BMC
YACHT GROUP

# *Kiezen uit kracht*

Verslag verkenning samenwerkingspartners Doesburg

Eindrapport | november 2024

Partners in verbetering

# Kiezen uit kracht
# Verslag verkenning samenwerkingspartners Doesburg

Rapport
Gemeente Doesburg



BMC
YACHT GROUP

# Inhoudsopgave


**H0 | Kernboodschap: Kiezen uit kracht** **1**

**H1 | Van watertrappelen naar toekomstbestendig bestuur** **2**

1.1 Nieuwe stip op de horizon meer dan ooit nodig 2

1.2 Informele verkenning met oog op mogelijke scenario's 2

1.3 Leeswijzer 3

**H2 | Achtergronden** **4**

2.1 Verkenning is geen onderdeel van formeel herindelingsproces 4

2.2 Wet biedt verschillende mogelijkheden voor herindeling 5

2.3 Beleidskader biedt houvast bij gedachtenvorming 5

2.4 Inzet is het versterken van voorwaarden voor bestuurskracht 6

**H3 | Voor- en nadelen van samengaan** **7**

4.1 Effecten kunnen zich voordoen op verschillende niveaus 7

4.2 Ambtelijke fusies in het land op z'n retour 7

4.3 Bestuurlijke opschaling in Nederland zet door 9

**H4 | Verkenning biedt aanknopingspunten** **11**

4.1 Draagvlak: Doesburg is in beeld 11

4.2 Bestuurskracht: verschil in urgentie 11

4.3 Samenhang: gemeenschappelijke en complementaire opgaven 12

Figuur: Brede ontwikkeling van Doesburg (bron: gdindex) 13

4.4 Regionale samenhang: meer effectiviteit door rationalisatie 14

**H5 | Mogelijke herindelingsvarianten in beeld** **16**

5.1 Vijf varianten voor herindeling 16

5.2 Alle varianten bevatten kansen en uitdagingen 17

5.3 Beleidskader herindeling geeft geen doorslag 18

**H6 | Conclusies en adviezen** **20**

**Bijlage | Opgavenprofielen** **22**

**Colofon** **25**



*Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.*

# H0 | Kernboodschap: Kiezen uit kracht

Doesburg oriënteert zich al langere tijd op mogelijkheden om de bestuurskracht te versterken. Het college van Doesburg voelt de noodzaak om door te kunnen pakken op het moment dat de gemeenteraad kennis heeft genomen van de resultaten van het bestuurskrachtonderzoek. Het college heeft daarom het initiatief genomen om een verkenning te laten uitvoeren onder mogelijke samenwerkingspartners. De uitkomsten van de verkenning zijn samengevat als volgt:

- Er is sprake van veel bestuurlijke dynamiek in de regio, met grote verschillen in gevoelde urgentie en tempo.
- Er zijn - binnen de criteria van het beleidskader gemeentelijke herindeling van de rijksoverheid- diverse varianten mogelijk, allemaal met uiteenlopende kansen en uitdagingen.
- Er dient zich in deze context geen gemakkelijke snelle oplossing aan om op korte termijn de bestuurskracht van Doesburg duurzaam te verbeteren.
- Daarom is het voor Doesburg van belang te handelen uit eigen kracht en niet afhankelijk te worden van de besluiten van anderen (“niet kiezen is verliezen”).
- Uit overwegingen van (reductie van) complexiteit en kosten is het opportuun om aan te sluiten bij de dominante bestaande samenwerking binnen de GMR/Liemers.
- Uit overwegingen van behapbaarheid en snelheid wordt geadviseerd om een lichte herindeling met de gemeente Zevenaar voor te bereiden, al dan niet als tussenstap naar een grote Liemersgemeente.
- In de tijd die nodig is om het wettelijk traject te doorlopen wordt geadviseerd om afspraken te maken met Zevenaar over het uitvoeren van operationele taken van Doesburg, in een zo licht mogelijke constructie.

# H1 | Van watertrappelen naar toekomstbestendig bestuur

**Doesburg oriënteert zich al langere tijd op mogelijkheden om de bestuurskracht te versterken. Onlangs is in opdracht van de gemeenteraad een bestuurskrachtonderzoek afgerond. Het college van Doesburg voelt de noodzaak om door te kunnen pakken op het moment dat de gemeenteraad kennis heeft genomen van de resultaten van het bestuurskrachtonderzoek. Het college heeft daarom het initiatief genomen om een verkenning te laten uitvoeren onder mogelijke samenwerkingspartners.**

## 1.1 Nieuwe stip op de horizon meer dan ooit nodig

Voor Doesburg is de balans tussen taken en middelen zo uit balans dat het eigen bestaansrecht ter discussie wordt gesteld. Zelfstandigheid, met de bijhorende voordelen van een kleine gemeente, is steeds het vertrekpunt geweest. Maar de nadelen van de kleine schaal wegen op dit moment zo zwaar dat juist in het belang van de inwoners andere keuzes moeten worden overwogen.

Het college van burgemeester en wethouders voelt meer dan ooit de noodzaak niet langer de onvermijdelijke conclusie uit de weg te gaan: Doesburg redt het niet meer alleen. De beperkte omvang van de ambtelijke organisatie betekent dat Doesburg onvoldoende kwaliteit kan leveren, mede ingegeven door de grote versnippering van taken over samenwerkingsverbanden. En daar komt dan bovenop het vooruitzicht van afbraak van voorzieningen voor de inwoners, omdat de gemeente gedwongen wordt om stevig te bezuinigen. Het bestuurskrachtonderzoek omschrijft het als een watertrappelende gemeente, een gemeente die nog net het hoofd boven water kan houden.

Investeren in eigen kracht, regionale samenwerking en het gastheermodel bleken eerder onvoldoende soelaas te bieden. Alle tijd die verder verstrijkt, gaat in de ogen van het college ten koste van dienstverlening en voorzieningen, en aan veerkracht en perspectief. In het belang van inwoners, ondernemers, partners in de stad en medewerkers van de gemeente Doesburg is op afzienbare termijn een nieuwe stip op de horizon nodig.

## 1.2 Informele verkenning met oog op mogelijke scenario's

Het college van Doesburg voelt de noodzaak om door te kunnen pakken op het moment dat de gemeenteraad kennis heeft genomen van de resultaten van het bestuurskrachtonderzoek. Het college heeft daarom het initiatief genomen om een verkenning te laten uitvoeren onder mogelijke samenwerkingspartners.

Vanuit de gesprekspartners is een beeld opgehaald over hoe zij kijken naar de bestuurlijke toekomst in de regio, wat hun regionale belangen en perspectieven en eventuele randvoorwaarden en suggesties daarbij zijn. In de gesprekken is ook de bereidheid tot vervolggesprekken verkend. Bekend is dat diverse gemeenten in de regio ook bezig zijn met bestuurskrachtonderzoeken of verkenningen. De (voorlopige) uitkomsten zijn in de verkenning meegenomen.

Bij de verkenning van een gemeentelijke herindeling acht het kabinet belangrijk om aandacht uit te laten gaan naar de inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties binnen de betreffende gemeenten en naar omliggende gemeenten, provincies en samenwerkingsverbanden. Dit met het oog op het feit om gelegitimeerd tot besluiten op lokaal niveau te komen, alsook om in het herindelingsadvies invulling te kunnen geven aan de toetsingscriteria. Deze maatschappelijke verkenning was geen onderdeel van de informele verkenning van Doesburg.

De verkenning heeft plaatsgevonden met de directe buurgemeenten Bronckhorst, Rheden en Zevenaar. Daarnaast is ook gesproken met de gemeenten Brummen, Duiven en Westervoort. De gesprekken zijn gevoerd in de periode juli - september 2024. Er is steeds gesproken met de burgemeester en gemeentesecretaris. Bij een aantal gesprekken was ook de griffier aanwezig.

De voorliggende rapportage geeft de bevindingen en opvattingen weer van de verkenner, niet die van de gesprekspartners.

