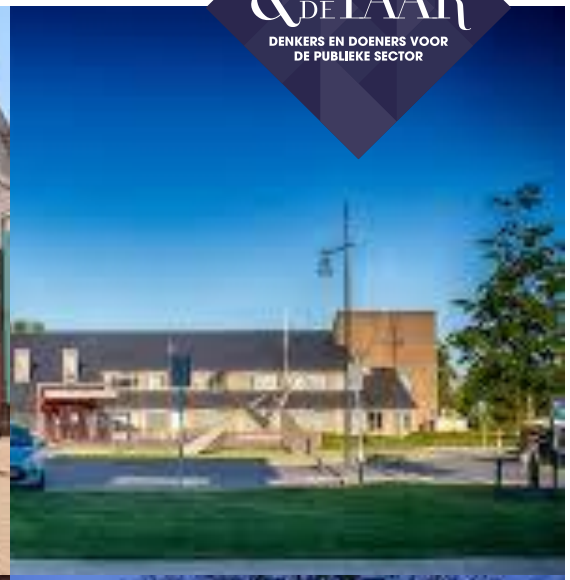
BIJLAGE B

FINANCIËLE ANALYSE VIER LIEMERSE GEMEENTEN

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

Hoofdconclusies

1. Financiële positie vier gemeenten
2. Eigen inkomsten
3. Algemene uitkering

Hoofdconclusies financiële analyse

Gemeenten in de Liemers koersen af op financieel onweer

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.

Westervoort

Ook Westervoort kent een zorgelijke 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.

Hoofdconclusies financiële analyse

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 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. Door deze aanhoudende tekorten daalt ook de solvabiliteit – van 23% in 2025 naar slechts 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.

1. Financiële positie vier gemeenten

Financiële duiding

Voorliggend hoofdstuk geeft inzicht in de financiële positie van de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar in het gebied de Liemers. Het vertrekpunt van de analyse zijn de cijfers over de begroting 2025- 2028 en de jaarrekening 2023.

X €1.000	2025	2026	2027	2028
Doesburg Geraamd saldo	-678	-993	-426	-108
Doesburg Structureel saldo	**5**	**-1.423**	**-961**	**-723**
Duiven Geraamd saldo	184	-3.441	-3.186	-1.364
Duiven Structureel saldo	**68**	**-4.088**	**-3.719**	**-1.947**
Westervoort Geraamd saldo	960	-2.517	-2.296	-1.518
Westervoort Structureel saldo	**676**	**-2.982**	**-2.164**	**-1.528**
Zevenaar Geraamd saldo	-903	-6.465	-5.445	-6.029
Zevenaar Structureel saldo	**577**	**-6.757**	**-5.376**	**-6.029**

Onzekerheden en tekorten richting 2028 in de exploitatiebegrotingen

In tabel 1 zijn de begrotingssaldi opgenomen. Het "*geraamd saldo*" is het saldo dat door de raad is vastgesteld. In 2025 is dit saldo in Doesburg en Zevenaar een negatief saldo (dekking vanuit de Algemene Reserve), terwijl Duiven en Westervoort in dat jaar nog een positief saldo ramen. Vanaf 2026 is het saldo in alle gemeenten sterk negatief.

Het saldo dat door de raad wordt vastgesteld wijkt af van het structurele saldo in alle gemeenten. Het structurele saldo wordt vastgesteld door de Provincie. Bij deze beoordeling kijkt de Provincie niet alleen naar de cijfers, maar ook naar de mate en realiteitswaarde van de opgenomen bezuinigingen. Hoewel het structureel en reëel saldo volgens de provincie in 2025 in alle vier de gemeenten positief is, verslechtert dit beeld vanaf 2026. Tegen 2028 is bij geen van de gemeenten sprake van een structureel sluitende begroting.

Daarnaast is bij alle gemeenten zichtbaar dat het effect van de daling van de algemene uitkering in 2026 een duidelijk negatief effect heeft op het begrotingssaldo. Deze daling, voortkomend uit wijzigingen in het Gemeentefonds, vertaalt zich direct in lagere inkomsten en dus hogere tekorten.

1. Financiële positie vier gemeenten

Exploitatiebegrotingen gekenmerkt door (forse) bezuinigingen

In Doesburg is het structureel saldo nagenoeg neutraal (€5.000 positief), mede door structurele bezuinigingen en taakstellingen van ruim €2,5 miljoen en inkomstenverhogende maatregelen (waaronder een stijging OZB) van bijna €0,7 miljoen. Ondanks deze structurele bezuinigingen verslechtert het saldo vanaf 2026 naar -€723.000 in 2028. De effecten van eerdere bezuinigingen dempen de tekorten dus op korte termijn, maar blijken op lange termijn onvoldoende.

