EINDRAPPORT

Nu? Of nooit!

Onderzoek naar een toekomstbestendige bestuurlijke organisatie van de vier Liemerse gemeenten: Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar.









& Van de Laar
Versie: definitief
Eindhoven, 07 april 2025

Inhoud

1. **Context en vraagstelling**
   a. Besluiten van twee gemeenteraden vragen om visie op toekomst vier gemeenten in de Liemers
   b. De vraagstelling aan bureau & Van de Laar

2. **Overall analyse, conclusies en handelingsperspectieven**
   a. Vraagstuk over bestuurlijke toekomst alle Liemerse gemeenten ontstaat vanuit urgentie…
   b. …maar schaalvergroting naar één Liemerse gemeente biedt vooral ook kansen…
   c. …waarbij moet worden onderkend dat een '2-2 variant' niet duurzaam en onhaalbaar is
   d. Conclusies op een rij
   e. Benut het momentum om tot één Liemerse gemeente te komen: voortvarend en zorgvuldig
   f. Geef bij herindeling invulling aan aantal waarborgen voor optimaal effect

3. **Bevindingen: onderzoek 2014 en de opvolging ervan**
   a. Twee herindelingsvarianten onderzocht in 2014
   b. Opvolging conclusies en aanbevelingen 2014

4. **Bevindingen: het opgavenprofiel van de Liemers**
   a. Vier gemeenten vormen samen de Liemers
   b. De Liemers: een schets van de regionale samenhang en bestaande verbindingen
   c. Zeven opgaven die de vier Liemerse gemeenten met elkaar delen en verbinden
   d. Samen werken aan een economisch sterke regio
   e. Woningbouwopgave voor de Liemers is groot
   f. Forse ambities rondom duurzaamheid en energie
   g. Bereikbaarheid en mobiliteit essentieel voor regio
   h. Financiële situaties in vier gemeenten onder druk
   i. Forse uitdagingen voor ambtelijke organisaties

5. **Bevindingen: uiteenzetting van bestuurskrachtonderzoeken**
   a. Overzicht bestuurskracht per gemeente
   b. Uitgangspunt bestuurlijke zelfstandigheid in coalitieakkoorden 2022-2026 niet meer actueel
   c. Doesburg: een gemeente die 'watertrappelt'
   d. Duiven: stip op de horizon
   e. Westervoort: intentiebesluit opheffen bestuurlijke zelfstandigheid
   f. Zevenaar: geen recent bestuurskrachtonderzoek

6. **Bestuurlijke fusie de Liemers en confrontatie met toetsingscriteria beleidskader**
   a. Bestuurlijke fusie: verschillende wettelijke vormen
   b. Bestuurlijke fusie: trend van alle tijden
   c. Er lijkt lokaal draagvlak voor bestuurlijke fusie 4-1
   d. Onvoldoende bestuurlijk draagvlak 2-2 variant
   e. Regionaal draagvlak voor bestuurlijke fusie ongewis
   f. Maatschappelijk draagvlak verdient nog aandacht
   g. Bestuurskracht krijgt forse impuls in de Liemers
   h. Liemers kent sterkte interne samenhang. Nabijheid van bestuur krachtig vormgeven met instrumenten
   i. Liemers kent al sterke regionale samenhang en kan haar kracht voor en in de regio benutten

Bijlagen

   A. Onderzoeksaanpak, geraadpleegde personen en documenten
   B. Financiële analyse (separaat rapport)
   C. Organogrammen ambtelijke organisaties
   D. Processtappen en tijdlijnen bij herindeling

1. Context en vraagstelling



1a. Besluiten van twee gemeenteraden vragen om visie op toekomst vier gemeenten in de Liemers

1b. De vraagstelling aan bureau & Van de Laar

1a. Besluiten van twee gemeenteraden vragen om visie op toekomst vier gemeenten in de Liemers

- De Liemers is een streek in de provincie Gelderland, gelegen ten zuidoosten van Arnhem. Omringd door rivieren als de IJssel, de Oude IJssel en de Rijn en in het zuidoosten gelegen aan de Duitse grens. De gemeenten Doesburg (circa 11.000 inwoners), Duiven (circa 25.000), Westervoort (circa 15.000 inwoners) en Zevenaar (circa 45.000 inwoners) vormen met elkaar het gebied de Liemers. Deze gemeenten maken ieder afzonderlijk deel uit van de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen.

- De gemeenten Duiven, de toenmalige gemeente Rijnwaarden en de gemeenten Westervoort en Zevenaar voerden reeds in 2014 een gezamenlijk onderzoek uit naar de bestuurlijke toekomst in de Liemers. Dat rapport vormde de basis tot de vorming van de huidige gemeente Zevenaar (herindeling Rijnwaarden-Zevenaar) en de vorming van de ambtelijke fusieorganisatie 1Stroom, waarbij de beide deelnemers Duiven en Westervoort hun politiek-bestuurlijke zelfstandigheid hebben behouden, maar hun ambtelijke krachten hebben gebundeld.

- Ondanks die bewegingen tot schaalvergroting hebben de gemeenten Duiven en Westervoort en ook de Liemerse gemeente Doesburg zich de voorbije periode beraden op hun bestuurlijke toekomst(bestendigheid). Deze beraadslagingen vragen ook om positionering van het gemeentebestuur van Zevenaar in deze verkenning naar de bestuurlijke toekomst van gemeenten in de Liemers.

Stand van zaken in oriëntatie op bestuurlijke toekomst per Liemerse gemeente

- De situatie in *Doesburg* is urgent. Uit een bestuurskrachtonderzoek blijkt dat de gemeente over de volle breedte van haar ambtelijke taakuitvoering sterk onder druk staat, in relatie tot haar kerntaken, opgaven en ambities. De gemeenteraad van *Doesburg* heeft zich daarom in mei 2024 uitgesproken voor een bestuurlijke schaalvergroting als ‘stip op de horizon’. Vervolgens is er een verkenning uitgevoerd naar mogelijke samenwerkings-/ fusiepartners voor Doesburg. De gemeenteraad is voornemens op 2 juli 2025 een voorkeur uit te spreken voor één partnergemeente. Onder andere heeft zij daartoe een ‘meetlat’ opgesteld en de gerede fusiepartners Bronckhorst, Zevenaar/ de Liemers en Rheden gevraagd om daar hun bijdrage aan te leveren. Ook voorliggend rapport zal betrokken worden in de besluitvorming van het gemeentebestuur van Doesburg.

- Ook de gemeente *Westervoort* heeft de voorbije jaren onderzoek gedaan naar haar bestuurskracht en haar financiële situatie. Uit deze onderzoeken blijkt dat de huidige bestuurskracht onvoldoende is om in de toekomst zelfstandig te blijven opereren. Ook wil de gemeente haar uitvoeringskracht versterken. Om de voorzieningen voor inwoners en ondernemers te waarborgen en een sterke(re) positie in de regio in te nemen, heeft de gemeenteraad met een intentiebesluit er in oktober 2024 ervoor gekozen om de bestuurlijke zelfstandigheid op te heffen en te streven naar een fusie met andere gemeenten in de Liemers. Bij voorkeur wenst Westervoort daarbij te komen tot één Liemerse gemeente, samen met de gemeenten Duiven, Doesburg en Zevenaar.

1a. Besluiten van twee gemeenteraden vragen om visie op toekomst vier gemeenten in de Liemers

- De gemeenteraad van *Duiven* nam in juni 2023 een motie aan om toekomstscenario's voor deze gemeente te onderzoeken. Dit onderzoek resulteerde eind 2024 in vier denkbare scenario's: bestuurlijke fusie in de Liemers, bestuurlijke fusie met Westervoort, versterken ambtelijke fusie met Westervoort en een politiek-bestuurlijk en ambtelijk zelfstandig Duiven. Eind 2024 heeft het college van B en W van Duiven zich uitgesproken over het feit dat zij een zelfstandig politiek-bestuurlijk en ambtelijk Duiven als minst kansrijk acht. In een raadsbrief van 4 maart 2025 pleit het college van Duiven voor een bestuurlijke fusie met Westervoort, Zevenaar en Doesburg, omdat dit de bestuurskracht en strategische slagkracht van de regio Liemers het meest versterkt. De gemeenteraad heeft de vier varianten nog 'op tafel' liggen.

- De gemeente *Zevenaar* heeft per 1 januari 2018 een herindeling doorgemaakt, door de samenvoeging van Rijnwaarden met de toenmalige gemeente Zevenaar, ontstond een gemeenten van ruim 40.000 inwoners op dat moment. Vanuit een 'stand alone' context bezien heeft Zevenaar op dit moment niet de urgentie om tot schaalvergroting te komen. Niettemin zijn voornoemde ontwikkelingen bij de partnergemeenten in de Liemers ook voor het gemeentebestuur van Zevenaar aanleiding om zich te positioneren in het vraagstuk van bestuurlijke schaalvergroting in de regio.

- Gelet op deze ontwikkelingen in het gebied de Liemers zijn de ogen gericht op Zevenaar, als mogelijke en - gezien de robuustheid en ligging - belangrijke fusiepartner. Het college van Zevenaar stelt zich constructief op in dit vraagstuk en is in principe bereid om (een) gemeente(n) de helpende hand te bieden. Ambtelijke samenwerking/ integratie vooruitlopend op een bestuurlijke fusie is daarbij denkbaar, onder de voorwaarde dat de doorontwikkeling van de eigen organisatie van Zevenaar niet te zeer wordt belemmerd.

- De burgemeester van Zevenaar heeft, op verzoek van zijn gemeenteraad, de provincie Gelderland gevraagd om een herijking van het onderzoeksrapport '*Herindelingsvarianten in de Liemers' (2014)* te faciliteren. Dit als belangrijke bouwsteen om te komen tot politiek-bestuurlijke uitspraken in alle vier de gemeenten over hun (al dan niet gezamenlijke) bestuurlijke toekomst en daarmee de toekomst van het gebied de Liemers.

- Deze vraag vanuit Zevenaar is omarmd door gedeputeerde staten van de provincie én door de betrokken colleges van B en W. Voorliggend eindrapport is daarvan het resultaat. De onderzoeksresultaten bieden de kans om te komen tot één collectief beeld op de overeenkomsten en verschillen tussen én de voorwaarden van de betrokken gemeenten, met het oog op een toekomstbestendige bestuurlijke organisatie in het gebied de Liemers.

1b. De vraagstelling aan bureau & Van de Laar

> *Kom tot een 'gemeenschappelijke' visie op een toekomstbestendige bestuurlijke organisatie in het gebied van de vier Liemerse gemeenten: Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar.*

- Deze hoofdvraag is onderverdeeld naar de volgende deelvragen:
    - Wat is er veranderd sinds het rapport *'Herindelingsvarianten De Liemers'* uit 2014, en wat is met de conclusies en aanbevelingen gedaan?
    - Wat zijn de rode draden uit de recent uitgevoerde bestuurskrachtonderzoeken in Duiven, Westervoort en Doesburg?
    - Welke criteria zijn belangrijk voor de keuze voor één (of meer) toekomstbestendige bestuurskrachtige gemeente(n) in de Liemers? Daarbij worden ook de actuele Rijks- en provinciale inzichten betrokken, waaronder criteria uit het beleidskader herindeling van BZK (2018): draagvlak (inclusief identiteit dorps- en stadskernen), bestuurskracht (inclusief financiële situaties gemeenten en toekomstbestendig bestuur), interne samenhang en nabijheid van bestuur én regionale samenhang (inclusief positie in de regio).
    - Wat is de gemeenschappelijke visie van de Liemerse gemeenten op een toekomstbestendige bestuurlijke organisatie in het gebied en waarin verschilt de visie tussen de afzonderlijke gemeenten? Wat is de visie van de provincie Gelderland?
- Voorliggend eindrapport vangt in hoofdstuk 2 direct aan met de overall analyse met daaruit volgend een aantal conclusies. Deze vormen de basis voor de daarna geschetste handelingsperspectieven, om verder vorm te geven aan de bestuurlijke toekomst van de vier gemeenten en het gebied de Liemers. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 zijn vervolgens de onderzoeksbevindingen opgetekend, die als basis voor de redenering in hoofdstuk 2 hebben gediend. In bijlage A is de onderzoeksaanpak uiteengezet, bijlage B bevat meer gedetailleerde (financiële) onderzoeksresultaten en de bijlagen C en D bieden inzichten in processtappen en tijdlijnen in het geval van herindeling.

2. Overall analyse, conclusies en handelingsperspectieven



Overall analyse

2a. Vraagstuk over bestuurlijke toekomst alle Liemerse gemeenten ontstaat vanuit urgentie…

2b. …maar schaalvergroting naar één Liemerse gemeente biedt vooral ook kansen…

2c. …en daarbij moet worden onderkend dat een ‘2-2 variant’ niet duurzaam en onhaalbaar is

Conclusies

2d. Conclusies op een rij

Handelingsperspectieven

2e. Benut het momentum om tot één Liemerse gemeente te komen: voortvarend en zorgvuldig

2f. Geef bij herindeling invulling aan aantal waarborgen voor optimaal effect

2a. Vraagstuk over bestuurlijke toekomst alle Liemerse gemeenten ontstaat vanuit urgentie…

Situaties in Doesburg en Westervoort urgent en zelfstandigheid eindig

- Directe aanleiding voor het vraagstuk over de bestuurlijke toekomst van de vier gemeenten in de Liemers, vormen de raadsbesluiten in Doesburg en Westervoort tot opheffing van hun politiek-bestuurlijke zelfstandigheid. Dit op basis van onderzoeken naar hun bestuurs- en realisatiekracht in het hier en nu en bezien in toekomstig perspectief. In meer of minder mate kan van beide gemeenten worden gesteld dat hun ambtelijke realisatiekracht kwetsbaar is en beperkingen kent, dat de financiële posities zwak zijn en dat de regionale positionering beperkt is, waardoor kansen voor het gebied en haar inwoners worden gemist en de dienstverlening en het voorzieningenniveau tegen een acceptabel lastenniveau onder druk staan.

Situatie Doesburg vraagt om uitspraak van alle Liemerse gemeenten: nu of nooit

- Met name Doesburg zal op korte termijn een politieke voorkeur uitspreken voor een fusiepartner, waarbij ook twee opties buiten de Liemers worden verkend. Westervoort heeft haar pijlen gericht op één Liemerse gemeente. Dit maakt dat de vraag bij vier gemeentebesturen (Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar) op tafel ligt om ‘nu of nooit’ te kiezen voor één Liemerse gemeente van circa 95.000 inwoners ten zuidoosten van Arnhem. Het ‘verlies’ van Doesburg voor de Liemers, haalt de samenhang in het gebied en daarmee de vraag bij Zevenaar, de wens bij de raad van Westervoort en het college van Duiven weg om tot herindeling van het gehele Liemerse gebied te komen.

Uitspraak raad Westervoort vraagt mede om uitspraak raad Duiven

- De ambtelijke integratie van de organisaties van de gemeenten Duiven en Westervoort in 1Stroom heeft tot gevolg dat het intentiebesluit van de gemeenteraad van Westervoort - tot het opheffen van de zelfstandigheid en een bestuurlijke fusie te onderzoeken - ook een uitspraak vraagt van de gemeenteraad van Duiven over haar politiek-bestuurlijke toekomst en de toekomst van ook haar ambtelijke organisatie.

- Het gemeentebestuur van Duiven heeft ook zelf de handschoen opgepakt om zich te bezinnen op haar bestuurlijke toekomst. Op basis van een variantenanalyse weegt de gemeenteraad af wat de haar best passende variant zal zijn. Het college van B en W van Duiven heeft hierop een voorschot genomen door zich uit te spreken over een voorkeur voor een Liemerse gemeente.

Zevenaar ervaart vandaag de dag geen directe noodzaak, maar onderkent belangen

- De gemeente Zevenaar ervaren in het hier en nu geen directe noodzaak om tot schaalvergroting te komen. Echter, onderkent zij dat ook haar bestuurlijke zelfstandigheid op termijn onder druk kan komen, omdat de lokale en regionale opgaven steeds complexer worden, de financiële situatie en de arbeidsmarktpositie uitdagend zijn en dat de belangen op regionaal niveau groot zijn als het gaat om het realiseren van kansen voor het gebied als geheel en de inliggende kernen en dorpen in het bijzonder. Bovenal voelt Zevenaar bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het gebied en hun buurgemeenten.

2b. …maar schaalvergroting naar één Liemerse gemeente biedt vooral ook kansen…

- Voornoemde urgenties en politiek-bestuurlijke uitspraken over de zelfstandigheid van gemeenten binnen de Liemers, vormen een directe aanleiding om het vraagstuk in vier gemeentebesturen op tafel te hebben. Maar bezien vanuit de kansen die één Liemerse gemeente biedt, is het naar mening van &VDL sowieso van belang om de vorming van één Liemerse gemeente serieus te overwegen. We zetten deze kansen op een rij:

Liemers als één samenhangend gebied met complementair karakter

- De inwoners van de Liemers delen overwegend een regionale identiteit, geworteld in de historie, het landschap en het karakter van de kernen en wijken. Inwoners van Doesburg, zijn vanuit hun 'Hanzestad–identiteit' primair op de eigen stad gericht en zijn daarnaast voor werken, winkelen, recreëren en bijvoorbeeld cultuur meerdere richtingen op georiënteerd.

- Hoewel de gemeenten en de kernen elk hun eigen karakter hebben, vormen ze samen een diverse en complementaire regio met zowel stadse kernen, uitgestrekt landelijk gebied, woonkernen, sterke economische basis en een toeristisch-recreatief profiel. Doesburg en Zevenaar hebben een meer stedelijk karakter, met historische binnensteden, culturele voorzieningen en een regionale centrumfunctie. De oude stadskern van Doesburg trekt kwaliteitstoerisme aan, daartegenover staat het landelijk gebied. Duiven kent sterke bedrijvigheid en Westervoort een aantrekkelijke woonfunctie.

- De complementariteit van het gebied, de overeenkomstige opgaven en de overwegend gelijkgestemde identiteit verbinden de vier gemeenten, hun kernen en inwoners met elkaar. Deze cultuur-historische en maatschappelijke verbinding, ook wel 'interne samenhang' genoemd, vormt een belangrijke basis onder een bestuurlijke fusie.

Opgaven voor gemeenten oppakken vanuit het gebied de Liemers als één geheel

- De opgaven voor de vier Liemerse gemeenten zijn namelijk overeenkomstig en fors te noemen. Met name op thema's als wonen, bereikbaarheid en mobiliteit, economische ontwikkeling en in het sociaal domein kennen de vier gemeenten afzonderlijk en tezamen grote uitdagingen.

- Een gemeente in de Liemers kan zorgen voor een gebalanceerde ontwikkeling tussen stedelijke groei en behoud van het landelijke karakter van de regio. Tevens kan deze gemeente door de infrastructuur goed op elkaar af te stemmen, haar positie als logistieke hub versterken en aantrekkelijker worden als vestigings- en ontwikkellocatie. Waardoor de economische ontwikkeling van het gebied verder kan aantrekken. Daarnaast heeft de Liemers unieke kenmerken, zoals de aanwezigheid van water en natuurgebieden, die in samenhang moeten worden beheerd.

2b. …maar schaalvergroting naar één Liemerse gemeente biedt vooral ook kansen…

- Deze opgaven projecteren op en oppakken vanuit het gebied de Liemers als één geheel, in plaats vanuit de perspectieven van vier afzonderlijke gemeenten, helpt om stevig positie in te nemen richting mede-overheden, om kansen voor het gebied en haar inwoners te benutten en om de opgaven evenwichtig in het gebied de Liemers te laten 'landen'.