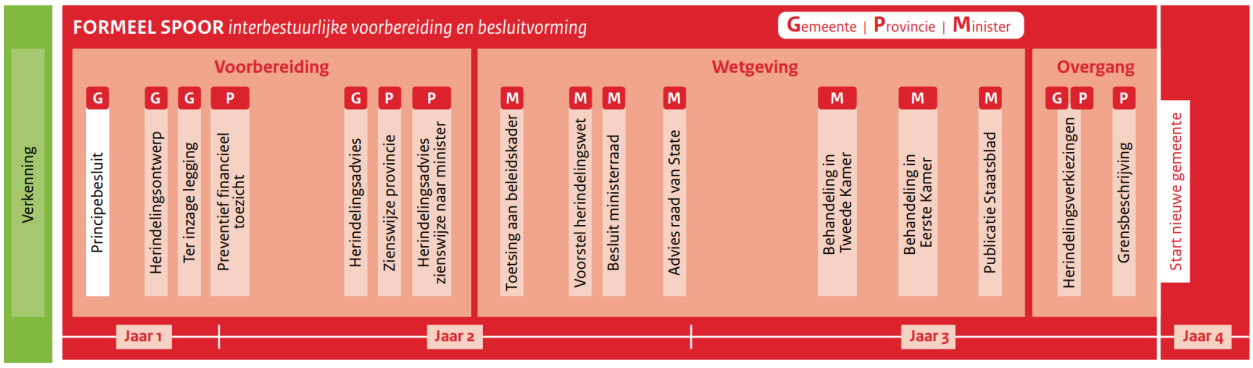
# H2 | Achtergronden

**De totstandkoming van een gemeentelijke herindeling, ook wel aangeduid als bestuurlijke fusie, is wettelijk geregeld. Artikel 123 van de Grondwet bepaalt dat gemeenten bij wet worden opgeheven en ingesteld en dat de wet de wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen regelt. Dit grondwetsartikel is uitgewerkt in de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). Belangrijkste doel van herindeling is om te komen tot het versterken van de bestuurskracht.**

## 2.1 Verkenning is geen onderdeel van formeel herindelingsproces

De Wet arhi schrijft voor hoe een herindeling tot stand komt vanaf het moment dat de betreffende gemeenten het intentiebesluit genomen hebben dat zij met elkaar willen gaan fuseren.

Een proces tot herindeling kent door het wettelijke karakter een aantal verplichte stappen en bijbehorende tijdlijnen én een aantal meer vormvrije onderdelen. In het Handboek gemeentelijke herindeling[1] wordt het traject als volgt weergegeven:




Figuur: Fasen van gemeentelijke herindeling

Het wettelijke traject start op het moment dat partnergemeenten met elkaar gaan werken aan een herindelingsontwerp. Deze fase begint nadat partnergemeenten ieder voor zich en in gezamenlijkheid het principebesluit hebben genomen met elkaar een herindeling beogen aan te gaan en daartoe een herindelingsontwerp en –advies gaan opstellen. Dat intentiebesluit van betrokken partnergemeenten volgt op een fase van verkenning.

Deze fase is geen onderdeel van het formele traject van herindeling. De wet Arhi bevat hiervoor dan ook geen voorschriften. De fase van verkenning heeft ten doel om feiten en meningen op tafel te krijgen die een (potentiële) partnerkeuze rechtvaardigen. Daarna is nog verdiepend onderzoek nodig in de vorm van een herindelingsontwerp en een herindelingsadvies.

[1] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 2020, *Handboek gemeentelijke herindeling*

De gemeente Doesburg bevindt zich in de verkenningsfase. Hierin vinden in elk geval plaats een bestuurskrachtonderzoek en een eerste ronde van verkennende gesprekken met mogelijke samenwerkingspartners.

## 2.2 Wet biedt verschillende mogelijkheden voor herindeling

Op basis van de Wet arhi worden de volgende herindelingsvarianten onderscheiden:

1. Reguliere samenvoeging: bij deze herindelingsvariant worden alle betrokken gemeenten opgeheven en wordt een nieuwe gemeente ingesteld.
2. Lichte samenvoeging: hierbij wordt één van de betrokken gemeenten niet opgeheven en worden de andere betrokken gemeenten wel opgeheven en geïntegreerd met de niet op te heffen gemeente, waardoor de rechtsgevolgen die zijn verbonden aan opheffing voor de niet op te heffen gemeente achterwege blijven. De burgemeester, secretaris, griffier en het ambtelijk apparaat blijven in functie van een niet op te heffen gemeente en er is geen preventief financieel toezicht op grond van artikel 21 Wet arhi. Daarnaast blijven rechtsvoorschriften van kracht. Er dienen wel herindelingsverkiezingen te worden georganiseerd.
3. Grenswijziging: hierbij is sprake van een grenswijziging zonder opheffing of instelling van gemeenten. Indien de grenswijziging naar verwachting het inwonertal van geen van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen, is sprake van een grenscorrectie.

Reguliere en lichte samenvoegingen, in de praktijk vaak aangeduid als herindelingen, worden bij wet in formele zin vastgesteld. Ook voor een wijziging van gemeentegrenzen die naar verwachting het inwonertal van ten minste één van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen is een wet vereist. Een dergelijke herindeling wordt in de praktijk ook wel ‘splitsing’ genoemd. In deze gevallen stellen de betrokken gemeenten (of de provincie) een herindelingsadvies vast, dat aan de minister van BZK wordt gezonden.

## 2.3 Beleidskader biedt houvast bij gedachtenvorming

De minister van BZK zal beoordelen of het herindelingsproces op de door de wetgever beoogde zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Herindelingsadviezen moeten voldoen aan de procedurevoorschriften van de Wet arhi. Daarnaast hanteert het kabinet de volgende criteria aan de hand waarvan herindelingsadviezen worden beoordeeld[2]:

- Draagvlak: lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk draagvlak.
- Samenhang: overeenkomst of complementariteit in kenmerken van samen te voegen gemeenten. De schaal van beleidsontwikkeling sluit aan bij de schaal waarop (nieuwe) opgaven en kansen zich voordoen

[2] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019, *Beleidskader gemeentelijke herindeling*

- Bestuurskracht: verhouding tussen de opgaven en dienstverlening en het vermogen om deze opgaven adequaat tegemoet te treden, zowel lokaal als regionaal.
- Regionale samenhang: betekenis voor samenwerkingsrelaties en regionaal bestuurlijk eindbeeld.

Eerder maakte ook het criterium 'duurzaamheid' deel uit van het beleidskader gemeentelijke herindeling. Dit is nu ondergebracht bij de criteria bestuurskracht en regionale samenhang.

Voor de toepassing van de herindelingsvariant lichte samenvoeging geldt een tweetal aanvullende criteria, namelijk (1) overeenstemming over toepassing van de variant en (2) afspraken over de rechtspositie van het personeel.

Het kabinet vraagt gemeenten en provincies om in het herindelingsadvies respectievelijk in de provinciale zienswijze uiteen te zetten hoe aan deze criteria wordt voldaan en om aan te geven op welke manier de voorgestelde herindeling bijdraagt aan het bedienen van inwoners en het omgaan met maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen. Van provincies wordt verwacht dat zij zich baseren op een visie op de ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie in de betreffende provincie.

## 2.4 Inzet is het versterken van voorwaarden voor bestuurskracht

Bestuurskracht speelt een centrale rol in het beleidskader gemeentelijke herindeling. Bestuurskracht is het vermogen van een gemeente om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en om daartoe in de eigen maatschappelijke context van deze gemeente de juiste verbindingen aan te gaan. De bestuurskracht van een gemeente vertaalt zich in beleidsprestaties van de gemeente en uiteindelijk in (een bijdrage aan) brede welvaart van Doesburg.

Uit onderzoek[3] komt naar voren dat circa 60% van het verschil in beleidsprestaties tussen gemeenten wordt bepaald door een combinatie van de gemeentegrootte, de motivatie van het gemeentelijk apparaat, de mate waarin de gemeente stakeholders en burgers betrekt bij beleid (participatie), en de mate van samenwerking tussen de gemeente en andere overheden. De omvang van een gemeente blijkt van belang omdat deze mede bepaalt hoeveel capaciteit kan worden ingezet voor samenwerking en participatie.

Uit het onlangs verschenen rapport[4] blijkt dat de gemeente Doesburg slecht scoort op de belangrijkste voorwaarden van bestuurskracht. Ook de beleidsprestaties van de gemeente staan zwaar onder druk. De onderzoekers concluderen op basis van het bestuurskrachtonderzoek dat Doesburg nog maar net (en soms niet meer) aan wettelijke taken kan voldoen en relatief veel van de zelf gestelde doelen niet realiseert. De inzet van een eventuele herindeling is om de voorwaarden voor bestuurskracht, en daarmee de beleidsprestaties voor de inwoners van Doesburg, te versterken.

