# Herindelingsscan Doesburg – Duiven – Westervoort - Zevenaar

## Onderzoek naar de financiële posities van de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar en de nieuwe gemeente na een bestuurlijke fusie


| | | |
|---|---|---|
| Versie | : | 1.0 |
| Status | : | Definitief |
| Datum | : | 14 juli 2026 |
| Afdeling | : | Bestuurszaken: Team Bestuur, Toezicht en Weerbaarheid |
| Auteur | : | Provincie Gelderland |


provincie Gelderland

# Documentinformatie

| | |
|---|---|
| Aanvrager: | Colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar |
| Opsteller: | Provincie Gelderland |
| Met medewerking van: | Financieel adviseurs gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar |
| Versie: | 1.0 |
| Datum: | 14 juli 2026 |
| Verzonden: | 14 juli 2026 aan de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar |
| Openbaar: | Vanaf 15 september 2026 |
| Onderzoeksvraag: | De colleges van Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar hebben de provincie Gelderland gevraagd om de financiële uitgangspositie van de afzonderlijke gemeenten én de financiële effecten van een mogelijke herindeling inzichtelijk te maken met een herindelingsscan. De scan kan helpen een beeld te verkrijgen van de huidige financiële situatie van de vier gemeenten en van de effecten die een herindeling heeft op de financiële positie. |
| Doel van dit rapport: | Het in beeld brengen van de financiële positie van de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar en van de nieuwe gemeente na herindeling aan de hand van een aantal financiële parameters en indicatoren. Daarnaast het in beeld brengen van de financiële consequenties van een herindeling. |

provincie Gelderland

# Inhoud

Samenvatting....5
Conclusies....5
Aanbevelingen....8
1 Inleiding en doel van de herindelingsscan....10
1.1 Inleiding....10
1.2 Aanleiding voor de herindelingsscan....10
1.3 Doel van de herindelingsscan....10
1.4 Werkwijze bij het financiële onderzoek naar de nieuw te vormen gemeente....10
1.5 Leeswijzer....12
2 Financiële positie op basis van begroting en jaarrekening....14
2.1 Inleiding....14
2.2 Structureel en reëel begrotingsevenwicht huidige gemeenten....14
2.3 Financieel perspectief nieuwe gemeente....17
2.4 Gemeenschappelijke regelingen....18
2.5 Balansverhoudingen (Schulden en Vermogen)....20
2.6 Ontwikkelingen Eigen vermogen, algemene reserve, bezittingen en schulden....20
2.7 Kengetallen over de financiële positie....23
2.8 Weerstandsvermogen....26
2.9 Weerstandscapaciteit huidige gemeenten....27
2.10 Risico's huidige gemeenten....28
2.11 Weerstandsvermogen huidige gemeenten, Gelderse gemiddelde en nieuwe gemeente....29
2.12 Omvang en doel reserves en voorzieningen....31
2.13 Sociaal Domein....33
2.14 Jaarrekeningen....38
2.15 Conclusie en aanbevelingen....41
3 Directe financiële effecten....46
3.1 Inleiding....46
3.2 Algemene uitkering na herindeling....46
3.3 Frictiekostenvergoeding....47
3.4 Bestuurskosten....48
3.5 Conclusies....49
4 Financiële uitgangspositie nieuw te vormen gemeenten en geplande grote investeringen....50
4.1 Eigen vermogen per inwoner....50
4.2 Algemene reserve per inwoner....51
4.3 Boekwaarde vaste activa per inwoner....52
4.4 Nettoschuld per inwoner....53
4.5 Toplijst nieuwe investeringen per gemeente....53

provincie Gelderland

4.6 Conclusies en aanbevelingen financiële positie nieuw te vormen gemeente en investeringsopgave ..... 61
5 Onderhoud kapitaalgoederen en investeringsopgave ..... 63
5.1 Inleiding ..... 63
5.2 Gemeentelijke praktijk ..... 63
5.3 Beleidskader/beheerplan ..... 63
5.4 Actualiteit beheerplannen ..... 65
5.5 Kwaliteitsniveau ..... 68
5.6 Financiën onderhoud kapitaalgoederen en investeringen ..... 69
5.7 Conclusies en aanbevelingen ..... 73
6 Gemeentelijke belastingen en heffingen ..... 76
6.1 Inleiding ..... 76
6.2 Belastingaanslagen voor huishoudens ..... 76
6.3 Belastingaanslagen voor bedrijven ..... 78
6.4 Ontwikkeling belastingen en heffingen ..... 78
6.5 Scenario's na een herindeling ..... 79
6.6 Overige belastingen en heffingen ..... 80
6.7 Conclusie en aanbevelingen ..... 81
7 Grondexploitatie ..... 83
7.1 Inleiding ..... 83
7.2 Keuzes bij de uitvoering van grondbeleid ..... 83
7.3 Financiële kengetallen grondexploitatie ..... 85
7.4 Huidige grondexploitaties Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar ..... 85
7.5 Benoemde risico's grondexploitaties in de begroting 2026 van de gemeenten ..... 89
7.6 Conclusie een aanbeveling grondexploitatie ..... 94
8 Bijlagen ..... 95
8.1 Bijlage 1: Mutatie uitkering Gemeentefonds ..... 96
8.2 Bijlage 2: Berekening tijdelijke maatstaf herindeling ..... 97
8.3 Bijlage 3: Deelname in gemeenschappelijke regelingen ..... 98
8.4 Bijlage 4: IV3 taakvelden taakveld 6 sociaal domein ..... 99
8.5 Bijlage 5: Geraadpleegde bronnen: ..... 100

# Samenvatting

Als provincie hebben we een belangrijke, faciliterende rol bij herindelingsprocessen. Niet alleen omdat Gedeputeerde Staten (GS) na besluitvorming in de gemeenteraden een zienswijze moeten indienen bij de Minister van Binnenlandse Zaken (BZK), maar ook omdat we als partner omzien naar de belangenafweging van alle Gelderse gemeenten. Vanuit deze rol hebben we als provincie Gelderland, op verzoek van de burgemeester en wethouders van de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar, een herindelingsscan uitgevoerd naar de financiële positie van de afzonderlijke vier gemeenten en de financiële gevolgen van een mogelijke bestuurlijke fusie. Hierbij is met ambtelijke input vanuit de vier gemeenten, op basis van de meerjarenbegroting 2026-2029 en de jaarrekeningen 2021-2024 een vergelijking gemaakt van de financiële positie van de vier gemeenten op een aantal financiële indicatoren.

Gesteld kan worden dat de gemeenten Doesburg, Duiven en Zevenaar een goede financiële positie hebben. Westervoort heeft zich na het preventief toezicht van 2021 goed hersteld en scoort een voldoende. Bij drie (Doesburg, Duiven en Zevenaar) van de vier gemeenten liggen de verschillende indicatoren op basis waarvan we dit oordeel kunnen geven nagenoeg allemaal boven het gemiddelde van Gelderland. Alleen Westervoort wijkt hier in negatieve zin wat vanaf, maar heeft de afgelopen vijf jaren wel goed gewerkt aan financieel herstel.

Dit rechtvaardigt de conclusie dat de nieuwe heringedeelde gemeente financieel gezond zal zijn, als men alle financiële kenmerken van de vier afzonderlijke gemeenten bij elkaar optelt.
De toekomstige ontwikkelingen, zoals de hervormingsagenda jeugd, de beoogde structurele bezuinigingen op de huishoudelijke hulp medio 2029 en de komende herverdeling van het Gemeentefonds kunnen de begrotingen van alle vier gemeenten nog fors gaan beïnvloeden.

In deze samenvatting kunt u de belangrijkste conclusies en aanbevelingen lezen. Voor meer achtergrondinformatie verwijzen wij naar de volgende hoofdstukken van deze scan en naar de conclusies en aanbevelingen waarmee elk hoofdstuk wordt afgesloten en die hieronder zijn samengevat:

## Conclusies

<u>Financiële positie op basis van begroting 2026 en jaarrekeningen 2021-2024</u>

- De begrotingen 2026 van de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar voldoen alle vier aan de voorwaarden van repressief toezicht (toezicht achteraf door de provincie).
- Bij alle vier de gemeenten is het eerste jaar 2026 sluitend, de gemeente Westervoort heeft nog een structureel en reëel tekort in 2027 en de gemeenten Doesburg en Zevenaar hebben nog een reëel en structureel tekort in 2028. Het laatste jaar van de meerjarenraming 2029 sluit bij alle vier de gemeenten.
- Na consolidatie (samenvoeging) van alle vier de begrotingen ontstaan cijfers die zeer positief afsteken tegen het Gelders gemiddelde en tezamen zijn de optelsom van de vier gemeenten in alle vier de begrotingsjaren (2026, 2027, 2028 en 2029) reëel en structureel sluitend.
- Er ligt echter wel een fors risico bij alle vier de gemeenten en dus ook bij de nieuwe gemeente: “De lasten in het sociaal domein lopen sterk op”, een beeld overigens wat in lijn is met de landelijke ontwikkelingen. Maatregelen om dit af te remmen bevelen wij aan, anders komen andere uitgaven op andere beleidsterreinen van de gemeenten in de verdrukking. De middelen kunnen immers maar één keer uitgegeven worden.
- De jaarrekeningen 2021 tot en met 2024 laten bij alle vier de gemeenten overwegend positieve resultaten zien. Enige uitzondering hierop is Zevenaar bij de jaarrekening 2024 met een tekort van € 2,5 miljoen.

- Met betrekking tot de rechtmatigheid van de jaarrekeningen is er nog wel verbetering mogelijk bij Doesburg, Westervoort en Zevenaar. Alleen bij Duiven was dit in de periode 2021-2024 allemaal in orde.
- De tijdigheid van aanlevering van de jaarrekening aan Gedeputeerde Staten van Gelderland vraagt eveneens aandacht. De jaarrekening 2022 van Doesburg was te laat aangeleverd en de jaarrekening van Westervoort 2024 ook.

Vermogen en schulden

- De ontwikkeling van het eigen vermogen laat over de periode 2021-2024 een groei zien bij Doesburg (€ 26,6 miljoen JR 2021; € 29,3 miljoen JR 2024), Duiven (€ 36,4 miljoen JR 2021; € 41.2 miljoen JR 2024) en Westervoort (€ 3,5 miljoen JR 2021; € 9,4 miljoen JR 2024). Bij Zevenaar is in die periode eerst een toename in 2022 en 2023 en een afname in 2024 (€ 61,1 miljoen JR 2021; € 60,1 miljoen JR 2024).
- De ontwikkeling van de boekwaarde van de vaste activa laat een groei zien bij Doesburg (€ 27,9 miljoen JR 2021; € 36,4 miljoen JR 2024), Duiven (€ 62,1 miljoen JR 2021; € 79,1 miljoen JR 2024) en Westervoort (€ 30,2 miljoen JR 2021; € 33,0 miljoen JR 2024). De stijging is het snelst bij Duiven. Bij Zevenaar (€ 161,1 miljoen JR 2021; € 160,1 miljoen JR 2024) is het beeld wisselender. Van 2021 op 2022 een afname, dan vervolgens een toename en daarna weer een afname.
- De ontwikkeling van de nettoschuld is bij Duiven (€ 32,2 miljoen JR 2021; € 25,8 miljoen JR 2024) en Westervoort (€ 30,8 miljoen JR 2021; € 33,6 miljoen JR 2024) vrij stabiel. Doesburg laat hier een flinke toename zien (€ 0,7 miljoen JR 2021; € 11,4 miljoen JR 2024). Bij Zevenaar is het beeld wat wisselender (€ 125,1 miljoen JR 2021; 107,6 miljoen JR 2022; € 103,7 miljoen JR 2023; € 127,0 miljoen JR 2024). Dit hangt samen met de ontwikkeling van de grondportefeuille.

Weerstandsvermogen

- Het weerstandsvermogen is bij Westervoort ruim voldoende met een ratio van 1,7 bij de begroting 2026.
- De andere drie gemeenten Doesburg (ratio: 3,9), Duiven (ratio: 3,4) en Zevenaar (ratio: 4,6) hebben een uitstekend weerstandsvermogen en scoren hoger dan het Gelderse gemiddelde (ratio: 2,7).
- Alle vier de gemeenten zitten in de minst risicovolle categorie A voor het weerstandsvermogen.
- Volgens de beoordeling van de provincie zijn alle vier de gemeenten dus meer dan voldoende in staat om via de vrij algemeen beschikbare middelen de geïnventariseerde risico's te kunnen opvangen.

Directe financiële effecten

Bij een gemeentelijke herindeling kunnen de financiële consequenties, zowel in positieve als in negatieve zin worden beïnvloed door de keuzes van de nieuwe raad. Een aantal zaken zijn niet beïnvloedbaar, maar treden op als gevolg van een herindeling;

- De algemene uitkering daalt structureel met € 1.048.839 (o.b.v. decembercirculaire 2025) per jaar, dit is 0,5 % (o.b.v. het totaal van alle vier begrotingen 2026).
- Verlaging van de kosten van bestuur. Daarbij gaat het om de bezoldiging van burgemeester en wethouders en de vergoeding van raadsleden. Deze verlaging bedraagt ca € 1,6 miljoen. De kosten bedragen in de oude situatie bij de vier gemeenten in totaal ca € 3,5 miljoen.
- Voor frictiekosten (eenmalige kosten die ontstaan door het samenvoegen van de gemeenten, zoals personele kosten, harmonisatie van ICT-systemen, harmonisatie van processen en de integratie van huisvesting) ontvangen de gemeenten tezamen een incidentele bijdrage van in totaal ca. € 17.587.743. Deze wordt verdeeld over vijf jaar betaald aan de vier individuele gemeenten (zie ook 3.3).

Financiële uitgangspositie nieuw te vormen gemeente en geplande grote investeringen

- Het gemiddelde eigen vermogen per inwoner van de vier gemeenten is in 2024 € 1.453 per inwoner, dit is iets hoger dan het Gelderse gemiddelde van € 1.411 per inwoner, maar wijkt daar niet sterk vanaf. Een dergelijke eigen vermogen positie is als gezond te benoemen en zorgt voor een financieel gezonde en levensvatbare nieuwe gemeente.
- De gemiddelde algemene reserve per inwoner van de vier gemeenten samen is in 2024 € 848 euro per inwoner, dat is beduidend hoger dan het Gelderse gemiddelde in dat jaar van € 531 per inwoner. De algemene reserve positie van de nieuw te vormen gemeente is daarmee als gezond te beoordelen en maakt de gemeente daarmee financieel levensvatbaar.
- De boekwaarde van de vaste activa van de vier gemeenten samen zit in de periode 2021-2024 tussen de € 2.997 per inwoner en € 3.870 per inwoner. De boekwaarde van de vaste activa per inwoner is bij Westervoort met zo rond de € 2.000 per inwoner het laagste en beduidend lager dan bij de andere drie gemeenten. Als nieuwe investeringen zijn doorgang gaan vinden bij Westervoort, zoals het integraal huisvestingsplan scholen en de herbestemming van het gemeentehuis kan de boekwaarde van de vaste activa per inwoner gaan stijgen.
- Gemiddeld schommelt de nettoschuld van de vier gemeenten samen per inwoner tussen de € 1.997 (2021) en € 2.053 (2024) per inwoner. Het Gelderse gemiddelde was in 2024 € 1.776 per inwoner.
- Het gemiddelde van de vier gemeenten samen is dus iets hoger dan het Gelderse gemiddelde in 2024. Doesburg (€ 1.029 per inwoner in 2024) en Duiven (€ 1.034 per inwoner) zitten onder het Gelderse gemiddelde, Westervoort (€ 2.195 per inwoner) en Zevenaar (€ 2.821 per inwoner) zitten erboven.
- De hoogte van de nettoschuld per inwoner is niet zorgelijk. Het wijkt niet sterk af van het Gelderse gemiddelde en de nettoschuldquote bij alle vier de gemeenten scoort onder de 90% (risicocategorie A = minst risicovol).
- De gemeenten hebben alle vier de komende jaren tot aan de herindeling en daarna nog de nodige investeringen op de planning staan, voor Doesburg zijn het vier projecten, voor Duiven negen, voor Westervoort vier en voor Zevenaar zeven. Het betreft bijvoorbeeld sportaccommodaties, nieuwe scholen en een nieuwe parkeergarage.

Onderhoud kapitaalgoederen

- Bij twee (Duiven en Westervoort) van de vier de gemeenten zijn de beheerplannen voor gebouwen, groen, kunstwerken, riolering en water, wegen en verlichting allemaal actueel. Enige uitzonderingen hierop zijn Doesburg met betrekking tot het beheerplan verlichting en Zevenaar met betrekking tot het beheerplan gebouwen, deze zijn niet actueel en gaan in 2026 geactualiseerd worden.
- Bij Duiven en Westervoort is er sprake van achterstallig onderhoud. Bij Duiven op het terrein van speelgelegenheden, bij Westervoort op het terrein van gemeentelijke gebouwen en wegen. Beide gemeenten zijn voornemens om het achterstallig onderhoud de komende jaren te gaan inhalen. De gemeente Westervoort geeft aan dat een voorziening is gevormd om het achterstallig onderhoud bij de gemeentelijke gebouwen en de wegen (opgenomen in IBOR) in te lopen.

Gemeentelijke belastingen en heffingen

- De belastingdruk in de vier gemeenten loopt uiteen. De totale aanslag gemeentelijke belastingen ligt het hoogst in Doesburg en is ruim 26% hoger dan in Zevenaar, waar de totale aanslag het laagst is.
- De rioolheffing loopt uiteen van € 244 in Duiven tot € 450 in Doesburg en heeft daarnaast geen uniforme grondslag in de vier gemeenten.
- De afvalstoffenheffing loopt uiteen van € 243 in Zevenaar tot € 350 in Duiven.
- De OZB bedraagt gemiddeld in Duiven € 500 en in Westervoort € 643.
- Bovenstaande verschillen tonen aan dat bij de vaststelling van de tarieven in de nieuwe gemeente behoorlijke effecten voor individuele huishoudens kunnen

ontstaan. Bij toepassing van de hoogste OZB-tarieven (van de vier gemeenten) bedraagt de meeropbrengst € 7,6 miljoen en bij toepassing van de laagste OZB-tarieven daalt de opbrengst met € 6,2 miljoen.
- Ook bij de overige belastingen zal harmonisatie voor verschillen gaan zorgen. Zo heffen Doesburg en Westervoort hondenbelasting, waarbij er in Doesburg een voorstel ligt om deze af te schaffen. Duiven en Zevenaar kennen deze belasting niet. Ook de toeristenbelasting en parkeerbelasting wordt niet in alle gemeenten toegepast. Een verdere uitwerking hiervan kunt u vinden bij 6.2.

Grondexploitatie
- De huidige grondexploitaties van alle vier de gemeenten kennen op dit moment geen onoverkomelijke risico's. De te verwachten verliezen zijn reeds afgedekt met voorzieningen in de balans. Daarmee zijn de verwachte eindresultaten sluitend bij alle vier de gemeenten.

### Aanbevelingen
Op basis van bovenstaande conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen:

Vermogen en schulden
- Behoud de gezonde reservepositie. Het eigen vermogen en de algemene reserve van de nieuw te vormen gemeente zijn als gezond te beoordelen. Dit is mede het doel van het Arhi-toezicht, dat van toepassing wordt na vaststelling van het herindelingsontwerp.
- Aanbevolen wordt om als nieuwe gemeente toe te werken naar een toereikend voorzieningenniveau met een evenwichtige spreiding binnen het grondgebied van de nieuwe gemeente. Er zit een aanmerkelijk verschil tussen de boekwaarde van de vaste activa per inwoner van Westervoort (ongeveer rond de € 2.000 per inwoner) en de andere drie gemeenten (tussen de € 3.000 en € 4.000 per inwoner). Bij Westervoort staan nog een paar belangrijke vervangingsinvesteringen op de planning, zoals het Integraal Huisvestingsplan Scholen en de herbestemming van het gemeentehuis. Deze investeringen zullen – net als die van de andere gemeenten - getoetst gaan worden op de vier O's, te weten, onvoorzien, onuitstelbaar, onontkoombaar, overeenstemming tussen gemeenten en dat de financiële dekking is verzekerd. Indien deze investeringen doorgang vinden zal de boekwaarde van de vaste activa per inwoner gaan toenemen.
- Wij bevelen aan om bij nieuwe investeringen de impact te gaan berekenen op de nettoschuld van de gemeente en de nettoschuld per inwoner. Hierdoor kan gemonitord worden hoe de schuldontwikkeling is bij nieuwe investeringen. De nettoschuld per inwoner is gemiddeld gezien en ook per individuele gemeente niet zorgelijk.

Sociaal domein
- Onderzoek de mogelijkheden en neem de maatregelen om de curve van toenemende lasten van het Sociaal Domein af te buigen. Doe dit zoveel mogelijk gezamenlijk.

Weerstandsvermogen, weerstandscapaciteit en risico-inventarisatie
- Stem de systemen voor het bepalen van het weerstandsvermogen, zowel voor wat betreft de bepaling van de risico's als de weerstandscapaciteit op elkaar af. In de periode tot aan herindeling kan dan beter en objectiever worden gemonitord of het weerstandsvermogen voor de nieuwe gemeente (ruim) voldoende blijft.
- Voor de nieuw te vormen Liemerse gemeente is het van belang om een nieuwe risico-inventarisatie te gaan uitvoeren voor de berekening van het weerstandsvermogen. Verder bevelen wij aan om de opgave van de weerstandscapaciteit te gaan harmoniseren. Duiven neemt de onbenutte belastingcapaciteit mee in de opgave van de weerstandscapaciteit, de andere drie gemeente doen dat niet. Doesburg neemt een post onvoorzien mee, de andere gemeente doen dat niet. Stem dit zoveel mogelijk met elkaar af.

Financiële uitgangspositie nieuw te vormen gemeente en geplande grote investeringen

- Houdt deze gezamenlijke financiële sterke positie intact en doe dit zoveel als mogelijk in samenhang. Het gemiddelde eigen vermogen per inwoner, de gemiddelde algemene reserve per inwoner, de gemiddelde boekwaarde van de vaste activa per inwoner en de gemiddelde nettoschuld per inwoner van de vier gemeenten samen geven een beeld van een financieel gezonde gemeente. De scores zijn veelal beter dan het Gelderse gemiddelde.
- Stem nieuwe investeringen in goede harmonie met elkaar af. Voorkom eventuele dubbelingen.
- De financiële uitwerking is bij de nieuwe projecten nog niet overal even helder, omdat het projecten zijn die zich nog in de planfase bevinden. Wel is het goed om van elkaar daar bewust van te zijn, zodat duidelijk is waar later nog besluitvorming over zal gaan komen binnen de huidige gemeenten of dat het op het bordje kan gaan komen van de nieuw te vormen gemeente.

Onderhoud kapitaalgoederen

- Zorg in de periode tot aan herindeling voor een heldere en éénduidige systematiek rondom het onderhoud van de kapitaalgoederen. Actualiseer daartoe zo nodig de vigerende beheerplannen en bepaal gezamenlijk de grenzen van onderhoud en vervanging/reconstructie.
- De gemeente Doesburg wordt geadviseerd om het beleidskader en het beheerplan verlichting te gaan actualiseren.
- De gemeente Zevenaar wordt geadviseerd om het beheerplan gebouwen te gaan actualiseren.
- De gemeente Duiven wordt geadviseerd om het achterstallig onderhoud speelgelegenheden te gaan inhalen.
- De gemeente Westervoort wordt geadviseerd om het achterstallig onderhoud voor gemeentelijke gebouwen en wegen te gaan inhalen.
- Zet met het oog op de fusie de voorgenomen investeringen voor het onderhoud van kapitaalgoederen per gemeente goed op een rij. Ook voor investeringen die nog niet zijn opgenomen in de begroting, maar waar mogelijkerwijs al wel plannen voor zijn. Het is gewenst dat tijdens Arhi-toezicht de vier gemeenten onderling streven naar overeenstemming over de voorgenomen investeringen van de individuele gemeente(n).

Gemeentelijke belastingen en heffingen

- Breng in kaart waar de verschillen zitten in de gemeentelijke belastingen en heffingen en welke oplossingsmogelijkheden hier zijn om tot uniformering te komen. De uniformering hiervan is uiteindelijk een taak van de nieuwe gemeenteraad.

Grondexploitatie

- Blijf de ontwikkeling van de grondexploitatie goed volgen tijdens de planning en control cyclus;
- Stem bredere regionale grondexploitatieplannen nader met elkaar af en in samenhang met de provinciale woningbouwversnellingsopgave.

# 1 Inleiding en doel van de herindelingsscan

## 1.1 Inleiding

In deze inleiding geven wij een beeld van de procedurele gang van zaken rond deze herindelingsscan naar de eventuele herindeling van de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar tot een nieuw te vormen Liemerse gemeente. In paragraaf 1.2 gaan wij in op de aanleiding voor de herindelingsscan. Het doel van de herindelingsscan wordt behandeld in paragraaf 1.3. Paragraaf 1.4 behandelt de werkwijze.

## 1.2 Aanleiding voor de herindelingsscan

De gemeentebesturen van Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar hebben in 2025 en 2026 ieder afzonderlijk het principebesluit genomen om te komen tot een herindeling van deze gemeenten per 1 januari 2029. De gemeenteraad van Doesburg heeft dit principebesluit genomen in juli 2025, de gemeenteraden van Duiven, Westervoort en Zevenaar hebben dit besluit genomen in januari 2026. Met deze besluiten is de gezamenlijke verkenningsfase afgerond. In de periode vanaf januari 2026 tot oktober 2026 werken de gemeenten samen aan het opstellen van een herindelingsontwerp. Dit herindelingsontwerp wordt in oktober 2026 ter besluitvorming aan de gemeenteraden van Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar voorgelegd.

Als onderdeel van het herindelingsontwerp hebben de vier gemeenteraden aan de colleges van B&W van de gemeenten verzocht om de financiële uitgangspositie van de afzonderlijke gemeenten en de financiële gevolgen van een mogelijke herindeling inzichtelijk te maken, als belangrijk onderdeel voor de verdere bestuurlijke- en politieke besluitvorming. Tegen deze achtergrond is aan de provincie gevraagd om voor de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar een herindelingsscan uit te voeren. De vraag sluit aan bij de faciliterende rol die de provincie Gelderland heeft gedurende het herindelingstraject.

## 1.3 Doel van de herindelingsscan

Het doel van deze herindelingsscan is om de gemeenten inzicht te geven in de afzonderlijke financiële uitgangspositie van de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar én de financiële effecten van een mogelijke herindeling inzichtelijk te maken. Het algemene doel van de herindelingsscan is het verkrijgen van een samenhangend en objectief beeld van de financiële positie van de afzonderlijke gemeenten alsmede van de belangrijkste financiële effecten van de herindeling. De herindelingsscan is niet bedoeld om de mogelijke woonlasten van individuele inwoners en ondernemers bij een herindeling in kaart te brengen.

## 1.4 Werkwijze bij het financiële onderzoek naar de nieuw te vormen gemeente

De herindelingsscans die provincie Gelderland opstelt op verzoek van de gemeenten zijn altijd maatwerk. De provincie is in de lead voor het uitvoeren van de herindelingsscan, maar maakt gebruik van gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het ministerie levert de kenmerken van de gemeenten voor de berekening van de algemene uitkering uit het gemeentefonds aan. Hetzij uit eigen bestanden hetzij via het Centraal bureau voor de statistiek (CBS). De provincie maakt bij het opstellen ook gebruik van de informatie en kennis van de vier gemeenten. Naast de vaste zaken als gemeentelijke belastingen, begrotings- en jaarrekeningresultaten en een analyse van de balans is, op verzoek van de gemeenten, aandacht geschonken aan de financiële ontwikkelingen binnen het Sociaal Domein, de grondexploitatie en de gehanteerde methodieken bij het ramen en vastleggen van cijfers over het onderhoud van de gemeentelijke kapitaalgoederen.

In deze herindelingsscan staan op verzoek van de gemeenten de volgende onderzoeksvragen centraal:

Onderzoeksvraag 1 (beantwoording in hoofdstuk 2)

1. ***Wat kan aan de hand van de begroting 2026, de meerjarenraming 2027-2029 en de jaarrekeningen 2021 t/m 2024 over de financiële positie van de huidige gemeenten en de nieuw te vormen gemeente worden gezegd?***

Met de beantwoording van deze vraag wordt inzicht verschaft in de financiële positie van de vier afzonderlijke gemeenten op basis van de begrotingsbeoordeling van de provincie en van de beoogde nieuwe gemeente. Gebruik makend van de beoordelingsbrieven van de begrotingen en de volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) voor gemeenten en provincies voorgeschreven kengetallen uit de begroting en jaarrekening. Verder wordt inzicht verschaft in de schuldpositie, de financiële bijdragen aan de gemeenschappelijke regelingen, het weerstandsvermogen, de ontwikkeling van de lasten in het sociaal domein (WMO, Jeugdzorg, participatie en de sociale basisvoorzieningen), de omvang en samenstelling van de reserves en voorzieningen, de jaarrekening resultaten 2021-2024 en de beoordeling van de accountant en het college van B&W over de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening en de tijdigheid van inzending aan Gedeputeerde Staten van Gelderland.

Onderzoeksvraag 2 (beantwoording in hoofdstuk 3)

2. ***Wat zijn de belangrijkste financiële gevolgen die zich bij een herindeling voordoen?***

Met de beantwoording van deze vraag wordt inzicht gegeven in de incidentele en structurele financiële effecten van de herindeling, waaronder de effecten op de algemene uitkering uit het gemeentefonds, inclusief de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling, alsmede een indicatief beeld van de frictiekosten, de overige eenmalige herindelingskosten en de besparing op de bestuurskosten.

Onderzoeksvraag 3 (beantwoording in hoofdstuk 4)

3. ***Wat is de financiële uitgangspositie van de nieuw te vormen gemeente en welke grote investeringen met financiële impact staan er nog op de planning?***

Met de beantwoording van deze vraag wordt inzicht gegeven in de financiële uitgangspositie van de nieuw te vormen gemeente. Er is inzage gegeven in het eigen vermogen per inwoner van elke individuele gemeente, de algemene reserve per inwoner, de boekwaarde van de vaste activa per inwoner en de nettoschuld per inwoner. Dit is gedaan op jaarrekeningbasis. Deze cijfers liggen immers vast en veranderen niet meer. Er is een vergelijk van de individuele gemeenten op deze onderdelen en wat de optelsom en het gemiddelde is van de vier gemeenten bij elkaar.
Er staan bij de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar nog een aantal grote investeringen op de planning. In dit hoofdstuk wordt inzage gegeven in de top investeringen per gemeente en wat de financiële impact, voor zover bekend, hiervan is voor de nieuw te vormen gemeente.

Onderzoeksvraag 4 (beantwoording in hoofdstuk 5)

4. ***Hoe zien de ontwikkeling van de meerjarenprognose voor investeringen en onderhoud van kapitaalgoederen eruit van de vier gemeenten en wat zijn de verschillen in uitgangspositie en de financiële uitwerking daarvan?***

Met de beantwoording van deze vraag wordt inzicht verschaft in de actualiteit van de beleidskaders en de beheerplannen, de staat van de onderhoudsplanning en de vervangingsopgave. Voor de financiële uitwerking is beoordeeld of de dekking van het onderhoud via een voorziening of via de exploitatie verloopt en is per kapitaalgoed beschreven wat de voorgenomen investeringen zijn.

Onderzoeksvraag 5 (beantwoording in hoofdstuk 6)

5. ***Wat zijn de verschillen tussen de huidige vier gemeenten onderling en de nieuw te vormen gemeente bij de belastingen/heffingen?***

Met de beantwoording van deze vraag wordt inzicht gegeven in de eigen inkomsten van de gemeenten, waaronder de gemeentelijke belastingen en heffingen, inclusief inzicht in de huidige verschillen en inzicht in varianten voor de beoogde nieuwe gemeente (laagste, hoogste en gemiddeld niveau), met daarbij de meerjarige financiële effecten voor huishoudens en ondernemers.

Onderzoeksvraag 6 (beantwoording in hoofdstuk 7)

6. ***Hoe ziet de ontwikkeling van de meerjaren prognose grondexploitatie eruit en wat zijn de risico's hiervan voor de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar?***

Met de beantwoording van deze vraag wordt inzicht gegeven in te verwachten winsten en verliezen voor de grondexploitatie en wat de risico's zijn van de woningbouwprojecten en bedrijventerreinen.

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op het financiële beeld van de vier gemeenten op basis van de jaarrekeningen 2021 tot en met 2024 en de begroting 2026. Dit zijn de laatste bij GS ingediende stukken door de gemeenten in het kader van het financieel toezicht door de provincie. Door gebruik van deze vastgestelde stukken gaan wij uit van vergelijkbare betrouwbare cijfers. Meer recente informatie kan verschillende aannames bevatten die de betrouwbaarheid van de vergelijking verminderen. Er wordt een beeld geschetst van de afzonderlijke posities van de gemeenten en van de vier gemeenten tezamen. Verder wordt inzicht verschaft in de schuldpositie, de financiële bijdragen aan de gemeenschappelijke regelingen, het weerstandsvermogen, de ontwikkeling van de lasten in het sociaal domein (WMO, Jeugdzorg, participatie en de sociale basisvoorzieningen), de omvang en samenstelling van de reserves en voorzieningen, de jaarrekening resultaten 2021-2024 en de beoordeling van de accountant en het college van B&W over de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening en de tijdigheid van inzending aan Gedeputeerde Staten van Gelderland.

In hoofdstuk 3 gaan we in op de incidentele en structurele financiële effecten van de herindeling, waaronder de effecten op de algemene uitkering uit het gemeentefonds, inclusief de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling, alsmede een indicatief beeld van de frictiekosten en overige eenmalige herindelingskosten en de besparing op de bestuurskosten.

Hoofdstuk 4 gaat in op de financiële uitgangspositie van de nieuw te vormen gemeente. Door een overzicht te maken van het eigen vermogen en de algemene reserve per inwoner, de materiële vaste activa per inwoner en de nettoschuld per inwoner. Er is een vergelijk van de individuele gemeenten op deze onderdelen en wat de optelsom en het gemiddelde is van de vier gemeenten bij elkaar.
Er staan bij de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar nog een aantal grote investeringen op de planning. In hoofdstuk 4 wordt inzage gegeven in de top investeringen per gemeente en wat de financiële impact, voor zover bekend, hiervan is voor de nieuw te vormen gemeente.

In hoofdstuk 5 behandelen we de actualiteit van de beleidskaders en de beheerplannen, de staat van de onderhoudsplanning en de vervangingsopgave. Voor de financiële uitwerking is beoordeeld of de dekking van het onderhoud via een voorziening of via de exploitatie verloopt en is per kapitaalgoed beschreven wat de voorgenomen investeringen zijn.

Hoofdstuk 6 behandelt de lokale heffingen, er wordt inzicht gegeven in de eigen inkomsten van de gemeenten, waaronder de gemeentelijke belastingen en heffingen, inclusief inzicht in de huidige verschillen en inzicht in varianten voor de beoogde nieuwe gemeente (laagste, hoogste en gemiddeld niveau), met daarbij de meerjarige financiële effecten voor huishoudens en ondernemers.

Hoofdstuk 7 behandelt tenslotte de meerjaren prognose van de grondexploitatie en gaat in op de risico's hiervan voor de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar.

# 2 Financiële positie op basis van begroting en jaarrekening

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende vraag:

***Wat kan aan de hand van de begroting 2026, de meerjarenraming 2027-2029 en de jaarrekeningen 2021 t/m 2024 over de financiële positie van de huidige gemeenten en de nieuw te vormen gemeente worden gezegd?***

De gemeenteraad dient er volgens de Gemeentewet op toe zien dat de jaarlijkse begroting structureel en reëel in evenwicht is, dat wil zeggen dat de structurele lasten gedekt zijn door structurele baten. Hiervan kan worden afgeweken indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht. Het financiële toezicht op gemeenten is in de Gemeentewet opgedragen aan de provincies. De provincie ziet erop toe dat de financiële huishouding van de gemeenten op orde is. In dat kader toetst de provincie Gelderland jaarlijks de begroting en meerjarenramingen, de jaarrekening en tussentijdse financiële rapportages van de gemeenten.
Naast de toetsing van het structurele en reële evenwicht van de begroting, let de toezichthouder op de ontwikkeling van het weerstandsvermogen, de kengetallen en de grondexploitatie van de gemeenten. Onderwerpen die in de volgende paragrafen en hoofdstukken nader worden belicht.
Als de provincie constateert dat de begroting van een gemeente niet structureel en reëel in evenwicht is en herstel van dit evenwicht niet wordt aangetoond, behoeven de begroting en de wijzigingen daarop gedurende het jaar goedkeuring van Gedeputeerde Staten (GS). Deze situatie wordt ook wel aangeduid met de term preventief toezicht.
Als de begroting aan de wettelijke vereisten voldoet, is er in de regel vooraf geen goedkeuring van GS nodig. De begroting wordt dan voor kennisgeving aangenomen, er is dan sprake van repressief toezicht (minst belastende vorm).
In de jaarrekening legt het college van burgemeester en wethouders verantwoording af aan de raad over het gevoerde beleid, de behaalde en nog niet behaalde doelstellingen en over de financiën. Vanuit het financieel toezicht is de jaarrekening onder meer van belang voor het beoordelen van de eerst daaropvolgende begroting. Zijn de structurele effecten in enig jaar meegenomen in de volgende begroting of zijn wellicht maatregelen getroffen en is de jaarrekening getrouw en rechtmatig tot stand gekomen?

## 2.2 Structureel en reëel begrotingsevenwicht huidige gemeenten

In deze paragraaf wordt de begrotingspositie van de huidige gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar weergegeven. Daarbij wordt de nadruk gelegd op het structurele en reële begrotingsbeeld van de vier gemeenten, zoals beoordeeld door de provincie aan de hand van de door de gemeenteraden vastgestelde begroting 2026. Gedeputeerde Staten (GS) van Gelderland maakt het oordeel over de begroting jaarlijks kenbaar aan de gemeentebesturen door een toezichtbrief. Daarbij wordt ook van de gelegenheid gebruikt gemaakt andere relevante aandachtspunten over de financiële positie van de gemeente aan de raad mee te geven. De toezichtbrieven voor 2026 van Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar zijn eind januari 2026 door GS vastgesteld en aan de gemeenteraden verzonden.

Bij de weergave van de financiële positie maken we in deze herindelingsscan onderscheid tussen het saldo van de vastgestelde begrotingen volgens gemeente en het door de provincie daaruit berekende structurele en reële saldo. Beide berekeningen komen terug in de volgende grafieken. De gemeenten kunnen onderling het beste vergeleken worden op het door de

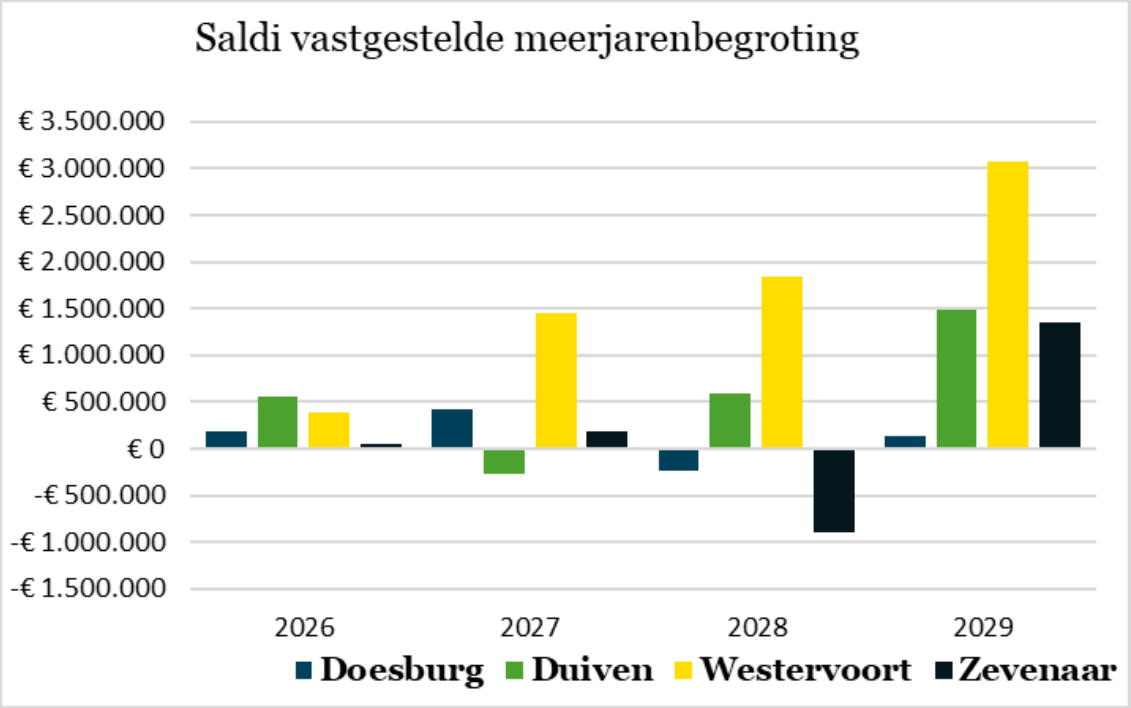
provincie berekende reële en structurele saldo. De uitkomst van dit saldo is namelijk bepalend voor het toezichtsregime. Sluit de begroting en/of de meerjarenraming in het laatste jaar van de begroting, dan geldt het repressief toezicht (toezicht achteraf). Sluit de begroting en

> *Voor het berekenen van het structurele en reëel in evenwicht zijn van de begroting worden de incidentele effecten gecorrigeerd door de provinciale toezichthouder. Verder worden ook niet concreet onderbouwde bezuinigingstaakstellingen op de begrotingsuitkomsten gecorrigeerd. Bezuinigingen moeten concreet worden benoemd, zodat er een grote mate van zekerheid is dat deze ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Verder wordt voor een realiteitstoetsing van de raming van de algemene uitkering minimaal de meicirculaire 2025 als uitgangspunt genomen. Het hanteren van de septembercirculaire 2025 is ook toegestaan.*

meerjarenraming niet, dan geldt het preventief toezicht op basis van de gemeentewet.