- Het feit dat in de huidige situatie al veel sprake is van het gezamenlijk bestuurlijk en ambtelijk oppakken van deze opgaven, tot uiting komende in bestaande samenwerkingsstructuren tussen de Liemerse gemeenten en het optreden als subregio richting mede-overheden, benadrukt de 'regionale samenhang' van het gebied.

- De grote mate van congruentie in de bestaande samenwerkingsverbanden draagt bij aan het proces om tot herindeling te komen in de Liemers. Frictie(lasten) als gevolg van in- en uittreding tot samenwerkingsverbanden kunnen daarmee worden beheerst.

Identiteit en leefbaarheid kernen en wijken kan versterkt worden

- &VDL ziet schaalvergroting in een samenhangend gebied als de Liemers als kans voor de versterking van het unieke karakter van iedere kern en wijk en de leefbaarheid daarbinnen voor haar inwoners en ondernemers.

- Bij herindeling treedt vaak 'de angst' op voor het verlies van deze identiteit. De ervaring in Nederland bij herindelingen leert juist dat de toenemende bestuurskracht in de nieuwe gemeente (sterker bestuur, krachtige ambtelijke organisatie, robuuste financiën, sterke positie tot mede-overheden) een impuls kan geven aan de leefbaarheid en daarmee de identiteit van de kernen. Dit blijkt ook recent heringedeelde gemeenten als Land van Cuijk, Meierijstad, Hoeksche Waard en Vijfheerenlanden.

- Het voorzieningenniveau kan in een groter geheel beter op peil worden gehouden en er kan instrumentarium (kernen-/ dorpendeals, kern-, dorps- en wijkraden, etc.) worden ingezet om de positie en het belang van het unieke karakter van iedere kern en wijk te benadrukken.

Robuustheid in denk- en uitvoeringskracht krijgt krachtige impuls

- In de huidige situatie staat de uitvoeringskracht van in ieder geval Doesburg sterk onder druk, op zowel uitvoerend, beleidsmatig als strategisch niveau. Wat direct impact heeft op de realisatie van haar kerntaken, opgaven en ambities. Ook Westervoort en Duiven voelen op onderdelen de kwetsbaarheden in de ambtelijke organisatie 1Stroom.

2b. …maar schaalvergroting naar één Liemerse gemeente biedt vooral ook kansen…

- Overall bezien is de arbeidsmarktpositie van deze gemeenten een lastige. Het werven en vervolgens binden, boeien en ontwikkelen van medewerkers is een complexe uitdaging voor relatief kleine gemeenten, zeker in een toch al lastige arbeidsmarkt met ook gemeenten als Arnhem, Nijmegen en de provincie Gelderland in de directe nabijheid.

- De vorming van één ambtelijke organisatie, onder één gemeentebestuur, geeft een krachtige impuls aan de denk- en uitvoeringskracht voor de Liemers, haar kernen en de inwoners en ondernemers.

- Er ontstaat een robuuste organisatie van naar schatting circa 750 fte/ 1.000 medewerkers. Deze omvang zal nog verder toenemen op het moment dat de bestaande samenwerkingen op het gebied van ICT, de sociale dienst en het streekarchivariaat weer binnen de eigen organisatie worden ingebed. In deze omvang ontstaat een organisatie met een loongebouw waarin ruimte is voor het aantrekken van hoogwaardige strategische denkkracht (draagt bij aan regionale positionering), het inbedden van programma- en projectmanagement (realisatiekracht op grote opgaven) en ruim voldoende beleids- en uitvoeringskracht, ook op de bedrijfsvoeringstaken zoals informatisering en automatisering, financiën en personeel en organisatie. Daarbij kan ruimte worden gevonden voor het inbouwen van specialistische functies wat extra kwaliteitsimpulsen biedt voor het gebied.

- Met de vorming van één ambtelijke organisatie onder één gemeentebestuur vervalt ook de complexiteit die binnen 1Stroom bestaat van het bedienen van twee gemeentebesturen vanuit één ambtelijke organisatie, met dilemma's rondom bijvoorbeeld prioriteitstelling, capaciteitsverdeling, bekostiging en kwaliteit.

Robuustheid gemeentebegroting neemt toe, met meer 'speelruimte'

- In alle vier de gemeenten bestaan binnen de huidige gemeentelijke begrotingen zorgen over het meerjarig perspectief. Deels is dit te verklaren vanuit de landelijke trend als gevolg van een minder gemeentelijke middelen vanuit van het Gemeentefonds. Om tot sluitende begrotingen te komen zijn op korte termijn in iedere gemeente maatregelen nodig, welke mogelijk impact hebben op het voorzieningenniveau, de buitenruimte en/ of de lastendruk voor inwoners, ondernemers en/ of bezoekers.

- Een herindeling lost financiële uitdagingen van deelnemende gemeenten niet 'zomaar' op. De nieuwe gemeentelijke begroting van circa EUR 450 miljoen vormt overwegend een 'optelsom' van de bestaande begrotingen. Waarbij 'de vaste voet' bij een herindeling in de Liemers drie maal komt te vervallen. Daar staat tegenover dat de bestuurskosten ook gereduceerd worden bij de vorming van één gemeentebestuur versus nu vier.

2b. …maar schaalvergroting naar één Liemerse gemeente biedt vooral ook kansen…

- De organisatie zal een hoger loongebouw krijgen, met mogelijk daarbinnen enkele voordelen in termen van een efficiënte inrichting van de overhead. Daarbij dient de nieuwe organisatie aandacht te houden voor de menselijke maat in termen van aandacht, sturing en kennis van de diversiteit aan kernen en dorpen waarvoor inzet wordt gepleegd. Per saldo stelt &VDL dat de financiële voor- en nadelen elkaar zullen opheffen, ofwel dat de structurele financiële perspectieven geen directe aanleiding moeten vormen in de politiek-bestuurlijke afweging om al dan niet tot herindeling over te gaan.

- &VDL is wel van mening dat de nieuwe gemeentebegroting van één Liemerse gemeente een dusdanige robuustheid/ omvang kent, dan eventuele tegenvallers beter opgevangen kunnen worden, zonder dat maatregelen direct impact hoeven te hebben op en zichtbaar hoeven te zijn voor inwoners en ondernemers. Er is mee 'speelruimte' binnen een robuuste gemeentelijke begroting om met middelen te schuiven, of om financieel-technische maatregelen te treffen, zonder directe maatschappelijke impact.

- Een herindeling binnen de Liemers zorgt voor een eenmalige financiële impuls ter dekking van eventuele project- en frictielasten van circa 13 miljoen euro vanuit het Rijk.

- Voornoemde impulsen op de ambtelijke realisatiekracht en de hier geschetste robuustheid van de gemeentebegroting vormen twee belangrijke pijlers onder het toetsingscriterium van het beleidskader herindeling: bestuurskracht. Daarin moet de toekomstbestendigheid van de herindeling 'bewezen' worden, waarbij getoetst wordt op een professionele ambtelijke organisatie en een robuuste toekomstbestendige financiële positie. &VDL is van mening dat een herindeling in de Liemers goed 'scoort' op dit criterium.

Positionering op regionale, provinciale en landelijke schaal wordt versterkt

- Met de vorming van één Liemerse gemeente ontstaat een gemeente van ruim 95.000 inwoners in Gelderland. Een provincie die gekenmerkt wordt door een veelheid aan relatief nog kleine gemeenten. In deze omvang neemt deze gemeente potentieel de derde plaats in – na Arnhem en Nijmegen – in de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen en wordt zij na deze gemeenten en Apeldoorn en Ede de vijfde gemeente binnen de provincie Gelderland.

- De ervaring leert dat 'het getal telt' als het gaat om invloed en impact maken als overheidsorgaan in relatie tot mede-overheden, bedrijfsleven en kennispartners. Het zijn van grote gemeente en bijbehorende posities, creëert kansen én schept verantwoordelijkheden.

2b. …maar schaalvergroting naar één Liemerse gemeente biedt vooral ook kansen…

- Het is essentieel dat een grote Liemerse gemeente nauw verbonden blijft met de inwoners en ondernemers in de verschillende kernen en dorpen. Dit moet worden gecombineerd met de uitdaging om zich vanuit een samenstel van vier kleinere/ middelgrote gemeenten te gaan gedragen als grote gemeente op politiek, bestuurlijk en ambtelijk niveau.

- Als dat lukt zal de Liemerse gemeente bijdragen aan de kracht van de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen als geheel en aan het gebied de Liemers en haar inwoners en ondernemers in het bijzonder.

- Aangezien het Rijk en Europa ‘de regio’ meer en meer beschouwen als gesprekspartner op majeure opgaven en ook als ingang voor financiële impulsen, zoals deals, subsidies en fondsen, is het hebben van positie in de regio steeds belangrijker geworden de voorbije jaren. Zeker ook voor een gebied als de Liemers, met forse opgaven rondom regionale thema’s als woningbouw, bereikbaarheid en bedrijventerreinen.

Kans voor ‘Liemerse investeringsagenda’ van gemeente en provincie

- In lijn met voornoemde impuls ten aanzien van de positionering als Liemerse gemeente in relatie tot de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen en ook de provincie Gelderland, ontstaat in een beweging naar een Liemerse gemeente ook het momentum om samen met de provincie te komen tot een ‘Liemerse investeringsagenda’.

- Parallel aan een (meerjarig) proces tot herindeling kan met de provincie Gelderland aan een dergelijke investeringsagenda worden gewerkt waarin enkele majeure opgaven voor het gebied, zoals wonen, bereikbaarheid en bedrijventerreinen, een plek krijgen en waarin daarover afspraken worden gemaakt over financiering en timing. Eventueel kunnen ook andere overheden en/ of bedrijfsleven of kennispartners bij deze agenda worden betrokken.

- De provincie Gelderland heeft bestuurlijk te kennen gegeven open te staan voor een dergelijke Liemerse investeringsagenda, om haar positieve grondhouding ten aanzien van een beweging tot een Liemerse gemeente extra kracht bij te zetten en om duidelijk te maken dat een gemeente van een dergelijke omvang een sterke positie heeft in relatie tot mede-overheden.

2c. …waarbij moet worden onderkend dat een ‘2-2 variant’ niet duurzaam en onhaalbaar is

Duiven-Westervoort én Doesburg-Zevenaar onvoldoende toekomstbestendig

- Net als in 2014 kan ook nu gedacht worden aan een ‘2-2 variant’, dit keer bestaande uit respectievelijk een herindeling Duiven-Westervoort en een herindeling Doesburg-Zevenaar.

- Deze ‘2-2 variant’ acht &VDL voor het gebied de Liemers als geheel onwenselijk en in de huidige politiek-bestuurlijke constellaties ook onhaalbaar. Wij duiden dit nader:

- Bij de 2-2 variant ontstaan gemeenten van respectievelijk circa 40.000 inwoners (Duiven-Westervoort) en circa 55.000 inwoners (Doesburg-Zevenaar). An sich lijkt dat een omvang waarop een gemeente zelfstandig haar kerntaken, opgaven en ambities zou moeten kunnen vervullen. Er zijn namelijk legio gemeenten in Nederland van deze omvang, op dit moment.

- Echter, gezien de natuurlijke samenhang van het gebied de Liemers, de overeenkomstige opgaven en inhoudelijke verbinding tussen de vier gemeenten, de kwetsbare en financiële zwakke vertreksituaties van meerdere gemeenten in het gebied en de lastige arbeidsmarktposities, is een robuustere herindeling zeer wenselijk.

- De positionering van beide nieuw te vormen afzonderlijke gemeenten, die elkaar op thema’s ook kunnen ‘beconcurreren’, wordt wel iets krachtiger ten opzichte van mede-overheden, maar krijgt niet de wenselijke impuls die nodig is om de opgaven voor de Liemers vanuit één gebied en één gemeentebestuur te kunnen bezien.

- Belangrijk element in deze analyse is tevens dat binnen de huidige politiek-bestuurlijke constellaties in de vier gemeenten, alsmede rekening houdende met het bestuurlijke standpunt vanuit de provincie Gelderland, een 2-2 variant onhaalbaar lijkt. Met name de gemeente Zevenaar geeft bestuurlijk te kennen dat áls sprake is van herindeling in de Liemers dat in dat geval in één keer een beweging moet ontstaan naar één Liemerse gemeente bestaande uit Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar. Ook de provincie Gelderland zet in op één Liemerse gemeente. Conform haar provinciaal beleidskader zal zij de herindeling toetsen aan de vraag of sprake is van een toekomstbestendig gemeentebestuur nu en over 10 jaar. Ook voor het gemeentebestuur van Westervoort is de vorming van één Liemerse gemeente momenteel de enige optie die op tafel ligt.

De keuze voor ‘2-2’ risico in wettelijke procesgang na lokale besluitvorming

- In het geval van een ‘2-2 variant’ wijst &VDL de betrokken gemeenten op deze plaats tevens op het risico dat na afronding van het lokale besluitvormingsproces in vier gemeenteraden, vervolgens de provincie en daarna het Rijk aan zet zijn om het herindelingsvoorstel te toetsen en tot wetgeving om te zetten.

2c. …waarbij moet worden onderkend dat een ‘2-2 variant’ niet duurzaam en onhaalbaar is

- De vier gemeenten lopen in die fase het risico dat andere overheden het initiatief tot herindeling beoordelen als ‘onvoldoende toekomstbestendig’. De wetgever zal het voorstel toetsen aan criteria, zoals bestuurskracht en regionale samenhang. Onder het toetsingscriterium ‘bestuurskracht’ wordt daarbij beoordeeld of de voorgenomen herindeling in financiële en organisatorische zin voldoende robuust en toekomstbestendig is. De vraag is of gezien de omvang, de kwetsbare vertreksituaties en de majeure opgaven deze voornemens als afdoende toekomstbestendig (tenminste de komende 10 jaar niet wederom het vraagstuk van schaalvergroting op tafel) als te risicovol worden beschouwd door de wetgever.

- Bovenal stelt &VDL dat als de wetgever een ‘2-2 variant’ honoreert, dat de betrokken gemeenten dit zelf niet zouden moeten willen. De kans dat op termijn (twee, drie, vier bestuursperioden) - bij de vorming van Duiven-Westervoort en Doesburg-Zevenaar - wederom het vraagstuk tot schaalvergroting op tafel komt is aanzienlijk. Daarbij moet worden doorleefd dat een herindeling een zeer impactvol proces is, met impact op medewerkers, politici en bestuurders en dus ook op de samenleving. Van ‘herindeling in herindeling rollen’ leidt teveel af van de inzet voor majeure opgaven in de buitenwereld waarop de focus de komende bestuursperioden zal moeten liggen.

2d. Conclusies op een rij

Op basis van voorliggende onderzoek concludeert &VDL dat **één Liemerse gemeente een krachtige keuze** is voor alle vier de gemeenten en haar inwoners en ondernemers, omdat:

- de *opgaven en ambities* vanuit het gebied als één geheel kunnen worden beschouwd en evenwichtig worden gewogen.
- de *ambtelijke realisatiekracht en strategische denkkracht* een forse impuls krijgt door de vorming van een organisatie van tenminste circa 750 fte/ 1.000 medewerkers en biedt daarbij kansen tot integratie van bestaande samenwerkingsverbanden van uitsluitend de betrokken gemeenten.
- de omvang van de *gemeentelijke begroting* een forse impuls krijgt, waarbinnen meer 'speelruimte' ontstaat om tegenvallers op te vangen zonder dat dit direct impact heeft te hebben op voorzieningenniveau, leefbaarheid of lastenverhoging van inwoners.
- de herindeling leidt tot een eenmalige forse *financiële impuls* vanuit het Rijk van circa EUR 13 miljoen en kán leiden tot een *investeringsagenda* voor de Liemers, in samenwerking met de provincie.
- er kansen ontstaan om *de leefbaarheid en het unieke karakter van de kernen en dorpen* in het gebied de Liemers te versterken. Dit kan door de woonopgave te verdelen over het gebied als geheel, de bereikbaarheid van de dorpen en kernen te verbeteren en het voorzieningenniveau in stand te houden.
- de *positie in de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen* een forse impuls krijgt, daar 'de Liemers' met één stem – namens circa 95.000 inwoners – als derde gemeente in deze regio en als vijfde gemeente van Gelderland (naar inwoneraantal) haar verantwoordelijkheid moet en kan nemen voor de regio als geheel en voor de Liemers in het bijzonder. Deze positie biedt kansen op inhoud en subsidies/ fondsen voor het gebied.
- Vanuit bestuurskracht bezien is de urgentie om tot schaalvergroting te komen verschillend tussen de vier gemeenten. Echter, naar mening van &VDL is het **momentum** is nú aanwezig om tot een collectief besluit aangaande de bestuurlijke toekomst van de vier gemeenten en daarmee voor de Liemers als geheel te komen.
- Het **nú niet kiezen** voor de beweging naar één Liemerse gemeente leidt ertoe dat deze optie voorgoed van tafel verdwijnt: tenminste de gemeente Doesburg zal dan politiek-bestuurlijk 'de sub-regio de Liemers verlaten', zo is de verwachting gezien de urgentie en oriëntatie van deze gemeente op dit moment.

2d. Conclusies op een rij

- &VDL benadrukt daarom nogmaals het belang van de Liemers als één geheel, vanuit de opgaven en ambities bezien. Het 'verlies' van Doesburg voor dit gebied, zal naar mening van &VDL op zeer korte termijn als **gemiste kans** voor het gebied worden gezien.

- Een **'2-2 variant'** is naar mening van &VDL **onwenselijk en onhaalbaar**. Deze variant leidt – tenminste in het geval Duiven – Westervoort – tot een niet afdoende robuuste gemeente, die toekomstbestendig (tenminste 10 jaar) zelfstandig kan voortbestaan. &VDL verwacht dat bij keuze voor deze variant op afzienbare termijn wederom het vraagstuk tot schaalvergroting in deze gemeente ontstaat. Daarbij bestaat er geen breed politiek-bestuurlijk draagvlak in de betrokken gemeenten voor deze variant op dit moment. Ook de provincie Gelderland acht deze variant onwenselijk vanuit de samenhang in opgaven binnen het gebied de Liemers als geheel en de beperkte toekomstbestendigheid van de 2-2 variant.

- Daarom signaleert &VDL dat er een **risico** schuilt in keuze voor een 2-2 variant. Het initiatief daartoe kan in een latere fase van het herindelingsproces – na lokale politieke besluitvorming op het herindelingsadvies – mogelijk niet op instemming rekenen van de provincie Gelderland of daarna de wetgever. Omdat deze variant onvoldoende tegemoetkomt aan het provinciaal toetsingscriterium 'toekomstbestendig gemeentebestuur' en aan de landelijke criteria uit het beleidskader herindeling: 'bestuurskracht' en mogelijk ook 'regionale samenhang'.

2e. Benut het momentum om tot één Liemerse gemeente te komen: voortvarend en zorgvuldig

Kom tot een uitgangspuntennotitie, als collectief fundament onder herindeling

- &VDL adviseert de colleges om op korte termijn (voorjaar 2025) te komen tot een bondige bestuurlijke uitgangspuntennotitie. Deze uitgangspuntennotitie dient waarborgen naar elkaar te bevatten, als gezamenlijk fundament onder verdere politiek-bestuurlijke besluitvorming over herindeling in de Liemers.

- In een dergelijke uitgangspuntennotitie kunnen de contouren worden opgetekend door de vier betrokken gemeenten en eventueel ook de provincie Gelderland, als mede-ondertekenaar. Het gaat erom om voorafgaand aan politiek-bestuurlijke besluiten vast te leggen dat gemeenten en provincie 'elkaar goed begrepen' hebben, zodat verrassingen in een latere fase van het herindelingsproces zoveel als mogelijk worden voorkomen. Een dergelijke uitgangspuntennotitie kan derhalve ook een 'memorandum of understanding' worden genoemd.