[3] Planbureau voor de Leefomgeving, 2019, *Gemeentelijk bestuurskracht en de energietransitie*
[4] Necker, 2024, *Bestuurskracht gemeente Doesburg*

# H3 | Voor- en nadelen van samengaan

**Door een toename van het aantal gemeentelijke taken en de complexiteit van die taken, zoeken gemeenten steeds vaker naar een bundeling van krachten. Samenwerken kan een middel zijn om de dienstverlening en uitvoeringskracht te versterken en te borgen; soms op onderdelen en soms breed voor het totale strategische, tactische en operationele terrein.**

## 4.1 Effecten kunnen zich voordoen op verschillende niveaus

Er is veel onderzoek beschikbaar naar ambtelijke en bestuurlijke fusies (herindelingen). Veel onderzoekers en opinieleiders op dit thema lijken het eens over de gedachte dat de maatschappelijke schaalvergroting (maatschappelijke instellingen, bedrijven, andere overheden) en decentralisatie van taken naar gemeenten het noodzakelijk maken om ook 'groter te organiseren' op gemeentelijk niveau.

De uitgevoerde onderzoeken laten uiteenlopende resultaten van ambtelijk en bestuurlijk samengaan zien. We onderscheiden drie niveaus waarop gemeentelijk samengaan effect kan hebben: strategisch, tactisch en operationeel. Op ieder niveau spelen andere vraagstukken. Op strategisch niveau gaat het over de positie in het regionale krachtenveld. Op tactisch niveau gaat het over de kwaliteit en effectiviteit van beleid. En op operationeel niveau gaat het over de dienstverlening en uitvoeringskracht.

Figuur: Voor- en nadelen van samengaan op drie niveaus (bron: AEF, 2018)

## 4.2 Ambtelijke fusies in het land op z'n retour

Een ambtelijke fusie houdt in dat twee of meer gemeenten één gezamenlijke werkorganisatie inrichten. Mogelijke voordelen van een ambtelijke fusie kunnen zowel uit praktische als financiële voordelen bestaan. Zo kan de dienstverlening worden versterkt en de kwetsbaarheid verminderd. Mogelijke nadelen onderstrepen het belang van duidelijke afspraken, goed vastgelegde verantwoordelijkheden en continue aandacht voor de machtsbalans binnen de ambtelijke fusie.

| Voordelen en kansen van ambtelijke fusie | |
|---|---|
| **Versterken van de dienstverlening** | Door ambtelijk te fuseren kunnen gemeenten de kwaliteit van hun dienstverlening verbeteren. Door de schaalvergroting kunnen gespecialiseerde diensten worden aangeboden en kan er efficiënter gewerkt worden. Professionaliteit en kwaliteit van de medewerkers kan toenemen doordat ruimte ontstaat voor differentiatie en specialisatie. |
| **Financiële voordelen** | Gemeenten kunnen kosten besparen door gezamenlijk in te kopen.<br>Dit leidt tot schaalvoordelen en kan financieel voordeel opleveren. |
| **Innovatie** | Samenwerking biedt kansen voor innovatie en kennisdeling. Gemeenten kunnen van elkaar leren en gezamenlijk nieuwe oplossingen ontwikkelen die ze individueel niet zouden kunnen realiseren. |
| **Verminderen van kwetsbaarheid** | Kleine gemeenten zijn vaak kwetsbaar door beperkte capaciteit en expertise. Door samen te werken kunnen ze deze kwetsbaarheid verminderen en zich beter wapenen tegen toekomstige uitdagingen. Het aantal eenpitters kan afnemen waardoor er meer mogelijkheden zijn om elkaar over te nemen bij ziekte, vakantie of vertrek. |
| **Behoud van bestuurlijke zelfstandigheid** | Colleges en gemeenteraden blijven bestaan en gemeenten blijven autonoom. Ten opzichte van een herindeling betekent een ambtelijke fusie meer bestuurders en politici ten opzichte van het aantal inwoners. |

| Nadelen en risico's van ambtelijke fusie | |
|---|---|
| **Machtsconflicten en onduidelijkheid** | Machtsconflicten kunnen ontstaan door onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en bevoegdheden. |
| **Problemen bij wisseling van bestuurders** | Wanneer er wisselingen zijn in de bestuursposities, kan het moeilijk zijn om de continuïteit van de samenwerking te waarborgen. Nieuwe bestuurders kunnen andere prioriteiten of voorkeuren hebben, wat kan leiden tot heroverweging van eerdere samenwerkingsafspraken. |
| **Organisatorische complexiteit** | De complexiteit van de organisatie kan leiden tot inefficiëntie en bureaucratie. Dit omvat het risico dat er te veel tijd wordt besteed aan overleg en nieuwe administratieve processen. |
| **Verlies van lokale betrokkenheid** | Er is een risico dat de afstand tussen gemeente en bewoners groter wordt, wat kan leiden tot een vermindering van de lokale betrokkenheid en minder maatwerk in de dienstverlening. De kennis van ambtenaren van de lokale situatie kan op den duur afnemen. |
| **Kostenbesparingen blijven uit** | Het kostenniveau van ambtelijke fusieorganisaties wijkt niet of nauwelijks af van organisaties waar geen ambtelijke fusie is toegepast, zo blijkt uit onderzoek. |

Figuur: Voor- en nadelen van ambtelijke fusie

We zien in het land dat, na een periode van snelle opkomst van ambtelijke fusies, fusieorganisaties op veel plekken weer worden ontvlochten. Oorzaken zijn wijzigingen in de politieke constellaties, gebrek

aan grip of het gevoel dat de deelnemers niet ‘krijgen waar ze voor betalen’. Ambtelijke fusies lijken vooral te kunnen werken bij gelijkwaardigheid van de deelnemende partijen. Daarnaast bevordert een heldere stip op de horizon van een bestuurlijke fusie de werking van het ambtelijk samengaan.

### 4.3 Bestuurlijke opschaling in Nederland zet door

Het aantal gemeenten in Nederland daalt al jaren. Gemeentelijke herindelingen verdwijnen. Kleinere gemeenten gaan samen of worden (al dan niet opgesplitst) in grotere gemeenten opgenomen. In 2014 telde Nederland 403 gemeenten, tien jaar later zijn dat er 342.

Behoud van zelfstandigheid en, daarmee, identiteit gold als belangrijke overweging om te kiezen voor een ambtelijke (en niet een bestuurlijke) fusie. De identiteit van de bestaande gemeenten is met een ambtelijke fusie gewaarborgd. Het is overigens de vraag of die identiteit zich beweegt binnen, en wordt bepaald door, bestaande gemeentegrenzen. Burgers, bedrijven en instellingen zijn over het algemeen breder georiënteerd. De gemeenschapszin van inwoners blijkt een veel belangrijkere factor voor de identiteit dan de gemeentegrens.

Het nadeel van de afname van het aantal bestuurders en raadsleden op het aantal inwoners bij een herindeling is op een goede manier te ondervangen. Het ‘getalsargument’ blijkt in de praktijk niet zo sterk. Het gaat veel meer om attitude en werkelijke betrokkenheid die zich manifesteren door aanwezigheid en contact. Door binnen het college van B&W dorpen en kernen toe te delen aan wethouders, ervaren bewoners de nabijheid van bestuur als verbeterd ten opzichte van vóór de bestuurlijke fusie.