In Westervoort zijn de afgelopen jaren ook veel bezuinigingen doorgevoerd om de begroting sluitend te krijgen. In 2021 verkeerde de gemeente financieel in zeer zwaar weer, met een solvabiliteitsratio van 0%. Daarop is onder toezicht van Provincie een Herstelplan opgesteld. De afgelopen jaren is de financiële situatie verbeterd maar ook in de huidige begroting zijn ook een aantal structurele bezuinigen ingeboekt met een totale omvang oplopend tot €1,6 miljoen.

Dit resulteert in 2025 in een positief saldo van €676.000, maar ook hier zien we vanaf 2026 negatieve structurele saldo, oplopend tot -€1,528 miljoen in 2028.

In Duiven is het financieel resultaat in 2025 positief. Dit wordt voornamelijk bepaald door het inboeken van structurele bezuinigingen, inkomstenverhogende maatregelen (waaronder een stijging OZB met 8,5%) en overige dekkingsmaatregelen met een totale omvang van ruim €4,1 miljoen. Er wordt door Duiven o.a. bezuinigd op budget mantelzorgcompliment, innovatiebudget, sportvoorzieningen en klimaatadaptatie. Voor 2026 is daarnaast een taakstelling van €0,5 miljoen opgenomen op een gemeenschappelijke regeling. Deze bezuiniging wordt echter door de Provincie als niet realistisch beoordeeld, omdat het niet binnen de bevoegdheid van de gemeente ligt om deze taakstelling eenzijdig door te voeren. Ondanks het positieve resultaat in 2025 en de ingeboekte structurele bezuinigingen verslechtert het structureel saldo vanaf 2026 fors door financiële onzekerheden richting 2028.

1. Financiële positie vier gemeenten

In Zevenaar is het structureel saldo in 2025 nog positief (€577.000), maar verslechtert dit richting een tekort van €6 miljoen in 2028. Het geraamd saldo is al vanaf 2025 negatief en neemt de komende jaren fors af. De gemeente geeft aan hiermee het advies van de VNG over te nemen om vanaf 2026 een realistisch negatief saldo op te nemen.

Een belangrijke oorzaak hiervan is de nieuwe financieringssystematiek van het Gemeentefonds, die het voor de gemeente lastig maakt om essentiële taken zoals woningbouw, armoedebeleid en energietransitie te blijven financieren. Ook stijgende kosten, zoals hogere tarieven voor jeugdzorg en Wmo, loon- en prijsstijgingen, en oplopende bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen, dragen bij aan de financiële druk. Om verder tekort te voorkomen, heeft Zevenaar besloten geen nieuw beleid te introduceren dat negatieve financiële gevolgen heeft.

Negatieve schommelingen in het eigen vermogen van de vier gemeenten

Onderstaande tabel weergeeft de eigen vermogenspositie van de vier gemeenten. Het eigen vermogen is de som van de algemene reserves, bestemmingsreserves en het resultaat (na bestemming) van de jaarrekening. Het eigen vermogen geeft gemeenten ruimte om schommelingen op te vangen, investeringen te doen of risico's af te dekken.

x €1.000	2025 1/1	2025 31/12	2026	2027	2028
Doesburg	26.335	25.195	23.733	22.796	22.212
Duiven	35.301	31.879	25.281	19.244	19.030
Westervoort	7.353	7.633	4.664	2.368	849
Zevenaar	58.169	54.059	46.465	40.103	33.234

1. Financiële positie vier gemeenten

Het eigen vermogen in Doesburg daalt geleidelijk van €26,3 miljoen begin 2025 naar €22,2 miljoen in 2028. Dit heeft voornamelijk te maken met de sterke daling van de algemene reserve richting 2028 veroorzaakt door dekking van het nadelige begrotingsresultaat. Hoewel de omvang van het eigen vermogen op het eerste gezicht hoog lijkt, wordt dit beeld grotendeels bepaald door de omvang van de dekkingsreserve. Het vrij aanwendbare deel van de algemene reserve is beduidend lager (2,3 miljoen euro) en staat onder druk door het structurele karakter van de tekorten. Hierdoor kan het eigen vermogen een vertekend beeld geven van de daadwerkelijke financiële ruimte van de gemeente.

In Duiven laat een forse daling zien in de ontwikkeling van het eigen vermogen van €35,3 miljoen naar €19 miljoen in 2028. Met name tussen 2025 en 2027 is de afname sterk. Dit sluit aan bij het eerder gesignaleerde beeld: structurele tekorten worden opgevangen door het aanspreken van de algemene reserve. Dit heeft impact op de financiële weerbaarheid van de gemeente.