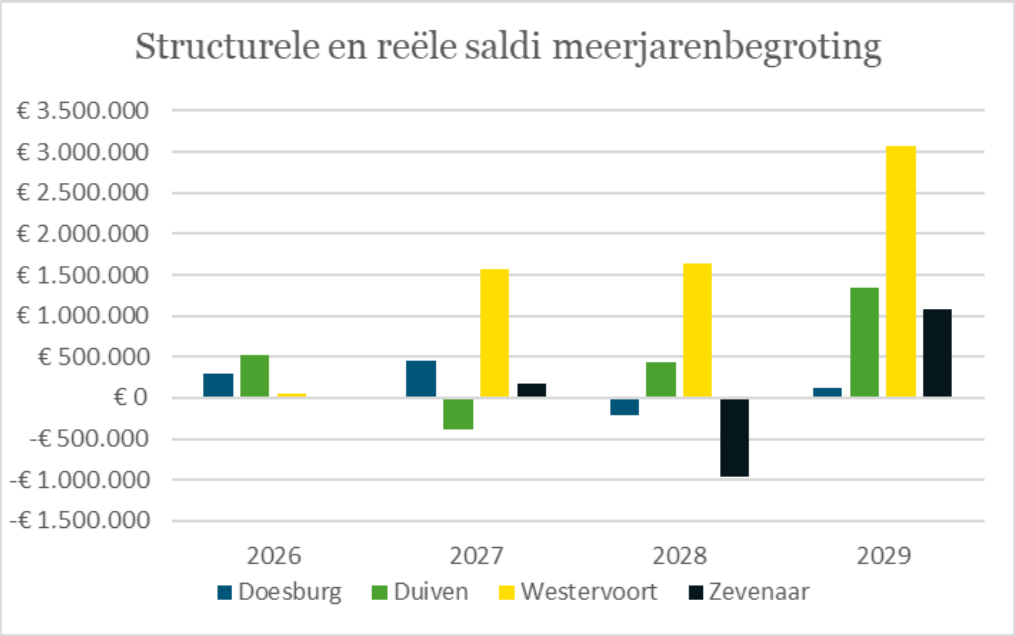
In grafiek 2.1 zijn de vastgestelde begrotingssaldi 2026-2029 van de vier gemeenten weergegeven. In grafiek 2.2 wordt het structureel en reële saldo weergegeven inclusief de financiële effecten van de daarbij aangenomen amendementen, zoals deze door de provincie is berekend als basis voor de bepaling van het toezichtregime voor 2026. In het begrotingsbeeld valt op dat bij alle vier de gemeenten in ieder geval het eerste en het laatste jaar van de begroting structureel en reëel sluitend zijn. In het jaar 2027 is er nog een tekort bij Duiven en in 2028 staat nog een tekort genoteerd bij Doesburg en Zevenaar. Het tekort in 2027 zal met het oog op het Arhi-toezicht[1] opgelost moeten gaan worden. Voor het goedkeuren van de begroting zal in ieder geval het eerste jaar sluitend moeten zijn. Het is aan te bevelen om ook de meerjarenraming sluitend te maken, omdat er anders mogelijkerwijs problemen kunnen ontstaan bij de goedkeuring van nieuwe begrotingswijzingen en investeringen die nog niet waren opgenomen in de begroting.

***Grafiek 2.1 Saldi vastgestelde meerjarenbegroting 2026-2029 (volgens gemeente)***




[1] Een gemeente die blijkens een herindelingsontwerp voor opheffing in aanmerking komt, komt automatisch onder preventief financieel toezicht van de provincie te staan (art. 21 lid 1 Wet arhi). Dit houdt in dat gedeputeerde staten categorieën van besluiten van de gemeente moeten aanwijzen die hun goedkeuring behoeven. Het kan daarbij gaan om besluiten die leiden tot nieuwe uitgaven, verhoging van bestaande uitgaven, verlaging van bestaande inkomsten of vermindering van vermogen (art. 21 lid 2 Wet arhi). De provincie kan aan besluiten goedkeuring onthouden als deze in strijd zijn met het financiële belang van de nieuwe gemeente (art. 21 lid 3 Wet arhi) of met het recht.

***Grafiek 2.2 Structurele en reële saldi meerjarenbegroting 2026-2029 (volgens provincie)***




De bovenstaande grafiek leidt tot de volgende kengetallen voor de structurele exploitatieruimte. In de onderstaande tabel ziet u de kengetallen voor de structurele exploitatieruimte. De waarden zijn ingedeeld in categorieën. Categorie A is het minst risicovol en categorie C is het meest risicovol.

**Tabel 2.1 Structurele exploitatieruimte**

| Gemeente | B 2026 | MJR 2027 | MJR 2028 | MJR 2029 | Signaal-waarde |
|---|---|---|---|---|---|
| Doesburg | 0,60% | 0,92% | -0,45% | 0,28% | A |
| Duiven | 1,40% | -0,36% | 1,80% | 2,90% | A |
| Westervoort | 1,62% | 3,67% | 3,60% | 5,65% | A |
| Zevenaar | 0,00% | 0,10% | -0,60% | 0,60% | B |

De gemeenten Doesburg, Duiven en Westervoort scoren allemaal een A, omdat zij zowel het eerste en het laatste jaar van de begroting sluitend hebben. Zevenaar scoort een B, omdat het eerste jaar 0,00% is en het laatste jaar sluitend is.

**Toezichtvorm**

Voor zowel Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar is voor 2026 het repressieve toezicht van kracht. Bij het in kennis stellen van de gemeenteraden van deze besluiten zijn aandachtspunten vanuit het financieel toezicht meegegeven aan de gemeenten.
Hieronder gaan we in op de aandachtspunten uit de vier verschillende begrotingsbrieven.

**Aandachtspunt begrotingsbeoordeling 2026 Doesburg**

Bij Doesburg is een aandachtspunt meegegeven over de actualiteit van het beheerplan verlichting.

- Het beheerplan verlichting is niet actueel en de gemeente is voornemens deze eind 2026 te gaan actualiseren.

**Aandachtspunten begrotingsbeoordeling 2026 Duiven**
Bij de gemeente Duiven zijn aandachtspunten meegegeven ten aanzien van de omvang en de haalbaarheid van bezuinigingsmaatregelen, de inzet van het surplus van de algemene reserve, en het onderhoud van de kapitaalgoederen.

- In de begroting zijn structurele bezuinigingen opgenomen van € 800.000 in 2026, oplopend tot € 1,3 miljoen in 2029. In de jaren 2027, 2028 en 2029 zijn hier correcties op toegepast ter waarde van € 99.000, oplopend tot € 111.000 vanwege (nog) niet concreet onderbouwde bezuinigingsmaatregelen;
- In de begroting is gebruik gemaakt van een inzet van het surplus van de algemene reserve, ter waarde van € 2,1 miljoen in 2026. Deze inzet telt mee in het structurele saldo van 2026;
- Ten aanzien van het onderhoud van kapitaalgoederen, geeft de begroting aan dat er sprake is van achterstallig onderhoud van speelgelegenheden. In de begroting is tevens opgenomen dat het achterstallig onderhoud in de komende jaren ingelopen zal gaan worden.

**Aandachtspunten begrotingsbeoordeling 2026 Westervoort**
In de begrotingsbrief 2026 aan de gemeente Westervoort zijn aandachtspunten meegegeven ten aanzien van:

- De wettelijke termijn voor het toezenden van de jaarrekening (voor 15 juli), waarbij bij indiening sprake is geweest van termijnoverschrijding (ontvangen op 1 oktober);
- De realisatie van bezuinigingen, en in de begroting zijn structurele bezuinigingen opgenomen van € 480.000 in 2026 oplopend tot € 533.000 in 2029;
- Het onderhoud van kapitaalgoederen. Ten aanzien van het onderhoud van kapitaalgoederen staat vermeld in de begroting dat er sprake is van achterstallig onderhoud binnen de beheerplannen Wegen en Gebouwen. De begroting geeft ook aan dat het achterstallig onderhoud in beeld is en een voorziening gevormd is om het achterstallig onderhoud in te lopen.

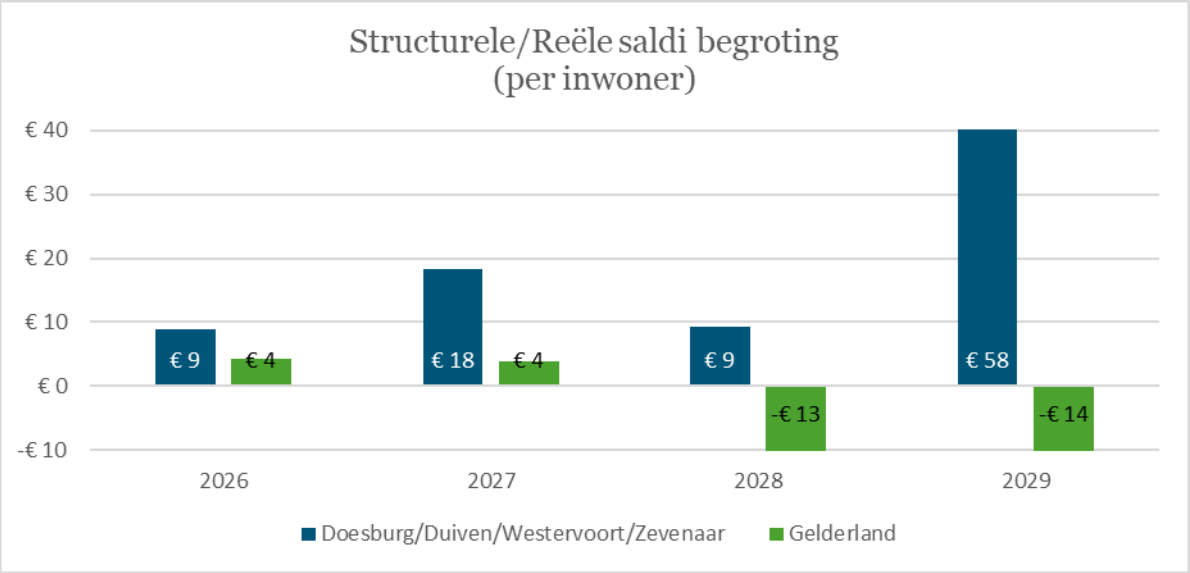
**Aandachtspunten begrotingsbeoordeling 2026 Zevenaar**
Ten aanzien van de gemeente Zevenaar zijn aandachtspunten opgenomen over de realisatie van de bezuinigingen en de surplus inzet van de algemene reserve.

- De bezuinigingen lopen op van € 3,1 miljoen in 2026 tot ruim € 6,8 miljoen medio 2029;
- De gemeente maakt gebruik van de inzet van het surplus van de algemene reserve van € 2,1 miljoen in begrotingsjaar 2026.

## 2.3 Financieel perspectief nieuwe gemeente

Een bestuurlijke fusie zal leiden tot een consolidatie (samenvoeging) van de afzonderlijke begrotingen. De uitkomsten per gemeente uit grafiek 2.2 worden dan normaliter bij elkaar opgeteld. De onderstaande grafiek geeft een beeld weer van de optelling van alle begrotingsresultaten van de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar tezamen. Het uiteindelijke beeld als de herindeling plaats gaat vinden zal vanaf 2029 weer anders zijn, omdat er nog veel onzekerheden zijn over de ontwikkeling van het gemeentefonds de komende jaren, de herverdeling van het gemeentefonds en de belastinginkomsten en het uitgavenpatroon van de nieuw te vormen gemeente. Onderstaande grafiek geeft in ieder geval weer dat bij elkaar opgeteld alle jaren van de bij elkaar opgetelde begrotingen sluitend zijn en dat ook elk jaar het structurele en reële saldo hoger ligt dan het Gelderse gemiddelde.

***Grafiek 2.3 Structurele en reële saldi meerjarenbegroting 2026-2029***




## 2.4 Gemeenschappelijke regelingen

Voor alle vier de gemeenten geldt dat een deel van hun taken wordt uitgevoerd binnen een gemeenschappelijke regeling. De deelname aan gemeenschappelijke regelingen laat overlap zien, maar er zijn ook duidelijke verschillen. Het grootste verschil zit bij 1Stroom.[2] De gemeenten Duiven en Westervoort zijn beide lid van deze gemeenschappelijke regeling en een aanzienlijk deel van hun totale omzet (=baten voor bestemming van reserves) gaat naar deze gemeenschappelijke regeling.

In de onderstaande tabel is opgenomen aan welke gemeenschappelijke regelingen de gemeenten deelnemen en wat hun gemeentelijke bijdrage is op basis van de begroting 2026. Verder is in een percentage uitgedrukt hoeveel van de totale omzet van de gemeente (baten voor bestemming van reserves) besteed wordt aan de gemeenschappelijke regelingen. De gemeenschappelijke regeling Euregio is in dit overzicht buiten beschouwing gelaten, omdat deze niet onder het Nederlands recht valt. Het is aan de nieuw te vormen gemeente om hier keuzes over deelname en bijdrage te maken.

***Tabel 2.2 deelname en financiële bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen per gemeente***

| **Bedragen x (€ 1.000)** | **Doesburg** | **Duiven** | **Westervoort** | **Zevenaar** |
|---|---|---|---|---|
| 1Stroom | n.v.t. | 22.353 | 13.241 | n.v.t. |
| DRAN – Bedrijfsvoerings-organisatie Doelgroepenvervoer Regio Arnhem Nijmegen | 668 | 672 | 480 | 1.618 |
| GRHV - GR Huisvesting VO Liemers | n.v.t. | 1.033 | n.v.t. | 1.121 |
| Groene Metropoolregio | 88 | 242 | 131 | 439 |

[2] 1Stroom is een gemeenschappelijke regeling (bedrijfsvoeringsorganisatie) waarin het ambtelijke apparaat van de gemeenten Duiven en Westervoort is ondergebracht. Juridisch gezien is 1Stroom een gemeenschappelijke regeling. Het bestuur van 1Stroom wordt gevormd door de twee colleges van burgemeester en wethouders (Algemeen Bestuur). Het Dagelijks Bestuur bestaat uit de twee burgemeesters en één wethouder van iedere gemeente en vergadert maandelijks over het dagelijks beheer.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| MGR SD CG - Modulair Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein Centraal Gelderland | 1.669 | 2.376 | 3.281 | 5.689 |
| ODRA - Omgevingsdienst Regio Arnhem | 654 | 486 | 150 | 889 |
| RDL- Reinigingsdienst De Liemers | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. | 2.409 |
| SDL - Samenwerking De Liemers | n.v.t. | 4.300 | 2.793 | 7.876 |
| Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg | 125 | 90 | 58 | 263 |
| VGGM - Veiligheids-en Gezondheidsregio Gelderland Midden | 1.324 | 2.733 | 1.689 | 5.350 |
| **Totale bijdrage aan gemeenschappelijke regelingen** | **4.528** | **34.285** | **21.822** | **25.654** |
| **Totale omzet gemeente** | **48.645** | **82.649** | **55.233** | **170.599** |
| **% aan gemeenschappelijke regelingen t.o.v de totale omzet** | **9,3%** | **41,5%** | **39,5%** | **15%** |

Het Gelderse gemiddelde voor bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen is 12,4%. De gemeente Doesburg (9,3%) zit hier 3,1 procentpunt onder. De gemeente Zevenaar (15%) zit er 2,6 procentpunt boven, de gemeenten Duiven (41,5%) zit er 29,1 procentpunt boven en Westervoort (39,5%) zit er 27,1 procentpunt boven. De voornaamste verklaring voor de verschillen zit met name in de bijdrage aan de ambtelijke werkorganisatie 1Stroom bij Duiven en Westervoort. Zonder de bijdrage aan 1Stroom zit Duiven op een bijdrage dicht bij het Gelders gemiddelde van 14,4% en Westervoort op 15,5%. Verder valt op dat Doesburg als kleinste gemeente het kleinste percentage heeft voor bijdragen van de totale omzet aan gemeenschappelijke regelingen. Dit verschil is grotendeels te verklaren doordat de andere drie gemeenten wel deelnemen aan de SDL-Samenwerking de Liemers en Doesburg niet. Verder nemen Doesburg en Westervoort niet deel aan de GRHV - GR Huisvesting VO Liemers en Duiven en Zevenaar wel.

De gemeente Doesburg werkt op het terrein van ICT samen met de gemeente Doetinchem. Dit is niet via een gemeenschappelijke regeling maar via een gastheergemeenteconstructie. De gemeente Doetinchem is hierbij de gastheer en Doesburg de gastgemeente. Dit is een lichtere vorm van samenwerking dan via een gemeenschappelijke regeling en biedt wat meer flexibiliteit in de samenwerking. Desalniettemin betekent een mogelijke uittreding van Doesburg uit deze samenwerking vanwege de fusie met Duiven, Westervoort en Zevenaar dat er uittredingskosten betaald zullen gaan moeten worden vanwege deze ontvlechting.

In de samenwerkingsovereenkomst[3] tussen Doetinchem en Doesburg staat daarover opgenomen dat de opdrachtgever tegen de boekwaarde de niet-gedeelde componenten overneemt, tenzij anders is overeengekomen. Niet gedeelde componenten zijn bijvoorbeeld hardware en software, bestaande uit laptops, telefoons, tablets, etc. De kosten met betrekking tot de inrichting en onderhoud van infrastructuur (de gedeelde componenten) die gemaakt zijn om diensten te kunnen verlenen aan de opdrachtgever (in casu Doesburg) worden naar rato verdeeld. Hierbij moet men denken aan servers, opslag, firewalls, etc. Doesburg ziet daarbij af van alle rechten op de gedeelde componenten en maakt daarop geen aanspraak. In Overleg tussen de gastheergemeente en gastgemeente wordt in redelijkheid en billijkheid bepaald welk bedrag eenmalig wordt betaald ter afkoop van de relatieve loonsomkosten. Hiervoor volgt dan een onderbouwing.

[3] Bijlage 1: Algemene samenwerkingsvoorwaarden, Governance ICT samenwerking Doetinchem

Verder wordt voorafgaand aan de ontvlechting een inschatting gemaakt van de projectkosten die betrekking hebben op de ontvlechting. Na akkoord van de opdrachtgever wordt de ontvlechting uitgevoerd. De gemaakte projectkosten worden naar de opdrachtgever (in casu Doesburg) dan gefactureerd. Voor de verdere afwikkeling van de ontvlechting verleent de opdrachtnemer (Doetinchem)ondersteuning bij de werkzaamheden die de opdrachtgever moet verrichten in het kader van de ontvlechting van de opdrachtgever (Doesburg).

## 2.5 Balansverhoudingen (Schulden en Vermogen)

De manier waarop activa zijn gefinancierd is van belang voor het geven van een oordeel over de financiële positie van een gemeente. Meer vreemd vermogen (schuld) betekent immers een hogere gevoeligheid van de begroting voor renteschommelingen. Ook is een groter deel van de begroting vastgelegd voor rente, waardoor er bij bezuinigingen minder flexibiliteit is. De omvang van de op de balans opgenomen bezittingen is eveneens van invloed. Naast rente betekent ook de afschrijvingslast dat een deel van de jaarlijks in de begroting opgenomen budgetten al is besteed. Een hoger eigen vermogen betekent daarentegen dat een relatief groter deel van de bezittingen van de gemeente zijn gefinancierd met eigen (spaar)geld.

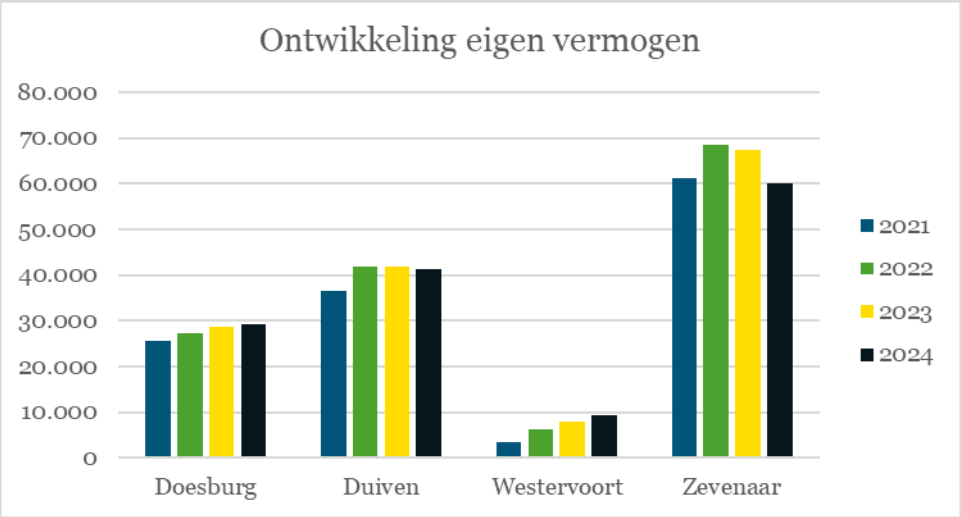
Vanaf 1 januari 2016 is in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) opgenomen dat gemeenten een zestal financiële kengetallen moeten opnemen in de begroting en de jaarrekening. De volgende paragraaf 2.6 behandelt de ontwikkelingen van het eigen vermogen, de geactiveerde bezittingen en de schuld van de vier gemeenten. Daarnaast wordt in paragraaf 2.7, op basis van drie van de voorgeschreven kengetallen die de schuldpositie en de vermogenspositie van gemeente betreffen, de situatie ten opzichte van elkaar in beeld gebracht.
Wij hebben hiervoor gebruik gemaakt van de door de gemeenten berekende kengetallen zoals deze jaarlijks in de jaarrekening zijn opgenomen.

## 2.6 Ontwikkelingen Eigen vermogen, algemene reserve, bezittingen en schulden

In de drie onderstaande grafieken zijn de ontwikkelingen weergegeven van de balans van de jaren 2021-2024. Dit op basis van absolute bedragen. Dit verdient de voorkeur, omdat voor het geven van een oordeel vooral de onderlinge verhouding in deze bedragen van belang is. Deze is beter te duiden met behulp van de voorgeschreven kengetallen.

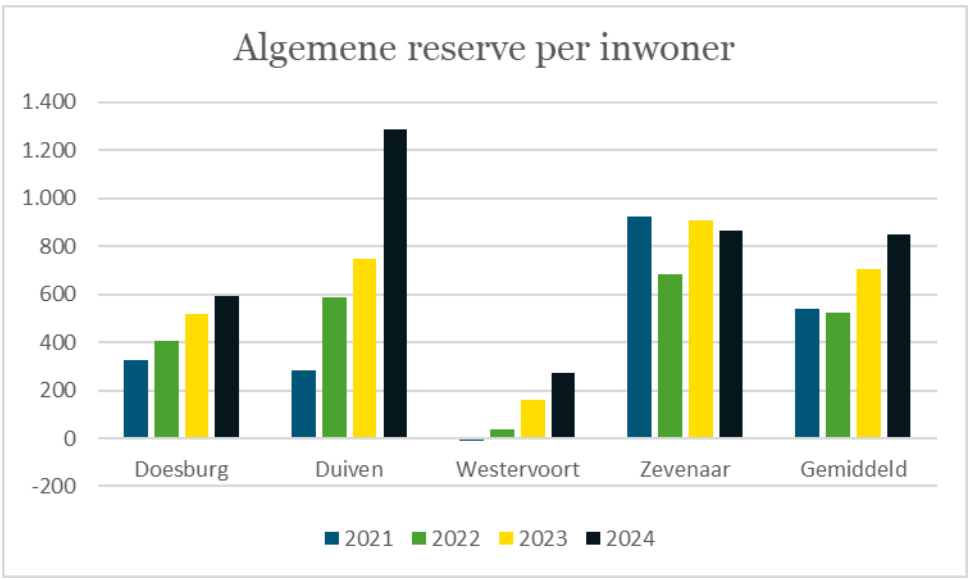
**Ontwikkeling eigen vermogen op basis van jaarrekeningen 2021-2024**
In grafiek 2.4 is de ontwikkeling van het eigen vermogen, het totaal van alle reserves, weergegeven. Hier valt op dat bij Doesburg en Westervoort elk jaar een toename is van het eigen vermogen. De positieve jaarrekeningresultaten in de periode 2021-2024 dragen daaraan bij. Bij Duiven zien we een toename van 2021 naar 2022 en vervolgens blijft de stand gelijk van 2022 naar 2023 en een lichte, maar niet materiële afname in het jaar 2024 daaropvolgend. Een teken dat het jaarrekeningresultaat niet bestemd is voor een toevoeging aan het eigen vermogen. Bij Zevenaar zien we een toename van 2021 op 2022, een lichte afname van 2022 naar 2023 en een wat grotere afname van 2023 naar 2024. Het negatieve rekeningresultaat van € 2,5 miljoen in 2024 is een voorname oorzaak hiervan.

***Grafiek 2.4. Ontwikkeling van het eigen vermogen per gemeente (x € 1.000)***




In het eigen vermogen zitten ook een aantal zogenaamde “beklemde” bestemmingsreserves, zoals de bestemmingsreserves voor de structurele dekking van kapitaalslasten. Beklemde reserves tellen weliswaar mee in het eigen vermogen en ook in de berekening van de solvabiliteitsratio, maar liggen vast en zijn niet vrij besteedbaar. Daarom is voor een wat objectiever vergelijk ook een tabel gemaakt van de algemene reserve per inwoner. Kleinere gemeenten hebben vaak een kleinere balans, daarom is vergelijk per inwoner het meest objectief.

***Grafiek 2.5. Ontwikkeling algemene reserve per inwoner (x € 1)***



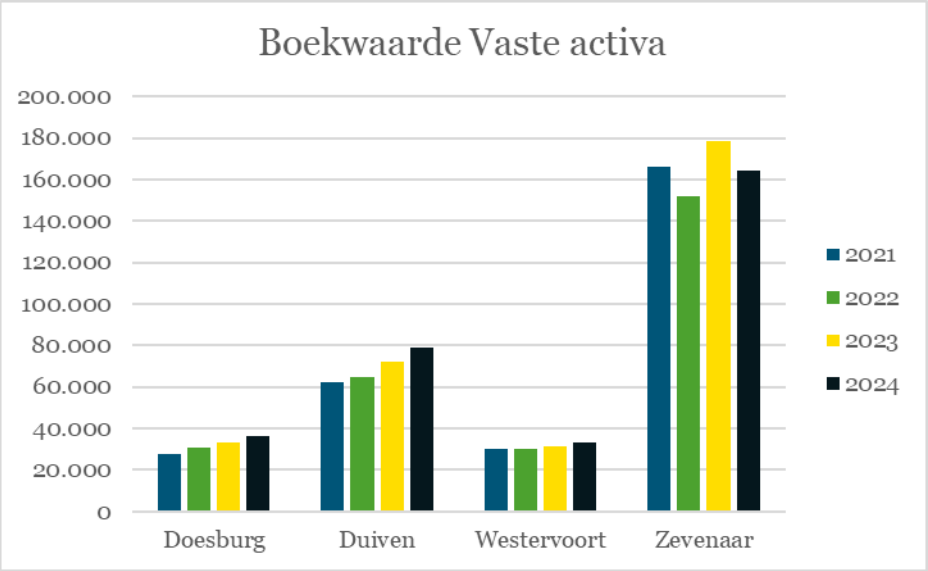

In bovenstaande grafiek is te zien dat de algemene reserve per inwoner bij Duiven in 2024 het hoogste ligt. Gevolgd door Zevenaar, Doesburg en daarna Westervoort. Met gemiddeld wordt het gemiddelde van de vier gemeenten bedoeld.

**Ontwikkeling totaal vaste activa op basis van jaarrekeningen 2021-2024**

In grafiek 2.6 is de ontwikkeling van het totaal aan vaste activa opgenomen. Onder de vaste activa vallen bijvoorbeeld het gemeentelijke vastgoed, gronden, wegen/riolering (aanlegkosten), divers materieel dat gebruikt wordt door de eigen (onderhouds)dienst en de financiële vaste activa. De gronden die bestemd zijn voor de grondexploitatie behoren niet tot de vaste activa. De waarde op de balans van de vaste activa neemt jaarlijks toe door nieuwe investeringen en neemt af door ontvangen bijdragen in investeringen en de jaarlijkse afschrijvingen. In de grafiek zien we bij zowel Doesburg, Duiven, en Westervoort een trend van een toename van de vaste

activa. De investeringen zijn in die jaren dus hoger dan de afschrijvingen. Bij Zevenaar is het beeld wat wisselender in de jaren 2021-2024. De boekwaarde neemt af van 2021 naar 2022, vervolgens neemt deze weer wat toe, om vervolgens weer af te nemen richting 2024. Van 2021 naar 2022 zien we een daling van de materiële vaste activa met ongeveer € 21 miljoen. Voor het verloop van 2023 naar 2024 geldt dat de afname met name veroorzaakt is doordat de uitzettingen in 's Rijks schatkist (onderdeel van de financiële vaste activa) zijn afgenomen van 2023 naar 2024 met bijna € 11 miljoen.

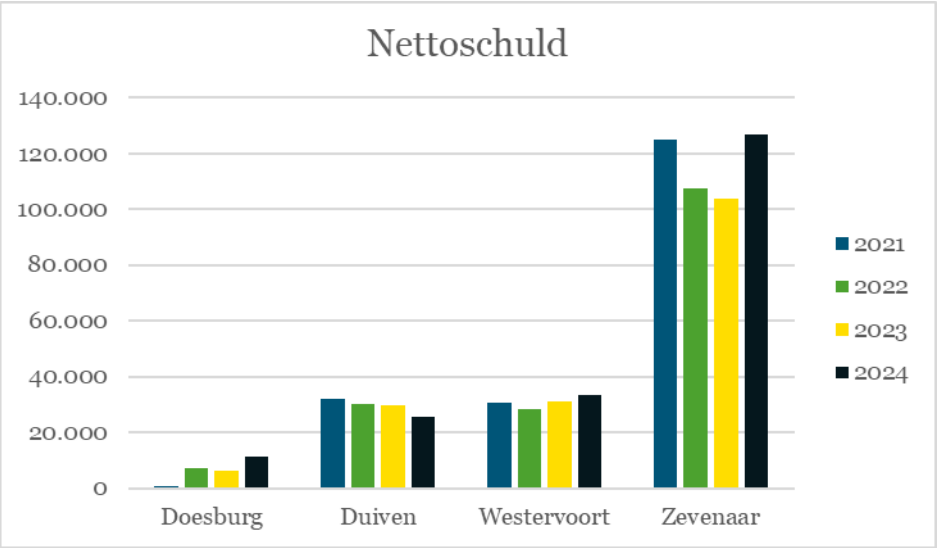
***Grafiek 2.6. Boekwaarde van de vaste activa per gemeente (x € 1.000)***




**Ontwikkeling nettoschuld op basis van jaarrekeningen 2021-2024**

In grafiek 2.7 is de ontwikkeling van de schuld opgenomen. Hiervoor is gebruik gemaakt van de "netto schuld[4]." Bij de berekening van de netto schuld worden alle leningen, zowel de langlopende als de korte leningen verminderd met de (tijdelijk) uitgezette gelden en kortlopende vorderingen. Bij de gecorrigeerde netto schuld worden de uitkomsten van de netto schuld verminderd met de doorgeleende gelden.

***Grafiek 2.7. Nettoschuld per gemeente (x € 1.000)***




[4] Netto schuld: zie wetten.nl - Regeling - Regeling vaststelling wijze waarop kengetallen worden vastgesteld en opgenomen in begroting en jaarverslag provincies en gemeenten - BWBR0036853

Hier valt op dat de ontwikkeling van de nettoschuld per gemeente op Zevenaar na vrij stabiel is. Doesburg had in 2021 geen nettoschuld, deze is in de periode daarna wel wat gestegen, maar is van een laag niveau. De omvang van de nettoschuld van Duiven en Westervoort is vergelijkbaar met elkaar. Enige opvallende is dat de nettoschuld bij Duiven licht daalt en bij Westervoort licht stijgt. Bij Zevenaar is het beeld per jaar 2021-2024 wat wisselender. Dit hangt samen met de ontwikkeling van de grondportefeuille. In 2021 had Zevenaar voor de grondexploitatie een kengetal van 15%, dit kengetal blijft nagenoeg gelijk in 2022 en daalt in 2023 naar 10%, maar neemt vervolgens toe naar 16,9 % in 2024. Er zijn meer gronden in exploitatie gekomen, die vertegenwoordigen een boekwaarde aan de activazijde van de balans, maar zijn gefinancierd met geleend geld en dat zorgt voor een toename van het vreemd vermogen (toename leningen) aan de passivazijde van de balans. Daarmee neemt de nettoschuld toe. De hoogte van de schulden zijn in geen van de gemeenten zorgelijk. In de paragraaf over de kengetallen over de financiële positie gaan wij hier nader op in.

## 2.7 Kengetallen over de financiële positie

Volgens het BBV zijn gemeenten verplicht in hun begroting en jaarrekening een aantal voorgeschreven kengetallen op te nemen, te weten de volgende:

***Tabel 2.3 toelichting financiële kengetallen***

| Kengetal | Toelichting |
|---|---|
| 1. Netto schuldquote | Geeft aan hoeveel schulden de gemeente heeft ten opzichte van haar totale baten. |
| 2. Netto schuldquote gecorrigeerd | Geeft aan hoeveel schulden de gemeente heeft ten opzichte van haar totale opbrengsten gecorrigeerd voor doorgeleende gelden. |
| 3. Solvabiliteitsratio | Geeft aan welk aandeel van het vermogen van de gemeente bestaat uit eigen vermogen. |
| 4. Grondexploitatie | Geeft aan hoeveel gemeentelijke middelen er vast zit in grondexploitatie. |
| 5. Structurele exploitatieruimte | Geeft aan wat het structurele jaarresultaat is ten opzichte van de jaarlijkse baten. |
| 6. Belastingcapaciteit | Geeft aan hoe hoog de lokale belastingen zijn ten opzichte van de rest van Nederland (100% is gemiddeld). |

Deze kengetallen zeggen iets over de risico's en over de financiële mogelijkheden van een gemeente. Gemeenten hoeven in hun begroting/jaarrekening de kengetallen niet individueel te beoordelen, maar moeten ze in samenhang betrekken bij hun eigen oordeel over de financiële positie. De eerste drie kengetallen zeggen iets over de verhoudingen binnen de balans en komen aan bod in deze paragraaf. Het kengetal grondexploitatie komt aan bod in hoofdstuk 7 van dit rapport dat over de grondexploitatie van de gemeenten gaat. Het kengetal structurele exploitatieruimte is aan bod geweest in de paragraaf 2.2 van dit hoofdstuk over het structureel en reëel begrotingsevenwicht van de huidige gemeenten. Tenslotte zal het kengetal belastingcapaciteit aan de orde komen in hoofdstuk 6 van dit rapport over belastingen en heffingen.

In het uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht (IBT) van provincie Gelderland is aangesloten bij de zogeheten 'signaleringswaarden' die afkomstig zijn uit onder meer de stresstest voor 100.000+ gemeenten en die zijn afgesproken door alle provinciale toezichthouders in het Vakberaad Gemeentefinanciën. In de tabel hieronder is te zien welke waarden bij welke categorie (A, B of C) behoren. De provincie neemt deze kengetallen op in de begrotingsbrieven aan de gemeenten en deze zijn ingedeeld in de onderstaande drie categorieën waarbij categorie A het minst risicovol is en categorie C het meest.

***Tabel 2.4 signaleringswaarden financiële kengetallen***

| Kengetal | Waarde kengetal | Categorie A | Categorie B | Categorie C |
|---|---|---|---|---|
| 1) Netto schuldquote | | <90% | 90-130% | >130% |
| 2) Netto schuldquote gecorrigeerd | | <90% | 90-130% | >130% |
| 3) Solvabiliteitsratio | | >50% | 20-50% | <20% |
| 4) Grondexploitatie | | <20% | 20-35% | >35% |
| 5) a. Structurele exploitatieruimte begroting<br>b. Structurele exploitatieruimte meerjarenraming | | Begr én MJR > 0% | Begr of MJR > 0% | Begr én MJR < 0% |
| 6) Belastingcapaciteit | | <95% | 95-105% | >105% |
| 7) Weerstandsvermogen | | > 1,0 | 0,8 – 1,0 | < 0,8 |

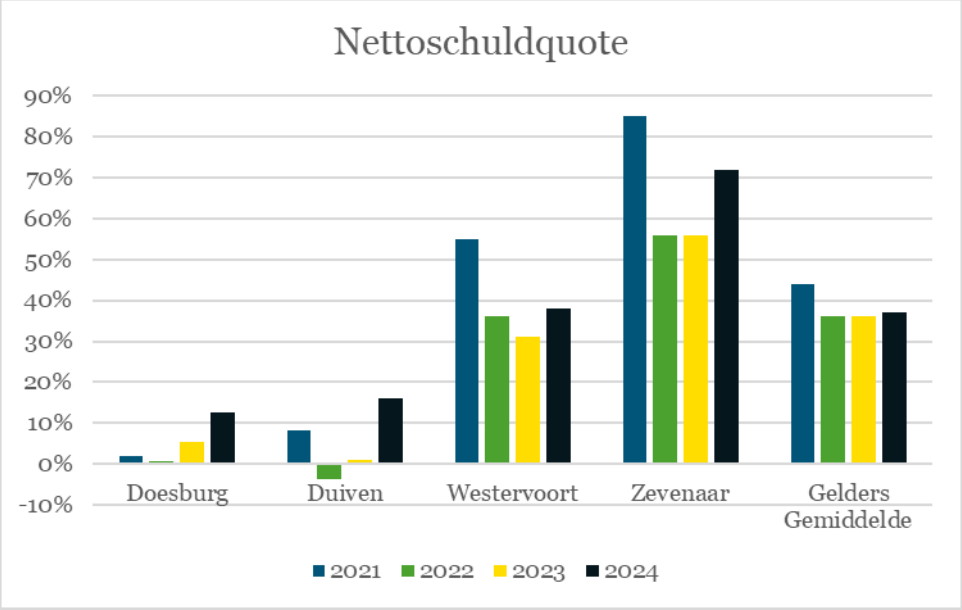
***Tabel 2.5 scores op signaleringswaarden per gemeente***

| Kengetal | Doesburg | Duiven | Westervoort | Zevenaar |
|---|---|---|---|---|
| Netto schuldquote (JRR24) | **A** | **A** | **A** | **A** |
| Netto schuldquote gecorrigeerd (JRR24) | **A** | **A** | **A** | **A** |
| Solvabiliteitsratio (JRR24) | **A** | **B** | **C** | **B** |
| Grondexploitatie (BEGR26) | **A** | **A** | **A** | **A** |
| Structurele exploitatieruimte (BEGR26) | **A** | **A** | **A** | **B** |
| Belastingcapaciteit (JRR24) | **C** | **A** | **B** | **A** |
| Weerstandsvermogen | **A** | **A** | **A** | **A** |

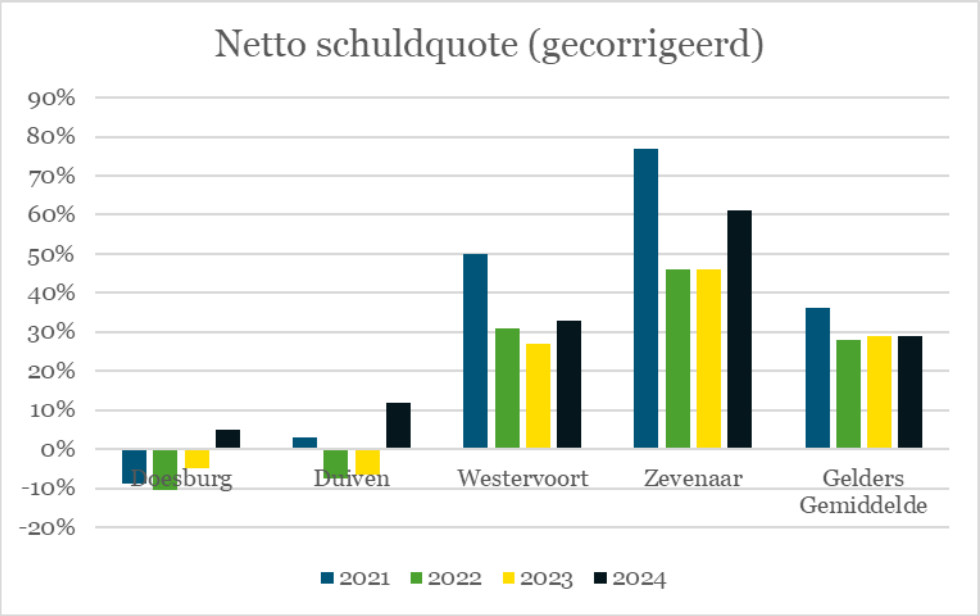
**A: Netto schuldquote & de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen**

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast van de gemeente in een percentage van de jaaromzet. Het geeft zodoende een indicatie in welke mate de rentelasten en aflossingen op de exploitatie drukken. Er moet immers rente worden betaald over de schulden en dit bedrag kan niet worden gebruikt voor andere uitgaven.

