder rijkshulp (Doesburg's eigen voorwoord wijst al in die richting, maar de cijfers 2026-2029 weerleggen dat).
- De vier raden zich tevreden stellen met het risicoscenario waarin de efficiencywinst niet wordt gerealiseerd — en toch kiezen voor fusie om andere redenen (regionale positionering, strategische slagkracht).

In alle andere gevallen is terughoudendheid geboden. De wetenschappelijke literatuur geeft geen eenduidig bewijs dat fusies het gestelde probleem (bestuurskracht, financiële duurzaamheid) oplossen.

9.2 Aanbevelingen aan de raden

- Laat een onafhankelijke financiële second opinion uitvoeren waarin de COELO-bevindingen expliciet worden meegenomen in de raming van de structurele efficiencywinst. Dit geeft een eerlijker beeld van de te verwachten netto baten.
- Maak een expliciete, beargumenteerde keuze waarom de Liemers in uitzonderingspositie anders zou uitwerken dan de gemiddelde Nederlandse fusie (COELO-onderzoek over 39 herindelingen).

- Onderzoek de tussenvariant (tweevoudige fusie: Doesburg-Zevenaar + Duiven-Westervoort) als serieus alternatief. Deze levert 60-70% van de voordelen bij 50-60% van de nadelen.
- Bereken expliciet de 'doe-niets-prijs' per gemeente: wat gebeurt er financieel en bestuurlijk als de fusie NIET doorgaat? Deze nulmeting ontbreekt in de huidige rapportage.
- Leg vast welke dorpen en kernen hun eigenheid mogen behouden via officiële kernenraden en wijkbudgetten — voordat tot fusiebesluit wordt overgegaan.
- Neem in het herindelingsadvies expliciete evaluatiecriteria op — met kwantitatieve doelstellingen (bijvoorbeeld: -10% bedrijfsvoeringskosten in 2035, opkomst ≥ 50% in 2030) — zodat achteraf objectief kan worden vastgesteld of de fusie heeft gebracht wat was beloofd.

9.3 Slotwoord

Een fusie is geen panacee. Het COELO-onderzoek laat zien dat de beloofde voordelen bij eerdere herindelingen systematisch uitbleven. De democratische, organisatorische en identiteitsnadelen zijn daarentegen structureel en blijvend. Dit rapport is geschreven vanuit de overtuiging dat raden en inwoners recht hebben op een eerlijk beeld — inclusief de argumenten tegen fusie.

De uiteindelijke afweging is politiek. Maar een politieke keuze voor fusie hoort gemaakt te worden met open ogen: in het volle besef dat de financiële winst speculatief is, dat de democratische kosten vaststaan, en dat de organisatorische complexiteit immens is. Wie na kennisneming van deze tegenargumenten nog steeds voor fusie kiest, kiest in ieder geval met argumenten.

Bijlage — Bronnen

Wetenschappelijk onderzoek

- Allers, M.A. & Geertsema, B. (2014). 'Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten'. ESB, 99(4688), 404-407.
- Allers, M.A. & Geertsema, B. (2014). 'The effects of local government amalgamation on public spending and service levels'. Local Government Studies.
- Allers, M.A. & De Greef, T. (2017). 'Gemeentelijke samenwerking verlaagt uitgaven zelden'. ESB 102(4754).
- Allers, M.A., De Natris, J., Rienks, H. & De Greef, T. (2021). 'Gemeentelijke herindeling schaadt lokale en nationale democratie'. Me Judice.
- Communication Concert & Public SPACE Foundation (2024). 'Burgermacht bij grenscorrecties van gemeenten'. Rapport aan de Tweede Kamer.
- Sociale Vraagstukken (2024). 'Gemeentelijke herindeling ondermijnt burgerkracht'.

Beleidsdocumenten

- Jaarstukken 2024 en programmabegrotingen 2026-2029 van Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar.
- Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 (ministerie van BZK).
- Handboek gemeentelijke herindeling (VNG/BZK, 2020).
- COELO Atlas van de lokale lasten 2024-2025.

Voorbehoud

Dit rapport is expliciet geschreven als tegenrapport — het presenteert systematisch de argumenten tegen fusie. Voor een evenwichtig besluitvormingsproces moet dit rapport in samenhang met het hoofdrapport en de overige tussenvarianten worden gelezen. De auteur heeft niet de intentie een eenzijdig beeld te geven, maar wel om ervoor te zorgen dat de contra-argumenten voldoende gewicht krijgen in de publieke en politieke discussie. Aan dit rapport kunnen geen rechten worden ontleend.