- Als thema's voor een dergelijke uitgangspuntennotitie kan gedacht worden aan:
  - intentie om tot herindeling te komen en zich daarvoor maximaal in te spannen en eventuele optredende dilemma's daarin samen te overbruggen zonder elkaar los te laten;
  - uitspraken over respect voor elkaars rol en positie;
  - vorm van herindeling: lichte (één entiteit/ gemeente blijft bestaan als fundament voor te vormen herindelingsgemeente, anderen worden opgeheven) of reguliere (alle entiteiten worden opgeven en er wordt een nieuwe entiteit/ gemeenten gevormd) samenvoeging;
  - visie op te doorlopen proces: te nemen wettelijke en gewenste gezamenlijke/ individuele processtappen en de projectorganisatie van waaruit dit vorm te geven;
  - duiding van streefdata besluitvorming en herindeling;
  - de wijze waarop en het tempo waarin ambtelijke krachtenbundeling tussen twee of meerdere partnergemeenten vorm kan krijgen, in aanloop naar bestuurlijke fusie;
  - afspraak tussen vier gemeenten en provincie over (proces om te komen tot) een regionale Liemerse investeringsagenda.

Uitgangspuntennotitie vormt basis onder politieke principebesluiten tot bestuurlijke fusie

- Een politiek principebesluit tot herindeling bevat de politieke intentie om tot een herindeling te komen. In dat besluit worden de gewenste partnergemeenten geduid, worden de uitgangspunten uit de voornoemde notitie omarmd én wordt aan het betreffende college van B en W de opdracht verleend om tot een herindelingsontwerp en vervolgens -advies te komen, met betrokkenheid van raden en inwoners.

2e. Benut het momentum om tot één Liemerse gemeente te komen: voortvarend en zorgvuldig

- Afhankelijk van het tempo waarin de vier gemeenten met elkaar bestuurlijk tot een gedragen uitgangspuntennotitie komen, kan het politieke besluitvormingsproces tot het principebesluit tot herindeling worden ingericht.

- Gezien de urgentie in Doesburg, zou een politiek principebesluit op/ rond 2 juli 2025 een krachtig statement zijn naar elkaar toe. Op een en hetzelfde moment dit bij sterke voorkeurs eensluidende besluit nemen, in de eigen politieke arena, is daarbij symbolisch het mooist.

- Echter, &VDL doet een appèl op de vier gemeentebesturen om dit proces te doorlopen met elkaar op basis van wederzijds respect voor elkaars situaties en vertrouwen. Een basis van vertrouwen kan gevonden worden door het collectief bestuurlijk en politiek omarmen van de lijn uit voorliggend rapport.

- Daarmee kan in de tijd enige ruimte worden gevonden voor gemeentebesturen, die dat nodig hebben, om zorgvuldig de lokale besluitvorming te doorlopen. En eventueel tot een breed draagvlak voor de uitgangspuntennotitie te komen. In dat geval zouden principebesluiten in de raden kort na het zomerreces 2025 op de agenda's van de vier raden moeten komen.

Werk herindelingsontwerp en -advies uit, met betrokkenheid inwoners

- Na principebesluiten in vier gemeenteraden ligt de opdracht bij vier colleges van B en W om tezamen te komen tot een herindelingsontwerp. In een dergelijk ontwerp wordt onder andere de visie op de nieuw te vormen gemeente opgetekend, in nauwe samenspraak/ participatie met inwoners en ondernemers. Ook bevat dit bijvoorbeeld inzicht in de financiële situatie van de nieuw te vormen gemeente (herindelingsscan), de kaart en naam van de nieuwe gemeente en eventuele (contouren van) personele waarborgen.

- Het opstellen van het herindelingsontwerp is een sterk participatief proces, bijvoorbeeld rondom de visievorming en de naamgeving kan/ moet de samenleving nadrukkelijk worden betrokken. Dit draagt bij aan het maatschappelijk draagvlak en zorgen en wensen van inwoners kunnen zo een plek worden gegeven. Rekening moet worden gehouden met een doorlooptijd van circa vijf tot acht maanden om tot een herindelingsontwerp te komen.

- Het herindelingsontwerp wordt voorgelegd aan de gemeenteraden voor besluitvorming (go / no-go-moment in herindelingsproces) en vervolgens een (wettelijke) periode van acht weken aan de samenleving, mede-overheden en partnerorganisaties voor zienswijzen. Deze zienswijzen worden verwerkt in het herindelingsontwerp, waarbij een reactienota zienswijzen wordt gevoegd: dat geheel wordt het herindelingsadvies genoemd.

2e. Benut het momentum om tot één Liemerse gemeente te komen: voortvarend en zorgvuldig

- Het vaststellen van het herindelingsadvies in vier gemeenteraden betreft het onomkeerbare lokale besluit tot herindeling. Om het gehele proces van opstellen herindelingsontwerp tot en met besluitvorming op het herindelingsadvies in een setting van vier samen te voegen gemeenten te doorlopen, is naar verwachting circa negen maanden tot een jaar benodigd.

Werk parallel aan een 'investeringsagenda' tussen vier gemeenten en provincie

- Parallel aan de vormgeving van het herindelingsontwerp en –advies kan tussen de vier gemeenten en de provincie Gelderland worden gewerkt aan een 'Liemerse investeringsagenda'. Deze agenda kan helpen om samenleving en gemeenteraden direct de meerwaarde van één Liemerse gemeente te tonen.

- Procesmatig bezien zou het mooi zijn als (de contouren van) deze investeringsagenda betrokken kan worden bij de lokale politieke besluitvorming op het herindelingsadvies.

Leg geen druk op herindelingsdatum, maar houd ritme en werk voortvarend

- De gemeenteraadsverkiezingen van maart 2026 vinden regulier doorgang. &VDL adviseert om nu ook nog geen precieze datum van herindeling vast te leggen.

- Bij het 'normaal' doorlopen van alle benodigde processtappen lijkt voor nu herindelingsverkiezingen (november enig jaar) en een datum herindeling (1 januari enig jaar) aan het einde van de komende bestuursperiode reëel, bijvoorbeeld per 2029 of 2030.

- De exacte datum herindeling wordt in de loop van het herindelingsproces duidelijk en moet opgetekend worden in het herindelingsontwerp en –advies. Met name de aanloop daarnaartoe is qua doorlooptijd nog tamelijk ongewis.

Geef elkaar ruimte voor deelonderzoeken of aanvullende processtappen

- Samenhangend met het laatst vernoemde punt is het van belang om elkaar als partnergemeenten, zeker in deze aanloopfase, ruimte te geven om datgene te doen wat nodig is om voldoende breed draagvlak binnen het eigen gemeentebestuur te vinden voor de beweging naar één Liemerse gemeente. Forceren heeft daarbij geen zin. Echter, het proces onnodig rekken of het principebesluit doorschuiven naar de volgende bestuursperiode is ook onwenselijk. Partnergemeenten zullen met elkaar een balans moeten vinden, op basis van vertrouwen in een gezamenlijke goede uitkomst van het complexe en langjarige veranderproces.

2e. Benut het momentum om tot één Liemerse gemeente te komen: voortvarend en zorgvuldig

Werk tijdig en zorgvuldig plan uit voor ambtelijke steun/ integratie organisaties

- Een voornaam aandachtspunt in de vorming van één gemeente in de Liemers is de ambtelijke integratie van de betrokken ambtelijke organisaties van Doesburg, Zevenaar en 1Stroom. Daarbij worden mogelijk ook bestaande samenwerkingsverbanden waarin uitsluitend (een deel van) de betrokken gemeenten participeren – de regionale ICT dienst, de regionale sociale dienst de Liemers en het streekarchivariaat de Liemers en Doesburg – geïncorporeerd binnen de nieuwe ambtelijke organisatie.

- Gezien de urgentie bij met name Doesburg moet vroegtijdig in het proces worden bezien op welke taakvelden, op welke wijze, door welke fusiepartner(s), onder welke condities en in welk tempo de ambtelijke uitvoeringskracht van met name Doesburg kan worden versterkt. Wachten tot aan datum herindeling is daarbij geen optie.

- Daarbij moet worden voorkomen dat ambtelijke organisaties, van bijvoorbeeld Doesburg en Zevenaar, van reorganisatie in reorganisatie terecht komen. Bijvoorbeeld doordat op korte termijn een ambtelijke integratie van Doesburg in de organisatie van Zevenaar plaats zal vinden en over circa twee jaar weer een ambtelijke integratie van die geïntegreerde organisatie met 1Stroom.

- Er zijn diverse ‘smaken’ denkbaar om de ambtelijke uitvoeringskracht in de Liemers voor één, enkele of alle gemeenten vooruitlopend op datum herindeling te versterken. Deze smaken moeten echter vooraf goed doordacht worden en de impact ervan bestuurlijk en ambtelijk goed doorleefd. Dit teneinde de continuïteit van dienstverlening te borgen en een grote mate van zorgvuldigheid voor medewerkers te betrachten.

- &VDL adviseert om de contouren van de meest wenselijke gedachtelijn in de eerst genoemde uitgangspuntennotitie te laten landen. Zodat tijdig in het proces helderheid bestaat onder alle betrokkenen over de te varen koers qua versterking van de ambtelijke uitvoeringskracht. Om deze meest wenselijke gedachtelijn te kunnen optekenen, is voorafgaand een bondige ‘varianten- en impactanalyse ambtelijke versterking in de Liemers’ noodzakelijk. In deze analyse kunnen de voor- en nadelen (bestuurlijk, organisatorisch, juridisch, personeel, financieel, veranderimpact) van een aantal denkbare varianten op een rij worden gezet.

- De provincie Gelderland onderkent de complexiteit van het veranderproces bij een herindeling tussen vier gemeentebesturen en de integratie van drie ambtelijke organisaties. Het provinciebestuur heeft haar steun uitgesproken richting de vier gemeenten, om hen te ondersteunen in aanloop naar én na afronding van de herindeling. Dit om de beoogde schaal- en kwaliteitssprong met de herindeling bestuurlijk en ambtelijk ook echt waar te kunnen maken, als basis onder een vitaal gebied de Liemers.

2e. Benut het momentum om tot één Liemerse gemeente te komen: voortvarend en zorgvuldig

Openstaande discussie rondom Witte Kruis met voorrang oplossen

- Vanuit de voormalige herindeling Rijnwaarden-Zevenaar staat een discussiepunt open tussen de gemeente Zevenaar en de provincie Gelderland. Het betreft de (bekostiging van de) doortrekking van de provinciale weg Witte Kruis vanuit Babberich naar de A12.

- De gemeenteraad van Zevenaar is van mening dat destijds hierop toezeggingen door het provinciebestuur van Gelderland zijn gedaan en stelt daarom het afhechten van deze discussie randvoorwaardelijk om tot besluitvorming te komen om al dan niet onderdeel te worden van een proces van herindeling in de Liemers.

- &VDL adviseert het provinciebestuur om voor het zomerreces van 2025 met het gemeentebestuur van Zevenaar tot een passende oplossing voor 'Witte Kruis' te komen. Het voortbestaan van dit discussiepunt kan namelijk de besluitvorming over de vorming van een Liemerse gemeente ernstig vertragen of verstoren.

2f. Geef bij herindeling invulling aan aantal waarborgen, voor optimaal effect

Onderken het unieke karakter en de identiteit van de gemeenschappen in de kernen

- We noemden het al als kans: het versterken van het karakter en de identiteit van de gemeenschappen in de diverse kernen en wijken binnen de Liemers. Op deze plaats zetten we nogmaals het accent op dit punt, gezien het belang ervan voor het welslagen van de herindeling.

- De Liemers is in oppervlakte een groot gebied, met een veelheid aan kernen en dorpen, met circa 95.000 inwoners en met maar één gemeentebestuur, één ambtelijke organisatie en één gemeentelijke begroting. De afstand tussen bestuur en kernen en inwoners neemt daarmee toe. Het gemeentebestuur komt daarmee nog beter in positie om te besturen vanuit het algemeen belang. Nadeel van deze schaalomvang kan zijn dat de verbinding tussen overheid en inwoners verder verloren raakt.

- Daarom is het essentieel dat de Liemers als gemeente, samen met inwoners in de kernen en wijken, komt tot een passende aanpak en dito instrumentarium dat deze afstand verkleint. Dat de ruimte geeft aan de kernen en haar inwoners om haar karakter en de gemeenschapszin te versterken. Er zijn inmiddels vele voorbeelden in Nederland van manieren waarop deze verbinding vorm kan worden gegeven. De gemeente Zevenaar heeft daartoe zelf al de nodige ervaring opgebouwd. En ook herindelingsgemeenten als Land van Cuijk, Meierijstad, Hoeksche Waard en Vijfheerenlanden hebben hier ervaring mee.

Onderken dat fusie intens en impactvol proces is: houd focus op gebied en regio

- Een proces van bestuurlijke fusie is een langjarig en intensief proces, dat veel vraagt van betrokken politici, bestuurders en ambtenaren. Het is een complex veranderproces, met mogelijk ingrijpende gevolgen voor betrokkenen.

- Dit proces wordt doorlopen met betrokkenen uit veelal al kwetsbare organisaties, waardoor de druk op de realisatie van opgaven en ambities toeneemt. Het is daarom van belang dat iedereen zich realiseert wat een herindelingsproces vraagt. Mogelijk kan dat betekenen dat bestuurlijke ambities moeten worden geherprioriteerd in bepaalde fasen, of dat extra inhuur nodig is in de ambtelijke organisaties om zowel de reguliere taakuitvoering als het herindelingsproces doorgang te kunnen laten vinden. Helpend daarbij kan zijn om als (nieuwe) colleges na de verkiezingen van 2026 in aanloop naar datum herindeling (op onderdelen) reeds te werken vanuit een ‘Liemers bestuursakkoord’, waarin met elkaar prioriteiten voor die bestuursperiode worden bepaald en op elkaar afgestemd.

- Vanuit regionaal perspectief zal de behoefte zijn dat de vier partnergemeenten ook hun focus houden op de regionale opgaven en ontwikkelingen en niet te zeer intern gericht raken gedurende het fusieproces. Waardoor de opgaven van de regio als geheel mogelijk onder druk zouden kunnen komen.

3. Bevindingen: onderzoek 2014 en de opvolging ervan



3a. Twee herindelingsvarianten onderzocht in 2014

3b. De opvolgingen van conclusies en aanbevelingen 2014

3a. Twee herindelingsvarianten onderzocht in 2014

- In 2014 zijn twee herindelingsvarianten onder de loep genomen, genaamd de '4-1' en de '2-2' variant, uitgewerkt in het onderzoeksrapport '*Herindelingsvarianten in de Liemers*'. In dit hoofdstuk blikken we kort terug op de kern van het rapport van destijds en de opvolging van de toen gedane aanbevelingen.

4-1 variant: samenvoeging Duiven, Rijnwaarden, Westervoort en Zevenaar

- De 4-1 variant bood in 2014 aanzienlijke schaalvoordelen op bestuurlijk, financieel en organisatorisch vlak. Door de fusie zou een sterkere gemeente met een grotere bestuurskracht ontstaan, waardoor de dienstverlening aan inwoners en bedrijven efficiënter kon worden georganiseerd.

- Dit zou het mogelijk maken om gespecialiseerde ambtenaren aan te trekken, beter in te spelen op regionale en nationale ontwikkelingen en de decentralisaties effectiever uit te voeren. Daarnaast zou deze gemeente krachtiger onderhandelen met de provincie en het Rijk, en zou een eenduidiger economisch en ruimtelijk beleid ontstaan, met minder onderlinge concurrentie bij bijvoorbeeld grondexploitatie en bedrijventerreinen.

- Tegelijkertijd zou de 4-1 variant naar mening van de onderzoekers van destijds ook uitdagingen met zich meebrengen. De afstand tussen burger en bestuur zou worden vergroot, wat kon leiden tot minder directe betrokkenheid van inwoners bij de lokale besluitvorming.

- Ook de lokale identiteit en de gemeenschapsspecifieke behoeften zouden mogelijk minder aandacht krijgen in een grotere, meer gecentraliseerde organisatie, naar mening van de onderzoekers in 2014.

- Daarnaast zou de fusie een zorgvuldige harmonisatie van beleid, belastingdruk en voorzieningen vragen.

- Ondanks deze uitdagingen werd de 4-1 variant in het rapport van 2014 als de meest efficiënte en toekomstbestendige oplossing gezien, met de grootste besparingsmogelijkheden en een verhoogde slagkracht voor maatschappelijke opgaven.

2-2 variant: herindeling Duiven en Westervoort & Zevenaar en Rijnwaarden

- De 2-2 variant bood naar mening van de onderzoekers in 2014 voordelen op het gebied van nabijheid en herkenbaarheid van het bestuur. De afstand tussen burger en bestuur zou relatief klein blijven, waardoor inwoners zich sterker betrokken konden blijven voelen bij de gemeentelijke besluitvorming.

- Daarnaast zouden de nieuwe gemeenten een lokaal karakter behouden en zouden ze beter kunnen inspelen op specifieke behoeften in hun regio. De 2-2 variant zou zorgen voor minder ingrijpende veranderingen in de bestuurlijke structuur en zou minder harmonisatie van beleid en belastingdruk vereisen dan de 4-1 variant.

3a. Twee herindelingsvarianten onderzocht in 2014

- Echter, de 2-2 variant zou ook nadelen met zich meebrengen, vooral op het gebied van bestuurskracht en efficiëntie. De schaalvoordelen van de 2-2 variant blijven beperkt, waardoor het moeilijker zou zijn om specialistische kennis in huis te halen en complexe maatschappelijke opgaven, zoals decentralisaties in jeugdzorg en sociale voorzieningen, effectief aan te pakken.

- Daarnaast zouden er in de 2-2 variant financiële en organisatorische kwetsbaarheden blijven bestaan, met name in de combinatie Zevenaar/ Rijnwaarden, met name met het oog op de toenmalige overcapaciteit in woningbouw en bedrijventerreinen.

- Hoewel de 2-2 variant als levensvatbaar werd beschouwd door de onderzoekers in 2014, bood ze minder besparingsmogelijkheden en zou ze op lange termijn minder efficiënt blijken dan de 4-1 variant.

Zowel de 4-1 als de 2-2 variant werd in 2014 als ‘levensvatbaar’ betiteld.

Een volledige fusie van de vier gemeenten (Duiven, Rijnwaarden, Westervoort en Zevenaar) werd in 2014 door de onderzoekers van destijds als de meest efficiënte en duurzame optie gezien.



3b. Opvolging conclusies en aanbevelingen 2014

Gebrek aan politiek draagvlak voor 4-1 variant na gemeenteraadsverkiezingen 2014…

- Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 bleek het politiek draagvlak voor de herindeling van de vier gemeenten te ontbreken in Duiven, Westervoort en Zevenaar. Dit had met name te maken met ontwikkelingen op andere dossiers, bijvoorbeeld het plaatsen van windmolens en de bereikbaarheid (A15) van het gebied, waardoor een deuk in het onderlinge politiek-bestuurlijke vertrouwen was opgelopen.

- Het preadvies van de betreffende commissie voor de herindeling in de Liemers kon daardoor niet als basis dienen voor gezamenlijke politieke besluitvorming.

… leidt tot een herindeling van Rijnwaarden en Zevenaar…

- In reactie op deze situatie uitte de gemeente Rijnwaarden haar zorgen over haar toekomst, aangezien het steeds moeilijker werd om haar taken goed uit te voeren. Deze gemeente zag herindeling als haar enige oplossing. Gedeputeerde staten gingen in overleg met de aangrenzende gemeenten, waarbij de gemeente Zevenaar bereid bleek een herindeling met Rijnwaarden te verkennen.

- Op 17 november 2015 namen de gemeenteraden van Zevenaar en Rijnwaarden het principebesluit om samen te gaan.

