Raadsvoorstel

onderwerp	Herindelingsontwerp De Liemers
zaaknummer	Z/26/519683
documentnummer	INT/26/1308156
portefeuillehouder	L. van Riswijk
portefeuille	Herindeling

1. Samenvatting

Met dit voorstel wordt de volgende formele stap gezet in het proces richting de vorming van de nieuwe gemeente De Liemers per 1 januari 2029. Belanghebbenden krijgen gedurende acht weken de gelegenheid hun zienswijze op het ontwerp kenbaar te maken. De ontvangen zienswijzen worden betrokken bij het opstellen van het herindelingsadvies dat in maart 2027 aan de vier gemeenteraden wordt voorgelegd.

2. 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 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.

Op grond van artikel 8 van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) zijn de betrokken gemeenteraden bevoegd een herindelingsontwerp vast te stellen. Met vaststelling van het herindelingsontwerp wordt de volgende formele stap gezet in de wettelijke herindelingsprocedure. 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.

3. Beoogd effect

Met dit voorstel wordt beoogd het herindelingsontwerp Op weg naar De Liemers inclusief bijlagen vast te stellen 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 gestart met de voorbereiding van de implementatiefase. Hiermee wordt toegewerkt naar een zorgvuldig voorbereide reguliere samenvoeging van de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar en de start van de gemeente De Liemers per 1 januari 2029.

4. Argumenten

1.1 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.

1.2 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. Hierdoor wordt de regionale slagkracht van De Liemers versterkt en

kunnen regionale belangen effectiever worden behartigd. Daarmee wordt de bestaande samenhang binnen De Liemers niet alleen behouden, maar ook bestuurlijk versterkt.

1.3 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.

1.4 Bij de totstandkoming van het herindelingsontwerp is breed ingezet op bestuurlijke, regionale en maatschappelijke betrokkenheid

De vier gemeenteraden hebben eind 2025 en begin 2026 ieder een principebesluit genomen over de voorgenomen herindeling. Daarmee hebben zij 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 gemeenteraden en colleges actief betrokken geweest.

Daarnaast zijn inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en medewerkers op verschillende manieren betrokken bij de totstandkoming van het herindelingsontwerp. In alle 17 steden en dorpen zijn inwonersavonden georganiseerd. Ook vonden themabijeenkomsten, marktgesprekken en online participatie plaats. De opbrengsten hiervan zijn vastgelegd in het maatschappelijk logboek en verwerkt in de visie en de keuzes die in het herindelingsontwerp zijn gemaakt.

Ook de regionale omgeving is actief betrokken. Met de direct omliggende gemeenten en andere samenwerkingspartners zijn gesprekken gevoerd over de voorgenomen herindeling en de gevolgen daarvan voor de regionale samenwerking. Uit deze gesprekken blijkt steun voor de voorgenomen herindeling en ondersteuning van de verdere samenwerking in de regio. Daarbij zijn geen aandachtspunten naar voren gekomen die aanleiding geven de voorgestelde begrenzing van de nieuwe gemeente te heroverwegen.

1.5 De nieuwe gemeente kan vanuit een gezonde financiële uitgangspositie van start gaan
De financiële herindelingsscan laat zien dat de vier gemeenten gezamenlijk een solide 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.

1.6 Het herindelingsontwerp voldoet aan de vereisten uit de Wet arhi 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.

2.1 De zienswijzeprocedure draagt bij aan een zorgvuldige voorbereiding van het herindelingsadvies
Door het herindelingsontwerp gedurende acht weken ter inzage te leggen krijgen belanghebbenden de gelegenheid hun zienswijze naar voren te brengen, zodat hun opvattingen en belangen kunnen worden betrokken bij de verdere besluitvorming.

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.

4.1 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.

5.1 Tijdige voorbereiding van de implementatiefase beperkt bestuurlijke en organisatorische risico's
Door een plan van aanpak op te stellen ontstaat inzicht in de inrichting van de programmaorganisatie, de bestuurlijke en ambtelijke organisatie, de betrokkenheid van gemeenteraden en griffies en de daarvoor benodigde middelen, zodat de implementatiefase zorgvuldig en beheerst kan worden voorbereid.

