RAADSVOORSTEL

Onderwerp : Vaststellen herindelingsontwerp “Op Weg naar De Liemers”

Zaak- & documentnr. : Z/26/153892 201740480
Portefeuillehouder : A.J. Van Hout

Opsteller : Gert-Jan Berbee
Afdeling : Staf
Telefoonnr : 088–953000

Samenvatting

De vier gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar werken toe naar een herindeling per 1 januari 2029. Met dit voorstel stelt de gemeenteraad het herindelingsontwerp Op weg naar De Liemers vast, legt dit gedurende acht weken ter inzage voor het indienen van zienswijzen en geeft opdracht tot verdere voorbereiding van het herindelingsadvies en de implementatie van de nieuwe gemeente De Liemers.

Beslispunten

De gemeenteraad, bijeen op 16 november 2026, besluit:

1. Het herindelingsontwerp ‘Op weg naar De Liemers’, inclusief alle bijlagen, vast te stellen, als bedoeld in artikel 8 van de Wet arhi, gericht op de reguliere samenvoeging van de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar per 1 januari 2029.

2. Het herindelingsontwerp en de bijlagen gedurende acht weken ter inzage te leggen en belanghebbenden in de gelegenheid te stellen hierover een zienswijze naar voren te brengen.

3. Het college opdracht te geven de ingediende zienswijzen te betrekken bij de voorbereiding van het herindelingsadvies en dit ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor te leggen op 15 maart 2027.

4. Voor de nieuw te vormen gemeente de naam ‘De Liemers’ als voorkeursnaam vast te stellen en deze op te nemen in het herindelingsadvies.

5. Het college van de gemeente Westervoort opdracht te geven in samenwerking met de colleges van Duiven, Doesburg en Zevenaar, een plan van aanpak voor de implementatiefase van de nieuwe gemeente op te stellen, waarin de inrichting van de programmaorganisatie, de bestuurlijke en ambtelijke organisatie, de betrokkenheid van de gemeenteraden en griffies en de daarvoor benodigde middelen worden uitgewerkt.

6. Voor de voorbereiding van het herindelingsadvies en de implementatiefase een budget van € 100.000,- op te stellen en deze lasten voorlopig ten laste van de algemene bestemmingsreserve te brengen.

Aanleiding

De gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar werken gezamenlijk aan de vorming van één nieuwe gemeente per 1 januari 2029. De vier gemeenteraden hebben eind 2025 en begin 2026 ieder een principebesluit genomen over de voorgenomen herindeling. In Westervoort gaat aan dit herindelingsontwerp een langer bestuurlijk traject vooraf. De gemeenteraad heeft op 21 oktober 2024 het intentiebesluit genomen om de bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeente Westervoort op termijn te beëindigen en daarbij de voorkeur uitgesproken voor een toekomstperspectief in de vorm van één Liemerse gemeente. Aan dit besluit lagen eerdere onderzoeken naar de bestuurskracht, organisatieontwikkeling en financiële toekomstbestendigheid van de gemeente ten grondslag. Vervolgens hebben de vier Liemerse gemeenten gezamenlijk verkend welke bestuurlijke vorm het beste aansluit bij de opgaven in De Liemers. Dit heeft geleid tot de principebesluiten van eind 2025 en begin 2026 om toe te werken naar één nieuwe gemeente per 1 januari 2029. Dit heeft geleid tot het principebesluit van de gemeenteraad van Westervoort begin 2026 om samen met Doesburg, Duiven en Zevenaar toe te werken naar een gemeentelijke herindeling per 1 januari 2029.

In de afgelopen periode is er gewerkt aan het herindelingsontwerp Op weg naar De Liemers. Hierin wordt beschreven waarom de vier gemeenten kiezen voor herindeling, welke visie zij hebben op de nieuwe gemeente, hoe de nieuwe gemeente financieel en organisatorisch van start kan gaan en hoe de herindeling zich verhoudt tot de criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindelingen. Het maatschappelijk logboek en de financiële herindelingsscan maken onderdeel uit van de onderbouwing van het herindelingsontwerp.

Met de vaststelling van het herindelingsontwerp wordt de volgende formele stap gezet in de wettelijke herindelingsprocedure op grond van de Wet arhi. Na vaststelling wordt het ontwerp gedurende acht weken ter inzage gelegd, zodat inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en andere belanghebbenden hun zienswijze kunnen indienen. De ontvangen zienswijzen worden betrokken bij het opstellen van het herindelingsadvies dat in maart 2027 ter besluitvorming aan de vier gemeenteraden wordt voorgelegd.