- Op 24 mei 2016 stemden de gemeenteraden van Rijnwaarden en Zevenaar met gelijkluidende besluiten in met het herindelingsadvies. De gemeenteraad van Rijnwaarden stemde unaniem voor, terwijl in Zevenaar negentien stemmen voor en vier tegen te tellen waren. Op 14 juni 2016 stuurden gedeputeerde staten het advies positief door naar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Per 1 januari 2018 zijn Rijnwaarden en Zevenaar samengegaan tot de gemeente Zevenaar.

… en een ambtelijke fusie tussen gemeenten Duiven en Westervoort in 1Stroom

- Op 6 juli 2016 besloten de gemeenteraden van Duiven en Westervoort tot een ambtelijke fusie tussen de ambtelijke organisaties van Duiven en Westervoort.
- De beslissing om te fuseren op ambtelijk niveau werd voornamelijk ingegeven vanuit praktische overwegingen. De gemeenten stonden voor de uitdaging om de gemeentelijke taken en dienstverlening efficiënter te organiseren, vooral gezien de veranderingen in de wet- en regelgeving en bezuinigingen als gevolg van de groeiende druk op de financiën. De organisatie moest betere dienstverlening bieden, strategische kansen benutten en interessante loopbaanperspectieven voor medewerkers creëren, terwijl de kosten lager moesten blijven dan bij de beide ambtelijke organisaties afzonderlijk.

- De ambtelijke werkorganisatie 1Stroom is daarop op 1 januari 2018 van start gegaan.

3b. Opvolging conclusies en aanbevelingen 2014

1Stroom als ‘opstapje’ naar bestuurlijke fusie, maar toch niet

- Destijds werd de ambtelijke samenwerking in de vorm van 1Stroom gezien als een mogelijk ‘opstapje’ naar een bestuurlijke fusie. Echter, door de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 werden de kaarten opnieuw geschud, waardoor de colleges van Duiven en Westervoort niet langer een gezamenlijke visie deelden over herindeling als stip op de horizon. De focus lag vervolgens op investeren in een goede ambtelijke samenwerking en waar mogelijk harmonisatie in de uitvoering van het beleid.

- Westervoort en Duiven benadrukken ook nu dat verdere ontwikkeling binnen 1Stroom noodzakelijk is en blijft om de robuustheid, stabiliteit en toekomstbestendigheid te versterken. Ook in aanloop naar een eventuele herindeling. Echter, de huidige bestuurlijk-ambtelijke constructie vertoont zwakheden die binnen de bestaande kaders niet kunnen worden opgelost.

4. Bevindingen: het opgavenprofiel van de Liemers



4a. Vier gemeenten vormen samen de Liemers

4b. De Liemers: een schets van de regionale samenhang en bestaande verbindingen

4c. Zeven opgaven die de vier Liemerse gemeenten met elkaar delen en verbinden

4d. Samen werken aan een economisch sterke regio

4e. Woningbouwopgave voor de Liemers is groot

4f. Forse ambities rondom duurzaamheid en energie

4g. Toenemende zorgvraag en stijgende zorgkosten

4h. Bereikbaarheid en mobiliteit essentieel voor regio

4i. Financiële situaties in vier gemeenten onder druk

4j. Forse uitdagingen voor ambtelijke organisaties

Kenmerken van Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar

4a. Vier gemeenten vormen samen de Liemers



Doesburg

- Hanzestad met oud centrum, kwaliteitstoerisme
- Aantal inwoners: 11.079
- Eén stadskern, één wijk met 11 buurten
- Huidige samenstelling college: Stadspartij Doesburg, de VVD en het CDA.
- Omvang ambtelijke organisatie: 95,63 FTE
- Aantal FTE per 1.000 inwoners: 8,63



Duiven

- Bedrijvigheid, (groot-) handel en industrie
- Aantal inwoners: 24.872
- Drie kernen
- Huidige samenstelling college: Lokaal Alternatief, VVD, CDA
- Omvang ambtelijke organisatie: 279 FTE in 1Stroom
- Aantal FTE per 1.000 inwoners: 6,97



Westervoort

- Qua oppervlakte de kleinste gemeente van Nederland
- Aantal inwoners: 15.151
- Eén kern met 14 wijken
- Huidige samenstelling college: CDA, VVD en D66
- Omvang ambtelijke organisatie: 279 FTE in 1Stroom
- Aantal FTE per 1.000 inwoners: 6,97



Zevenaar

- Middelgrote gemeente met de uitdagingen van grote stad. Natura 2000-gebieden, de Duitse grens, spoorwegen, snelwegen en veel nieuwbouwprojecten
- Aantal inwoners: 45.212
- 12 kernen mét wijk- of dorpsraad
- Huidige samenstelling college: D66, GL, PvdA, VVD en lokaal belang
- Omvang ambtelijke organisatie: 380 FTE
- Aantal FTE per 1.000 inwoners: 8,40

4b. De Liemers: een schets van de regionale samenhang en bestaande verbindingen

- De Liemers is een historische regio in Gelderland, bestaande uit de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar. Van oudsher werd het gebied gevormd door nederzettingen langs de Rijn en de IJssel, waar handel, landbouw en kleiwinning floreerden.

- In de afgelopen decennia heeft de aanleg van de A12 echter een nieuwe economische ontwikkelings-as gecreëerd, wat leidde tot sterke groei van bedrijvigheid en werkgelegenheid. Hierdoor is de regio niet alleen aantrekkelijk voor logistiek en bedrijvigheid, maar ook voor detailhandel en industrie.

- De inwoners van de Liemers delen een regionale identiteit, geworteld in de historie en het landschap. Hoewel de gemeenten elk hun eigen karakter hebben, vormen ze samen een diverse regio met zowel stadse kernen als uitgestrekt landelijk gebied. Doesburg en Zevenaar hebben een meer stedelijk karakter, met historische binnensteden, culturele voorzieningen en een regionale centrumfunctie.

- Duiven en Westervoort combineren bedrijvigheid en woonwijken met goede verbindingen naar Arnhem en de rest van de regio. Daarbuiten strekt het landelijke gebied zich uit, met kleine dorpen, agrarische bedrijven en waardevolle natuur- en watergebieden.

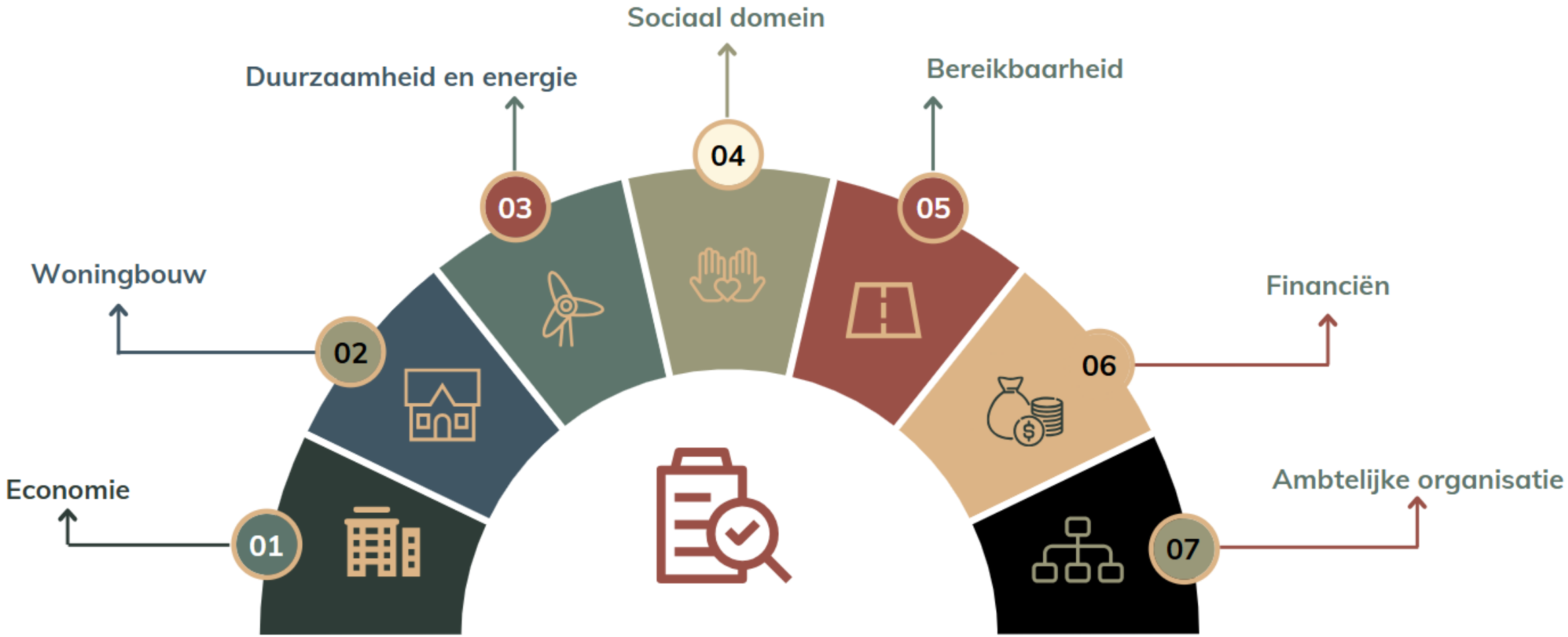
- Ondanks deze verschillen is de regio met elkaar verweven. Dit blijkt uit de dagelijkse beweegpatronen: mensen wonen in de ene gemeente, werken of winkelen in de andere en maken gebruik van voorzieningen verspreid over de regio. Sportverenigingen, culturele evenementen en maatschappelijke netwerken overstijgen gemeentegrenzen. Ook de mentaliteit van de Liemerse inwoners verbindt: een nuchtere, pragmatische instelling, gecombineerd met gemeenschapszin en betrokkenheid.

Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar werken veel regionaal samen

- De vier gemeenten treffen elkaar in verschillende gemeenschappelijke regelingen, waarbinnen zij in sommige gevallen met elkaar een subregio vormen:
  - Gemeenschappelijke Regeling Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen;
  - Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Centraal Gelderland;
  - Gemeenschappelijke Regeling Streekarchivariaat de Liemers en Doesburg;
  - Omgevingsdienst Regio Arnhem;
  - Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden.

- Daarnaast werken de gemeenten Westervoort en Duiven ambtelijk samen in 1Stroom, waarbij ze op kwetsbare functies de samenwerking met Zevenaar verkennen. En de gemeenten Duiven, Westervoort en Zevenaar nemen met elkaar hun ICT-diensten af van hun Regionale ICT Dienst en werken samen in de Regionale Sociale Dienst de Liemers.

4c. Zeven opgaven die de vier Liemerse gemeenten met elkaar delen en verbinden



4d. Samen werken aan een economisch sterke regio

Economisch sterke regio, goed vestigingsklimaat en voldoende werkgelegenheid

- Naast de vier gemeenten maakt ook Montferland onderdeel uit van de partners van de economische visie Liemers 2040. De economische visie richt zich op het versterken van de regio als een aantrekkelijke vestigingsplaats voor bedrijven en het stimuleren van werkgelegenheid. De regio heeft sterke pijlers in de logistiek, maakindustrie en vrijetijdseconomie. Door haar strategische ligging aan belangrijke transportcorridors en de aanwezigheid van goed opgeleide arbeidskrachten, biedt de Liemers uitstekende kansen voor verdere economische groei. De visie benadrukt het belang van samenwerking tussen gemeenten, ondernemers en onderwijsinstellingen (triple helix) om innovatie en economische ontwikkeling te stimuleren.

- Om deze ambitie te realiseren, wordt ingezet op een gezamenlijke aanpak met een focus op drie speerpunten. In de logistiek ligt de nadruk op goed ontsloten bedrijventerreinen en grensoverschrijdende samenwerking. De maakindustrie wordt gestimuleerd door samenwerking tussen bedrijven en onderwijs om innovatie en arbeidsmarktontwikkelingen te bevorderen. Binnen de vrijetijdseconomie wordt gewerkt aan een sterke regionale branding en het aantrekken van meer bezoekers, met een bijzondere focus op Duitse toeristen. Daarnaast wordt een Liemerse Ambassade opgericht om de samenwerking te coördineren en economische initiatieven te versterken.

Lokale economische pijlers richten zich op toerisme, retail, logistiek en industrie

- Doesburg en Westervoort richten zich op specifieke sectoren, zoals toerisme en retail. Zevenaar wil de binnenstad compacter maken en stimuleren dat leegstaande panden worden benut voor woningen en ondernemerschap. Daarnaast zet de gemeente in op bedrijventerrein 7Poort fase 2 en werkgelegenheid in de zorg, ICT en techniek.

- Duiven wil bedrijven aantrekken die bijdragen aan werkgelegenheid. Er wordt geïnvesteerd in de aansluiting tussen opleidingen en de regionale arbeidsmarkt. Doesburg stimuleert vooral toerisme als economische motor en wil ondernemers ondersteunen om leegstand te voorkomen. Duiven zet volop in op de ontwikkeling van de bedrijventerreinen. Westervoort zet in op de herontwikkeling van winkelcentrum Wyborgh en ondersteunt lokale ondernemers met regelgeving en subsidies.

Aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt zijn speerpunten in Zevenaar en Duiven

- Zevenaar en Duiven zetten in op een betere aansluiting tussen onderwijs en de arbeidsmarkt. Zevenaar zet in op verduurzaming van schoolgebouwen, betere spreiding van basisscholen en techniekonderwijs. De gemeente wil scholen zoveel mogelijk in bestaande gebouwen onderbrengen in plaats van nieuwbouw. Duiven geeft speciale aandacht aan techniekonderwijs en integrale kindcentra.

4e. Woningbouwopgave voor de Liemers is groot

Versneld bouwen om (betaalbare) woningen te realiseren

- Alle vier de gemeenten hebben te maken met het woningtekort en willen versneld bouwen om betaalbare woningen te realiseren. Binnen de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen werken de vier gemeenten samen om de afspraken van de Woondeal 2.0 te realiseren.

- Daarnaast zet Doesburg in op innovatieve woonvormen, zoals tiny houses en meergeneratiewoningen, zodat jongeren en ouderen beter aan passende woonruimte kunnen komen. De gemeente wil tegelijkertijd wijken leefbaarder maken met ontmoetingsplekken en meer groen.

- Duiven pakt woningbouw grootschaliger aan en wil uitbreidingslocaties en flexwoningen benutten om de woningvoorraad snel uit te breiden. De gemeente wil niet langer werken met reservelocaties, maar direct inzetten op de realisatie van nieuwe woningen.

- Westervoort richt zich op Westervoort-Noord als belangrijkste uitbreidingsgebied, waarbij ook hoogbouw niet wordt uitgesloten. De gemeente ziet woningbouw als essentieel voor de toekomst, mede vanwege de financiële situatie die onder druk staat.

- Zevenaar streeft ernaar dat bij nieuwe bouwprojecten minstens 30% van de woningen uit sociale huur bestaat. De gemeente onderzoekt verschillende bouwmethoden, waaronder flexwoningen, prefab- en houtbouw, en kijkt actief naar herontwikkeling van leegstaande gebouwen.

4f. Forse ambities rondom duurzaamheid en energie

- Alle gemeenten erkennen de noodzaak van verduurzaming en willen CO2-uitstoot verminderen. Op het gebied van duurzaamheid heeft Zevenaar de meest ambitieuze plannen. De gemeente wil Angerlo als eerste dorp volledig aardgasvrij maken en zet in op een breed pakket aan maatregelen om CO2-uitstoot terug te dringen. Er wordt gewerkt aan een waterstoftankstation en Zevenaar wil op termijn energieneutraal worden.

- Duiven kiest voor een pragmatische benadering en onderzoekt de haalbaarheid van een kleine kerncentrale op bedrijventerrein Innofase als alternatieve energiebron. De gemeente wil doorpakken met verduurzaming, maar richt zich op realistische en haalbare maatregelen.

- Westervoort positioneert zich als een ‘proeftuin’ voor duurzame innovaties en wil experimenteren met verschillende duurzame oplossingen. De concrete invulling hiervan is echter minder gedetailleerd dan in Zevenaar. Doesburg kiest een voorzichtige route en ondersteunt duurzame initiatieven van inwoners en bedrijven, maar wil niet vooroplopen in de energietransitie. De focus ligt vooral op ondersteuning en facilitering in plaats van actieve sturing.

4g. Toenemende zorgvraag en stijgende zorgkosten

- Alle gemeenten staan voor grote uitdagingen in het sociaal domein, met stijgende zorgkosten en een toenemende vraag naar ondersteuning. Alle gemeenten zetten in op preventie en kostenbeheersing in het sociaal domein.
- Zevenaar kiest voor een sterke sociale basis en wil buurthuizen, mantelzorg en vrijwilligersinitiatieven ondersteunen. Er wordt ingezet op preventie en samenwerking met zorginstanties.
- Duiven herijkt het sociaal domein en doet een groter beroep op burenhulp, mantelzorg en vrijwilligerswerk. De gemeente ziet een toenemende zorgvraag door vergrijzing en complexere jeugdzorg.
- Westervoort richt zich vooral op kostenbeheersing en wil een efficiëntere uitvoering van de Wmo en jeugdzorg. Er wordt strak gestuurd op de uitgaven in het sociaal domein.
- Doesburg zet in op sociale cohesie en vrijwilligerswerk als belangrijke pijlers van het sociaal beleid. De gemeente wil eenzaamheid tegengaan en de samenwerking met maatschappelijke organisaties versterken.
- De vier gemeenten vormen een subregio onder de provinciale Regietafel in het kader van opvang en huisvesting van vluchtelingen en statushouders.
- Binnen de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Centraal Gelderland werken de vier gemeenten, met nog zeven andere gemeenten samen op terreinen als zorg, onderwijs en participatie. Deze modulaire structuur faciliteert samenwerking op maat binnen het sociaal domein.
- De Regionale Sociale Dienst de Liemers voert werkzaamheden uit op het gebied van de Participatiewet voor de gemeente Duiven, Westervoort en Zevenaar.

4h. Bereikbaarheid en mobiliteit essentieel voor regio

Verbreding van de A12 en uitbreiding van de A15

- Op het gebied van bereikbaarheid heeft Zevenaar de meest grootschalige projecten in uitvoering. De gemeente werkt aan de uitbreiding van de A15 en de verbreding van de A12, en zet zich in voor de realisatie van station Zevenaar Oost. Dit zijn belangrijke projecten die de bereikbaarheid van de regio de Liemers verbeteren en waarin wordt samengewerkt met onder andere Rijkswaterstaat, de provincie Gelderland en andere betrokken overheden.

- De uitbreiding van de A15 is een belangrijk infrastructureel project dat zorgt voor een directe verbinding tussen de A12 en de A15, waardoor de doorstroming in de regio verbetert en files worden verminderd. De verbreding van de A12 draagt daarnaast bij aan een efficiëntere en veiligere verkeerssituatie, zowel voor lokaal als (inter)nationaal verkeer. Dit is van belang voor de economische ontwikkeling en logistieke sector in de regio.

- Voor zowel Zevenaar als Duiven betekent dit een intensieve samenwerking met verschillende stakeholders, waaronder Rijkswaterstaat, de provincie Gelderland en omliggende gemeenten. De uitvoering van deze projecten vraagt om een zorgvuldige planning, waarbij zowel ruimtelijke ordening, milieueffecten als de impact op omwonenden worden meegewogen. Het uiteindelijke doel is een toekomstbestendige infrastructuur die bijdraagt aan de economische groei en leefbaarheid van de regio.