6.1 Voorbereiding van het herindelingsadvies en de implementatiefase vraagt om financiële middelen
Voor de uitvoering van de werkzaamheden zijn personele capaciteit, communicatiemiddelen, programmasturing en specialistische ondersteuning nodig, zodat het herindelingstraject zorgvuldig kan worden uitgevoerd. Deze kosten hebben betrekking op de voorbereiding van het herindelingsadvies, de voorbereiding van de implementatiefase, programmasturing, communicatie, personele capaciteit en specialistische ondersteuning die nodig zijn om het herindelingstraject zorgvuldig uit te voeren.

5. Kanttekeningen

1.1 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.

4.1 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.

5.1 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.

6. Alternatieven

De raad kan besluiten het herindelingsontwerp niet vast te stellen. In dat geval wordt de wettelijke herindelingsprocedure niet voortgezet en kan geen herindelingsadvies worden voorbereid. Daarmee komt de beoogde reguliere samenvoeging van de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar per 1 januari 2029 te vervallen dan wel aanzienlijk onder druk te staan. Daarnaast vervalt de gezamenlijke basis waarop de vier gemeenten de verdere voorbereiding van de nieuwe gemeente kunnen vormgeven.

7. Planning en evaluatie

Na vaststelling van het herindelingsontwerp wordt dit gedurende acht weken ter inzage gelegd. Gedurende deze periode worden informatie- en participatiebijeenkomsten georganiseerd.

Na afloop van de zienswijzeperiode worden de ontvangen zienswijzen beoordeeld en betrokken bij het opstellen van het herindelingsadvies. Vervolgens werken de vier colleges gezamenlijk toe naar een definitief herindelingsadvies dat op 15 maart 2027 ter besluitvorming aan de vier gemeenteraden wordt voorgelegd.

Tijdlijn

16 november 2026	Vaststelling herindelingsontwerp door de vier gemeenteraden
17 november 2026 t/m 12 januari 2027	Zienswijzeperiode 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

Communicatie

Na vaststelling van het herindelingsontwerp wordt een communicatieplan opgesteld. Hierin wordt uitgewerkt hoe inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, medeoverheden, samenwerkingspartners en andere belanghebbenden actief 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.

Tijdens de zienswijzeperiode wordt ingezet op een toegankelijke en transparante informatievoorziening. Na afloop van deze periode worden de ontvangen zienswijzen beoordeeld en betrokken bij het opstellen van het herindelingsadvies. Onderdeel van de communicatie is ook de terugkoppeling aan inwoners en

andere belanghebbenden over de opbrengsten van de zienswijzeprocedure en de wijze waarop de ontvangen reacties zijn meegewogen bij het herindelingsontwerp en het herindelingsadvies.

8. Financiële gevolgen

Voor de voorbereiding van het herindelingsadvies en 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 die het Rijk beschikbaar stelt in het kader van de herindeling.

9. Bijlagen

De volgende bijlagen horen bij dit voorstel:

Bijlage 1	INT/26/1308160	Raadsbesluit
Bijlage 2	INT/26/ 1311300	Herindelingsontwerp
Bijlage 3	INT/26/1310550	Bijlage A: Maatschappelijk logboek
Bijlage 4	INT/26/1310554	Bijlage B: Herindelingsscan
Bijlage 5	INT/26/1310556	Bijlage B1: Addendum op herindelingsscan
Bijlage 6	INT/26/1311297	Bijlage B2: onderzoek scan kapitaalgoederen
Bijlage 7	INT/26/1310552	Bijlage C: Ronde buurgemeenten
Bijlage 8	INT/26/1310553	Bijlage D: Proces naam
Bijlage 9	INT/26/1310558	Bijlage E: Nu of Nooit?
Bijlage 10	INT/26/1310559	Bijlage F: Financiële analyse bij Nu of Nooit?
Bijlage 11	INT/26/1310565	Bijlage G: Eindrapport burgeradviesraad Doesburg
Bijlage 12	INT/26/1310567	Bijlage H: Rapport inwonersconsultatie Doesburg
Bijlage 13	INT/26/1310560	Bijlage I: Eindrapportage onderzoek toekomstscenario's Duiven
Bijlage 14	INT/26/1310563	Bijlage J: Eindrapportage inwonersonderzoek Duiven
Bijlage 15	INT/26/1310626	Bijlage K. Rapport inwonersraadpleging Duiven
Bijlage 16	INT/26/1310564	Bijlage L: Rapport inwonersraadpleging Westervoort

Burgemeester en wethouders van Zevenaar

De secretaris	De burgemeester
Danielle Jansen	Lucien van Riswijk