ALTERNATIEF SCENARIO

Zelfstandig blijven met intensieve samenwerking

Financiële analyse: wat is nodig om Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar als vier zelfstandige gemeenten toekomstbestendig te organiseren?

Aanvullend adviesrapport bij de Herindelingsanalyse De Liemers 2029

Peildatum: 17 april 2026

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2
1. Inleiding — de vraag achter de vraag 4
2. Diagnose — waarom zelfstandigheid onder druk staat 5
2.1 Doesburg: structureel te klein 5
2.2 Westervoort: kwetsbare solvabiliteit 5
2.3 Duiven en Zevenaar: financieel gezond, maar 5
2.4 Kerndiagnose 5
3. Samenwerkingsmodellen — het juridische instrumentarium 6
3.1 Het '1Stroom-plus' model — Noaberkracht voor vier 6
3.2 Het Drechtsteden-model — regionale federatie 6
3.3 Het centrumgemeente-model — Zevenaar als motor 6
4. Voorkeursscenario: 1Stroom Liemers — ambtelijke fusie voor vier 7
4.1 Beschrijving 7
4.2 Financiële raming — kosten van dit model 7
4.2.1 Eenmalige transitiekosten 7
4.2.2 Structurele kosten en besparingen 8
4.3 Vergelijking: ambtelijke fusie versus bestuurlijke fusie 8
5. Wat moet er concreet gebeuren? — 12 voorwaarden 10
Blok A — Ambtelijke organisatie 10
Voorwaarde 1: Eén ambtelijke organisatie voor vier besturen 10
Voorwaarde 2: Eén ICT-landschap 10
Voorwaarde 3: 80-85% beleidsharmonisatie 10
Blok B — Financiële maatregelen 10
Voorwaarde 4: Solidariteitsfonds Liemers 10
Voorwaarde 5: Structurele financiële bijdrage Doesburg 10
Voorwaarde 6: Gezamenlijke belastingsamenwerking 10
Blok C — Regionale samenwerking verdiepen 11
Voorwaarde 7: Gezamenlijke inkoop sociaal domein 11
Voorwaarde 8: Gezamenlijke omgevingsvisie en woningbouwprogrammering 11
Voorwaarde 9: Gezamenlijk IHP en onderwijshuisvesting 11
Blok D — Bestuurlijke afspraken 11
Voorwaarde 10: Bestuursconvenant Liemers 2027-2035 11
Voorwaarde 11: Democratische verantwoording BVO 11
Voorwaarde 12: Evaluatieclausule — fusie als terugvaloptie 11
6. Financieel totaalplaatje — 10-jaarsprojectie 12
6.1 Vergelijking scenario's 2027-2037 12

7. Effect op woonlasten 13
8. Risico's van het samenwerkingsscenario 14
8.1 Het 'Drechtsteden-dilemma' 14
8.2 De 'Wijdemeren-waarschuwing' 14
8.3 Provincie Gelderland als scheidsrechter 14
8.4 Top-5 risico's samenwerking 14
9. Conclusie en advies 15
9.1 Haalbaarheid samenwerkingsscenario 15
9.2 Wanneer is dit scenario toch de juiste keuze? 15
9.3 Aanbeveling 15
Bijlage — Referentiemodellen 16
A. 1Stroom (Duiven-Westervoort, sinds 2018) 16
B. Noaberkracht Dinkelland Tubbergen (sinds 2013) 16
C. Drechtsteden (7 gemeenten, sinds 2004) 16
D. BEL Combinatie (Blaricum-Eemnes-Laren, 2008-2022) 16

1. Inleiding — de vraag achter de vraag

Het hoofdrapport 'Herindelingsanalyse De Liemers 2029' concludeert dat een fusie tot één Liemerse gemeente financieel verstandig is. Maar wat als de vier gemeenten zelfstandig willen blijven? Wat is er dan financieel en organisatorisch nodig om Doesburg en Westervoort — de twee kwetsbaarste gemeenten — op langere termijn levensvatbaar te houden, mét steun van Duiven en Zevenaar?

Dit aanvullend rapport werkt dat alternatieve scenario uit. De centrale vraag is niet óf fusie beter is (het hoofdrapport bevestigt dat), maar wat het samenwerkingsalternatief zou vergen aan financiële investeringen, bestuurlijke concessies en organisatorische ingrepen — en tegen welke prijs.