| Voordelen en kansen van bestuurlijke fusie | |
|---|---|
| **Verbeteren kwaliteit** | Herindeling kan leiden tot een professionelere gemeentelijke organisatie met beter gekwalificeerd personeel en bestuurders, wat resulteert in een hogere kwaliteit van dienstverlening. |
| **Vergroten realisatiekracht** | Gemeentelijke fusie kan de uitvoeringskracht verbeteren, waardoor gemeenten beter in staat zijn om complexe taken uit te voeren. Door schaalvergroting kunnen grotere gemeenten een gezonde financiële huishouding voeren en beter omgaan met financiële uitdagingen. |
| **Versterken (regionale) positie** | Gemeenten die complementair aan elkaar zijn, kunnen door fusie hun krachten bundelen, wat leidt tot een betere regionale samenhang en effectievere samenwerking met lokale en regionale partners. Heringedeelde gemeenten zijn meer gelijkwaardige gesprekspartners voor woningcorporaties, zorgaanbieders en onderwijsorganisaties (die doorgaans al een schaalvergroting hebben doorgemaakt). |
| **Verminderen bestuurlijke drukte** | Fusies kunnen het aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden verminderen, wat leidt tot minder bestuurlijke drukte. Dit kan de bestuurlijke effectiviteit en de besluitvorming verbeteren. |
| **Versterken lokale democratie** | Een herindeling biedt kansen voor vernieuwing van de lokale democratie door het invoeren van wijkgericht werken, participatieve democratie en andere vormen van betrokkenheid van inwoners bij het bestuur. |

| Nadelen en risico's van bestuurlijke fusie | |
|---|---|
| **Verlies van lokale betrokkenheid** | Inwoners kunnen het gevoel hebben dat hun lokale identiteit en betrokkenheid bij het bestuur verloren gaat. Dit kan leiden tot een verminderd vertrouwen in het lokale bestuur en minder burgerparticipatie. Inwoners van gemeenten die zijn heringedeeld, gaan minder vaak naar de stembus, zo blijkt uit onderzoek. |
| **Tijdelijke fricties** | De complexiteit van het fusieproces kan leiden tot vertragingen en tijdelijke inefficiënties in de dienstverlening aan burgers. Dit kan het vertrouwen in de nieuwe gemeentelijke structuur ondermijnen. De verhoudingen tussen gemeentebesturen, provincie en andere samenwerkingspartners kunnen onder druk komen te staan tijdens het fusieproces, wat kan leiden tot bestuurlijke onrust en conflicten. |
| **Weerstand bij bewoners en medewerkers** | Bewoners kunnen zich tegen een herindeling keren door mogelijke stijging van de lokale lasten, verlies aan voorzieningen en betrokkenheid bij het lokaal bestuur. Medewerkers kunnen onzekerheid en weerstand ervaren door de veranderingen die een fusie met zich meebrengt. Dit kan leiden tot een vermindering van de productiviteit en motivatie tijdens het overgangsproces. Hierdoor is er risico op ongewenst vertrek van medewerkers. |
| **Kostenbesparingen blijven uit** | Het samenvoegen van gemeenten kan onverwachte financiële lasten met zich meebrengen. Dit kan bijvoorbeeld ontstaan door verborgen schulden of onverwachte kostenposten die tijdens de fusie aan het licht komen. |

Figuur: Voor- en nadelen van bestuurlijke fusie

# H4 | Verkenning biedt aanknopingspunten

**De verkenning had als doel om feiten en meningen op tafel te krijgen die een (potentiële) partnerkeuze rechtvaardigen, indien het bestuurskrachtonderzoek leidt tot een keuze voor een bestuurlijke herindeling. De verkenning levert bouwstenen op voor een eventueel vervolg, waarin verder onderzoek en verdieping noodzakelijk zijn om te komen tot een definitieve keuze.**

## 4.1 Draagvlak: Doesburg is in beeld

Bij een deel van de gesprekspartners wordt onderzoek gedaan naar de bestuurlijke toekomst. Bij een ander deel is geen sprake van actieve politiek-bestuurlijke discussie over bestuurskracht. Gelet op deze situatie zijn in de verkenning dan ook geen formele standpunten opgetekend over (varianten van) bestuurlijke herindeling in de regio.

Alle gesprekspartners hebben wel aangegeven open te staan voor vervolggesprekken met Doesburg om verder te onderzoeken wat de meerwaarde van een eventueel samengaan voor alle betrokkenen zou kunnen zijn. Overwegingen hebben betrekking op: oog voor de opgaven van Doesburg (collegiale houding), versterken van de eigen en de regionale bestuurskracht, versterken van de robuustheid van de ambtelijke organisatie en het versterken van de positie in de regio.

Wat betreft draagvlak vindt het kabinet bij de verkenning van een gemeentelijke herindeling het belangrijk om aandacht te geven aan inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties binnen de betreffende gemeenten. Dit met het oog op het feit om gelegitimeerd tot besluiten op lokaal niveau te komen, alsook om in het herindelingsadvies invulling te kunnen geven aan de toetsingscriteria. Deze maatschappelijke verkenning was geen onderdeel van de informele verkenning van Doesburg.

## 4.2 Bestuurskracht: verschil in urgentie

Bestuurskracht is, net als in Doesburg, onderwerp van gesprek in de drie kleinere gesprekspartners. Er zijn verschillen in gevoelde urgentie. In Westervoort is die het hoogst. De volledige gemeenteraad van Westervoort en het college van burgemeester en wethouders Westervoort hebben recent aangegeven niet langer zelfstandig te kunnen blijven en te willen fuseren met Duiven, Doesburg en Zevenaar. In Duiven en Brummen loopt nog onderzoek waarvan de uitkomsten eind 2024 en maart 2025 worden verwacht. In Bronckhorst, Rheden en Zevenaar is geen sprake van een actieve politiek-bestuurlijke discussie over de eigen bestuurskracht.

| | Bronckhorst | Brummen | Duiven | Rheden | Westervoort | Zevenaar |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inwoners** | 36.119 | 21.282 | 24.869 | 43.656 | 15.152 | 45.050 |
| **Bestuurskracht op raadsagenda** | ❌ | ✅ | ✅ | ❌ | ✅ | ❌ |
| **Urgentie** | + | ++ | ++ | + | +++ | + |
| **Insteek toekomstonderzoek** | n.v.t. | breed | breed | n.v.t. | fusie | n.v.t. |
| **Blik op Doesburg** | ✅ | ✅ | ✅ | ✅ | ✅ | ✅ |
| **Uitvoeringskracht** | voldoende | voldoende | voldoende | voldoende | onvoldoende | voldoende |
| **Open voor vervolggesprek** | ✅ | ✅ | ✅ | ✅ | ✅ | ✅ |
| | | | | | | |

Figuur: Samenvattend overzicht van situatie bij gesprekspartners

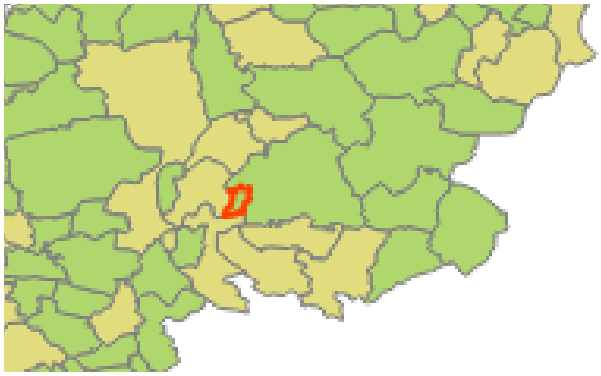
## 4.3 Samenhang: gemeenschappelijke en complementaire opgaven

Uit de gdindex, een monitor die op basis van 24 indicatoren de duurzame ontwikkeling ofwel brede welvaart van gemeenten in kaart brengt, komt naar voren dat Doesburg iets boven het regionaal gemiddelde scoort. Bronckhorst en Duiven scoren gemiddeld nog wat hoger, Zevenaar, Rheden en Westervoort iets eronder.

Als we Doesburg vergelijken met de gemeenten waarmee in de verkenning is gesproken, dan ontstaat het volgende beeld (zie verder bijlage voor onderlinge vergelijking):

- Doesburg verschilt op uiteenlopende punten van de andere gemeenten in de regio, in negatieve of positieve zin.
- Op de dimensie Mens en maatschappij vertoont Doesburg gelijkenissen met Rheden en Zevenaar; hier zien we sociaal-maatschappelijke opgaven met een meer stedelijk karakter.
- Op de dimensie Milieu en energie scoort Doesburg relatief goed in vergelijking met de gesprekspartners.
- Bronckhorst en Duiven scoren op relatief veel indicatoren hoger dan Doesburg.