Beoogd effect

Met dit voorstel wordt beoogd het herindelingsontwerp Op weg naar De Liemers incl. bijlagen door de gemeenteraad te laten vaststellen en gedurende acht weken ter inzage te leggen. Hierdoor krijgen inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en andere belanghebbenden de gelegenheid hun zienswijze op het herindelingsontwerp kenbaar te maken.

De ontvangen zienswijzen worden beoordeeld en betrokken bij het opstellen van het herindelingsadvies, dat op 15 maart 2027 ter besluitvorming aan de vier gemeenteraden wordt aangeboden.

Tegelijkertijd wordt vanaf de vaststelling van het herindelingsontwerp op 16 november 2026 gestart met de voorbereiding van de implementatiefase. De periode tot de vaststelling van het herindelingsadvies op 15 maart 2027 wordt benut om deze fase zorgvuldig voor te bereiden. De implementatiefase start vervolgens op 15 maart 2027, na vaststelling van het herindelingsadvies door de vier gemeenteraden. Vanaf dat moment wordt verder gewerkt aan de inrichting van de nieuwe gemeente. Met deze stappen wordt toegewerkt naar de beoogde reguliere samenvoeging van Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar en de start van de gemeente De Liemers per 1 januari 2029.

Argumenten

1. **De herindeling versterkt de bestuurskracht en uitvoeringskracht van de nieuwe gemeente**
   De gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar staan voor grote en steeds complexere maatschappelijke opgaven, onder meer op het gebied van wonen, bereikbaarheid, economie, duurzaamheid, zorg en leefbaarheid. Deze opgaven houden zich niet aan de huidige gemeentegrenzen en vragen steeds vaker om een samenhangende aanpak voor De Liemers als geheel.

   Met de vorming van één gemeente van circa 95.000 inwoners ontstaat meer ruimte om deze opgaven in samenhang af te wegen en keuzes te maken vanuit het belang van het gehele gebied. Eén gemeenteraad en één college kunnen vanuit een gezamenlijke koers sturen op de ontwikkeling van De Liemers en de beschikbare capaciteit en middelen gerichter inzetten.

   Tegelijkertijd wordt de uitvoeringskracht versterkt door de vorming van één eigenstandige ambtelijke organisatie van ongeveer 1.000 medewerkers. Door capaciteit en expertise samen te brengen, ontstaat een robuustere organisatie met meer mogelijkheden om specialistische kennis op te bouwen en vast te houden, kwetsbaarheden in de bezetting te verminderen en voldoende capaciteit te organiseren voor zowel de dagelijkse dienstverlening als complexe en strategische opgaven. Ook biedt de nieuwe organisatie meer mogelijkheden voor aantrekkelijk werkgeverschap en de ontwikkeling van medewerkers.

   Daarmee ontstaat een gemeente die bestuurlijk en ambtelijk beter is toegerust om haar wettelijke taken uit te voeren, maatschappelijke opgaven aan te pakken en haar ambities voor De Liemers duurzaam waar te maken.

2. **De sterke samenhang binnen De Liemers maakt de herindeling een logische stap**
   Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar vormen samen een sterk samenhangend gebied. Inwoners bewegen zich in hun dagelijks leven vanzelfsprekend over de huidige gemeentegrenzen heen. Zij wonen, werken, ondernemen, leren en recreëren in De Liemers en maken gebruik van voorzieningen in verschillende steden, dorpen en wijken. Ook maatschappelijke opgaven op het gebied van wonen, economie, mobiliteit, duurzaamheid en zorg houden zich niet aan de huidige gemeentegrenzen.

   Die samenhang is ook bestuurlijk en organisatorisch zichtbaar. De gemeenten werken al op verschillende terreinen samen en zijn via verschillende samenwerkingsverbanden met elkaar verbonden. De herindeling begint daarmee niet bij nul, maar bouwt voort op relaties en structuren die in de praktijk al bestaan.

   De vorming van één gemeente is daarmee een logische volgende stap. De bestuurlijke schaal gaat beter aansluiten bij de maatschappelijke werkelijkheid van De Liemers en bij de schaal waarop veel opgaven zich voordoen. Vanuit één gemeente kunnen belangen, ontwikkelingen en investeringen voor het gebied meer in samenhang worden afgewogen, met oog voor de eigen identiteit van de verschillende steden, dorpen en wijken.

   Tegelijkertijd kan de nieuwe gemeente vanuit één bestuurlijke positie optreden in de regio en richting de provincie Gelderland en het Rijk. Daarmee wordt de bestaande samenhang binnen De Liemers niet alleen behouden, maar ook bestuurlijk versterkt.

3. **Er is breed geïnvesteerd in bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk draagvlak**
   De vier gemeenteraden hebben eind 2025 en begin 2026 ieder een principebesluit genomen over de voorgenomen herindeling. Daarmee hebben de raden uitgesproken

gezamenlijk verder te willen werken aan de vorming van één nieuwe gemeente. Ook bij de verdere uitwerking van de visie en het herindelingsontwerp zijn de gemeenteraden en colleges betrokken.

Daarnaast is breed geïnvesteerd in maatschappelijk draagvlak. In alle 17 steden en dorpen van de vier huidige gemeenten zijn inwonersavonden georganiseerd. Ook hebben themabijeenkomsten met maatschappelijke partners, marktgesprekken en online participatie plaatsgevonden. Daarbij is met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties gesproken over wat zij belangrijk vinden voor hun eigen leefomgeving en voor de toekomstige gemeente. De opbrengsten hiervan zijn vastgelegd in het maatschappelijk logboek (zie bijlage A) en betrokken bij de visie en de keuzes in het herindelingsontwerp.

Ook de regionale omgeving is actief betrokken. Met de directe buurgemeenten Rheden, Arnhem, Montferland, Doetinchem, Lingewaard, Bronckhorst en Emmerich am Rhein zijn gesprekken gevoerd over de voorgenomen herindeling en de gevolgen daarvan voor de regionale samenwerking. In deze gesprekken is steun uitgesproken voor de voorgenomen herindeling en zijn geen aandachtspunten naar voren gekomen die aanleiding geven de voorgestelde vorming van de nieuwe gemeente te heroverwegen.

Met de terinzagelegging van het herindelingsontwerp wordt deze betrokkenheid voortgezet. Inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en andere belanghebbenden krijgen gedurende acht weken de gelegenheid om formeel een zienswijze op het herindelingsontwerp in te dienen.

4. **De naam ‘De Liemers’ geeft uitdrukking aan de gezamenlijke identiteit van de nieuwe gemeente**
   Uit de bestuurlijke inventarisatie kwam De Liemers als gezamenlijke voorkeursnaam naar voren. Ook tijdens de inwonersraadpleging kon de naam op de meeste positieve waarderingen rekenen en bouwde een groot deel van de alternatieve naamsuggesties voort op de streeknaam De Liemers.

   De naam is herkenbaar, sluit aan bij de bestaande streekidentiteit en doet geen voorkeur uitgaan naar één van de huidige gemeenten of kernen. De kanttekeningen die tijdens de inwonersraadpleging naar voren zijn gebracht, zijn meegewogen in de uiteindelijke afweging. Alles afwegende wordt De Liemers gezien als de meest passende naam voor de nieuwe gemeente, met ruimte voor de eigen identiteit van de verschillende steden, dorpen en wijken.

5. **De nieuwe gemeente kan vanuit een gezonde financiële uitgangspositie van start gaan**
   De financiële herindelingsscan laat zien dat de vier gemeenten gezamenlijk een gezonde financiële basis hebben voor de vorming van de nieuwe gemeente. De gezamenlijke begrotingen zijn na consolidatie in de begrotingsjaren 2026 tot en met 2029 reëel en structureel sluitend. Ook het gezamenlijke eigen vermogen en de reservepositie bieden een gezonde uitgangspositie.

   Tegelijkertijd blijven er financiële aandachtspunten, onder meer binnen het sociaal domein, bij toekomstige investeringen, het onderhoud van kapitaalgoederen en de harmonisatie van gemeentelijke belastingen en heffingen. Deze vragen in de periode tot aan de herindeling om gezamenlijke aandacht en verdere uitwerking.

6. **Het herindelingsontwerp voldoet aan de vereisten uit de Wet ahri en biedt een zorgvuldig afwegingskader voor de volgende fase van het proces**
   In het herindelingsontwerp zijn de keuzes en uitgangspunten voor de vorming van de nieuwe gemeente in samenhang uitgewerkt. Het ontwerp bevat onder meer de visie op de nieuwe gemeente, de naam en begrenzing, de financiële uitgangspositie, de uitgangspunten voor medewerkers en de ambtelijke organisatie en de toetsing aan de criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindelingen. Het maatschappelijk logboek en de financiële herindelingsscan vormen belangrijke bouwstenen voor deze onderbouwing.

   Met de vaststelling van het herindelingsontwerp leggen de vier gemeenteraden deze gezamenlijke basis voor de nieuwe gemeente vast. Vervolgens wordt het ontwerp gedurende acht weken ter inzage gelegd, zodat inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en andere belanghebbenden daarop een zienswijze kunnen indienen.

   De ontvangen zienswijzen worden beoordeeld en betrokken bij het opstellen van het herindelingsadvies. De gemeenteraden kunnen daarmee bij de besluitvorming over het herindelingsadvies in maart 2027 de gemaakte keuzes opnieuw wegen, mede op basis van de reacties op het voorliggende herindelingsontwerp.

Kanttekeningen

1. **Een grotere gemeente vraagt blijvende aandacht voor nabijheid en lokale identiteit**
   De vorming van één gemeente betekent dat de bestuurlijke schaal groter wordt. Tijdens de participatie en bestuurlijke gesprekken is daarom nadrukkelijk aandacht gevraagd voor het behoud van korte lijnen tussen inwoners en bestuur, toegankelijke dienstverlening en de eigen identiteit van steden, dorpen en wijken.

   In de visie op de nieuwe gemeente is nabijheid daarom een belangrijk uitgangspunt. De nieuwe gemeente zet onder meer in op gebiedsgericht werken, ruimte voor lokale gemeenschappen en fysieke bereikbaarheid via gemeentelijke loketten in Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar. De concrete uitwerking hiervan vindt plaats in de voorbereiding op de nieuwe gemeente.

2. **Niet alle inwoners kijken hetzelfde aan tegen de gemeentenaam**
   Hoewel De Liemers tijdens de inwonersraadpleging de meeste positieve waarderingen ontving, zijn ook kanttekeningen bij de naam geplaatst. Zo is gewezen op andere regionale identiteiten waarmee inwoners zich verbonden voelen en op het feit dat De Liemers als streek een groter gebied omvat dan de nieuwe gemeente.

   Deze reacties zijn betrokken bij de afweging voor de voorgestelde naam. Geen enkele gemeentenaam zal volledig recht doen aan alle identiteiten en voorkeuren binnen het gebied. Alles afwegende wordt De Liemers gezien als de meest passende en verbindende naam voor de nieuwe gemeente.

3. **Een gezonde financiële uitgangspositie neemt bestaande financiële opgaven niet weg**
   De financiële herindelingsscan laat een gezonde gezamenlijke uitgangspositie zien. Tegelijkertijd blijven er financiële opgaven en onzekerheden. De scan vraagt onder meer aandacht voor de ontwikkeling van de lasten in het sociaal domein, toekomstige investeringen, de schuldontwikkeling, het onderhoud van kapitaalgoederen en de harmonisatie van gemeentelijke belastingen en heffingen.

Deze onderwerpen vragen in de periode tot aan de herindeling om gezamenlijke monitoring, afstemming en verdere uitwerking. De financiële uitgangspositie van de nieuwe gemeente blijft daarmee nadrukkelijk een aandachtspunt in de voorbereiding op 1 januari 2029.

Zodra een herindelingsontwerp is vastgesteld, start de provincie (Gedeputeerde Staten) met het zogeheten preventief financieel Arhi-toezicht op de op te heffen gemeenten. Het doel hiervan is het voorkomen van 'potverteren': het doen van grote, onomkeerbare uitgaven die de nieuwe fusiegemeente financieel kunnen belasten. De provincie bepaalt hiervoor de concrete spelregels, waaronder het drempelbedrag per specifiek geval. Dit wordt vastgelegd in een officiële aanwijzingsbrief van de provincie aan het gemeentebestuur nadat hierover bestuurlijk overleg is gevoerd. De provincie zal ons op korte termijn laten weten hoe zij invulling zal gaan geven aan dit preventief financieel toezicht.

Financiële paragraaf

Voor het herindelingsadvies en de voorbereiding van de implementatiefase wordt een budget van €100.000,- beschikbaar gesteld. Deze kosten worden voorlopig gedekt uit de algemene bestemmingsreserve. Op een later moment vindt verrekening plaats met de eenmalige algemene uitkering herindeling.

Uitvoering

Onderstaande planning geeft de belangrijkste bestuurlijke besluitvormingsmomenten en mijlpalen weer op weg naar de beoogde vorming van de gemeente De Liemers per 1 januari 2029.

Planning

16 november 2026	Vaststelling herindelingsontwerp door de vier gemeenteraden
17 november 2026 t/m 12 januari 2027	Zienswijzenperiode herindelingsontwerp
Januari – februari 2027	Beoordeling en verwerking zienswijzen en opstellen herindelingsadvies
16 februari 2027	Collegebesluit herindelingsadvies
15 maart 2027	Vaststelling herindelingsadvies door de vier gemeenteraden
Vanaf maart 2027	Fusie- en veranderfase en verdere voorbereiding nieuwe gemeente
November 2028	Gemeenteraadsverkiezingen nieuwe gemeente
1 januari 2029	Start nieuwe gemeente De Liemers

Participatie en communicatie

Communicatie
Voor de periode na vaststelling van het herindelingsontwerp wordt een communicatieplan opgesteld. Hierin wordt uitgewerkt hoe inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, medeoverheden, samenwerkingspartners en andere belanghebbenden worden geïnformeerd over de terinzagelegging, de mogelijkheid om gedurende acht weken een zienswijze in te dienen en het verdere verloop van het herindelingsproces. De website Op weg naar De Liemers en de bestaande communicatiekanalen van de vier gemeenten worden hiervoor ingezet.

Na afloop van de zienswijzeperiode worden de ontvangen zienswijzen beoordeeld en betrokken bij het opstellen van het herindelingsadvies. Onderdeel van de communicatie is ook de terugkoppeling aan inwoners over de opbrengsten van de zienswijzeprocedure en wat daarmee in het herindelingsontwerp en -advies is gedaan.

Burgerparticipatie
Aan het herindelingsontwerp is een breed participatieproces voorafgegaan. In alle 17 steden en dorpen zijn inwonersavonden georganiseerd. Daarnaast hebben themabijeenkomsten met maatschappelijke partners, marktgesprekken en online participatie plaatsgevonden. De opbrengsten hiervan zijn vastgelegd in het maatschappelijk logboek en betrokken bij het opstellen van de visie en het herindelingsontwerp.

Met de vaststelling van het herindelingsontwerp start de formele zienswijzeprocedure. Het ontwerp wordt gedurende acht weken ter inzage gelegd. In deze periode kunnen inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en andere belanghebbenden een zienswijze indienen. De ontvangen zienswijzen worden betrokken bij het herindelingsadvies dat op 15 maart 2027 aan de vier gemeenteraden wordt voorgelegd.

Bijlagen

Bijlage	201740502	Herindelingsontwerp
Bijlage A.	201740483	Maatschappelijk logboek
Bijlage B.	201740484	Herindelingsscan
Bijlage B1.	201740485	Addendum op herindelingsscan
Bijlage B2.	201740486	Rapport Financiële analyse onderhoud kapitaalgoederen
Bijlage C.	201740487	Verslagen buurgemeenten
Bijlage D.	201740488	Proces naam
Bijlage E.	201740489	Eindrapportage Nu of Nooit?
Bijlage F.	201740490	Financiële analyse bij Nu of Nooit?
Bijlage G.	201740491	Eindrapport burgeradviesraad Doesburg
Bijlage H.	201740492	Rapport Inwonersconsultatie Doesburg
Bijlage I.	201740493	Eindrapportage onderzoek toekomstscenario’s Duiven
Bijlage J.	201740494	Eindrapportage inwonersonderzoek Duiven (Kieskompas)
Bijlage K.	201740495	Resultaat inwonersraadpleging Duiven (Toekomstbus)
Bijlage L.	201740497	Rapport inwonersraadpleging Westervoort
Bijlage	201740482	Raadsbesluit

Westervoort, 15 september 2026

Burgemeester en wethouders van gemeente Westervoort,

M. Sluiter (MA)	Drs. A.J. van Hout
secretaris	burgemeester