Westervoort start met een bescheiden eigen vermogen van €7,4 miljoen. Opvallend is dat dit halverwege 2025 nog iets stijgt, maar daarna scherp daalt naar slechts €849.000 in 2028. Dit bevestigt de kwetsbare financiële positie die al eerder naar voren kwam. Het eigen vermogen raakt vrijwel volledig uitgeput, wat weinig ruimte biedt voor tegenvallers.

Zevenaar beschikt aan het begin van 2025 over een relatief hoog eigen vermogen van €58,2 miljoen. Gedurende de daaropvolgende jaren laat dit vermogen echter een aanzienlijke daling zien, tot €33,2 miljoen in 2028. Ter dekking van deze tekorten wordt het eigen vermogen stapsgewijs aangesproken. Hierdoor neemt de financiële weerbaarheid van de gemeente substantieel af, hetgeen de ruimte voor toekomstige investeringen en het opvangen van tegenvallers aanzienlijk beperkt.

1. Financiële positie vier gemeenten

Weerstandsvermogen in alle gemeenten hoger dan 1 in 2025

Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin de gemeente in staat is middelen vrij te maken om niet begrote financiële tegenvallers op te vangen zonder ingrijpende beleidswijzigingen. Het weerstandsvermogen geeft de verhouding weer tussen de weerstandscapaciteit en de risico's en is daarmee een momentopname. In onderstaande tabel is de weerstandscapaciteit weergegeven.

De hoogte van de weerstandscapaciteit op zichzelf zegt niet veel. Hieraan kan pas een waarde worden toegekend als deze wordt geconfronteerd met de onderkende risico's. Een weerstandsvermogen groter dan 1 wordt door de Provincie beoordeeld als 'minst risicovol'. De meeste gemeenteraden hanteren een norm die hoger ligt dan 1. De berekening van het weerstandsvermogen vindt plaats via de formule: weerstandscapaciteit/ risicobedrag = weerstandsvermogen.

In alle vier gemeenten ligt het ratio weerstandsvermogen in 2025 boven de norm van 1, waarmee wordt voldaan aan de richtlijn en het weerstandsvermogen als voldoende wordt beoordeeld.

Jaar 2025	Doesburg	Westervoort	Duiven	Zevenaar
Bekende risico's *Gemiddeld*	€1,7 miljoen	€3 miljoen	€7,3 miljoen	€7,9 miljoen
Beschikbare weerstandscapaciteit (Vrij aanwendbare deel algemene reserve)	€2,3 miljoen	€4.9 miljoen	€13,2 miljoen	€19,4 miljoen
Ratio Weerstandsvermogen	1,3	1,6	1,81	2,5

In Zevenaar is het ratio weerstandsvermogen het hoogst van alle gemeenten en heeft zich de afgelopen jaren sterk verbeterd. De beschikbare weerstandscapaciteit is gestegen van €11,9 miljoen naar €19,4 miljoen in 2025, waarmee het ratio is toegenomen van 1,1 naar 2,5. Deze positieve ontwikkeling is toe te schrijven aan substantiële versterking van zowel de vermogenspositie als een afname van de risicopositie. Enerzijds is de algemene reserve aangevuld, anderzijds zijn de risico's aanzienlijk verminderd, met name door gunstige ontwikkelingen rondom de grondposities. Hierdoor wordt het weerstandsvermogen als 'uitstekend' gekwalificeerd.

1. Financiële positie vier gemeenten

Uit de financiële jaarcijfers blijkt dat het eigen vermogen van alle gemeenten richting 2028 verslechtert. Dit heeft direct gevolgen voor de hoogte van de beschikbare weerstandscapaciteit. Wanneer de risico's stijgen of gelijk blijven, maar de algemene reserve in de komende jaren verder wordt uitgeput, neemt de mogelijkheid van de gemeenten om financiële tegenvallers op te vangen af. De Provincie beoordeelt dit via de zogenaamde signaleringswaarden en deelt de financiële kengetallen in categorieën A, B en C in, waarbij categorie A het minst risicovol is en categorie C het meest risicovol.

Een duidelijk voorbeeld hiervan is de situatie in Zevenaar. Hoewel de gemeente in 2025 nog een uitstekend weerstandsratio van 2,5 heeft, wordt dit in toenemende mate onder druk gezet door aanhoudende begrotingstekorten (zie tabel 1). Hierdoor wordt een aanzienlijk beroep gedaan op de algemene reserve, wat leidt tot een afname van de financiële flexibiliteit. Dit heeft tevens negatieve gevolgen voor de solvabiliteit, die daalt van 23% in 2025 naar 13% in 2028, en daarmee ook voor het weerstandsvermogen. Als gevolg hiervan verschuift het kengetal naar categorie C, wat als meest risicovol wordt beschouwd.

Het weerstandsratio van Doesburg is 1,3 in 2025 en wordt daarmee door de Provincie als "minst risicovol" beoordeeld. Het weerstandsvermogen is net voldoende om, wanneer een risico zich daadwerkelijk voordoet, de incidentele lasten op te vangen. Daarbij dient vermeld te worden dat de bezuinigingsmaatregelen die een positieve invloed hebben op de weerstandsratio hierin nog niet zijn verwerkt en het ratio iets hoger is dan hier weergegeven. Ook in Doesburg staat het weerstandsvermogen de komende jaren sterk onder druk doordat de algemene reserve onder druk staat. De geraamde begrotingstekorten leggen een aanzienlijk beslag op de reserves.

In Westervoort ligt het weerstandsratio iets hoger dan in Doesburg. De afgelopen jaren heeft Westervoort – in opdracht van de Provincie – gewerkt aan een Herstelplan om hun financiële situatie te verbeteren. Dit Herstelplan is nu beëindigd en de opgebouwde dotaties vallen nu vrij aan de algemene reserve (€0,5 miljoen). In 2025 beschikt Westervoort mede daardoor over een ratio weerstandsvermogen van 1,6, waarmee de gemeente op dat moment voldoet aan de richtlijn dat dit minimaal 1 moet bedragen.

1. Financiële positie vier gemeenten

De begroting van Westervoort laat echter zien dat er vanaf 2026 sprake is van een forse verslechtering. Het ratio halveert direct naar 0,80, wat al onder de norm ligt. In 2027 daalt het verder tot een zeer zorgwekkende 0,05, en in 2028 zakt het zelfs naar een negatief niveau van -0,45. Een ratio onder de 1, en zeker negatief, wordt als uiterst kwetsbaar beoordeeld en vormt een duidelijk signaal dat aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn om de financiële weerbaarheid te herstellen.

In Duiven is het weerstandsvermogen in 2025 vastgesteld op 1,81. De gemeente Duiven beoordeelt haar weerstandsvermogen in 2025 als ‘ruim voldoende’. In 2025 heeft zij ook gebruik gemaakt van de zogeheten ‘surplus’- regeling. Deze regeling houdt in dat gemeenten de mogelijkheid hebben om een deel van de algemene reserve (maximaal 10%) in te zetten voor structurele uitgaven, mits zij voldoen aan bepaalde voorwaarden. Eén van deze voorwaarden is dat de solvabiliteitsratio hoger moet zijn dan 20%. De gemeente Duiven voldoet aan deze criteria in 2025 en heeft daarom bijna €1,8 miljoen uit het surplus van de algemene reserve aangewend als dekkingsmiddel. Tegelijkertijd daalt de algemene reserve hierdoor aanzienlijk. Tussen 2024 en 2025 is de algemene reserve gedaald met 26,5%.

1. Financiële positie vier gemeenten

Financiële kengetallen voor Doesburg en Westervoort

In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is met ingang van het begrotingsjaar 2016 een set van kengetallen voorgeschreven. Kengetallen zijn getallen die de verhouding uitdrukking tussen bepaalde onderdelen van de begroting of de financiele balans en kunnen helpen bij de beoordeling van de financiele positie van een gemeente. De kengetallen dienen altijd in samenhang te moeten worden bezien.

In onderstaande tabel zijn de kengetallen van Doesburg en Westervoort vergeleken met het gemiddelde van Gelderse gemeenten van vergelijkbare omvang. In de tabel zijn tevens de signaleringswaarden van de provincie opgenomen.

	Netto schuld-quote	Netto schuld quote gecorrigeerd	Solvabiliteits ratio	Grond-exploitatie	Structurele exploitatie ruimte	Belasting-capaciteit
Doesburg	29% A	21% A	53% A	0% A	0% B	113% C
Westervoort	58% A	54% A	13% C	0% A	0% B	106% C
Gemiddelde Gelderse gemeenten <20.000	60%	51%	31%	12%	1%	107%

De financiële positie van Doesburg oogt relatief sterk. De netto schuldquote (29%) en gecorrigeerde schuldquote (21%) liggen ruim onder het gemiddelde van vergelijkbare Gelderse gemeenten, wat wijst op een relatief lage schuldenlast. Ook de solvabiliteitsratio van 53% is aanzienlijk hoger dan het gemiddelde (31%) en wordt ingedeeld in categorie A. Dit komt mede door de omvang van de dekkingsreserve. Het vrij aanwendbare deel van de algemene reserve is fors lager. Daarmee geeft de hoogte van het solvabiliteitsratio een vertekend beeld.

De gemeente heeft echter geen structurele exploitatie-ruimte en scoort op belastingcapaciteit relatief hoog (113%), wat betekent dat inwoners al zwaarder belast worden dan gemiddeld. Het kengetal ‘belastingcapaciteit’ geeft inzicht in hoe de belastingdruk binnen een gemeente zich verhoudt tot het landelijk gemiddelde van alle gemeenten. De ruimte die een gemeente heeft om belastingen te verhogen, wordt doorgaans beoordeeld in relatie tot de totale woonlasten voor de inwoners. Een belastingcapaciteit van 100% houdt in dat de woonlasten gelijk liggen aan het landelijk gemiddelde.

.

1. Financiële positie vier gemeenten

Westervoort laat op meerdere financiële kengetallen een kwetsbaar beeld zien. De solvabiliteitsratio bedraagt in 2025 slechts 13%, wat fors afwijkt van het gemiddelde van Gelderse gemeenten met vergelijkbare omvang (31%) en door de Provincie wordt beoordeeld als 'meest risicovol'. Ook de netto schuldquote (58%) en gecorrigeerde schuldquote (54%) liggen rond het gemiddelde. Tegelijkertijd wijzen deze percentages op een relatief hoge schuldenlast.

Daarnaast heeft Westervoort geen structurele exploitatieruimte (0%), waardoor er geen financiële ruimte is om nieuw beleid te voeren of bestaand beleid uit te breiden zonder ingrijpende bestuurlijke keuzes. De beperkte financiële ruimte hangt nauw samen met specifieke onzekerheden waarmee de gemeente wordt geconfronteerd. Dit betreft onder andere ontwikkelingen binnen het Gemeentefonds, economische factoren zoals inflatie, en landelijke maatregelen gericht op het beheersen van de jeugdzorgkosten. Deze externe factoren kunnen zowel positieve als negatieve financiële effecten hebben, hetgeen de kwetsbaarheid van de gemeentelijke financiën verder vergroot.

Financiële kengetallen voor Duiven

In onderstaande tabel zijn de kengetallen van Duiven vergeleken met het gemiddelde van Gelderse gemeenten van vergelijkbare omvang.

	Netto schuldquote	Netto schuld quote gecorrigeerd	Solvabiliteits ratio	Grond-exploitatie	Structurele exploitatie ruimte	Belasting-capaciteit
Duiven	29% A	29% A	32% B	11% A	0% B	98% B
Gemiddeld Gelderse gemeenten 20.000 – 40.000 inw.	54%	49%	36%	6%	1%	101%

Duiven laat in 2025 op meerdere financiële kengetallen een gematigd beeld zien. De netto schuldquote bedraagt 29%, wat gunstig afwijkt van het gemiddelde van Gelderse gemeenten van vergelijkbare omvang (54%). Ook de gecorrigeerde schuldquote (29%) ligt duidelijk onder dit gemiddelde, wat wijst op een relatief lage schuldenlast. De solvabiliteitsratio bedraagt echter in 2025 32% en blijft daarmee onder de eigen ambitie van 35%. Bovendien wordt verwacht dat dit percentage in 2026 verder daalt naar 26%.

1. Financiële positie vier gemeenten

Op het gebied van grondexploitatie scoort Duiven met 11% beter dan gemiddeld, en de belastingcapaciteit ligt met 98% iets onder het gemiddelde, wat nog enige ruimte biedt. De structurele exploitatieruimte bedraagt echter 0%, wat betekent dat er weinig ruimte is voor nieuw beleid zonder aanvullende keuzes.

De gemeente zelf omschrijft haar financiële positie als “redelijk”. De stand van de algemene reserve bevindt zich boven het gewenste niveau en het weerstandsvermogen wordt als ruim voldoende beoordeeld. Tegelijkertijd wijst Duiven op oplopende structurele problemen en een aanzienlijke toekomstige opgave, onder andere op het gebied van woningbouw en circulaire economie. Deze opgaven brengen aanzienlijke risico’s met zich mee. Om die reden benadrukt de gemeente dat terughoudendheid en ‘pas op de plaats’ noodzakelijk zijn om de financiële positie op langere termijn beheersbaar te houden.

Financiële kengetallen voor Zevenaar

In onderstaande tabel zijn de kengetallen van Zevenaar vergeleken met het gemiddelde van Gelderse gemeenten van vergelijkbare omvang.

	Netto schuldquote	Netto schuld quote gecorr.	Solvabiliteits ratio	Grond-exploitatie	Structurele exploitatie ruimte	Belastingcap aciteit
Zevenaar	78% A	68% A	23% B	11% A	0% B	89% A
Gemiddeld Gelderse gemeenten 40.000 – 65.000 inw.	77%	69%	28%	9%	1%	94%

Zevenaar laat een financieel beeld zien dat onder druk staat. De netto schuldquote bedraagt in 2025 78%, wat in lijn is met het gemiddelde van vergelijkbare Gelderse gemeenten (77%). Ook de gecorrigeerde schuldquote (68%) blijft dicht bij het gemiddelde. Deze schuldpositie wordt voor een belangrijk deel verklaard door het meerjareninvesteringsplan en de investeringen in de grondexploitaties. De komende jaren zal de schuldenlast verder toenemen, mede als gevolg van aanzienlijke investeringen in de fysieke leefomgeving en onderwijshuisvesting (IHP).

1. Financiële positie vier gemeenten

De solvabiliteitsratio ligt in 2025 op 23%, onder het gemiddelde van 28%, en verslechtert richting 2028 verder tot 13,3%. Dit betekent dat de eigen vermogenspositie van de gemeente afneemt en binnen afzienbare tijd in het risicogebied terechtkomt. Ook de structurele exploitatieruimte is beperkt: 0% in 2025 en afnemend naar een negatief niveau van -3,6% in 2028. Dit beperkt de mogelijkheden om nieuw beleid te financieren zonder aanvullende maatregelen.

Hoewel de huidige tekorten en risico's in 2025 nog opgevangen kunnen worden met de beschikbare weerstandscapaciteit, blijven de structurele begrotingssaldi fors negatief. Zonder aanvullende inkomsten of bezuinigingen verslechtert het financiële perspectief aanzienlijk. Daarbij is sprake van aanzienlijke onzekerheden, onder andere door fluctuaties in baten en risico's die samenhangen met de grondexploitaties en toekomstige investeringen.

2. Eigen inkomsten

Verschillen in woonlasten in vier gemeenten

De eigen inkomsten van gemeenten bestaan grotendeels uit onroerendezaakbelasting (OZB), rioolheffing en afvalstoffenheffing. Bij een herindeling moeten duidelijke keuzes worden gemaakt over de hoogte van deze tarieven. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de kostendekkendheid en de wijze van kostentoerekening voor deze heffingen. Het uitgangspunt is dat deze tarieven maximaal kostendekkend mogen zijn. Onderstaande tabel geeft inzicht in de gemiddelde gemeentelijke woonlasten 2025 volgens het COELO.

Eigenaar woning	Duiven	Doesburg	Westervoort	Zevenaar
Woonlasten eenpersoonshuishouden	877	1.010	1.053	904
Woonlasten meerpersoonshuishouden	1.025	1.208	1.096	1.010
Huurder woning				
Woonlasten eenpersoonshuishouden	417	486	220	377
Woonlasten meerpersoonshuishouden	564	684	263	483
Verschil eigenaren/ huurders (voor Duiven, Doesburg en Zevenaar is OZB)				
2025	460	524	833 (incl.125 rioolheffing)	527

Het verschil tussen de woonlasten voor huiseigenaren en voor huurders zijn de lasten aan OZB en rioolheffing indien deze wordt toegerekend aan de eigenaar. In Westervoort wordt de rioolheffing geheven aan eigenaren, terwijl de overige drie gemeenten die heffen van de bewoner. Dit betekent dat in Westervoort €833 het bedrag is aan OZB en rioolheffing. De rioolheffing in Westervoort in 2025 is €125. De hoogte van de OZB is daarmee €708.

De Vereniging Eigen Huis heeft berekend dat de gemiddelde woonlasten in Nederland 2025 €1.000 bedragen voor meerpersoonshuishoudens met een eigen huis. De gemeenten Duiven, Westervoort en Zevenaar bewegen zich rond dit gemiddelde. In Doesburg zijn de woonlasten hoger.

De OZB is een gemeentelijke belasting op woningen en bedrijfspanden. Het is een van de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van gemeenten en wordt vaak gezien als een ‘knop om aan te draaien’: door het OZB-tarief te verhogen of verlagen, kan de gemeente haar inkomsten structureel bijsturen. De tabel op de volgende pagina geeft het totaal van de gerealiseerde én geraamde OZB-opbrengsten van 2022 tot en met 2026.

2. Eigen inkomsten

Belastingdruk OZB X €1.000	2022	2023	2024	2025	2026
Duiven	6.369	6.376	6.426	7.494	7.665
Doesburg	2.220	2.299	2.405	2.774	2.774
Westervoort	3.350	3.521	3.803	3.933	4.143
Zevenaar	12.817	13.161	14.774	15.028	15.105

De hogere opbrengsten in de gemeenten hebben ook te maken met een stijging van de OZB- tarief. De tabel rechtsboven weergeeft de stijging van de gemiddelde OZB vanaf 2022 in de vier gemeenten, waarbij voor de berekening cijfers van het COELO zijn gebruikt en is gekeken naar het verschil aan lasten voor huiseigenaren en huurders. Voor de gemeente Westervoort is het bedrag gecorrigeerd voor de rioolheffing.

OZB €	Duiven	Stijging t.o.v. jaar eerder	Doesburg	Stijging t.o.v. jaar eerder	Westervoort	Stijging t.o.v. jaar eerder	Zevenaar	Stijging t.o.v. jaar eerder
2022	406		407		618 (725-107)		480	
2023	381	-6,2%	427	4,9%	621 (734-113)	0,5%	480	0%
2024	415	8,9%	445	4,2%	687 (806- 119)	10,6%	512	6,7%
2025	460	10,8%	524	17,8%	708 (833-125)	3,1%	527	2,9%

De tabel laat zien dat er een paar opvallende verschillen zijn tussen de gemeenten ten aanzien van de hoogte én stijging van de OZB. Het gaat hierbij om de verschillen in fictieve opbrengst per huishouden op basis van de uitgangspunten van het COELO. Hieruit blijkt dat de gemeente Westervoort structureel de hoogste OZB per huishouden heeft: in 2025 bedraagt deze €708, veruit hoger dan in de andere gemeenten. De stijging tussen 2023 en 2024 is bovendien fors, met bijna 10,6%.

2. Eigen inkomsten

In Duiven is de opbrengst in 2023 gedaald waarna de OZB in 2024 en 2025 met respectievelijk 8,9% en 10,8% is toegenomen. Dit maakt de opbrengst per huishouden in 2025 (€460) alsnog relatief laag ten opzichte van andere gemeenten. Doesburg laat een sterke stijging zien in 2025 met 17,8%, de hoogste stijging in dat jaar. Daarmee loopt de OZB op tot €524, ondanks een stabiele start in 2022. Zevenaar laat daarentegen een relatief gematigde ontwikkeling zien. De OZB blijft in 2023 gelijk en stijgt vervolgens beperkt, met slechts 2,9% in 2025. De OZB per huishouden is daarmee het meest stabiel én relatief laag ten opzichte van de andere gemeenten.

Overige belastingen

Naast de algemene heffingen hanteren de vier gemeenten verschillende overige lokale belastingen. In Duiven worden toeristenbelasting en reclamebelasting geheven. Doesburg kent een breder pakket met hondenbelasting, precariobelasting, toeristenbelasting, reclamebelasting en parkeerbelasting. In Westervoort worden hondenbelasting en precariobelasting toegepast. Zevenaar voert daarnaast nog parkeerbelasting en reclamebelasting, naast precariobelasting en toeristenbelasting. Deze lokale heffingen verschillen per gemeente en sluiten aan bij hun specifieke beleidskeuzes en inkomstenbronnen.

3. Algemene uitkering

Frictiekosten en tijdelijke verdeelsleutel herindeling

Bij het vormen van een nieuwe gemeente krijgen de gemeenten te maken met overgangskosten en incidentele frictiekosten. Voor het opvangen van deze kosten krijgen de gemeenten een bedrag uit het gemeentefonds, de zogenoemde tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling. Frictiekosten zijn lasten die zonder een herindeling niet gemaakt zouden worden en die extra en tijdelijk zijn. Voorbeelden van frictiekosten zijn kosten voor de toe-/uittreding of ontvlechting van samenwerkingsverbanden, organisatieonderzoek/ -opbouw, kosten sociaal plan, verhuizing, werving nieuw personeel en afstemming beleidsvelden.

De tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling uit het gemeentefonds voorziet in een tegemoetkoming voor de frictiekosten. Dit is een vast bedrag dat wordt uitgekeerd onafhankelijk van de daadwerkelijke omvang van de frictiekosten.

De tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling wordt uitgekeerd over een periode van vijf jaar. De uitkering van 20% in het jaar voorafgaand aan de herindeling wordt evenredig aan de betrokken gemeenten uitgekeerd en het restantbedrag in de vier jaar daaropvolgend aan de nieuwe gemeente (40% in het jaar van herindeling en 20% in elk van de volgende jaren).

Nieuwe gemeente bestaande uit Duiven, Doesburg, Westervoort en Zevenaar

Het bedrag van deze tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling wordt vooral bepaald door het aantal gemeenten dat wordt heringedeeld en het aantal inwoners dat daarbij betrokken is. Het bedrag is afhankelijk van de uitkeringsfactor van het jaar voorafgaand aan de herindeling. Het exacte bedrag kan daarom op dit moment nog niet worden berekend. Om een indicatie te geven is onderstaand het bedrag berekend op basis van de uitkeringsfactor 2024 (septembercirculaire 2024).

De berekening is als volgt:

[€ 2.806.000 (vast bedrag) * 3 (vermindering van het aantal gemeenten) + € 66,61 * 11.081 (inwoners Doesburg, gerekend wordt met gemeente met minste aantal inwoners) * 1,420 (uitkeringsfactor) = 13.001.700

De uitkering is dan als volgt:

- Jaar voor herindeling: alle vier gemeenten ontvangen: € 650.000
- Eerste jaar van herindeling: Nieuwgevormde gemeente: € 4.160.500
- Tweede jaar van herindeling: Nieuwgevormde gemeente: € 2.080.000
- Derde jaar van herindeling: Nieuwgevormde gemeente: € 2.080.000
- Vierde jaar van herindeling: Nieuwgevormde gemeente: € 2.080.000

3. Algemene uitkering

Verschillen in algemene uitkering gemeenten

Gemeenten ontvangen meer dan de helft van hun inkomsten uit het gemeentefonds. Hoeveel geld gemeenten uit het gemeentefonds krijgen, hangt onder meer af van:

- De kosten van de gemeenten. Dit zijn bijvoorbeeld kosten die te maken hebben met de sociale structuur (het aantal mensen dat een uitkering krijgt) en de infrastructuur (stedelijkheid, bodemgesteldheid).
- Het vermogen van de gemeente om zelf belasting te heffen. Hoe groter de belastinggrondslag (WOZ- waarde), hoe lager de algemene uitkering.
- De verdeelmaatstaven die het Rijk gebruikt voor de algemene uitkering. Zoals het aantal inwoners en de oppervlakte van de gemeente.

De algemene uitkering is gekoppeld aan verschillende uitgaven- en inkomstenclusters. Deze clusters geven inzicht in hoeveel middelen gemeenten ontvangen op basis van specifieke maatstaven voor het uitvoeren van hun taken. De verdeling bestaat uit negen uitgavenclusters en twee inkomstenclusters.

Voor de inkomstenclusters geldt dat bedragen in mindering worden gebracht op de algemene uitkering, omdat het Rijk ervan uitgaat dat gemeenten deze inkomsten zelf kunnen genereren, bijvoorbeeld via het heffen van onroerendezaakbelastingen.

Hoogte algemene uitkering nieuw te vormen gemeente

De hoogte van de algemene uitekering van de nieuw te vormen gemeente is niet zomaar te berekenen door de algemene uitkering van de huidige vier gemeenten bij elkaar op te tellen. Definitieve berekening van de hoogte van de algemene uitkering van de nieuw te vormen gemeente zal plaatsvinden in de nog op te stellen 'herindelingsscan' (als onderdeel van het wetontwerp voor de herindeling'. Deze zal worden vervaardgid door de toezichthouder (Provincie Gelderland).

3. Algemene uitkering

Twee nieuwe gemeenten: Duiven – Westervoort én Doesburg- Zevenaar

Het scenario waarbij niet één, maar twee nieuwe gemeenten worden gevormd, is de afgelopen jaren regelmatig genoemd. In dit geval zouden de vier gemeenten in de Liemers worden ingedeeld in twee nieuwe gemeenten: één bestaande uit de combinatie Duiven-Westervoort en één bestaande uit Doesburg-Zevenaar. Doordat de hoogte van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling afhankelijk is van het aantal gemeenten dat wordt heringedeeld (twee in plaats van vier) en het aantal inwoners dat daarbij betrokken is, zal het bedrag lager uitvallen ten opzichte van het scenario waarin alle vier gemeenten samen één nieuwe gemeente vormen.

De berekening van een herindeling van gemeente Doesburg en Zevenaar is als volgt:

€ 2.806.000 (vast bedrag) * 1 (vermindering van het aantal gemeenten) + € 66,61 * 11.081 (inwoners Doesburg, gerekend wordt met gemeente met minste aantal inwoners) * 1,420 (uitkeringsfactor) = €5.032.600

De uitkering is dan als volgt:

- Jaar voor herindeling: alle twee gemeenten ontvangen: € 503.300
- Eerste jaar van herindeling: Nieuwgevormde gemeente: € 1.610.400
- Tweede jaar van herindeling: Nieuwgevormde gemeente: € 805.200
- Derde jaar van herindeling: Nieuwgevormde gemeente: € 805.200
- Vierde jaar van herindeling: Nieuwgevormde gemeente: € 805.200

De berekening van een herindeling van gemeente Duiven en Westervoort is als volgt:

€ 2.806.000 (vast bedrag) * 1 (vermindering van het aantal gemeenten) + € 66,61 * 15.152 inwoners Westervoort, gerekend wordt met gemeente met minste aantal inwoners) * 1,420 (uitkeringsfactor) = 5.417.700

De uitkering is dan als volgt:

- Jaar voor herindeling: alle vier gemeenten ontvangen: € 541.700
- Eerste jaar van herindeling: Nieuwgevormde gemeente: € 1.733.600
- Tweede jaar van herindeling: Nieuwgevormde gemeente: € 866.800
- Derde jaar van herindeling: Nieuwgevormde gemeente: € 866.800
- Vierde jaar van herindeling: Nieuwgevormde gemeente: € 866.800

& 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).