## Gemeente Doesburg in vergelijking met Nederland



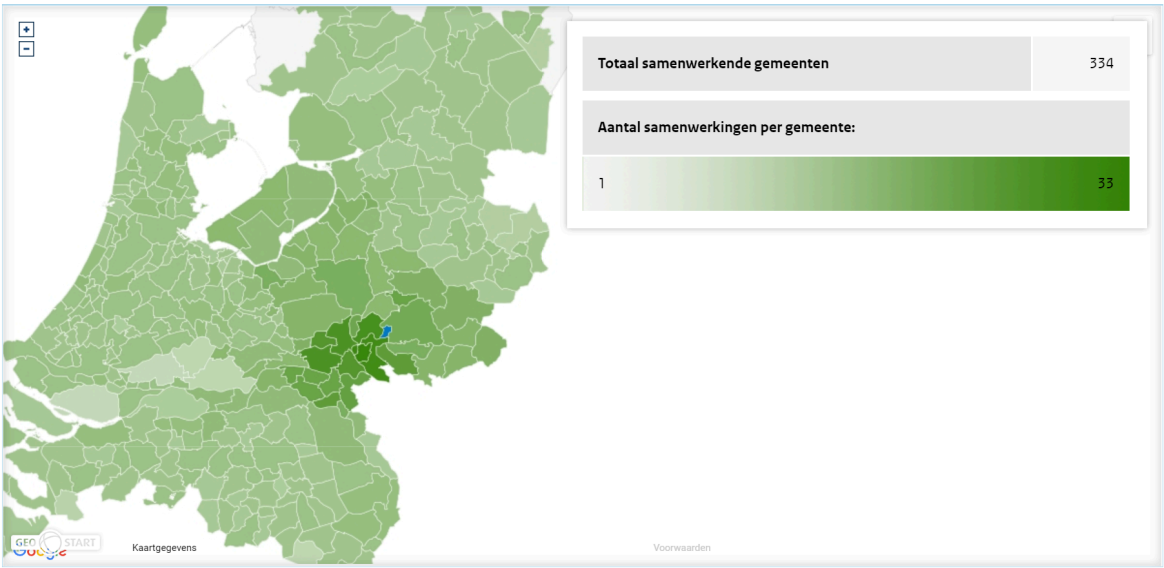
| | Score | Score NL |
|---|---|---|
| **Economie** | **6,5** | **5,9** |
| Werkloosheid | 7,8 | 7,9 |
| Jeugdwerkloosheid | 5,7 | 5,8 |
| Werkgelegenheid | 5,5 | 5,9 |
| Solvabiliteit | 10,0 | 4,4 |
| Woonlasten | 3,3 | 5,5 |
| **Mens en maatschappij** | **6,1** | **6,4** |
| Minima | 6,5 | 6,9 |
| Onderwijs | 7,9 | 6,7 |
| Sociale zekerheid | 4,3 | 6,4 |
| Gendergelijkheid | 7,0 | 7,9 |
| Gezondheid | 5,0 | 5,6 |
| Sport | 4,8 | 5,0 |
| Burgerparticipatie | 5,8 | 5,8 |
| Veiligheid | 7,8 | 6,5 |
| **Milieu en energie** | **6,4** | **6,2** |
| Water | 7,3 | 6,4 |
| Lucht | 8,1 | 7,6 |
| Natuur | 4,1 | 6,1 |
| Huishoudelijk afval | 7,6 | 6,4 |
| Afvalscheiding | 6,3 | 5,7 |
| Energiegebruik | 6,4 | 6,2 |
| Energielabels | 8,5 | 7,3 |
| CO2 woningen | 7,1 | 6,9 |
| Hernieuwbare energie | 4,4 | 4,3 |
| Vervoerswijze | 3,7 | 4,8 |
| CO2 wegverkeer | 6,8 | 6,9 |

Figuur: Brede ontwikkeling van Doesburg (bron: gdindex)

## 4.4 Regionale samenhang: meer effectiviteit door rationalisatie

Uit het bestuurskrachtonderzoek komt naar voren dat Doesburg een zeer beperkte bijdrage levert aan de regionale bestuurskracht. De gemeente heeft niet expliciet geformuleerd hoe en op welke manier ze opgaven regionaal wil aangaan en welke oriëntatie daarin leidend is. Verder wordt geconstateerd dat de gemeentelijke capaciteit en aandacht te beperkt zijn om regionaal invloedrijk te zijn en om regionale samenwerking goed te laten renderen.

Uit de Regioatlas[5] komt naar voren dat Doesburg in de regionale samenwerking op dit moment primair gericht is op de Groene Metropoolregio Arnhem Nijmegen / De Liemers.




Figuur: Samenwerkingskaart Doesburg (bron: Regioatlas)

Doesburg neemt volgens het Register van overheidsorganisaties[6] deel aan de volgende gemeenschappelijke regelingen:

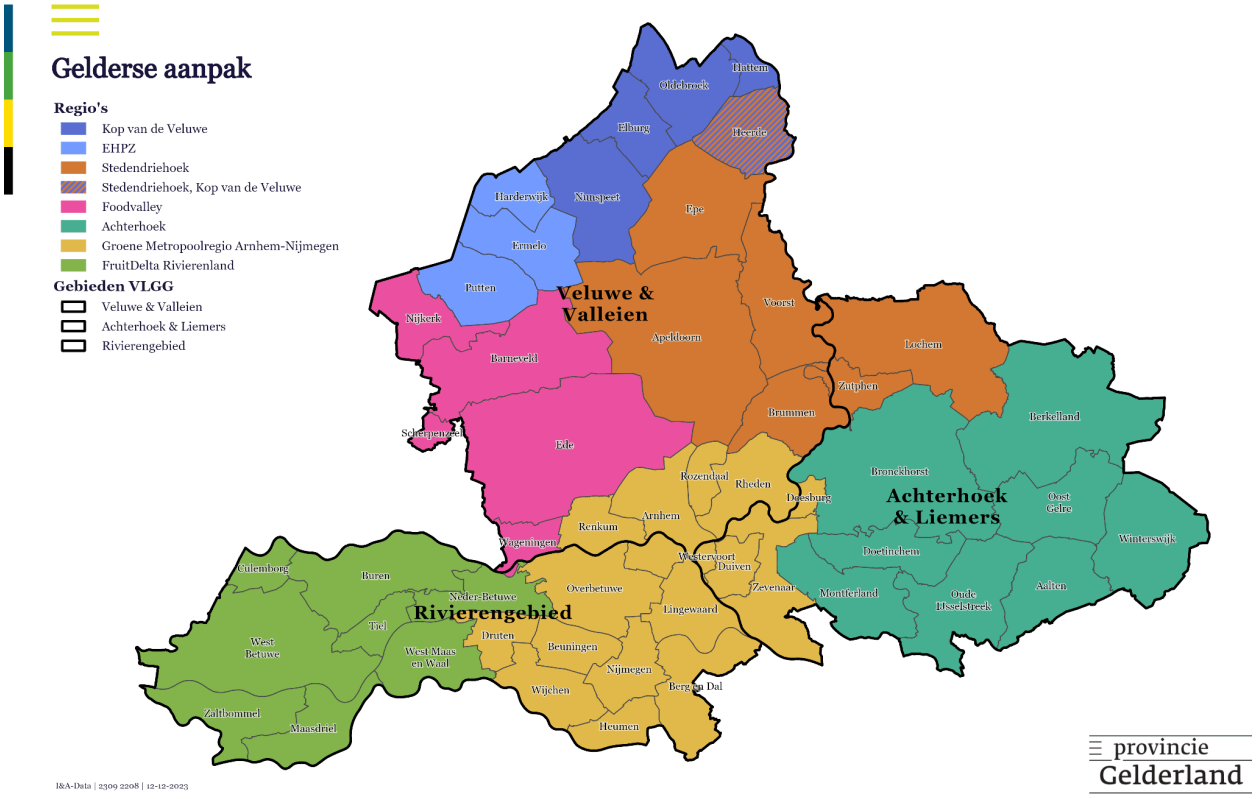
- Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Regio Arnhem
- Gemeenschappelijke regeling Regio Arnhem-Nijmegen
- Gemeenschappelijke regeling Streekarchivariaat de Liemers en Doesburg
- Gemeenschappelijke Regeling Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden
- Modulaire gemeenschappelijke regeling sociaal domein centraal Gelderland
- Regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie Doelgroepenvervoer Regio Arnhem-Nijmegen (DRAN)
- Statuten van het openbaar lichaam Euregio Rijn-Waal

[5] Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2024, *Regioatlas* via regioatlas.nl.

[6] Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2024, *Register van overheidsorganisaties* via organisaties.overheid.nl.

Secundair is Doesburg gericht op samenwerking met (delen van) de Achterhoek. Dit zijn voornamelijk operationele samenwerkingen op het gebied van toerisme, bibliotheek, leerplicht en ICT.

In het bestuurskrachtonderzoek wordt geconcludeerd dat het rendement regionaal beperkt is. Het gebrek aan (strategische) kwaliteit en capaciteit en de versnipperde orientatie zijn hier debet aan. In die zin biedt elke vorm van opschaling mogelijkheden om te komen tot meer effectiviteit voor zowel Doesburg als de regio.




