

Raadsvoorstel

onderwerp	Afdoening motie "Uitspreken intentie tot gemeentelijke fusie"
zaaknummer	Z/25/494814
documentnummer	INT/25/1267394
portefeuillehouder	L. van Riswijk
portefeuille	Intergemeentelijke samenwerking

1. Samenvatting

Op 7 april jl. hebben de Liemerse gemeenten het eindrapport 'Nu of Nooit – bestuurlijke toekomst Liemers' ontvangen. Op 23 april jl. heeft het college met uw gemeenteraad gesproken over het eindrapport met als doel om te komen tot vervolgstappen in het proces zoals deze geschetst worden in het eindrapport.

Tijdens de raadsvergadering van 21 mei jl. heeft uw raad een motie aangenomen waarin de intentie is uitgesproken om een gemeentelijk herindelingsproces aan te gaan met de gemeenten Duiven, Westervoort en Doesburg, onder de voorwaarden van een zorgvuldig, transparant en inhoudelijk gedegen onderbouwd proces.

Door bijgevoegde uitgangspunten ter vaststelling aan u voor te leggen geeft het college gehoor aan uw verzoek om de contouren van een uitgangspuntennotitie voor de gemeente Zevenaar vast te stellen.

Inmiddels hebben alle betrokken raden de intentie uitgesproken om een gemeentelijk herindelingsproces aan te gaan waardoor op basis van deze uitgangspunten het gesprek met de Liemerse gemeenten kan worden voortgezet om te komen tot een gezamenlijke Liemerse uitgangspuntennotitie zoals deze beschreven is in het eindrapport. Dit raadsvoorstel voorziet in de voorwaarden om te komen tot de volgende stappen in het herindelingsproces.

2. Raadsvoorstel

Wij stellen uw raad voor:

1. De intentie uit te spreken om een herindelingsproces te starten met de gemeenten Westervoort, Duiven en Doesburg, gericht op een bestuurlijke fusie per 1 januari 2029 met in achtneming van de onder beslispoint 2 geformuleerde uitgangspunten;
2. De volgende uitgangspunten en bijbehorende Zevenaarse uitgangspuntennotitie vast te stellen als input voor het college om te komen tot een uitgangspuntennotitie die zal dienen als vertrekpunt voor de gemeente Zevenaar in het herindelingsproces:
 - de herindeling wordt gebaseerd op basis van begrip en respect voor elkaars karakter en positie;
 - inzicht in de sociale structuren binnen de Liemers voorafgaand aan principebesluiten. Als basis voor participatie en versterking na principebesluiten.
 - nadat de Liemerse raden allen een principebesluit hebben genomen worden door middel van een inwonerspeiling en gesprekken met stakeholders (zoals dorpsraden, verenigingen en stichtingen) de wensen, zorgen en aandachtspunten rondom nabijheid, verbinding en bereikbaarheid opgehaald;

- inzicht in de financiële effecten van een herindeling tussen de vier Liemerse gemeenten en de kansen en risico's daarbinnen;
 - in de Liemerse uitgangspuntennotitie is aandacht voor het borgen van (in Zevenaar) ingezette structurele verbetering van bestuurlijke en ambtelijke slagkracht, met (behoud van) deskundigheid en zonder verlies van lokale nabijheid;
 - de uitkomsten uit de voornoemde onderzoeken, zowel ten aanzien van de sociale structuur als de financiële effecten, vormen mede input voor de met de andere gemeenten op te stellen Liemerse investeringsagenda;
 - oog voor de impact van beleidsharmonisatie;
 - incidentele lasten volgend uit het herindelingsproces worden gedekt door de provincie Gelderland, dan wel vanuit de incidentele Arhi-gelden.
3. Kennis te nemen van de uitgevoerde financiële analyse;
 4. De motie 'Uitspreken intentie tot gemeentelijke fusie' als afgedaan te beschouwen;
 5. Het college de opdracht te geven om, op basis van de onder beslispoint 2 geformuleerde Zevenaarse uitgangspunten, samen met de betrokken gemeenten een Liemerse uitgangspuntennotitie op te stellen waarin de meerwaarde, randvoorwaarden en risico's worden onderzocht;
 6. Het college opdracht te geven om een Liemerse investeringsagenda voor te bereiden en u hierover in december 2025 via een raad in gesprek te informeren;
 7. Het college opdracht te geven om u uiterlijk 28 januari 2026 mee te nemen in de uitkomsten van de verdere verkenning, waaronder de Liemerse uitgangspuntennotitie, met het oog op het te nemen principebesluit om al dan niet over gaan tot het opstellen van een herindelingsontwerp;
 8. De bereidheid uitspreken om gemeente Doesburg ambtelijk te ondersteunen gedurende het proces om te komen tot de nieuwe Liemerse gemeente;
 9. Vooralsnog een bedrag van € 100.000,- beschikbaar te stellen in 2026 ten behoeve van de uitvoering van de opdrachten in deze verkenningsfase en deze te dekken uit de algemene reserve.

3. Waarom naar de raad

Het college informeert de raad over de uitvoering van moties en toezeggingen. En u bent als raad bevoegd tot het uitspreken van een intentie tot herindeling.

4. Doelstelling en beoogd resultaat

Met dit raadsvoorstel wordt de motie afgedaan en de intentie tot gemeentelijke fusie binnen de Liemers geformaliseerd. Hierna kan de voorbereiding verder worden voortgezet om te komen tot een zorgvuldig herindelingsproces. Door het opstellen van gezamenlijke uitgangspunten en te starten met de voorbereiding van een Liemerse investeringsagenda wordt richting gegeven aan de verkenning. De raad behoudt regie door op basis van deze uitgangspuntennotities in 2026 een principe besluit te nemen.

5. Argumenten en alternatieven

Argumenten

1.1 Door een intentiebesluit tot herindeling te nemen ontstaat er vertrouwen bij de andere gemeenten.

De gemeenteraden van Westervoort, Duiven en Doesburg hebben inmiddels een formeel intentiebesluit genomen om te komen tot een herindeling binnen de Liemers. Om de benodigde vervolgstappen te kunnen nemen is het wenselijk dat ook onze gemeente zich met dit raadsbesluit gaat uitspreken en een intentiebesluit neemt waarin uw raad het voornemen tot herindeling met de gemeenten Westervoort,



Duiven en Doesburg uitspreekt, met een beoogde herindelingsdatum van 1 januari 2029 en waarin u het college oproept om eerst aan de slag te gaan met het opstellen van een eigen en Liemerse uitgangspuntennotitie alvorens op 28 januari 2026 besloten zal worden over het al dan niet opstellen van een herindelingsontwerp.

1.2. Door het nemen van dit besluit zitten wij als gemeente nog steeds in de verkennende fase.

Pas op het moment dat er is besloten op een voorstel tot het opstellen van een herindelingsontwerp start de procedure van de Wet algemene regels herindeling (hierna: Wet arhi).

Het proces om tot dat punt te komen wordt aangeduid als de '*verkenningfase, als aanloop naar de start van een collectief ontwerpproces van herindeling*'. Het vaststellen van het herindelingsontwerp is echter pas een eerste formele stap in het Wet arhi proces. Het herindelingsontwerp dient als voorloper op het herindelingsproces.

1.3. Herijking op de herindelingspartners is nog mogelijk tot het moment waarop het herindelingsadvies definitief is vastgesteld.

De ontwikkelingen in de Liemers zijn niet onopgemerkt gebleven bij de gemeente Montferland. Mocht uit het eventueel door hen uit te voeren onderzoek blijken dat zij ook wensen aan te sluiten bij dit herindelingsproces dan zouden zij gedurende het proces kunnen invoegen tot het moment waarop het herindelingsadvies definitief wordt vastgesteld. Hierbij geldt wel dat dit niet tot vertraging mag leiden in het proces om te komen tot de herindeling in de Liemers en dat de gemaakte afspraken en vastgestelde uitgangspunten binnen de Liemers onverkort op de aan te haken gemeente(n) van toepassing zijn.

2.1. Er is behoefte aan een uniform en synchroon proces in de Liemers.

Hoewel de formele politieke besluitvorming niet overal op hetzelfde moment plaats heeft gevonden en in vier raden nog niet exact hetzelfde karakter heeft, is de rode draad duidelijk; er ligt een gezamenlijke wens om de mogelijkheden van een herindeling met elkaar serieus te verkennen en uit te werken. Die stap vraagt om meer dan alleen een bestuurlijke ambitie. Het vraagt van gemeenten dat zij zich in dit proces meer en meer tot elkaar verhouden, dat zij elkaars tempo en context respecteren. En dat zij actief toewerken naar een moment in de tijd waarin de vertreksituaties zijn gestroomlijnd, om het formele proces geheel synchroon met elkaar te kunnen gaan doorlopen.

Door deze uitgangspunten vast te stellen kan het college aan de slag met de vervolgstappen om te komen tot een Liemerse uitgangspuntennotitie waarbij de vastgestelde uitgangspunten als vertrekpunt zullen dienen.

3.1. Bijgevoegde financiële vergelijking geeft inzicht in de financiële verschillen tussen de vier gemeenten.

Doel van deze analyse is om op basis van openbare informatie van de gemeenten op hoofdlijnen de belangrijkste (financiële) vergelijking te maken. De informatie is gebaseerd op de openbare informatie op www.findo.nl en www.waarstaatjegemeente.nl. De cijfers zijn gebaseerd op de jaarstukken 2024. Het BBV biedt verschillende mogelijkheden om financiële informatie te verwerken. In de financiële verordening maken gemeenten keuzes hoe ze bijvoorbeeld omgaan met afschrijvingen, rente en toerekening van kosten. De keuzes per gemeenten zijn verschillend. De cijfers kunnen daarom niet bij elkaar worden opgeteld. Ze geven een indicatie van overeenkomsten en verschillen.

4.1. Het college heeft uitvoering gegeven aan de motie 'Uitspreken intentie tot gemeentelijke fusie'.

Het college heeft per brief van 27 mei 2025 de herindelingspartners en de provincie geïnformeerd over de intentie tot gemeentelijke fusie.

De gemeenten Westervoort, Doesburg en Duiven hebben respectievelijk op 21 oktober 2024, 2 en 3 juli 2025 de intentie tot herindeling uitgesproken.

De voorgestelde uitgangspunten dienen al vertrekpunt voor het vervolgproces om te komen tot een uitgangspuntennotitie voor de Liemers, als geheel van de vier gemeenten.

5.1. Een Liemerse uitgangspuntennotitie kan als gezamenlijk vertrekpunt dienen in het herindelingsproces.

Het is belangrijk dat elke gemeente eerst haar eigen uitgangspunten voor het herindelingsproces vastlegt in een uitgangspuntennotitie. Daarnaast stellen de vier gemeenten een gezamenlijke notitie op met inhoudelijke en procesmatige uitgangspunten. Deze notitie vormt een duidelijk en transparant fundament voor de verwachtingen en het verdere gezamenlijke proces.

De Liemerse uitgangspuntennotitie vormt de basis onder een principebesluit tot het opstellen van een herindelingsontwerp en -advies in de gemeenten Duiven, Westervoort en Zevenaar begin 2026 en het startsein voor deze fase in de gemeente Doesburg.

6.1. Een Liemerse investeringsagenda is een strategisch instrument voor gerichte, gedeelde investeringen in de toekomst van het gebied.

In het verlengde van de herindelingsbeweging heeft & Van de Laar de Liemerse gemeenten erop gewezen om dit momentum aan te grijpen om over te gaan tot het opstellen van een Regionale Liemerse Investeringsagenda. In samenwerking met de Liemerse gemeenten, met ondersteuning en financiering vanuit de provincie, kan nu de basis worden gelegd voor een agenda die inhoudelijke opgaven verbindt aan bestuurlijke keuzes en gezamenlijke uitvoering, ten dienste van het gebied de Liemers als geheel.

Het onafhankelijke onderzoek naar de sociale structuur in de Liemers biedt waardevolle inzichten in de dynamiek en kenmerken van de regio. Eventuele knelpunten die hieruit naar voren komen worden zorgvuldig geanalyseerd en vertaald naar een plan van aanpak, dat als belangrijke bouwsteen dient voor de Liemerse investeringsagenda.

Deze investeringsagenda richt zich daarnaast op de grote opgaven die de (nu nog bestaande) gemeentegrenzen overstijgen: de forse woningbouwopgave, verbetering van bereikbaarheid en mobiliteit, en de versterking van de regionale economie. Verbonden in de kansen die drie verhaallijnen van de Liemerse regio bieden: de Liemers als groen/landelijk gebied, de Liemers op het gebied van de infrastructuur in brede zin en de historische omgeving in de Liemers. Niet als optelsom van afzonderlijke projecten, maar als strategisch instrument voor gerichte, gedeelde investeringen in de toekomst van het gebied. Het college zal de komende maanden starten met de voorbereiding hierop. Het daadwerkelijk vormgeven van deze Investeringsagenda zal pas plaatsvinden in Q2 2026. Hier speelt de raad een belangrijke rol in.

7.1 Vanaf dit moment start de procedure conform de Wet arhi.

Op het moment dat de betrokken gemeenteraden besluiten tot de voorbereiding van een herindelingsontwerp (het voorstel tot herindeling) is er sprake van een voorgenomen herindeling en



treden de procedures van de Wet arhi in werking. Gemeenten hebben echter tot het moment van het indienen van het herindelingsadvies (volgens op het herindelingsontwerp) nog invloed op het proces en uw raad kan tot op dat moment nog besluiten om het herindelingsproces te stoppen.

7.2 Door in januari 2026 een principebesluit door alle raden te laten nemen ontstaat er eenduidigheid in het vervolgproces.

Het is van belang dat de principebesluiten die de colleges en raden in januari 2026 nemen zo uniform mogelijk zijn, om met elkaar een collectief, gelijkwaardig en in tijd op elkaar afgestemd proces in te gaan. Daarbij kan er uiteraard wel ruimte zijn voor eigen argumentatie in de voorstellen, maar de kern van het dictum van de te nemen besluiten wordt met elkaar in de projectorganisatie voorbereid en afgestemd.

8.1. De gemeente Doesburg heeft behoefte aan ondersteuning op korte termijn.

Met een beoogde herindelingsdatum van 1 januari 2029 is de oplossing voor het tekort aan ambtelijke capaciteit om haar wettelijke taken goed uit te kunnen blijven voeren in de gemeente Doesburg op de korte termijn niet geborgd. Mede daarom heeft de gemeente Doesburg aan ons verzocht of wij bereid zijn om vooruitlopend op een gemeentelijke herindeling al ondersteuning te bieden. Het college staat bereidwillig tegenover deze tussenvariant waarbij het beslist niet moet gaan om een ambtelijke fusie en de kosten die gemoeid gaan met deze ondersteuning tot het moment van herindeling gedekt zullen worden door de provincie.

9.1. Deze verkenningsfase brengt kosten met zich mee.

Hoewel op dit moment nog niet exact te voorspellen is hoeveel kosten er gemoeid zullen zijn bij het verder voortzetten van deze verkenningsfase, is het voor het college wel noodzakelijk om alvast te beschikken over een budget. Voor de dekking van de kosten van alle stappen die nodig zijn om een principebesluit en een eventueel herindelingsontwerp zullen wij uiteraard zoveel mogelijk een beroep doen op de subsidie in het kader van Vitaal Openbaar Bestuur van de provincie dan wel de beschikbaar te stellen Arhi middelen. Beide zullen nooit voldoende zijn om de daadwerkelijke kosten te dekken. Bovendien leert de praktijk dat de provincie zal sturen op cofinanciering. Om het college ruimte te geven om aan de slag te gaan met de verkenningsfase wordt daarom aan u voorgesteld om een budget van € 100.000,- beschikbaar te stellen uit de algemene reserve.

Alternatieven

n.v.t.

6. Hoe gaan we dat bereiken en is evaluatie nodig?

Na besluitvorming over dit voorstel zal in Q4 2025 gestart worden met het opstellen van een Liemerse uitgangspuntennotitie waarin, op basis van de door u vastgestelde Zevenaarse uitgangspuntennotitie, inhoudelijke en procesmatige uitgangspunten worden verwoord in een Liemerse uitgangspuntennotitie voor het collectief van de vier gemeenten.

In het verlengde van de herindelingsbeweging wordt in Q4 2025 ook overgegaan tot de voorbereiding van een Regionale Liemerse Investeringsagenda. In Q2 2026 zal in samenwerking met de Liemerse gemeenten, met ondersteuning en financiering vanuit de provincie Gelderland, de basis worden gelegd voor een agenda die inhoudelijke opgaven verbindt aan bestuurlijke keuzes en gezamenlijke uitvoering, ten dienste van het gebied de Liemers als geheel.

Eind 2025 – begin 2026 zal een plan van aanpak worden opgesteld, in voorbereiding op de volgende fase: het herindelingsontwerp en -advies. Dit plan van aanpak kan zodoende een onderlegger vormen (bijlage)

bij de principebesluiten van begin 2026. Waarmee de colleges en raden zicht hebben op 'hoe de volgende fase' na besluitvorming eruitziet.

28 januari 2026 – Besluitvorming in de gemeenteraad om te komen tot een principebesluit.

7. Klimaat en duurzaamheid

n.v.t.

8. Communicatie

Belangrijk bij een herindeling is het draagvlak: onder de inwoners en binnen de lokale politiek. In het proces om te komen tot een herindelingsontwerp zullen dan ook de benodigde stappen worden gezet in de vorm van participatie en consultatie, zoals onder meer het organiseren van inspraakmomenten voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties.

9. Kosten, baten en dekking

Nadat u op bijgevoegd raadsvoorstel heeft besloten zullen er kosten worden gemaakt in aanloop naar het principebesluit. Op verzoek van de provincie hebben wij reeds een inschatting gedaan van de te maken kosten, hierbij moet gedacht worden aan ambtelijke inzet, kosten voor het uitvoeren van onderzoeken, de kosten van een projectleider en kosten voor de uitvoering van een inwonerpeiling. Voor deze kosten kunnen wij een gedeeltelijk beroep doen op de provincie in het kader van het programma Vitaal Openbaar Bestuur in Gelderland.

Om het college in 2026 ruimte te geven om aan de slag te gaan met de verkenningsfase vragen we een budget aan van € 100.000, te dekken uit de algemene reserve. Het vrij beschikbare deel in de algemene reserve is voldoende.

10. Bijlagen

De volgende bijlagen horen bij dit voorstel:

Volgorde	Documentnummer	Naam
1.	1268355	Uitgangspuntennotitie Zevenaar
2.	1269291	Rapport financiële vergelijking herindelingsgemeenten
3.	1269289	Processtappen

Burgemeester en wethouders van Zevenaar

De secretaris
Danielle Jansen

De burgemeester
Lucien van Riswijk



Raadsbesluit

onderwerp Afdoening motie "Uitspreken intentie tot gemeentelijke fusie"
zaaknummer Z/25/494814
documentnummer INT/25/1267394

De raad van de gemeente Zevenaar;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van Zevenaar:

Gelet op artikel 169 lid 3 van de Gemeentewet en in voorbereiding op het proces zoals beschreven in artikel 5 van Wet algemene regels herindeling.

overwegende dat

- op 7 april jl. het eindrapport 'Nu of Nooit – bestuurlijke toekomst Liemers' is ontvangen;
- op 23 april jl. in een besloten Raad in gesprek is gesproken over het eindrapport, met als doel om te komen tot vervolgstappen in het proces zoals deze geschetst worden in het eindrapport;
- tijdens de raadsvergadering van 21 mei jl. een motie is aangenomen waarin de intentie is uitgesproken om een gemeentelijk herindelingsproces aan te gaan met de gemeenten Duiven, Westervoort en Doesburg, onder de voorwaarden van een zorgvuldig, transparant en inhoudelijk gedegen onderbouwd proces;
- door bijgevoegde uitgangspunten ter vaststelling voor te leggen het college gehoor heeft gegeven aan uw verzoek om de contouren van een uitgangspuntennotitie voor de gemeente Zevenaar vast te stellen;
- inmiddels alle betrokken raden de intentie hebben uitgesproken om een gemeentelijke herindelingsproces aan te gaan;
- op basis van de uitgangspunten die met dit besluit voorliggen het gesprek met de Liemerse gemeenten kan worden voortgezet om te komen tot een gezamenlijke Liemerse uitgangspuntennotitie;
- alleen onze gemeente nog niet de intentie tot herindeling heeft uitgesproken;

besluit:

1. De intentie uit te spreken om een herindelingsproces te starten met de gemeenten Westervoort, Duiven en Doesburg, gericht op een bestuurlijke fusie per 1 januari 2029 met in achtneming van de onder beslispoint 2 geformuleerde uitgangspunten;
2. De volgende uitgangspunten en bijbehorende Zevenaarse uitgangspuntennotitie vast te stellen als input voor het college om te komen tot een uitgangspuntennotitie die zal dienen als vertrekpunt voor de gemeente Zevenaar in het herindelingsproces:
 - de herindeling wordt gebaseerd op basis van begrip en respect voor elkaars karakter en positie;
 - inzicht in de sociale structuren binnen de Liemers voorafgaand aan principebesluiten. Als basis voor participatie en versterking na principebesluiten.
 - nadat de Liemerse raden allen een principebesluit hebben genomen worden door middel van een inwonerpeiling en gesprekken met stakeholders (zoals dorpsraden, verenigingen en

- stichtingen) de wensen, zorgen en aandachtspunten rondom nabijheid, verbinding en bereikbaarheid opgehaald;
- inzicht in de financiële effecten van een herindeling tussen de vier Liemerse gemeenten en de kansen en risico's daarbinnen;
 - in de Liemerse uitgangspuntennotitie is aandacht voor het borgen van (in Zevenaar) ingezette structurele verbetering van bestuurlijke en ambtelijke slagkracht, met (behoud van) deskundigheid en zonder verlies van lokale nabijheid;
 - de uitkomsten uit de voornoemde onderzoeken, zowel ten aanzien van de sociale structuur als de financiële effecten, vormen mede input voor de met de andere gemeenten op te stellen Liemerse investeringsagenda;
 - oog voor de impact van beleidsharmonisatie;
 - incidentele lasten volgend uit het herindelingsproces worden gedekt door de provincie Gelderland, dan wel vanuit de incidentele Arhi-gelden.
3. De motie "Uitspreken intentie tot gemeentelijke fusie" als afgedaan te beschouwen;
 4. Het college de opdracht te geven om, op basis van de onder beslispoint 2 geformuleerde Zevenaarse uitgangspunten, samen met de betrokken gemeenten een Liemerse uitgangspuntennotitie op te stellen waarin de meerwaarde, randvoorwaarden en risico's worden onderzocht;
 5. Het college opdracht te geven om een Liemerse investeringsagenda voor te bereiden en u hierover in december 2025 via een raad in gesprek te informeren;
 6. Het college opdracht te geven om u uiterlijk 28 januari 2026 mee te nemen in de uitkomsten van de verdere verkenning, waaronder de Liemerse uitgangspuntennotitie, met het oog op het te nemen principebesluit om al dan niet over te gaan tot het opstellen van een herindelingsontwerp;
 7. De bereidheid uitspreken om gemeente Doesburg ambtelijk te ondersteunen gedurende het proces om te komen tot de nieuwe Liemerse gemeente;
 8. Vooralsnog een bedrag van € 100.000,- beschikbaar te stellen in 2026 ten behoeve van de uitvoering van de opdrachten in deze verkenningfase en deze te dekken uit de algemene reserve.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Zevenaar, gehouden op 28 oktober 2025.

De griffier
Lennart Sluis

De burgemeester
Lucien van Riswijk