***Grafiek 2.8 Netto schuldquote jaarrekeningen 2021-2024 per gemeente***



***Grafiek 2.9 Netto schuldquote (gecorrigeerd) jaarrekeningen 2021-2024 per gemeente***




De nettoschuldquote wordt berekend door de som van de langlopende schulden, kortlopende schulden en de overlopende passiva te verminderen met de som van de vorderingen op korte termijn en de overlopende activa. Voor de berekening van de gecorrigeerde netto schuldquote worden de verstrekte geldleningen nog in mindering gebracht.

De nettoschuldquote (grafiek 2.8) en de nettoschuldquote gecorrigeerd (grafiek 2.9) van alle vier de gemeenten vallen bij alle jaarrekeningen 2021-2024 in de minst risicovolle categorie A (lager dan 90%). Doesburg en Duiven hebben de laagste nettoschuldquote en nettoschuldquote gecorrigeerd, gevolgd door Westervoort en daarna Zevenaar. De gemeenten Doesburg en Duiven scoren beter dan het Gelderse gemiddelde. Westervoort zit iets ongunstiger ten opzichte van het Gelderse gemiddelde, maar wijkt daar niet sterk van af. Zevenaar heeft de hoogste nettoschuldquote en nettoschuldquote gecorrigeerd, maar valt nog steeds in alle jaren in categorie A. Dat de nettoschuldquote van Zevenaar hoger is dan in de andere drie gemeenten heeft te maken met het actievere grondbeleid van deze gemeente. De schommelingen in de schuldquote hebben te maken met de schommelingen in de baten uit de grondexploitaties. De aankoop en verwerving van gronden gebeurt vaak met geleend geld en geldleningen zorgen ervoor dat de nettoschuldquote stijgt. Daar staat tegenover dat grondexploitatie bij goede resultaten bij kan dragen aan de nettowinst voor de gemeente en als dat zich voordoet kunnen de reserves van de gemeente weer gaan groeien. Aan de andere kant nemen daarmee de risico's ook toe. Grondexploitaties kunnen ook verliesgevend zijn en dat heeft dan weer een negatief effect op de reserveontwikkeling. Vandaar dat het kengetal nettoschuldquote dat ook aangeeft in die zin. Een hogere schuld door meer grondexploitatie brengt hogere risico's met zich mee, maar biedt daarnaast kansen op een winstgevend bedrijfsresultaat.

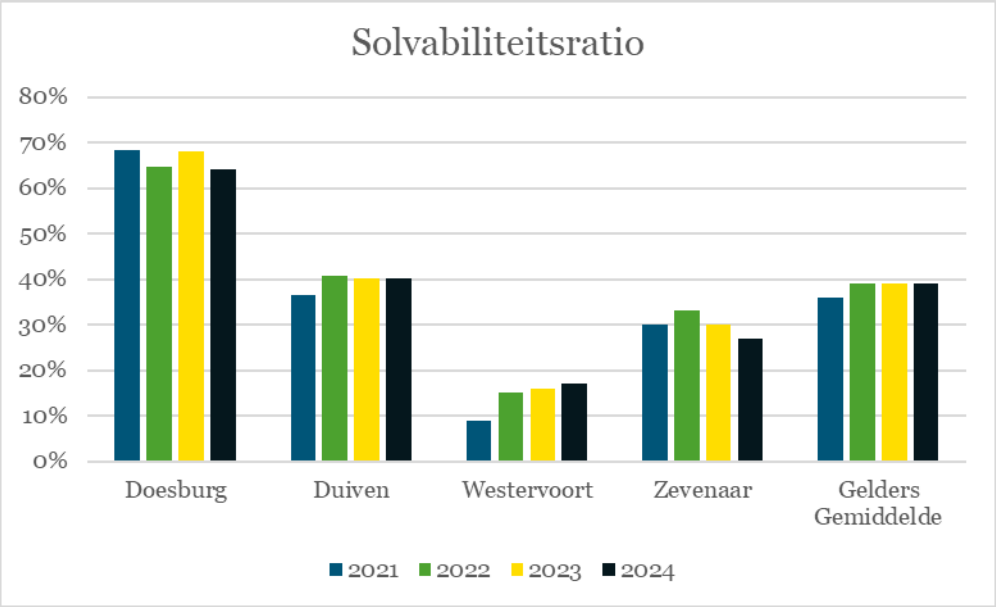
Verder valt op dat bij Doesburg in de jaren 2021-2023 en Duiven in de jaren 2022-2023 de nettoschuldquote gecorrigeerd een negatief kengetal hebben. De uitgeleende gelden aan derden zijn in die jaren hoger zijn dan de schulden van de betreffende gemeenten en dat geeft een negatief kengetal en is daarmee een teken dat de gemeente meer geld uitleent dan dat het zelf geld leent.

**B. Solvabiliteitsratio gemeenten**

De solvabiliteitsratio geeft de mate aan waarmee de gemeentelijke bezittingen zijn betaald met eigen middelen. Anders gezegd: het aandeel van het eigen vermogen in het totale vermogen. Een hogere ratio betekent (op dit onderdeel) een lager risico. Ook voor deze

ratio is op basis van de balans een landelijke norm gehanteerd. Wanneer de helft of meer van het totale vermogen uit eigen vermogen bestaat, dan is een gemeente ruim voldoende solvabel. Is het kengetal voor solvabiliteit lager dan 20%, dan is er veel vreemd vermogen aanwezig en wordt dat als risicovol beoordeeld door de provincie.

***Grafiek 2.10 Solvabiliteitsratio jaarrekeningen 2021-2024 per gemeente***




In bovenstaande grafiek valt op dat Doesburg het beste scoort op solvabiliteit. In elk jaar 2021-2024 is deze boven de 50% en scoort de gemeente een A (minst risicovol). De gemeente Duiven scoort een B op solvabiliteit en Zevenaar ook. De solvabiliteit van Zevenaar is wat lager dan het Gelderse gemiddelde, maar dat wordt grotendeels veroorzaakt doordat de gemeente een wat actiever grondbeleid heeft dan de andere gemeenten. Zoals reeds benoemd bij het kengetal nettoschuldquote geldt bij de solvabiliteit eveneens dat de aankoop en verwerving van gronden vaak gebeurt met geleend geld en geldleningen zorgen ervoor dat de solvabiliteit daalt. Het vreemd vermogen neemt dan namelijk toe (meer leningen) en dat zorgt dat de solvabiliteit daalt. Voor Westervoort geldt dat de score voor solvabiliteit een C (meest risicovol) is, omdat deze onder de 20% valt. De lage score op solvabiliteit heeft te maken met financieel moeilijkere tijden voor Westervoort in 2020 en 2021. De gemeente heeft in het begrotingsjaar 2021 onder preventief toezicht gestaan van de provincie, omdat de financiële situatie zeer zorgelijk was. Na een omvangrijk bezuinigingsmaatregelenpakket en een herstelplan heeft de gemeente in 2021 het tij weten te keren en is Westervoort bij de begrotingsbeoordeling 2022 onder repressief toezicht geplaatst. Dat de gemeente goed heeft gewerkt aan financieel herstel is te zien aan de ontwikkeling van de solvabiliteit. De solvabiliteit was 9% bij de jaarrekening 2021, deze is elk jaar gestegen en stond bij de jaarrekening 2024 op 17%. Als de gemeente 20% of hoger gaat scoren in de komende jaren zal dat categorie B kunnen worden.

## 2.8 Weerstandsvermogen

Om een beeld te kunnen vormen van de financiële positie van de nieuwe gemeente is het noodzakelijk om inzicht te krijgen in de mogelijkheden van de nieuwe gemeente om risico's te kunnen opvangen, ofwel het weerstandsvermogen van een gemeente. Hoe hoger het weerstandsvermogen van een gemeente, hoe beter ze in staat kan worden geacht om risico's financieel op te vangen.

*Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin de gemeente in staat is middelen vrij te maken, dan wel middelen heeft vrijgemaakt, om niet-begrote financiële tegenvallers op te vangen zonder ingrijpende beleidswijzigingen. Het weerstandsvermogen bestaat uit twee onderdelen, namelijk de weerstandscapaciteit en de risico's. Het weerstandsvermogen geeft de verhouding tussen deze twee onderdelen aan.*

Het weerstandsvermogen van een gemeente wordt onder andere bepaald door de flexibiliteit in de begroting, de onbenutte belastingcapaciteit, de vrij beschikbare reserve(s) en door vervolgens deze uitkomst af te zetten tegen de aanwezige risico's voor de gemeente. Voor deze financiële scan is een vergelijking gemaakt tussen de afzonderlijke gemeenten en het Gelderse gemiddelde. Uitgangspunt hierbij is de informatie zoals opgenomen in de gemeentelijke begrotingen 2026.

## 2.9 Weerstandscapaciteit huidige gemeenten

In de onderstaande tabel zijn de verschillende onderdelen van de weerstandscapaciteit van Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar weergegeven op basis van de meest recente stand van zaken bij de begroting 2026.

***Tabel 2.6 Weerstandscapaciteit Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar bij begroting 2026 (bedragen x € 1000)***

| Omschrijving | Doesburg | Duiven | Westervoort | Zevenaar |
|---|---|---|---|---|
| **1. Algemene reserve** | 6.782 | 25.659 | 6.093 | 33.446 |
| **2. Bestemmingsreserves** | | | | |
| **3. Onbenutte belastingcapaciteit *** | | 1.207 | | |
| **4. Onvoorziene uitgaven** | 15 | | | |
| **Totaal** | 6.797 | 26.866 | 6.093 | 33.446 |

De cijfers zijn ontleend aan de respectievelijke paragrafen weerstandsvermogen uit de begroting 2026 van de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar.

*De onbenutte belastingcapaciteit is het verschil tussen het gehanteerde tarief voor onroerende zaakbelastingen (OZB) en het tarief dat gehanteerd wordt voor 'artikel-12 gemeenten'. Tevens behoort het verschil tussen de gehanteerde tarieven voor afvalstoffenheffing en rioolheffing en tarieven om te komen tot 100% kostendekkendheid voor afval en riool tot de onbenutte belastingcapaciteit.*
*Artikel 12 van de Financiële verhoudingswet (Fvw) regelt een aanvullende uitkering (onder voorwaarden) als de gemeente ernstige financiële problemen heeft. Eén van de voorwaarden is een minimum OZB-tarief. Het verschil tussen dit tarief en het werkelijke tarief van de gemeente, is de onbenutte belastingcapaciteit. Dit is de ruimte die een gemeente in theorie nog heeft om de ozb te verhogen.*

In tabel 2.5 staat weergegeven welke onderdelen de gemeenten hebben meegenomen in de berekening van de weerstandscapaciteit. Conform het GTK 2020[5] is het toegestaan om al deze onderdelen mee te nemen in de berekening van de weerstandscapaciteit. In de praktijk zien we dat gemeenten hier verschillend mee omgaan. De gemeente Duiven neemt de omvang van de onbenutte belastingcapaciteit mee in de berekening van de weerstandscapaciteit, de andere drie gemeenten doen dat niet. Neemt niet weg dat twee van de drie andere gemeenten wel onbenutte belastingcapaciteit hebben, maar die dus niet meenemen in de berekening van de weerstandscapaciteit. Westervoort heeft geen onbenutte belastingcapaciteit meer. De onbenutte belastingcapaciteit is volgens de berekening van de provincie voor Doesburg € 1 miljoen, voor Duiven € 1,6 miljoen, voor Westervoort € -0,4 miljoen en voor Zevenaar € 1,3 miljoen.

[5] Zie paragraaf 7.5 Weerstandsvermogen, weerstandscapaciteit en risico's van het GTK 2020 op p. 22 en 23.

Verder neemt Doesburg nog een kleine post mee voor onvoorziene uitgaven. De andere drie gemeenten doen dat niet. Wat alle vier de gemeenten wel gemeen hebben en dat doen eigenlijk alle andere Gelderse gemeenten ook, is dat ze de algemene reserve (of een deel daarvan) meenemen in de berekening van de weerstandscapaciteit.

## 2.10 Risico's huidige gemeenten

Voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit verzamelen de gemeenten eerst alle kwantificeerbare risico's. Vervolgens worden deze risico's met behulp van een systeem waarin onder meer de kans waarop een risico zich voordoet teruggerekend tot een reëel risicobedrag.

***Tabel 2.7 Risico's Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar bij begroting 2026 (bedragen x € 1.000)***

| Omschrijving | Doesburg | Duiven | Westervoort | Zevenaar |
|---|---|---|---|---|
| **Risico's** | 1.730 | 7.566 | 3.610 | 7.200 |

In tabel 2.7 staat de berekening van de totale risico's per gemeente. Om deze wat nader te duiden hebben we van elke gemeente een top 5 gemaakt van de hoogst ingeschatte risico's. Zodat inzicht wordt verkregen van de omvang van die top 5, maar ook om te beschouwen of de risico's die door de gemeenten benoemd worden gelijkenissen vertonen, of dat er verschillen tussen zitten.
De provincie heeft als toezichthouder de top 5 benoemde risico's vastgelegd bij de beoordeling van de begroting 2026 van de gemeenten. Die staan weergegeven in tabel 2.8.

***Tabel 2.8 top 5 risico's risico-inventarisatie voor de weerstandscapaciteit bij begroting 2026***

| Gemeente/ risico | Top 1 | Top 2 | Top 3 | Top 4 | Top 5 |
|---|---|---|---|---|---|
| ***Doesburg*** | Personeel | Open einde regelingen sociaal domein | Fluctuaties gemeentefonds | Cybercrime | Verleende garanties en geldleningen |
| ***Ingeschat risicobedrag*** | €480.000 | € 375.000 | € 300.000 | € 250.000 | € 200.000 |
| ***Duiven*** | Algemeen risico 6% algemene uitkering/ belasting-Capaciteit | Jeugdzorg open einde regeling | Algemene uitkering | Cybersecurity | Gemeen-schappelijke regelingen |
| ***Ingeschat risicobedrag*** | € 2.910.000 | € 1.600.000 | € 560.000 | € 400.000 | € 308.000 |
| ***Westervoort*** | Algemene uitkering | Ontwikkeling Westervoort-Noord, incl. verplaatsen sportvelden | Jeugdzorg | Woonplaats-beginsel | WMO |
| ***Ingeschat risicobedrag*** | € 787.500 | € 500.000 | € 460.000 | € 405.000 | € 247.500 |
| ***Zevenaar*** | Niet realiseren geraamde opbrengst-waarde grex | Voortgang hervormings-agenda | Algemene uitkering wijkt af van begroting | Bylandse brug | Aantrekken en behouden van gekwalificeerd personeel |
| ***Ingeschat risicobedrag*** | € 2.974.000 | € 2.900.000 | € 2.100.000 | €2.000.000 | € 1.600.000 |

**Doesburg**
De gemeente Doesburg benoemt het aantrekken en vasthouden van personeel als grootste risico van de gemeente. Gezien de relatief kleine omvang van de ambtelijk organisatie van de gemeente en de aanwezigheid van eenpitters is goed voor te stellen dat de gemeente dit als een groot risico benoemd. De risico's open einde regeling sociaal domein en fluctuaties gemeentefonds zijn algemene risico's die bij alle gemeenten spelen, maar voor kleinere gemeenten risicovoller kunnen zijn, doordat de marges en de totale omvang van de begroting kleiner zijn. Tegenvallers kunnen dan zo'n impact hebben dat er op andere terreinen bezuinigd moet gaan worden. Cybercrime wordt door Doesburg genoemd als risico in de top 5, maar gezien de hacks en data-phishing die soms bij gemeenten voorkomen is goed voor te stellen dat het als een aanzienlijk risico wordt gezien. Als laatste noemt Doesburg verleende garanties en geldleningen als risico's. Gelden en garanties die bij derden zijn uitgezet en die mogelijk niet terugbetaald zouden kunnen worden.

**Duiven**
De gemeente Duiven benoemt een veelheid aan kleinere algemene risico's in één totaalbedrag Hiervoor hanteren zij een percentage van 6% van de uitkering uit het gemeentefonds/ belastingcapaciteit. Voor jeugdzorg is eveneens een aanzienlijk risicobedrag opgenomen, omdat het om een open einde regeling gaat met een toenemende kostenontwikkeling. Als derde risico wordt door de onvoorspelbaarheid en de onzekerheden omtrent het gemeentefonds een risico opgenomen. Voor cybersecurityrisico's is een verzekering niet mogelijk, daarom heeft Duiven hiervoor een risico opgenomen. Bij de gemeenschappelijke regelingen wordt het risico gelopen dat eventuele tekorten moeten worden bijgepast.

**Westervoort**
De gemeente Westervoort heeft als grootste risico het gemeentefonds benoemd. De onvoorspelbaarheid en onzekerheden omtrent het gemeentefonds in combinatie met de afhankelijkheid van haar inkomsten hiervan zorgen voor een risico. Een ander benoemd risico betreft de ontwikkeling van Westervoort-Noord. Indien deze ontwikkeling niet doorgaat komen de voorbereidingskosten en de gronden die voor hogere prijzen dan landbouwgrond zijn aangekocht ten laste van de exploitatie. Voor jeugdzorg is een aanzienlijk risicobedrag opgenomen, omdat het om een open einde regeling gaat waarbij de kosten deels onvoorspelbaar zijn. Voor het woonplaatsbeginsel en de kosten Wmo is eveneens een bedrag opgenomen bij de risico's om dezelfde redenen als bij jeugdzorg.

**Zevenaar**
De gemeente Zevenaar beoordeelt de mogelijk niet te realiseren opbrengsten van de grondexploitatie als grootste risico. Gezien de omvang van de grondportefeuille en ook het jaarrekeningresultaat van 2024 is goed voor te stellen dat dit als grootste risico wordt benoemd. De conjunctuurgevoeligheid van de grondexploitatie en de regels voor bouwen kunnen een negatief effect hebben op het grondexploitatieresultaat. Zevenaar benoemt verder de voortgang van de hervormingsagenda van het sociaal domein en de algemene uitkering als top 2 en top 3 risico. Hiervoor geldt dat het risico's zijn die bij alle gemeenten spelen, maar door de onzekerheid over de bezuinigingen van Rijkswege op de hervormingsagenda en ook onzekerheid over de langere termijn ontwikkeling van het gemeentefonds zijn het risico's die een grote financiële impact vormen op de beschikbare middelen van de gemeente. Verder benoemt Zevenaar de ontwikkeling van de Bylandse Brug nog als een voornaam risico en het aantrekken en behouden van gekwalificeerd personeel. Een risico dat we ook bij Doesburg zien benoemd, maar dan als top 1 risico.

## 2.11 Weerstandsvermogen huidige gemeenten, Gelderse gemiddelde en nieuwe gemeente

Voor het bepalen van het weerstandsvermogen wordt de term weerstandsratio gebruikt. Deze wordt bepaald door de hiervoor genoemde weerstandscapaciteit te delen door de berekende risico's. Een factor van 1 geeft aan dat er voldoende weerstandscapaciteit

aanwezig is om de geïdentificeerde risico's op te vangen. Voor een zo zuiver mogelijk vergelijk tussen de gemeenten zijn we bij de berekening van het weerstandsvermogen door de provincie alleen uitgegaan van de vrij beschikbare algemene reserve. De overige componenten (onbenutte belastingcapaciteit, bestemmingsreserve en post onvoorzien) zijn niet meegenomen in de berekening. Wij hebben ons hierbij gebaseerd op de begrotingscijfers 2026.

***Tabel 2.9 Weerstandsvermogen bij begroting 2026***

| **Begroting 2026** | **Doesburg** | **Duiven** | **Wester-voort** | **Zevenaar** | **Alle gemeenten Gelderland** |
|---|---|---|---|---|---|
| Berekende risico's (x € 1.000) | 1.730 | 7.566 | 3.610 | 7.200 | 554.176 |
| Aantal inwoners | 11.175 | 25.214 | 15.371 | 45.708 | 2.173.425 |
| Risicobedrag per inwoner (x € 1) | 154,81 | 300,07 | 234,86 | 157,52 | 254,98 |
| Beschikbare weerstandscapaciteit (Vrij aanwendbare deel algemene reserve) (x € 1.000) | 6.782 | 25.659 | 6.093 | 33.446 | 1.481.483 |
| Beschikbare weerstandscapaciteit per inwoner (x € 1) | 606,89 | 1014,65 | 396,40 | 731,73 | 681,64 |
| Ratio Weerstandsvermogen | 3,9 (A) | 3,4 (A) | 1,7(A) | 4,6 (A) | 2,7 (A) |

In bovenstaande tabel 2.9 is te zien dat alle vier de gemeenten een A op de ratio voor het weerstandsvermogen scoren. Drie (Doesburg, Duiven en Zevenaar) van de vier gemeenten scoren hoger dan het Gelderse gemiddelde. Westervoort zit daaronder, maar scoort met een 1,7 score nog een ruime voldoende[6] voor het weerstandsvermogen. Bij Westervoort en Duiven is het risicobedrag per inwoner hoger dan bij Doesburg en Zevenaar. Dit heeft ook een negatiever effect op de berekening van de ratio van het weerstandsvermogen. De beschikbare weerstandscapaciteit per inwoner is bij Westervoort het laagst, gevolgd door Doesburg, Zevenaar en Duiven.
Overall gezien kan gezegd worden dat de geïnventariseerde risico's in ruim voldoende (Westervoort) mate of uitstekende mate (Doesburg, Westervoort en Zevenaar) kunnen worden opgevangen met de beschikbare vrij aanwendbare incidenteel beschikbare middelen.

Voor de nieuw te vormen gemeente zal er een nieuwe risico-inventarisatie moeten worden uitgevoerd. De risico's en de omvang van die risico's zullen naar verwachting namelijk wel (gedeeltelijk) verschillen ten opzichte van de huidige gemeenten. Bij een fusie van gemeenten vergroot de ambtelijke organisatie in vergelijk met de individuele gemeenten. Dit kan helpen bij het oplossen van de personele problemen die er nu spelen bij de huidige gemeenten en daarmee de risico's verlagen. Verder geldt dat de herverdeling van het gemeentefonds bijvoorbeeld voordeliger of nadeliger zou kunnen uitpakken dan nu het geval is bij de afzonderlijke gemeenten, dat leidt weer tot andere risico's en mogelijkheden. Met betrekking tot het sociaal domein bevelen wij aan dat de gemeenten de risico's hiervoor gezamenlijk gaan inventariseren, om het beleid met het oog op de fusie zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.

[6] In het GTK 2020 p. 24, zijn de waarderingscijfers opgenomen voor het weerstandsvermogen. Een score tussen de 1,4 en 2 wordt als ruim voldoende beoordeeld, boven de 2 is de waardering uitstekend.

## 2.12 Omvang en doel reserves en voorzieningen

In deze paragraaf geven we een beeld van de omvang en doel van de reserves en voorzieningen op hoofdlijnen en het vastgestelde beleid omtrent de reserves en voorzieningen per gemeente.
Voor alle vier de gemeenten geldt voor de reserves is, dat ze:

- Worden gevormd door bestemming van het resultaat;
- Vrij besteedbaar zijn;
- Tot het eigen vermogen behoren.

Ten aanzien van de voorzieningen geldt dat ze behoren tot het vreemde vermogen en worden gevormd wegens:

- Verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs in te schatten;
- Op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is in te schatten;
- Kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren. Voorzieningen moeten precies de omvang hebben van de achterliggende verplichting of risico. Ze mogen niet kleiner maar ook niet groter zijn.

**Doesburg**
De gemeenteraad van Doesburg heeft in juni 2025 de nota reserves en voorzieningen vastgesteld. De nota is een actualisatie van de voorgaande nota reserves en voorzieningen 2019. De reserves bij Doesburg zijn onderverdeeld in de algemene reserve en een aantal bestemmingsreserves. Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan de gemeenteraad een bepaalde bestemming heeft gegeven. De algemene reserve bestaat uit componenten van het eigen vermogen waaraan de gemeenteraad geen bepaalde bestemming heeft gegeven.
In de begroting 2026 is een overzicht opgenomen van de reserves en voorzieningen. De reserves zijn in te delen in de algemene reserve + geprognosticeerd begrotingsresultaat, algemene bestemmingsreserves en dekkingsreserves voor kapitaallasten. In deze onderverdeling geeft dat het volgende beeld:

***Tabel 2.10 Eigen vermogen (x € 1.000) saldo 31-12-2026***

| | |
|---|---|
| Algemene reserves | 6.591 |
| Geprognosticeerd resultaat | 190 |
| Dekkingsreserves kapitaallasten | 14.368 |
| Overige bestemmingsreserves | 6.392 |
| **Totaal Eigen Vermogen** | **27.541** |

In de begroting is een overzicht weergegeven van de voorzieningen. In dat overzicht leidt de optelling van de voorzieningen het volgende beeld op. Er is geen voorziening voor verliesgevende complexen grondexploitatie aanwezig.

***Tabel 2.11 Voorzieningen (x € 1.000) saldo 31-12-2026***

| | |
|---|---|
| **Totaal voorzieningen** | **954** |

**Duiven**

De nota reserves en voorzieningen van Duiven is door de raad vastgesteld in mei 2017. Het doel van deze nota is om het beleid van reserves en voorzieningen vast te leggen en deze stelt de raad in staat om de kaders vast te stellen voor de instelling van reserves en voorzieningen. In de begroting 2026 is een overzicht opgenomen van de reserves en voorzieningen. De gemeente Duiven heeft geen dekkingsreserves voor kapitaallasten. Een algemene reserve en overige bestemmingsreserves zijn wel aanwezig.

***Tabel 2.12 Eigen vermogen (x € 1.000) saldo 31-12-2026***

| | |
|---|---|
| Algemene reserves | 29.153 |
| Geprognosticeerd resultaat | 0 |
| Dekkingsreserves kapitaallasten | 0 |
| Overige bestemmingsreserves | 7.945 |
| **Totaal Eigen Vermogen** | **37.098** |

In de begroting is een overzicht weergegeven van de voorzieningen. Wij hebben hier een onderscheid gemaakt naar de voorziening verliesgevende grondexploitaties en overige voorzieningen.

***Tabel 2.13 Voorzieningen (x € 1.000) saldo 31-12-2026***

| | |
|---|---|
| VZ verliesgevende complexen GREX | 4.245 |
| Overige voorzieningen | 36.997 |
| **Totaal voorzieningen** | **41.242** |

Bij de overige voorzieningen is een bedrag van € 14,8 miljoen opgenomen voor wegen en een bedrag van € 13,1 miljoen voor riolering.

**Westervoort**

De nota reserves en voorzieningen van Westervoort is door de raad vastgesteld in 2018. Het doel van deze nota is om het beleid van reserves en voorzieningen vast te leggen. Tevens zorgde deze actualisatie ervoor dat de doelen en aanwending van de reserves en voorzieningen werd vastgelegd. De gemeente Westervoort heeft geen dekkingsreserves voor kapitaallasten. Een algemene reserve en overige bestemmingsreserves zijn wel aanwezig.

***Tabel 2.14 Eigen vermogen (x € 1.000) saldo 31-12-2026***

| | |
|---|---|
| Algemene reserves | 7.338 |
| Geprognosticeerd resultaat | 0 |
| Dekkingsreserves kapitaallasten | 0 |
| Overige bestemmingsreserves | 2.630 |
| **Totaal Eigen Vermogen** | **9.968** |

In de begroting is een overzicht weergegeven van de voorzieningen. Wij hebben hier een onderscheid gemaakt naar de voorziening verliesgevende grondexploitaties en overige voorzieningen.

***Tabel 2.15 Voorzieningen (x € 1.000) saldo 31-12-2026***

| | |
|---|---|
| VZ verliesgevende complexen GREX | 342 |
| Overige voorzieningen | 7.798 |
| **Totaal voorzieningen** | **8.140** |

Bij de overige voorzieningen is een bedrag van 4 miljoen opgenomen voor tariefsegalisatie riolering.

**Zevenaar**
De nota reserves en voorzieningen van Zevenaar stamt uit 2018. De gemeente geeft aan in de nota dat ze voor de integrale afweging van de beschikbare financiële middelen zoveel als mogelijk de financiële lasten in de exploitatie van de begroting opneemt. Het beleid is daarom om een zo beperkt aantal mogelijk aantal reserves in te stellen. Bij investeringen geldt eveneens dat de gemeente het wenselijk vindt om de financiële lasten zoveel mogelijk structureel in de exploitatie op te nemen. Daarmee is het budget voor de toekomstige vervanging verzekerd en geeft de meerjarenbegroting een zo goed mogelijk beeld van de werkelijke structurele lasten en baten van de gemeente. Ten aanzien van voorzieningen geldt hetzelfde, het uitgangspunt van de gemeente Zevenaar is om een zo beperkt aantal voorzieningen te hebben. De financiële lasten worden zoveel als mogelijk in de exploitatie van de begroting opgenomen.

In de begroting 2026 is een overzicht opgenomen van de reserves en voorzieningen. De reserves zijn in te delen in de algemene reserve, algemene bestemmingsreserves en dekkingsreserves voor kapitaallasten. In deze onderverdeling geeft dat het volgende beeld:

***Tabel 2.16 Eigen vermogen (x € 1.000) saldo 31-12-2026***

| | |
|---|---|
| Algemene reserves | 34.068 |
| Geprognosticeerd resultaat | 0 |
| Dekkingsreserves kapitaallasten | 17.053 |
| Bestemmingsreserve grondexploitatie | 0 |
| Overige bestemmingsreserves | 1.610 |
| Totaal Eigen Vermogen | **52.731** |

In de begroting is een overzicht weergegeven van de voorzieningen. In dat overzicht leidt de optelling van de voorzieningen het volgende beeld op. Er is geen voorziening voor verliesgevende complexen grondexploitatie aanwezig.

***Tabel 2.17 Voorzieningen (x € 1.000) saldo 31-12-2026***

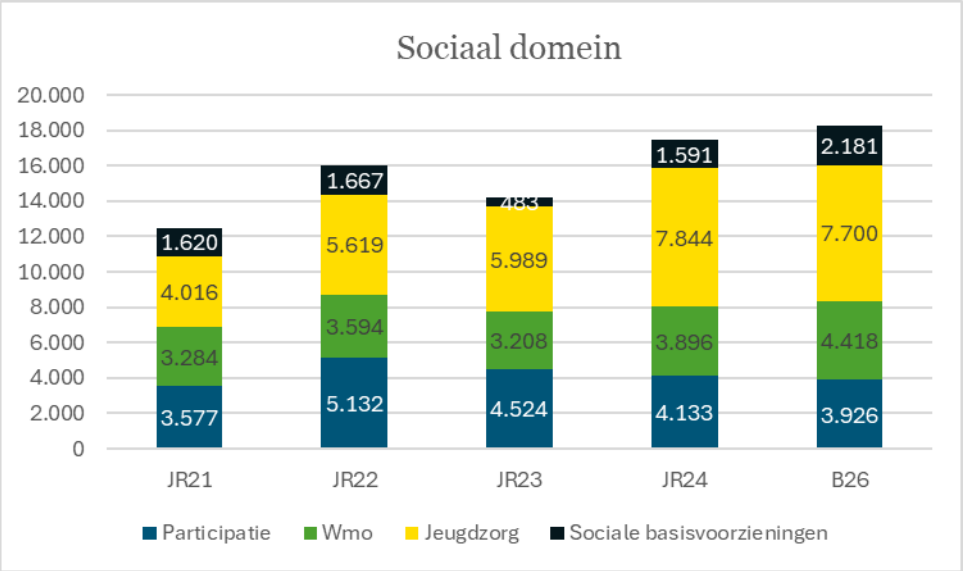
| | |
|---|---|
| **Totaal voorzieningen** | **13.761** |

## 2.13 Sociaal Domein

Sinds 2015 zijn de jeugdzorg, uitbreiding van de WMO en de participatiewet gedecentraliseerd naar gemeenten. Deze decentralisatie ging gepaard met een bezuinigingstaakstelling vanuit het Rijk. Een trend die we de afgelopen jaren zien is dat de lasten voor het sociaal domein steeds verder blijven stijgen door een toenemende vraag naar deze voorzieningen, langere en complexere trajecten en door loon- en prijsontwikkelingen in de zorgsector. Deze opwaartse trend is bij alle vier de gemeente waar te nemen zoals te zien is in de onderstaande grafieken. De totaalbedragen zijn een optelling van de lasten op de IV3[7] taakvelden behorend bij participatie, WMO, Jeugdzorg en sociale basisvoorzieningen. De kostenstijging voor het gehele sociale domein bedraagt ruim 42% (begroting 2026 versus jaarrekening 2021) waarbij de toename van de zorgkosten jeugd met ruim 66% opvalt. De inflatie in diezelfde periode bedroeg 22%. De groei van uitgaven baart zorg voor de toekomst. De raden van de huidige gemeenten zullen besluiten moeten nemen die de stijgende lijn afremt. Anders kan het een goede financiële start van de nieuwe gemeente zeer negatief beïnvloeden. Wij adviseren ook nadrukkelijk de maatregelen in alle vier de gemeenten zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.

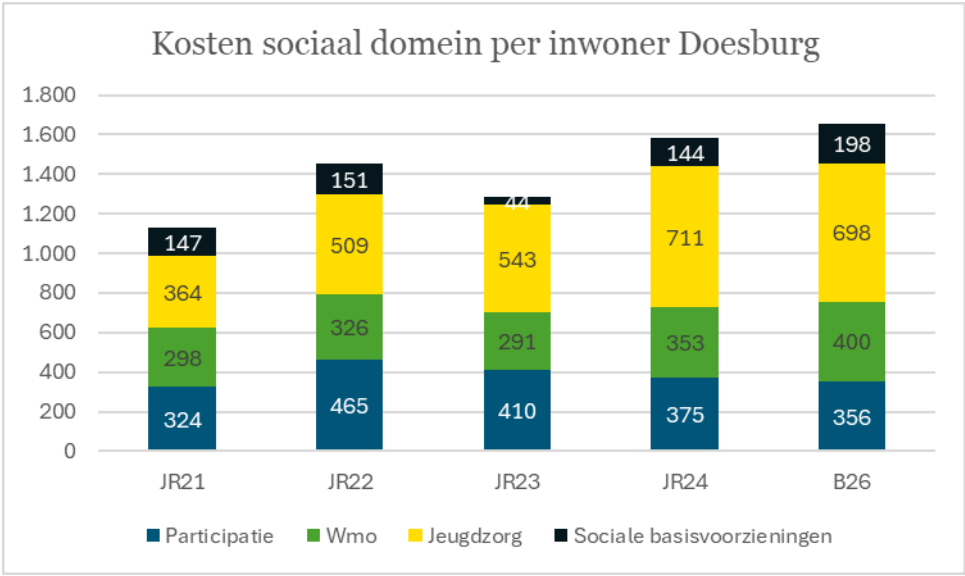
[7] IV3: informatie voor derden, data die bij begroting en jaarrekening door gemeenten aan het CBS worden aangeleverd.

***Grafiek 2.11 Ontwikkeling lasten sociaal domein Doesburg (x € 1.000)***

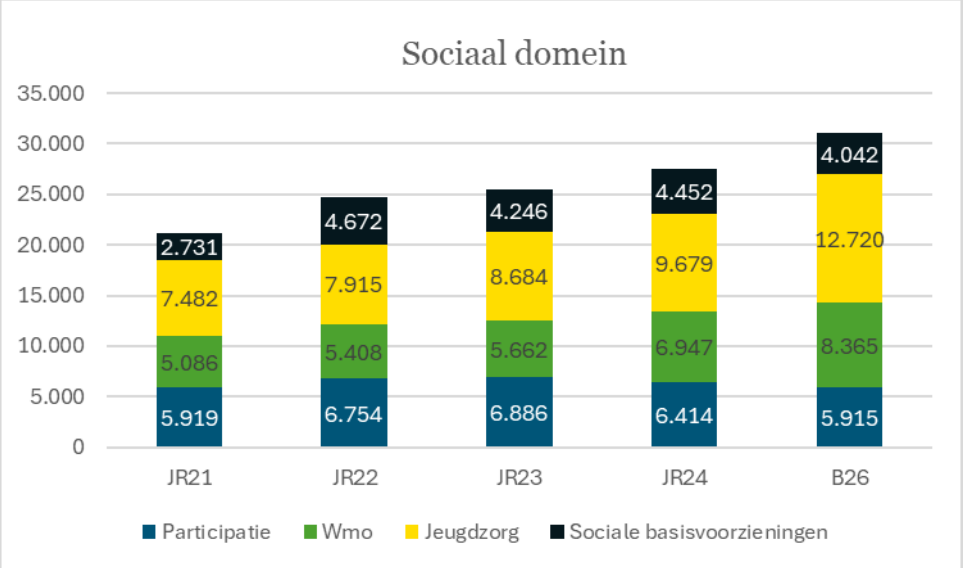



In bovenstaande grafiek is te zien dat bijna elk jaar de totale lasten van het sociaal domein bij Doesburg zijn gestegen. Alleen het jaar 2023 was er een afname, maar vanaf jaarrekening 2024 is er weer een toename en verwacht de gemeente voor 2026 dat de kosten verder zullen stijgen. Met name de toename van de lasten van de jeugdzorg vallen op.
Dit zien we ook terug als de kosten per inwoner worden berekend, zoals te zien is in de onderstaande grafiek:

***Grafiek 2.12 ontwikkeling lasten sociaal domein per inwoner (x € 1)***



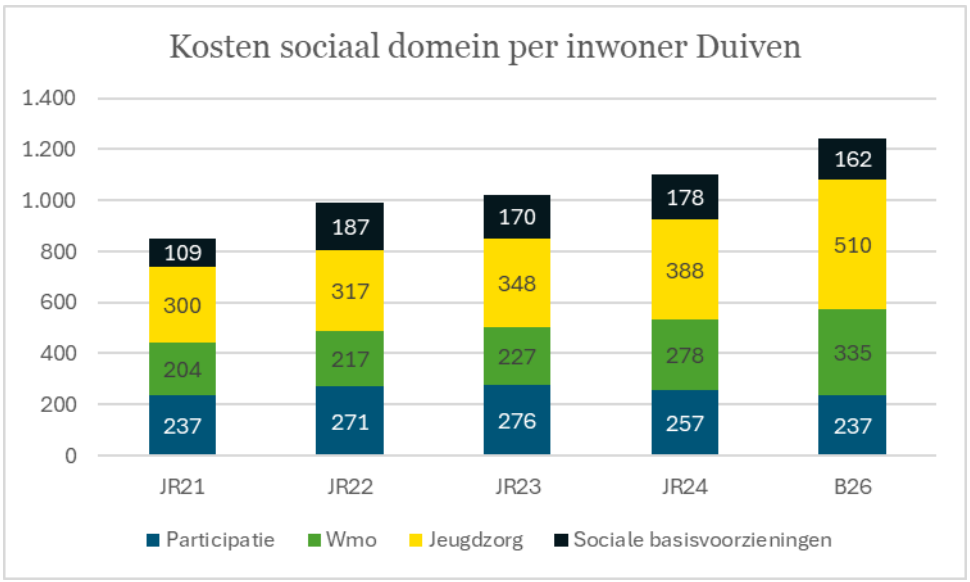
***Grafiek 2.13 Ontwikkeling lasten sociaal domein Duiven (x € 1.000)***



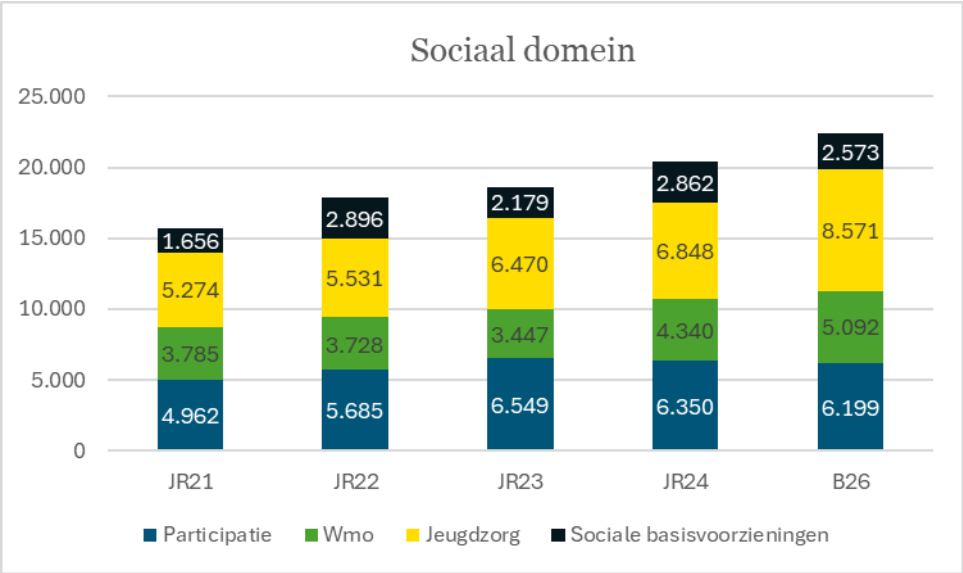

In bovenstaande grafiek is te zien dat elk jaar de totale lasten van het sociaal domein bij Duiven zijn gestegen. Alleen in het jaar 2023 stabiliseerde ontwikkeling zich iets, maar vanaf jaarrekening 2024 is er weer een toename en verwacht de gemeente voor 2026 dat de kosten verder zullen stijgen. Met name de toename van de lasten van de jeugdzorg vallen ook hier op. Het beroep op de WMO laat in Duiven eveneens een aanzienlijke stijging zien per jaar.

Dit zien we ook terug als de kosten per inwoner worden berekend, zoals te zien is in de onderstaande grafiek:

***Grafiek 2.14 ontwikkeling lasten sociaal domein per inwoner Duiven (x € 1)***



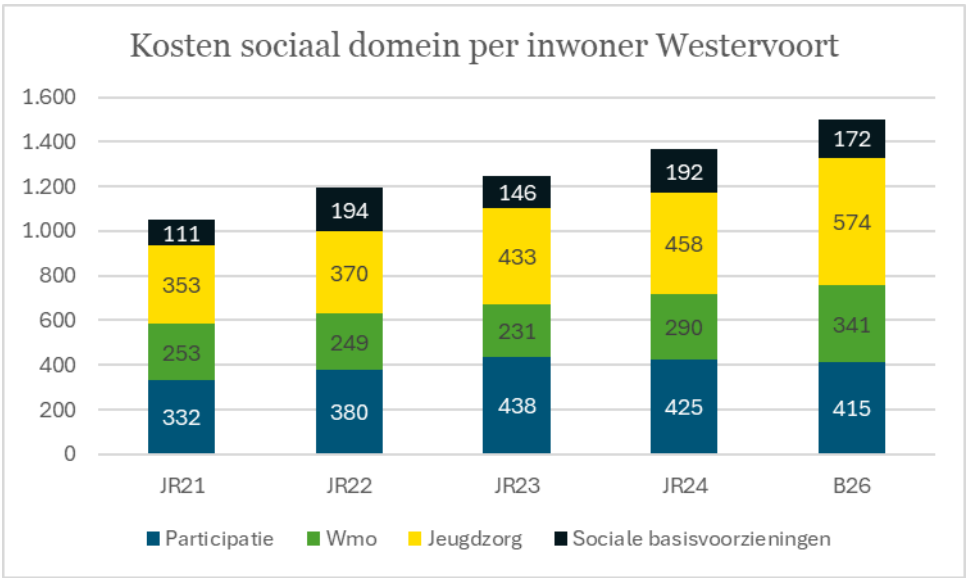
***Grafiek 2.15 Ontwikkeling lasten sociaal domein Westervoort (x € 1.000)***



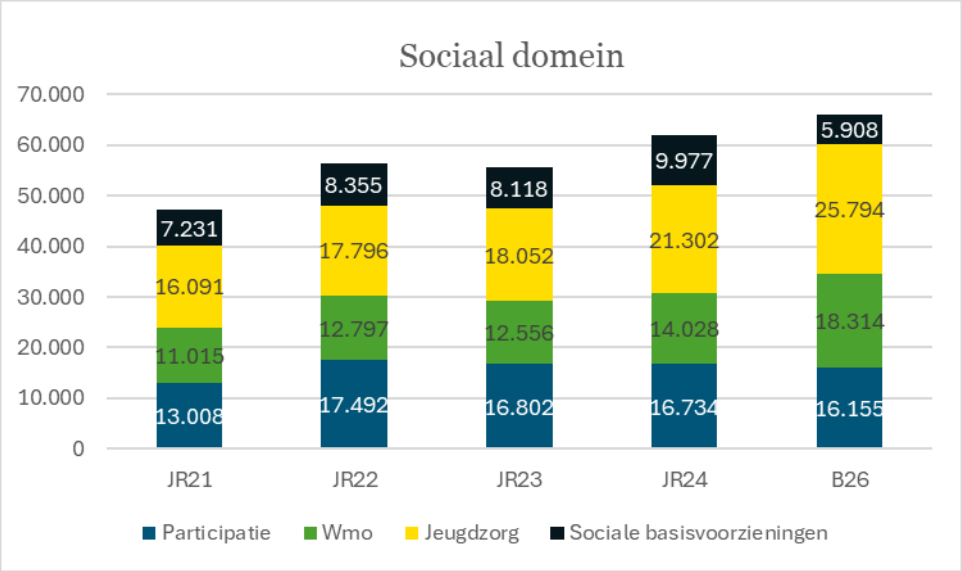

In bovenstaande grafiek is te zien dat elk jaar de totale lasten van het sociaal domein bij Westervoort zijn gestegen. Alleen in het jaar 2023 stabiliseerde ontwikkeling zich iets, maar vanaf jaarrekening 2024 is er weer een toename en verwacht de gemeente voor 2026 dat de kosten verder zullen stijgen. Met name de toename van de lasten van de jeugdzorg vallen ook hier op.

Dit zien we ook terug als de kosten per inwoner worden berekend, zoals te zien is in de onderstaande grafiek:

***Grafiek 2.16 ontwikkeling lasten sociaal domein per inwoner Westervoort (x € 1)***



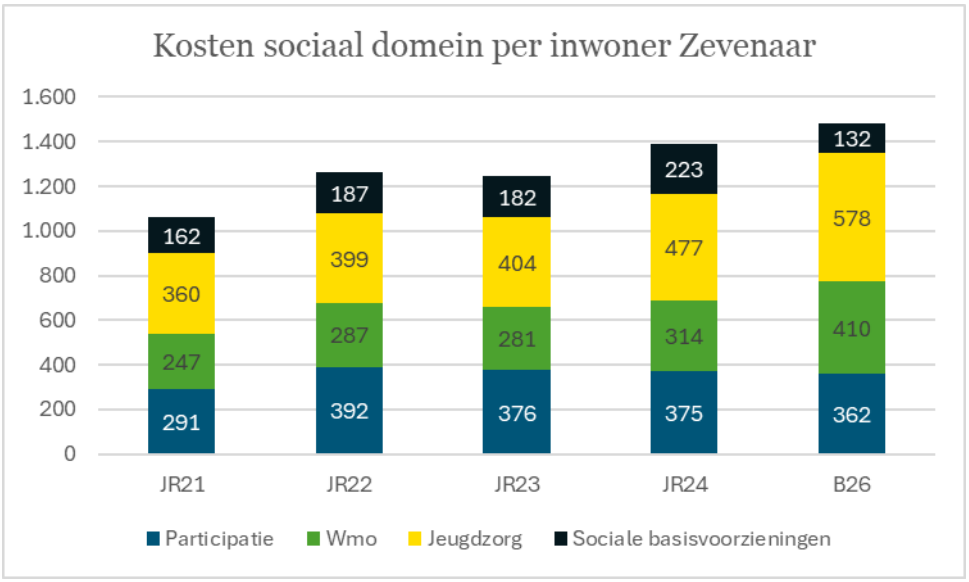
***Grafiek 2.17 Ontwikkeling lasten sociaal domein Zevenaar (x € 1.000)***




In bovenstaande grafiek is te zien dat bijna elk jaar de totale lasten van het sociaal domein bij Zevenaar zijn gestegen. Alleen in het jaar 2023 daalden de lasten iets, maar vanaf jaarrekening 2024 is er weer een toename en verwacht de gemeente voor 2026 dat de kosten verder zullen stijgen. Met name de toename van de lasten van de jeugdzorg en Wmo vallen hier op.

Dit zien we ook terug als de kosten per inwoner worden berekend, zoals te zien is in de onderstaande grafiek:

***Grafiek 2.18 ontwikkeling lasten sociaal domein per inwoner (x € 1)***



## 2.14 Jaarrekeningen

In de jaarrekening leggen burgemeester en wethouders verantwoording af aan de raad over het gevoerde (financiële) beleid. Vanuit het toezicht zijn een aantal zaken van belang bij de analyse en beoordeling van de jaarrekening:

1. Wat is het structurele beeld?
2. Hoe ontwikkelt de balans zich) (bijvoorbeeld de reserve en de schulden)
3. Is sprake van grote afwijkingen op reguliere budgetten
4. Is sprake van opeenvolgende jaren met tekorten?
5. Is de jaarrekening getrouw en rechtmatig?

In tabel 2.18 zijn de saldi volgens de vier gemeente opgenomen voor de jaarrekeningen 2021, 2022, 2023 en 2024.

***Tabel 2.18 Jaarrekeningsaldi Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar (x € 1.000)***

| Jaar | Doesburg | Duiven | Westervoort | Zevenaar |
|---|---|---|---|---|
| **2021** | 3.683 | 7.693 | 2.546 | 8.985 |
| **2022** | 2.165 | 6.652 | 4.448 | 11.395 |
| **2023** | 1.423 | 1.072 | 1.207 | 1.184 |
| **2024** | 1.021 | 450 | 1.075 | -2.537 |

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat alle vier de gemeenten in alle vier de jaren 2021-2024 bijna allemaal een positief jaarrekeningresultaat hebben geboekt. Enige uitzondering hierop betreft de gemeente Zevenaar in 2024. In dat jaar boekte de gemeente een negatief jaarrekeningresultaat van iets meer dan € 2,5 miljoen negatief. Dit is veroorzaakt door een negatieve bijstelling voor de grondexploitaties van iets meer dan € 1 miljoen (o.a. prijscorrecties voor de actualisatie van budgetten en door vertraging van projecten en procedures), door een hogere toevoeging aan de pensioenvoorziening voor wethouders van bijna € 0,46 miljoen, door gestegen kosten voor de WMO van bijna € 0,28 miljoen, door extra uitgaven aan sportaccommodaties van € 0,25 miljoen en door een aantal mee- en tegenvallers die totaal optellen tot een negatief resultaat van iets meer dan € 2,5 miljoen negatief.

Ten behoeve van de voortgang van het volgen van de financiële positie van gemeenten bepaalt de provincie ook het structurele deel van een jaarrekeningsaldo. In de praktijk blijkt dat gemeenten het vaak lastig vinden om te bepalen wat hoort bij structurele- en incidentele baten en lasten. Vooral waar het gaat om afwijkingen van structureel geraamde budgetten is het lastig te bepalen of dit een structureel of incidenteel karakter heeft. In onze eigen becijfering zijn de jaarrekening 2021 t/m 2024 nagenoeg allemaal structureel in evenwicht. De hoge gerealiseerde saldi worden vaak voor een groot deel veroorzaakt door enkele forse incidentele meevallers en onderbesteding op lopende budgetten. De jaarrekening 2025 is nu nog in de concept-fase en moet nog door de gemeenteraden worden vastgesteld. Vandaar dat deze cijfers nu niet zijn meegenomen in dit rapport.

**Getrouwheidsverklaring en rechtmatigheidsverklaring jaarrekening door accountant (2021-2022) en college van B&W (2023-2024)**

Sinds 2004 controleert de accountant elk jaar of de gemeente zich houdt aan de financiële regels (de rechtmatigheid) en of de jaarrekening klopt (getrouwheid). De controle op rechtmatigheid heeft gezorgd voor beter financieel beheer. De introductie van de rechtmatigheidsverantwoording door het college van B&W vanaf de jaarrekening 2023 is een belangrijke ontwikkeling in het financieel toezicht op de gemeenten. Het college is sinds 2023 zelf verantwoordelijk om verantwoording af te leggen over de financiële rechtmatigheid van zijn handelingen, wat bijdraagt aan een meer transparante en verantwoorde financiële bedrijfsvoering. Dit betekent dat het

college moet uitleggen dat ze zich aan de (financiële) wet- en regelgeving heeft gehouden. De accountantsverklaring en de rechtmatigheidsverklaring vullen elkaar vanaf 2023 aan. De accountant verklaart dat de jaarrekening een getrouwe weergave is van de baten en lasten en de activa en passiva. De accountant beoordeelt de jaarrekening, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording en geeft aan of het college een “eerlijke verantwoording” heeft opgesteld.

Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording, waarbij het verantwoorden en toelichten centraal staat, is het mogelijk om vooraf afspraken te maken tussen de raad en het college welke begrotingsonrechtmatigheden als gevolg van overschrijding van lasten en/of investeringen als acceptabel (passend in het beleid) worden beschouwd (dus onrechtmatig, maar acceptabel).
In onderstaande tabellen geven wij aan of de onrechtmatigheden binnen de tolerantiegrenzen zijn gebleven (tot 2023 taak van de accountant) en of de accountant een verklaring voor getrouwheid heeft afgegeven. Daarnaast is beoordeeld of de jaarrekening tijdig door de gemeente aan gedeputeerde staten van Gelderland is verstuurd.

***Tabel 2.19 Getrouwheid- en rechtmatigheidsverklaringen door accountant (2021-2022) en college van B&W rechtmatigheid (2023-2024) Gemeente Doesburg***

| Jaar | Getrouwheids verklaring accountant | Rechtmatigheids-verklaring (binnen tolerantie) | Voor 15 juli verstuurd aan GS | Accountant |
|---|---|---|---|---|
| 2021 | Ja | Ja | Ja | Stolwijk Kelderman |
| 2022 | Ja | Nee | Nee | Stolwijk Kelderman |
| 2023 | Ja | Nee | Ja | Stolwijk Kelderman |
| 2024 | Ja | Nee | Ja | Stolwijk Kelderman |

Vanaf 2023 is de is de rechtmatigheidsverantwoording door het college van toepassing. De rol van de accountant blijft beperkt tot de toetsing van de getrouwheid van deze verantwoording. Voor zowel 2023 als 2024 was deze goedkeurend. Uit de rechtmatigheidsverantwoording van het college blijken een aantal onrechtmatige aanbestedingen. De geconstateerde budget- en kredietoverschrijdingen hebben echter een acceptabel karakter. De onrechtmatige aanbestedingen betroffen voor een belangrijk deel inhuur van personeel van derden. Inmiddels maakt de gemeente (sinds begin 2025) gebruik van Flextender (Flextender is EA-proof).
De gemeente Doesburg heeft inmiddels drie jaar op rij de tolerantiegrenzen voor de rechtmatigheid overschreden. Gemeenten die drie jaar op rij hun rechtmatigheid niet op orde hebben krijgen extra aandacht van het Ministerie van BZK. Bij aanhoudende problemen (drie jaar) onderneemt het Rijk actie, vaak in de vorm van intensiever toezicht en gesprekken met de gemeente, aangezien dit duidt op problemen in de bedrijfsvoering. De jaarrekening 2022 is op 13 juli 2023 vastgesteld door de raad en door de provincie ontvangen op 26 juli. Dat is 11 dagen na de wettelijk vastgelegde inzenddatum van 15 juli.

***Tabel 2.20 Getrouwheid- en rechtmatigheidsverklaringen door accountant (2021-2022) en college van B&W rechtmatigheid (2023-2024) Gemeente Duiven***

| Jaar | Getrouwheidsverklaring accountant | Rechtmatigheids-verklaring (binnen tolerantie) | Voor 15 juli verstuurd aan GS | Accountant |
|---|---|---|---|---|
| 2021 | Ja | Ja | Ja | Stolwijk Kelderman |
| 2022 | Ja | Ja | Ja | Stolwijk Kelderman |
| 2023 | Ja | Ja | Ja | Stolwijk Kelderman |
| 2024 | Ja | Ja | Ja | Stolwijk Kelderman |

De gemeente Duiven heeft alle jaren een jaarrekening vastgesteld waarbij er geen bijzonderheden te vermelden zijn over de getrouwheid, rechtmatigheid, en tijdigheid van het aanleveren van de stukken. Dat Duiven alle jaren een goedkeurende verklaring voor getrouwheid heeft ontvangen ligt mede aan het feit dat de accountantscontrole vrij laat plaatsvindt waarbij er een lange doorlooptijd is. Hierdoor hebben zij meer tijd gekregen om zaken te herstellen waarmee fouten/afwijkingen konden worden weggestreept.

***Tabel 2.21 Getrouwheid en rechtmatigheidsverklaringen door accountant (2021-2022) en college van B&W rechtmatigheid (2023-2024) Gemeente Westervoort***

| Jaar | Getrouwheidsverklaring accountant | Rechtmatigheids-verklaring (binnen tolerantie) | Voor 15 juli verstuurd aan GS | Accountant |
|---|---|---|---|---|
| 2021 | Ja | Ja | Ja | Stolwijk Kelderman |
| 2022 | Ja | Ja | Ja | Stolwijk Kelderman |
| 2023 | Ja | Ja | Ja | Stolwijk Kelderman |
| 2024 | Ja | Nee | Nee | Stolwijk Kelderman |

De gemeente Westervoort heeft over de jaarrekening 2024 de tolerantiegrenzen voor rechtmatigheid overschreden. De tolerantiegrens was € 1,7 miljoen, de daadwerkelijke overschrijding € 2,6 miljoen. De jaarrekening is op 30 september 2025 vastgesteld door de raad en de provincie heeft de jaarrekening ontvangen op 1 oktober 2025. Dat is 2,5 maanden na de wettelijke termijn van 15 juli.

De gemeente heeft aan GS laten weten per brief dat er vertraging in het proces van de jaarrekeningcontrole is ontstaan, mede doordat het controledossier volgens de accountant niet voldoende was. Door personele wijzigingen in 2024-2025 in de organisatie 1stroom is het niet mogelijk gebleken om de jaarstukken voor Duiven en Westervoort gelijktijdig voor 15 juli af te krijgen. De jaarstukken van Westervoort zijn hierdoor niet voor 15 juli naar GS gestuurd. Ook de rechtmatigheidsverklaring was hierdoor pas later. Dit jaar wordt alles ingezet om tijdig de rechtmatigheidsverklaring voor de stukken te krijgen en tijdig aan te bieden aan het GS.

***Tabel 2.22 Getrouwheid en rechtmatigheidsverklaringen door accountant (2021-2022) en college van B&W rechtmatigheid (2023-2024) Gemeente Zevenaar***

| Jaar | Getrouwheidsverklaring accountant | Rechtmatigheids-verklaring (binnen tolerantie) | Voor 15 juli verstuurd aan GS | Accountant |
|---|---|---|---|---|
| 2021 | Ja | Ja | Ja | Baker Tilly |
| 2022 | Ja | Ja | Ja | Stolwijk Kelderman |
| 2023 | Ja | Nee | Ja | Stolwijk Kelderman |
| 2024 | Ja | Nee | Ja | Baker Tilly |

De gemeente Zevenaar heeft over de jaarrekeningen 2023 en 2024 de tolerantiegrenzen voor rechtmatigheid overschreden. Over de jaarrekening 2023 heeft het college van B&W verklaart dat de baten en lasten alsmede de balansmutaties niet allemaal rechtmatig tot stand zijn gekomen. De tolerantiegrens voor rechtmatigheid was over de jaarrekening 2024 € 5,3 miljoen, de daadwerkelijke overschrijding € 7,5 miljoen. De oorzaken waren in beide jaren een aanbesteding die niet Europees is gedaan, een investeringsoverschrijding en overschrijding van de lasten in de exploitatie.

## 2.15 Conclusie en aanbevelingen

In deze paragraaf gaan we kort in op de conclusies een aanbevelingen van elk onderzocht deel over de financiële positie van de betrokken gemeenten.

**Conclusies beoordelingen begrotingen 2026**

- De vier gemeenten vallen alle vier voor 2026 onder repressief toezicht. De begrotingen voldoen aan de vereisten van de gemeentewet, namelijk dat de begroting 2026 reëel en structureel sluitend is.
- In het meerjarenperspectief zijn er nog structurele en reële tekorten bij Duiven in 2027 en bij Doesburg en Zevenaar in 2028.
- De gemeenten Doesburg heeft het beheerplan verlichting niet actueel en Zevenaar heeft het beheerplan gebouwen niet actueel.
- De gemeenten Duiven en Westervoort hebben achterstallig onderhoud. Duiven bij speelgelegenheden, Westervoort bij wegen en gebouwen.
- De gemeente Duiven en Zevenaar maken gebruik van de surplus regeling algemene reserve.
- Er zijn bezuinigingen opgenomen in de begrotingen van Westervoort, Duiven en Zevenaar.

**Aanbevelingen begrotingen 2026**

- Werk de structurele en reële tekorten weg voor het jaar 2027. Dit met het oog op het Arhi-toezicht voor de begroting 2027 en het meerjarenperspectief.
- Actualiseer de beheerplannen in 2026 (Doesburg en Zevenaar).
- Haal achterstallig onderhoud in (gemeente Duiven en Westervoort).
- Beoordeel een eventuele inzet van de surplus regeling algemene reserve. De surplus regeling algemene reserve zal onder Arhi-toezicht zoals bij elk begrotingsjaar opnieuw beoordeeld moeten gaan worden. Er zal door GS getoetst worden of aan de voorwaarden van het Arhi-toezicht wordt voldaan, of het financieel gezien verantwoord is en of het in het belang is van de nieuw te vormen gemeente is om hiermee door te gaan.
- Monitor de bezuinigingen. De provincie toetst de haalbaarheid van bezuinigingen. Bij het niet realiseren van bezuinigingen zal verder gezocht moeten gaan worden naar alternatieve dekkingsmiddelen.

**Conclusies verhouding eigen vermogen, materiële vaste activa en nettoschuld**

- De ontwikkeling van het eigen vermogen laat over de periode 2021-2024 een groei zien bij Doesburg (€ 26,6 miljoen JR 2021; € 29,3 miljoen JR 2024), Duiven (€ 36,4 miljoen JR 2021; € 41.2 miljoen JR 2024) en Westervoort (€ 3,5 miljoen JR 2021; € 9,4 miljoen JR 2024). Bij Zevenaar is in die periode eerst een toename in 2022 en 2023 en een afname in 2024 (€ 61,1 miljoen JR 2021; € 60,1 miljoen JR 2024).
- De ontwikkeling van de boekwaarde van de vaste activa laat een groei zien bij Doesburg (€ 27,9 miljoen JR 2021; € 36,4 miljoen JR 2024), Duiven (€ 62,1 miljoen JR 2021; € 79,1 miljoen JR 2024) en Westervoort (€ 30,2 miljoen JR 2021; € 33,0 miljoen JR 2024). De stijging is het snelst bij Duiven. Bij Zevenaar (€ 61,1 miljoen JR 2021; € 60,1 miljoen JR 2024) is het beeld wisselender. Van 2021 op 2022 een afname, dan vervolgens een toename en daarna weer een afname.
- De ontwikkeling van de nettoschuld bij Duiven (€ 32,2 miljoen JR 2021; € 25,8 miljoen JR 2024) en Westervoort (€ 30,8 miljoen JR 2021; € 33,6 miljoen JR 2024) is vrij stabiel. Alleen Doesburg laat hier een flinke toename zien (€ 0,7 miljoen JR 2021; € 11,4 miljoen JR 2024). Bij Zevenaar is het beeld wat wisselender (€ 125,1 miljoen JR 2021; 107,6 miljoen JR 2022; € 103,7 miljoen JR 2023; € 127,0 miljoen JR 2024). Dit hangt samen met de ontwikkeling van de grondportefeuille.

**Aanbevelingen verhouding eigen vermogen, materiële vaste activa en nettoschuld**

- Bescherm de vermogenspositie zoveel als mogelijk. Met het oog op de herindeling is het van belang dat de nieuw te vormen gemeente financieel gezien zo gezond mogelijk van start kan gaan. Het interen op reserves is vanuit dat perspectief niet wenselijk.
- Stem de voorgenomen investeringen zoveel als mogelijk met elkaar af. Toets daarbij aan de criteria die gelden tijdens het Arhi-toezicht. Voldoet een investering aan de volgende voorwaarden: Onvoorzien, Onuitstelbaar, Onontkoombaar, Overeenstemming tussen fusiepartners, Dekking verzekerd. De toename of afname van de boekwaarde van de vaste activa hangt samen met het niveau van investeringen en afschrijvingen.
- Toets de komende investeringen ook op het effect op de nettoschuld van de gemeente. De nettoschuld is bij alle vier de gemeenten niet risicovol.

**Conclusies analyse kengetallen nettoschuldquote, nettoschuldquote gecorrigeerd en solvabiliteit**

- De nettoschuldquote en nettoschuldquote gecorrigeerd bevinden zich bij alle vier de gemeenten in de minst risicovolle categorie A (onder de 90%). Een teken dat de schulden ten opzichte van de netto baten van de gemeenten relatief laag zijn.
- De solvabiliteit is bij Doesburg in categorie A (minst risicovol), bij Duiven en Zevenaar in categorie B (gemiddeld risicovol) en bij Westervoort in categorie C (meest risicovol) omdat deze zich onder de 20% bevindt. Wel is deze de afgelopen jaren steeds met een paar procentpunt gestegen.

**Aanbevelingen analyse kengetallen nettoschuldquote, nettoschuldquote gecorrigeerd en solvabiliteit**

- Houdt de ontwikkeling van de nettoschuldquote en nettoschuldquote gecorrigeerd in de gaten, bij een overschrijding boven de 90% verhoogt het risiconiveau van A naar B.
- Voor de solvabiliteit is het goed om te streven naar minimaal categorie B. Dan is de verhouding eigen vermogen en vreemd vermogen in een gezondere verhouding tot elkaar.

**Conclusie beoordeling weerstandsvermogen**

- De gemeenten Doesburg (ratio: 3,9), Duiven (ratio: 3,4) en Zevenaar (ratio: 4,6) hebben volgens de beoordeling van de provincie een uitstekend weerstandsvermogen en scoren hoger dan het Gelderse gemiddelde (ratio: 2,7), de gemeente Westervoort scoort een ruime voldoende (1,7). Alle gemeenten zitten in de minst risicovolle categorie A voor het weerstandsvermogen. Volgens de beoordeling van de provincie zijn alle vier

de gemeenten dus meer dan voldoende in staat om via de vrij algemeen beschikbare middelen de geïnventariseerde risico's te kunnen opvangen.

**Aanbevelingen beoordelingen weerstandsvermogen**

- Ga voor de nieuw te vormen Liemerse gemeente een nieuwe risico-inventarisatie uitvoeren.
- Harmoniseer de opgave van de weerstandscapaciteit. Duiven neemt de onbenutte belastingcapaciteit mee in de opgave van de weerstandscapaciteit, de andere drie gemeenten doen dat niet. Doesburg neemt een post onvoorzien mee, de andere gemeenten doen dat niet. Stem dit zoveel mogelijk met elkaar af.
- Wij adviseren de maatregelen voor het sociaal domein in alle vier de gemeenten zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen en de risico's hiervoor goed in kaart te brengen.

**Conclusies omvang en doel van de reserves en voorzieningen**

- Alle vier de gemeenten hebben een algemene reserve die meer dan toereikend is voor het opvangen van de geïnventariseerde risico's.
- De gemeenten Doesburg en Zevenaar hanteren een dekkingsreserve voor het structureel dekken van kapitaallasten van investeringen. De gemeenten Duiven en Westervoort hanteren dit niet en laten de kapitaallasten van investeringen lopen via de exploitatie.
- De gemeenten Duiven, Westervoort en Zevenaar hanteren een verliesvoorziening voor verliesgevende grondexploitatie projecten. De gemeenten Doesburg en Zevenaar hebben een dergelijke verliesvoorziening niet. Verliezen worden ten laste van het jaarresultaat verrekend.
- De nota's reserves en voorzieningen van Duiven (2017), Westervoort (2017) en Zevenaar (2018) zijn inmiddels meer dan 7 jaar oud. De nota reserves en voorzieningen van Doesburg is van recentere datum. Deze is in 2025 geactualiseerd.
- De doelstellingen van de reserves en voorzieningen bij Duiven, Westervoort en Doesburg zijn conform hoe de meeste gemeenten dat doen volgens de modelverordening van de VNG.
- Zevenaar heeft er in haar nota reserves en voorzieningen bewust voor gekozen om deze zo minimaal mogelijk te houden qua omvang. Zevenaar kiest er bewust voor om zo veel als mogelijk via de exploitatie te laten lopen. Daarmee is het budget voor de toekomstige vervanging verzekerd en geeft de meerjarenbegroting een zo goed mogelijk beeld van de werkelijke structurele lasten en baten van de gemeente.

**Aanbeveling omvang en doel van de reserves en voorzieningen**

- Harmoniseer voor de nieuw te vormen gemeente het beleid voor de omvang en het doel van de reserves en voorzieningen. Bepaal bijvoorbeeld hoe om te gaan met dekkingsreserves kapitaallasten en verliesvoorzieningen voor de grondexploitatie. De nieuw te vormen gemeenten zal sowieso nieuwe financiële verordeningen moeten gaan vast laten stellen door de raad en er zal ook een nieuwe nota reserves en voorzieningen gaan komen. Gezien de wat verouderde nota's reserves en voorzieningen van Duiven, Westervoort en Zevenaar tevens een mooi moment om het beleid te gaan actualiseren. Overwogen kan worden om op te nemen hoe om te gaan met het gebruik van het surplus van de algemene reserve.

**Conclusie ontwikkelingen sociaal domein**

- De lasten voor het sociaal domein stijgen jaarlijks behoorlijk fors. Dat geldt in dit onderzoek voor de vier onderzochte Liemerse gemeenten, maar het is een beeld dat we in heel Gelderland en Nederland ook zien. De kostenstijging voor het gehele sociale domein bedraagt in de Liemerse gemeenten ruim 42% (begroting 2026 vs jaarrekening 2021) waarbij de toename van de zorgkosten jeugd met ruim 66% opvalt. De inflatie in diezelfde periode bedroeg 22%. De groei van uitgaven baart zorg voor de toekomst.

**Aanbeveling ontwikkelingen sociaal domein**

- De raden van de huidige gemeenten zullen besluiten moeten nemen die de stijgende lijn van kosten binnen het sociaal domein afremt. Anders kan het een goede financiële start van de nieuwe gemeente zeer negatief beïnvloeden. Wij adviseren ook nadrukkelijk de maatregelen in alle vier de gemeenten zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen, zowel beleidsmatig als in de uitvoering.

**Jaarrekeningresultaten, getrouwheidsverklaring, rechtmatigheidsverklaring en tijdigheid van inzending naar gedeputeerde staten van Gelderland**

**Conclusies Jaarrekeningresultaten**

- De vier Liemerse gemeenten laten in bijna alle jaarrekeningen uit de periode 2021-2024 positieve resultaten zien, waardoor het eigen vermogen in de meeste gevallen ook heeft kunnen toenemen in die periode.
- De enige uitzondering hierop is Zevenaar in 2024. Het jaarrekeningresultaat is - € 2,5 miljoen. Dit is voornamelijk veroorzaakt door een negatieve bijstelling voor de grondexploitaties van iets meer dan € 1 miljoen. De rest van het saldo wordt veroorzaakt door een aantal mee- en tegenvallers die totaal optellen tot een negatief resultaat van iets meer dan € 2,5 miljoen negatief.

**Aanbeveling jaarrekeningresultaten**

- Gezien de overwegend positieve jaarrekeningresultaten van de periode 2021-2024 van alle vier de Liemerse gemeenten kan in ieder geval geconstateerd worden dat er niet te krap is begroot vooraf. Blijf deze lijn vasthouden en begroot reëel maar conservatief. Door een voorzichtigheidsprincipe te hanteren is de kans op een negatief jaarrekening resultaat kleiner en dat is gunstig voor de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente. De provincie volgt de ontwikkelingen van de jaarrekeningresultaten. Bij een eenmalig tekort in een jaar is dit door allerlei incidentele mee- en tegenvallers te verklaren, maar als een gemeente 3 jaar of meerdere jaren achter elkaar een negatief jaarrekeningresultaat heeft, dan wordt bij de beoordeling van de begroting door de provincie kritisch gekeken naar de realiteit van de ramingen.

**Conclusies getrouwheidsverklaring**

- Alle vier de gemeenten hebben een goedkeurende verklaring met betrekking tot getrouwheid van de jaarrekening voor de jaren 2021-2024.

**Conclusies rechtmatigheidsverklaring**

- De gemeente Doesburg heeft drie jaar (jaarrekeningen 2022-2024) op rij geen goedkeurende verklaring voor de rechtmatigheid van de jaarrekening;
- De gemeente Duiven heeft alle jaren (jaarrekeningen 2021-2024) een goedkeurende verklaring voor de rechtmatigheid van de jaarrekening.
- De gemeente Westervoort heeft over de jaarrekening 2024 geen goedkeurende verklaring voor de rechtmatigheid van de jaarrekening.
- De gemeente Zevenaar heeft over de jaarrekening 2023 en 2024 geen goedkeurende verklaring voor de rechtmatigheid van de jaarrekening.

**Conclusies tijdigheid aanlevering jaarrekening aan gedeputeerde staten van Gelderland**

- De gemeente Doesburg heeft de jaarrekening 2022 niet tijdig toegestuurd aan de provincie. De jaarrekening is op 26 juli 2023 ontvangen, deadline is voor 15 juli 2023.
- De gemeente Westervoort heeft de jaarrekening 2024 niet tijdig toegestuurd aan de provincie. De jaarrekening is op 1 oktober 2025 ontvangen, deadline is voor 15 juli 2025.
- Voor de andere jaren en gemeenten geen bijzonderheden te vermelden.

**Aanbevelingen getrouwheidsverklaring, rechtmatigheidsverklaring jaarrekening en tijdigheid van inzending naar gedeputeerde staten van Gelderland**

- Indien er meerdere jaren problemen ontstaan met betrekking tot de rechtmatigheid van de cijfers van de jaarrekening, verbeter dan de interne AO/IC binnen de gemeente en ga in gesprek met de accountant over voorgestelde verbeteringen.
- Houdt de aanlevering richting Gedeputeerde Staten van Gelderland in de gaten. Ga tijdig in gesprek met de toezichthouder als blijkt dat de termijn niet gehaald gaat worden en neem maatregelen, zodat het een komend jaar niet weer zal voorkomen. Bij herhaaldelijk niet tijdig inzenden van de stukken kan het van invloed zijn op de bepaling van het toezichtsregime (repressief of preventief) van de begroting. Onder preventief Arhi-toezicht is het nog steeds ook mogelijk om onder preventief toezicht te komen op basis van de gemeentewet. Het één sluit het ander niet uit.

# 3 Directe financiële effecten

## 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende vraag:

***Wat zijn de belangrijkste financiële gevolgen die zich bij een herindeling voordoen?***

Een gemeentelijke herindeling kent financiële consequenties, immers niet alleen de cijfers van de gemeenten worden bij elkaar opgeteld, ook de financiële systemen en methodieken moeten worden samengevoegd. Dit laatste kan plussen en minnen opleveren voor de nieuwe gemeente. Echter deze zijn voor het overgrote deel afhankelijk van de keuzes die de raad van de herindelingsgemeente maakt. In dit hoofdstuk richten wij ons op de baten en lasten die door de herindeling veranderen en waarop de gemeente geen enkele invloed uit kan oefenen. Dit zit voor al in de verdeling van het Gemeentefonds. In dit hoofdstuk kijken we wat dit doet met het geld wat de gemeente van het Rijk ontvangt. Aan het einde van het hoofdstuk gaan we nog even kort in op de kosten van bestuurders en volksvertegenwoordigers. Een deel van deze kosten is niet beïnvloedbaar.

***Tabel 3.1. Gemeenten naar centrumfunctie en sociale structuur***

| Gemeente | Inwoners Per 01-01-2026 | Woonruimten Per 01-01-2026 | Centrumfunctie | Sociale structuur |
|---|---|---|---|---|
| **Doesburg** | 11.175 | 5.489 | redelijk | Zwak |
| **Duiven** | 25.214 | 11.011 | redelijk | Goed |
| **Westervoort** | 15.371 | 6.868 | weinig | Redelijk |
| **Zevenaar** | 45.708 | 21.244 | redelijk | Redelijk |

## 3.2 Algemene uitkering na herindeling

Gemeenten ontvangen geld van de Rijksoverheid uit het gemeentefonds. Hiermee betalen zij een deel van hun uitgaven. Het gemeentefonds is de grootste inkomstenbron voor een gemeente. Gemeenten mogen grotendeels zelf bepalen waar ze dit geld aan besteden, maar hebben wel wettelijke taken te bekostigen. Hoeveel geld de individuele gemeenten uit het gemeentefonds krijgen, hangt af van de kenmerken van de gemeenten en de belastingcapaciteit. De belastingcapaciteit geeft aan hoeveel belasting een gemeente jaarlijks kan innen. Gemeenten krijgen minder geld uit het gemeentefonds als ze veel capaciteit hebben om belasting te heffen. De Rijksoverheid bepaalt de verdeling van het gemeentefonds aan de hand van meer dan 60 kenmerken, ook wel verdeelmaatstaven genoemd. Enkele voorbeelden van deze verdeelmaatstaven zijn: aantal inwoners, aantal jongeren, aantal uitkeringsgerechtigden, oppervlakte van de gemeenten en grootte van de watergebieden. Door de manier waarop bepaalde maatstaven zijn gewogen, is de algemene uitkering na herindeling niet gelijk aan de algemene uitkering van de gemeenten samen. De belangrijkste maatstaf die vervalt bij het samengaan van twee of meerdere gemeenten is het vaste bedrag. Het vaste bedrag van de algemene uitkering is het gegarandeerde bedrag dat elke gemeente krijgt, ongeacht de kenmerken van gemeente. In 2026 zal dit bedrag € 1.460.000 miljoen per gemeente bedragen (inclusief uitkeringsfactor).

In de onderstaande tabellen zijn de effecten op de algemene uitkering te zien bij de fusie Doesburg-Duiven-Westervoort-Zevenaar. Deze berekening is op verzoek van Provincie Gelderland gemaakt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en is gebaseerd op de decembercirculaire 2025. Doordat de berekening een momentopname is kunnen deze bedragen op een later moment afwijken. Daarnaast kan de hoogte van algemene uitkering in de komende jaren veranderen door een volgende stap in het ingroeipad van de herijking van het

gemeentefonds, welke voor nu gemaximaliseerd is op € 37,50 per inwoner. Met toekomstige verdere ingroei is in de berekening geen rekening gehouden.

***Tabel 3.2. Algemene uitkering voor en na fusie***

| **Algemene uitkering Doesburg-Duiven-Westervoort-Zevenaar** | **Bedragen x € 1 inclusief uitkeringsfactor** |
|---|---|
| | |
| Algemene uitkering Doesburg voor herindeling | 28.074.988 |
| Algemene uitkering Duiven voor herindeling | 49.280.983 |
| Algemene uitkering Westervoort voor herindeling | 31.862.528 |
| Algemene uitkering Zevenaar voor herindeling | 101.018.642 |
| Totaal: | 210.237.140 |
| | |
| Algemene uitkering Doesburg-Duiven-Westervoort-Zevenaar na herindeling | 209.188.301 |
| | |
| **Verschil algemene uitkering door fusie** | -1.048.839 |
| **Verschil algemene uitkering door fusie per inwoner** | -10,87 |
| **Procentuele wijziging algemene uitkering door fusie** | -0,5% |

De algemene uitkering uit het gemeentefonds valt ruim 1 miljoen lager uit bij de gemeentelijke herindeling. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het vervallen van het vaste bedrag per gemeente. Nu krijgt iedere gemeente dit bedrag, na fusie nog slechts één keer. De daling van de algemene uitkering is relatief beperkt gebleven doordat de centrumfunctie zwaarder uitvalt (zie ook bijlage 8.1 op blz 93). Dit zorgt voor een behoorlijk voordeel binnen de uitkering uit het gemeentefonds. Het nadeel in de algemene uitkering wordt gecompenseerd door de lagere bestuurskosten. Dit voordeel wordt becijferd op € 1,6 miljoen. Bij 3.4 worden de lagere bestuurskosten toegelicht.

Om alles in perspectief te plaatsen kunt u in onderstaande tabel zien wat de totale lasten van de nieuwe gemeente bij benadering worden, afgezet tegen het nadeel op de uitkering gemeentefonds als gevolg van de fusie en de daling van de bestuurskosten.

***Tabel 3.3. Totale lasten, nadeel gemeentefonds, lagere bestuurskosten***

| | **Doesburg lasten** | **Duiven lasten** | **Westervoort lasten** | **Zevenaar lasten** | **Totaal lasten** | **Daling Gemeente-fonds** | **Daling bestuurs-kosten** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **2026** | 48.852 | 87.946 | 54.282 | 174.954 | 366.034 | -1.049 | 1.600 |
| **2027** | 48.697 | 83.272 | 52.756 | 180.963 | 365.688 | -1.049 | 1.600 |
| **2028** | 46.881 | 82.308 | 51.993 | 176.018 | 357.200 | -1.049 | 1.600 |
| **2029** | 46.785 | 82.106 | 51.136 | 179.369 | 359.396 | -1.049 | 1.600 |

## 3.3 Frictiekostenvergoeding

Bij het vormen van een nieuwe gemeente krijgt de gemeente te maken met overgangskosten, ook wel frictiekosten genoemd. Frictiekosten zijn kosten die worden gemaakt voor de voorbereiding en implementatie van de nieuwe organisatie. Het gaat hierbij om lasten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra en tijdelijk zijn. Voorbeelden van frictiekosten zijn:

- Extra kosten van voorbereiding van de herindeling;
- Organisatieonderzoek;
- Integratie beheerplannen;
- IT kosten;
- Voorlichting;

- Wachtgelden (alleen als gevolg van deze herindeling, op te nemen in de begroting 2029);
- Boventalligen (alleen als gevolg van deze herindeling);
- Verhuizing en tijdelijke voorzieningen t.b.v. verhuizing;
- Ontwikkelen huisstijl.

Om de nieuwe gemeente in de frictiekosten tegemoet te komen bestaat in het gemeentefonds de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling. Dit is een door het Rijk uitgekeerde tijdelijke uitkering van vijf jaar om de incidentele lasten op te vangen. De vergoeding zal voor het eerst worden ontvangen in het jaar voorafgaand aan de herindeling (doorgaans toegekend in de mei-circulaire) en zal doorlopen tot en met het derde jaar na de herindeling. De vergoeding betreft 125% van de geschatte frictiekosten. Het totaalbedrag is geraamd op € 17.587.743. Voor de berekening is uitgegaan van een herindeling per 01-01-2029. In de werkelijkheid zullen de exacte cijfers kunnen afwijken. In tabel 3.4 is te zien hoe de frictiekosten zouden worden verdeeld.

***Tabel 3.4. Frictiekostenvergoeding herindelingsgemeenten***

| Jaar | Totale frictiekosten vergoeding samen (x €1) | Frictiekostenvergoeding per gemeente (x €1) | Percentage |
|---|---|---|---|
| 2028 | 3.517.549 | 879.387 | 25% |
| 2029 | 5.628.078 | 1.407.019 | 40% |
| 2030 | 2.814.039 | 703.510 | 20% |
| 2031 | 2.814.039 | 703.510 | 20% |
| 2032 | 2.814.039 | 703.510 | 20% |
| **Totaal** | **17.587.743** | **4.396.936** | **125%** |

In het jaar voorafgaand aan de herindeling wordt de frictiekosten-vergoeding evenredig aan de betrokken gemeenten uitgekeerd en het restantbedrag in de vier jaren daaropvolgend.

Volgens de commissie BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) behoren frictiekosten voorafgaand aan de herindeling verantwoord te worden ten laste van de exploitatie van de afzonderlijke herindelingspartners. In het laatste jaar voorafgaand aan de herindeling ontvangen de vier gemeenten al een deel van de frictiekostenvergoeding.
Door deze verantwoordingswijze zullen de frictiekosten eventueel door een vermindering van de algemene reserve terecht komen bij de nieuwe gemeente.
Omdat iedere herindeling haar eigen bijzonderheden kent, is het goed om een raming op te stellen van de frictiekosten en een budgetverantwoordelijke per gemeente daarvoor aan te wijzen, zowel voor de periode voorafgaand aan de herindeling als daarna.

## 3.4 Bestuurskosten

Bij een herindeling veranderen de bestuurskosten van de nieuwe gemeente ten opzichte van de oude gemeenten. Er is in de nieuwe situatie nog één raad en één college van burgemeester en wethouders. Op basis van de omvang van de nieuwe gemeente kan een ruwe inschatting worden gemaakt over bespaarde bestuurskosten.
Bij de herindeling Doesburg-Duiven-Westervoort-Zevenaar zal de nieuwe gemeente in de inwonersklasse van 80.001 tot 100.000 vallen. Bij deze inwonersklasse zijn er 37 leden van de gemeenteraad en kunnen er maximaal 7 (voltijd) wethouders lid zijn van het college. Van deze gegevens uitgaande kan de herindeling tot een structurele besparing van € 1,6 miljoen op de bestuurskosten op jaarbasis leiden. De nieuwe fusiegemeente heeft momenteel 97.468 inwoners. Bij overschrijding van de grens van 100.000 inwoners komen er 2 raadsleden bij en nemen de salarissen van burgemeester (6%) en wethouders (9%) toe.

Daarnaast zijn in bovenstaande schattingen niet de vergoeding van de gemeentesecretaris en de raadsgriffier meegenomen. De gezamenlijke bezoldiging voor de griffier en gemeentesecretaris kwam in 2024 voor Doesburg uit op € 228.000, voor Duiven op € 222.000, voor Westervoort op € 284.000 en voor Zevenaar op € 349.000. In totaal een bedrag van € 1.083.000. Voor dit bedrag zal de griffie en de secretarisfunctie van de nieuwe gemeente moeten worden ingevuld. Mogelijk dat er nog neveneffecten in het salarishuis van de nieuwe gemeente ontstaan die hiermee kunnen worden opgevangen. Eventuele wachtgelden zullen moeten worden gedekt door de frictiekostenvergoeding. De kosten van de wachtgelden zullen in één keer per 1-1-2029 moeten worde opgenomen in de jaarrekening.

## 3.5 Conclusies

Bij een gemeentelijke herindeling kunnen de financiële consequenties, zowel in positieve als in negatieve zin worden beïnvloed door de keuzes van de nieuwe raad. Een aantal zaken zijn niet door de raad beïnvloedbaar, maar treden op als gevolg van een herindeling:

- De algemene uitkering daalt structureel met € 1.048.839 per jaar, dit is 0,5% van het totaal van de uitkering uit het gemeentefonds van alle vier gemeenten samen.
- Voor frictiekosten ontvangen de vier gemeenten in totaal een incidentele bijdrage van ca. € 17.587.743.
- De herindeling zorgt ervoor dat een gemeente ontstaat van net iets meer dan 97.000 inwoners. Het bij dat aantal inwoners behorende aantal raadsleden en hun wettelijk bepaalde vergoeding, alsmede de salarisschalen voor de bestuurders maken dat het voordeel ca. € 1,6 miljoen bedraagt, afhankelijk van de formatie-omvang van het college van burgemeester en wethouders.
- Voor in de wet genoemde functionarissen, de griffier en de gemeentesecretaris geldt dat er van beiden één nodig is. Afhankelijk van de inrichting van de organisatie er omheen kan sprake zijn van een kostenvoordeel.

# 4 Financiële uitgangspositie nieuw te vormen gemeenten en geplande grote investeringen

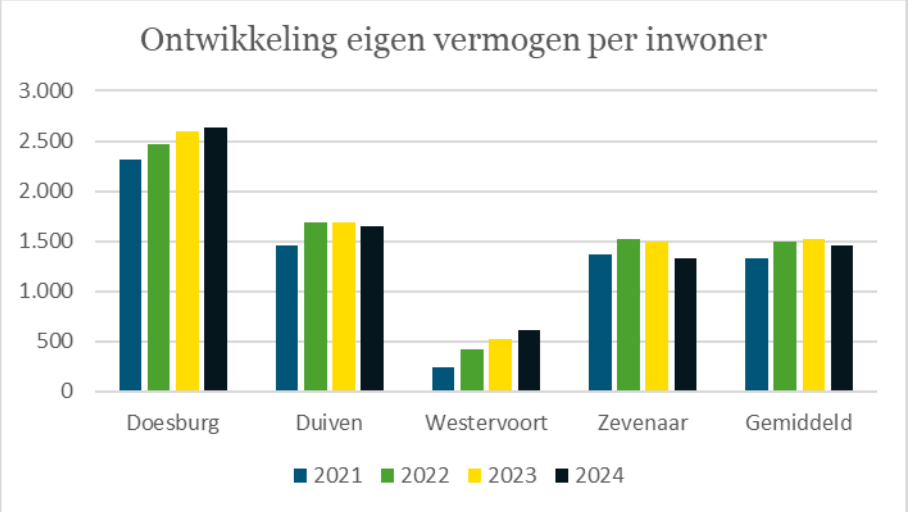
In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende vraag:

> ***Wat is de financiële uitgangspositie van de nieuw te vormen gemeente en welke grote investeringen met financiële impact staan er nog op de planning?***

Met de beantwoording van deze vraag wordt inzicht gegeven in de financiële uitgangspositie van de nieuw te vormen gemeente. Er is inzage gegeven in het eigen vermogen per inwoner van elke individuele gemeente, de algemene reserve per inwoner, de boekwaarde van de vaste activa per inwoner en de nettoschuld per inwoner. Dit is gedaan op jaarrekeningbasis en op basis van de door de raad vastgestelde jaarrekeningen 2021 t/m 2024. Deze cijfers liggen immers vast en veranderen niet meer. Er is een vergelijk gemaakt van de individuele gemeenten op deze onderdelen en wat de optelsom en het gemiddelde is van de vier gemeenten bij elkaar. Er staan bij de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar nog een aantal grote investeringen op de planning. In dit hoofdstuk wordt inzage gegeven in de top investeringen per gemeente en wat de financiële impact, voor zover bekend, hiervan is voor de nieuw te vormen gemeente.

## 4.1 Eigen vermogen per inwoner

***Grafiek 4.1 Ontwikkeling eigen vermogen per inwoner ( x € 1)***



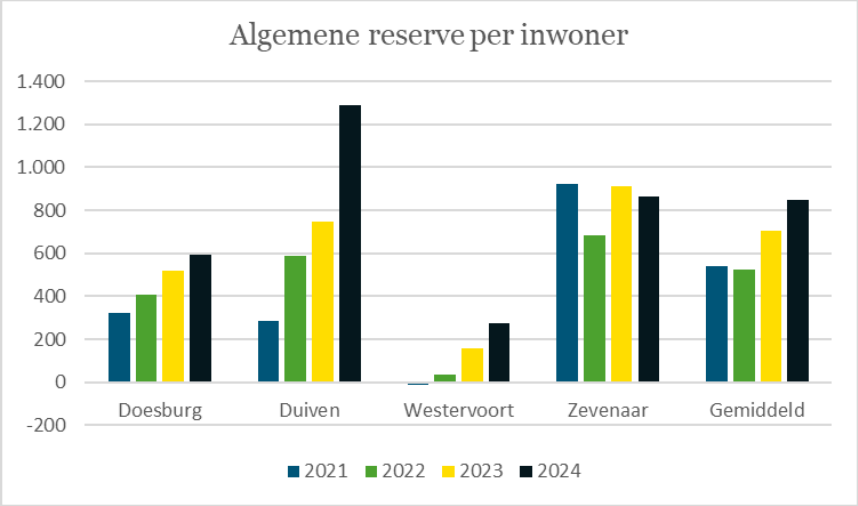

In bovenstaande grafiek is te zien dat de gemeente Doesburg het hoogste gemiddelde eigen vermogen heeft per inwoner, gevolgd door Duiven, Zevenaar en Westervoort. Het gemiddelde van de gemeenten samen wijkt niet sterk af van Zevenaar. In vergelijk met het Gelderse gemiddelde (JR 2024) van € 1.411 per inwoner[8] is er ook weinig verschil met het gemiddelde van de vier gemeenten (€ 1.453 per inwoner JR 2024) uit deze herindelingsscan. De financiële positie is met een dergelijk eigen vermogen per inwoner als gezond te beoordelen. In het eigen vermogen zitten de algemene reserve, een aantal algemene bestemmingsreserves en beklemde bestemmingsreserves ter dekking van de structurele kapitaallasten van investeringen. Voor een wat zuiverder vergelijk is in de

[8] Zie www.geldersefinancien.nl

volgende paragraaf ook gekeken naar de algemene reserve per inwoner. Dit zijn namelijk vrij besteedbare incidentele middelen per gemeente.

## 4.2 Algemene reserve per inwoner

***Grafiek 4.2 algemene reserve/inwoner (x € 1)***

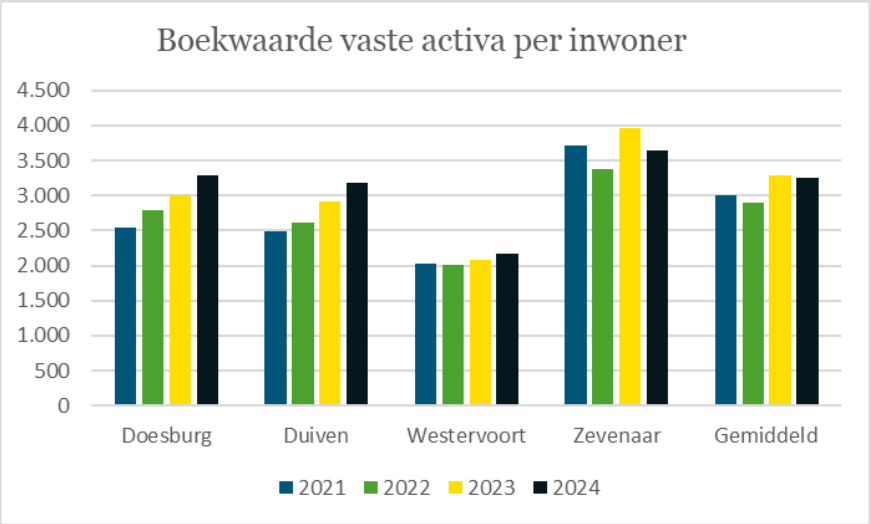



In bovenstaande grafiek is te zien dat Duiven in 2024 de hoogste algemene reserve per inwoner heeft. Zevenaar volgt daarna als nummer twee en Doesburg als derde. Westervoort heeft begrijpelijkerwijs door de gevolgen van de zorgelijke financiële situatie in 2020-2021 een wat lagere algemene reserve per inwoner. Deze is wel verbeterd de afgelopen jaren. In 2021 was de algemene reserve per inwoner nog negatief, maar de jaren daarna is deze steeds per jaar verbeterd. De gemiddelde algemene reserve van de vier gemeenten samen is € 848 euro per inwoner eind 2024. Het Gelderse gemiddelde is eind 2024 € 531 per inwoner.[9] De gemeenten Doesburg, Duiven en Zevenaar zitten dus ruim boven het Gelderse gemiddelde per inwoner en ook het gemiddelde van de vier gemeenten zit daar ruim boven. Alleen Westervoort scoort lager dan het Gelderse gemiddelde. Overall gezien is de algemene reserve per inwoner van de vier gemeente tezamen te beoordelen als financieel gezond en dus ruim boven het gemiddelde van alle Gelderse gemeenten samen.

[9] Zie www.geldersefinancien.nl

## 4.3 Boekwaarde vaste activa per inwoner

***Grafiek 4.3 Boekwaarde vaste activa/inwoner (x € 1)***



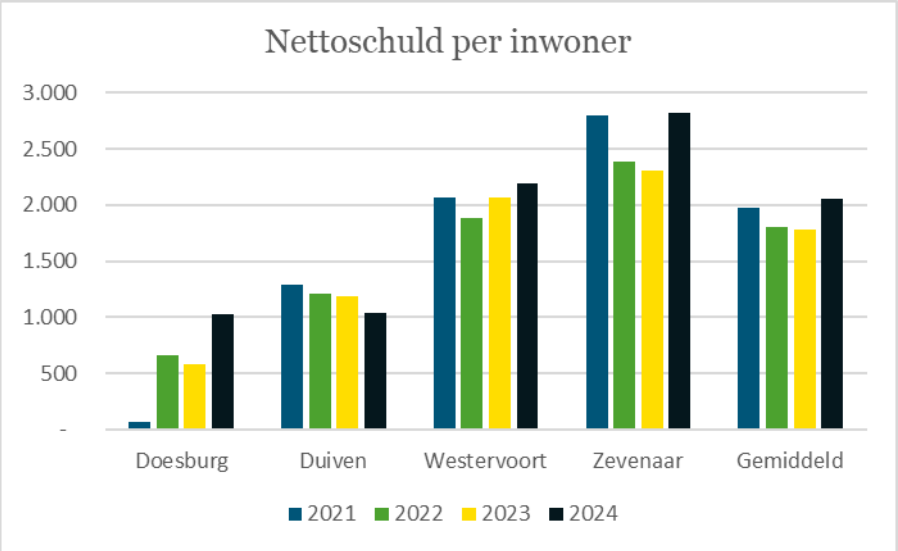

In de grafiek 4.3. is te zien dat de boekwaarde van de vaste activa per inwoner in Zevenaar het hoogste is, gevolgd door Doesburg, dan Duiven en ten slotte Westervoort. Het gemiddelde van de vier gemeenten samen zit in de periode 2021-2024 tussen de € 2.997 per inwoner en € 3.870 (2024) per inwoner.

De boekwaarde van de vaste activa zegt iets over het niveau van de investeringen. Hoe meer recente investeringen er zijn gedaan, hoe hoger de boekwaarde van de vaste activa. Bij een lagere boekwaarde geldt dat de investeringen al grotendeels zijn afgeschreven. De boekwaarde per inwoner is hierin objectiever dan de boekwaarde per gemeente (zie hoofdstuk 2 paragraaf 2.6). Grotere gemeenten hebben immers vaak meer oppervlakte en daarmee meer wegen, gebouwen, civiele kunstwerken, openbare verlichting en groen, daar staat tegenover dat er ook meer inwoners zijn, waardoor de boekwaarde van de vaste activa per inwoner een objectievere maatstaf is.

De boekwaarde van de vaste activa per inwoner is bij Westervoort met zo rond de € 2.000 per inwoner het laagste en beduidend lager dan bij de andere drie gemeenten. Als nieuwe investeringen zijn doorgang gaan vinden bij Westervoort, zoals het integraal huisvestingsplan scholen en de herbestemming van het gemeentehuis kan de boekwaarde van de vaste activa per inwoner gaan stijgen. Nieuwe investeringen zoals scholen en gebouwen worden in 40 jaar afgeschreven en beginnen met een hoge boekwaarde bij activering van deze gemeentelijke bezittingen.

## 4.4 Nettoschuld per inwoner

***Grafiek 4.4 Nettoschuld per inwoner(x € 1)***




De trends van de nettoschuld per inwoner laat zie dat Doesburg de laagste schuld per inwoner heeft, gevolgd door Duiven, Westervoort en Zevenaar. Gemiddeld schommelt de nettoschuld van de vier gemeenten samen per inwoner tussen de € 1.997 (2021) en € 2.053 (2024) per inwoner.
Het Gelderse gemiddelde was in 2024 € 1.776 per inwoner. Het gemiddelde van de vier gemeenten samen is dus iets hoger dan het Gelderse gemiddelde in 2024. Doesburg en Duiven zitten onder het Gelderse gemiddelde, Westervoort en Zevenaar zitten erboven. De hoogte van de nettoschuld per inwoner is niet zorgelijk. Het wijkt immers niet sterk af van het Gelderse gemiddelde en zoals in hoofdstuk 2 te lezen is, is de nettoschuldquote bij alle vier de gemeenten onder de 90% (categorie A).

## 4.5 Toplijst nieuwe investeringen per gemeente

In de uitvraag van de provincie voor de herindelingsscan is de gemeenten gevraagd om een top 10 samen te stellen van mogelijke nieuwe investeringen, die naar hun inschatting de meeste financiële impact gaan hebben. Uit de antwoorden is gebleken dat er 4 projecten te benoemen zijn bij Doesburg, 9 projecten bij Duiven, 4 projecten bij Westervoort en 7 projecten bij Zevenaar. Het gaat hierbij ook om projecten waar vaak nog geen concrete plannen voor zijn gemaakt of besluiten voor zijn genomen. Het is een lijst met mogelijke toekomstige investeringen waardoor een beeld wordt geschetst van de beoogde toekomstige ontwikkelingen.

**Doesburg**

De gemeente Doesburg heeft ons een viertal projecten opgegeven die de komende jaren naar hun inschatting de meeste financiële impact gaan hebben. De financiële impact is nog niet exact bekend, omdat het projecten zijn die in de planfase zitten. Het zijn echter wel projecten die als ze eind 2026 of in 2027 of verder gerealiseerd gaan worden bij financiële impact ter goedkeuring zullen worden aangeboden aan Gedeputeerde Staten van Gelderland wanneer het preventieve Arhi-toezicht van toepassing is. De top 4 is door de gemeente als volgt samengesteld.

1. **De bouw van een nieuwe sporthal van € 12 tot € 21 miljoen 2027-2028 afhankelijk van nog te maken keuzes**
   De gemeente Doesburg plant de bouw van een nieuwe sporthal naast zwembad Den Helder, met realisatie voorzien rond 2027-2028. De geraamde bouwkosten liggen tussen de €12 en €21 miljoen, sterk afhankelijk van definitieve keuzes (zoals de combinatie met een fitnessondernemer) en uitgewerkte plannen.
   De belangrijkste details over de sporthal zijn:
   - Locatie: Naast zwembad Den Helder.
   - Planning: De plannen worden in 2026 uitgewerkt, met de bouw gepland voor de periode daarna (2027-2028).
   - Kostenindicatie: Het budget varieert van €12 tot €21 miljoen, afhankelijk van de uiteindelijke omvang en faciliteiten.
   - Keuzes: Het college van B&W onderzoekt of de hal exclusief voor sportverenigingen/scholen is, of dat er een combinatie met commerciële fitness mogelijk is, wat invloed heeft op het uiteindelijke kostenplaatje.

2. **Nieuwbouw basisschool de Wetelaar 2030-2031 € 3,5 miljoen o.b.v. het IHP**
   De Nieuwbouw basisschool de Wetelaar is een gepland project uit het Integraal Huisvestingsplan (IHP) van de gemeente Doesburg.

   Hier zijn de belangrijkste details over dit project:
   - Doelstelling: De gemeente Doesburg en Stichting IJsselgraaf hebben afgesproken om de huisvesting van de Wetelaar als eerste te onderzoeken vanwege de stabiele leerlingenaantallen en de komst van de nieuwe woonwijk Wemmersweerd.
   - Planning: In de financiële doorkijk van het IHP is dit project gepositioneerd in de periode 2030-2031.
   - Budget: Er is een geraamd investeringsbedrag van € 3,5 miljoen aan gekoppeld;
   - Status: Het IHP dient als koersdocument voor de komende 16 jaar, waarbij de eerste 4 jaar concreet zijn ingevuld en latere projecten (zoals deze nieuwbouw) een strategische 'doorkijk' vormen die elke vier jaar wordt geactualiseerd.

De school maakt momenteel al deel uit van een Integraal Kindcentrum (IKC) de Wetelaar, waar onderwijs en opvang nauw samenwerken.

3. **Renovatie IKC de Horizon 2034 € 3 miljoen o.b.v. het IHP**
   De renovatie van IKC de Horizon in 2034 voor een bedrag van € 3 miljoen is een specifiek projectonderdeel van het Integraal Huisvestingsplan (IHP) van de gemeente Doesburg. Dit project maakt deel uit van de langetermijnplanning voor schoolhuisvesting in de gemeente, waarbij de volgende kernpunten van belang zijn:

   - Toekomstige Investering: De renovatie staat gepland voor het jaar 2034, wat aangeeft dat het een onderdeel is van de lange termijn (horizon) van het huisvestingsplan;
   - Budgettair kader: Er is een indicatief budget van € 3 miljoen gereserveerd voor deze grootschalige renovatie om het gebouw toekomstbestendig te houden.
   - Prioritering: In het IHP van Doesburg (opgesteld in samenwerking met Stichting IJsselgraaf) is afgesproken dat de aanpak van IKC de Wetelaar de hoogste urgentie heeft en als eerste wordt onderzocht, waarna projecten zoals die van de Horizon op de agenda komen.
   - Doel van het IHP: Het plan zorgt voor een helder overzicht van noodzakelijke investeringen, verduurzaming en de staat van alle schoolgebouwen in Doesburg voor de komende jaren.

Sinds 2019 zijn er in Doesburg verschillende veranderingen geweest in het scholenlandschap, waaronder de sluiting van de nevenlocatie van de Horizon in de wijk De Ooi. De focus voor het huidige hoofdgebouw van IKC de Horizon (gevestigd aan de Meipoortwal) ligt nu op de geplande onderhouds- en renovatiecyclus in 2034.

**4. Groot onderhoud Martinitoren, € 1 miljoen (2027-2028)**

Het groot onderhoud Martinitoren in Doesburg betreft een gepland budget van € 1 miljoen in de periode 2027-2028 voor de instandhouding van het monumentale bouwwerk. Dit onderhoud is noodzakelijk omdat eerdere geplande werkzaamheden aan de gevels en de trans (zoals het opnieuw voegen van metselwerk) in 2023 werden uitgesteld vanwege een tekort aan rijkssubsidie.

De belangrijkste details van dit project zijn:

- Doel: Het wind- en waterdicht houden van de toren en de Martinikerk met behoud van het historische karakter.
- Financiering: De gemeente Doesburg reserveert bedragen in de meerjarenbegroting (zoals de Programmabegroting 2025-2028) om de continuïteit van het onderhoud te waarborgen.
- Recente ontwikkelingen: Naast het reguliere onderhoud is er in 2026 versneld budget vrijgemaakt voor een urgente restauratie van het carillon, omdat dit niet kon wachten tot de grotere onderhoudsbeurt van 2027.
- Beheer: Het onderhoud wordt gecoördineerd door de Stichting Behoud en Exploitatie Martinikerk (STIBEMA), die verantwoordelijk is voor de meerjarenplannen van dit rijksmonument.

**<u>Duiven</u>**

De gemeente Duiven heeft ons een negental projecten opgegeven die de komende jaren naar hun inschatting de meeste financiële impact gaan hebben. De financiële impact is nog niet exact bekend, omdat het projecten zijn die in de planfase zitten. Het zijn echter wel projecten die als ze eind 2026 of in 2027 of verder gerealiseerd gaan worden bij financiële impact ter goedkeuring zullen worden aangeboden aan Gedeputeerde Staten van Gelderland wanneer het preventieve Arhi-toezicht van toepassing is. De top 9 is door de gemeente als volgt samengesteld.

**1. Woningbouw**

Er zijn diverse woningbouwplannen in Duiven die zich in verschillende fasen begeven. Voor de complexen De Ploen Noord en Biezenkampen (gebied tussen Duiven-Zuid en Groessen) is de verwachting dat binnen nu en drie jaar bouwwerkzaamheden kunnen starten.

Biezenkamp, eigen grondexploitatie, verwachte opbrengsten vanaf 2028 4 miljoen per jaar, vijf jaar achtereen. Uitgaven voor verwerving in 2026 5 miljoen, daarna jaarlijks 1.5 miljoen lasten voor de exploitatie tot einde looptijd GREX.

Ploen Noord en Plakse weide is overeenkomst, geen grote opbrengst, uitgaven worden gedekt uit de ontvangen plankosten.

**2. Bedrijventerreinen**

Rondom de A-12 zijn er nog volop plannen om de bestaande bedrijventerreinen uit te breiden. Ook deze complexen zijn nu nog grotendeels in de planfase maar daar wordt hard aan gewerkt om ze richting exploitatie te brengen.

Aankoop grond ten behoeve van Centerpoort Noord 3 in 2027 voor € 11 miljoen, uitgaven daarna van ongeveer € 0,5 miljoen.

Verwachte verkopen Centerpoort Noord 2 in 2026 € 6.25 miljoen, 2027 € 10 miljoen, 2028 niets, 2029 begin verkoop Centerpoort Noord 3, afhankelijk marktsituatie is verwachting 4 jaar € 7,5 miljoen per jaar.

**3. Vitaal Centrum Duiven**

Al enige jaren worden activiteiten uitgevoerd om het centrum vitaler te maken. Recent is een school gebouwd en binnenkort zal daar ook woningbouw worden opgestart (woonzorgcomplex en koopappartementen). Bovendien zal de openbare ruimte onderhanden worden genomen.

De raad heeft een krediet van € 1.5 miljoen verstrekt voor pleinen in 2026, geen verdere uitgaven verwacht

Voor woningbouw en winkels zijn gronden verkocht, verdere plannen zullen op basis van plankostenvergoeding plaatsvinden, dus geen nadeel of voordeel voor gemeente hierbij.

**4. Aansluiting A-15**

De aansluiting van de A-15 op de A-12 gebeurt grotendeels op Duivens grondgebied. De aanleg van de weg zelf is voor rekening van Rijkswaterstaat. Voor de hele infrastructuur rondom dat gebied is de gemeente Duiven zelf verantwoordelijk.

Er is een reserve gevormd uit een vergoeding die ontvangen is ter hoogte van € 970.000, alle toekomstige uitgaven voor leges etc. kunnen hieruit gedekt worden. Verder worden geen grote uitgaven verwacht die nu niet opgenomen zijn in begroting.

**5. Integraal Huisvestingsplan scholen**

Duiven maakt samen met Zevenaar en Montferland deel uit van de Gemeenschappelijke regeling voor Huisvesting Voortgezet Onderwijs in de Liemers (GRHVOL). Voor het basisonderwijs is begin 2026 het Integraal Huisvesting Plan (IHP) geactualiseerd (2026-2041), voor het voortgezet onderwijs vindt besluitvorming plaats over een vernieuwd IHP in het najaar van 2026 (2026-2041). Voor het voortgezet onderwijs is -via de GRHVOL- een investering noodzakelijk van € 40 miljoen, te verdelen onder de deelnemende gemeenten.

**6. De Vergert**

Vanuit alle plannen rondom circulaire economie is deze wijk aangewezen om als eerste “van het gas” te komen. Een aantal wijken in Duiven zijn aangesloten op het warmtenet maar deze wijk niet. De ambitie is echter wel om ook hier voor een alternatief van gas te kiezen.

Aan de raad is op basis van onderzoek naar verschillende oplossingen voorgesteld om geen grote investeringen te doen voor een warmtenet, maar voor individuele oplossingen

te kiezen (warmtepomp). Besluitvorming hierover vindt naar verwachting plaats in de zomer van 2026.
Wel liggen er plannen voor vervanging riolering, in 2029 en 2030 zal hier 2 x € 3 miljoen in geïnvesteerd worden.

7. **Sporthal/Multihal**
   In het coalitieakkoord van 2026 is de ambitie van een vernieuwde sporthal of multihal , geschikt voor sport en andere maatschappelijke activiteiten, opgenomen. Het wordt gezien als een belangrijke ontmoetingsplek en samenwerking tussen verenigingen stimuleren. Duiven ziet dit als een ontwikkeling voor de lange termijn, passend binnen de nieuwe Liemers gemeente. Een kostenindicatie is op dit moment nog niet te geven.

8. **Circulair Ambachtsnetwerk:**
   In het coalitieakkoord van 2026 is de ambitie van een Liemers ambachts- en leercentrum opgenomen. Momenteel loopt een verkenning samen met de andere Liemerse gemeenten om naar de mogelijkheid te kijken. Dit in samenwerking met het bedrijfsleven en het onderwijs. Een kostenindicatie is op dit moment nog niet te geven.

9. **Herinrichting Loostraat en schuttersplein Loo**
   In het coalitieakkoord van 2026 is de revitalisering van de Loostraat en herinrichting van het schuttersplein opgenomen. Het gaat daarbij om nieuw straatwerk, een oplossing voor een knelpunt rondom een voetpad richting de school en een parkeerknelpunt. Een kostenindicatie is op dit moment nog niet te geven.

Een deel van bovengenoemde zaken zit al verwerkt in de ramingen voor de komende jaren, zoals de grondexploitaties en investeringsplannen. Als er nieuwe (deel) plannen bij komen zullen met financiële impact zullen die te zijner tijd na vaststelling door het college van B&W of de gemeenteraad ter goedkeuring worden aangeboden aan Gedeputeerde Staten van Gelderland.

**<u>Westervoort</u>**
De gemeente Westervoort heeft ons een viertal projecten doorgegeven die de komende jaren naar hun inschatting de meeste financiële impact gaan hebben. De financiële impact is nog niet exact bekend, omdat het projecten zijn die in de planfase zitten. Het zijn echter wel projecten die als ze eind 2026 of in 2027 of verder gerealiseerd gaan worden bij financiële impact ter goedkeuring zullen worden aangeboden aan Gedeputeerde Staten van Gelderland, wanneer het preventieve Arhi-toezicht van toepassing is. De top 4 is door de gemeente als volgt samengesteld.

1. **Integraal Huisvestingsplan scholen**
   In het IHP staat de school voor in de nieuwe wijk Westervoort Noord op de planning, deze is in 2031 ingepland, de verwachte uitgaven is ongeveer € 7 miljoen. 2031 valt nu nog buiten de scope van de meerjarenraming. De raad heeft hier nog geen besluiten over genomen.

2. **Onderdeel van de wijk Westervoort-Noord is het verplaatsen van de sportvelden.**
   De sportvelden liggen nu in het plangebied van het complex Westervoort-Noord. Om plaats te maken voor woningbouw is verplaatsing van de sportvelden noodzakelijk. We pakken beide investeringen in deze toelichting dan ook samen op.

   Bij de verplaatsing van de veldenj dient een nieuw multi inzetbaar sportcentrum/kantine voor de sportverenigingen gebouwd te worden. De afspraak is dat de sportverenigingen zelf de kapitaallasten van de investering dragen. Er zullen dan naar verwachting voor de gemeente weinig lasten uit voortkomen.

Per saldo zal de totale investering budgettair neutraal verlopen. Het gaat hierbij om een investering van zo'n € 28 miljoen waar voor eenzelfde bedrag aan geraamde inkomsten (grondverkopen en subsidies) tegenover staat.

**3. Centrumplan – herbestemming gemeentehuis Westervoort**

Het Centrumplan in Westervoort behelst een grootschalige vernieuwing van het centrumgebied, waarbij de herbestemming van het gemeentehuis een van de drie centrale pijlers is.

De belangrijkste details over het onderdeel "herbestemming gemeentehuis" zijn:

- Sloop en nieuwbouw: Het huidige gemeentehuis wordt gesloopt om plaats te maken voor een appartementencomplex met 24 grote wooneenheden;
- Locatie: Het project bevindt zich op een belangrijke 'A-locatie' in het centrum, wat bijdraagt aan de transformatie van het gebied.
- Doel: De transformatie is bedoeld om het centrum levendiger en toekomstbestendiger te maken, mede door het toevoegen van woningbouw voor 1- en 2-persoonshuishoudens;
- Context: Dit onderdeel maakt deel uit van een bredere aanpak, waaronder ook de vernieuwing van winkelcentrum De Wyborgh en de herinrichting van de openbare ruimte vallen.

Het onderzoek en de planvorming voor deze herbestemming zijn onderdeel van de integrale gebiedsvisie om het centrum van Westervoort aantrekkelijker te maken.

Voor alle activiteiten die tot dusver besloten zijn is ook al geld beschikbaar gesteld. Geplande uitgaven komende twee jaar zijn om en nabij de € 3 miljoen, verwachte inkomsten zijn te verwaarlozen, subsidie onrendabele top is reeds ontvangen hiervoor.

Het project zal meer omvatten dan de tot nu toe besloten activiteiten. Het is nog niet in te schatten wat de financiële impact daarvan is.

**4. Woningbouw spoorzone**

Er wordt gekeken of er in Westervoort woningbouw bij de spoorzone kan komen. Hiervoor is ook een subsidie vanuit het rijk beschikbaar gesteld. Waarschijnlijk is dit een project voor de veel langere termijn. Voorlopig is ook nog niet in te schatten wat de financiële impact zal zijn.

De voor nu voorziene financieringen zijn laag, de plannen zijn ook nog niet concreet.

**<u>Zevenaar</u>**

De gemeente Zevenaar heeft ons een zevental projecten doorgegeven die de komende jaren naar hun inschatting de meeste financiële impact gaan hebben. De financiële impact is nog niet exact bekend, omdat het projecten zijn die in de planfase zitten. Het zijn echter wel projecten die als ze eind 2026 of in 2027 of verder gerealiseerd gaan worden bij financiële impact ter goedkeuring zullen worden aangeboden aan Gedeputeerde Staten van Gelderland, wanneer het preventieve Arhi-toezicht van toepassing is. De top 7 is door de gemeente als volgt samengesteld.

**1. Warmtenet stad Zevenaar**

Het warmtenet in Zevenaar is een duurzaam collectief verwarmingssysteem, onderdeel van de lokale energietransitie om in 2040 aardgasvrij te zijn. Het vervangt CV-ketels door warmte via ondergrondse leidingen (vaak restwarmte) naar woningen te transporteren voor verwarming en warm tapwater, wat zorgt voor een veiligere en lagere uitstoot.

Het maatschappelijke doel van het warmtenet is om te streven naar 55% minder $CO_2$ uitstoot in 2030 en een volledig aardgasvrije gebouwde omgeving in 2040. Woningen worden van het gasnet afgekoppeld en aangesloten op een centrale warmtebron, wat het risico op koolmonoxidevergiftiging elimineert. Het netwerk maakt deel uit van de bredere ambitie om Zevenaar in 2050 energieneutraal te maken.

**2. Enghuizen & parkeergarage**

Enghuizen is een nieuwbouwproject in Zevenaar (fase 2) met rijwoningen, tweekappers en vrijstaande woningen. Een parkeergarage wordt voorgesteld om aan de parkeerbehoefte van deze uitbreiding te voldoen. Enghuizen Fase II bevindt zich in het centrum van Zevenaar, met de verkoop van 23 vrijstaande en twee-onder-een-kapwoningen in het deelplan 'Het Park' die start in april 2026. Parkeervoorzieningen: Het raadsvoorstel voor Enghuizen fase 2 omvat de realisatie van een parkeergarage om de parkeerdruk in de nieuwe woonwijk op te vangen. De financiële haalbaarheid en betaalbaarheid wordt nog onderzocht.

**3. Zevenpoort II**

Zevenpoort II is het tweede fase-uitbreidingsgebied van BusinessPark 7Poort in Zevenaar, een strategisch logistiek en bedrijvenpark aan de A12/A18. Het gebied biedt ruimte aan diverse grootschalige logistieke, distributie- en bedrijfsactiviteiten, waaronder bedrijven als Dachser, Skantrae en Chep Pallecon Solutions.

<u>Kenmerken van 7Poort II:</u>

- Locatie: Direct gelegen aan de A12, nabij de Duitse grens, wat cruciaal is voor internationale logistiek.
- Doelgroep: Bedrijven in logistiek, distributie, lichte industrie en groothandel.
- Ontwikkeling: Het maakt deel uit van de totale ontwikkeling van het 7Poort-terrein, bekend om zijn strategische ligging en hoge kwaliteit.
- Locatie: Direct gelegen aan de A12, nabij de Duitse grens, wat cruciaal is voor internationale logistiek.
- Een groot deel van de gronden is aangekocht, maar de ontwikkeling moet nog starten. De vraagstukken rondom netcongestie en strikstof spelen hierbij een belangrijke rol.

**4. Witte Kruis**

De doortrekking van het Witte Kruis (de N811) betreft het verlengen van deze provinciale weg in de gemeente Zevenaar om een directe verbinding te maken met de A12 en nabijgelegen infrastructuur zoals de Betuweroute en bedrijventerrein 7Poort.

<u>Belangrijkste details van het project</u>

- Doel: Het ontlasten van de dorpskern van Babberich door (vracht)verkeer direct naar de snelweg te leiden, wat de verkeersveiligheid en leefbaarheid in het dorp aanzienlijk moet verbeteren.
- Tracé: De weg wordt met ongeveer 974 meter verlengd vanuit Babberich richting de A12. Het nieuwe wegvak zal waarschijnlijk over of onder het spoor (de Betuweroute/spoorlijn Arnhem-Emmerich) doorlopen naar de nieuwe afslag Hengelder/7Poort.
- Financiering: De provincie Gelderland heeft in 2025 toegezegd € 10 miljoen euro te reserveren voor het project. Hieraan heeft de provincie de voorwaarde verbonden dat het binnen 5 jaar gerealiseerd wordt, waarbij verlenging mogelijk is aan de hand van de motivering en getoonde voortgang. De totale kosten worden echter aanzienlijk hoger geschat, waardoor er nog gezocht wordt naar aanvullende financiering van de gemeente en het Rijk.

- Status: Er wordt al sinds 1968 over dit project gesproken. Recentelijk zijn er belangrijke stappen gezet in de provinciale begroting voor 2026 om de realisatie eindelijk mogelijk te maken.

De doortrekking hangt nauw samen met andere grote infra-projecten in de regio, zoals de doortrekking van de A15 naar de A12 (project ViA15) en de ontwikkelingen rondom de grensovergang van de Betuweroute.

**5. Transformatie toegang SD: Impulsvoorstel Versterking Sociale basis 2026-2027**

Het Impulsvoorstel Versterking Sociale basis 2026-2027 is een besluit van de gemeente Zevenaar (aangenomen in februari 2026) om financiële middelen in te zetten voor het versterken van de lokale sociale structuren en het verbeteren van de aansluiting bij inwoners.

De kernpunten van het voorstel zijn:

- Bestemmingsreserve: Het onttrekken van ruim € 2 miljoen aan ontvangen compensatie over 2023-2024 aan de algemene reserve om een nieuwe "Bestemmingsreserve Impuls Sociale basis en sterk lokaal team" te vormen.
- Sterke Lokale Teams: Het inrichten van Sterke Lokale Teams, waarbij
- € 200.000 incidenteel beschikbaar is gesteld voor de inzet van projectleiders voor deze aanpak.
- Doelstelling: De sociale basis versterken door in te zetten op ontmoeting, echt contact, en laagdrempelige ondersteuning en advies.
- Preventie: Door de sociale netwerken in de gemeente te versterken, wil de gemeente het beroep op zwaardere zorg voorkomen of verlagen.

Dit impulsvoorstel sluit aan bij het Uitvoeringsplan Sociaal Domein 2025-2028, waarin het sociale netwerk, gezondheid en leefbaarheid centraal staan. Het doel is dat inwoners zelfstandig kunnen leven vanuit een sterke gemeenschap.

**6. Onderwijshuisvesting**

Het Raadsvoorstel Vaststellen Integraal Huisvestingsplan (IHP) 2025-2050 van de gemeente Zevenaar is een strategisch plan dat de langetermijnvisie en investeringen voor onderwijshuisvesting vastlegt. Het is een gezamenlijk document van de gemeente en de schoolbesturen om te zorgen voor moderne, duurzame en toekomstbestendige schoolgebouwen.

De belangrijkste elementen van dit voorstel zijn:

- Lange termijn (2025-2050): Het plan kijkt tot 25 jaar vooruit om de noodzakelijke vernieuwing, renovatie en verduurzaming van scholen in kaart te brengen.
- Investeringen en Dekking: De gemeenteraad wordt gevraagd de financiële kaders en de dekking voor de geplande investeringen goed te keuren.
- Status: Het voorstel is in juni 2025 behandeld in de Commissie Samenleving en de gemeenteraad van Zevenaar.
- Doel: Het bieden van een helder overzicht van de staat van alle schoolgebouwen en de prioriteiten voor vervangende nieuwbouw of grootschalige aanpassingen in de komende decennia.

Naast het renoveren en vernieuwen van verschillende basisschoollocaties is de ontwikkeling van de locatie Heerenmäten een grote opgave. Bij het vernieuwen van deze onderwijslocatie is gericht onderwijsgebouw, maar op de locatie zijn sportvoorzieningen aanwezig. Voor een optimaal gebruik van de ruimte moeten aanvullend op de onderwijslocaties

mogelijk nog andere investeringen worden gedaan. Belangrijkste voorziening in dit kader is de sporthal.

**7. Harmonisering subsidiebeleid**
Het is de gemeente Zevenaar nog niet gelukt om het subsidiebeleid tussen Rijnwaarden en Zevenaar in zijn geheel te harmoniseren. Dit is afgelopen periode doorgeschoven als vraagstuk voor de nieuwe gemeente.

## 4.6 Conclusies en aanbevelingen financiële positie nieuw te vormen gemeente en investeringsopgave

**Conclusies eigen vermogen, algemene reserve, boekwaarde vaste activa en netto schuld per inwoner**

- Het gemiddelde eigen vermogen per inwoner is in 2024 €1.453 per inwoner, dit is iets hoger dan het Gelderse gemiddelde van € 1.411 per inwoner, maar wijkt daar niet sterk vanaf. Een dergelijke eigen vermogen positie is als gezond te benoemen en zorgt voor een financieel gezonde en levensvatbare nieuwe gemeente.
- De gemiddelde algemene reserve per inwoner van de vier gemeenten samen is in 2024 € 848 euro per inwoner, dat is beduidend hoger dan het Gelderse gemiddelde in dat jaar van € 531 per inwoner. De algemene reserve positie van de nieuw te vormen gemeente is daarmee als gezond te beoordelen en maakt de gemeente daarmee financieel zeer levensvatbaar.
- De boekwaarde van de vaste activa van de vier gemeenten samen zit in de periode 2021-2024 tussen de € 2.997 per inwoner en € 3.870 per inwoner. De boekwaarde van de vaste activa per inwoner is bij Westervoort met zo rond de € 2.000 per inwoner het laagste en beduidend lager dan bij de andere drie gemeenten. Als nieuwe investeringen zijn doorgang gaan vinden bij Westervoort, zoals het integraal huisvestingsplan scholen en de herbestemming van het gemeentehuis kan de boekwaarde van de vaste activa per inwoner gaan stijgen.
- Gemiddeld schommelt de nettoschuld van de vier gemeenten samen per inwoner tussen de € 1.997 (2021) en € 2.053 (2024) per inwoner. Het Gelderse gemiddelde was in 2024 € 1.776 per inwoner. Het gemiddelde van de vier gemeenten samen is dus iets hoger dan het Gelderse gemiddelde in 2024. Doesburg (€ 1.029 per inwoner in 2024) en Duiven (€ 1.034 per inwoner) zitten onder het Gelderse gemiddelde, Westervoort (€ 2.195 per inwoner) en Zevenaar (€ 2.821 per inwoner) zitten erboven. De hoogte van de nettoschuld per inwoner is niet zorgelijk. Het wijkt immers niet sterk af van het Gelderse gemiddelde en de nettoschuldquote bij alle vier de gemeenten scoort onder de 90% (risicocategorie A = minst risicovol).

**Aanbevelingen eigen vermogen, algemene reserve, boekwaarde vaste activa en nettoschuld per inwoner**

- Het eigen vermogen en de algemene reserve van de nieuw te vormen gemeente is als goed te beoordelen, het is van belang om tijdens het Arhi-toezicht dit zo te houden en potverteren te voorkomen. De rol van GS Gelderland als belangenbehartiger voor de nieuw te vormen gemeente is dat deze financieel gezien zo goed mogelijk opgeleverd gaat worden. Nieuwe investeringen zullen getoetst worden op de vier O's, te weten, onvoorzien, onuitstelbaar, onontkoombaar, overeenkomst tussen gemeenten en dat de financiële dekking is verzekerd.
- Aanbevolen wordt om als nieuwe gemeente toe te werken naar een toereikend voorzieningenniveau met een evenwichtige spreiding binnen het grondgebied van de nieuwe gemeente. Er zit een aanmerkelijk verschil tussen de boekwaarde van de vaste activa per inwoner van Westervoort (ongeveer rond de € 2.000 per

inwoner) en de andere drie gemeenten (tussen de € 3.000 en € 4.000 per inwoner). Bij Westervoort staan nog een paar belangrijke vervangingsinvesteringen op de planning, zoals het Integraal Huisvestingsplan Scholen en de herbestemming van het gemeentehuis. Deze investeringen zullen – net als die van de andere gemeenten - getoetst gaan worden op de vier O's, te weten, onvoorzien, onuitstelbaar, onontkoombaar, overeenstemming tussen gemeenten en dat de financiële dekking is verzekerd. Indien deze investeringen doorgang vinden zal de boekwaarde van de vaste activa per inwoner gaan toenemen.

- De nettoschuld per inwoner is gemiddeld gezien en ook per individuele gemeente niet zorgelijk. Het is goed om bij nieuwe investeringen de impact te gaan berekenen op de nettoschuld van de gemeente en de nettoschuld per inwoner. Zodat gemonitord kan worden hoe de schuldontwikkeling is bij nieuwe investeringen.

**Conclusies topinvesteringen**

- De financiële impact is per grote investering nog niet overal even duidelijk, wel bekend is dat:
- De gemeente Doesburg heeft vier grote investeringen op de planning staan.
- De gemeente Duiven heeft negen grote investeringen op de planning staan.
- De gemeente Westervoort heeft vier grote investeringen op de planning staan.
- De gemeente Zevenaar heeft zeven grote investeringen op de planning staan.

**Aanbevelingen topinvesteringen**

- Alle vier de gemeenten hebben nog een aantal investeringen op de planning staan, stem deze investeringen zoveel mogelijk met elkaar af. Voorkom eventuele dubbelingen.
- Toets de investeringen op de vier o's die gelden bij het Arhi-toezicht, te weten onvoorzien, onuitstelbaar, onontkoombaar, overeenstemming tussen de gemeenten en dekking verzekerd.

# 5 Onderhoud kapitaalgoederen en investeringsopgave

## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende vraag:

***Hoe zien de ontwikkeling van de meerjarenprognose voor investeringen en onderhoud van kapitaalgoederen eruit van de vier gemeenten en wat zijn de verschillen in uitgangspositie en de financiële uitwerking daarvan?***

Een belangrijk onderdeel van een gemeentelijke begroting is de ruimte die is gereserveerd voor het onderhoud van de gemeentelijke kapitaalgoederen. Idealiter beschikt elke gemeente over actuele beheerplannen voor de kapitaalgoederen. Uit die beheerplannen moet in ieder geval blijken welke bedragen er in de komende jaren nodig zijn om het onderhouden van de kapitaalgoederen op een door de gemeenteraad bepaald niveau uit te voeren. Dit om te voorkomen dat door achterstallig onderhoud er kapitaalvernietiging ontstaat en daardoor de gemeente voor onevenredig hoge lasten komt te staan. De gemeenten zijn als eigenaar en beheerder verantwoordelijk voor de kwaliteit van kapitaalgoederen. De waarde van kapitaalgoederen vertegenwoordigt over het algemeen een groot aandeel in het vermogen van de gemeente. Het beheer en onderhoud kost de gemeente jaarlijks veel geld. Goed onderhoud van kapitaalgoederen is belangrijk voor de leefbaarheid van de burger. Daarom is het belangrijk om verantwoord om te gaan met deze bezittingen.

De wijze waarop gemeenten zaken rangschikken onder onderhoud of onder vervanging/ renovatie/reconstructie kan verschillen. Dit betekent ook dat de wijze van vastlegging en dekking van de lasten kan verschillen. Onderhoud is een jaarlijkse last, reconstructie/renovatie of vervanging vinden eerst plaats wanneer de staat van onderhoud waarin een kapitaalgoed verkeert daarom vraagt of wanneer het gebruik wijzigt daarom vraagt.

## 5.2 Gemeentelijke praktijk

De beheerplannen worden regelmatig geactualiseerd, vaak omdat met een zekere frequentie inspecties plaatsvinden. Achterstallig onderhoud kan soms ontstaan, het is dan wel zaak dat de gemeenteraad geld beschikbaar stelt om het (binnen korte termijn) weg te werken.
Om de lasten voor het onderhoud gelijkmatig over de jaren te verdelen wordt over het algemeen gebruik gemaakt van onderhoudsfondsen. Hierin wordt jaarlijks het, volgens het beheerplan benodigde, gemiddelde bedrag gestort. De werkelijk onderhoudskosten worden dan uit het fonds gedekt. Binnen de boekhouding (balans) behoren de onderhoudsfondsen tot de voorzieningen (Vreemd Vermogen) en niet tot de reserves (Eigen Vermogen). Dit omdat op basis van het beheerplan er een “verplichting” tegenover staat. In sommige gevallen zitten er in de begroting ook jaarlijks nog aanvullende budgetten voor onderhoud.

## 5.3 Beleidskader/beheerplan

<u>Actueel beleidskader</u>
Artikel 12 lid 2a van het BBV schrijft voor dat van ten minste de vereiste kapitaalgoederen het beleidskader in de paragraaf wordt aangegeven. In het beleidskader stelt de raad de kaders vast voor het beleid voor het onderhoud van de kapitaalgoederen. De beleidskeuzes die de raad daarin maakt kunnen per kapitaalgoed of gebied verschillen. Bijvoorbeeld voor de wegen in het centrum van de gemeente een hoger kwaliteitsniveau en voor de wegen in het buitengebied een lager kwaliteitsniveau. De raad stelt het minimale onderhoudsniveau vast. Dit minimale kwaliteitsniveau

moet wel voldoende zijn (bij wegen bijvoorbeeld minimaal CROW[10] niveau C). Verschillende keuzes leiden tot verschillende kosten voor het beheer.

Het beleidskader is geldig totdat er een nieuw beleidskader wordt vastgesteld. Als de looptijd van het beleidskader is afgelopen kan de raad het beleidskader verlengen door dit op te nemen in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Om het kwaliteitsniveau te wijzigen (bijvoorbeeld bij bezuinigingen) moet een nieuw beleidskader worden vastgesteld door de raad. Een plan is actueel op het moment dat deze ook nog geldig is in het begrotingsjaar. Dus bij de vaststelling van de begroting 2026 dient de looptijd van een plan minimaal tot en met 2026 te lopen.

Als een plan is vastgesteld door de raad en daarin het kwaliteitsniveau staat, dan gaan we ervan uit dat het een beleidskader is. Als er geen kwaliteitsniveau in staat, maar er wel sprake is van een voorziening groot onderhoud, dan merken we dat aan als een beheerplan.

Hierna beschrijven we hoe de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar in de begroting 2026 met deze voorschriften in de paragraaf zijn omgegaan. Kortom of er in de paragraaf voor de categorieën kapitaalgoederen is aangegeven wat het beleidskader is en/of er beheerplannen zijn vastgesteld. Uit de eventueel daarbij vermelde begin- en/of einddatum van de plannen leiden we de geldigheidsduur en de actualiteit van de beschikbare plannen af. De onderstaande tabellen per gemeente geven aan of er een beleidskader voor de afzonderlijke categorieën kapitaalgoederen in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is vermeld.

***Tabel 5.1. Actueel beleidskader gemeente Doesburg***

| **Beheerplan** | ***Actueel beleidskader*** |
|---|---|
| ***Gebouwen*** | Ja, MJOP[11] 2023-2032. |
| ***Groen*** | Ja, het Groenstructuurplan 2013 en het Bomenbeleidsplan 2014. |
| ***Kunstwerken*** | Ja, het Beheerplan Civiele Kunstwerken 2023-2027. |
| ***Riolering en Water*** | Ja, het Watertakenplan Olburgen 2023-2027. |
| ***Wegen*** | Ja, MJOP 2026-2030 (groot onderhoud) en MIP wegen 2024-2028 (rehabilitatie). |
| ***Verlichting*** | Nee, beleidsplan openbare verlichting 2015. Wordt eind 2026 vernieuwd. |

Uit bovenstaande tabel 5.1 is op te maken dat Doesburg bij bijna alle kapitaalgoederen werkt met een actueel beleidskader, met uitzondering van verlichting. Dit kader wordt eind 2026 vernieuwd.

***Tabel 5.2 Actueel beleidskader gemeente Duiven***

| **Beheerplan** | ***Actueel beleidskader*** |
|---|---|
| ***Gebouwen*** | Ja, integraal beheerplan gebouwen 2012-2036 |
| ***Groen*** | Ja, het integraal beheerplan openbare ruimte 2023-2032 |
| ***Kunstwerken*** | Ja, het integraal beheerplan openbare ruimte 2023-2032 |
| ***Riolering en Water*** | Ja, watertakenplan 2022-2026,<br>Uitvoeringsprogramma DPRA,<br>Rioolaansluit-verordening,<br>Hemelwater-verordening. |
| ***Wegen*** | Ja, het integraal beheerplan openbare ruimte 2023-2032. |
| ***Verlichting*** | Ja, het integraal beheerplan openbare ruimte 2023-2032. |

Uit bovenstaande tabel 5.2 is op te maken dat Duiven bij alle kapitaalgoederen werkt met een actueel beleidskader.

[10] het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek. Zie het kennisplatform op www.crow.nl
[11] MJOP: Meerjaren Onderhouds Programma

***Tabel 5.3 Actueel beleidskader gemeente Westervoort***

| **Beheerplan** | ***Actueel beleidskader*** |
|---|---|
| ***Gebouwen*** | Ja, onderhoudsplan gemeentelijke gebouwen 2025-2035. |
| ***Groen*** | Ja, groenstructuurplan 2024-2033 opgenomen in IBOR. |
| ***Kunstwerken*** | Ja, opgenomen in wegenplan 2024-2033. |
| ***Riolering en Water*** | Ja, watertakenplan 2022-2026. |
| ***Wegen*** | Ja, wegenplan 2024-2033. |
| ***Verlichting*** | Ja, onderdeel van IBOR[12] 2024-2033. |

Uit bovenstaande tabel 5.3 is op te maken dat Westervoort bij alle kapitaalgoederen werkt met een actueel beleidskader.

***Tabel 5.4 Actueel beleidskader gemeente Zevenaar***

| **Beheerplan** | ***Actueel beleidskader*** |
|---|---|
| ***Gebouwen*** | Ja, het integraal Accommodatie-plan (2020). |
| ***Groen*** | Ja, het Integraal Beleidsplan Openbare Ruimte (2022). |
| ***Kunstwerken*** | Ja, het Integraal beleidsplan openbare ruimte (2022), het Beheerplan Wegen en kunstwerken (2022), Beheerplan Straatmeubilair (2022). |
| ***Riolering en Water*** | Ja, het Integraal Beleidsplan Openbare Ruimte (2022) + het Watertakenplan de Liemers (2022-2026), Hier is een voorziening voor gevormd. |
| ***Wegen*** | Ja, het Integraal Beleidsplan Openbare Ruimte (2022). |
| ***Verlichting*** | Ja, het Integraal Beleidsplan Openbare Ruimte (2022). |

Uit bovenstaande tabel 5.4 is op te maken dat Zevenaar bij alle kapitaalgoederen werkt met een actueel beleidskader.

## 5.4 Actualiteit beheerplannen

Het BBV schrijft niet expliciet voor dat gemeenten beheerplannen moeten hebben voor het onderhoud van kapitaalgoederen. Vanuit het oogpunt van risicobeheersing en inzicht in de financiële positie, is het wel aan te raden dat er altijd recente beheerplannen zijn. In een beheerplan is de (in het beleidskader) vastgestelde gemeentelijke visie en het kader voor de kapitaalgoederen vertaald naar de uitvoering van het beheer en onderhoud. Een beheerplan beslaat meerdere jaren. De uit het beheerplan voortvloeiende financiële gevolgen moeten in de begroting worden opgenomen. De ramingen van de onderhoudslasten in de begroting moeten reëel onderbouwd zijn.

We hebben gekeken of er bij de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar (eventueel met tussentijdse verlenging) sprake is van een beheerplan met een looptijd tot en met minimaal het betreffende begrotingsjaar, in dit geval 2026.

[12] IBOR: Integraal Beleidsplan Openbare Ruimte

***Tabel 5.5. Actualiteit en status onderhoud per beheerplan Gemeente Doesburg***

| Beheerplan | Looptijd | Actueel | Achterstallig onderhoud | Via voorziening of exploitatie |
|---|---|---|---|---|
| Openbare verlichting | 2017-2024 | Nee | Nee | Exploitatie |
| Riolering (watertakenplan Olburgen) | 2023-2027 | Ja | Nee | Exploitatie |
| Gebouwen | 2023-2027 | Ja | Nee | Voorziening |
| Wegen beheerplan | 2024-2029 | Ja | Nee | Voorziening |
| Civiele kunstwerken | 2024-2028 | Ja | Nee | Exploitatie |
| Wegen rehabilitatieplan | 2024-2028 | Ja | Nee | Exploitatie |

Ten aanzien van de gemeente Doesburg valt op dat het beheerplan openbare verlichting niet actueel is. Zoals reeds gememoreerd in hoofdstuk 2 is daar een aandachtspunt over meegegeven bij de beoordeling van de begroting 2026 door de provincie.

***Tabel 5.6. Actualiteit en status onderhoud per beheerplan Gemeente Duiven***

| Beheerplan | Looptijd | Actueel | Achterstallig onderhoud | Via voorziening of exploitatie |
|---|---|---|---|---|
| Integraal beheerplan gebouwen | 2012-2036 | Ja | Nee | Voorziening |
| Watertakenplan water en riolering | 2022-2026 | Ja | Nee | Voorziening |
| Integraal beleid voor beheer openbare ruimte (IBOR) | 2023-2032 | Ja | Nee | Voorziening |
| Beheerplan wegenonderhoud | 2023-2032 | Ja | Nee | Voorziening |
| Civieltechnische kunstwerken | 2023-2032 | Ja | Nee | Voorziening |
| Groen | 2023-2032 | Ja | Nee | exploitatie |
| Integraal beheerplan openbare verlichting | 2023-2032 | Ja | Nee | exploitatie |
| Speelgelegenheden | 2025-2045 | Ja | Ja | exploitatie |

De gemeente Duiven geeft in de begroting 2026 aan dat het achterstallig onderhoud voor speelgelegenheden de komende jaren wordt ingelopen.

***Tabel 5.7. Actualiteit en status onderhoud per beheerplan Gemeente Westervoort***

| Beheerplan | Looptijd | Actueel | Achterstallig onderhoud | Via voorziening of exploitatie |
|---|---|---|---|---|
| Onderhoud Gemeentelijke Gebouwen | 2025-2035 | Ja | Ja | Voorziening |
| Wegen | 2024-2033 | Ja | Ja | Voorziening |
| Watertakenplan | 2022-2026 | Ja | Nee | Voorziening |
| Integrale Beleidsplan Openbare Ruimte | 2024-2033 | Ja | Ja | Voorziening |
| Verlichting | 2024-2033 | Ja | Nee | Voorziening |
| Groenstructuurplan | 2024-2033 | Ja | Nee | Exploitatie |
| Speelruimteplan Westervoort | 2019-2033 | Ja | Nee | Exploitatie |

De gemeente Westervoort geeft aan dat een voorziening is gevormd om het achterstallig onderhoud bij de gemeentelijke gebouwen en de wegen in te lopen. In het Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) is het beheerplan opgenomen met aanvullend het achterstallig onderhoud voor de wegen en het achterstallig onderhoud voor de gemeentelijke gebouwen. In de gemeentebegroting zijn gelden beschikbaar gesteld voor wegen en civiele kunstwerken, waaronder een 'voorziening onderhoud wegen' en een 'voorziening achterstallig onderhoud wegen'.
De voorziening achterstallig onderhoud is enkele jaren geleden beschikbaar gesteld om de grote achterstand van vooral elementenverharding in een beperkt aantal jaren in te lopen. De reguliere voorziening onderhoud wegen heeft geen einddatum, de voorziening zal de eerstvolgende 10 jaar niet negatief uitkomen. Aan de voorziening liggen jaarlijkse inspecties ten grondslag.

De kwaliteit van de elementen verharding is gestegen ten opzichte van de vorige inspectie. Met het extra budget voor achterstallig onderhoud wordt vanaf eind 2022, 4 jaar lang een inhaalslag gemaakt om de kwaliteit op het vastgestelde niveau te brengen.
Met een totaalbudget van 2 miljoen betekent dat jaarlijks € 500.000 aan achterstallig straatwerk. In 2026 wordt volgens planning nog ongeveer een kwart van de totale achterstanden verwerkt.

**Onderhoud Gemeentelijke gebouwen: (MJOP)**
In 2025 is een groot deel van het achterstallig onderhoud weggewerkt. Een deel van het achterstallig onderhoud zal nog in 2026 worden uitgevoerd.
Het restant budget van nog niet uitgevoerd onderhoud in 2025 zal via budgetoverheveling worden doorgeschoven naar 2026.

***Tabel 5.8. Actualiteit en status onderhoud per beheerplan Gemeente Zevenaar***

| Beheerplan | Looptijd | Actueel | Achterstallig onderhoud | Via voorziening of exploitatie |
|---|---|---|---|---|
| Gebouwen (IAP) | 2019-2023 | Nee | Nee | Voorziening |
| Wegen | 2022-2026 | Ja | Nee | Voorziening |
| Civieltechnische werken | 2022-2026 | Ja | Nee | Voorziening |
| Water en riolering | 2022-2026 | Ja | Nee | Voorziening |
| Groen | 2022-2026 | Ja | Nee | Exploitatie |
| Verlichting | 2022-2026 | Ja | Nee | Voorziening |
| Speelgelegenheden | 2022-2026 | Ja | Nee | Exploitatie |

De gemeente Zevenaar heeft het beheerplan gebouwen niet actueel. De gemeente is voornemens om deze in 2026 te gaan actualiseren.

## 5.5 Kwaliteitsniveau

Bij dit onderwerp is onderzocht of uit de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen voldoende blijkt dat de raad een kwaliteitsniveau heeft vastgesteld (onafhankelijk van de hoogte van dat kwaliteitsniveau). Zonder een definitie of systeem om de kwaliteit te bepalen, bestaat het risico dat niet kan worden vastgesteld of er sprake is van achterstallig onderhoud en/of kapitaalvernietiging. De raad is autonoom om een kwaliteitsniveau vast te stellen, maar het kwaliteitsniveau moet wel voldoende zijn (in bijvoorbeeld CROW-termen minimaal kwaliteitsniveau C). Het kwaliteitsniveau van de kapitaalgoederen kan op diverse manieren vastgesteld worden.
De kwaliteitsindeling van veel gemeenten is gebaseerd op de indeling van de CROW of NEN-normen.[13]

***Tabel 5.9. Onderzoeksresultaat kwaliteitsniveau Doesburg op basis van de begroting 2026***

| Beheerplan | Kwaliteitsniveau |
|---|---|
| ***Gebouwen*** | Ja, conform de NEN 2767 methodiek |
| ***Groen*** | Verschillende niveaus.<br>Onderhoud plantsoenen centrumgebied niveau A.<br>Onderhoud plantsoenen binnen bebouwde kom behalve centrum niveau B.<br>Niveau B voor bijna alles, met uitzondering van<br>Niveau C voor maaien gras in overige gebieden en bijmaaien rondom obstakels in overige gebieden. |
| ***Kunstwerken*** | Voor de civiele kunstwerken is geen kwaliteitsniveau vastgesteld. In Doesburg zijn 81 civiele kunstwerken, waarvan 22 stuks in 2025 onder het niveau redelijk (B) geïnspecteerd zijn. Deze hebben dan het kwaliteitsniveau matig (C) tot slecht(D). In combinatie met het huidige budget is het kwaliteitsniveau redelijk/matig (B/C) het niveau waarop de civiele kunstwerken onderhouden worden. |
| ***Riolering en Water*** | Kwaliteitsniveau staat beschreven in het Watertakenplan Olburgen 2023-2027. |
| ***Wegen*** | Ja, Doesburg werkt met beeldkwaliteiten conform de Nota Ruimtelijke Kwaliteit Doesburg (NRK). |
| ***Verlichting*** | Ja, In het vastgestelde beleid is onder andere besloten dat er zal worden gewerkt met beeldkwaliteiten. |

De gemeente Doesburg geeft in de begroting aan dat er gewerkt wordt met een kwaliteitsniveau bij de kapitaalgoederen gebouwen, groen, riolering en water, wegen en verlichting. Voor kunstwerken staan deze niet omschreven in de begroting 2026.

***Tabel 5.10 Onderzoeksresultaat kwaliteitsniveau Duiven op basis van de begroting 2026***

| Beheerplan | Kwaliteitsniveau |
|---|---|
| ***Gebouwen*** | Ja, conform de NEN 2767 systematiek waarbij onderhouds- niveau Conditie 3 uitgangspunt is. |
| ***Groen*** | Ja, in het IBOR heeft de raad het gewenste onderhoudsniveau vastgesteld op B conform de CROW systematiek. Door bezuinigingen wordt het kwaliteitsniveau naar beneden bijgesteld. |
| ***Kunstwerken*** | Ja, in het IBOR heeft de raad het gewenste onderhouds-niveau vastgesteld op niveau B conform de CROW systematiek |
| ***Riolering en Water*** | Ja, staan beschreven in het watertakenplan de Liemers 2022-2026. |
| ***Wegen*** | Ja, in het IBOR heeft de raad het gewenste onderhouds-niveau vastgesteld op niveau B conform de CROW systematiek. De elementverharding wordt op niveau C onderhouden. |
| ***Verlichting*** | Nee, staat niet beschreven in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen |

[13] Een NEN-norm is een in Nederland vastgestelde afspraak over veiligheid, kwaliteit of specificaties van producten, diensten of methoden. Deze normen, beheerd door het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN)

De gemeente Duiven geeft in de begroting aan dat er gewerkt wordt met een kwaliteitsniveau bij de kapitaalgoederen gebouwen, groen, kunstwerken, riolering en water en wegen. Voor verlichting staat deze niet omschreven in de begroting 2026.

***Tabel 5.11. Onderzoeksresultaat kwaliteitsniveau Westervoort op basis van de begroting 2026***

| Beheerplan | Kwaliteitsniveau |
|---|---|
| ***Gebouwen*** | Ja, conform de NEN 2767 systematiek in combinatie met de RVB BOEI methodiek. |
| ***Groen*** | Ja, in het IBOR heeft de raad het gewenst onderhoudsniveau vastgesteld. Voor beplanting is dit niveau C, voor de overige onderdelen (inclusief vaste planten ) is dit niveau B. |
| ***Kunstwerken*** | Ja, in het IBOR heeft de raad het gewenste onderhouds-niveau vastgesteld. Onderhoud wordt gepleegd n.a.v. bevindingen van inspecties. |
| ***Riolering en Water*** | Ja, staan beschreven in het watertakenplan 2022-2026. |
| ***Wegen*** | Ja, in het IBOR heeft de raad het gewenste onderhouds-niveau vastgesteld op niveau B conform de CROW systematiek. De elementverharding wordt op niveau C onderhouden |
| ***Verlichting*** | Nee, staat niet beschreven in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. |

De gemeente Westervoort geeft in de begroting aan dat er gewerkt wordt met een kwaliteitsniveau bij de kapitaalgoederen gebouwen, groen, kunstwerken, riolering en water en wegen. Voor verlichting staat deze niet omschreven in de begroting 2026.

***Tabel 5.12. Onderzoeksresultaat kwaliteitsniveau Zevenaar op basis van de begroting 2026***

| Beheerplan | Kwaliteitsniveau |
|---|---|
| ***Gebouwen*** | Ja, conform de NEN 2767 methodiek |
| ***Groen*** | Ja, In het beleidsplan IBOR is het gewenste niveau voor de openbare ruimte vastgesteld en daarmee ook voor het openbaar groen. De beeldkwaliteitsniveaus zijn vastgesteld op basis van kwaliteitsnormen volgens de CROW beeldkwaliteit-systematiek. Voor groen (bermen, bomen, gazon, bos (plantsoen) en beplanting) wordt kwaliteitsniveau A gehanteerd voor “Centrum en Accentpunten”, kwaliteitsniveau B voor “hoofdwegen en woonwijken” en kwaliteitsniveau C voor “Buitengebied.” |
| ***Kunstwerken*** | Ja, In het IBOR heeft de raad het gewenste technische onderhouds-niveau van de openbare ruimte vastgesteld. Voor civiele kunstwerken wordt kwaliteitsniveau A gehanteerd voor “Centrum en Accentpunten”, kwaliteitsniveau B voor “hoofdwegen en woonwijken” en kwaliteitsniveau C voor “Buitengebied.” |
| ***Riolering en Water*** | Ja, staan beschreven in het Watertaken-plan de Liemers 2022-2026. |
| ***Wegen*** | Ja, In het IBOR heeft de raad het gewenste technische onderhouds-niveau van de openbare ruimte vastgesteld. Voor straatmeubilair (fietspaden, GOW, halfverharding, voetpaden en woonstraten) wordt kwaliteitsniveau A gehanteerd voor “Centrum en Accentpunten”, kwaliteitsniveau B voor “hoofdwegen en woonwijken” en kwaliteitsniveau C voor “Buitengebied.” |
| ***Verlichting*** | Ja, De kwaliteitsnormen zijn vastgelegd in IBOR en uitgewerkt in de beheerplannen openbare verlichting en verkeersregel-installaties. Voor openbare verlichting wordt kwaliteitsniveau A gehanteerd voor “Centrum en Accentpunten”, kwaliteitsniveau B voor “hoofdwegen en woonwijken” en kwaliteitsniveau C voor “Buitengebied.” |

De gemeente Zevenaar geeft in de begroting aan dat er gewerkt wordt met een kwaliteitsniveau bij de kapitaalgoederen gebouwen, groen, kunstwerken, riolering en water, wegen en verlichting.

## 5.6 Financiën onderhoud kapitaalgoederen en investeringen

Bij dit onderdeel onderzochten we in hoeverre de financiën van het onderhoud van kapitaalgoederen afzonderlijk vertaald zijn naar de begroting. We onderzochten in hoeverre de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen inzicht geeft in de financiële

vertaling en of er financiële beheersings- en sturingsinformatie ontbreekt voor de raad. Gedetailleerde financiële informatie is nodig voor de kwaliteit van beleidsbeslissingen. Gebrek hieraan kan leiden tot inefficiënte en ineffectieve beleidsuitvoering. Dit maakt het moeilijk om toekomstige risico's te herkennen en te beheersen. In deze herindelingsscan hebben we gekeken naar de:

- Opgenomen financiële vertaling van de kapitaalgoederen in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen;
- Financiële gevolgen van de (beschreven) investeringen.

***Tabel 5.13. Financiële vertaling in de paragraaf bij de gemeente Doesburg***

| Beheerplan | Financiële vertaling |
|---|---|
| ***Gebouwen*** | Ja, jaarlijks wordt € 243.000 gestort in de voorziening onderhoud gebouwen. De uitgaven voor groot onderhoud worden direct ten laste van de voorziening geboekt. |
| ***Groen*** | Ja, voor het onderhoud openbaar groen is € 636.000 opgenomen in de begroting. Voor boombeheer is € 85.000 opgenomen. In 2026 wordt € 50.000 bezuinigd op openbaar groen, conform de bezuinigingsvoorstellen uit de begroting van 2025. |
| ***Kunstwerken*** | Ja, voor jaarlijks onderhoud is in de begroting een bedrag van € 73.000 opgenomen. |
| ***Riolering en Water*** | Ja, lasten staan beschreven in de paragraaf lokale heffingen. Totaal ruim € 1,8 miljoen. Overschotten of tekorten worden, zo mogelijk, verrekend met de voorziening riolering. |
| ***Wegen*** | Voor groot onderhoud wordt jaarlijks € 240.000 in de bestemmingsreserve wegen gestort. De bestemmingsreserve groot onderhoud wordt na de totstandkoming van het beheerplan Groot Onderhoud Wegen omgezet in een voorziening. Vooruitlopend op deze actie wordt in twee tranches € 150.000 aan de bestemmingsreserve onttrokken om noodzakelijk en dringend onderhoud vast uit te voeren. Tenslotte wordt nog € 54.000 begroot in de exploitatie voor klein onderhoud. |
| ***Verlichting*** | Ja, Voor het reguliere onderhoud is € 119.000 opgenomen in de begroting. Daarnaast wordt er jaarlijks € 84.000 gestort in de reserve openbare verlichting. Hiermee wordt gespaard voor toekomstige investeringen. |

Bij alle kapitaalgoederen staat bij de gemeente Doesburg goed omschreven wat de voorgenomen lasten zijn voor het onderhoud en hoe de dekking hiervoor tot stand komt.

***Tabel 5.14. Financiële vertaling in de paragraaf bij de gemeente Duiven***

| Beheerplan | Financiële vertaling |
|---|---|
| ***Gebouwen*** | Ja, er zijn vier voorzieningen voor de verschillende soorten gebouwen binnen de gemeente. In totaal wordt er jaarlijks € 515.000 gestort. |
| ***Groen*** | Ja, de kosten zijn opgenomen in de exploitatie |
| ***Kunstwerken*** | Ja, de jaarlijkse kosten zijn opgenomen in de begroting. De kosten worden niet apart gespecificeerd maar meegerekend in de totale kosten van wegen. |
| ***Riolering en Water*** | Ja, de jaarlijkse kosten worden vermeld. Jaarlijks wordt € 1.125.000 gestort. |
| ***Wegen*** | Ja, jaarlijks wordt een bedrag gestort (2026: € 2.214.000 licht oplopend). |
| ***Verlichting*** | Ja, de jaarlijkse kosten zijn opgenomen in de begroting. |

Bij alle kapitaalgoederen staat bij de gemeente Duiven goed omschreven wat de voorgenomen lasten zijn voor het onderhoud en hoe de dekking hiervoor tot stand komt.

***Tabel 5.15. Financiële vertaling in de paragraaf bij de gemeente Westervoort***

| Beheerplan | Financiële vertaling |
|---|---|
| ***Gebouwen*** | Ja, in de begroting is een jaarlijks budget opgenomen van € 98.000. |
| ***Groen*** | Ja, in 2026 is € 1.066.000 opgenomen in de begroting. Jaarlijks loopt dit bedrag iets op. |
| ***Kunstwerken*** | Ja, de jaarlijkse kosten zijn opgenomen in de begroting. De kosten worden niet apart gespecificeerd maar meegerekend in de totale kosten van wegen. |

| | |
|---|---|
| ***Riolering en Water*** | Ja, jaarlijks wordt € 479.000 gestort in de voorziening riolering. De komende vier jaar wordt € 236.000 geïnvesteerd. |
| ***Wegen*** | Ja, er is een aparte voorziening voor achterstallig onderhoud. Jaarlijks wordt € 494.000 gestort in de voorziening wegen. De komende 4 jaar wordt € 2.371.000 geïnvesteerd |
| ***Verlichting*** | Ja, de jaarlijkse kosten zijn opgenomen in de begroting. |

Bij alle kapitaalgoederen staat bij de gemeente Westervoort goed omschreven wat de voorgenomen lasten zijn voor het onderhoud en hoe de dekking hiervoor tot stand komt.

***Tabel 5.16. Financiële vertaling in de paragraaf bij de gemeente Zevenaar***

| Beheerplan | Financiële vertaling |
|---|---|
| ***Gebouwen*** | Ja, de kosten voor beheer en onderhoud staan vermeld in een tabel. Totaal € 2,8 miljoen op jaarbasis. |
| ***Groen*** | Ja, de kosten voor beheer en onderhoud staan vermeld in een tabel. Totaal bijna € 5 miljoen op jaarbasis. |
| ***Kunstwerken*** | Ja, de kosten voor beheer en onderhoud staan vermeld in een tabel. Totaal ruim € 4,4 miljoen op jaarbasis samen met wegen. |
| ***Riolering en Water*** | Ja, de kosten voor beheer en onderhoud staan vermeld in een tabel. Totaal € 2,6 tot 2,8 miljoen op jaarbasis. |
| ***Wegen*** | Ja, de kosten voor beheer en onderhoud staan vermeld in een tabel. Totaal ruim € 4,4 miljoen op jaarbasis samen met kunstwerken. |
| ***Verlichting*** | Ja, de kosten voor beheer en onderhoud staan vermeld in een tabel. Totaal € 427.000 op jaarbasis. |

Bij alle kapitaalgoederen staat bij de gemeente Zevenaar goed omschreven wat de voorgenomen lasten zijn voor het onderhoud en hoe de dekking hiervoor tot stand komt.

**Financiële gevolgen van de beschreven investeringen gemeente Doesburg**
In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen staat bij een aantal beheerplannen beschreven welke kredieten er beschikbaar zijn gesteld en hoeveel er toegevoegd wordt aan de reserves en voorzieningen voor (vervangings)investeringen. In de begroting 2026 (p. 76) staat een overzicht van de investeringskredieten in de periode 2026-2029. Het gaat hierbij om investeringen uit het watertakenplan, rehabilitatie wegen, openbare verlichting en vervangingsinvesteringen. De afschrijvingslasten van deze investeringen zijn al verwerkt in de begroting. Uit het meerjareninvesteringsprogramma hebben wij per gemeente de volgende investeringen per kapitaalgoed kunnen inventariseren.

***Tabel 5.17. Financiële gevolgen van de beschreven investeringen gemeente Doesburg***

| Beheerplan | *Financiële gevolgen van de beschreven investeringen* |
|---|---|
| ***Gebouwen*** | Next level Turfhaven voor € 375.000 in 2026. Verbouwing Linie 2 voor € 400.000 in 2026-2027. Hier is is subsidie van de provincie voor verkregen vanuit de wijken en dorpendeal van eveneens € 400.000. Sporthal bij den Helder pm post voor onbekend jaartal. Nieuwbouw basischool de Wetelaar voor € 3,5 miljoen in 2030-2031. Renovatie IKC De Horizon voor € 3 miljoen in 2034. |
| ***Groen*** | Next level Turfhaven, zie bij gebouwen. Toegankelijke ontmoetingsruimte buitenruimte(K) voor € 320.000 in 2026-2028. Vervanging Fiat Ducato groenvoorziening voor € 60.000 in 2027. |
| ***Kunstwerken*** | Er is een krediet van € 700.000 voor de vervanging van kunstwerken beschikbaar gesteld in de Kadernota 2022. De uitvoering van de diverse projecten loopt van 2023 t/m 2027. Bij de investeringskredieten is een bedrag opgenomen van € 300.000 voor 2026-2028. |
| ***Riolering en Water*** | Er wordt jaarlijks € 202.596 gestort in de voorziening vervangingsinvesteringen. Er zijn vervangings-investeringen voor elektrische installaties riolering (€ 100.000 voor 2026 en 2027) en voor de |

| | |
|---|---|
| | herinrichting van de Kraakselaan inclusief riolering (€ 777.000 voor 2026-2027). Verder is er een bedrag opgenomen van € 250.000 (2026) voor investeringen in het Watertaken-plan. |
| ***Wegen*** | In het MIP wegen plus 2024-2028 wordt jaarlijks € 125.000 in de bestemmingsreserve rehabilitatie wegen gestort ter dekking van de kapitaallasten. In het overzicht van investeringskredieten zijn bedragen opgenomen voor bewegwijzering (€ 52.000 in 2026), parkeervoorzieningen automaten (€ 300.000 in 2026), verkeersmaat-regelen centrumpoorten (€ 2.012.000 in 2026-2027), reconstructie Lindewal, Nahuysingel, Meipoort (€ 1.200.000) en het fietspad Didamseweg (€ 330.000 in 2028). Verder is er nog een post overige investeringen inclusief wegen van € 1.000.000 (2029) Reconstructie Mgr Bekkerslaan 1 miljoen (samen met groen) na 2028. |
| ***Verlichting*** | Er wordt jaarlijks € 84.000 gestort in de reserve openbare verlichting. Hiermee wordt gespaard voor toekomstige investeringen. OV masten en armaturen voor € 325.000 in 2026. |

Uit bovenstaande tabel, die met behulp van aanvullend ontvangen informatie van de gemeente tot stand is gekomen, is duidelijk af te leiden welke investeringen er voor de kapitaalgoederen op de planning staan van 2026 tot ultimo 2034.

***Tabel 5.18. Financiële gevolgen van de beschreven investeringen gemeente Duiven***

| **Beheerplan** | ***Financiële gevolgen van de beschreven investeringen*** |
|---|---|
| ***Gebouwen*** | In het overzicht van vervangings- investeringen zijn in totaal voor 2026 € 0,6 miljoen, 2027 € 0,6 miljoen en in de volgende jaren geen investeringen opgenomen. |
| ***Groen*** | In het overzicht van vervangings- investeringen zijn in totaal voor 2026 € 0,4 miljoen, in 2027 € 0,4 miljoen, 2028 € 0,3 miljoen en in 2029 € 0,2 miljoen. |
| ***Kunstwerken*** | In het overzicht van vervangings- investeringen zijn in totaal voor 2026 € 0,1 miljoen, in 2027 € 0,05 miljoen, 2028 € 0,3 miljoen en in 2029 € 0,2 miljoen. |
| ***Riolering en Water*** | In het overzicht van vervangings- investeringen is voor 2026 € 1,3 miljoen aan investeringen opgenomen. Voor 2027 € 1,2 miljoen voor 2028 1,1 miljoen en voor 2029 € 0,3 miljoen. |
| ***Wegen*** | In het overzicht van vervangings- investeringen is voor 2026 € 2,1 miljoen aan investeringen opgenomen. Voor 2027 1,2 miljoen en voor 2028 2,5 en 2029 € 1,1 miljoen. |
| ***Verlichting*** | In het overzicht van vervangings- investeringen zijn in totaal voor 2026 en 2027 € 0,3 miljoen, in 2028 en in 2029 gaat het om zeer beperkte bedragen (< €10k). |

Uit bovenstaande tabel is duidelijk af te leiden welke investeringen er voor de kapitaalgoederen op de planning staan van 2026 tot ultimo 2029.

***Tabel 5.19. Financiële gevolgen van de beschreven investeringen gemeente Westervoort***

| **Beheerplan** | ***Financiële gevolgen van de beschreven investeringen*** |
|---|---|
| ***Gebouwen*** | In het overzicht van vervangings- investeringen zijn in totaal voor 2026 € 0,4 miljoen, in 2027 2,4 miljoen, in 2028 € 5,9 miljoen en in 2029 geen uitgaven. |
| ***Groen*** | In het overzicht van vervangings- investeringen zijn in totaal voor 2026 € 0,3 miljoen, in 2027, 2028 en 2029 € 0,08 miljoen. |
| ***Kunstwerken*** | In het overzicht van vervangings- investeringen zijn in totaal voor 2026 € 0,06 miljoen, in 2028 € 0,04 miljoen en in 2029 € 0,09 miljoen. |
| ***Riolering en Water*** | In het overzicht van vervangings- investeringen is voor 2026 € 2,1 miljoen aan investeringen opgenomen. Voor 2027 2,2 miljoen voor 2028 1,5 miljoen en voor 2029 € 0,2 miljoen. |
| ***Wegen*** | In het overzicht van vervangings- investeringen is voor 2026 € 4,1 miljoen aan investeringen opgenomen. Voor 2027 € 0,2 miljoen en voor 2028 € 0,1 miljoen en 2029 € 0,3 miljoen. |
| ***Verlichting*** | In het overzicht van vervangings- investeringen zijn in totaal voor 2026 en 2027 € 0,3 miljoen, in 2028 en in 2029 € 0,07 miljoen. |

Uit bovenstaande tabel is duidelijk af te leiden welke investeringen er voor de kapitaalgoederen op de planning staan van 2026 tot ultimo 2029.

***Tabel 5.20 Financiële gevolgen van de beschreven investeringen gemeente Zevenaar***

| Beheerplan | *Financiële gevolgen van de beschreven investeringen* |
|---|---|
| ***Gebouwen*** | In het overzicht van investeringen in gebouwen in de bijlage meerjaren-investerings-plan onder programma 4 van de programmabegroting. In totaal € 3,8 miljoen in 2026, € 3 miljoen in 2027 en € 2,2 miljoen in 2028 en 2029. Voor bedrijfsgebouwen is een investeringsbedrag opgenomen van € 1,8 miljoen in 2026. |
| ***Groen*** | In het overzicht van investeringen in groen in de bijlage meerjaren-investeringsplan onder programma 5 van de programmabegroting. € 1,1 miljoen in 2026, € 0,6 miljoen in 2027. |
| ***Kunstwerken*** | In het overzicht van investeringen in kunstwerken in de bijlage meerjaren-investerings-plan onder programma 7 van de programmabegroting. Voor kunstwerken is een bedrag opgenomen van € 464.000 in 2026 voor de vervanging van een brug en de vernieuwing van een fietstunnel. |
| ***Riolering en Water*** | In het overzicht van investeringen in riolering in de bijlage meerjaren-investerings-plan onder programma 7 van de programmabegroting. Samen met wegen staat er voor grond, weg en waterbouwkundige werken een investeringsbedrag van € 5,7 miljoen in 2026 en € 5,6 miljoen in 2027. |
| ***Wegen*** | In het overzicht van investeringen in wegen in de bijlagemeerjaren-investeringsplan onder de programma's 2 en 3 van de programmabegroting Voor grond, weg en waterbouwkundige werken staat een investeringsbedrag van € 5,7 miljoen in 2026 en € 5,6 miljoen in 2027. |
| ***Verlichting*** | In het overzicht van investeringen in openbare verlichting in de bijlage meerjaren-investerings-plan onder programma 2 van de programmbegroting. Voor verlichting is een bedrag opgenomen voor 2026 van € 600.000. Dit is voor verkeers-regelinstallaties, duurzaam en circulaire verlichting en vervanging armaturen. |

Uit bovenstaande tabel, die met behulp van aanvullend ontvangen informatie van de gemeente tot stand is gekomen, is duidelijk af te leiden welke investeringen er voor de kapitaalgoederen op de planning staan van 2026 tot ultimo 2029.

## 5.7 Conclusies en aanbevelingen

In deze paragraaf gaan we kort in op de conclusies een aanbevelingen van elk onderzocht deel van het onderhoud van de kapitaalgoederen van de betrokken gemeenten.

**Conclusie actualiteit beleidskaders onderhoud kapitaalgoederen in begroting 2026**

- Bij drie van de vier de gemeenten zijn de beleidskaders voor gebouwen, groen, kunstwerken, riolering en water, wegen en verlichting actueel. Enige uitzondering hierop is Doesburg met betrekking tot het beleidskader verlichting, deze is niet actueel en gaat in 2026 geactualiseerd worden. De andere beleidskaders voor gebouwen, groen, kunstwerken, riolering en water en wegen zijn bij Doesburg wel allemaal actueel.

**Aanbeveling actualiteit beleidskaders onderhoud kapitaalgoederen in begroting 2026**

- Doesburg wordt geadviseerd om het beleidskader verlichting in 2026 te gaan actualiseren.

**Conclusies actualiteit beheerplannen en achterstallig onderhoud in begroting 2026**

- Bij twee (Duiven en Westervoort) van de vier de gemeenten zijn de beheerplannen voor gebouwen, groen, kunstwerken, riolering en water, wegen en verlichting allemaal actueel. Enige uitzonderingen hierop zijn Doesburg met betrekking tot het beheerplan verlichting en Zevenaar met betrekking tot het beheerplan gebouwen, deze zijn niet actueel en gaan in 2026 geactualiseerd worden.
- Bij Duiven en Westervoort is er sprake van achterstallig onderhoud. Bij Duiven op het terrein van speelgelegenheden, bij Westervoort op het terrein van gemeentelijke gebouwen en wegen. Beide gemeenten zijn voornemens om het achterstallig onderhoud de komende jaren te gaan inhalen. De gemeente Westervoort geeft aan dat een voorziening is gevormd om het achterstallig onderhoud bij de gemeentelijke gebouwen en de wegen (opgenomen in IBOR) in te lopen.

**Aanbevelingen actualiteit beheerplannen en achterstallig onderhoud in begroting 2026**

- De gemeente Doesburg wordt door de provincie geadviseerd om het beheerplan verlichting te gaan actualiseren. De provincie zal bij de volgende begrotingsbeoordeling 2027 toetsen of het is uitgevoerd.
- De gemeente Zevenaar wordt door de provincie geadviseerd om het beheerplan gebouwen te gaan actualiseren. De provincie zal bij de volgende begrotingsbeoordeling 2027 toetsen of het is uitgevoerd.
- De gemeente Duiven wordt geadviseerd om het achterstallig onderhoud speelgelegenheden te gaan inhalen. De provincie zal bij de komende begrotingsbeoordelingen toetsen wanneer dit is ingehaald.
- De gemeente Westervoort wordt geadviseerd om het achterstallig onderhoud voor gemeentelijke gebouwen en wegen te gaan inhalen. De provincie zal bij de komende begrotingsbeoordelingen toetsen wanneer dit is ingehaald.

**Conclusies over vastgesteld kwaliteitsniveau onderhoud kapitaalgoederen in begroting 2026**

- De gemeente Doesburg geeft in de begroting aan dat er gewerkt wordt met een kwaliteitsniveau bij de kapitaalgoederen gebouwen, wegen, riolering verlichting en groen. Voor kunstwerken staat deze niet omschreven in de begroting 2026.
- De gemeente Duiven geeft in de begroting aan dat er gewerkt wordt met een kwaliteitsniveau bij de kapitaalgoederen gebouwen, groen, kunstwerken, riolering en water en wegen. Voor verlichting staat deze niet omschreven in de begroting 2026.
- De gemeente Westervoort geeft in de begroting aan dat er gewerkt wordt met een kwaliteitsniveau bij de kapitaalgoederen gebouwen, groen, kunstwerken, riolering en water en wegen. Voor verlichting staat deze niet omschreven in de begroting 2026.
- De gemeente Zevenaar geeft in de begroting aan dat er gewerkt wordt met een kwaliteitsniveau bij de kapitaalgoederen gebouwen, groen, kunstwerken, riolering en water, wegen en verlichting.

**Aanbevelingen over vastgesteld kwaliteitsniveau onderhoud kapitaalgoederen in begroting 2026**

- Neem bij de onderdelen waar een omschrijving van het kwaliteitsniveau mist in de begroting het nagestreefde kwaliteitsniveau op in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting.
- Mocht er geen kwaliteitsniveau vastgesteld zijn voor het onderhoud van bepaalde kapitaalgoederen door de raad, stel deze dan alsnog vast.
- Stem met het oog op de fusie bij de actualisatie van beleids- en beheerplannen voor het onderhoud van de kapitaalgoederen de voorgenomen kwaliteitsniveaus met elkaar af. Als er gefuseerd gaat worden en de vier gemeenten één nieuwe gemeente gaan vormen zullen er nieuwe beleids- en beheerplannen gaan komen, waarin afspraken gemaakt gaan worden over het beoogde kwaliteitsniveau per onderdeel onderhoud kapitaalgoederen voor gebouwen, groen, kunstwerken, riolering, wegen en verlichting. Het is dan helpend als vooraf al wat harmonisatie heeft kunnen plaatsvinden.

**Conclusies financiële vertaling onderhoud kapitaalgoederen en voorgenomen investeringen in begroting 2026**

- Bij alle vier de gemeenten staat goed omschreven wat de voorgenomen lasten en dekking zijn voor het onderhoud van alle kapitaalgoederen.
- Bij alle vier de gemeenten is met behulp van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen en de paragraaf over het meerjaren investeringsprogramma goed te herleiden wat de voorgenomen investeringen zijn in de periode 2026-2029. Doesburg gaat hier nog wat verder in en neemt ook voorgenomen investeringen op tot en met de periode 2034.

**Aanbeveling financiële vertaling onderhoud kapitaalgoederen en voorgenomen investeringen**

- Zet met het oog op de fusie de voorgenomen investeringen per gemeente goed op een rij. Ook voor investeringen die nog niet zijn opgenomen in de begroting, maar waar mogelijkerwijs al wel plannen voor zijn. Tijdens Arhi-toezicht zullen de gemeenten onderling ook idealiter behoren te streven naar overeenstemming over investeringen. Deze zullen worden getoetst worden op de criteria: Onvoorzien, Onuitstelbaar, Onontkoombaar, Overeenstemming tussen fusiepartners, Dekking verzekerd. Gedeputeerde Staten van Gelderland zullen dan vervolgens over goedkeuring besluiten ten aanzien van een voorgenomen investering.

# 6 Gemeentelijke belastingen en heffingen

## 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende vraag:

***Wat zijn de verschillen tussen de huidige vier gemeenten onderling en de nieuw te vormen gemeente bij de belastingen/heffingen?***

In het geval van een gemeentelijke herindeling zal de gemeenteraad van de nieuw te vormen gemeente de tarieven voor de diverse gemeentelijke belastingen en heffingen vast moeten stellen. In de wet Ahri is geregeld dat dit in de eerste 3 maanden van het bestaan van de nieuwe gemeente moet gebeuren voor het eerste jaar. Vervolgens moeten aanpassingen in de verordeningen, net als bij elke andere gemeente, voorafgaand aan een kalenderjaar worden vastgesteld. De belastingverordeningen van de oude gemeenten houden hun rechtskracht voor zaken die betrekking hebben op de periode vóór de herindeling. Dit betekent dat de nieuwe gemeenteraad voor het gehele gebied de verordeningen en de tarieven vast gaat stellen.

## 6.2 Belastingaanslagen voor huishoudens

Eén van de verplichte kengetallen is het kengetal voor belastingcapaciteit. Hieronder is in een tabel weergegeven wat de ontwikkeling hierin is per gemeente de laatste vier jaren.

***Tabel 6.1 Belastingcapaciteit***

| Jaar | Doesburg | Duiven | Westervoort | Zevenaar | Provincie Gelderland |
|---|---|---|---|---|---|
| 2021 | 111% | 100% | 105% | 99% | 103% |
| 2022 | 109% | 99% | 98% | 92% | 101% |
| 2023 | 109% | 81% | 103% | 87% | 98% |
| 2024 | 107% | 93% | 103% | 88% | 98% |

De verplicht voorgeschreven benaming belastingcapaciteit is verwarrend. Dit suggereert dat dit kengetal iets zegt over de mogelijkheid om de belastingen te verhogen. Dit is niet het geval. Dit kengetal geeft aan hoe hoog de gemiddelde aanslag gemeentelijke belastingen (OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing) is in euro's ten opzichte van de andere gemeenten in Nederland.

Het Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden (COELO), onderdeel van de Universiteit van Groningen, publiceert jaarlijks over de ontwikkeling van de gemeentelijke lasten. Voor onderling vergelijk tussen gemeenten maakt zij gebruik van diverse standaarden om een gemiddelde aanslag voor een gezinshuishouden te berekenen. Bij de riool- en reinigingsheffing is dit bijvoorbeeld afhankelijk van de wijze van tarifering en bij de onroerendzaakbelasting (OZB) wordt de gemiddelde WOZ-waarde van een woning als uitgangspunt gehanteerd. In onderstaande grafiek (6.1) zijn de uitkomsten weergegeven voor de vier gemeenten en het gemiddelde van alle Gelderse gemeenten.

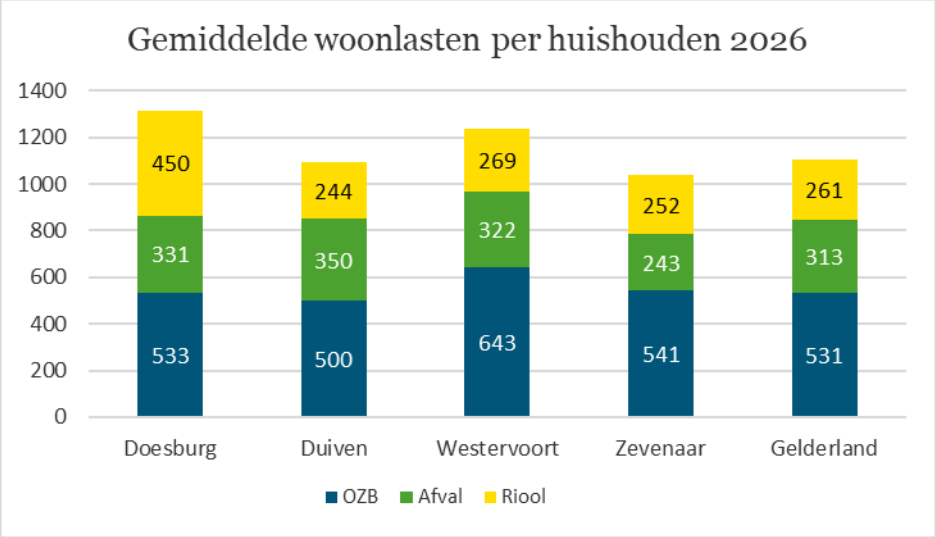
***Onroerendezaakbelastingen***
Bij de OZB valt op dat Westervoort relatief vrij hoog uitkomt. Dit komt dat doordat enkele jaren geleden maatregelen moesten worden genomen om de begroting sluitend te krijgen. De OZB van Duiven ligt in lijn met Doesburg, Zevenaar en het Gelders gemiddelde.

***Rioolheffing***
De rioolheffing is in Doesburg significant hoger dan in de andere drie gemeenten. Ook de grondslag verschilt tussen de gemeenten. Westervoort en Zevenaar hanteren een vast bedrag per perceel (waarbij Zevenaar daarnaast een lager tarief hanteert voor één-persoons huishoudens) en Doesburg en Duiven heffen een bedrag per m³ water.

***Afvalstoffenheffing***
De verschillen bij de afvalstoffenheffing zijn kleiner, waarbij Zevenaar opvalt door de lagere heffing. De afvalstoffenheffing bij Doesburg, Duiven en Westervoort liggen dicht bij elkaar. Alle gemeenten hanteren een vast bedrag plus een bedrag per lediging. De tarieven daarvoor lopen uiteen.

Duiven en Zevenaar liggen qua totale woonlasten onder het Gelders gemiddelde. Doesburg en Westervoort liggen daarboven.

***Grafiek 6.1 Gemiddelde woonlasten meerpersoonshuishouden met eigen woning ( x € 1)[14]***




De gemeente Duiven heeft in 2026 een eenmalige korting verleend op het totaal van de gemeentelijke belastingen. Deze is niet verwerkt in bovenstaande grafiek om het beeld niet te vertekenen. Inclusief deze korting van € 150 komt de gemiddelde aanslag voor een meerpersoonshuishouden met eigen woning uit op € 944. De totale woonlasten bedragen voor Doesburg € 1.314, voor Duiven € 1.094, voor Westervoort € 1.234, voor Zevenaar € 1.036 en het Gelderse gemiddelde is € 1.105 (zie ook grafiek 6.2).
Indien wordt gekeken naar de gemiddelde woonlasten per huishouden voor huurders valt in bovenstaande grafiek 6.1 alleen de OZB weg. De rioolheffing en afvalstoffenheffing zijn gebruikersbelastingen. Doesburg komt dan uit op € 781, Duiven op € 594, Westervoort op € 591 en Zevenaar op € 495. Het Gelders gemiddelde bedraagt € 574.

[14] De cijfers uit deze grafiek zijn op basis van de COELO methodiek voor de berekening van de lokale lasten. COELO is een onafhankelijk onderzoeksinstituut dat onderzoek doet naar de financiën van decentrale overheden. Zij brengen de tarieven van alle gemeenten in kaart, analyseren deze en maken ze inzichtelijk voor burgers en beleidsmakers. Het COELO gaat als volgt te werk:
- De Atlas van de Lokale Lasten: Jaarlijks publiceert COELO, na het verschijnen van de gemeentelijke begrotingen, de Atlas van de Lokale Lasten. Hierin worden de belastingtarieven (zoals OZB, riool- en afvalstoffenheffing) van alle Nederlandse gemeenten, provincies en waterschappen vergeleken.
- Gestandaardiseerde rekenmodellen: Om gemeenten eerlijk te kunnen vergelijken, werkt COELO met zogeheten 'standaardhuishoudens'. Ze rekenen de lasten door voor bijvoorbeeld een meerpersoonshuishouden in een eigen woning of een huurder, gebaseerd op gemiddelde WOZ-waarden en gemiddeld verbruik.

## 6.3 Belastingaanslagen voor bedrijven

Het vergelijken van de hoogte van de belastingen voor bedrijven (niet-woningen) is ingewikkelder. Het Coelo (Centrum voor Onderzoek en Economie van de Lagere Overheden) doet hier beperkt onderzoek naar omdat een bedrijf niet eenvoudig te middelen/standaardiseren is zoals bij woningen wel het geval is. Om hier toch enige duiding aan te kunnen geven hebben wij een rekenvoorbeeld gegeven van een bedrijf met een waarde van € 500.000 (geschatte gemiddelde waarde van een winkel of kantoor in Nederland). Hierbij beperken wij ons tot de ozb, aangezien de andere heffingen afhankelijk zijn van aantal aanbiedingen van huisvuil (of er is sprake van een particuliere inzamelaar) of van het verbruikte aantal m³ water. De vastgestelde OZB tarieven voor 2026 zijn weergegeven in tabel 6.4.

***Tabel 6.2 Ozb aanslag niet-woningen (bedrijven)***

| **OZB bedrijf 500.000** | Doesburg | Duiven | Westervoort | Zevenaar | Gemiddeld tarief |
|---|---|---|---|---|---|
| ozb eigenaar niet woning | 980 | 1.107 | 1.749 | 1.452 | 1.322 |
| ozb gebruiker niet woning | 634 | 847 | 1.337 | 1.228 | 1.011 |
| Totaal | 1.613 | 1.954 | 3.086 | 2.679 | 2.333 |

In deze tabel is te zien wat per gemeente de lasten zijn voor de gebruiker van een bedrijfspand, de lasten voor de eigenaar en in totaal de lasten van een eigenaar/gebruiker van een bedrijfspand. Het gemiddelde tarief betreft het ongewogen gemiddelde tarief van de vier gemeenten. In dit rekenvoorbeeld is te zien dat de lasten bij Doesburg en Duiven een stuk lager liggen dan bij Westervoort en Zevenaar. De lasten bij Westervoort zijn zo hoog door de financiële uitdagingen die Westervoort een aantal jaren geleden had.

## 6.4 Ontwikkeling belastingen en heffingen

***Onroerendezaakbelastingen***

De onroerendezaakbelasting (OZB) is de gemeentelijke belasting met de grootste opbrengst. Te zien is dat deze landelijk gezien met een hoger percentage toeneemt dan de inflatie. Hier zijn verschillende oorzaken voor. Te noemen zijn hier:
- Ontwikkelingen lasten in het sociaal domein
- Ingrepen of het ontbreken daarvan in het gemeentefonds door de rijksoverheid
- De (tijdelijke) explosieve inflatie na de coronapandemie.
- Ontbreken voldoende bezuinigingsopties al dan niet door de politieke mogelijkheid hiervan.

Alle vier gemeenten verhogen de OZB in 2026 met inflatie. Daarnaast verhogen Duiven en Westervoort de OZB met respectievelijk 5,76% en 4,5% extra.

***Rioolheffing***

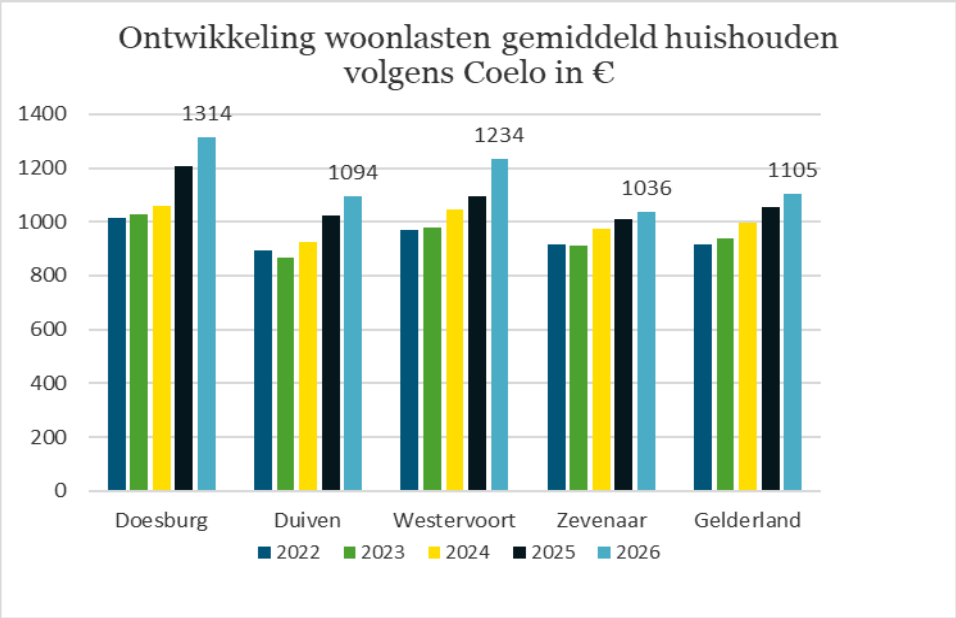
De rioolheffing stijgt landelijk gezien minder hard dan de OZB maar wel iets boven inflatie. Oorzaken hiervoor zijn hogere kosten voor onderhoud en vervanging maar ook nieuwe ontwikkelingen zoals maatregelen tegen droogte en grondwaterbeheer.
De tariefswijzigingen bij Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar lopen in 2026 behoorlijk uiteen. Doesburg heeft haar tarief met 25% verhoogd om versneld naar een kostendekkend tarief toe te groeien. De andere gemeenten passen alleen inflatiecorrectie toe.

***Afvalstoffenheffing***

De afvalstoffenheffing stijgt voornamelijk door hogere kosten van verwerking en milieuheffingen waarmee de rijksoverheid de hoeveelheid afval wil terugdringen. In 2026 heeft Westervoort haar tarieven met 24,1% verhoogd om tot een 100% kostendekkendheid te komen. Duiven verhoogt iets boven inflatie (6,4%) en Doesburg en Zevenaar passen alleen inflatiecorrectie toe (2,7%-2,9%).
In onderstaande grafiek (6.2) wordt de lastenontwikkeling weergegeven over de afgelopen vijf jaar. Uitgangspunt hierbij is een meerpersoonshuishouden met een eigen woning voor een gemiddelde Woz-waarde in die gemeente. Voor 2026 is het totaal van de aanslag in Euro's weergegeven.
Afgezet tegen het Gelderse gemiddelde vallen de woonlasten in Doesburg en Westervoort hoger uit. Bij Doesburg wordt dit voornamelijk veroorzaakt door het hogere rioolrecht en bij Westervoort door de hogere OZB. Bij Duiven en Zevenaar vallen de lasten lager uit dan

het Gelderse gemiddelde. Bij Duiven komt dit door de lagere OZB en rioolrecht en bij Zevenaar door de lagere afvalstoffenheffing. Onder woonlasten verstaan wij hier OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing.

***Grafiek 6.2 Ontwikkeling woonlasten ( x € 1)***




Om een juiste vergelijking te maken is de eenmalige korting van € 150 op de aanslag gemeentelijke belastingen in 2026 van de gemeente Duiven niet verwerkt in deze grafiek.

## 6.5 Scenario's na een herindeling

Op belastinggebied zijn er aanzienlijke verschillen tussen gemeenten. Dat geldt niet alleen voor het aantal belastingen maar ook voor de hoogte en kostendekkendheid van de tarieven. In onderstaande tabel (6.2) geven wij aan welke heffingen er zijn met bijbehorende dekkingspercentages (indien bekend). Voor een aantal belastingen wijken de dekkingspercentages flink af. Dit geldt bijvoorbeeld voor marktgelden (23%-85%), lijkbezorging (34%-90%) en omgevingsvergunningen (67%-100%).

***Tabel 6.3 Kostendekkendheid en soorten heffingen en belastingen***

| | Doesburg | Duiven | Westervoort | Zevenaar |
|---|---|---|---|---|
| Afvalstoffenheffing | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Rioolrecht | 82,20% | 100% | 100% | 91,00% |
| Marktgelden | 23% | 85% | 22% | 71% |
| Lijkbezorging | 44% | 90% | 68% | 34% |
| Omgevingsvergunningen | 67% | 100% | 100% | 78% |
| Hondenbelasting | Ja | Nee | Ja | Nee |
| Precariobelasting | Ja | Ja | Nee | Ja |
| Reclamebelasting | Ja | Ja | Nee | Ja |
| Roerende zaak belasting | Ja | Nee | Nee | Nee |
| Lig/kade/havengelden | Ja | Nee | Nee | Nee |
| Parkeerbelasting/vergunningen | Ja | Nee | Nee | Ja |
| Toeristenbelasting | Ja | Ja | Nee | Ja |

De tarieven voor de OZB laten een grote variatie zien. Zo zijn de tarieven van Westervoort veruit de hoogste van de vier gemeenten. Oorzaak hiervan zijn de financiële problemen die Westervoort een aantal jaren geleden had. Westervoort heft echter in tegenstelling tot

Doesburg weer weinig soorten overige belastingen (alleen hondenbelasting). In onderstaande tabel (6.3) geven wij de OZB-tarieven voor 2026 weer.

***Tabel 6.4 OZB-tarieven 2026***

| **Tarieven 2026** | Doesburg | Duiven | Westervoort | Zevenaar | Gemiddeld tarief |
|---|---|---|---|---|---|
| ozb eigenaar woning | 0,1249 | 0,1066 | 0,1483 | 0,1193 | 0,1248 |
| ozb eigenaar niet woning | 0,1959 | 0,2213 | 0,3497 | 0,2903 | 0,2643 |
| ozb gebruiker niet woning | 0,1267 | 0,1694 | 0,2674 | 0,2455 | 0,2023 |

Wij hebben berekend wat de afwijking van de huidige totale OZB-opbrengst van de vier begrotingen zou zijn als de laagste tarieven, de gemiddelde tarieven en de hoogste tarieven worden gehanteerd.

- Als alle gemeenten de laagste OZB-tarieven hanteren dan neemt de ozb opbrengst in totaal met € 6,2 miljoen af.
- Bij een gemiddeld tarief van deze vier gemeenten stijgt de opbrengt met € 0,2 miljoen.
- Als de hoogste tarieven van deze vier worden gehanteerd bedraagt de meeropbrengst € 7,6 miljoen.

De totale begrote OZB-opbrengst van de vier gemeenten samen in 2026 is € 31,1 miljoen.
In tabel 6.4 geven wij per gemeente de verschillen weer indien de laagste, gemiddelde en hoogste tarieven van de vier gemeenten zouden worden gehanteerd.

***Tabel 6.5 Afwijkingen OZB-opbrengst bij verschillende tarieven ( x € 1)***

| **Wijziging opbrengst** | **Doesburg** | **Duiven** | **Westervoort** | **Zevenaar** | **Totaal** |
|---|---|---|---|---|---|
| Laagste tarief | -331.107 | -864.566 | -1.846.219 | -3.143.520 | -6.185.412 |
| Gemiddelde tarief | 246.556 | 1.177.679 | -1.268.951 | 27.092 | 182.377 |
| Hoogste tarief | 934.452 | 3.498.471 | -561.476 | 3.716.151 | 7.587.598 |

Bij de berekeningen van bovenstaande tabel is uitgegaan van de opgegeven woz-waardes die gelden voor belastingjaar 2026 en de daarbij behorende vastgesteld OZB-tarieven voor 2026.

De herindelingsscan is niet bedoeld om de mogelijke woonlasten van individuele inwoners en ondernemers bij een herindeling in kaart te brengen.

## 6.6 Overige belastingen en heffingen

Naast de OZB, het rioolrecht en de afvalstoffenheffing zijn er nog een aantal gemeentelijke belastingen en heffingen (mogelijk), die afhankelijk van de situatie worden opgelegd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de diverse gemeentelijke leges en om de honden- en toeristenbelasting. Landelijk trend is dat steeds minder gemeenten hondenbelasting heffen. Bij onderdeel 6.4 is aangegeven welke belastingen en heffingen de vier gemeenten opleggen.
De lokale heffingen verschillen per gemeente en sluiten aan bij hun specifieke beleidskeuzes en inkomstenbronnen. Ook de overige belastingen moeten worden geharmoniseerd. Bij de rioolheffing is bijvoorbeeld sprake van verschillende grondslagen (vast bedrag en m³ waterverbruik). Bij de grafrechten zijn aanzienlijke afwijkingen in tarieven en in grondslagen. Voor drie van de grotere overige heffingen geven wij hieronder de tarieven per gemeente weer:

***Tabel 6.6 tarieven overige belastingen en heffingen ( x € 1)***

| Tarieven overige belastingen en heffingen | Doesburg | Duiven | Westervoort | Zevenaar |
|---|---|---|---|---|
| Hondenbelasting 1e hond | 58,80 | nvt | 109,43 | nvt |
| Hondenbelasting meer dan 2 per hond | 87,70 | nvt | 145,49 | nvt |
| Hondenbelasting 2e hond | 132,20 | nvt | 290,70 | nvt |
| Parkeren ma tm za overdag | 1,60 | nvt | nvt | 1,20 |
| Parkeren dagkaart | 15,50 | nvt | nvt | nvt |
| Parkeervergunning bewoner p jr | 157,00 | nvt | nvt | 30-75 |
| Parkeervergunning bedrijf p jr | 316,00 | nvt | nvt | 354,00 |
| Toeristenbelasting p.p.p.n. kampeermiddel/vaartuig | 1,90 | 2,25 | nvt | 1,20 |
| Toeristenbelasting p.p.p.n. geen kampeermiddel/vaartuig | 3,00 | 2,25 | nvt | 1,45 |

Hoewel genoemde overige belastingen en heffingen niet materieel zijn qua financiële omvang verdienen deze toch de aandacht. In de gemeenten wordt hier verschillend mee omgegaan. Zo kennen Duiven en Zevenaar geen hondenbelasting. Doesburg en Westervoort wel, waarbij de tarieven in Westervoort bijna twee keer zo hoog zijn als in Doesburg. Tevens ligt er in Doesburg een voorstel om de hondenbelasting af te schaffen. De financiële omvang van deze belasting bedraagt afhankelijk van de gemeente 0%- 0,23% van de begrote baten. Het totaal van opbrengst van de vier gemeenten samen afgezet tegen de totale baten bedraagt 0,05%.
Parkeerbelastingen en vergunningen worden in Duiven en Westervoort niet toegepast. Doesburg en Zevenaar heffen deze wel. De financiële omvang van deze belasting bedraagt afhankelijk van de gemeente 0%- 1,32% van de begrote baten. Het totaal van opbrengst van de vier gemeenten samen afgezet tegen de totale baten bedraagt 0,56%.
Westervoort kent geen toeristenbelasting. De andere drie gemeenten wel, waarbij de tarieven uiteenlopen van € 1,20 tot € 2,25 per nacht voor kampeerders en vaartuigen en van € 1,45 tot € 3,00 per nacht voor andersoortige overnachtingen. De financiële omvang van deze belasting bedraagt afhankelijk van de gemeente 0%- 0,89% van de begrote baten. Het totaal van opbrengst van de vier gemeenten samen afgezet tegen de totale baten bedraagt 0,31%.

***Kwijtschelding van gemeentelijke belastingen***
Inwoners met weinig vermogen en een laag inkomen kunnen in aanmerking komen voor gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van de geheven belasting. De voorwaarden hiervoor kunnen per gemeente verschillen. In Westervoort kan ook kwijtschelding verleend worden voor de eerste hond. Doesburg verleend ook kwijtschelding voor het onderhoudsrecht graven. De effecten van kwijtschelding op de begroting zijn relatief beperkt. Wel zullen de fusiegemeenten de kwijtscheldingsregels op elkaar moeten gaan afstemmen.

## 6.7 Conclusie en aanbevelingen

**Conclusies belastingen en heffingen**
Bij een besluit tot fusie van de vier gemeenten zullen de belastingen en heffingen moeten worden geharmoniseerd. Zo zal moeten worden overwogen welke heffingen en belastingen zullen worden gehanteerd. Het aantal soorten belastingen en heffingen die gemeenten opleggen verschillen. Daarnaast is de mate van kostendekkendheid een beslispunt. Voor afval en in minder mate rioolrecht is kostendekkendheid een uitgangspunt. Dat geldt niet voor de overige heffingen en belastingen. De afwijkingen in de tarieven ozb zijn aanzienlijk.

**Aanbeveling belasting en heffingen**
In de nieuwe gemeente zal door de gemeenteraad uiteindelijk één tarief moeten worden vastgesteld. Dit kan voor individuele huishoudens behoorlijke verschillen zorgen in de gemeentelijke belastingen ten opzichte van de situatie voor een fusie. De bandbreedte ligt tussen de laagste (€ 1.036) en de hoogste (€1.314) gemiddelde aanslag van de vier gemeenten. De hoogte van het uiteindelijke verschil ligt aan de keuzes die worden gemaakt door de

nieuwe gemeente met betrekking tot tarieven en grondslagen. Wij bevelen aan om tijdig afstemming te zoeken om de verschillende belastingsoorten en heffingen te uniformiseren.

# 7 Grondexploitatie

## 7.1 Inleiding

Eén van de middelen van een gemeente om ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken bij het uitvoeren van het omgevingsbeleid van de overheid is grondbeleid. In het kader van het omgevingsbeleid wordt de maatschappelijk gewenste bestemming van de grond vastgelegd. Dit gebeurt via een plan of besluit op basis van de omgevingswet. De gemeenteraad heeft de kaderstellende en controlerende functie over het grondbeleid en dus ook de daarbij behorende begrotingen en verantwoordingen.

Grondbeleid vergt keuzes van een gemeenteraad die gevolgen hebben voor de lange termijn. Dat vraagt om zorgvuldige afwegingen. Gezien de lange looptijd en de blijvende invloed op de gemeente van de uitvoering en de bouwresultaten is het van belang dat de gemeenteraad de relatie legt met het maatschappelijke doel. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het beperken van de krapte op de woningmarkt, het stimuleren van de economische bedrijvigheden, werkgelegenheid, het beter aansluiten op de samenstelling en bevolkingsopbouw van de gemeente of het verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving.

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de volgende onderzoeksvraag centraal:

***Hoe ziet de ontwikkeling van de meerjaren prognose grondexploitatie eruit en wat zijn de risico's hiervan voor de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar?***

Met de beantwoording van deze vraag wordt inzicht gegeven in de te verwachten winsten en verliezen voor de grondexploitatie en wat de financiële risico's zijn van de woningbouwprojecten en bedrijventerreinen.

## 7.2 Keuzes bij de uitvoering van grondbeleid

Bij het vormgeven van het grondbeleid heeft de gemeente de keuze uit twee soorten, een combinatie van beide is ook mogelijk. Dat kan verschillen per project:

1. Actief grondbeleid
2. Faciliterend grondbeleid

**Ad.1**
Een gemeente kan zelf gronden ontwikkelen die in eigendom zijn of komen van de gemeente. Er wordt naar gestreefd de daarvoor benodigde grond in eigendom te krijgen. Dit kan bijvoorbeeld via vrijwillige aankoop, grondruil, de inzet van de Wet voorkeursrecht gemeenten of door onteigening van de grond. De gemeente voert zelf de werkzaamheden uit om grond geschikt te maken voor bouw en wijzigt (eventueel) het bestemmingsplan. Een belangrijk nadeel van actief grondbeleid is dat er grote financiële risico's kunnen worden gelopen bij het bouw en woonrijp maken.

**Ad.2**
Dit houdt in dat de gemeente zelf geen grondexploitaties voert maar dit overlaat aan private ontwikkelaars. De gemeente "faciliteert" door te investeren in plankosten, zoals het maken van een bestemmingsplan, het treffen van voorzieningen in de openbare ruimte en het aanleggen van nutsvoorzieningen, waarvan de kosten worden verhaald op de betrokkenen. De gemeente en een ontwikkelaar sluiten een zogenaamde anterieure overeenkomst af. Daarin wordt de verrekening vastgelegd.

**Vormgeving grondbeleid in Doesburg**

In de Doesburgse Nota Grondbeleid (2024) is de beleidskeuze gemaakt voor het toepassen van sturend grondbeleid, met een voorkeur voor een faciliterende rol (ad 2 faciliterend grondbeleid). Sturend grondbeleid gaat uit van een manier van werken die door de tijdige inzet van grondbeleidsinstrumenten leidt tot de tijdige bestuurlijk gewenste verandering in het ruimtelijk grondgebruik. Sturend grondbeleid is een concept dat kan worden toegepast op elke willekeurige locatie en kan worden aangepast aan iedere specifieke situatie. Doesburg neemt in ontwikkelingen bij voorkeur een regisserende rol en toont zich daarbij bereid om met ontwikkelaars, bouwers en corporaties op voet van gelijkheid te onderhandelen en samen te werken. Een optimale onderhandelingspositie wordt gecreëerd door zo effectief mogelijk gebruik te maken van het aan gemeenten beschikbaar gestelde grondbeleidsinstrumentarium.

**Vormgeving grondbeleid in Duiven**

Het lokale kader dat Duiven hanteert is de Nota grondbeleid van 21 januari 2025. In de nieuwe Nota Grondbeleid 2025 van de gemeente Duiven kiest de gemeente voor dynamisch grondbeleid. Dit betekent dat de gemeente bij ieder ruimtelijk initiatief een afweging maakt welke houding, rol en inzet van instrumenten het meest geschikt is: optie 1 actief grondbeleid of optie 2 faciliterend grondbeleid. Het dynamisch grondbeleid geeft de gemeente de ruimte om waar nodig een actieve houding aan te nemen en de instrumenten van het grondbeleid in te zetten. Deze keuze is onder meer afhankelijk van de ambities en doelstellingen die zijn neergelegd in onder andere de omgevingsvisie. Het grondbeleid is een middel om deze ambities waar te maken. Bij grote woningbouwprojecten en nieuwe bedrijventerreinen heeft de gemeente een actieve houding en voert als het mogelijk is actief grondbeleid (optie 1 actief grondbeleid).

**Vormgeving grondbeleid in Westervoort**

De gemeente Westervoort heeft op 10 maart 2025 de Nota Grondbeleid 2024 vastgesteld. Dit vervangt de eerdere nota uit 2009 en markeert een duidelijke koerswisseling richting een dynamisch grondbeleid. De kern van het nieuwe beleid is het dynamische grondbeleid. Hierbij bepaalt de gemeente per ruimtelijk initiatief – met name woningbouwprojecten – of en hoe zij instrumenten zoals grondverwerving, voorkeursrecht, of anterieure overeenkomsten inzet. Dit biedt de gemeente flexibiliteit om actief te sturen wanneer maatschappelijke urgentie of publieke meerwaarde dat vergt. Wel blijft de nadruk liggen op een (actieve) faciliterende rol.
Het grondbeleid is er op gericht ten minste kostendekkend te zijn. Dit betekent dat alle kosten door de uiteindelijke opbrengsten worden gedekt. De ontwikkelrisico's liggen primair bij de gecontracteerde marktpartijen. Toch kunnen zich ook voor de gemeente onverwachte en onafwendbare tegenvallers voordoen. De algemene reserve is in die gevallen het "vangnet". Bij de bepaling van het vereiste minimumniveau van de algemene reserve is hiermee rekening gehouden.

**Vormgeving grondbeleid in Zevenaar**

Het gemeentelijke grondbeleid is vastgelegd in de Nota Grondbeleid gemeente Zevenaar 2025. Zevenaar kiest in het grondbeleid voor een situationeel grondbeleid. Een combinatie dus van actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid. Dat betekent dat de rol van de gemeente per project of locatie op basis van een afwegingskader wordt bepaald. Hierbij wordt dus gekozen tussen een faciliterende of actieve houding. Zevenaar staat voor een grote opgave in de fysieke leefomgeving. Het gaat om transformatie van bestaande bouw, nieuwbouw, klimaatadaptatie, duurzaamheid en de energietransitie. In de omgevingsvisie zijn de ambities van Zevenaar op thema's als verkeer, natuur, woningbouw en duurzaamheid in samenhang opgenomen. De visie gaat ook in op onderwerpen als ruimte voor bewegen en buiten zijn. De omgevingsvisie geeft een richting, maar bepaalt niet precies hoe alles moet. De vastgestelde omgevingsvisie 2040 gemeente Zevenaar is de basis voor nieuwe plannen en ideeën.

## 7.3 Financiële kengetallen grondexploitatie

In de onderstaande tabel staan de kengetallen grondexploitatie op basis van begroting 2026 en meerjarenraming 2027-2029.

***Tabel 7.1 kengetal grondexploitatie***

| Gemeente | B 2026 | MJR 2027 | MJR 2028 | MJR 2029 | Signaal-waarde |
|---|---|---|---|---|---|
| Doesburg | 0% | 0% | 0% | 0% | A |
| Duiven | -13% | -19% | -18% | -18% | A |
| Westervoort | 0% | 0% | 0% | 0% | A |
| Zevenaar | 11% | 8% | 8% | 4% | A |

Uit bovenstaande tabel is af te leiden dat de grondexploitatie bij alle vier de gemeenten in de minst risicovolle categorie A vallen.

De signaalwaarden zijn als volgt voor de grondexploitatie:

***Tabel 7.2 signaalwaarden grondexploitatie***

| Kengetal | Waarde kengetal | Categorie A | Categorie B | Categorie C |
|---|---|---|---|---|
| Grondexploitatie | | <20% | 20-35% | >35% |

Het percentage drukt uit wat de boekwaarde is van de gronden in exploitatie ten opzichte van de totale balans van de gemeenten. Hoe hoger de boekwaarde ten opzichte van de balans, hoe risicovoller het volgens dit kengetal wordt beoordeeld.

## 7.4 Huidige grondexploitaties Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar

Met de onderstaande tabellen 7.3 t/m 7.10 wordt een totaaloverzicht gegeven van de financiële omvang van de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar. De cijfers zijn de realisatiecijfers, ontleend aan de balans van de jaarrekening 2024 en concept jaarrekening 2025 van de vier gemeenten.

### Grondexploitatie Doesburg

De grondexploitatie van Doesburg heeft op 31-12-2024 een boekwaarde van € 78.669. Deze is in 2025 toegenomen ten opzichte van 2024. De balanswaarde bedraagt eind 2025 € 387.000.

***Tabel 7.3 grondexploitatie Doesburg***

| Plannen Doesburg | Bestemming (wonen of bedrijventerrein) | Boekwaarde 31-12-2024 (x € 1.000) | Boekwaarde 31-12-2025 (x € 1.000) |
|---|---|---|---|
| **Woningbouw gemeente** | wonen | **79** | **387** |
| | | | |
| **Totaal woningbouw** | | **79** | **387** |
| | | | |
| **Totaal bedrijventerreinen** | n.v.t. | **0** | **0** |
| Getroffen voorziening | | 0 | 0 |
| **Totale balanswaarde** | | **79** | **387** |

***Tabel 7.4 winst- en verliesprognose grondexploitatie Doesburg ( x € 1.000)***

| **Plannen Doesburg** | **Verwachte oplevering** | **Verwachte projectresultaat** |
|---|---|---|
| Centrum Beinum | Na 2030 | 609 |
| **Totaal projecten met Grex** | | **609** |
| Getroffen voorzieningen | | 0 |
| **Totaal geraamd netto-resultaat** | | **609** |

Het verwachtte resultaat van de lopende grondexploitatie van Doesburg is positief. De gemeente verwacht deze grondexploitatie met winst te kunnen gaan afsluiten en is daarmee naar inschatting van de gemeente niet risicovol.

### Grondexploitatie Duiven

De grondexploitatie van Duiven heeft op 31-12-2024 een boekwaarde van bijna € 6,7 miljoen. Deze is gedurende 2025 nagenoeg gelijk gebleven, afgerond is die ook bijna € 6,7 miljoen.

***Tabel 7.5 grondexploitatie Duiven***

| **Plannen Duiven** | **Bestemming (wonen of bedrijventerrein)** | **Boekwaarde 31-12-2024 (x € 1.000)** | **Boekwaarde 31-12-2025 (x € 1.000)** |
|---|---|---|---|
| **Woningbouw gemeente** | | | |
| VCD | Wonen | 5.483 | 6.096 |
| **Totaal woningbouw** | | **5.483** | **6.069** |
| Centerpoort noord II | Bedrijventerrein | 0 | -199 |
| De Nieuweling | Bedrijventerrein | 1.221 | 1.330 |
| InnoFase | Bedrijventerrein | 3.500 | 3.562 |
| Graafstaete II | Bedrijventerrein | 718 | 840 |
| **Totaal bedrijventerreinen** | | **5.439** | **5.533** |
| **Totaal bouwgrond in exploitatie** | | **10.922** | **11.629** |
| Getroffen voorziening | | -4.245 | -4.957 |
| **Totale balanswaarde** | | **6.677** | **6.672** |

***Tabel 7.6 winst- en verliesprognose grondexploitatie Duiven***

| **Plannen Duiven** | **Verwachte oplevering** | **Verwachte projectresultaat (x € 1.000)** |
|---|---|---|
| VCD | Eind 2027 | -4.957 |
| Centerpoort Noord II | Eind 2032 | 6.349 |
| De Nieuweling | Eind 2027 | 626 |
| InnoFase | Eind 2028 | 6.493 |
| Graafstaete II | Eind 2032 | 1.913 |
| **Totaal projecten met Grex** | | **10.424** |
| Getroffen voorzieningen | | 4.957 |
| **Totaal geraamd netto-resultaat** | | **15.381** |

De verwachtte resultaten van de lopende grondexploitaties van Duiven zijn positief ingeschat. Alleen het project VCD verwacht de gemeente met een verlies te gaan

afsluiten. De overige projecten sluiten met een winstmarge. De getroffen voorziening is toereikend voor het geval zich nog verliezen gaan voordoen en de risico's zijn naar inschatting van de gemeente daarmee voldoende afgedekt.

### Grondexploitatie Westervoort

De grondexploitatie van Westervoort heeft op 31-12-2024 een boekwaarde van iets meer dan -€ 0,5 miljoen. Deze is in 2025 toegenomen. De totale balanswaarde eind 2025 is ruim € 1,9 miljoen.

***Tabel 7.7 grondexploitatie Westervoort***

| **Plannen Westervoort** | **Bestemming (wonen of bedrijventerrein)** | **Boekwaarde 31-12-2024 (x € 1.000)** | **Boekwaarde 31-12-2025 (x € 1.000)** |
|---|---|---|---|
| **Woningbouw gemeente** | | | |
| De Clossei | Wonen | -172 | 469 |
| De Schans | Wonen | 780 | 799 |
| Westervoort Noord | Wonen | 0 | 3.509 |
| **Totaal woningbouw** | | **608** | **4.777** |
| **Totaal bedrijventerreinen** | n.v.t. | **0** | **0** |
| **Totaal bouwgrond in exploitatie** | | **608** | **4.777** |
| Getroffen voorziening | | -1.092 | -2.845 |
| **Totale balanswaarde** | | **-484** | **1.932** |

***Tabel 7.8 winst- en verliesprognose grondexploitatie Westervoort***

| **Plannen Westervoort** | **Verwachte oplevering** | **Verwachte projectresultaat (x € 1.000)** |
|---|---|---|
| De Clossei | Eind 2026 | -349 |
| De Schans | Eind 2028 | -751 |
| Westervoort Noord | Eind 2025 | -1.745 |
| **Totaal projecten met Grex** | | -2.845 |
| Getroffen voorzieningen | | 2.845 |
| **Totaal geraamd netto-resultaat** | | 0 |

De grondexploitatie Westervoort-Noord is opgestart in 2025. Deze was niet opgenomen in de begroting 2026 en wordt derhalve niet vermeld bij onderdeel 7.6 onder boekwaarde 31-12-2024. De verwachte resultaten van alle lopende grondexploitatie projecten zijn negatief en daarmee verliesgevend. De gemeente Westervoort heeft echter een verliesvoorziening getroffen en die is toereikend om de geprognosticeerde verliezen te kunnen gaan afdekken. De grondexploitatie is daarmee naar inschatting van de gemeente niet risicovol.

### Grondexploitatie Zevenaar

De grondexploitatie van Zevenaar heeft op 31-12-2024 een totale balanswaarde van bijna € 28 miljoen. Deze is in het afgelopen jaar 2025 afgenomen. De totale balanswaarde eind 2025 is bijna € 21,2 miljoen.

***Tabel 7.9 grondexploitatie Zevenaar***

| **Plannen Zevenaar** | **Bestemming (wonen of bedrijventerrein)** | **Boekwaarde 31-12-2024 (x € 1.000)** | **Boekwaarde 31-12-2025 (x € 1.000)** |
|---|---|---|---|
| **Woningbouw gemeente** | | | |
| Zevenaar Oost - wonen | Wonen | 32.077 | 30.481 |
| Middag Oost & Zwanenwaay | Wonen | 3.549 | 3.903 |
| Waaijakkers | Wonen | 125 | 325 |
| Vestersbos | Wonen | 1.404 | 1.584 |
| **Totaal woningbouw** | | **37.155** | **36.293** |
| Zevenaar Oost - bedrijven | Bedrijventerrein | 1675 | -1.349 |
| Mercurion | Bedrijventerrein | -373 | -356 |
| Businesspark 7Poort II | Bedrijventerrein | 11.978 | 15.264 |
| Vastgoedlocaties | Bedrijventerrein | 1.052 | -828 |
| **Totaal bedrijventerreinen** | | **14.332** | **12.731** |
| **Totaal bouwgrond in exploitatie** | | **51.487** | **49.024** |
| Getroffen voorziening woningbouw en bedrijventerreinen | | 23.566 | 27.835 |
| **Totale balanswaarde** | | **27.921** | **21.189** |

***Tabel 7.10 winst- en verliesprognose grondexploitatie Zevenaar***

| **Plannen Zevenaar** | **Verwachte oplevering** | **Verwachte projectresultaat (x € 1.000)** |
|---|---|---|
| Zevenaar Oost - wonen | Eind 2029 | -33.632 |
| Middag Oost & Zwanenwaay | Eind 2029 | -2.802 |
| Waaijakkers | Eind 2028 | 74 |
| Vestersbos | Eind 2029 | -10 |
| Zevenaar Oost - bedrijven | Eind 2028 | 16.860 |
| Mercurion | Eind 2026 | -247 |
| Businesspark 7Poort II | Eind 2024 | 35.304 |
| Vastgoedlocaties | Eind 2027 | 343 |
| **Totaal projecten met Grex** | | **15.890** |
| Getroffen voorzieningen | | 27.835 |
| **Totaal geraamd netto-resultaat** | | **43.725** |

De verwachtte resultaten van de lopende grondexploitaties van Zevenaar zijn positief ingeschat. De projecten Zevenaar-Oost-wonen, Middag Oost & Zwanenwaay, Vesterbos en Mercurion verwacht de gemeente met een verlies te gaan afsluiten. De overige projecten sluiten met een winstmarge. De getroffen voorziening is toereikend voor het geval zich nog verliezen gaan voordoen en de risico's zijn naar inschatting van de gemeente daarmee voldoende afgedekt.

## 7.5 Benoemde risico's grondexploitaties in de begroting 2026 van de gemeenten

**Doesburg**

***Risico's bouwgrondexploitatie***
De gemeente Doesburg noemt bij het opstellen van grondexploitaties dat er ingespeeld wordt op mogelijke risico's. Gedurende de uitvoering van projecten kunnen echter risico's manifest worden die vooraf niet of niet juist zijn ingeschat. Dit kan met name het geval zijn bij exploitaties die zich over een langere periode van meerdere jaren uitstrekken. De risico's kunnen worden onderverdeeld in gebied gerelateerde risico's (bodem, archeologie e.d.) en marktrisico's (economische ontwikkelingen, maatschappelijke ontwikkelingen e.d.). Binnen Doesburg zijn er op dit moment 2 actieve grondexploitaties. Beiden bevinden zich in de eindfase. Deze sluiten naar verwachting af met een positief resultaat. De risico's door de gemeente worden daarmee als laag ingeschat.

**Duiven**
De gemeente Duiven benoemd twee soorten risico's die samenhangen met de grondexploitatie. Te weten de apparaatskosten grondexploitatie en risico's grondexploitatie:

***Apparaatskosten Grondexploitatie***
Het aandeel door te belasten ambtelijke uren vanuit 1Stroom aan de grondexploitaties zal op termijn afnemen indien de nog op te starten woningbouwlocaties worden gerealiseerd. Op korte termijn is er nog een opgave als het gaat om uitgifte van bedrijventerreinen.

- Minimum: 2 fte € 160.000.
- Maximum: 4 fte € 320.000.
- Kans score: 3 60%.
- Gemiddeld: € 144.000.

Dit is een risico, omdat bij afname van de grondexploitatie er geen ambtelijke uren meer doorbelast kunnen worden naar de grondexploitatie. Die zullen dan ergens een anders een plek gaan krijgen en komen dan vaak als ze niet elders doorbelast kunnen worden (bijvoorbeeld naar investeringen) direct ten laste van de exploitatie van de gemeente. Dit heeft een negatief effect op het begrotingssaldo als de uren daar geboekt moeten worden.

***Risico's grondexploitatie***
De actieve grondexploitatie is voor de gemeente Duiven volgens de begroting 2026 een bedrijfsmatig proces, dat zich over de langere termijn voltrekt. Kenmerkend is het doen van omvangrijke voorinvesteringen die later in de tijd, voornamelijk door gronduitgifte, worden terugverdiend. Gelet op de planperiode (einddatum van het langstlopende complex) en de geprognosticeerde omzetten zijn aan het exploiteren van gronden risico's verbonden

Te onderscheiden zijn:

- Algemene economische risico's.
- Projectgebonden risico's.

Uitgangspunt is dat de risico's zoals in de begroting 2026 gepresenteerd worden, zijn meegenomen in de Monte Carlo analyse om inzicht te krijgen in de mogelijke uitkomsten per grondexploitatie om zodoende het gemeentelijke weerstandsvermogen in beeld te krijgen.

***Algemene economische risico's***

Vooral bij het in exploitatie nemen van redelijk omvangrijke uitleg- en uitbreidingslocaties loopt de Gemeente Duiven vanwege de relatief lange looptijden en hoge omzetten financiële risico's. In het algemeen zijn aan het exploiteren van ruimtelijke plannen de volgende risico's verbonden:

- De uitgifte van bouwgronden start later, terwijl de voorinvesteringen al wel (deels) zijn gedaan.
- De fasering van de investeringen en opbrengsten in de tijd verlopen niet volgens oorspronkelijke inschatting/planning waardoor er renteverliezen optreden.
- Er dient zich een rentestijging aan, die niet kan worden gecompenseerd door een verhoging van de opbrengsten uit grondverkoop.

Een deel van deze risico's (o.a. de rentebijschrijving op de boekwaarde) is niet of nauwelijks beïnvloedbaar maar kan wel voorzien worden op basis van eerdere getallen en prognoses. Overige risico's zijn enigszins beïnvloedbaar maar er kan niet duidelijk voorzien worden of de scenario's zullen uitkomen. Uit bedrijfseconomisch oogpunt is het verstandig om uit te gaan van "reële en behoedzaam scenario's", die vervolgens afgewogen kunnen worden tegen elkaar in de Monte Carlo-analyse. Zo zijn de volgende algemene risico's opgenomen voor elke grondexploitatie:

- Een stijging van het rentepercentage.
- Stijging (of daling) van de opbrengsten.
- Hogere plankosten als gevolg van verlenging van de looptijden.

***Projectgebonden risico's***

Hierna worden de specifiek projectgebonden risico's van de in exploitatie genomen gronden nader toegelicht en waar mogelijk gekwantificeerd.

***Toereikendheid plankostenbudgetten***

Het is reëel te veronderstellen dat er een risico bestaat dat noodgedwongen programmawijzigingen optreden. Ook kan sprake zijn van langere doorlooptijden van de in exploitatie genomen complexen. De ervaring leert de gemeente Duiven dat er hierdoor een reële kans is dat in de complexen geraamde plankostenbudgetten niet toereikend zijn.

***Lagere verwachte opbrengst***

Het is mogelijk dat de verwachte opbrengsten van gronden, waar eerder op gerekend werd, lager uitvallen dan gepland. Dit kan te wijten zijn aan verschillende factoren, zoals veranderingen in de marktomstandigheden, onverwachte concurrentie van andere aanbieders, of wijzigingen in de vraag van potentiële kopers of ontwikkelaars. Een dergelijke neerwaartse afwijking van de opbrengsten kan aanzienlijke financiële implicaties hebben voor de grondexploitatie en kan resulteren in verlies van potentiële inkomsten die eerder waren geprognosticeerd.

***Planwijziging***

Een lagere opbrengst als gevolg van een planwijziging kan zich voordoen wanneer bepaalde aspecten van het oorspronkelijke plan worden gewijzigd, waardoor een kleiner of groter aantal eenheden in beperkte mate gerealiseerd kunnen worden voor uitgifte. Substantiële wijzigingen worden altijd voorgelegd voor de gemeenteraad.

***Uitkomsten Monte Carlo-analyse***

De Monte Carlo-analyse is ingezet om de effect(en) van de bovengenoemde risico's op alle grondexploitaties te evalueren. In onderstaande tabel worden de uitkomsten van de financiële risico's weergegeven in hun meest waarschijnlijke scenario en daarbij de algehele financiële gezondheid van de projecten in zijn totaliteit. In de risicoanalyse is de winstuitname over het jaar 2023 meegenomen. Let wel, de risico's voor de grondexploitatie De Timp zijn niet van toepassing omdat deze dit jaar is afgesloten.

***Tabel 7.11: Ingeschatte financiële risico's per project gemeente Duiven***

| Risico per project | Huidige stand (x €1.000) | Waarschijnlijke situatie (x €1.000) | Verschil (x €1.000) |
|---|---|---|---|
| Innofase | 6.436 | 6.741 | 306 |
| De Nieuweling | 579 | 671 | 91 |
| Graafstaete II | 1.659 | 1.825 | 166 |
| Woonzorg/WPRI | 476 | 460 | -16 |
| Woonpark | 157 | 152 | -5 |
| Droopad | 1.019 | 1.055 | 35 |
| **Totaal** | | | **577** |

De uitkomsten van de Monte Carlo-analyse geven dat Graafstaete II mogelijk negatiever uitvallen dan er initieel is geraamd. Daarentegen zullen de uitkomsten van de grondexploitaties Innofase en De Nieuweling waarschijnlijk hoger uitvallen, oorzaak is een mogelijke hogere grondopbrengst dan verwacht. Met deze verwachtingen is er over het geheel van de grondexploitaties een positief weerstandsvermogen.

**Westervoort**

***Risico's grondexploitatie***

De gemeente Westervoort heeft bij de begroting 2026 een risicoanalyse uitgevoerd op de grondexploitaties. Hierbij is gebruik gemaakt van de Monte-Carlomethode. Uit deze analyse blijkt dat de risico's groter uitpakken dan eerder is gecalculeerd. De gemeente kent twee (beperkte) grondexploitaties:

***Tabel 7.12: Ingeschatte financiële risico's per project gemeente Westervoort***

| Naam complex | Risico (x € 1.000) begroting 2025 | Risico (x € 1.000) begroting 2026 |
|---|---|---|
| De Clossei | 1 | 11 |
| De Schans | 27 | 24 |
| Totaal | 28 | 35 |

Bij De Schans is het bestemmingsplan vernietigd door de Raad van State. Momenteel vindt beraad plaats over welke verdere procedures moeten worden doorlopen. De gronden zijn aan een ontwikkelende marktpartij verkocht. Bij De Clossei wordt samen met de woningcorporatie Vivare gewerkt aan een complex van sociale huurwoningen.

***Verliesvoorziening***

Voor 2026 zijn er geen apparaatskosten doorberekend aan de grondexploitaties. In voorgaande jaar was daar in beperkte mate nog wel sprake van. Voor beide complexen is in de jaarrekening 2024 een voorziening gevormd voor de opvang van de totale verwachte verliezen:

***Tabel 7.13: Eindwaarde en verliesvoorziening per project gemeente Westervoort***

| Woningbouw | Eindwaarde (x € 1.000) | Voorziening(x € 1.000) |
|---|---|---|
| De Clossei | -342 | 342 |
| De Schans | -750 | 750 |
| Totaal | -1.092 | 1.092 |

**Zevenaar**

De gemeente heeft bij de begroting 2026 een risicoanalyse uitgevoerd van de grondexploitaties en daaruit bleek dat het totale risicoprofiel van de grondexploitaties is berekend op € 2.974.000. Ten opzichte van het risico in de jaarstukken 2024 (€ 2.747.000) betekent dit een stijging van € 227.000. Dit risicoprofiel van afgerond € 3 miljoen bestaat onder andere uit risico's die worden veroorzaakt door projecten die zich in de beginfase van de ontwikkeling bevinden, zoals Waaijakkers, Businesspark 7PoortII en Vestersbos. In deze fase zijn nog veel onzekerheden en kunnen risico's in de toekomst plaatsvinden. Risico's waar de gemeente Zevenaar geen grip op heeft zoals kostenstijging en vertraging in de gronduitgifte worden daarom meegenomen in het risicoprofiel. Hoe de kostenstijgingen verder zal gaan lopen is onzeker en vormt daarom een risico. In de paragraaf Grondbeleid van de begroting 2026 is een nadere analyse van het risico per project opgenomen.

***Reserves, voorzieningen en risico's.***

De stand van de verliesvoorziening grondexploitaties bedraagt volgens de jaarstukken 2024 € 23.566.000. Ten behoeve van de begroting 2026 heeft een actualisatie van de risico's plaatsgevonden. Het geactualiseerde risicoprofiel laat het volgende beeld zien:

**Tabel 7.14: Actualisatie risicoprofielen grondexploitatieprojecten gemeente Zevenaar**

| Naam Complex | Risicoprofiel 1-1-2025 (x €1.000) | Risicoprofiel 1-9-2025 (x €1.000) | Verschil jan. sept. 2025 (x €1.000) | Afwijking in percentage |
|---|---|---|---|---|
| Zevenaar Oost bedrijven | 364 | 388 | 24 | 6,6% |
| Zevenaar Oost wonen | 279 | 226 | -53 | -19,0% |
| **Totaal Zevenaar Oost** | **643** | **614** | **-29** | **-4,5** |
| Middag Oost & Zwanenwaay | 117 | 91 | -26 | -22,2% |
| Waaijakkers | 23 | 78 | 55 | 239,1% |
| Businesspark 7Poort II | 1.801 | 1.806 | 5 | 0,3% |
| Vestersbos | 163 | 385 | 222 | 136,2% |
| **Totaal Overige complexen** | **2.104** | **2.360** | **256** | **12.2%** |
| **Totaal risico's** | **2.747** | **2.974** | **227** | **8,3%** |

***Toelichting:***

Uit een recente risicoanalyse van de grondexploitaties blijkt dat het totale risicoprofiel van de grondexploitaties is berekend op € 2.974.000. Ten opzichte van het risico in de jaarstukken 2024 (€ 2.747.000) betekent dit een stijging van € 227.000.

Dit risicoprofiel van € 2.974.000 bestaat onder andere uit risico's die worden veroorzaakt door projecten die zich in de beginfase van de ontwikkeling bevinden, zoals Businesspark 7PoortII, Waaijakkers en Vestersbos. In deze fase zijn nog veel onzekerheden en kunnen risico's in de toekomst plaatsvinden. Risico's waar geen grip op is zoals kostenstijging en vertraging in de gronduitgifte worden daarom meegenomen in het risicoprofiel. Hoe de kostenstijgingen zich verder zullen ontwikkelen is onzeker en vormt daarom een risico.

1. **Zevenaar Oost bedrijven:**
   Ten opzichte van de jaarrekening zijn de risico's licht toegenomen. Echter is er wel een verschil ten opzichte van de jaarrekening en dit komt met name door het fictief draaien van 10.000 scenario's vanuit de kans dat een risico kan opspelen. Op basis van de gesprekken met de Fashion Outlet Zevenaar is het risico met betrekking tot vertraging van de uitgifte in de deelgrondexploitatie Spoorallee naar boven bijgesteld. Daarnaast wordt het risico binnen Zevenaar Oost bedrijven gevormd door de lange looptijd van het project. Verwacht wordt dat er extra kosten benodigd zijn voor woonrijp maken van het plangebied, vanwege onderhoudswerkzaamheden die in het woonrijp maken worden meegenomen. Op basis van de aanpassing van de rekenrente is het risicoprofiel voor dat aspect verbeterd. Dit komt met name door het rekening houden met een rentestijging voor de aankomende jaren. Aangezien de rente op leningen die op het moment worden aangegaan veel hoger is dan de huidige rekenrente binnen de gemeente. Dit heeft een positief effect voor winstgevende grondexploitaties.

2. **Zevenaar Oost wonen:**
   De risico's voor de grondexploitatie Zevenaar Oost wonen zijn licht gedaald ten opzichte van de jaarrekening 2024. De daling van de risico's is voornamelijk tot stand gekomen door een daling van de kans dat het risico zich voor doet. Vele deelprojecten bevinden zich in de afrondende fase en kennen weinig risico's. Enkel het deelproject Het Hof bevindt zich in het begin van de realisatiefase. De ontwikkelaar heeft fase 1 al grotendeels verkocht en begint binnenkort met de verkoop van fase 2.

3. **Businesspark 7Poort II:**
   In de beginfase van een ruimtelijke ontwikkeling schuilen vaak de grootste risico's. Op dit moment houden we rekening met de volgende risico's:
   - Beperkte beschikbaarheid van nutsvoorzieningen (netcongestie), hierdoor mogelijke vertraging van de verkoop van de bedrijfskavels.
   - Aanvullende onderzoeken flora en fauna.
   - Mogelijke afwaardering gronden, dit is van toepassing op het moment dat niet alle gronden worden ontwikkeld.
   - Onvoldoende interesse in de bedrijfskavels.

4. **Middag Oost & Zwanenwaay:**
   De risico's voor de grondexploitatie Middag-Oost & Zwanenwaay zijn licht afgenomen ten opzichte van de jaarrekening 2024. De daling van de risico's is voornamelijk tot stand gekomen door een daling van de kans dat het risico zich voor doet. Dit komt vooral doordat gestart is met de laatste werkzaamheden voor woonrijp maken van fase 3 en wordt er gekeken naar herstelwerkzaamheden in de voorgaande fasen. Binnen de grondexploitatie Zwanenwaay is een ontwikkelaar geselecteerd waarmee het gebied transparant wordt ontwikkeld. Het gebied is grotendeels in het verleden al bouwrijp gemaakt, waardoor mogelijk slechts kleine aanpassingen nodig zijn aan de

gestelde eisen. Daarnaast is het programma bepaald en wordt het plan verder uitgewerkt.

5. **Waaijakkers:**
   De bestaande risico's voor de grondexploitatie Waaijakkers zijn iets toegenomen ten opzichte van de jaarrekening. Deze ontwikkeling bevindt zich nog in de beginfase van de planuitwerking en heeft daardoor meer onzekerheid. Daarnaast zijn de vergunningen ingediend en is het wachten op goedkeuring van de provincie om te kunnen starten met de bouw. Het risico wordt daarnaast gevormd door mogelijke kostenstijgingen en het niet verkrijgen van de exploitatiebijdragen.

6. **Vestersbos:**
   Vestersbos is sterk toegenomen in het risicoprofiel. Mede door nieuwe inzichten vanuit de provincie is de selectie stopgezet en zijn partijen geïnformeerd. De selectieleidraad moet worden aangepast en verwacht wordt dat in Q4 2025/Q1 2026 een ontwikkelaar wordt geselecteerd. Mede door deze onzekerheden is het risico verhoogd en loopt het project vertraging op.

7. **Mercurion en Vastgoedlocaties:**
   De grondexploitaties Mercurion en Herontwikkeling Vastgoedlocaties kent weinig tot geen risico's. In de eerste helft van 2025 zijn de gronden van diverse vastgoedlocaties geleverd en verwacht wordt dat de laatste bedrijfskavel op Mercurion in 2026 wordt uitgeven. De gemeente heeft verder geen risicodragende functie binnen deze ontwikkelingen.

**Grondposities**
In de afgelopen periode zijn meerdere stappen gezet om grondposities te verwerven om op langere termijn woningbouw en bedrijventerreinen te ontwikkelen. De raad heeft in 2025 meerdere voorstellen behandeld om grondaankopen mogelijk te maken. Het risicoprofiel en het kengetal zullen daardoor de komende jaren toe nemen.

## 7.6 Conclusie een aanbeveling grondexploitatie

**Conclusie grondexploitatie**
- De huidige grondexploitaties van alle vier de gemeenten kennen op dit moment geen onoverkomelijke risico's. De te verwachten verliezen zijn reeds afgedekt met voorzieningen in de balans. Daarmee zijn de totale verwachte eindresultaten van de gehele grondexploitatie sluitend bij alle vier de gemeenten.

**Aanbevelingen grondexploitatie**
- Blijf de ontwikkeling van de grondexploitatie goed volgen tijdens de planning en control cyclus;
- Stem bredere regionale grondexploitatieplannen nader met elkaar af en in samenhang met de provinciale woningbouwversnellingsopgave.

# 8 Bijlagen

## 8.1 Bijlage 1: Mutatie uitkering Gemeentefonds

De berekening is gemaakt door het ministerie van Binnenlandse zaken op basis van gegevens over 2026 en de decembercirculaire 2025.

| **Algemene uitkering uit het gemeentefonds voor en na fusie in €** | |
|---|---|
| | |
| Algemene uitkering Doesburg | 28.074.988 |
| Algemene uitkering Duiven | 49.280.983 |
| Algemene uitkering Westervoort | 31.862.528 |
| Algemene uitkering Zevenaar | 101.018.642 |
| Algemene uitkering ongefuseerd | 210.237.140 |
| | |
| Algemene uitkering gefuseerd (De Liemers) | 209.188.301 |
| | |
| ***Mutatie algemene uitkering door fusie*** | ***-1.048.839*** |
| Mutatie procentueel | -0,50% |
| Mutatie per inwoner | -10,87 |
| | |
| **Specificatie mutatie algemene uitkering door fusie in € 1)** | |
| Grote woonkernen | -224.147 |
| Huishoudens met een laag inkomen met drempel | -593.029 |
| Kernen | -515.562 |
| Landelijke centrumfunctie | 1.079.239 |
| Lokale centrumfunctie | 41.776 |
| Regionale centrumfunctie | 3.799.073 |
| (Oeverlengte+2*veen/kleiveengebied)*bf.gemeente*dh.factor | -48.977 |
| Oeverlengte*bodemfactor gemeente | -199 |
| Omgevingsadressendichtheid | -24.724 |
| Oppervlak bebouwing buitengebied ∗ bodemfactor buitengebied | -263 |
| Oppervlak bebouwing woonkern ∗ bodemfactor woonkern | -10.572 |
| Oppervlak land * bodemfactor gemeente | -270 |
| Woonruimten ∗ bodemfactor woonkern | -5.425 |
| Ozb niet-woningen eigenaren | -107.874 |
| Ozb niet-woningen gebruikers | -57.791 |
| Ozb woningen eigenaren | 0 |
| Vast bedrag | -4.380.096 |
| ***Mutatie algemene uitkering door fusie*** | ***-1.048.839*** |

## 8.2 Bijlage 2: Berekening tijdelijke maatstaf herindeling

De berekening is gemaakt op basis van gegevens over 2026 en de decembercirculaire 2025.

( x € 1)

| Tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling incl. uitkeringsfactor | | | |
|---|---|---|---|
| **Jaar** | **Totaal** | **Bedrag per gemeente** | **Percentage** |
| 2026 | 3.517.549 | 879.387 | 25 |
| 2027 | 5.628.078 | 1.407.019 | 40 |
| 2028 | 2.814.039 | 703.510 | 20 |
| 2029 | 2.814.039 | 703.510 | 20 |
| 2030 | 2.814.039 | 703.510 | 20 |
| | | | |
| Totaal | 17.587.743 | 4.396.936 | 125 |

## 8.3 Bijlage 3: Deelname in gemeenschappelijke regelingen

| Gemeenschappelijke regeling | Doesburg | Duiven | Wester-voort | Zevenaar |
|---|---|---|---|---|
| DRAN - Bedrijfsvoeringsorganisatie Doelgroepenvervoer Regio Arnhem Nijmegen | X | X | X | X |
| GRHV - GR Huisvesting VO Liemers | | X | | X |
| Groene Metropoolregio | X | X | X | X |
| MGR SD CG - Modulair Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein Centraal Gelderland | X | X | X | X |
| ODRA - Omgevingsdienst Regio Arnhem | X | X | X | X |
| RDL- Reinigingsdienst De Liemers | | | | X |
| SDL - Samenwerking De Liemers | | X | X | X |
| Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg | X | X | X | X |
| VGGM - Veiligheids-en Gezondheidsregio Gelderland Midden | X | X | X | X |
| 1Stroom | | X | X | |

## 8.4 Bijlage 4: IV3 taakvelden taakveld 6 sociaal domein

| | |
|---|---|
| 6.1 | Samenkracht en burgerparticipatie |
| 6.2 | Toegang en eerstelijnsvoorzieningen |
| 6.21 | Toegang en eerstelijnsvoorz. WMO |
| 6.22 | Toegang en eerstelijnsvoorz. Jeugd |
| 6.23 | Toegang en eerstelijnsvoorz. Inte.. |
| 6.3 | Inkomensregelingen |
| 6.4 | WSW en beschut werk |
| 6.5 | Arbeidsparticipatie |
| 6.6 | Maatwerkvoorzieningen (WMO) |
| 6.60 | Hulpmiddelen en diensten (WMO) |
| 6.71 | Maatwerkdienstverlening 18+ |
| 6.711 | Huishoudelijke hulp (WMO) |
| 6.712 | Begeleiding (WMO) |
| 6.713 | Dagbesteding (WMO) |
| 6.714 | Ov. maatwerkarrangementen (WMO) |
| 6.71a | Huishoudelijke hulp (WMO) |
| 6.71b | Begeleiding (WMO) |
| 6.71c | Dagbesteding (WMO) |
| 6.71d | Overige maatwerkarrangementen (WMO) |
| 6.72 | Maatwerkdienstverlening 18- |
| 6.72a | Jeugdhulp begeleiding |
| 6.72b | Jeugdhulp behandeling |
| 6.72c | Jeugdhulp dagbesteding |
| 6.72d | Jeugdhulp zonder verblijf overig |
| 6.73a | Pleegzorg |
| 6.73b | Gezinsgericht |
| 6.73c | Jeugdhulp met verblijf overig |
| 6.74a | Jeugd behandeling GGZ zonder verblijf |
| 6.74b | Jeugdhulp crisis/LTA/GGZ-verblijf |
| 6.74c | Gesloten plaatsing |
| 6751 | Jeugdhulp ambulant lokaal |
| 6752 | Jeugdhulp ambulant regionaal |
| 6753 | Jeugdhulp ambulant landelijk |
| 6761 | Jeugdhulp met verblijf lokaal |
| 6762 | Jeugdhulp met verblijf regionaal |
| 6763 | Jeugdhulp met verblijf landelijk |
| 6791 | PGB WMO |
| 6792 | PGB Jeugd |
| 6.81 | Geëscaleerde zorg 18+ |
| 6.81a | Beschermd wonen (WMO) |
| 6.81b | Maatschappelijke- en vrouwenopvang (WMO) |
| 6.811 | Beschermd wonen (WMO) |
| 6.812 | Maatschappelijke- en vrouwenopva.. |
| 6.82 | Geëscaleerde zorg 18- |
| 6.82a | Jeugdbescherming |
| 6.82b | Jeugdreclassering |
| 6.821 | Jeugdbescherming |
| 6.822 | Jeugdreclassering |
| 6.91 | Coördinatie en beleid WMO |
| 6.92 | Coördinatie en beleid Jeugd |

## 8.5 Bijlage 5: Geraadpleegde bronnen:

**Documenten:**

Alle 12 provincies (2020), gemeenschappelijk financieel toezichtkader GTK 2020 Gemeenten
Bijlage 1 (2019): Algemene samenwerkingsvoorwaarden, Governance ICT samenwerking Doetinchem
Gemeente Doesburg (2022), jaarrekening 2021
Gemeente Doesburg (2023), jaarrekening 2022
Gemeente Doesburg (2024) jaarrekening 2023
Gemeente Doesburg (2025), jaarrekening 2024
Gemeente Doesburg (2025), nota reserves en voorzieningen
Gemeente Doesburg (2025), programmabegroting 2026
Gemeente Duiven (2022), jaarrekening 2021
Gemeente Duiven (2023), jaarrekening 2022
Gemeente Duiven (2024) jaarrekening 2023
Gemeente Duiven (2025), jaarrekening 2024
Gemeente Duiven (2017), nota reserves en voorzieningen
Gemeente Duiven (2025), programmabegroting 2026
Gemeente Westervoort (2022), jaarrekening 2021
Gemeente Westervoort (2023), jaarrekening 2022
Gemeente Westervoort (2024) jaarrekening 2023
Gemeente Westervoort (2025), jaarrekening 2024
Gemeente Westervoort (2018), nota reserves en voorzieningen
Gemeente Westervoort (2025), programmabegroting 2026
Gemeente Zevenaar (2022), jaarrekening 2021
Gemeente Zevenaar (2023), jaarrekening 2022
Gemeente Zevenaar (2024) jaarrekening 2023
Gemeente Zevenaar (2025), jaarrekening 2024
Gemeente Zevenaar (2018), nota reserves en voorzieningen
Gemeente Zevenaar (2025), programmabegroting 2026
Provincie Gelderland (2026), Begrotingsbrief gemeente Doesburg 2026
Provincie Gelderland (2026), Begrotingsbrief gemeente Duiven 2026
Provincie Gelderland (2020), Begrotingsbrief gemeente Westervoort 2021
Provincie Gelderland (2021), Begrotingsbrief gemeente Westervoort 2022
Provincie Gelderland (2026), Begrotingsbrief gemeente Westervoort 2026
Provincie Gelderland (2026), Begrotingsbrief gemeente Zevenaar 2026

**Geraadpleegde websites:**

Coelo (centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden)
https://coelo.nl/atlas-lokale-lasten/lokale-lasten-calculator/ bezocht op 16 april 2026.
Website CROW (Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek)
http://www.crow.nl bezocht op 1 mei 2026.
Gemeentewet
https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2026-03-21 bezocht op 30 april 2026.
Wet arhi
https://wetten.overheid.nl/BWBR0003718/2024-01-01 bezocht op 30 april 2026.
Provincie Gelderland
https://geldersefinancien.nl/ bezocht op 30 april 2026.

provincie Gelderland