Figuur: De meervoudige regionale perspectieven van Doesburg (bron: provincie Gelderland)

# H5 | Mogelijke herindelingsvarianten in beeld

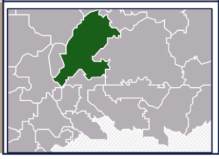
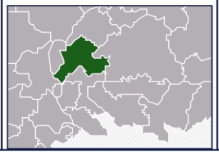
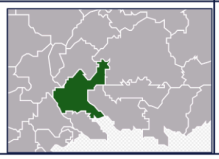
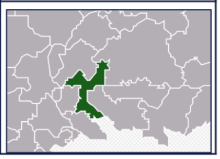
**Uit de verkenning is gebleken dat bij alle gesprekspartners de deur voor Doesburg in principe open staat. Ook is aannemelijk geworden dat zowel Doesburg als de partner en de regio baat kunnen hebben bij een samengaan. Om de gedachtevorming verder te brengen zijn mogelijke herindelingsvarianten in beeld gebracht en afgezet tegen het beleidskader gemeentelijke herindeling.**

## 5.1 Vijf varianten voor herindeling

Om te komen tot mogelijke herindelingsvarianten zijn de volgende criteria gehanteerd:

- bevat in elk geval één (centrum) gemeente met voldoende bestuurs- c.q. uitvoeringskracht;
- grenst aan Doesburg;
- laat uitgevoerde herindelingen ongemoeid.

Variant Noord: Brummen, Doesburg en Rheden. Subvariant: alleen met Rheden
Variant Oost: Bronckhorst en Doesburg
Variant Zuid: Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar. Subvariant: alleen met Zevenaar

| | 1a. Noord | 1b. Rheden | 2. Oost | 3a. Zuid | 3a. Zevenaar |
|---|---|---|---|---|---|
| **Omvang** | 76.019 inwoners | 54.737 inwoners | 47.200 inwoners | 96.152 inwoners | 56.131 inwoners |
| **Identiteit** | Dorpen IJssel - Veluwe | Dorpen IJssel - Veluwe | Kernen Achterhoek | Werklandschap De Liemers | Historische steden Zevenaar |
| **Profiel** | Kleinstedelijk (M50) | Kleinstedelijk (M50) | Landelijk (P10) | Stedelijk (G40) | Kleinstedelijk (M50) |
| **Geografie** |  |  | |  |  |

Figuur: Vijf herindelingsvarianten

## 5.2 Alle varianten bevatten kansen en uitdagingen

De varianten voor herindeling van Doesburg typeren we als volgt.

**Variant Noord**
In deze variant ontstaat een gordel van dorpen in de IJsselvallei aan de Veluwezoom. Recreatie en toerisme vormt een belangrijk verbindend element. Op een beperkt aantal dossiers sluit deze variant aan op bestaande regionale samenwerking. Deze variant betekent een flinke schaalsprong, er ontstaat een gemeente die na Nijmegen en Arnhem de derde speler in de regio wordt. Er is voor Rheden geen noodzaak om verder op te schalen, Brummen onderzoekt dat nog.

De subvariant - Doesburg en Rheden gaan samen verder - is beter behapbaar en sluit beter aan bij bestaande regionale oriëntaties (Brummen richt zich op Stedendriehoek). Rheden en Doesburg hebben bovendien vergelijkbare kleinstedelijke opgaven. Eerder is onderzoek gedaan naar het gastheermodel, waarbij is geconcludeerd dat dit model (en ook ambtelijke fusie) geen soelaas biedt voor Doesburg.

**Variant Oost**
In deze variant ontstaat een veelkernige plattelandsgemeente met 45 kernen, onderdeel van de Achterhoek. Monumenten en cultuurhistorie vormen een belangrijk verbindend element. Deze variant betekent een behapbare schaalsprong. Bronckhorst heeft een positieve ervaring met eerdere herindeling, momenteel is vanuit de eigen opgaven geen noodzaak om verder op te schalen.

In deze variant is sprake van beperkte aansluiting bij bestaande regionale bestuurlijke orientatie van Doesburg. Een keuze voor de variant Oost heeft veel ontvlechtingswerk tot gevolg, omdat het merendeel van de (strategische) samenwerkingen binnen de GMR liggen.

**Variant Zuid**
In deze variant ontstaat een grote Liemersgemeente. De economische dynamiek langs de A12, met een verwachte impuls na aansluiting van de A15, vormt het DNA van de nieuwe gemeente. Hiermee geeft Doesburg invulling aan een bredere economische ontwikkeling, zoals bepleit in het bestuurskrachtonderzoek. Deze variant sluit aan bij bestaande dominante regionale samenwerking (GMR/Liemers). Deze variant betekent een zeer grote schaalsprong, er ontstaat een gemeente die na Nijmegen en Arnhem de derde speler in de regio wordt. Er is voor Zevenaar geen noodzaak om verder op te schalen, Duiven onderzoekt dat nog. Westervoort heeft aangegeven graag onderdeel te worden van deze variant.

In de subvariant - Doesburg en Zevenaar gaan samen-  ontstaat een meerkernige centrumgemeente aan de oostkant van de GMR. De nieuwe gemeente bevat twee steden met oude stadsrechten en daarnaast een aantal dorpen. De schaalsprong in deze subvariant is minder groot dan in de volledige variant Zuid.

## 5.3 Beleidskader herindeling geeft geen doorslag

Om een beeld te vormen van de impact van de varianten zetten we deze af tegen het beleidskader gemeentelijke herindeling. Het kabinet en de provincie gebruiken dit kader om herindelingsvoorstellen te toetsen. Het kader bevat de volgende onderdelen:

**Draagvlak**: lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk draagvlak.
**Bestuurskracht**: verhouding tussen de opgaven en dienstverlening en het vermogen om deze opgaven adequaat tegemoet te treden, zowel lokaal als regionaal.
**Samenhang**: overeenkomst of complementariteit in kenmerken van samen te voegen gemeenten. De schaal van beleidsontwikkeling sluit aan bij de schaal waarop (nieuwe) opgaven en kansen zich voordoen
**Regionale samenhang**: betekenis voor samenwerkingsrelaties en regionaal bestuurlijk eindbeeld.

**Draagvlak**
Zoals eerder aangegeven zijn bij de gesprekspartners geen formele standpunten opgetekend over (varianten van) bestuurlijke herindeling in de regio. Alle gesprekspartners hebben wel aangegeven open te staan voor vervolggesprekken met Doesburg om verder te onderzoeken wat de meerwaarde van een eventueel samengaan voor alle betrokkenen zou kunnen zijn. Maatschappelijk draagvlak is in deze verkenning niet onderzocht.

**Bestuurskracht**
De inbreng van Doesburg in de verschillende vormen van regionale samenwerking is momenteel minimaal. De verwachting is dat de regio aan bestuurskracht zal winnen in elke variant van herindeling. Dat effect zal na enige tijd optreden. De heringedeelde gemeente zal namelijk tijdelijk minder bijdragen aan de samenwerking door de interne gerichtheid die ontstaat door het proces van invlechten. Om de samenwerking op operationeel niveau te bestendigen zijn nieuwe afspraken nodig in elke nieuwe setting.

**Interne samenhang, nabijheid bestuur**
Gemeenten die een herindeling overwegen hebben vaak gemeenschappelijke kenmerken, waardoor zij goed bij elkaar passen en elkaars natuurlijke partner zijn. Een andere mogelijkheid is dat gemeenten juist complementair aan elkaar zijn. Een voorbeeld hiervan is het combineren van stedelijke voorzieningen met het groene en open landschap van het buitengebied. Samen vergroten zij de leefbaarheid van het gehele gebied. Een gemeentelijke herindeling kan er dus toe leiden dat er meerdere dorpen, kernen en/of steden binnen een nieuwe gemeente komen te liggen, elk met eigen kenmerken, cultuur en identiteit. Van belang is dat de betrokken gemeenten de gemeenschappelijkheden en verschillen (en de verschillende belangen) onderkennen en hiervoor een passende besturingsfilosofie ontwikkelen.

We hebben vastgesteld dat de brede welvaart bij de gesprekspartners zich op een vergelijkbaar niveau bevindt als in Doesburg. Er zijn zowel gemeenschappelijke als complementaire kenmerken tussen Doesburg en de mogelijke partners. Voor elke variant geldt dat een goed kernen- c.q. wijkenbeleid de nabijheid van bestuur en de identiteit van Doesburg kan borgen.