Belang van bereikbaarheid in woningbouwopgaven

- De vier gemeenten staan voor een aanzienlijke woningbouwopgave. Er is een groeiende vraag naar betaalbare en duurzame woningen, en daarbij is een goede ontsluiting van woonwijken cruciaal. Bereikbaarheid met zowel auto als openbaar vervoer speelt een belangrijke rol bij het ontwikkelen van nieuwe woongebieden. De samenwerking tussen de gemeenten en provinciale en landelijke overheden is essentieel om infrastructuur en woningbouw op elkaar af te stemmen.

4i. Financiële situaties in vier gemeenten onder druk

- Alle vier de Liemerse gemeenten hebben in 2025 nog een structureel sluitende begroting, maar vanaf 2026 verslechtert hun financiële positie snel, met name door de daling van de algemene uitkering.

- Richting 2028 heeft geen van de gemeenten structureel sluitende saldi. Dit vergroot de financiële onzekerheden en zet druk op reserves en weerstandsvermogen. Alleen Zevenaar en Duiven beschikken nog over enige buffers. Bij Doesburg en Westervoort zijn die nagenoeg uitgeput.

- Volgens de provincie is structurele bijsturing noodzakelijk. Dat betekent concreet dat gemeenten moeten gaan snijden – of nog verder snijden – in het voorzieningenniveau. Hoewel het verhogen van inkomsten via belastingen – zoals via de OZB – een mogelijke bijsturingsmaatregel is, hebben drie van de vier gemeenten deze knop recentelijk fors ingedrukt. Doesburg en Westervoort belasten hun inwoners bovendien al zwaarder dan gemiddeld met een belastingcapaciteit van respectievelijk 113% en 106%. Duiven en Zevenaar hebben nog enige ruimte omdat zij hun inwoners lager belasten dan gemiddeld: respectievelijk 98% en 89%.

Doesburg

- In Doesburg is de financiële situatie zorgelijk. In 2025 heeft de gemeente een klein positief structureel saldo van €5.000. Dit komt vooral door forse bezuinigingen en extra inkomsten, zoals een OZB-verhoging. Maar die maatregelen zijn op de lange termijn niet genoeg.

- Vanaf 2026 ontstaan forse tekorten, die oplopen tot -€723.000 in 2028. Ook het weerstandsvermogen – de ruimte om financiële tegenvallers op te vangen – staat onder druk.

- In 2025 is er nog €2,3 miljoen beschikbaar aan vrije reserve tegenover €1,7 miljoen aan risico's. Dat levert een weerstandsratio op van 1,3, wat voldoende is volgens de norm, maar wel kwetsbaar. Die beperkte buffer wordt de komende jaren zwaar aangesproken door de oplopende tekorten.

Westervoort

- Ook Westervoort kent een zorgelijke financiële ontwikkeling. In 2025 is het structureel saldo nog positief (€676.000), maar zakt in 2026 diep weg naar -€2,98 miljoen en ook in de jaren daarna blijven de cijfers fors negatief – met een tekort van €1,53 miljoen in 2028.

4i Financiële situaties in vier gemeenten onder druk

- De financiële buffers slinken in rap tempo. De weerstandsratio zakt van 1,6 in 2025 naar 0,80 in 2026, en belandt zelfs onder nul in 2028 (-0,45). Daarmee komt Westervoort volgens de provincie in de risicogroep terecht. De ruimte om financiële tegenvallers op te vangen of nieuw beleid te starten is dan ook nagenoeg verdwenen.

Duiven

- Duiven staat er financieel gezien op dit moment nog redelijk goed voor, met in 2025 een positief structureel saldo van €68.000. Maar dat beeld verandert snel: het saldo daalt naar -€4,09 miljoen in 2026 en blijft ook daarna fors negatief, met -€3,72 miljoen in 2027 en -€1,95 miljoen in 2028.

- Hoewel de gemeente op dit moment over voldoende weerstandsvermogen beschikt (met een ratio van 1,81 in 2025), wordt ook hier de algemene reserve de komende jaren stevig aangesproken. Tegelijkertijd waarschuwt de gemeente zelf dat er grote opgaven aankomen, zoals woningbouw en klimaatmaatregelen. Er is volgens Duiven dan ook weinig ruimte voor nieuw beleid, en er zal op onderdelen pas op de plaats gemaakt moeten worden.

Zevenaar

- Zevenaar heeft op dit moment de sterkste financiële uitgangspositie van de vier gemeenten. In 2025 is er nog een structureel overschot van €577.000, en ook de financiële buffer is stevig. De weerstandsratio bedraagt 2,5, wat door de provincie als ‘uitstekend’ wordt beoordeeld.

- Toch is ook hier de trend duidelijk negatief. Het structurele saldo verslechtert snel: van -€6,76 miljoen in 2026; -€6,48 miljoen in 2027 en -€6,03 miljoen in 2028. De gemeente Zevenaar geeft daarbij aan te hebben gekozen voor het presenteren van een realistisch negatief saldo vanaf 2026, in lijn met het VNG advies.

- Door deze aanhoudende tekorten daalt ook de solvabiliteit – van 23% in 2025 naar 13% in 2028. Hoewel Zevenaar nu nog enige ruimte heeft om bij te sturen, wordt ook hier een groot beroep gedaan op de reserves. Zonder maatregelen komt ook deze stevige positie onder druk te staan.

4j. Forse uitdagingen voor ambtelijke organisaties

- De ambtelijke organisaties van de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar ervaren in verschillende mate druk door een combinatie van interne en externe factoren.

- Terwijl de samenleving steeds hogere eisen stelt aan de overheidsdiensten, worstelen de gemeenten met beperkte financiële middelen, personeelskrapte, gedecentraliseerde taken, complexe wet- en regelgeving en majeure opgaven en ambities.

- De gemeente Doesburg ervaart deze druk in grotere mate dan de andere gemeenten. Als kleinere organisatie met een beperkt aantal FTE's is het steeds uitdagender om aan alle wettelijke taken te voldoen, bijvoorbeeld als het gaat om digitale dienstverlening of het vierogenprincipe bij de paspoortuitgifte.

- Duiven en Westervoort hebben hun krachten al gebundeld in 1Stroom, maar dat brengt ook zijn eigen uitdagingen met zich mee. De samenwerking vraagt om afstemming van verschillende belangen en een efficiënte organisatie van gezamenlijke taken, wat extra druk legt op de werkprocessen.

- Wij zien dat de volgende factoren de kwaliteit van de vier ambtelijke organisaties beïnvloeden waarmee de uitvoering van beleid en dienstverlening wordt bemoeilijkt:

Kwetsbaarheid in de ambtelijke organisaties

- Veel gemeenten, met name kleinere zoals Doesburg, zijn kwetsbaar doordat zij een relatief kleine ambtelijke organisatie hebben. Dit maakt hen afhankelijk van een beperkt aantal specialisten per beleidsveld. Wanneer een ambtenaar vertrekt, ziek wordt of met pensioen gaat, verdwijnt waardevolle kennis en expertise, wat de continuïteit van beleid en uitvoering direct in gevaar brengt.

- Daarnaast kunnen incidenten, crises of onverwachte beleidsopgaven de organisatie disproportioneel zwaar belasten en worden er steeds meer taken vanuit het Rijk gedecentraliseerd. Denk aan acute woningbouwopgaven, klimaatadaptatie of complexe jeugdzorgdossiers die specialistische kennis vereisen, maar waarvoor de capaciteit ontbreekt.

Kwantitatieve en kwalitatieve tekorten

- De krapte op de arbeidsmarkt zorgt ervoor dat gemeenten moeite hebben om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken. Vooral in vakgebieden zoals ruimtelijke ordening, duurzaamheid, digitalisering en het sociaal domein is de vraag naar specialisten groter dan het aanbod.

Financiële krapte, extra druk op organisatie

- De financiële mogelijkheden van gemeenten staan sterk onder druk. Dit betekent dat gemeenten maatregelen moeten nemen tot sluitende begrotingen. Niet uit te sluiten valt dat ook in personele zin daaraan een bijdrage moet worden geleverd.

5. Bevindingen: uiteenzetting van bestuurskrachtonderzoeken



5a. Overview bestuurskracht per gemeente

5b. Uitgangspunt bestuurlijke zelfstandigheid in coalitieakkoorden 2022-2026 niet meer actueel

5c. Doesburg: een gemeente die watertrappelt

5d. Duiven: stip op de horizon

5e. Westervoort: intentiebesluit opheffen bestuurlijke zelfstandigheid

5f. Zevenaar: geen recent bestuurskrachtonderzoek

5a. Overzicht bestuurskracht per gemeente

Gemeente Doesburg en Westervoort hebben keuzes gemaakt om bestuurskracht te versterken



Doesburg

- Coalitieakkoord 2022-2026 gaat uit van ‘bestuurlijke zelfstandigheid’
- Raad op heeft 29 mei 2024 zich in meerderheid uitgesproken voor bestuurlijke schaalvergroting als stip op de horizon.
- Bestuurskrachtonderzoek (okt. 2024) met uitkomst dat Doesburg een gemeente is die watertrappelt.
- Financiële situatie onhoudbaar, de begroting is moeilijk sluitend te krijgen.
- De gemeente heeft geen duidelijke strategie voor regionale samenwerking en mist capaciteit om effectief invloed uit te oefenen. Hierdoor blijft de impact van Doesburg in regionale samenwerkingsverbanden beperkt.
- Verkenning (nov. 2024) stelt dat Doesburg haar zelfstandigheid moet opgeven en zich voorbereiden op een herindeling met Zevenaar om de bestuurskracht en efficiëntie te verbeteren.
- Tegelijkertijd moet de gemeente openstaan voor uitbreiding met andere gemeenten.



Duiven

- Actueel onderwerp in raad sinds 2023, veel moties en opdrachten voor college in het kader van bestuurskracht.
- Inwonerspeiling uitgevoerd juni-juli 2024
- Vier scenario’s afgewogen, opgeleverd in okt. 2024. Waar variant A inzet op optimalisatie binnen de huidige structuur, brengt variant B bestuurlijke autonomie met aanzienlijke risico’s. Variant C biedt een tussenoplossing met beperkte versterking, terwijl variant D de meest ingrijpende maar strategisch krachtige optie is.



Westervoort

- Het rapport Sterk bestuur Westervoort in 2021 concludeerde dat door gebrek aan bestuurskracht zelfstandigheid op termijn niet langer houdbaar was, en legde drie keuzes op tafel: fuseren met Arnhem, fuseren met Duiven of opgaan in één grote Liemerse gemeente.
- In 2023 volgde een verdiepend onderzoek, gericht op bestuurlijke samenwerking en organisatorische versterking. Vervolgens koos de gemeenteraad in december 2023 voor een eigen aanpak met concrete verbeteracties met betrekking tot bestuurskracht.
- Oktober 2024: Intentiebesluit (raad) opheffen bestuurlijke zelfstandigheid Westervoort



Zevenaar

- Verzocht provincie dit onderzoek te faciliteren; ‘open houding’ als het gaat om dit onderzoek en bestuurlijke visie
- Bestuurskracht in mindere mate een onderwerp van gesprek.
- Gemeenteraad Zevenaar meer op eigen toekomst gericht, gezien zij het gevoel hebben recentelijk uit een herindeling zijn gekomen.

5b. Uitgangspunt bestuurlijke zelfstandigheid in coalitieakkoorden 2022-2026 niet meer actueel

- De gemeenten Doesburg en Westervoort hechten in hun coalitieakkoorden veel waarde aan hun bestuurlijke zelfstandigheid.
- Doesburg heeft dit expliciet opgenomen in het coalitieakkoord en erkent dat samenwerking met andere gemeenten soms nodig is, maar wil bestuurlijk autonoom blijven.
- Westervoort heeft dezelfde intentie, maar kampt met financiële uitdagingen en staat onder verscherpt toezicht van de provincie. Hierdoor stellen zij dat een fusie in de toekomst een reële optie kan worden.
- Duiven lijkt op basis van hun coalitieakkoord het meest open te staan voor samenwerking in de regio en sluit bestuurlijke samenwerking of zelfs een fusie niet uit als dit voordelen oplevert. De gemeente wil taken efficiënter organiseren en zoekt daarin afstemming met Westervoort via de gemeenschappelijke ambtelijke organisatie 1Stroom.
- Zevenaar benoemt bestuurlijke zelfstandigheid niet expliciet als een punt van zorg. De focus ligt op een open bestuurscultuur en samenwerking met andere gemeenten waar dat nodig is, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur, economie en veiligheid.

5c. Doesburg: een gemeente die ‘watertrappelt’

Bestuurskrachtonderzoek 2024: Doesburg kan wettelijke taken nog nét uitvoeren

- In 2024 heeft gemeente Doesburg een bestuurskrachtonderzoek laten uitvoeren. Deze rapportage is op 15 oktober 2024 opgeleverd. Een brede bewonersconsultatie was onderdeel hiervan. De hoofdconclusie van dit bestuurskrachtonderzoek is dat de gemeente Doesburg ‘watertrappelt’. Hoewel de gemeente haar wettelijke taken nog net kan uitvoeren, slaagt ze er niet in om veel van haar eigen beleidsdoelen te realiseren. Dit bemoeilijkt de aanpak van de complexere uitdagingen waarmee de gemeente te maken heeft.
- De ambtelijke organisatie van de gemeente Doesburg is kwetsbaar en heeft een beperkte personeelsomvang van minder dan 100 fte, waardoor het moeilijk is om te concurreren op de arbeidsmarkt. Dit zet de kwaliteit van de organisatie onder druk. Bovendien is een deel van de bedrijfsvoering uitbesteed, wat het lastig maakt om sturing te geven op kosten en kwaliteit.
- Daarmee komt de dienstverlening onder druk te staan. Met name de digitale toegankelijkheid en tevens wordt het vierogenprincipe bij de paspoortuitgifte benoemd als eis waar Doesburg niet aan de geldende norm voldoet.
- De gemeente heeft beperkte regionale invloed doordat zij geen duidelijke strategie voor regionale samenwerking heeft en de capaciteit mist om effectief invloed uit te oefenen. Hierdoor blijft de impact van Doesburg in regionale samenwerkingsverbanden beperkt.
- De financiële onzekerheid blijkt uit het feit dat de begroting moeilijk sluitend te krijgen is. Er is onvoldoende capaciteit om risico's adequaat te beheren, wat de financiële positie van de gemeente kwetsbaar maakt. Bezuinigingen kunnen bovendien maatschappelijke gevolgen hebben die moeilijk te overzien zijn.

Doesburg moet duidelijke keuzes maken over haar toekomst

- Het bestuurskrachtonderzoek maakt inzichtelijk dat Doesburg op deze wijze niet bestuurskrachtig genoeg is. In het kort worden daarbij de onderstaande scenario’s voor toekomstige bestuursvorm geschetst:
  - Bestuurlijke schaalvergroting kan de bestuurskracht vergroten, maar vermindert de nabijheid van bestuur.
  - Ambtelijke samenwerking kan tijdelijk verlichting bieden, maar lost de structurele kwetsbaarheden niet op.
  - Zelfstandig blijven zonder extra middelen leidt tot toenemende problemen.

Organisatorische aanbevelingen

- Naast bovenstaande aanbevelingen wordt er gesteld dat gemeente Doesburg in moet zetten op versterking van de bedrijfsvoering, verbetering van de dienstverlening, actieve inzet op regionale samenwerking en betere financiële sturing en risicobeheer.

5c. Doesburg: een gemeente die ‘watertrappelt’

- Naar aanleiding van het bestuurskrachtonderzoek van oktober 2024 heeft extern onderzoeksbureau een verkenning gedaan naar mogelijke samenwerkingspartners voor Doesburg. Deze rapportage is in november 2024 opgeleverd. Hierin is door de betreffende onderzoekers geconcludeerd – maar (nog) niet door het gemeentebestuur overgenomen) dat:
    - Doesburg dringend behoefte heeft aan versterking van de bestuurskracht, aangezien de huidige situatie niet houdbaar is. De gemeente kampt met een onevenwichtige verhouding tussen de taken en de beschikbare middelen, wat de zelfstandigheid van de organisatie onder druk zet.

    - Er veel bestuurlijke beweging is in de regio, maar gemeenten verschillen in tempo en urgentie van handelen. Er zijn verschillende varianten mogelijk voor herindeling, maar er is geen snelle en eenvoudige oplossing voor de situatie.

    - Een lichte herindeling met Zevenaar aanbevolen is als een haalbare en snelle stap. Deze herindeling kan mogelijk dienen als tussenstap naar een grotere Liemersgemeente. Het is belangrijk dat Doesburg zich niet afhankelijk maakt van de besluiten van anderen, omdat "niet kiezen is verliezen.“

    - Wat betreft samenwerking en kosten is het aansluiten bij de bestaande dominante samenwerking binnen de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen/ Liemers de meest kostenefficiënte optie.

5d. Duiven: stip op de horizon

- Het bestuurskrachtonderzoek uit oktober 2024 geeft geen voorkeur voor het meest duurzame en toekomstbestendige scenario. Hierin is ook de inwonersconsulatie meegenomen in de afweging. Daarnaast wordt geschetst dat Duiven nu niet op de 'schopstoel' zit qua ambtelijke en bestuurlijke zelfstandigheid, maar om in te spelen op komende uitdagingen is een bestuurlijke fusie met Duiven, Westervoort, Zevenaar en Doesburg een goede optie.

Variant A: huidige situatie met optimalisatie

- In deze variant blijft de huidige bestuurlijke structuur gehandhaafd, met beperkte mogelijkheden om het strategisch en oplossend vermogen te versterken. De inherente zwakheden van de gemeenten blijven bestaan, waardoor de bestuurlijke slagkracht niet verbetert. De positie binnen de regio blijft ongewijzigd, evenals de identiteit van Duiven. Om binnen deze situatie toch verbeteringen door te voeren, zijn gerichte organisatorische investeringen en bestuurlijk eigenaarschap noodzakelijk. Daarnaast blijft samenwerking met Westervoort essentieel om de bestaande kwetsbaarheden te verminderen.

Variant B: bestuurlijk en ambtelijk zelfstandig Duiven

- Als Duiven bestuurlijk en ambtelijk zelfstandig blijft, leidt dit tot een verdere afname van het strategisch en oplossend vermogen. De organisatie wordt kleiner en kwetsbaarder, wat resulteert in minder regionale invloed en een toenemende afhankelijkheid van andere gemeenten. Hoewel de identiteit van Duiven behouden blijft, kan bestuurlijke isolatie ontstaan.
- De benodigde ontvlechting van bestaande samenwerkingsverbanden vraagt aanzienlijke financiële en organisatorische investeringen. Dit brengt grote risico's met zich mee, waardoor een zorgvuldige afweging noodzakelijk is.

Variant C: bestuurlijke fusie Duiven-Westervoort

- Een fusie tussen Duiven en Westervoort biedt enige versterking van het strategisch en oplossend vermogen, maar blijft beperkt in effect. De bestuurlijke visie wordt helderder en de regionale invloed neemt iets toe, wat voordelen kan opleveren in samenwerking en netwerkvorming. De fusie leidt tot een meervoudige identiteit, wat uitdagingen kan geven in de integratie van beide gemeenten. Hoewel er geen extra kosten zijn voor organisatie-integratie, is harmonisatie van financiële lasten en inkomsten noodzakelijk. Daarnaast is het draagvlak onder inwoners beperkt, wat extra aandacht vraagt in de communicatie en besluitvorming.

Variant D: Liemerse oriëntatie, fusie Duiven-Westervoort-Zevenaar-Doesburg

- Een fusie van de vier gemeenten biedt de meeste kansen voor het versterken van het strategisch en oplossend vermogen, zowel bestuurlijk als organisatorisch. Een grotere gemeente krijgt meer invloed in de regio en bij de provincie, wat kan leiden tot betere beleidsvorming en toegang tot subsidies. Tegelijkertijd vraagt een meerschalige organisatie om een veelzijdige aanpak, zodat de betrokkenheid van inwoners en lokale gemeenschappen gewaarborgd blijft. De financiële en organisatorische impact van een dergelijke fusie is groot en brengt zowel kansen als risico's met zich mee. Daarom is een gedegen analyse en voldoende draagvlak cruciaal voor een succesvolle uitvoering.

5e. Westervoort: intentiebesluit opheffen bestuurlijke zelfstandigheid

Sinds 2021 heeft Westervoort zelfstandig gewerkt aan herstel bestuurskracht

- Het rapport Sterk bestuur Westervoort in 2021 concludeerde dat door gebrek aan bestuurskracht zelfstandigheid op termijn niet langer houdbaar was, en legde drie keuzes op tafel: fuseren met Arnhem, fuseren met Duiven of opgaan in één grote Liemerse gemeente.

- In 2023 volgde een verdiepend onderzoek, gericht op bestuurlijke samenwerking en organisatorische versterking. Vervolgens koos de gemeenteraad in december 2023 voor een eigen aanpak met concrete verbeteracties met betrekking tot bestuurskracht.

- Hiermee streefde Westervoort naar een betere samenwerking binnen het bestuur en met de maatschappij, ondersteund door een duidelijke strategische visie en beleidskaders. Daarnaast moest het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie effectiever worden, en ook de regionale samenwerking wordt versterkt om de bestuurlijke slagkracht te vergroten.

Herstelplan 2021 omvatte ontwikkeldoelen voor raad, college én organisatie

Voor de gemeenteraad:

- Besturen vanuit een heldere, strategische visie.
- Verbetering van de samenwerking tussen raad en college.
- Beter betrekken van de raad bij beleidsontwikkeling en besluitvorming.
- Versterking van de regionale samenwerking en kennis over gemeenschappelijke regelingen.

Voor het college:

- Leiderschap tonen en richting geven aan de bestuursontwikkeling.
- Transparantere en effectievere samenwerking met de raad en ambtelijke organisatie.

Voor de ambtelijke organisatie:

- Integraler werken en politieke besluitvorming beter ondersteunen.
- Efficiënter samenwerken met bestuur en regionale partners.

5e. Westervoort: intentiebesluit opheffen bestuurlijke zelfstandigheid

Oktober 2024: intentiebesluit

- Om de voorzieningen voor inwoners en ondernemers te waarborgen en een sterke positie in de regio te behouden, heeft de raad besloten om de bestuurlijke zelfstandigheid op te heffen en te streven naar een fusie met andere gemeenten in de Liemers (bij voorkeur Duiven, Doesburg en Zevenaar). Dit moet leiden tot een robuustere gemeente met meer strategische slagkracht en betere dienstverlening.

- Dit besluit is gestoeld op de onderzoeken naar bestuurskracht en financiële situatie van de afgelopen jaren. Hieruit is gebleken dat de huidige bestuurskracht onvoldoende is om in de toekomst zelfstandig te blijven opereren. Ook is voorzichtig geconcludeerd dat het herstelplan niet voldoende baat heeft gehad om zelfstandig te blijven. Ondanks een sluitende begroting voor 2025, zijn de financiële vooruitzichten onzeker, mede door toenemende taken en beperkte Rijksbijdragen.

5f. Zevenaar: geen recent bestuurskrachtonderzoek

- De gemeente Zevenaar heeft per 2018 nog een herindeling doorgemaakt, door de samenvoeging met Rijnwaarden. Hierdoor ligt de focus van het gemeentebestuur Zevenaar momenteel voornamelijk op de doorontwikkeling van de eigen organisatie.

- De urgentie tot een nieuwe herindeling is in het hier en nu dan ook lager dan bij de andere drie gemeenten in de regio de Liemers. Het huidige schaalniveau in combinatie met de bestaande samenwerkingsverbanden voldoen volgens het gemeentebestuur vooralsnog aan de behoeften en opgaven van Zevenaar. De gemeente heeft met ruim 45.000 inwoners een middelgrote omvang in landelijk perspectief en de ambtelijke organisatie telt ongeveer 400 medewerkers.

- Het gemeentebestuur erkent de waarde van regionale samenwerking en besteedt hier veel aandacht aan. Er zijn positieve geluiden over de toegevoegde waarde van de samenwerking binnen de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen.

- De gemeente Zevenaar zit momenteel in een subsidietraject Vitaal Openbaar Bestuur. Deze subsidie wordt door Zevenaar ingezet voor de doorontwikkeling van de organisatie vanuit de herindeling met Rijnwaarden.

- Het gemeentebestuur Zevenaar onderkent dat ook de toekomstbestendigheid van Zevenaar op termijn onder druk kan komen te staan, vanuit de forse opgaven en ambities binnen de gemeente en in de regio in relatie tot de financiële positie en de arbeidsmarktkrapte.

- Vanuit dat besef, maar ook met oog op de kansen voor het gebied de Liemers en daarmee voor de inwoners en ondernemers van Zevenaar én vanuit het oogpunt van het zijn van een behulpzame partner voor haar kwetsbare buurgemeenten heeft het gemeentebestuur van Zevenaar de handschoen opgepakt om met de gemeenten Doesburg, Duiven en Westervoort na te denken over de bestuurlijke toekomst van de vier gemeenten in de Liemers en daarmee van de gemeente Zevenaar in het bijzonder.

6. Bestuurlijke fusie de Liemers en confrontatie met toetsingscriteria beleidskader herindeling



6a. Bestuurlijke fusie: verschillende wettelijke vormen

6b. Bestuurlijke fusie: trend van alle tijden

6c. Er lijkt lokaal draagvlak voor bestuurlijke fusie

6d. Er lijkt regionaal draagvlak voor bestuurlijke fusie

6e. Maatschappelijke draagvlak verdient nog aandacht

6f. Onvoldoende bestuurlijk draagvlak 2-2 variant

6g. Bestuurskracht de Liemers krijgt forse impuls

6h. Liemers kent sterke interne samenhang. Nabijheid van bestuur krachtig vormgeven met instrumenten

6i. Liemers kent al sterke regionale samenhang en kan haar kracht voor en in regio benutten

6a. Bestuurlijke fusie: verschillende wettelijke vormen

- In dit hoofdstuk toetsen we de impact van een bestuurlijke fusie in de Liemers aan de toetsingscriteria uit het het Beleidskader gemeentelijke herindelingen. Deze criteria zijn:
  - Draagvlak;
  - Bestuurskracht;
  - Regionale samenhang;
  - Interne samenhang en nabijheid van bestuur.

- Alvorens tot de 'confrontatie' tussen deze toetsingscriteria en een mogelijke herindeling in de Liemers over te gaan, duiden we op deze pagina voor een goed begrip enkele wettelijke vormen van 'herindeling', ofwel bestuurlijke fusie. Op de volgende pagina schetsen we voor de beeldvorming een trendlijn van herindelingen in Nederland.

Verschillende wettelijke vormen van herindelen

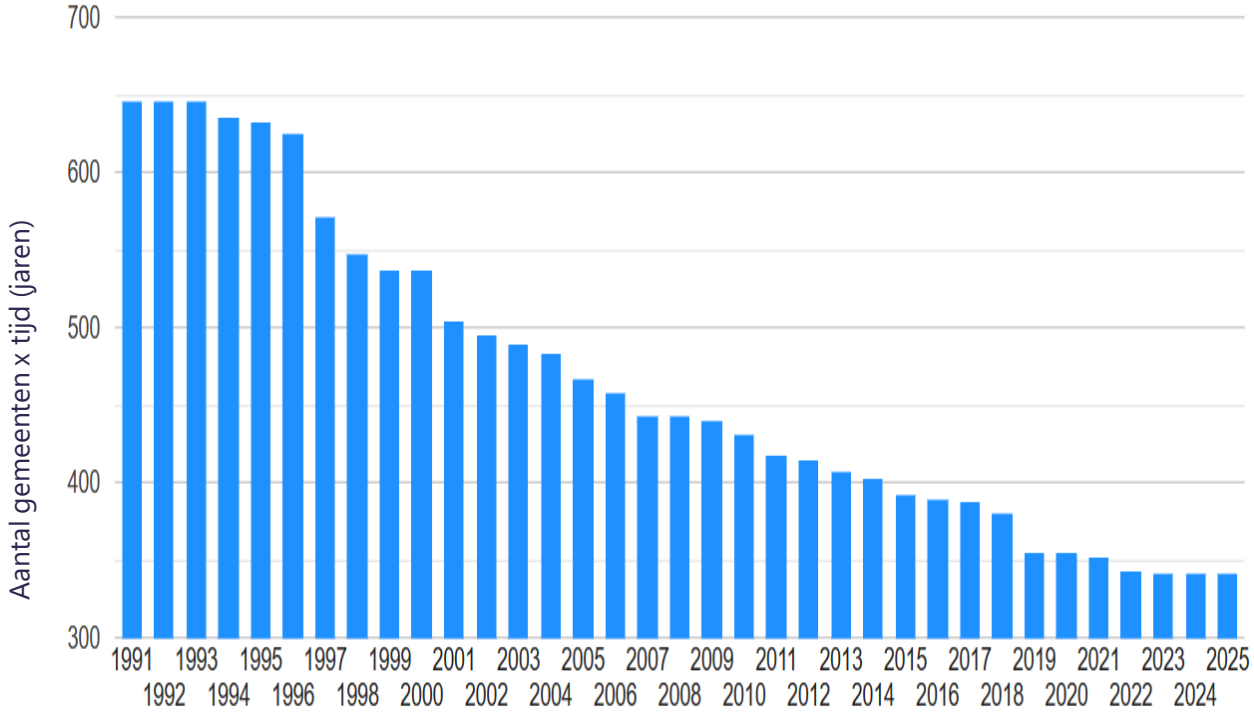
- De wet biedt formeel drie vormen van bestuurlijke fusie:

- *Reguliere samenvoeging* (meestal toegepast tussen ongeveer gelijkwaardige gemeenten): alle fuserende gemeenten worden opgeheven en vormen samen één nieuwe gemeente met een nieuwe naam, gemeenteraad, college van B&W, burgemeester, gemeentesecretaris en griffier. Tijdens het proces staan alle op te heffen gemeenten onder preventief financieel toezicht, vanaf moment van besluit op herindelingsontwerp. De nieuwe gemeente ontwikkelt gezamenlijk nieuw beleid.

- *Lichte samenvoeging* (meestal toegepast bij - sterk - ongelijke verhoudingen tussen fuserende gemeenten). De kleinere gemeente(n) integreren bij een grotere gemeente. Alleen de kleinere gemeenten worden opgeheven en voegen in bij een grotere gemeente, die juridisch gezien blijft bestaan. Er komt wel een nieuwe gemeenteraad en een nieuw college, maar de burgemeester, de gemeentesecretaris en de griffier van de grote gemeente blijven aan. Ook de naam van deze gemeente blijft behouden. Alleen de kleinere op te heffen gemeenten komen onder preventief toezicht vanaf het besluit op het herindelingsontwerp. Het beleid van de grootste gemeente vormt het uitgangspunt na datum herindeling.

- *Grenscorrectie*: delen van een gemeente worden overgeheveld naar een buurgemeente. Indien het inwoneraantal van geen van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal toe- of afnemen, is er sprake van een grenscorrectie.

6b. Bestuurlijke fusie: trend van alle tijden



Bestuurlijke fusies in Nederland: een voortdurende trend

- Het aantal gemeenten in Nederland is sinds de jaren '90 sterk afgenomen door herindelingen. Waar er in die periode nog ongeveer 650 gemeenten waren, zijn dat er per 2025 nog 342. Sinds 2005 is het aantal gemeenten met 27% gedaald, en per 1 januari 2027 zal dit verder afnemen tot 341 gemeenten. De gemiddelde omvang van een gemeente is dan circa 53.000 inwoners.

- Gemeenten met ongeveer 15.000 of minder inwoners, zoals Doesburg en Westervoort vallen onder de kleinste gemeenten van Nederland. Waarbij Westervoort de kleinste gemeente is wat betreft het landoppervlakte. De meeste gemeenten onder de 20.000 inwoners zijn óf een eilandgemeente, óf maken deel uit van een ambtelijke fusie (zoals Duiven en Westervoort), óf oriënteren zich actief op hun bestuurlijke toekomst.

- Opvallend is dat steeds meer gemeenten met een grotere bevolkingsomvang, zoals Renkum en Best (beide ruim 30.000 inwoners), hun bestuurlijke toekomst ter discussie stellen. Daarnaast zien we dat kleinere gemeenten steeds vaker een fusie met een grotere stad als kans in plaats van een bedreiging beschouwen, zoals recent gebeurde bij Weesp-Amsterdam en Wijdemeren-Hilversum, per 1 januari 2027.

- Ook zien we aan de circa 20 meest recente herindelingen dat gemeenten opschalen naar veelal gemeenten van 60.000 inwoners of meer. Zie bijlage D1 voor een overzicht.

6c. Er lijkt lokaal draagvlak voor bestuurlijke fusie 4-1

- Het kabinet beoordeelt het draagvlak voor een herindeling op lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk niveau. Er moet gestreefd worden naar breed draagvlak binnen alle betrokken gemeenten, maar unanimiteit is niet vereist, bijvoorbeeld bij bestuurskrachtproblemen. Gemeenten moeten het maatschappelijk draagvlak goed vaststellen en betrekken via zienswijzen en betrokkenheid van omliggende gemeenten en andere regio-partners.

Lokaal bestuurlijk draagvlak

- De bestuurlijke fusie tussen Duiven, Doesburg, Westervoort en Zevenaar – de zogenaamde 4-1 variant – heeft lokaal bestuurlijk (colleges van B en W) een breed draagvlak binnen de betrokken gemeenten. Hoewel er nog verschillen in benadering en tempo zijn, lijkt deze optie de meest haalbare en toekomstbestendige richting voor de regio de Liemers.

Doesburg: drie opties op tafel

- Het college van Doesburg heeft zich publiekelijk nog niet expliciet uitgesproken over een voorkeur en oriënteert zich op verschillende fusieopties, waaronder samenwerking met Zevenaar, Rheden en Bronckhorst. Uit gesprekken die &VDL en de andere gemeenten met het college van Doesburg voerden blijkt dat de 4-1 variant steeds serieuzer wordt overwogen. Doesburg is momenteel nog bezig met een variantenanalyse en de raad is voornemens 2 juli een partnerkeuze te maken.

Duiven: duidelijke bestuurlijke voorkeur voor 4-1

- Het college van Duiven heeft zich uitgesproken voor de 4-1 variant. Deze keuze is gebaseerd op de uitkomsten van het bestuurskrachtonderzoek, waaruit blijkt dat een grotere bestuurlijke eenheid noodzakelijk is om de uitdagingen van de toekomst aan te kunnen. Duiven wil voorkomen dat de regio over tien jaar opnieuw voor dezelfde vraagstukken staat.

Westervoort: college en raad staan achter 4-1

- In Westervoort hebben raad en college zich uitgesproken voor de 4-1 variant, als voorkeursoptie. Dit sluit aan bij eerdere bestuurskrachtonderzoeken, die aantonen dat Westervoort te klein is om zelfstandig de groeiende bestuurlijke en maatschappelijke opgaven op te vangen. Een fusie met Duiven, Doesburg en Zevenaar wordt gezien als de meest stabiele en robuuste oplossing voor de toekomst.

Zevenaar: 4-1 als enige realistische optie

- Voor Zevenaar is de 4-1 variant de enige serieuze optie, in het geval van herindeling. Als grootste gemeente in de regio beschikken zij ook over het grootste ambtelijk apparaat, wat van belang kan is bij het ‘bouwen’ van een nieuwe gemeente. Het college ziet het belang van een sterke bestuurlijke eenheid en heeft aangegeven dat een fusie met Duiven, Westervoort en Doesburg de beste manier is om de regionale opgaven effectief aan te pakken en de bestuurskracht te vergroten.

6d. Onvoldoende bestuurlijk draagvlak 2-2 variant

2-2 variant voorkeur uit variantenanalyse Doesburg

- In het bestuurskrachtonderzoek en de variantenanalyse Doesburg wordt deze variant door de onderzoekers als voorkeursoptie gezien, benadert vanuit de geïsoleerde situatie Doesburg. De raad en het college van Doesburg hebben deze voorkeur niet onderstreept en hebben drie opties momenteel op tafel.

2-2 variant voor Westervoort gemiste kans

- Westervoort heeft geen voorkeur voor de 2-2 variant. De overtuiging heerst dat als er een herindeling komt, dit in één keer de juiste en toekomstbestendige stap moet zijn.

Duiven laat optie 2-2 nog open

- Duiven laat de optie voor een 2-2 variant nog open. Met name binnen de gemeenteraad bestaat interesse in inzicht in de voordelen en nadelen van deze variant. De reeds bestaande ambtelijke samenwerking met Westervoort zou de implementatie vergemakkelijken, wat een aantrekkelijk argument kan zijn.

Zevenaar ziet geen meerwaarde in 2-2 variant

- Zevenaar ziet geen meerwaarde in deze variant. De gemeente heeft recent een herindeling doorgemaakt en is primair gericht op de eigen ontwikkeling, waardoor een gefaseerde herindeling met alleen Doesburg weinig strategische winst oplevert. En het risico wordt voorzien dat op termijn alsnog de vorming van één Liemerse gemeente zich aandient, waardoor gemeenten van ‘reorganisatie in reorganisatie’ terecht komen en lange tijd intern gericht zullen zijn.in een periode waarin de opgaven ‘buiten’ alle aandacht nodig hebben.

6e. Regionaal draagvlak voor bestuurlijke fusie ongewis

- Een herindeling heeft invloed op de posities van omliggende gemeenten en op de bestuurlijke verhoudingen in de regio. Het kabinet vraagt derhalve de betrokken gemeenten om omliggende gemeenten en andere betrokken gemeenten actief uit te nodigen een zienswijze op het herindelingsontwerp in te dienen.

- Dit draagt bij aan een breed gedragen besluit en versterkt de positie van de nieuwe gemeente binnen samenwerkingsverbanden, zoals de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen, de provincie en het Rijk.

- In deze fase van verkenning zijn uiteraard nog geen zienswijzen van regiopartners gevraagd. Wat het niet mogelijk maakt op dit moment uitspraken te doen over het regionaal draagvlak in brede zin.

- Wel heeft de provincie Gelderland bestuurlijk te kennen gegeven een beweging naar één Liemerse gemeente van harte te ondersteunen. Vanuit de inhoudelijke opgaven in het gebied bezien is deze beweging vanuit provinciale optiek zeer gewenst, zodat op majeure opgaven één ingang voor bestuurlijke gesprekken en bekostiging wordt gecreëerd. Tevens draagt deze schaalvergroting bij aan de vorming van krachtige Gelderse gemeenten, wat ten goede komt aan de regionale en provinciale bestuurskracht.

- Ten tijde van de zienswijzen op het herindelingsontwerp zal het regionaal draagvlak inzichtelijk worden. Daarbij zullen regiogemeenten naar verwachting kijken naar de impact van deze schaalvergroting op de bestaande regionale verhoudingen. Op dit moment zijn er geen signalen dat mede-overheden de beweging naar één Liemerse gemeente niet zouden steunen.

6f. Maatschappelijk draagvlak verdient nog aandacht

- De betrokken gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om te investeren in het maatschappelijk draagvlak en om zorgvuldig te beoordelen hoe inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties betrokken zijn bij het herindelingsproces. Dit wordt gedurende het proces van herindeling vastgelegd in een 'maatschappelijk logboek', waarin wordt beschreven welke stappen zijn genomen om de samenleving te betrekken. Daarnaast wordt in het herindelingsadvies uiteengezet hoe het maatschappelijk draagvlak is vastgesteld, inclusief de ingediende zienswijzen.

- Elke gemeente in de Liemers gaat op haar eigen manier om met de betrokkenheid van inwoners. Doesburg heeft aangekondigd een inwonersconsultatie te organiseren, waarin inwoners hun mening kunnen geven over een mogelijke fusie. Duiven heeft afgelopen jaar een inwonersconsultatie gehouden, waaruit naar voren kwam dat de voorkeur uitgaat naar óf bestuurlijke zelfstandigheid óf een fusie met Doesburg, Westervoort en Zevenaar. De andere twee gemeenten hebben nog geen inwoners betrokken. Hierdoor is het op dit moment niet mogelijk om een eenduidige conclusie te trekken over de mate van maatschappelijk draagvlak in de verschillende gemeenten.

- Wel zijn er signalen dat de Liemers als regio maatschappelijk nauw met elkaar verweven is. Dagelijkse beweegpatronen laten zien dat inwoners niet uitsluitend binnen hun gemeentegrenzen leven: zij werken, winkelen en maken gebruik van voorzieningen in de omliggende gemeenten. Sportverenigingen, culturele activiteiten en maatschappelijke netwerken overstijgen de grenzen van de afzonderlijke gemeenten, wat bijdraagt aan een sterkere regionale verbondenheid. Daarnaast delen de inwoners van de Liemers een kenmerkende mentaliteit: een nuchtere, pragmatische instelling met een sterk gevoel van gemeenschapszin en betrokkenheid. Deze verwevenheid en gedeelde identiteit vormen een solide basis voor een fusie.

Nog stappen te nemen op gebied van maatschappelijk draagvlak

- Om uitspraken te kunnen doen over het maatschappelijk draagvlak is het van belang dat na het principebesluit in alle vier de gemeenten inwoners en maatschappelijke organisaties stevig worden betrokken in het proces tot opstellen van een visie op de nieuwe gemeente en de eventuele zorgen die zij hebben en kansen die zij zien een plek krijgen in het verdere proces.

6g. Bestuurskracht krijgt forse impuls in de Liemers

- Bestuurskracht is geen vastomlijnd begrip en situationeel bepaald, onder meer door de opgaven waar betreffende gemeenten voor aan de lat staan. Onder het toetsingscriterium bestuurskracht vervat de wetgever in het beleidskader onder andere de volgende elementen, welke niet uitputtend zijn en derhalve niet als checklist zijn te hanteren:
    - De gemeente is in staat adequate dienstverlening richting inwoners te organiseren en tot het leveren van de nodige bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke opgaven die lokaal of in de regio aan de orde zijn.
    - De gemeente is responsief naar de samenleving.
    - De gemeente is in staat haar rol te pakken naar medeoverheden en maatschappelijke partners, bijvoorbeeld door in een keten of netwerk van organisaties te opereren die gezamenlijk aan een maatschappelijk gewenste situatie werken.
    - De gemeente is in staat haar maatschappelijke opgaven te vertalen naar een relevante uitvoeringsagenda, een samenwerkingsagenda of bijvoorbeeld een strategische beleidsagenda.
    - De gemeente heeft een professionele gemeentelijke organisatie (bestuurders met de juiste kwaliteiten en een ambtenarenapparaat dat in staat is om taken en verantwoordelijkheden adequaat uit te oefenen).
    - De organisatie van de gemeente is in personele zin robuust (weinig kwetsbaar) en in staat voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken.
    - Het gemeentebestuur is in staat sturing te geven aan besluitvorming over, uitvoering van en verantwoording over beleid.
    - De gemeente is in de context van verdergaande gemeentelijke taakuitbreiding (decentralisaties) duurzaam in staat haar opgaven te formuleren en het hoofd te bieden.
    - De gemeente voert een gezonde financiële huishouding.
- In het herindelingsontwerp en -advies moeten worden onderbouwd welke opgaven ten aanzien van bestuurskracht bij de bestaande gemeenten spelen en hoe de voorgestelde herindeling tegemoet komt aan het gericht versterken van de bestuurskracht.
- Kijkende naar een mogelijke herindeling in de Liemers zal deze een forse impuls geven aan de bestuurskracht van de gemeente. We lichten enkele elementen uit die deze stelling onderbouwen:
- Er ontstaat een professionele ambtelijke organisatie van circa 750 fte, ofwel circa 1.000 medewerkers. Als derde gemeente in de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen en als vijfde gemeente in Gelderland, zal deze schaalomvang - met interne doorgroei mogelijkheden en een aantrekkelijk loongebouw - een krachtige impuls geven aan de werkgeverspositie van deze nieuwe gemeente op de arbeidsmarkt. Waarbij steviger kan worden ingezet op het binden, boeien en ontwikkelen van huidige en toekomstige medewerkers.

6g. Bestuurskracht krijgt forse impuls in de Liemers

- Binnen deze organisatie zal meer ruimte zijn voor het inbedden van strategische denkkracht, in de vorm van strategen en programma- en projectmanagers op majeure opgaven als wonen, bereikbaarheid, energie en sociaal domein. Niet alleen op strategisch niveau wordt de organisatie versterkt, maar ook bestaande kwetsbaarheden in de beleidscapaciteit en in de uitvoering en bedrijfsvoering kunnen beter worden weggenomen in de omvang van een dergelijke ambtelijke organisatie. Deze impulsen dragen bij aan de adequate dienstverlening richting inwoners, het realiseren van de maatschappelijke opgaven in het eigen gebied en in de regio, het responsiever optreden naar de samenleving, het beter in staat zijn om de rol te pakken in relatie tot medeoverheden en maatschappelijke partners.

- Er ontstaat een robuuste gemeentelijke begroting door de vorming van een Liemerse gemeente, met een balanstotaal van circa EUR 450 miljoen. In bijlage B zijn de huidige financiële posities van de vier gemeenten in beeld gebracht. Dit schetst een beeld van vier gemeentelijke begrotingen die onder druk staan, of komen. Door de vorming van één gemeentelijke begroting ontstaat een begrotingsomvang waarbinnen ‘meer speelruimte’ ontstaat om tegenvallers op te vangen, zonder dat dit direct impact hoeft te hebben op het voorzieningenniveau en/ of de woonlasten voor inwoners.

- Per saldo zal een Liemerse gemeente naar mening van &VDL in staat zijn om ook bij verdergaande gemeentelijke taakuitbreiding duurzaam haar opgaven te formuleren en deze het hoofd te bieden.

6h. Liemers kent sterke interne samenhang. Nabijheid van bestuur krachtig vormgeven met instrumenten

- De beoogde herindeling van Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar brengt verschillende kernen, wijken, dorpen en steden samen in één nieuwe gemeente. Deze vier gemeenten delen belangrijke overeenkomsten, zoals hun ligging in de Liemers, de onderlinge verwevenheid van inwoners en voorzieningen en gedeelde sociaal-economische uitdagingen. Tegelijkertijd hebben zij elk een eigen karakter en identiteit die behouden moet blijven binnen de nieuwe bestuurlijke structuur.
- Recente gemeentelijke fusies laten zien dat schaalvergroting niet ten koste hoeft te gaan van lokaal contact, herkenbaar bestuur, het karakter van en de leefbaarheid in de dorpen en de identiteit van gemeenschappen.
- Deze elementen kunnen worden gewaarborgd door een doordacht kernenbeleid, met instrumenten zoals wijkraden, dorpscoördinatoren, wijkgericht werken, dorpendeals en kernbegrotingen.
- De huidige gemeente Zevenaar laat zien dat juist de kleinere kernen daar vaak sterker georganiseerd zijn dan de stad zelf. Dit onderstreept het belang van maatwerk en een betrokken bestuursstijl die aansluit bij de verschillende behoeften van inwoners.
- Een bestuurlijke fusie verandert de nabijheid van bestuur niet op zichzelf, maar biedt de kans om organisatie en dienstverlening efficiënter en toegankelijker te maken. Door gebruik te maken van dorps- en wijkgerichte structuren kan de nieuwe gemeente inspelen op lokale behoeften en de gemeenschapszin in de verschillende kernen versterken. Dit draagt bij aan een sterke interne samenhang, waarbij inwoners zich niet alleen verbonden voelen met hun directe woonomgeving, maar ook met de bredere Liemerse regio.
- Als voordeel van een Liemerse gemeente, met iets meer fysieke afstand tussen inwoners en gemeentebestuur, ziet &VDL dat het dienen van het ‘algemeen belang’ aan kracht kan winnen.

6i. Liemers kent al sterke regionale samenhang en kan haar kracht voor en in de regio benutten

- De vier gemeenten in de Liemers werken al intensief samen binnen verschillende regionale netwerken en gemeenschappelijke regelingen. De samenwerking is de afgelopen jaren toegenomen, waarbij Duiven en Westervoort zelfs hun ambtelijke krachten hebben gebundeld. Daarnaast delen de gemeenten sociaal-culturele, historische en geografische overeenkomsten, wat zorgt voor een natuurlijke verbondenheid binnen de regio. Een herindeling moet daarom niet alleen passen binnen de bestuurlijke structuren, maar ook bijdragen aan een sterkere en efficiëntere regionale samenwerking.

- Een Liemerse gemeente van circa 95.000 inwoners heeft het voordeel dat zij krachtiger kan optreden richting regio, provincie, Rijk en Europa. Dit is van belang, omdat het Rijk steeds vaker regio's ziet als de eerste aanspreekpunten voor beleid en financiële middelen. Door als één sterke gemeente te opereren, kan de Liemers een prominentere rol spelen in regionale besluitvorming en beter inspelen op maatschappelijke en economische uitdagingen.

- Bovendien zou de nieuwe gemeente de derde gemeente worden binnen de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen, waarmee zij een nieuwe strategische positie inneemt. Dit biedt kansen om invloed uit te oefenen op thema's zoals bereikbaarheid, economie, duurzaamheid en wonen. Dit met behoud van de goede regionale bestuurlijke verhoudingen.

- Tot slot profiteert de hele regio van deze herindeling. Door de krachten te bundelen, kan de Liemers beter inspelen op uitdagingen zoals woningbouw, bedrijventerreinen, duurzaamheid en mobiliteit. Dit komt niet alleen ten goede aan inwoners en ondernemers van de Liemers, maar versterkt ook de economische positie van de regio als geheel. Een grotere, bestuurlijk robuuste gemeente betekent een stabielere en toekomstbestendigere regio.

BIJLAGEN



A. Onderzoeksaanpak, geraadpleegde personen en documenten
B. Financiële analyse (separaat rapport)
C. Organogrammen ambtelijke organisaties
D. Indicatie processtappen en tijdpaden herindeling

A1. Onderzoeksaanpak

Om te komen tot voorliggend rapport hebben is onderstaande aanpak gehanteerd:

Stap 1: Startgesprek

Er vond een online startgesprek plaats met de provincie Gelderland en gemeentesecretarissen om de aanpak en planning af te stemmen. Dit zorgde voor draagvlak, inventarisatie van aandachtspunten en afspraken over informatieaanlevering en gesprekken met colleges en de gedeputeerde.

Stap 2: Analyse bestaande bronnen

We analyseerden bestuurskrachtonderzoeken, beleidsstukken, begrotingen en visiedocumenten. Dit gaf inzicht in bestuurlijke ambities, maatschappelijke opgaven en de samenhang tussen de gemeenten.

Stap 3: Financiële analyse

We onderzochten de financiële situatie van de gemeenten, waaronder begrotingssaldi, reserves, schulden, woonlasten en investeringen. Ook analyseerden we de impact van een mogelijke herindeling op de financiële middelen. Financieel toezichthouders van de provincie werden hierbij betrokken.

Stap 4: Bestuurlijke gespreksronde

We voerden gesprekken met de colleges van B&W en de gedeputeerde over eerdere bestuurlijke aanbevelingen, de visie op samenwerking en toekomstperspectieven. Ook bespraken we bestuurlijke randvoorwaarden zoals tijdspaden, fasering en politiek draagvlak van een mogelijke herindeling.

Stap 5: Uitwerking eindrapport

Het eindrapport bevatte objectieve onderzoeksbevindingen en beantwoordde de deelvragen. We gaven inzicht in kansen en risico's van bestuurlijke scenario's zonder politieke sturing. Het rapport werd allereerst besproken met de gemeentesecretarissen en vervolgens de burgemeesters van de vier gemeenten en gedeputeerde van de provincie Gelderland. Uiteindelijk is het rapport definitief opgeleverd.

A2. Geraadpleegde personen

Geraadpleegde personen

Gemeente Doesburg

- De heer Hofland, burgemeester wnd.
- Mevrouw Van Veldhuizen-Van Oort, loco-burgemeester
- De heer Werkman, gemeentesecretaris

Gemeente Duiven

- De heer Hieltjes, burgemeester
- Mevrouw Overduin, wethouder
- De heer Schrijner, wethouder
- De heer Van der Gaag, gemeentesecretaris

Gemeente Westervoort

- De heer Van Hout, burgemeester
- Mevrouw Sluiter, gemeentesecretaris

Gemeente Zevenaar

- De heer Van Riswijk, burgemeester
- De heer Boone, wethouder
- Mevrouw Jansen, gemeentesecretaris

Provincie Gelderland

- De heer Drenth, gedeputeerde
- Mevrouw Hubner, beleidsadviseur
- De heer Boelens, beleidsadviseur

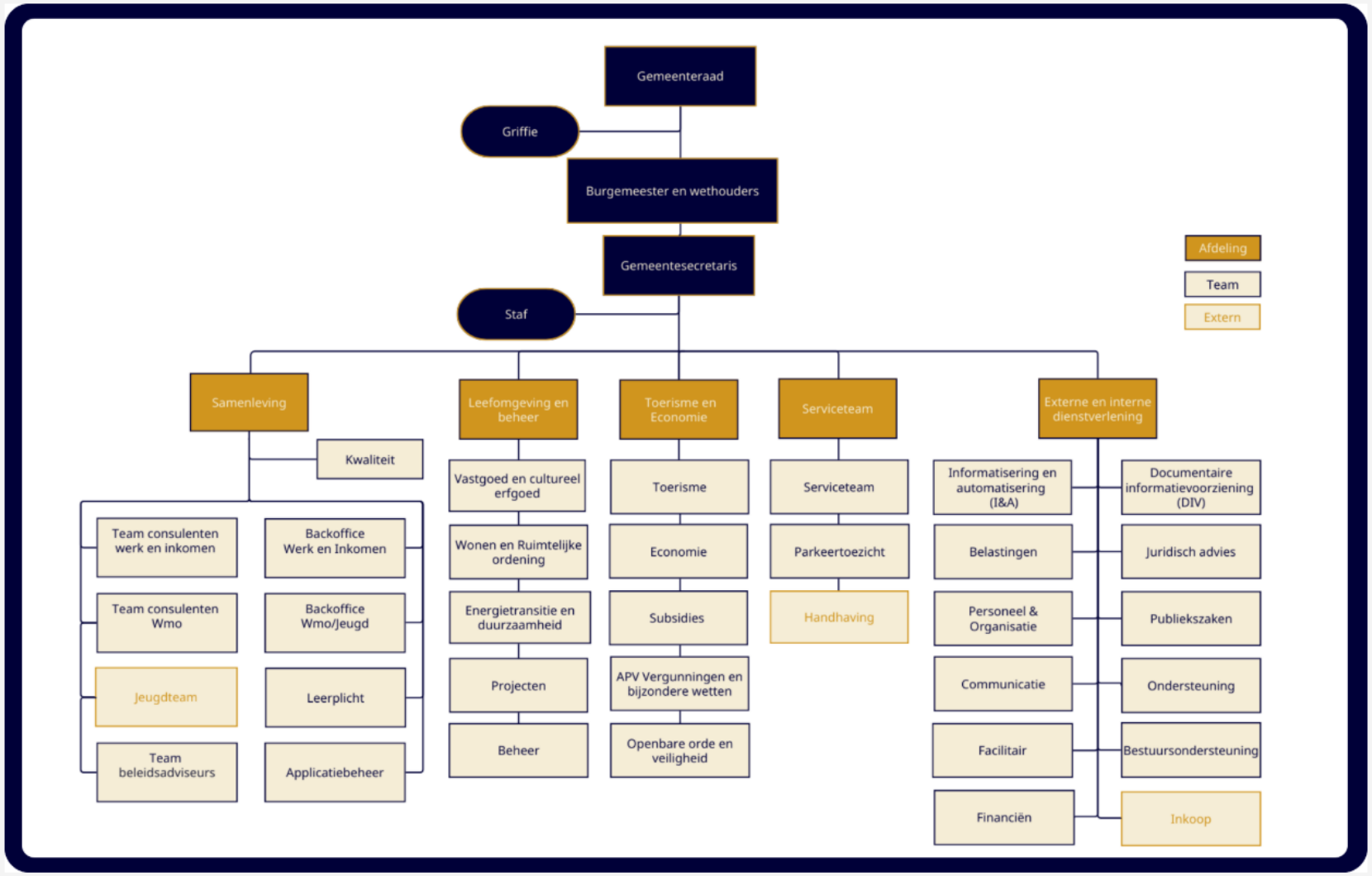
A3. Geraadpleegde documenten

- Rapport Herindelingsvarianten de Liemers 2014
- Bestuurskrachtonderzoeken van Doesburg, Duiven en Westervoort
- Rapportage verkenningen/ variantenanalyse samenwerkingspartners Duiven en Westervoort
- Coalitieakkoorden Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar
- Meerjaren- en programma-begrotingen van Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar
- Formatiegegevens ambtelijke organisatie van Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar
- Organogrammen van Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar
- Raadsinformatie (moties, amendementen, raadsvoorstellen, raadsinformatiebrieven ect.) mbt bestuurskracht van Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar
- Beleidskader gemeentelijke herindeling BZK (2018)
- Toekomstvisie, collegeprogramma of uitvoeringsagenda van Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar
- Regionale agenda Groene Metropool 2025-2028
- Economische visie Liemers
- Verschillende beleidsstukken Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar

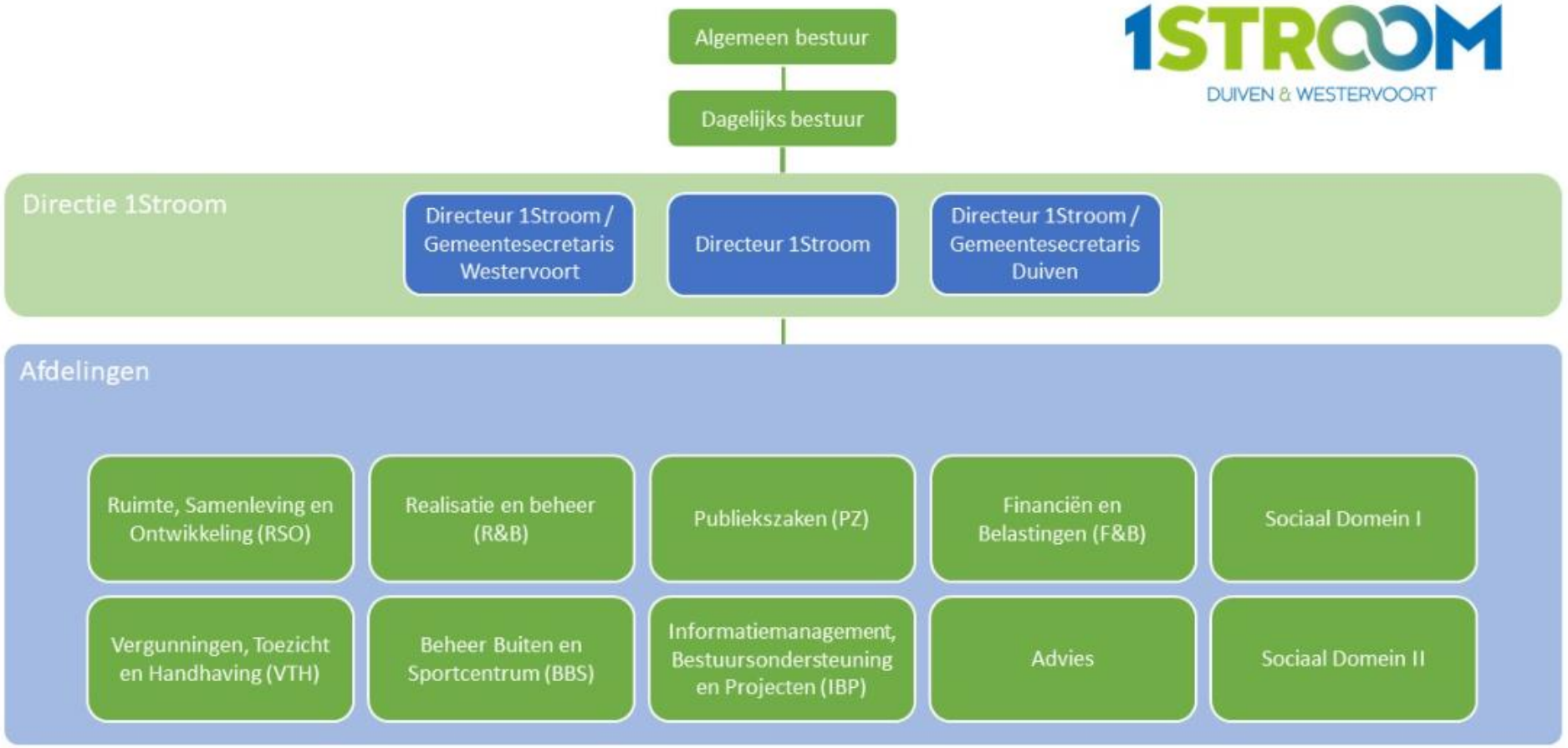
B. Financiële analyse

- De financiële analyse maakt integraal onderdeel uit van dit rapport, maar is omwille van de omvang ervan als separaat document toegevoegd als bijlage B.

C1. Organogram gemeente Doesburg

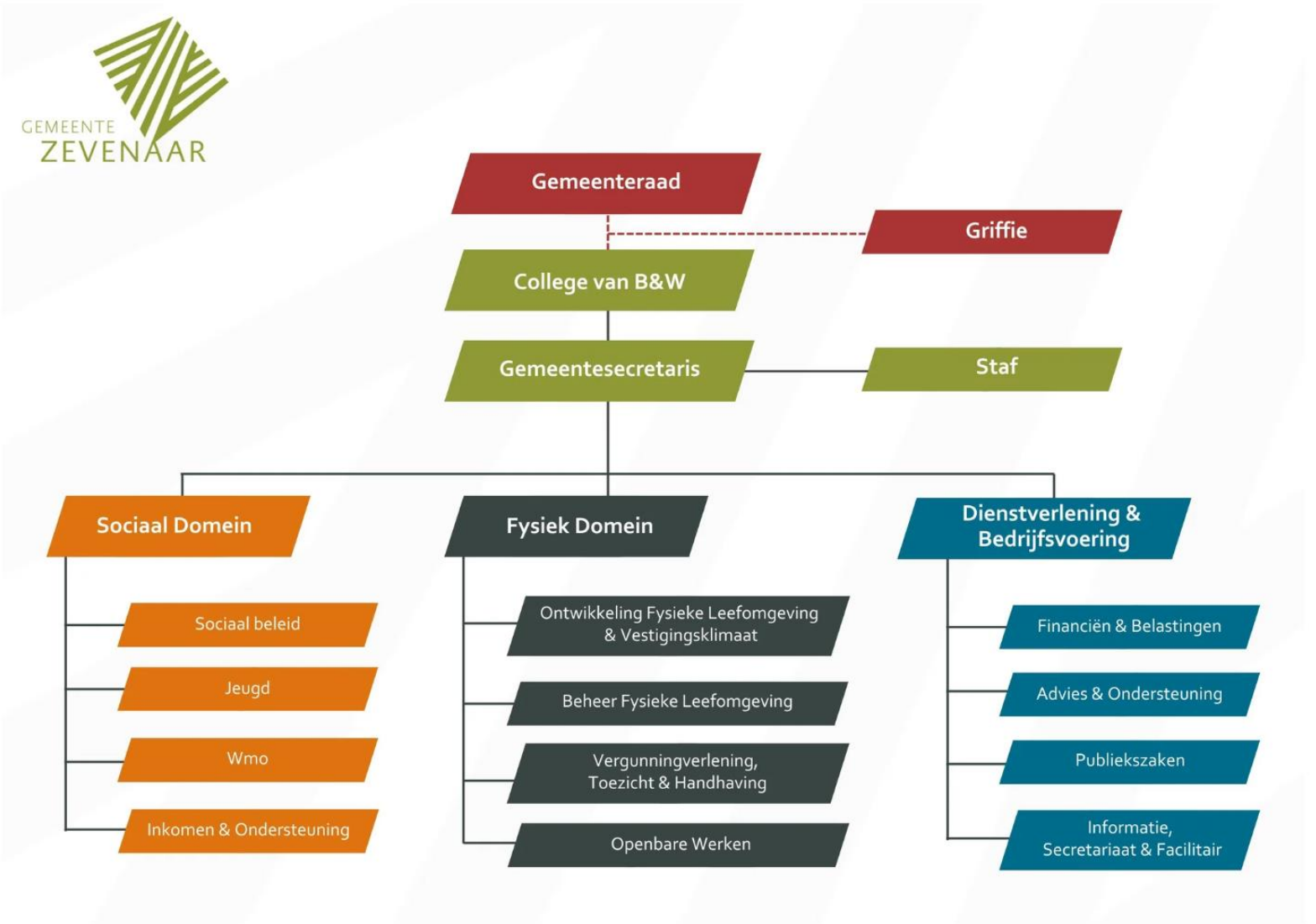


C2. Organogram 1Stroom



ORGANOGRAM & ORGANISATIEBESCHRIJVING

C3. Organogram Zevenaar



D1. Meest recente herindelingen in NL en hun omvang

Jaar	Oorspronkelijke gemeenten	Inwoneraantal voor fusie	Nieuwe gemeentenaam	Inwoneraantal nieuw
2027	Gemeente Wijdemeren Gemeente Hilversum	24.500 94.500	Gemeente Hilversum	120.000
2022	Gemeente Uden Gemeente Landerd	42.266 15.896	Gemeente Maashorst	60.000
2022	Gemeente Heerhugowaard Gemeente Langedijk	59.102 28.593	Dijk en Waard	90.000
2022	Gemeente Purmerend Gemeente Beemster	81.538 10.703	Gemeente Purmerend	95.000
2022	Gemeente Weesp Gemeente Amsterdam	20.766 882.633	Gemeente Amsterdam	
2022	Gemeente Cuijk Gemeente Boxmeer Gemeente Sint Anthonis Gemeente Grave Gemeente Mill en Sint Hubert	25.677 29.721 11.790 12.462 11.057	Gemeente Land van Cuijk	92.000
2021	Gemeente Appingedam Gemeente Delfzijl Gemeente Loppersum	11.496 24.596 9.495	Gemeente Eemsdelta	45.000
2021	Gemeente Haaren (14.000)		Opsplitsing	
2019	Gemeente Bedum Gemeente Eemsmond Gemeente De Marne Gemeente Winsum	10.493 15.411 10.037 11.947	Gemeente Het Hogeland	48.000
2019	Gemeente Ten Boer Gemeente Haren Gemeente Groningen	7.289 20.191 203.819	Gemeente Groningen	240.000

D1. Meest recente herindelingen in NL en hun omvang

Jaar	Oorspronkelijke gemeenten	Inwoneraantal voor fusie	Nieuwe gemeentenaam	Inwoneraantal nieuw
2019	Gemeente Grootegast Gemeente Leek Gemeente Marum Gemeente Zuidhorn	12.191 19.732 10.484 19.066	Gemeente Westerkwartier	65.000
2019	Gemeente Dongeradeel Gemeente Kollumerland/ Nieuwkruisland Gemeente Ferweradiel	23.845 12.761 8.575	Gemeente Noardeast-Fryslân	65.000
2019	Gemeente Geldermalsen Gemeente Neerijnen Gemeente Lingewaal	27.036 12.468 11.193	Gemeente West-Betuwe	53.000
2019	Gemeente Leerdam Gemeente Vianen Gemeente Zederik	21.248 20.444 14.020	Gemeente Vijfheerenlanden	61.000
2019	Gemeente Oud- Beijerland Gemeente Binnenmaas Gemeente Korendijk Gemeente Cromenstrijen Gemeente Strijen	24.403 29.292 11.269 12.916 8.776	Gemeente Hoeksche Waard	90.000
2019	Gemeente Giessenlanden Gemeente Molenwaard	14.540 29.318	Gemeente Molenlanden	45.000
2019	Gemeente Aalburg Gemeente Werkendam Gemeente Woudrichem	13.321 27.295 14.770	Gemeente Altena	58.000
2019	Gemeente Onderbanken Gemeente Nuth Gemeente Schinnen	7.782 15.187 12.758	Gemeente Beekdaelen	36.000
2019	Gemeente Noordwijk Gemeente Noordwijkerhout	26.174 16.685	Gemeente Noordwijk	46.000
2019	Gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude Gemeente Haarlemmermeer	6.167 148.068	Gemeente Haarlemmermeer	163.000

D2. Processtappen herindeling, in de tijd gezet

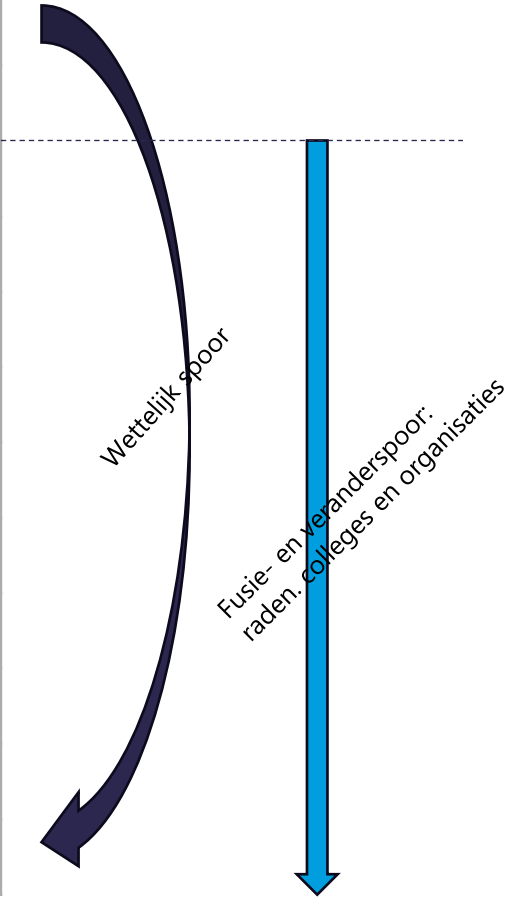
Stap	Doorlooptijd
Principebesluit gemeenten: betrokken gemeenten spreken intentie uit tot herindelen	
Opstellen herindelingsontwerp, inclusief participatietraject	circa 5 tot 8 maanden
Besluit op herindelingsontwerp door gemeenteraden	
Zienswijzeperiode herindelingsontwerp	8 weken
Definitief besluit op herindelingsadvies door gemeenteraden	
Herindelingsadvies GS provincie	3 tot 4 maanden
Aanbieden herindelingsadvies aan minister (BZK), voorbereiding wetsvoorstel (BZK)	
Aanbieding wetsvoorstel aan Raad van State, Tweede en Eerste Kamer en besluitvorming	circa 16 maanden
Herindelingsverkiezingen voor nieuwe gemeenteraad	november enig jaar
Start nieuwe gemeente	1 januari, na herindelingsverkiezingen



Circa 3 tot 4 jaar tussen principebesluit en datum herindeling

D3. Processtappen herindeling, de betrokkenen

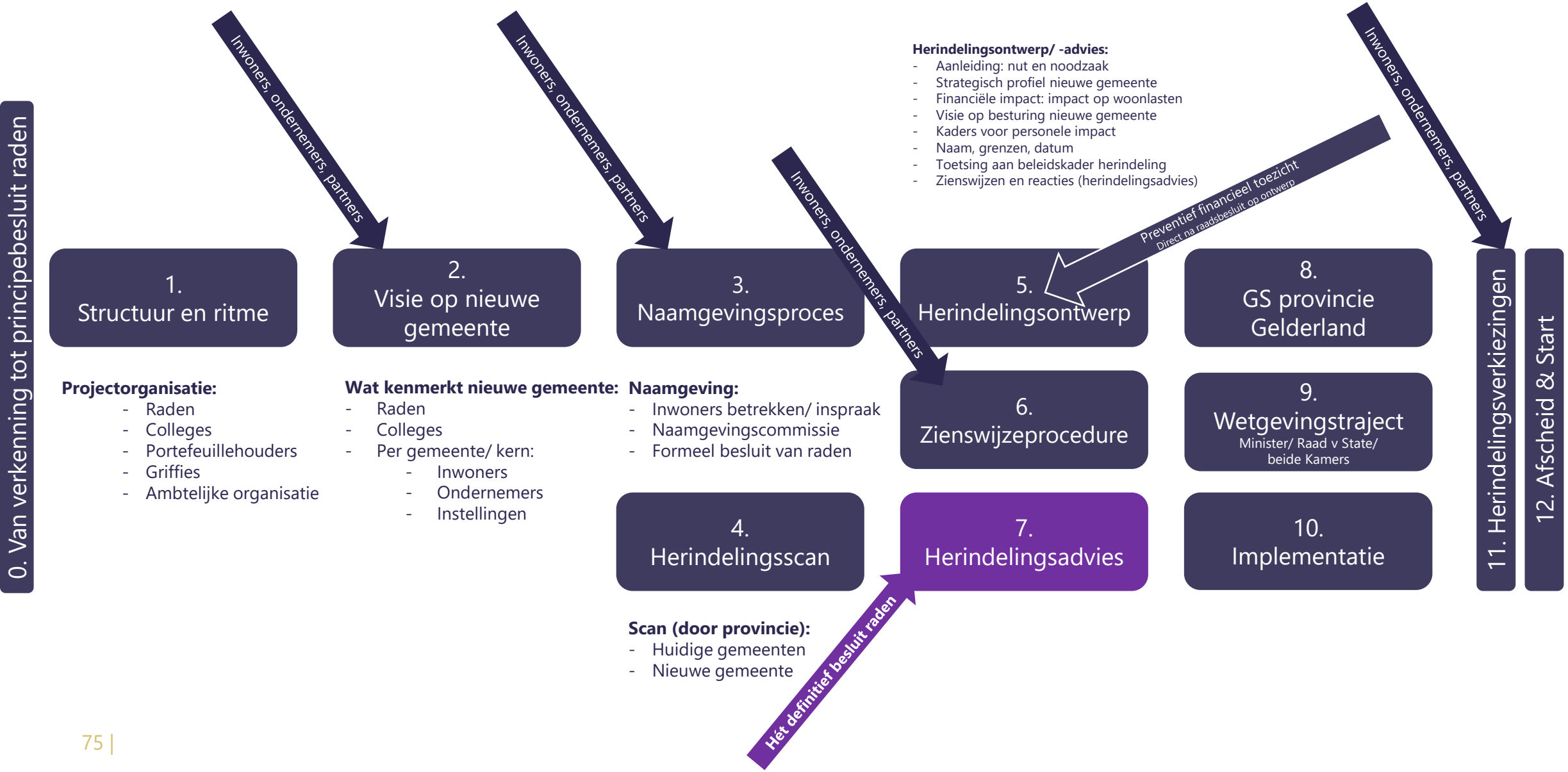
Wat	Wie
Principebesluit tot herindeling	Raden
Vaststellen herindelingsontwerp (inwerkingtreding preventief toezicht op te heffen gemeenten)	Raden
Vaststellen herindelingsadvies + reactienota zienswijzen	Raden
Toezenden herindelingsadvies aan Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland	Voorzitter Stuurgroep
Toezenden herindelingsadvies met provinciale zienswijze van Gedeputeerde Staten aan het Ministerie van BZK	Gedeputeerde Staten provincie
Opstellen wetsontwerp	Ministerie van BZK
Besluit nemen over voorleggen wetsvoorstel aan Ministerraad	Ministerie van BZK
Besluit nemen over wetsvoorstel	Ministerraad
Advies opstellen over wetsvoorstel	Raad van State
Behandelen van en besluiten over wetsvoorstel	Tweede Kamer
Behandelen van en besluiten over wetsvoorstel	Eerste Kamer
Gemeenteraadsverkiezingen nieuwe gemeente (november jaar voorafgaand aan herindeling)	Raden/ fracties/ griffies
Start nieuwe gemeente (1 januari enig jaar)	



D4. Impact herindelingsdatum op gemeenteraden

Datum van bestuurlijke fusie (herindeling)	Reguliere verkiezingen maart 2026	Zittingsduur laatste gemeenteraden	Herindelings-verkiezingen	Eerstvolgende reguliere verkiezingen	Zittingsduur eerste gemeenteraad nieuwe gemeente
1 januari 2028	Vinden plaats	1 jaar en 9 maanden	November 2027	Maart 2034	6 jaar en 3 maanden
1 januari 2029	Vinden plaats	2 jaar en 9 maanden	November 2028	Maart 2034	5 jaar en 3 maanden
1 januari 2030	Vinden plaats	3 jaar en 9 maanden	November 2029	Maart 2034	4 jaar en 3 maanden

D5. Processtappen herindeling, betrokkenheid inwoners



& Van de Laar. Organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.

Resultaatgericht, betrokken en met energie. Zo maken wij impact op maatschappelijke opgaven, bestuurlijke ambities en organisatorische uitdagingen. In de rol van adviseur, onderzoeker, procesbegeleider of door tijdelijk ín uw organisatie te stappen, brengen wij beweging. Zo dragen onze ervaren adviseurs en jonge talenten bij aan een weerbare en wendbare publieke sector.

Wij kraken onze hersens op complexe vragen. Daarbij zijn we scherp in onze analyses. En bieden we concreet handelingsperspectief in onze advisering. We steken ook graag onze handen uit de mouwen om samen met u resultaat te boeken.

Dat doen we bijvoorbeeld door het ontwerpen van passende organisatiestructuren en sturingsconcepten. Door het versterken van leiderschap en het werken aan gewenst gedrag van medewerkers.

Wij helpen bij het verkennen van toekomstscenario's voor publieke organisaties. En we begeleiden processen om organisaties te vitaliseren. Samenwerking of fusie tot stand brengen? Wij helpen bij de vorming, evaluatie en doorontwikkeling. Wij doen kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de effecten van beleid en naar de sterke en verbeterpunten in organisaties en samenwerkingsverbanden.

Onze passie om direct maatschappelijk impact te maken zetten wij in binnen het sociaal domein. Onder andere door het 'vertalen' van de Hervormingsagenda Jeugd. Ook helpen wij bij de realisatie van de transities op het gebied van klimaat en energie.

Staat uw vraagstuk er niet tussen? Verras ons. Wij laten ons graag uitdagen op andere thema's in het publieke domein!

& Van de Laar is in vriendschap verbonden met GNGMKRS, ons label voor interim-bemiddeling, executive search & werving en selectie.

& Van de Laar B.V.

Emmasingel 29-11
5611 AZ Eindhoven
085 – 747 06 18

Isaac Titsinghkade 4a
1018 CA Amsterdam

info@en-vdl.nl
en-vandelaar.nl

Lid van de Raad van Organisatieadviesbureaus (ROA).

