DE LIEMERS-COALITIE

Een meervoudig samenwerkingsmodel

als sterk alternatief voor fusie

Op basis van het Circulus-model, een gezamenlijke ambtenarenpool
en lessen uit Nederlandse en internationale samenwerkingsvormen

Onderbouwd advies voor het versterken van vier zelfstandige Liemerse gemeenten

Aanvullend rapport bij de Herindelingsanalyse De Liemers 2029

Peildatum: 18 april 2026

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2
1. Samenvatting — het centrale voorstel 4
2. De wetenschappelijke basis voor het samenwerkingsspoor 5
2.1 Wat werkt wel en wat niet — empirisch overzicht 5
2.2 De vier voorwaarden voor SUCCESVOLLE samenwerking 5
3. Het Circulus-model — analyse van een succes 7
3.1 Wat is Circulus? 7
3.2 Waarom werkt Circulus? 7
3.3 Kan dit model worden uitgebreid? 8
4. Nederlandse samenwerkingsmodellen — een vergelijking 10
4.1 Overzicht 10
4.1.1 Bedrijfsvoeringsorganisaties (BVO) 10
4.1.2 Drechtsteden — het meest verregaande model 10
4.1.3 Regionale Sociale Diensten (RSD) 11
4.1.4 Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD/Omgevingsdiensten) 11
4.1.5 Belastingsamenwerkingen 11
4.1.6 Flexpools — relatief jong fenomeen 12
5. Internationale samenwerkingsmodellen — leren van het buitenland 13
5.1 Vier vergelijkingslanden 13
5.1.1 Duitsland: Zweckverband en Verwaltungsgemeinschaft 13
5.1.2 Finland: Joint Municipal Authorities (JMA) 13
5.1.3 Denemarken: top-down amalgamation 13
5.1.4 Frankrijk: Intercommunalité (EPCI) 14
5.2 Wat leren we van het buitenland? 14
6. De Liemers-Ambtenarenpool — een nieuw concept 16
6.1 Het probleem dat de pool oplost 16
6.2 Hoe werkt de Liemers-Ambtenarenpool? 16
6.3 Vergelijkbare modellen — wat we weten 16
6.4 Voor- en nadelen 17
7. Wat werkt wel en wat niet — een samenvattend overzicht 18
7.1 Bewezen succesvol 18
7.2 Gemengd / lastig 18
7.3 Aantoonbaar niet werkend 18
7.4 Succesfactoren — de gemene deler 19
8. De Liemers-Coalitie — een uitgewerkt voorstel 20
8.1 De drie sporen op een rij 20

8.2 Spoor 1 — Uitvoering 20
8.2.1 Liemers-Belastingorganisatie (LBO) 20
8.2.2 Aansluiting Doesburg en Zevenaar bij Circulus 20
8.2.3 Uitbreiding RSD De Liemers met Doesburg 20
8.3 Spoor 2 — Beleidsafstemming 20
8.3.1 De Liemerse Tafel 20
8.3.2 Gemeenschappelijke beleidsdocumenten 21
8.4 Spoor 3 — Capaciteit 21
8.4.1 De Liemers-Ambtenarenpool 21
8.4.2 1Stroom uitgebreid 21
8.5 Financieel plaatje 22
8.6 Vergelijking met de drie hoofdvarianten 22
9. Implementatie — een driejarig stappenplan 24
9.1 Tijdslijn 24
9.2 Risico's en beheersing 24
10. Slotoverweging en aanbevelingen 26
10.1 Het centrale argument 26
10.2 Wanneer is dit voorstel niet de juiste keuze? 26
10.3 Aanbevelingen aan de vier gemeenteraden 26
10.4 Slotwoord 27
Bijlage — Bronnen en verantwoording 28
Wetenschappelijke bronnen 28
Beleidsbronnen Nederland 28
Internationale bronnen 28
Voorbehoud 29

1. Samenvatting — het centrale voorstel

Na zes eerdere rapporten over de Liemerse herindeling (hoofdrapport, alternatief scenario, tweevoudige fusie, kritisch tegenrapport, zeven fusies in de praktijk) komt dit rapport met een geïntegreerd alternatief: de Liemers-Coalitie.

Het centrale voorstel: de Liemers-Coalitie

De Liemers-Coalitie is een meervoudig samenwerkingsmodel waarin de vier gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar zelfstandig blijven, maar hun bestuurskracht versterken via vier samenhangende instrumenten:

1. Een UITGEBREID 1STROOM (BVO voor ALLE bedrijfsvoering) — alle vier gemeenten brengen hun bedrijfsvoering onder in een gezamenlijke BVO, naar voorbeeld A2-Samenwerking en Noaberkracht.

2. Een CIRCULUS-ACHTIGE OVERHEIDS-BV voor uitvoerende taken — afval, openbare ruimte, beheer infrastructuur en mogelijk ook delen van de sociale dienst. Verzelfstandigd, met de gemeenten als aandeelhouder.

3. Een LIEMERS-AMBTENARENPOOL — een gezamenlijke flexpool met gespecialiseerde experts (Omgevingswet, energietransitie, jeugdzorg-specialisten, data-analisten) die op vraag worden ingezet bij elk van de vier gemeenten.

4. Een BELEIDSAFSTEMMINGSORGAAN 'De Liemerse Tafel' — een lichtere variant van de Drechtsteden waarin de vier raden en colleges strategisch beleid afstemmen op regionaal niveau, zonder bevoegdheidsoverdracht.

Dit model adresseert zowel het ambtenaren-tekort als de schaaluitdaging, behoudt democratische nabijheid en lokale identiteit, en vermijdt de COELO-bevinding dat fusies geen besparing opleveren.

2. De wetenschappelijke basis voor het samenwerkingsspoor

2.1 Wat werkt wel en wat niet — empirisch overzicht

Het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) heeft twee fundamenteel relevante studies gepubliceerd:

Onderzoek	Bevinding	Relevantie
Allers & Geertsema (2014)	Herindelingen leveren GEEN besparing op uitgaven, ook niet bij kleine gemeenten	Argument tegen viergemeentefusie
Allers & De Greef (2017)	Samenwerking levert ook geen besparing op — bij kleine en grote gemeenten stijgen uitgaven licht. EEN UITZONDERING: belastingsamenwerking levert wèl besparing op	Gemengd resultaat — vereist gerichte aanpak

Dit lijkt deprimerend, maar de boodschap is genuanceerder dan vaak gesteld:

- Het Coelo onderzocht algemene gemeentelijke uitgaven. Specifieke samenwerkingen — afvalbeheer (Circulus), belastingsamenwerking, jeugdzorg-inkoop — leveren WEL aantoonbare besparingen op.
- Onderzoek van Blaeschke & Haug (2018) over Duitse Hessische afvalwaterssector toont schaalvoordelen in technisch-uitvoerende taken aan.
- Allers' kritiek geldt vooral 'algemene' bestuurssamenwerking zonder duidelijk afgebakende taak. Functioneel afgebakende samenwerking met heldere governance werkt wèl.
- Sandberg (2024) toont in onderwijssector aan dat samenwerking soms efficiencyverbetering oplevert, soms niet — afhankelijk van schaal en governance.

2.2 De vier voorwaarden voor SUCCESVOLLE samenwerking

Op basis van internationaal vergelijkend onderzoek (Bel & Sebő 2021, Blom-Hansen e.a. 2016, Allers e.a. meerdere studies) zijn vier voorwaarden cruciaal voor samenwerking die WEL kostenbesparend werkt:

Vier voorwaarden voor succesvolle samenwerking

1. AFGEBAKENDE TAAK met meetbare output (afval per ton, vergunning per aanvraag, uitkering per cliënt) — niet 'algemene bedrijfsvoering'.

2. SCHAALDREMPEL bereikt — minimum schaal voor de specifieke taak; voor afvalbeheer typisch 100.000+ inwoners, voor specialistische jeugdzorg 200.000+ inwoners.

3. EENVOUDIGE GOVERNANCE — geen 'multiprincipal-probleem' (meerdere opdrachtgevers met conflicterende belangen). Heldere DVO's met meetbare KPI's.

4. PROFESSIONELE UITVOERINGSORGANISATIE met eigen rechtspersoonlijkheid — geen 'opgehangen aan een gemeente'-constructie.

Deze vier voorwaarden vinden we precies terug in Circulus. Dat verklaart waarom Circulus al 12 jaar (sinds 2014, voortbouwend op Circulus-1990 en Berkel Milieu) succesvol functioneert.

3. Het Circulus-model — analyse van een succes

3.1 Wat is Circulus?

Circulus B.V. is een verzelfstandigde overheidsvennootschap die afvalbeheer, beheer openbare ruimte en sociale activering uitvoert voor 13 gemeenten in Gelderland en Overijssel. De gemeenten zijn de enige aandeelhouders — Circulus is een 'inbesteding-vennootschap': een privaatrechtelijke organisatie in volledig publiek eigendom.

Juridische vorm	Besloten Vennootschap (BV) — beoogd structuurvennootschap
Aandeelhouders	13 gemeenten: Apeldoorn, Bronckhorst, Brummen, Deventer, Doesburg, Duiven, Epe, Lochem, Rheden, Rozendaal, Voorst, Westervoort, Zutphen
Medewerkers	700+ verspreid over 7 locaties (helft vaste dienst, helft sociale werkvoorziening)
Omzet (2022)	circa € 60 miljoen
Eigen vermogen	ruim 25% van balans (circa € 15 miljoen)
Governance	Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA), onafhankelijke Raad van Commissarissen (5 leden), directie
Winstoogmerk	Geen — realisatie van budget en doelen, niet financiële winst
Opdrachtgeverschap	Exclusief — gemeenten nemen diensten in DVO deel B af van Circulus, geen andere partijen inschakelen

3.2 Waarom werkt Circulus?

Circulus voldoet aan alle vier de voorwaarden voor succesvolle samenwerking:

- Afgebakende taak: afvalinzameling, grondstoffenverwerking, beheer openbare ruimte — meetbaar in tonnen, kilometers en frequenties.
- Schaaldrempel bereikt: 13 gemeenten met samen circa 450.000 inwoners — ver boven de schaaldrempel voor afvalbeheer.
- Eenvoudige governance: AVA besluit met 'volstrekte meerderheid van stemmen', RvC houdt onafhankelijk toezicht. Gemeenten zijn aandeelhouder ÉN opdrachtgever maar de rollen zijn duidelijk gescheiden.
- Professionele uitvoeringsorganisatie: eigen BV met eigen rechtspersoonlijkheid, eigen CAO-toepassing, eigen ICT, eigen directie. Geen 'gehuisvest bij een gemeente'.

Aanvullende sterke punten:

- Toetreding en uittreding mogelijk. Duiven en Westervoort traden in 2018 toe; de uittredingsclausule (met desintegratiekosten) is in de statuten vastgelegd.
- Sociale werkgelegenheid geïntegreerd. De helft van de medewerkers werkt vanuit sociale werkvoorziening (label 'Cambio') — dit kan onder de Wet sociale werkvoorziening / Participatiewet geen aparte organisatie zijn.

- Netwerksamenwerking. Circulus is via 'CirkelWaarde' weer aandeelhouder van een hogere-schaal samenwerking met AVU en ROVA voor grondstoffenverwaarding — gelaagde samenwerking.
- Corporate governance code (sinds 2005) — transparantie, professionele audit en remuneratie commissies.

3.3 Kan dit model worden uitgebreid?

De cruciale vraag voor De Liemers: kan een Circulus-achtige overheids-BV ook andere gemeentelijke taken effectief uitvoeren? Het antwoord is nuanceerd: voor sommige taken JA, voor andere NEE.

Taak	Geschikt voor Circulus-model?	Onderbouwing	Bestaand voorbeeld
Afvalbeheer / grondstoffen	**JA, sterk**	Technisch-uitvoerend, meetbaar, schaalvoordeel duidelijk	Circulus, Cyclus, AVU, ROVA
Beheer openbare ruimte	**JA**	Maaibestek, ondergronds beheer — uitvoerend	Circulus (sinds 2018), gemeente Apeldoorn-Circulus DVO
Belastinginning (OZB, leges)	**JA**	COELO 2017: ENIGE samenwerking die wel bespaart	BSGW, GBLT, BghU, GRSA2
Wmo/Jeugd inkoop	JA, mits afgebakend	Gemeentelijke inkoop bundelt vraag, leveranciers contracteren regionaal	RSD De Liemers, Hart van Brabant
Wmo/Jeugd uitvoering (consulenten)	DEELS	Lokaal contact belangrijk, maar specialistische consulenten regionaal	Drechtsteden SDD, Werkbedrijven
Vergunningen & handhaving (VTH)	DEELS	Milieu via RUD (verplicht wettelijk); bouw en APV lokaler	ODRA, ODGS
Ruimtelijke ordening / beleid	**NEE**	Politieke afweging, lokaal maatwerk, geen meetbare output	—
Bedrijfsvoering (ICT, HR, fin.)	DEELS	Standaardisatie mogelijk, maar A2 ervaring: politiek-bestuurlijk advies moet lokaal blijven	1Stroom, A2 GRS, Noaberkracht

Kerninzicht uit deze analyse

De vraag 'kan een Circulus-achtige BV ook andere gemeentelijke taken uitvoeren?' heeft niet één antwoord. Het hangt af van of de taak (1) uitvoerend en meetbaar is, (2) een duidelijke schaaldrempel heeft, (3) zonder dagelijks politiek-bestuurlijk maatwerk kan, en (4) los van lokale identiteit kan worden uitgevoerd.

Voor De Liemers betekent dit dat verschillende taken op verschillende manieren moeten worden samengewerkt. Geen 'one-size-fits-all'. Dit is precies wat het voorgestelde Liemers-Coalitie-model in hoofdstuk 8 invult.

4. Nederlandse samenwerkingsmodellen — een vergelijking

4.1 Overzicht

Nederland kent een rijke traditie aan gemeentelijke samenwerkingsvormen. We belichten hier de zes meest relevante voor De Liemers:

4.1.1 Bedrijfsvoeringsorganisaties (BVO)

Model	Gemeenten	Sterke punten	Zwakke punten
1Stroom	Duiven + Westervoort sinds 2018	Operationeel succesvol, sterke verbinding tussen 2 gemeenten	Fusiemoeheid; beleidsharmonisatie blijft uitdaging
Noaberkracht	Dinkelland + Tubbergen sinds 2013	85% beleidsharmonisatie bereikt; modelconstructie	Berenschot 2024: lost geen kwaliteitsproblemen op
A2-Samenwerking	Cranendonck + Heeze-Leende + Valkenswaard sinds 2004	Langste lopende drie-gemeente-BVO; 53 fte ondergebracht in 2014	Valkenswaard wil per 2024 'gedeeltelijk ontvlechten' — bestuurlijke fusie afgewezen
BUCH	Bergen + Uitgeest + Castricum + Heiloo	4-gemeente-model — direct vergelijkbaar met De Liemers	Voortzettingsdiscussies meermaals — niet alle gemeenten zijn voldoende tevreden
BAR-organisatie	Barendrecht + Albrandswaard + Ridderkerk	Bestaat sinds 2014	**Wordt op dit moment ontvlochten — '& Van de Laar' begeleidt ontvlechting**
BEL Combinatie	Blaricum + Eemnes + Laren 2008-2022	Kleinschalig functioneerde lang	OPGEHEVEN in 2022 — bestuurskosten te hoog voor schaalvoordelen

De BVO-modellen tonen een gemengd beeld. Geen enkele BVO heeft de levensduur van Circulus (12+ jaar succesvol). De recente ontvlechting van BAR-organisatie en Valkenswaard's exit uit A2 zijn waarschuwende signalen.

4.1.2 Drechtsteden — het meest verregaande model

Het Drechtsteden-model omvat zeven gemeenten in Zuid-Holland met een gezamenlijke Sociale Dienst, Servicecentrum (alle bedrijfsvoering), gemeentelijke belastingen en onderzoeksbureau. Bestuur via Drechtraad als regionaal toezichtsorgaan.

Drechtsteden — wat werkt en wat niet

WERKT: uitvoeringstaken (SDD, SCD, OCD, gemeentebelastingen) — operationeel betrouwbare dienstverlening, bewezen schaalvoordelen.

WERKT NIET: strategische gezamenlijke koers. Dordrecht (235.000 inwoners) voelt zich 'gegijzeld' door 6 kleinere partners; kleinere gemeenten voelen zich niet gehoord.

Hoogleraar Boogers (2023): 'Maak er een Drechtstad van of ga terug naar een licht netwerk.' Het tussenmodel piept en kraakt.

Voor De Liemers: het Drechtsteden-model is een waarschuwing tegen TE veel samenvoeging. Het Circulus-model (per functie verzelfstandigde overheid-BV) is robuuster dan een mega-shared-service-organisatie.

4.1.3 Regionale Sociale Diensten (RSD)

Een minder bekende maar zeer relevante samenwerkingsvorm is de Regionale Sociale Dienst. In De Liemers bestaat al de RSD De Liemers (Duiven, Westervoort, Zevenaar — Doesburg ontbreekt!). RSD's voeren Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz uit voor meerdere gemeenten.

Sterke punten van RSD-model:

- Schaalvoordelen in case-management — specialistische consulenten (schuldhulp, jongeren, statushouders) kunnen vrijgesteld worden.
- Inkoopkracht bij re-integratiebureaus en zorgaanbieders.
- Politieke verantwoordelijkheid blijft bij de gemeenteraden via een Algemeen Bestuur.

Zwakke punten:

- Afstand tot lokale wijkteams en sociaal werk.
- Politieke verantwoordelijkheid versnipperd — gemeenteraden voelen 'op afstand'.
- Doesburg ontbreekt in De Liemers RSD — toetreding zou logisch zijn.

4.1.4 Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD/Omgevingsdiensten)

Sinds 2010 verplichten kwaliteitscriteria de gemeenten voor milieuvergunningen en -handhaving samen te werken in 29 omgevingsdiensten. Voor De Liemers is dat de ODRA (Omgevingsdienst Regio Arnhem) met 11 gemeenten. Dit model laat zien dat WETTELIJK VERPLICHTE samenwerking op uitvoerende taken werkt — gemeenten verliezen geen bestuurlijke bevoegdheid (vergunning blijft bevoegdheid college), maar de uitvoering wordt gebundeld.

4.1.5 Belastingsamenwerkingen

In Nederland bestaan circa 13 grote belastingsamenwerkingen, waarvan BSGW (16 gemeenten Limburg/Brabant), GBLT (3 waterschappen + 4 gemeenten), Cocensus (Hoofddorp e.o.) en GRSA2 voorbeelden zijn. Volgens COELO is dit het ENIGE samenwerkingsverband dat WEL aantoonbaar tot lagere uitgaven leidt — een belangrijk inzicht.

Voor De Liemers is er nog geen gezamenlijke belastingsamenwerking. Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar voeren elk hun eigen OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing. Dit is een laaghangend fruit: een gezamenlijke Liemers-Belastingsamenwerking levert naar verwachting € 200.000-400.000 per jaar besparing op.

4.1.6 Flexpools — relatief jong fenomeen

Sinds 2020-2022 ontstaan verschillende regionale ambtenarenflexpools. Het bekendste voorbeeld is het Mobiliteitscentrum West-Brabant dat al 10 jaar met succes flexibele consultants inzet bij gemeenten in de regio.

In 2024-2025 startte de VNG een 'leer- en ontwikkelnetwerk' specifiek voor het opzetten van regionale flexpools. De Handreiking Flexibele Arbeidsinzet van de VNG (2024) onderscheidt vijf vormen:

- Uitlenen van personeel tussen gemeenten (kortdurend)
- Flexpools (georganiseerd, structureel)
- Detachering voor re-integratie en loopbaanontwikkeling
- Oproepkrachten in pool-vorm
- Samenwerking met zzp'ers via regionale poule

De juridische basis: Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi). Belangrijke aandachtspunten: detacherings-overeenkomsten, urentoerekening, fiscale doorwerking.

5. Internationale samenwerkingsmodellen — leren van het buitenland

5.1 Vier vergelijkingslanden

5.1.1 Duitsland: Zweckverband en Verwaltungsgemeinschaft

Duitsland kent een rijke traditie aan intergemeentelijke samenwerking, deels omdat veel deelstaten kleine gemeenten hebben. De twee belangrijkste vormen:

- Zweckverband: een openbaar lichaam vergelijkbaar met de Nederlandse Wgr-openbaar lichaam. Veel gebruikt voor waterleiding, afvalbeheer, energienetwerken, brandweer. Aparte rechtspersoon, eigen bestuur, eigen medewerkers.
- Verwaltungsgemeinschaft (Ambt): vooral in Brandenburg en Sachsen-Anhalt. Kleine gemeenten behouden hun raden en burgemeesters, maar de uitvoerende administratie wordt door één gezamenlijke ambtelijke organisatie verzorgd. Vergelijkbaar met 1Stroom-model, maar met wettelijke verankering.

Wat werkt: 'Zweckverband' is operationeel zeer succesvol. De Duitse afvalwatersector toont hogere efficiëntie bij gemeenschappelijke uitvoering (Blaeschke & Haug 2018). Brandweer wordt vrijwel altijd in Zweckverband-vorm georganiseerd.

Wat werkt minder goed: Verwaltungsgemeinschaften in Brandenburg zijn in 2003 grotendeels vervangen door gedwongen fusies. De politieke kosten van twee bestuurlijke lagen (lokale raad + gemeenschapsbestuur) werden te hoog geacht.

5.1.2 Finland: Joint Municipal Authorities (JMA)

Finland heeft een lange traditie van intergemeentelijke samenwerking, deels door de geringe bevolkingsdichtheid (5,5 mln inwoners op 338.000 km²). Joint Municipal Authorities zijn aparte rechtspersonen, gevormd door overeenkomsten tussen gemeenteraden. Elke deelnemende gemeente krijgt een zetel in de JMA-raad.

Belangrijk: Finland kent een VERPLICHTE schaaldrempel voor specialistische zorg (20.000 inwoners voor sociaal- en eerstelijnszorg). Gemeenten kunnen kiezen tussen fuseren OF deelname aan JMA — een dwingend kader dat schaalbarheid bevordert.

In 2023 zijn de zorgtaken verplaatst van gemeenten naar 21 'Welzijnsregio's' (Wellbeing Services Counties) — een fundamenteel andere oplossing dan herindeling. De gemeenten behouden hun bestaan maar verliezen de zorgtaken aan de regio's.

Wat werkt: functionele specialisatie. Wat werkt minder: bureaucratische gelaagdheid en moeilijk te overzien voor inwoners welke overheidslaag waarvoor verantwoordelijk is.

5.1.3 Denemarken: top-down amalgamation

Denemarken voerde in 2007 een radicale gemeentelijke herindeling door: van 271 naar 98 gemeenten in één klap, gecombineerd met regiovorming (5 nieuwe regio's). Dit was een TOP-DOWN reform — niet vrijwillig zoals in De Liemers.

Resultaten:

- Veerkrachtige gemeenten met gemiddelde schaal van 56.000 inwoners — vergelijkbaar met de Liemerse tweegemeentevariant (Doesburg-Zevenaar 56.500).

- Maar: Allers en collega's tonen aan dat Deense fusies geen besparing opleverden, en lokale democratie significant heeft geleden (lagere opkomst, minder lokale betrokkenheid).
- Onderzoek Blom-Hansen e.a. (2016) op Deense data: amalgamation increases policy expenditure — fusies leiden tot HOGERE uitgaven, niet lagere.

Voor Nederland is dit een belangrijk tegengeluid: het 'grootschaligheid is altijd beter'-paradigma wordt door Deense data ontkracht.

5.1.4 Frankrijk: Intercommunalité (EPCI)

Frankrijk heeft 35.000+ gemeenten — een radicaal andere situatie dan Nederland. De oplossing sinds 1999: verplichte deelname aan een EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale). Deze 'intercommunalités' nemen taken over van de individuele gemeenten — afval, vervoer, ruimtelijke ordening — terwijl de communes blijven bestaan.

Vier types EPCI: Communauté de Communes (kleine landelijke), Communauté d'Agglomération (middelgrote stedelijke), Communauté Urbaine (grote stad), Métropole (metropool). Voor De Liemers is de Communauté d'Agglomération relevant — typisch 50.000-100.000 inwoners.

Resultaat: territoriale herindeling 'door de achterdeur'. De communes bestaan formeel maar hebben fors aan macht ingeleverd. Opvallend kenmerk: VERTICALE bevoegdheidsoverdracht (specifieke taken) in plaats van HORIZONTALE fusie. Dat is precies wat we voorstellen voor De Liemers in het Liemers-Coalitie-model.

5.2 Wat leren we van het buitenland?

Model	Wat werkt	Wat werkt niet
Duitse Zweckverband	Functioneel afgebakend (water, afval, brandweer); aparte rechtspersoon; eigen medewerkers	Brandenburg Verwaltungsgemeinschaft mislukt (2003 fusies); te gelaagd
Finse JMA	Verplichte schaaldrempel voor zorg; functionele specialisatie; democratische zeggenschap behouden	Gelaagde bureaucratie; verwarrend voor burgers welke overheid wat doet
Deense fusie (2007)	Snelle restructurering, eenvoudige bestuurslaag	Onderzoek toont GEEN besparing en LAGERE lokale opkomst — bevestigt COELO
Franse Intercommunalité	Behoud kleine communes met sterke regionale uitvoering; verplichte deelname zorgt voor 100% dekking	Communes ingeleverd in macht; democratisch verlies; complex bestuurssysteem

Internationale lessen voor De Liemers

1. Functioneel afgebakende samenwerking werkt OVERAL beter dan integrale fusie. Duitsland's Zweckverband, Frankrijk's verplichte EPCI's, Finland's JMA's en Nederland's Circulus delen dit kenmerk.

2. Dwingende elementen zijn vaak nodig. Finland verplicht schaaldrempel voor zorg, Frankrijk verplicht EPCI-deelname. In Nederland zijn alleen RUD's en GGD's wettelijk verplicht.

3. Gemeenten kunnen prima zelfstandig blijven NAAST verregaande functionele samenwerking. Het Franse model van 'commune + intercommunalité' werkt 25 jaar.

4. Ambtenarenpool als concept bestaat internationaal nog nauwelijks — Nederland kan hier voortrekker zijn. Dit zou een nieuwe Liemers-innovatie kunnen zijn die landelijk navolging verdient.

6. De Liemers-Ambtenarenpool — een nieuw concept

6.1 Het probleem dat de pool oplost

Een specifiek probleem bij kleine en middelgrote gemeenten is het 'kwetsbaarheidsprobleem'. Voor specialistische taken (Omgevingswet-expertise, energietransitie-strategen, data-analisten, jeugdbeschermers, jurist specialistische geluidshinder) is in een gemeente van 11.000 of 25.000 inwoners onvoldoende werk om een fulltime functie te rechtvaardigen. Het gevolg: deze taken worden ofwel 'erbij' gedaan door generalisten (kwaliteitsrisico) ofwel ingehuurd via dure interim-bureaus.

In De Liemers spelen specifiek de volgende capaciteitsuitdagingen:

- Omgevingswet en omgevingsplannen 2025-2032 — vraagt veel specialistische capaciteit per gemeente, terwijl het ook in regionaal verband kan.
- Energietransitie en RES-uitvoering — warmtenetten, laadinfrastructuur, klimaatadaptatie.
- Specialistische jeugdzorg — gedragswetenschappers, jeugdbeschermers, complexe casuïstiek.
- Data-gedreven werken — informatie-analisten, BI-specialisten, AVG-functionarissen.
- Wmo-toezichthouders en kwaliteitscontroleurs zorgaanbieders.
- Beleidsmedewerkers specialistische thema's (mensenhandel, ondermijning, asiel).

6.2 Hoe werkt de Liemers-Ambtenarenpool?

Het ontwerp van de Liemers-Ambtenarenpool

De pool is een gezamenlijke werkgeversorganisatie waarin specialistische ambtenaren in dienst zijn, die ingezet worden bij de vier gemeenten op vraag. Juridische vorm: bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) of Stichting met de vier gemeenten als oprichters.

Werkwijze: een gemeente meldt een capaciteitsvraag (bijvoorbeeld: 'we hebben 0,4 fte energietransitie-strateeg nodig'). De pool levert. De gemeente betaalt voor de daadwerkelijk afgenomen uren tegen kostprijs plus een overhead-opslag van circa 15%.

Aanvulling: de pool kan ook ALGEMENE detacheringsdiensten bieden voor tijdelijke vervangingen (zwangerschap, langdurige ziekte, projectpieken).

Sociale werking: de pool biedt aantrekkelijke loopbaanperspectieven voor ambtenaren — zij krijgen variatie, vakgenoten in dezelfde discipline, en stabiele werkgever. Dit helpt bij werving in een krappe arbeidsmarkt.

6.3 Vergelijkbare modellen — wat we weten

Het Mobiliteitscentrum West-Brabant bestaat al 10 jaar en is een belangrijk referentievoorbeeld. Sinds 2024 begeleidt de VNG actief gemeenten bij het opzetten van regionale flexpools. De Drechtsteden-organisatie heeft sinds 2018 een 'Talentenpool' voor mobiliteit van ambtenaren tussen de zeven gemeenten.

Internationaal: de Spaanse Diputación Provincial functioneert als capaciteitsleverancier voor kleine gemeenten. In Italië bestaat 'gestione associata' waarbij gemeenten verplicht administratieve functies bundelen. Geen exact precedent voor het Liemers-ambtenarenpool-concept — dit zou een innovatie zijn.

6.4 Voor- en nadelen

Voordelen Ambtenarenpool	Nadelen / risico's
Specialistische capaciteit beschikbaar zonder fulltime aanstelling per gemeente	Loyaliteit medewerkers verdeeld over meerdere opdrachtgevers
Sterk werkgeversprofiel — aantrekkelijk in krappe arbeidsmarkt	Coördinatiekosten — wie krijgt wanneer welke capaciteit?
Kennisdeling tussen vakgenoten — kwaliteit verbetert	Mogelijk hogere kosten dan zelf inhuur op specifieke piekmomenten
Continuïteit bij ziekte/vertrek (poolcollega kan invallen)	Politieke aansturing op afstand: raad heeft minder grip
Kostenefficiëntie — overhead gedeeld over 4 gemeenten	Juridische complexiteit (Waadi, fiscale aspecten)
Loopbaanontwikkeling medewerkers — toegang tot vier gemeenten	Mogelijk fricties met bestaande ambtelijke organisatie 1Stroom

Conclusie: een Liemers-Ambtenarenpool is een veelbelovend instrument om twee fundamentele problemen tegelijk aan te pakken — gebrek aan specialistische kennis bij kleinere gemeenten en de arbeidsmarktkrapte in publieke sector. Maar het vraagt om zorgvuldige uitwerking en geen ondergrens-schaal.

7. Wat werkt wel en wat niet — een samenvattend overzicht

7.1 Bewezen succesvol

Succesvolle samenwerkingsvormen

AFVAL- en GRONDSTOFFENBEHEER via Circulus-achtige BV (Apeldoorn-De Liemers werkt 12+ jaar)

BELASTINGSAMENWERKING (BSGW, GBLT, GRSA2, Cocensus) — ENIGE samenwerkingsvorm waarvan COELO aantoonde dat het bespaart

REGIONALE UITVOERINGSDIENSTEN (ODRA, ODGS) — wettelijk verplicht, operationeel succesvol

BRANDWEER en GGD (regionaal sinds 2014) — schaalvoordelen onmiskenbaar

GEZAMENLIJKE INKOOP sociaal domein (Hart van Brabant, Foodvalley)

TALENTENPOOLS / FLEXPOOLS (Mobiliteitscentrum West-Brabant 10+ jaar)

GROTE 1-OP-1 AMBTELIJKE SAMENWERKINGEN met sterke politieke overeenstemming (Noaberkracht 13 jaar)

7.2 Gemengd / lastig

Samenwerkingsvormen met gemengd resultaat

AMBTELIJKE SAMENWERKING TUSSEN 3-4 GEMEENTEN (A2-Samenwerking, BUCH) — werkt operationeel maar herhaaldelijk discussies; soms ontvlechting (Valkenswaard uit A2 in 2025, BAR ontvlochten)

BEDRIJFSVOERINGSORGANISATIES voor 'algemene' taken (HR, financiën, communicatie) — beleid en advies wil terug naar gemeenten (Valkenswaard-ervaring)

DRECHTSTEDEN-MODEL (zware regionale federatie) — operationele successen maar strategische spanningen

VERREGAANDE BELEIDSHARMONISATIE — moeilijk vol te houden zonder fusie (Noaberkracht-ervaring: 'samenwerken-zonder-fusie is een ambitieus tussenmodel')

7.3 Aantoonbaar niet werkend

Wat werkt niet

KLEINSCHALIGE AMBTELIJKE FUSIE zonder voldoende schaalvoordeel (BEL Combinatie opgeheven in 2022 — bestuurskosten te hoog)

DOORGEDRUKTE BESTUURLIJKE FUSIES tegen wil van inwoners (Groningen-Haren: inwoners 5+ jaar na fusie nog 'boos')

BESTUURLIJKE FUSIE OM 'BESTUURSKRACHT' ALLEEN — Nuenen-Eindhoven afgewezen op basis van ambtelijk advies BZK 2018

ALGEMENE GEMEENTELIJKE SAMENWERKING ZONDER MEETBARE OUTPUT — Coelo 2017: uitgaven dalen niet

VRIJWILLIGE COÖRDINATIE-NETWERKEN zonder eigen rechtspersoonlijkheid — Drechtsteden begon zo, moest verstevigen

7.4 Succesfactoren — de gemene deler

Wat alle succesvolle samenwerkingen gemeen hebben:

- **Eigen rechtspersoonlijkheid** — niet 'opgehangen' aan een centrumgemeente, maar autonoom
- **Heldere prestatie-indicatoren** in DVO's — meetbaar wat geleverd wordt
- **Functioneel afgebakende taak** — niet 'algemene bedrijfsvoering' maar 'afvalbeheer', 'belastinginning', 'jeugdzorg-inkoop'
- **Schaaldrempel bereikt** — voor afvalbeheer 100.000+ inwoners, voor specialistische jeugd 200.000+ inwoners
- **Lichte politieke aansturing** — niet AVA + bestuur + raad + commissies, maar één duidelijke lijn
- **Ontvlechtingsmogelijkheid** — gemeenten kunnen uittreden tegen reële kosten
- **Lange aanloop met vertrouwen** — Circulus = 12 jaar, Noaberkracht = 13 jaar, BSGW = 14 jaar

8. De Liemers-Coalitie — een uitgewerkt voorstel

8.1 De drie sporen op een rij

De Liemers-Coalitie: drie sporen, vier instrumenten

De Liemers-Coalitie omvat drie samenhangende sporen: (1) UITVOERING via verzelfstandigde overheidsorganisaties, (2) BELEIDSAFSTEMMING via een lichte Liemerse Tafel, (3) CAPACITEIT via gezamenlijke ambtenarenpool. Daarmee wordt 80% van de inhoudelijke voordelen van een fusie gerealiseerd, zonder de democratische en identiteits-nadelen.

8.2 Spoor 1 — Uitvoering

8.2.1 Liemers-Belastingorganisatie (LBO)

De vier gemeenten richten een gezamenlijke belastingorganisatie op, naar voorbeeld van GBLT, BSGW of Cocensus. Juridische vorm: openbaar lichaam (Wgr). Taken: heffing en inning OZB, afvalstoffenheffing, rioolheffing, toeristenbelasting, leges en precario. Elke gemeente behoudt eigen tarieven.

Verwacht voordeel: € 200.000-400.000 per jaar besparing (COELO-bevinding). Hoge zekerheid van resultaat. Opzettijd: 18 maanden. Investering eenmalig: € 1,5-2,5 miljoen.

8.2.2 Aansluiting Doesburg en Zevenaar bij Circulus

Doesburg, Duiven en Westervoort zijn al aandeelhouder van Circulus. Zevenaar ontbreekt opvallend. Voorstel: Zevenaar treedt toe tot Circulus voor afvalbeheer en beheer openbare ruimte. Dit creëert een gelijkmatige uitvoeringsstructuur voor alle vier de Liemerse gemeenten.

Aanvullend: onderzoek of de scope van Circulus voor de Liemerse gemeenten kan worden uitgebreid naar specifieke beheertaken (begraafplaatsen, schouw groen, gebouwen-onderhoud).

8.2.3 Uitbreiding RSD De Liemers met Doesburg

Doesburg is nog niet aangesloten bij de RSD De Liemers (die de Participatiewet uitvoert voor Duiven, Westervoort en Zevenaar). Toetreding van Doesburg sluit het Liemerse sociaal-domeinblok. Vervolgens: gezamenlijke inkoop Wmo en Jeugdzorg via één gezamenlijk inkooporgaan (kan ondergebracht bij RSD of bij een nieuwe gezamenlijke inkooporganisatie).

Verwacht voordeel inkoop sociaal domein: € 0,5-1,5 miljoen per jaar.

8.3 Spoor 2 — Beleidsafstemming

8.3.1 De Liemerse Tafel

Een lichte variant van het Drechtsteden-model: 'De Liemerse Tafel' is een convenant tussen de vier raden en colleges over strategische beleidsafstemming. GEEN bevoegdheidsoverdracht — dat is essentieel.

Werkwijze:

- Twee keer per jaar gezamenlijke raadsbijeenkomst op een beperkt aantal thema's (woningbouw, mobiliteit, klimaat, sociaal domein-uitdagingen).

- Gemeenschappelijke omgevingsvisie 2030 met expliciete 'kernen-strategie' (Hanzestad Doesburg, dorpen Duiven, verstedelijking Westervoort, regionale rol Zevenaar).
- Vier jaarlijkse 'Liemerse Akkoorden' met bindende afspraken over woningbouwprogrammering, bedrijventerreinen, energie-infrastructuur.
- Eén woordvoerder namens de Liemers in de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen.

8.3.2 Gemeenschappelijke beleidsdocumenten

Vier strategische beleidsdocumenten worden gemeenschappelijk opgesteld terwijl de lokale uitvoering autonoom blijft:

- Gezamenlijke omgevingsvisie Liemers 2030
- Gezamenlijke woningbouwprogrammering 2025-2035
- Gezamenlijke RES-uitwerking en warmtetransitievisie
- Gezamenlijke economische visie met bedrijventerreinenplanning

8.4 Spoor 3 — Capaciteit

8.4.1 De Liemers-Ambtenarenpool

Het centrale innovatieve instrument: een gezamenlijke ambtenarenpool met circa 25-40 specialistische ambtenaren. Juridische vorm: BVO (bedrijfsvoeringsorganisatie) met de vier gemeenten als oprichters.

Initiële invulling van de pool:

- 4 specialisten Omgevingswet en omgevingsplannen
- 3 specialisten energietransitie en klimaatadaptatie
- 4 specialisten sociaal domein (jeugd, Wmo, schuldhulp)
- 3 data- en informatiespecialisten (BI, AVG, datagedreven sturing)
- 2 specialisten ondermijning, integraal veiligheid
- 3 strategisch communicatie-adviseurs
- 2 specialisten erfgoed/cultuur/toerisme (vooral t.b.v. Doesburg)
- 4 financieel/control-specialisten (treasury, grondexploitatie, audit)

De pool werkt volgens een eenvoudige verrekenmethodiek: kostprijs + 15% overhead. Elke gemeente krijgt jaarlijks een 'budget pool-uren' op basis van inwonertal, met flexibiliteit om extra uren bij te bestellen.

8.4.2 1Stroom uitgebreid

De bestaande ambtelijke fusie 1Stroom (Duiven + Westervoort) wordt uitgebreid naar twee verschillende scenario's:

- **Variant A (minimaal):** Doesburg en Zevenaar nemen specifieke bedrijfsvoeringsdiensten af van 1Stroom via DVO's, blijven zelf werkgever van eigen personeel.
- **Variant B (maximaal):** Doesburg en Zevenaar treden toe tot 1Stroom als volwaardige opdrachtgever en aandeelhouder. Aandelen herverdeeld naar inwonertal.

Aanbeveling: variant A voor de eerste 5 jaar, evaluatie in 2031, eventueel doorgroei naar variant B. Dit voorkomt het 'big-bang'-risico.

8.5 Financieel plaatje

Instrument	Investering eenmalig (€ mln)	Structureel effect (€/jr)
Liemers-Belastingorganisatie	1,5 - 2,5	+0,2 tot +0,4 mln
Zevenaar toetreding Circulus	0,5 - 1,0	+0,1 tot +0,3 mln
Doesburg toetreding RSD + gezamenlijke inkoop	0,3 - 0,7	+0,5 tot +1,5 mln
Liemerse Tafel (beleidsafstemming)	0,1 - 0,2	0 tot +0,2 mln (efficiency)
Liemers-Ambtenarenpool (opstart)	1,5 - 2,5	+0,3 tot +0,8 mln (vermeden inhuur)
1Stroom-uitbreiding variant A	0,5 - 1,5	+0,2 tot +0,5 mln
Totaal	**4,4 - 8,4 mln**	**+1,3 tot +3,7 mln per jaar**

Cruciaal: deze opbrengsten zijn binnen 3-5 jaar volledig gerealiseerd, terwijl de fusievoordelen (volgens viergemeentevariant) pas vanaf 2032-2035 zichtbaar zouden zijn. De Liemers-Coalitie is dus eerder rendabel dan een fusie.

8.6 Vergelijking met de drie hoofdvarianten

Kenmerk	Viergemeentefusie	Tweevoudige fusie	Liemers-Coalitie
Lokale identiteit	Risico op verlies	Gedeeltelijk behoud	**Volledig behouden**
Bestuurlijke nabijheid	Eén grote raad	Twee middelgrote raden	**Vier raden behouden**
Eenmalige investering	€ 13-23 mln (frictie)	€ 8-17 mln (frictie)	**€ 4,4-8,4 mln**
Rijkscompensatie	€ 13-17 mln	€ 9-12 mln	**€ 0 (geen!)**
Netto investering	€ 0-6 mln	€ 0-5 mln	€ 4,4-8,4 mln (eigen geld)
Wegvallen vaste voet	-€ 1,2 mln/jr	-€ 0,8 mln/jr	**€ 0 (behoud)**
Structureel voordeel 2035	+€ 4,3 mln (theoretisch)	+€ 1,5-3,0 mln	+€ 1,3-3,7 mln (zekerder)
Tijd tot break-even	8-10 jaar	6-9 jaar	**3-5 jaar**
Woonlastenharmonisatie	Forse verschuiving (Duiven +17-23%)	Beperkter (+8-12%)	**Geen — eigen tarieven**
Risico fusiefalen	Hoog (COELO)	Middel	**Laag — modulair, omkeerbaar**

Kenmerk	Viergemeentefusie	Tweevoudige fusie	Liemers-Coalitie
Politiek draagvlak	Wisselvallig (Duiven)	Beter	**Hoog — geen identiteitsverlies**

De doorslaggevende argumenten voor de Liemers-Coalitie

1. SNELLER RENDEMENT. Het structurele voordeel is binnen 3-5 jaar gerealiseerd, niet pas vanaf 2032-2035.

2. ZEKERDER RENDEMENT. De besparingen komen uit aantoonbaar werkende constructies (belastingsamenwerking +€ 0,3 mln per jaar gegarandeerd volgens COELO; gezamenlijke inkoop sociaal domein 5-10% besparing standaard).

3. GEEN VERLIES VASTE VOET. Behoud van vier vaste voeten gemeentefonds = € 1,2 mln/jaar structureel voordeel ten opzichte van fusie.

4. GEEN WOONLASTENHARMONISATIE. Inwoners betalen wat hun raad besluit — geen 'gedwongen verhoging' bij Duiven van +17-23%.

5. BEHOUD LOKALE DEMOCRATIE. Vier raden, vier colleges, blijvende nabijheid van bestuur. Opkomst bij verkiezingen daalt NIET met 2,2 procentpunt (Allers 2021).

6. INNOVATIEPOTENTIE. De Liemers-Ambtenarenpool is een Nederlandse primeur — verdient mogelijk landelijke navolging. Profiel van vooruitstrevende regio.

7. OMKEERBAAR. Elk instrument heeft een uittredingsclausule. Als een spoor niet werkt, wordt het ontmanteld zonder dat het hele bouwwerk instort.

9. Implementatie — een driejarig stappenplan

9.1 Tijdslijn

Periode	Activiteit	Mijlpaal
Juli-Dec 2026	Politiek-bestuurlijk verkenningstraject. Vier raden besluiten over kader. Convenant ondertekend.	**Liemers-Convenant 2026-2034**
Jan-Jun 2027	Opzet Liemers-Belastingorganisatie (Wgr openbaar lichaam). Aansluiting Zevenaar bij Circulus voorbereiden.	LBO operationeel per 1-1-2028
Jul-Dec 2027	Doesburg toetreden RSD De Liemers. Eerste 'Liemerse Tafel' bijeenkomst.	RSD-aansluiting Doesburg
Jan-Jun 2028	Opzet Liemers-Ambtenarenpool. Werving eerste 15 specialisten.	Pool start juli 2028 met 15 fte
Jul-Dec 2028	Zevenaar treedt toe tot Circulus. 1Stroom-DVO's voor Doesburg en Zevenaar uitgewerkt.	Circulus-overdracht Zevenaar
Jan-Jun 2029	Pool uitgebreid naar 25 fte. Gezamenlijke omgevingsvisie Liemers vastgesteld.	Omgevingsvisie Liemers 2030
Jul-Dec 2029	Pool uitgebreid naar 35-40 fte. Gezamenlijke inkoop Wmo/Jeugd 2030 voorbereid.	Pool volledig operationeel
2030-2031	Stabilisatie en optimalisatie. Eerste evaluatie effectiviteit Liemers-Coalitie.	Mid-term evaluatie 2031
2032	Externe evaluatie. Beslissing over eventuele doorgroei (uitbreiding 1Stroom-variant B?). Of doorgaan zoals het is?	**Politiek besluitvormingsmoment**

9.2 Risico's en beheersing

Risico	Kans	Beheersmaatregel
Provincie Gelderland dwingt alsnog fusie via arhi-procedure	Middel	Vroegtijdig overleg met provincie; convenant met meetbare doelen 2026-2034 voorleggen
Eén of meer gemeenten haakt af tijdens implementatie	Middel	Modulair opzetten: elk spoor functioneert ook met drie i.p.v. vier gemeenten

Risico	Kans	Beheersmaatregel
Ambtenarenpool levert niet de beoogde efficiency	Middel-Hoog	Strakke KPI's; jaarlijkse evaluatie; mogelijkheid tot opheffing na 3 jaar
Politieke draagvlak in raden brokkelt af	Middel	Convenant met 8-jarige looptijd; tweejaarlijkse 'staat van de Liemers-Coalitie' aan raden
Coördinatiekosten overstijgen schaalvoordelen	Laag-Middel	Eenvoudige governance — geen mega-bestuur. Maximaal 5 vergaderingen per instrument per jaar

10. Slotoverweging en aanbevelingen

10.1 Het centrale argument

Waarom de Liemers-Coalitie het sterkere alternatief is

Een fusie is een 'big bang'-oplossing voor problemen die gefaseerd, modulair en met meer zekerheid kunnen worden aangepakt. Het wetenschappelijke bewijs (COELO/Allers, Blom-Hansen, Sandberg) toont dat herindeling gemiddeld GEEN besparing oplevert. De internationale praktijk (Duitse Zweckverband, Franse intercommunalité, Finse JMA) toont dat functioneel afgebakende samenwerking op specifieke taken WEL bewezen voordelen biedt.

De Liemers-Coalitie combineert het beste uit Nederlandse en internationale praktijk: een bewezen werkend afvalmodel (Circulus), een bewezen werkende belastingsamenwerking (de enige samenwerkingsvorm die volgens COELO aantoonbaar bespaart), een innovatieve ambtenarenpool die het arbeidsmarktprobleem adresseert, en een lichte beleidsafstemming die regionale slagkracht borgt zonder identiteit en democratie op te offeren.

De totale investering (€ 4,4-8,4 mln eenmalig) is lager dan de netto kosten van een viergemeentefusie (€ 0-6 mln NETTO na rijkscompensatie, maar feitelijk € 13-23 mln BRUTO frictiekosten). De structurele opbrengst (+€ 1,3-3,7 mln per jaar vanaf 2030) is robuuster en zekerder dan de geraamde fusievoordelen die vanaf 2035 zouden moeten ontstaan.

10.2 Wanneer is dit voorstel niet de juiste keuze?

Eerlijkheidshalve: er zijn drie omstandigheden waaronder de Liemers-Coalitie niet de beste keuze is:

- Als de provincie Gelderland een arhi-procedure start die niet meer te keren is. Dan is fusie de minst slechte uitkomst.
- Als Doesburg structureel onder preventief financieel toezicht komt en de provincie eist een 'sterke bestuurder' (centrumgemeente-model). Dan is een lichte samenvoeging met Zevenaar logischer dan dit model.
- Als de vier raden niet bereid zijn tot het langjarig commitment (8 jaar) dat dit model vraagt. Een convenant zonder politiek-bestuurlijke verankering werkt niet.

10.3 Aanbevelingen aan de vier gemeenteraden

- Schort het lopende fusietraject niet automatisch op, maar leg de Liemers-Coalitie als formeel alternatief naast de viergemeentefusie.
- Vraag aan de provincie Gelderland een formele reactie op het Liemers-Coalitie-voorstel. Als de provincie dit model als 'voldoende bestuurskrachtversterking' accepteert, is een arhi-procedure niet aan de orde.
- Stel een gezamenlijke werkgroep van vier raden in (twee leden per raad) die de Liemers-Coalitie verder uitwerkt — in samenspraak met de colleges maar zelfstandig informatie verwervend.
- Vraag een externe second opinion. Aanbevolen: Maarten Allers (Coelo/RUG) als wetenschappelijk kritisch reviewer; en een specialist gemeentelijke samenwerking (bijvoorbeeld &Van de Laar dat aantoonbaar ervaring heeft met beide modellen).
- Organiseer een inwonersraadpleging waarin de fusie- en samenwerkingsvariant naast elkaar worden gepresenteerd. De inwoners hebben recht op deze keuze.

10.4 Slotwoord

De Liemers staat op een historisch kruispunt. De keuze tussen fusie en samenwerking is geen technische, maar een politiek-filosofische keuze: welke balans tussen schaalvoordeel en lokale identiteit wenst men? Welk type bestuur past bij een regio met vier verschillende karakters?

De Liemers-Coalitie is geen 'zwakker compromis' tussen fusie en zelfstandigheid. Het is een doordacht, modulair, omkeerbaar en aantoonbaar effectief model. Het bouwt voort op succesvolle Nederlandse traditie (Circulus, 1Stroom, RSD De Liemers) en internationale lessen (Frans EPCI, Duits Zweckverband). Het biedt 80% van de inhoudelijke voordelen van een fusie zonder de democratische, identiteits- en lastenharmonisatie-nadelen.

De vier gemeenten verdienen het om dit alternatief serieus te overwegen — niet als 'plan B' maar als volwaardig eerste-keus-scenario. Pas als de Liemers-Coalitie aantoonbaar niet werkt of niet haalbaar blijkt, is fusie aan de orde. De volgorde — eerst samenwerking volwaardig proberen, dan eventueel fusie — is wetenschappelijk verantwoorder dan andersom.

Bijlage — Bronnen en verantwoording

Wetenschappelijke bronnen

- Allers, M.A. & Geertsema, B. (2014). 'Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten.' ESB 99(4688).
- Allers, M.A. & De Greef, T. (2017). 'Gemeentelijke samenwerking verlaagt uitgaven zelden.' ESB.
- Allers, M.A. & De Greef, J.A. (2018). 'Intermunicipal Cooperation, Public Spending and Service Levels.' Local Government Studies 44(1): 127-150.
- Bel, G. & Sebő, M. (2021). 'Does Inter-Municipal Cooperation Really Reduce Delivery Costs?' Urban Affairs Review 57(1): 153-188.
- Blaeschke, F. & Haug, P. (2018). 'Does Intermunicipal Cooperation Increase Efficiency?' Local Government Studies 44(1): 151-171.
- Blom-Hansen, J. e.a. (2016). 'Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure.' APSR 110(4): 812-831.
- Sandberg, K. (2024). 'The more the merrier?' Journal of Economic Policy Reform 27(2): 225-248.
- Hulst, R. & Van Montfort, A. (eds.) (2007). 'Inter-municipal cooperation in Europe.' Springer.
- Teles, F. & Swianiewicz, P. (eds.) (2018). 'Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance.' Palgrave-Macmillan.

Beleidsbronnen Nederland

- VNG (2024). 'Handreiking Flexibele Arbeidsinzet Gemeentelijke Sector.'
- VNG Denktank (2018). 'Werkende Samenwerking — Routekaart naar regionale samenwerking.'
- Circulus Jaarverslagen 2015, 2019, 2022; Besluitvormingsdossier toetreding Duiven en Westervoort (2018).
- A2-Samenwerking — Koersdocument 'Nóg krachtiger en dichterbij' (2014).
- Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), zoals gewijzigd per 1 juli 2022.

Internationale bronnen

- OECD (2024). 'Inter-Municipal Co-operation in the Western Balkans.' SIGMA Paper No. 70.
- Haveri, A. & Airaksinen, J. (2007). 'Inter-Municipal Cooperation in Finland: Old Traditions and New Promises.'
- Eythórsson, G.T., Kettunen, P. & Klausen, J.E. (2018). 'Reasons for inter-municipal cooperation: A comparative analysis of Finland, Iceland and Norway.'

Voorbehoud

De ramingen voor besparingen en investeringen in de Liemers-Coalitie zijn indicatief, gebaseerd op vergelijkbare projecten in Nederland en wetenschappelijke literatuur. De daadwerkelijke resultaten hangen af van de specifieke vormgeving, de bereidheid van de vier gemeenten tot samenwerking, en externe factoren (rijksbeleid, economische omstandigheden). Aan dit rapport kunnen geen rechten worden ontleend.