**Regionale samenhang**

Wij concluderen op basis van onderzoek naar regionale samenwerking dat de structurele kenmerken (i.e. de onderlinge verhouding naar aantal inwoners) na herindeling niet pleiten voor of tegen een bepaald scenario. Geen van de varianten blokkeert de ontwikkeling naar een regionaal bestuurlijk eindbeeld van grotere gemeenten, mochten de wettelijke taken, lokale ambities en maatschappelijke opgaven daar (in de toekomst) aanleiding toe geven. Evident is dat na herindeling het bestuurlijk regionaal ecosysteem opnieuw in balans zal moeten komen.

# H6 | Conclusies en adviezen

Overwegende dat:

- Doesburg haar bestuurskracht wil verbeteren in het belang van inwoners, ondernemers, maatschappelijke partners en de medewerkers van de gemeente Doesburg.
- Uit het bestuurskrachtonderzoek blijkt dat de urgentie in Doesburg hoog is en er geen tijd te verliezen is.
- Er sprake is van veel bestuurlijke dynamiek in de regio en dat sprake is van grote verschillen in urgentie en tempo.
- De in beeld gebrachte varianten allemaal mogelijk zijn binnen de criteria van het beleidskader gemeentelijke herindeling.
- Ervaringen uit het land duidelijk maken dat ambtelijke fusies de grootste kans op succes bieden als er sprake is van een bestuurlijk samengaan als perspectief.
- Er zich in deze context geen gemakkelijke snelle oplossing aandient om op korte termijn de bestuurskracht van Doesburg duurzaam te verbeteren.

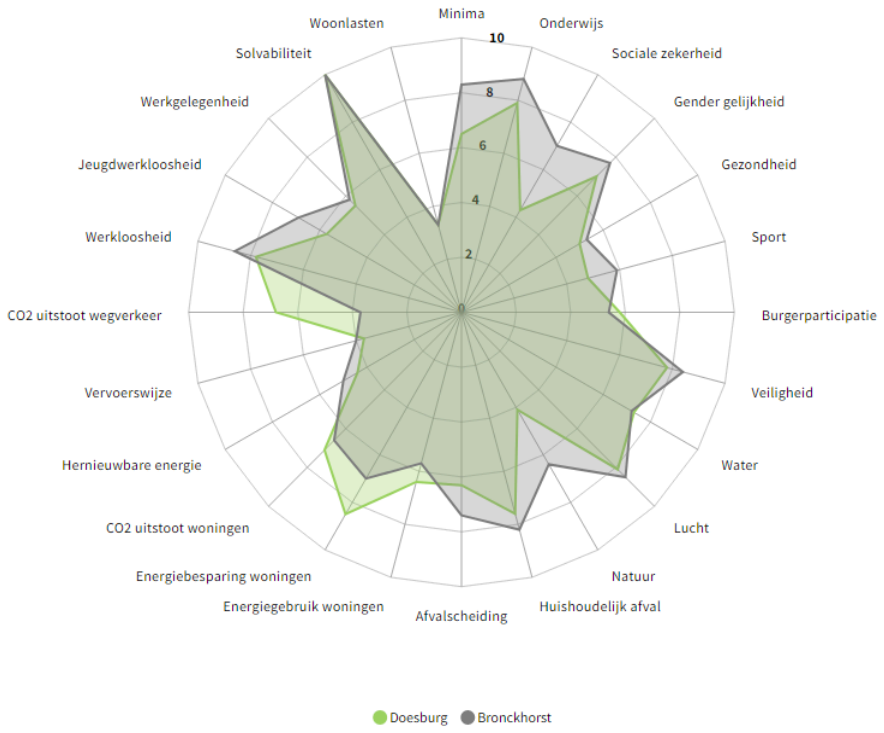
Adviseren we de gemeente Doesburg om:

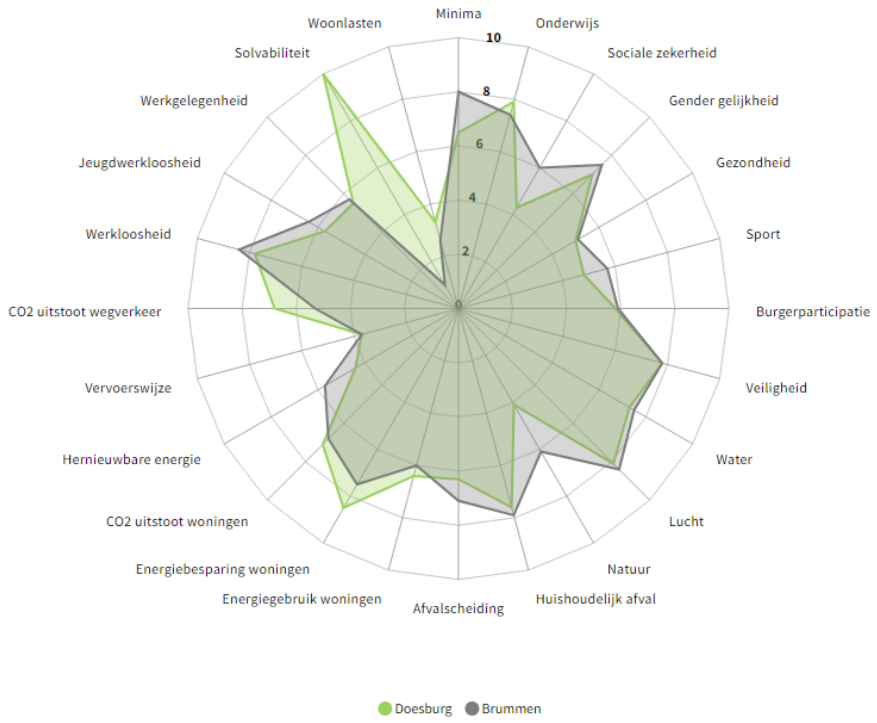
- Te handelen uit eigen kracht en niet afhankelijk te worden van de besluiten van anderen ("niet kiezen is verliezen") en daarom niet (op voorhand) te kiezen voor een variant met twee of drie partners.
- Uit overwegingen van (reductie van) complexiteit en kosten is het opportuun om aan te sluiten bij de dominante bestaande samenwerking binnen de GMR/Liemers.
- Uit overwegingen van behapbaarheid en snelheid wordt geadviseerd om een lichte herindeling met de gemeente Zevenaar voor te bereiden, al dan niet als tussenstap naar een grote Liemersgemeente.
- In de tijd die nodig is om het wettelijk traject te doorlopen wordt geadviseerd om afspraken te maken met Zevenaar over het uitvoeren van operationele taken van Doesburg, in een zo licht mogelijke constructie.
- Oog te blijven houden voor de regionale dynamiek en collegiaal te acteren op de uitkomsten van onderzoekstrajecten in de regio en mogelijke initiatieven vanuit de provincie.

Er wordt openlijk gesproken over de vorming van één Liemersgemeente. Wij adviseren om het vervolg te richten op Zevenaar. Mocht een derde (en vierde) partij zich melden, dan adviseren wij daar open voor te staan, omdat dat de toekomstbestendigheid van de nieuwe gemeente op termijn verder kan doen vergroten. Echter onder de voorwaarde dat de vervolgstappen tussen Doesburg en Zevenaar in de tussentijd niet worden doorkruist of vertraagd. Op het onderwerp toerisme en recreatie kan worden overwogen om ook in de nieuwe setting met de Achterhoek te blijven samenwerken.