Door dit scenario uit te werken worden de kosten van zelfstandigheid zichtbaar. Dat geeft de raden en colleges een eerlijk vergelijkingskader: fusie versus intensieve samenwerking.

2. Diagnose — waarom zelfstandigheid onder druk staat

2.1 Doesburg: structureel te klein

Doesburg heeft circa 11.300 inwoners en erkent in de eigen jaarstukken 2024 dat het 'als zelfstandige gemeente niet meer te redden is'. De kern van het probleem is niet de balans (die is uitstekend: solvabiliteit 64%, schuldquote -12,7%), maar de organisatorische schaal. Met een begroting van circa € 40 miljoen beschikt Doesburg over een ambtelijke organisatie van circa 80-100 fte. Voor een volwaardige uitvoering van het complete takenpakket — Omgevingswet, Jeugdzorg, Wmo, informatiebeveiliging, data-analyse, arbeidsmarktbeleid — is dit structureel te weinig.

Het financiële risico zit in de combinatie van hoge woonlasten (€ 1.208 — hoogste van de vier), een belastingcapaciteit van 106,6% (boven de norm) en een structurele exploitatieruimte die in 2028 negatief wordt (-€ 239.000). De manoeuvreerruimte voor extra investeringen in capaciteit is vrijwel nihil.

2.2 Westervoort: kwetsbare solvabiliteit

Westervoort heeft circa 15.200 inwoners op slechts 7 km² — de kleinste gemeente van Nederland qua oppervlakte. De solvabiliteit van 17% plaatst de gemeente in de categorie 'meest risicovol'. De ambtelijke organisatie werkt al via 1Stroom samen met Duiven (37% Westervoort, 63% Duiven), maar de gemeente betaalt relatief veel voor bestuurskosten: een eigen gemeenteraad (17 zetels), een eigen college (3 wethouders + burgemeester), een eigen griffie en eigen rekenkamer.

Westervoort kent in 2026 een woonlastensprong van +13,3%. De structurele exploitatieruimte verbetert weliswaar (naar 5,65% in 2029), maar dit is bereikt met forse bezuinigingen en lastenverhoging. De weerstandsratio van 1,97 is net aan voldoende.

2.3 Duiven en Zevenaar: financieel gezond, maar

Duiven (24.963 inwoners) en Zevenaar (45.216 inwoners) zijn financieel robuuster. Duiven heeft de hoogste weerstandsratio (5,53) en Zevenaar het grootste begrotingsvolume (circa € 170 miljoen). Beide gemeenten zouden op zichzelf kunnen voortbestaan. De vraag in dit scenario is: hoeveel zijn Duiven en Zevenaar bereid te investeren in het overeind houden van Doesburg en Westervoort?

2.4 Kerndiagnose

Het fundamentele probleem

Doesburg heeft een uitstekende balans maar onvoldoende organisatorische schaal en maximale belastingdruk. Westervoort heeft organisatorische schaal via 1Stroom maar een kwetsbare vermogenspositie. Beide gemeenten hebben structureel behoefte aan capaciteit en specialismen die ze zelfstandig niet (meer) kunnen financieren.

Het samenwerkingsalternatief moet drie dingen tegelijk oplossen: (1) ambtelijke capaciteit vergroten, (2) kosten verlagen door schaalvoordelen en (3) bestuurlijke autonomie behouden.

3. Samenwerkingsmodellen — het juridische instrumentarium

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) biedt vijf samenwerkingsvormen, van licht naar zwaar:

Model	Rechts-persoon	Eigen personeel	Geschikt voor	Voorbeeld	Complexiteit
1. Regeling zonder meer	Nee	Nee	Afstemming, visie	Convenant	Laag
2. Centrumgemeente	Nee	Nee (mandaat)	Uitvoering taken	Belastingsamenwerking	Middel
3. Gemeenschappelijk orgaan	Optioneel	Nee	Beleidsafstemming	GMR Arnhem-Nijmegen	Middel
4. Bedrijfsvoerings-organisatie (BVO)	Ja	Ja	PIOFACH-taken	Noaberkracht, 1Stroom	Hoog
5. Openbaar lichaam	Ja	Ja	Alle taken	RSD De Liemers, VGGM	Hoog

Daarnaast bestaan er privaatrechtelijke modellen (BV, NV, stichting) en informele samenwerkingsvormen (dienstverleningsovereenkomsten, shared services). In de praktijk worden deze modellen vaak gecombineerd.

3.1 Het '1Stroom-plus' model — Noaberkracht voor vier

Het meest voor de hand liggende model is een uitbreiding van 1Stroom naar alle vier de gemeenten. 1Stroom is juridisch vormgegeven als bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) op grond van de Wgr. Doesburg en Zevenaar zouden hun ambtelijke organisaties kunnen laten opgaan in een '1Stroom Liemers' die voor vier besturen werkt. Dit is vergelijkbaar met het model Noaberkracht Dinkelland Tubbergen, dat sinds 2013 succesvol functioneert met circa 85% beleidsharmonisatie en 15% autonomie per gemeente.

3.2 Het Drechtsteden-model — regionale federatie

Een zwaarder model is de regionale federatie, vergelijkbaar met de Drechtsteden. Daarin werken zeven gemeenten samen via een openbaar lichaam met een Sociale Dienst, een Servicecentrum voor alle bedrijfsvoering, gemeentelijke belastingen en een onderzoeksbureau. De gemeenten blijven bestuurlijk zelfstandig maar hebben de uitvoering van vrijwel alle ondersteunende taken centraal georganiseerd. Het democratisch toezicht loopt via de Drechtraad.

3.3 Het centrumgemeente-model — Zevenaar als motor

In dit model mandateert Doesburg (en eventueel Westervoort) bepaalde taken aan Zevenaar als centrumgemeente. Zevenaar voert de uitvoering uit; Doesburg en Westervoort behouden hun eigen bestuur en beleidsvrijheid maar betalen Zevenaar voor de dienstverlening. Dit model is lichter dan een BVO maar geeft minder schaalvoordeel.

4. Voorkeursscenario: 1Stroom Liemers — ambtelijke fusie voor vier

4.1 Beschrijving

In dit scenario wordt de bestaande ambtelijke samenwerking 1Stroom (Duiven + Westervoort) uitgebreid tot een 'Ambtelijke Organisatie De Liemers', een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) op grond van de Wgr die werkt voor vier zelfstandige gemeenten. Alle vier de gemeenten behouden hun eigen gemeenteraad, college van B&W, griffie en democratische autonomie. De ambtenaren van Doesburg en Zevenaar worden ondergebracht bij de nieuwe BVO.

De kernelementen:

- Eén ambtelijke organisatie voor vier besturen (circa 600-700 fte gezamenlijk)
- Vier zelfstandige gemeenteraden, vier colleges, vier griffies
- Verdeelsleutel op basis van inwoneraantal: Zevenaar circa 47%, Duiven circa 26%, Westervoort circa 16%, Doesburg circa 12%
- Beleidsharmonisatie op circa 80-85% van de beleidsterreinen; 15-20% autonomie per gemeente
- Eén ICT-landschap, één financiële administratie, één HRM-beleid
- Behoud van fysieke dienstverlening op alle vier de gemeentehuizen

4.2 Financiële raming — kosten van dit model

4.2.1 Eenmalige transitiekosten

Kostenpost	Raming (€ mln)	Horizon
Integratie ambtelijke organisaties Doesburg + Zevenaar in 1Stroom	4 - 7	2027-2029
ICT-harmonisatie (3 applicatielandschappen naar 1)	2 - 4	2027-2030
Organisatie-inrichting, projectleiding, communicatie	1 - 2	2027-2029
Beleidsharmonisatie (verordeningen, werkinstructies)	0,5 - 1,5	2028-2030
Totaal eenmalig	**7,5 - 14,5**	

Cruciaal verschil met fusie

Bij een ambtelijke fusie zonder bestuurlijke herindeling is er GEEN tijdelijke maatstaf herindeling uit het gemeentefonds. De kosten van € 7,5-14,5 miljoen moeten volledig uit de eigen reserves van de vier gemeenten worden gefinancierd. Bij een bestuurlijke fusie zou € 13-17 miljoen compensatie beschikbaar komen.

Wel worden de vier vaste voeten in het gemeentefonds behouden: een structureel voordeel van circa € 1,2 miljoen per jaar ten opzichte van het fusiescenario.

4.2.2 Structurele kosten en besparingen

Post (structureel per jaar)	Bedrag (€)	Richting
Efficiency bedrijfsvoering (3-5% i.p.v. 5-10% bij fusie)	+1,5 tot +3,0 mln	Besparing
Behoud vaste voet gemeentefonds (4 × circa € 400.000)	+1,1 tot +1,3 mln	Besparing (t.o.v. fusie)
Bestuurskosten 4 gemeenten behouden (4 raden, 4 colleges, 4 griffies)	-3,0 tot -4,0 mln	Extra kosten t.o.v. fusie
Coördinatiekosten BVO (directie, bestuurlijke afstemming 4 colleges)	-0,5 tot -1,0 mln	Extra kosten
Opdrijvend effect loongebouw (ook bij ambtelijke fusie)	-0,5 tot -1,0 mln	Extra kosten
Netto structureel effect (t.o.v. huidige situatie)	**-1,4 tot +0,3 mln**	Neutraal tot licht nadeel

De kernboodschap: een ambtelijke fusie zonder bestuurlijke herindeling levert structureel aanzienlijk minder op dan een volledige fusie, omdat de hoge bestuurskosten van vier afzonderlijke gemeenten volledig intact blijven. Het behoud van de vaste voet gemeentefonds (+€ 1,2 mln) compenseert slechts een deel van deze extra bestuurskosten (-€ 3-4 mln).

4.3 Vergelijking: ambtelijke fusie versus bestuurlijke fusie

Kenmerk	Ambtelijke fusie (BVO)	Bestuurlijke fusie
Bestuurlijke autonomie	Volledig behouden: 4 raden, 4 colleges	Eén raad, één college
Ambtelijke organisatie	Eén BVO voor vier besturen	Eén organisatie
Identiteit kernen	Maximaal behouden	Afhankelijk van kernendemocratie
Transitiekosten	€ 7,5-14,5 mln (geen compensatie)	€ 13-23 mln (€ 13-17 mln compensatie)
Netto kosten transitie	€ 7,5-14,5 mln netto	€ 0-6 mln netto
Structureel effect per jaar (2032)	-€ 1,4 tot +€ 0,3 mln	+€ 1,8 mln
Structureel effect per jaar (2035)	-€ 0,5 tot +€ 1,0 mln	+€ 4,3 mln
Bestuurskosten	€ 5-7 mln per jaar (4 besturen)	€ 2-3 mln per jaar (1 bestuur)

Kenmerk	Ambtelijke fusie (BVO)	Bestuurlijke fusie
Vaste voet gemeentefonds	Behouden (4 × € 400.000)	3 keer vervallen (-€ 1,2 mln)
Woonlastenharmonisatie	Niet nodig — eigen tarieven	Verplicht — grote lastenverschuiving
Democratisch toezicht	Complexer: 4 raden moeten BVO controleren	Eenvoudig: 1 raad
Duurzaamheid op termijn (25+ jaar)	Onzeker — Doesburg blijft klein	Robuust — 96.000+ inwoners

5. Wat moet er concreet gebeuren? — 12 voorwaarden

Om de vier gemeenten zelfstandig te laten voortbestaan met voldoende kwaliteit en financiële robuustheid, moet aan de volgende twaalf voorwaarden worden voldaan:

Blok A — Ambtelijke organisatie

Voorwaarde 1: Eén ambtelijke organisatie voor vier besturen

De organisaties van Doesburg en Zevenaar worden samengevoegd met 1Stroom tot één BVO: 'Ambtelijke Organisatie De Liemers'. Alle ambtenaren komen in dienst van de BVO. De vier gemeenten zijn opdrachtgever; het bestuur bestaat uit de vier colleges. De verdeelsleutel is naar rato van inwonersaantal. Kosten: € 4-7 mln eenmalig, € 0,5-1 mln coördinatie structureel.

Voorwaarde 2: Eén ICT-landschap

De drie huidige applicatielandschappen (1Stroom, Doesburg, Zevenaar) worden geïntegreerd tot één platform. Dit is de duurste en riskantste stap, vergelijkbaar met de ICT-fusie bij de vorming van Noaberkracht in 2013. Kosten: € 2-4 mln eenmalig. Doorlooptijd: minimaal 2 jaar.

Voorwaarde 3: 80-85% beleidsharmonisatie

Om één organisatie efficiënt te laten werken voor vier besturen, moeten circa 80-85% van de verordeningen, beleidsregels en werkinstructies worden geharmoniseerd. De overige 15-20% blijft 'couleur locale'. Het model Noaberkracht Dinkelland-Tubbergen hanteert deze verhouding succesvol sinds 2013. Dit vergt een gezamenlijk harmonisatieprogramma van circa 18 maanden.

Blok B — Financiële maatregelen

Voorwaarde 4: Solidariteitsfonds Liemers

Doesburg en Westervoort hebben onvoldoende eigen reserves om de transitiekosten te dragen. Er moet een gezamenlijk solidariteitsfonds komen, gevuld door alle vier de gemeenten naar draagkracht. Voorstel: Zevenaar draagt € 3-4 mln bij, Duiven € 2-3 mln, Westervoort € 1-1,5 mln en Doesburg € 0,5-1 mln. Dit fonds financiert de eenmalige transitiekosten. Dit is de politiek moeilijkste voorwaarde: het vraagt van Duiven en Zevenaar dat zij investeren in de zelfstandigheid van Doesburg en Westervoort.

Voorwaarde 5: Structurele financiële bijdrage Doesburg

Doesburg kan zijn huidige voorzieningenniveau niet handhaven met de huidige inkomsten. Twee opties: (a) Doesburg verlaagt het voorzieningenniveau fors (sluiting zwembad, bibliotheek, cultureel centrum — politiek zeer gevoelig), of (b) de andere drie gemeenten dragen jaarlijks circa € 300.000-500.000 bij aan Doesburg als 'regionale solidariteitsbijdrage'. Zonder één van deze opties loopt Doesburg binnen 5-7 jaar onder preventief toezicht van de provincie.

Voorwaarde 6: Gezamenlijke belastingsamenwerking

De heffing en inning van gemeentelijke belastingen (OZB, afvalstoffenheffing, rioolheffing) worden ondergebracht bij één uitvoeringsorganisatie (centrumgemeente Zevenaar of aparte GR). Dit levert naar schatting € 200.000-400.000 per jaar op aan efficiency. Elke gemeente behoudt echter het recht op eigen tarieven — géén harmonisatie van belastingtarieven nodig.

Blok C — Regionale samenwerking verdiepen

Voorwaarde 7: Gezamenlijke inkoop sociaal domein

De vier gemeenten kopen gezamenlijk in op Wmo, Jeugdzorg en Participatiewet via de bestaande RSD De Liemers. Het inkoopvolume van circa € 90-110 mln gezamenlijk biedt betere onderhandelingspositie dan vier afzonderlijke inkopen. Geraamd voordeel: € 0,5-1,5 mln per jaar.

Voorwaarde 8: Gezamenlijke omgevingsvisie en woningbouwprogrammering

De vier gemeenten stellen één integrale omgevingsvisie op (wettelijke verplichting per Omgevingswet) en stemmen de woningbouwprogrammering af. Dit voorkomt onderlinge concurrentie en maximaliseert de regionale positionering richting de provincie en het Rijk. Geen directe kostenbesparing maar strategisch noodzakelijk.

Voorwaarde 9: Gezamenlijk IHP en onderwijshuisvesting

De integraal huisvestingsplannen (IHP) voor onderwijs worden regionaal afgestemd. Zevenaar heeft hier een grote investeringsopgave (€ 20-30 mln in de komende 10 jaar). Door afstemming kan overcapaciteit in de ene gemeente capaciteitsgebrek in de andere opvangen.

Blok D — Bestuurlijke afspraken

Voorwaarde 10: Bestuursconvenant Liemers 2027-2035

De vier gemeenten sluiten een bestuursconvenant voor minimaal 8 jaar waarin de afspraken over de BVO, het solidariteitsfonds, de beleidsharmonisatie, de evaluatiemomenten en de uittreedvoorwaarden worden vastgelegd. Zonder langjarig commitment is de investering niet te verantwoorden.

Voorwaarde 11: Democratische verantwoording BVO

De controle op de BVO door vier afzonderlijke gemeenteraden is inherent complex. Er moet een raadsadviescommissie worden ingesteld (conform Wgr art. 24a) met vertegenwoordigers uit alle vier de raden, die de BVO-begroting, jaarrekening en beleidskaders monitort. Kosten: circa € 100.000 per jaar voor ambtelijke ondersteuning.

Voorwaarde 12: Evaluatieclausule — fusie als terugvaloptie

In het convenant wordt opgenomen dat na 5 jaar (2032) een formele evaluatie plaatsvindt. Als de BVO niet het beoogde resultaat oplevert — in termen van financiële robuustheid, kwaliteit van dienstverlening en bestuurskracht — wordt alsnog een herindelingstraject gestart. Dit is de 'noodrem' voor het geval het samenwerkingsmodel niet werkt.

6. Financieel totaalplaatje — 10-jaarsprojectie

6.1 Vergelijking scenario's 2027-2037

Financieel kenmerk (10 jaar)	Scenario A: Ambtelijke fusie (BVO)	Scenario B: Bestuurlijke fusie
Eenmalige transitiekosten	€ 7,5 - 14,5 mln	€ 13 - 23 mln
Compensatie Rijk (maatstaf herindeling)	€ 0 (niet beschikbaar)	€ 13 - 17 mln
Netto transitiekosten	**€ 7,5 - 14,5 mln**	**€ 0 - 6 mln**
Structureel voordeel per jaar (gem. 10 jr)	€ 0 tot +€ 0,5 mln	+€ 2 tot +€ 3 mln
Cumulatief voordeel na 10 jaar	**-€ 7 tot -€ 10 mln**	**+€ 14 tot +€ 24 mln**
Extra bestuurskosten boven fusie (10 jaar)	€ 20 - 30 mln	€ 0 (referentie)
Impact woonlasten	Geen harmonisatie: lasten blijven per gemeente	Harmonisatie: grote verschuivingen

De prijs van zelfstandigheid

Over een periode van 10 jaar kost het samenwerkingsscenario (ambtelijke fusie zonder bestuurlijke herindeling) circa € 20-35 miljoen meer dan het fusiescenario. Dit verschil wordt vrijwel geheel veroorzaakt door twee factoren: (1) het ontbreken van de rijkscompensatie voor frictiekosten (€ 13-17 mln) en (2) het behoud van vier bestuursapparaten (€ 20-30 mln over 10 jaar).

Daar staat tegenover dat de inwoners van Duiven géén woonlastenverhoging van 17-23% hoeven te accepteren, de lokale identiteit maximaal wordt behouden en de democratische nabijheid (vier gemeenteraden) wordt gegarandeerd.

7. Effect op woonlasten

Het grote voordeel van het samenwerkingsscenario is dat géén harmonisatie van gemeentelijke belastingen nodig is. Elke gemeente behoudt haar eigen OZB-tarief, afvalstoffenheffing en rioolheffing. De woonlastenontwikkeling is dan uitsluitend afhankelijk van de autonome beleidskeuzes van elke gemeente afzonderlijk.

Gemeente	Woonlasten 2025	Prognose 2029 (BVO)	Verschil t.o.v. 2025	Verschil t.o.v. fusie
Doesburg	€ 1.208	€ 1.310-1.350	+8% tot +12%	Hoger dan bij fusie
Duiven	€ 875	€ 960-1.010	+10% tot +15%	Lager dan bij fusie
Westervoort	€ 1.011	€ 1.200-1.250	+19% tot +24%	Hoger dan bij fusie
Zevenaar	€ 1.050	€ 1.130-1.180	+8% tot +12%	Vergelijkbaar met fusie

De opvallende uitkomst: zonder fusie stijgen de woonlasten in Doesburg en Westervoort harder dan met fusie. Doesburg komt autonoom uit op € 1.310-1.350 (versus € 1.150-1.180 bij fusie). Westervoort komt uit op € 1.200-1.250 (versus € 1.110-1.170 bij fusie). Alleen Duiven profiteert duidelijk van het samenwerkingsscenario: de woonlasten stijgen met 10-15% in plaats van 17-23%.

Duiven is daarmee de gemeente die het meeste baat heeft bij het samenwerkingsscenario. Dit verklaart ook waarom de oppositiepartij Doed in de Duivense raad tegen de fusie is: voor Duivense inwoners is zelfstandig blijven financieel voordeliger.

8. Risico's van het samenwerkingsscenario

8.1 Het 'Drechtsteden-dilemma'

De ervaring met het Drechtsteden-model leert dat intensieve samenwerking zonder fusie op termijn leidt tot spanningen. De grote gemeente (Dordrecht) voelt zich 'gijzeld' door kleinere partners; de kleinere gemeenten voelen zich niet gehoord. Het democratisch toezicht via vier afzonderlijke raden op één ambtelijke organisatie is inherent complex en kostbaar. Raadsleden klagen dat ze 'de grip kwijt zijn' op de gemeenschappelijke regeling.

8.2 De 'Wijdemeren-waarschuwing'

Wijdemeren ontstond in 2002 uit een fusie van drie gemeenten, maar bleek na 20 jaar geen duurzame schaal te hebben. De gemeente werd in 2024-2025 alsnog gefuseerd met Hilversum. De les: uitstel van schaalvergroting lost het onderliggende probleem niet op — het vertraagt het alleen.

8.3 Provincie Gelderland als scheidsrechter

De provincie Gelderland heeft in het project 'Sterk Bestuur in Gelderland' al eerder geconcludeerd dat schaalvergroting in de Liemers noodzakelijk is. Als het samenwerkingsscenario niet overtuigend leidt tot bestuurskrachtversterking, kan de provincie op grond van de Wet arhi zelf het initiatief nemen tot herindeling. Dit is een reëel risico: de provincie heeft deze bevoegdheid gebruikt bij Barneveld-Scherpenzeel en in de Achterhoek.

8.4 Top-5 risico's samenwerking

#	Risico	Kans	Impact	Consequentie
1	Doesburg komt alsnog onder preventief toezicht (begroting niet structureel sluitend zonder samenwerking)	Hoog (60%)	Hoog	Provincie dwingt fusie
2	Duiven en/of Zevenaar weigeren solidariteitsbijdrage voor Doesburg	Hoog (50%)	Fataal	Scenario onhaalbaar
3	BVO leidt tot 'vechtorganisatie' door vier opdrachtgevers met conflicterende belangen	Middel (40%)	Hoog	Kwaliteitsverlies
4	Provincie Gelderland keurt scenario af en start eigen arhi-procedure	Middel (30%)	Fataal	Gedwongen fusie
5	Evaluatie na 5 jaar leidt alsnog tot fusie — dan zijn transitiekosten BVO weggegooid geld	Middel (40%)	€ 7-15 mln	Dubbele kosten

9. Conclusie en advies

9.1 Haalbaarheid samenwerkingsscenario

Eindoordeel alternatief scenario

Het samenwerkingsscenario (ambtelijke fusie voor vier zelfstandige gemeenten) is technisch en juridisch mogelijk, maar financieel fors duurder dan een bestuurlijke fusie en organisatorisch aanzienlijk complexer. Over 10 jaar kost dit scenario € 20-35 miljoen meer dan de fusieroute.

Het scenario vereist een solidariteitsbijdrage van Duiven en Zevenaar van € 5-7 miljoen voor de transitie, plus een jaarlijkse structurele bijdrage van € 300.000-500.000 aan Doesburg. De politieke haalbaarheid hiervan is twijfelachtig: Duiven en Zevenaar financieren dan de zelfstandigheid van gemeenten die zelf aangeven het niet meer te redden.

Het enige duurzame voordeel van dit scenario is het behoud van vier democratische bestuurslagen en het voorkomen van woonlastenharmonisatie (met name gunstig voor inwoners van Duiven). Of dat voordeel € 20-35 miljoen waard is, is uiteindelijk een politiek-democratische afweging.

9.2 Wanneer is dit scenario toch de juiste keuze?

Het samenwerkingsscenario verdient serieuze overweging als aan alle drie de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- 1. De vier gemeenteraden zijn unaniem bereid tot een langjarig (8+ jaar) bestuurlijk commitment met bindende financiële afspraken, inclusief een solidariteitsfonds van minimaal € 8-10 mln.
- 2. Duiven en Zevenaar zijn bereid om structureel bij te dragen aan de financiële draagkracht van Doesburg, zonder directe tegenprestatie.
- 3. De provincie Gelderland geeft vooraf een positief signaal dat dit samenwerkingsmodel als voldoende bestuurskrachtversterking wordt gezien en dat een arhi-procedure niet wordt gestart.

Als één van deze drie voorwaarden niet wordt vervuld, is het samenwerkingsscenario niet levensvatbaar en is een bestuurlijke fusie de betere route.

9.3 Aanbeveling

Het advies is om het samenwerkingsscenario formeel te verkennen als 'plan B' in het herindelingsontwerp, met een concrete doorrekening door de provincie of een extern bureau. Als de verkenning bevestigt dat de drie randvoorwaarden niet haalbaar zijn — en op basis van deze analyse is die verwachting realistisch — dan bevestigt dit de conclusie uit het hoofdrapport: bestuurlijke fusie per 1 januari 2029 is de meest verstandige keuze.

Een tussenvorm die het overwegen waard is: een bestuurlijke fusie van Doesburg met Zevenaar, en een bestuurlijke fusie van Duiven met Westervoort. Dit levert twee middelgrote gemeenten op (Doesburg-Zevenaar: circa 56.500 inwoners; Duiven-Westervoort: circa 40.200 inwoners) met ieder voldoende schaal, terwijl de regionale identiteiten beter worden bewaard dan bij één grote fusie. Dit scenario levert wel rijkscompensatie op (twee keer de tijdelijke maatstaf herindeling) en reduceert de bestuurskosten tot twee besturen. Het verdient nader onderzoek.

Bijlage — Referentiemodellen

A. 1Stroom (Duiven-Westervoort, sinds 2018)

Bedrijfsvoeringsorganisatie op grond van de Wgr. Alle ambtenaren zijn in dienst van 1Stroom. Verdeelsleutel: 63% Duiven, 37% Westervoort. Tweejaarlijkse herberekening. 10 afdelingen, 3 directeuren. Bestuur: gezamenlijke colleges. Ervaring: operationeel succesvol, maar 'fusiemoeheid' na 8 jaar. Voortgangsrapportage 2024 wijst op aanhoudende uitdagingen bij beleidsharmonisatie.

B. Noaberkracht Dinkelland Tubbergen (sinds 2013)

Vergelijkbaar met 1Stroom. Twee plattelandsgemeenten (Dinkelland circa 26.000 inwoners, Tubbergen circa 21.000) die hun ambtelijke organisatie hebben samengevoegd. Beleidsharmonisatie circa 85%. In 2024 werd verkend of Oldenzaal (circa 32.000 inwoners) kon toetreden. Conclusie Berenschot: ambtelijke fusie lost operationele kwetsbaarheid op, maar is geen oplossing voor kwaliteitsproblemen. De drie gemeenten koersen anno 2026 op samenwerking zonder bestuurlijke fusie.

C. Drechtsteden (7 gemeenten, sinds 2004)

Vergaande regionale samenwerking met Servicecentrum (alle bedrijfsvoering), Sociale Dienst, gemeentelijke belastingen en onderzoeksbureau. Drechtraad als regionaal toezichtsorgaan. Ervaring na 20+ jaar: grote tevredenheid over uitvoeringstaken (SDD, SCD), maar structurele spanningen over strategische keuzes. Dordrecht voelt zich 'gijzeld', kleinere gemeenten voelen zich niet gehoord. In 2023 adviseerde hoogleraar Boogers: 'maak er een Drechtstad van of ga terug naar een licht netwerk'. Het tussenmodel piept en kraakt.

D. BEL Combinatie (Blaricum-Eemnes-Laren, 2008-2022)

Drie kleine gemeenten (samen circa 27.000 inwoners) met een gezamenlijke ambtelijke organisatie. Opgegaan in 2022 na evaluatie die concludeerde dat de bestuurskosten te hoog waren ten opzichte van de schaalvoordelen. Twee van de drie gemeenten zijn vervolgens gefuseerd met Gooise Meren. Les: ambtelijke samenwerking van zeer kleine gemeenten is op termijn niet duurzaam als de bestuurskosten niet worden verlaagd.