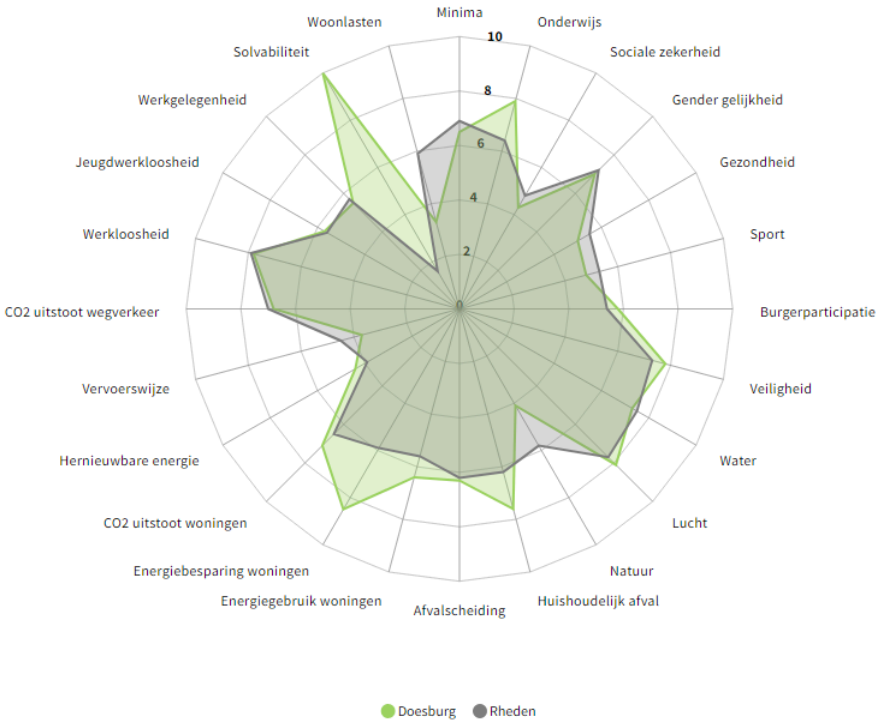
Het inwonerperspectief is vanzelfsprekend een belangrijk onderdeel van een herindelingsproces. Dit aspect viel evenwel buiten de scope van deze eerste verkenning. Het bestuurskrachtonderzoek bevat eerste beelden die kunnen worden benut, in het vervolg is het zaak deze aan te vullen.

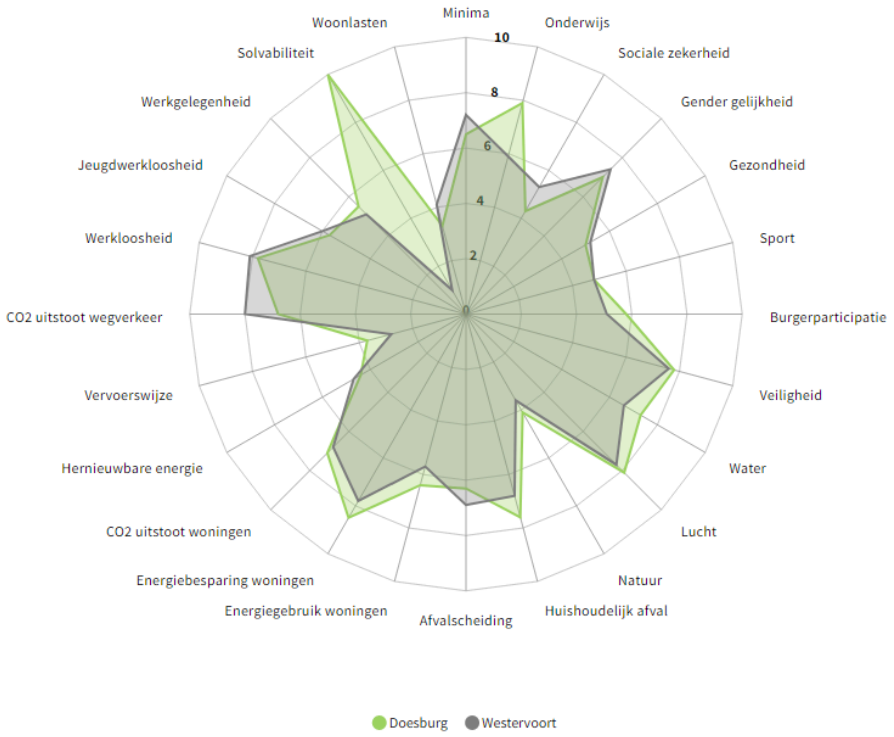
# Bijlage | Opgavenprofielen

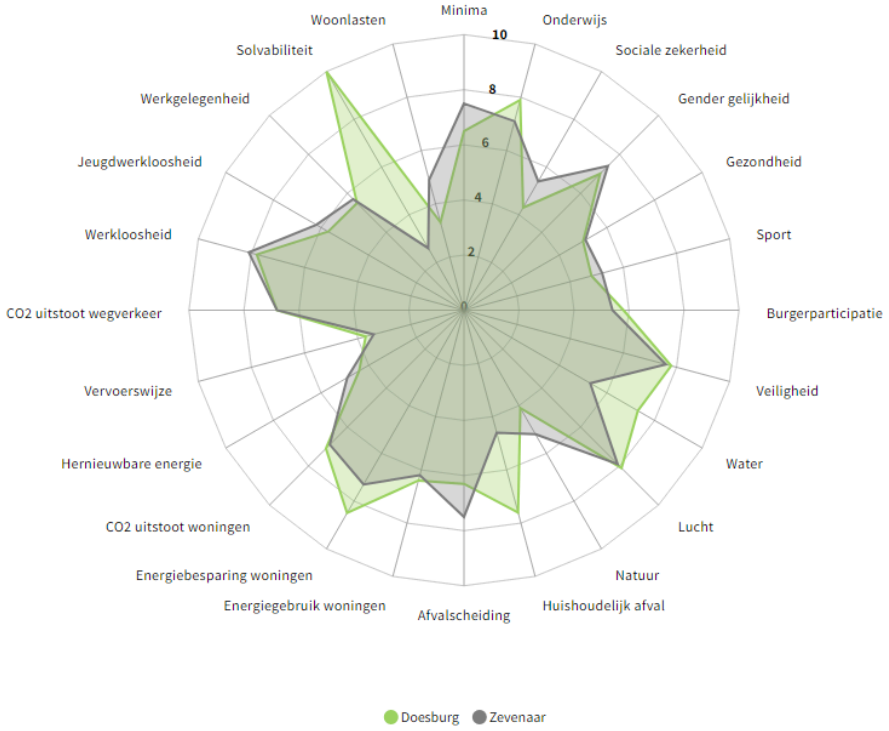


Minima
Onderwijs
Sociale zekerheid
Gender gelijkheid
Gezondheid
Sport
Burgerparticipatie
Veiligheid
Water
Lucht
Natuur
Huishoudelijk afval
Afvalscheiding
Energiegebruik woningen
Energiebesparing woningen
CO2 uitstoot woningen
Hernieuwbare energie
Vervoerswijze
CO2 uitstoot wegverkeer
Werkloosheid
Jeugdwerkloosheid
Werkgelegenheid
Solvabiliteit
Woonlasten
10
8
6
4
2
0
Doesburg
Duiven


Minima
Onderwijs
Sociale zekerheid
Gender gelijkheid
Gezondheid
Sport
Burgerparticipatie
Veiligheid
Water
Lucht
Natuur
Huishoudelijk afval
Afvalscheiding
Energiegebruik woningen
Energiebesparing woningen
CO2 uitstoot woningen
Hernieuwbare energie
Vervoerswijze
CO2 uitstoot wegverkeer
Werkloosheid
Jeugdwerkloosheid
Werkgelegenheid
Solvabiliteit
Woonlasten
10
8
6
4
2
0
Doesburg
Rheden


Minima
Onderwijs
Sociale zekerheid
Gender gelijkheid
Gezondheid
Sport
Burgerparticipatie
Veiligheid
Water
Lucht
Natuur
Huishoudelijk afval
Afvalscheiding
Energiegebruik woningen
Energiebesparing woningen
CO2 uitstoot woningen
Hernieuwbare energie
Vervoerswijze
CO2 uitstoot wegverkeer
Werkloosheid
Jeugdwerkloosheid
Werkgelegenheid
Solvabiliteit
Woonlasten
10
8
6
4
2
0
Doesburg
Westervoort


Minima
Onderwijs
Sociale zekerheid
Gender gelijkheid
Gezondheid
Sport
Burgerparticipatie
Veiligheid
Water
Lucht
Natuur
Huishoudelijk afval
Afvalscheiding
Energiegebruik woningen
Energiebesparing woningen
CO2 uitstoot woningen
Hernieuwbare energie
Vervoerswijze
CO2 uitstoot wegverkeer
Werkloosheid
Jeugdwerkloosheid
Werkgelegenheid
Solvabiliteit
Woonlasten
10
8
6
4
2
0
Doesburg
Zevenaar

**BMC**

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

# Colofon

november 2024

| | | |
|---|---|---|
| Classificatie | : | Vertrouwelijk |
| Namen adviseurs | : | Marco Kerstens |
| Projectnummer | : | PO046213 |

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl