Adviesnota raad – openbaar

Onderwerp	Besluit bestuurlijke toekomst Doesburg
Zaakdossier	Z/25/058562 - D/25/182299
Portefeuillehouder	Burgemeester A.C. Hofland
Raadsprogramma	4. Bestuur en organisatie
Datum collegebesluit	3 juni 2025
Afdeling	Staf
Functie	Controller/bedrijfskundig medewerker

Voorstel

Inhoudelijk beslispunt

1. Op basis van de inzichten en bestuurlijke afwegingen, verkregen uit de verdiepende verkenning, bestuurlijke gesprekken, het advies van de Burgeradviesraad en de uitkomsten van de inwonerenquête, uit te spreken per 1 januari 2029 te komen tot een gelijkwaardige herindeling met de gemeenten Duiven, Westervoort en Zevenaar.
2. Het college opdracht te geven om ten behoeve van het vervolgproces:
    a. Samen met de gemeente Duiven, Westervoort en Zevenaar te komen tot een herindelingsontwerp conform het beleidskader van het Rijk[1].
    b. Bij het opstellen van het herindelingsontwerp rekening te houden met wensen, zorgen en aandachtspunten rondom nabijheid, verbinding en bereikbaarheid zoals geuit in de Burgeradviesraad en de inwonersenquête, in het bijzonder.
    c. Het herindelingsadvies uiterlijk op 1 januari 2027, of zoveel eerder als mogelijk, ter vaststelling aan de gemeenteraden aan te bieden om een herindeling per 1 januari 2029 mogelijk te maken.
    d. Voor het opstellen van een herindelingsontwerp en aansluitend het herindelingsadvies een startbudget van €100.000,- beschikbaar te stellen en deze kosten voorlopig te dekken uit de algemene reserve en op een later moment te verrekenen met de eenmalige algemene uitkering herindeling (Arhi-gelden).
    e. In nauwe samenspraak met de colleges van Duiven, Westervoort en Zevenaar een gezamenlijk plan van aanpak en/of uitgangspuntennotitie op te stellen om te komen tot een herindeling. En de gemeenteraad van Doesburg hierover uiterlijk in januari 2026 te informeren, inclusief een toelichting op de lokale aanpak in Doesburg waarin ook de betrokkenheid van de gemeenteraad wordt geregeld.
    f. Met de gemeenten Duiven, Westervoort en Zevenaar collectief of afzonderlijk alle samenwerkingsafspraken te maken en implementeren die nodig zijn voor de continuïteit van de dienstverlening, de uitvoering van beleid, de bedrijfsvoering en voor het toekomstperspectief voor huidige medewerkers op weg naar een nieuwe gemeente conform beslispunt 1.

Juridische grondslag

Artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet.

[1] Zie de bijlagen voor het beleidskader van het rijk.

Inleiding

Doesburg is al geruime tijd bezig met haar bestuurlijke toekomst. Hieronder schetsen we kort het proces dat tot dit raadsvoorstel geleid heeft.

In mei 2024 heeft het college de raad gevraagd om een stip op de horizon te zetten voor bestuurlijke schaalvergroting. Het college zag bestuurlijke opschaling als enige optie om afbraak van Doesburg, haar voorzieningen en gemeentelijke organisatie te voorkomen. Onderzoeken onderstreepten dit beeld. Berenschot constateerde in 2021 kwetsbaarheden rondom gemeentefinanciën, vergrijzing en woningaanbod. In een onderzoek naar de optimalisatie van de organisatorische ambtelijke kwaliteit concludeerde BMC in januari 2022 dat alleen een gastheermodel als te onderzoeken optie overbleef. Ambtelijke fusie en herindeling waren toen politiek-bestuurlijk geen optie. TwynstraGudde stelde in 2023 in een onderzoek naar het gastheermodel dat dit geen oplossing was voor de kwetsbaarheden van Doesburg.

De raad was in mei 2024 net gestart met een bestuurskrachtonderzoek naar de krachten en kwetsbaarheden van Doesburg, ook op basis van de eerdere onderzoeken. De raad heeft het raadsvoorstel aangenomen, maar wel met het amendement dat wanneer er uit het bestuurskrachtonderzoek zou blijken dat andere vormen van samenwerking haalbaar zijn en de raad daarover besluit, de begroting daarop aangepast zou worden. Uit het bestuurskrachtonderzoek bleek dat Doesburg nog maar net aan haar wettelijke taken kan voldoen en soms ook niet meer, dat Doesburg relatief veel van de door haarzelf gestelde doelen niet realiseert en moeite heeft met enkele weerbarstige uitdagingen waar ze voor staat.

In februari 2025 heeft het college de raad gevraagd om gezien de uitkomst van het bestuurskrachtonderzoek in te stemmen met het principebesluit dat Doesburg kiest voor bestuurlijke schaalvergroting. Ook heeft het college de raad gevraagd hen de opdracht te geven de volgende varianten van bestuurlijke opschaling verdiepend te verkennen: (1) Bronckhorst, (2) Duiven, Westervoort en Zevenaar (3) Rheden[2]. De raad heeft dit voorstel aangenomen. De verdiepende verkenning heeft van februari t/m mei 2025 plaatsgevonden en had de volgende onderdelen:

1. Op basis van de input van een gezamenlijke werkconferentie met college en raad is er een informatie-uitvraag bij de vijf gemeenten gedaan op de thema's opgaven en visie, voorzieningenniveau, nabijheid, samenwerkingsverbanden, financieel perspectief en organisatie. De resultaten van deze informatie-uitvraag is in de bijlagen te vinden.
2. Er zijn bestuurlijke gesprekken gevoerd met Bronckhorst, Duiven, Westervoort, Zevenaar en Rheden over hun positie en aandachtspunten rondom de mogelijkheden van bestuurlijke opschaling.
3. De wensen, zorgen en aandachtspunten van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties voor de toekomst van Doesburg zijn in kaart gebracht. Daarvoor is een Burgeradviesraad opgericht met een gelote representatieve groep inwoners, die vier avonden bij elkaar gekomen zijn. Daarnaast is er een online inwonersenquête gehouden

[2] In het raadsvoorstel van februari 2025 werd ook de optie van alleen Zevenaar benoemd. Het college van Zevenaar heeft echter aangegeven dat ze in het geval van een herindeling met Doesburg dat altijd in combinatie met Duiven en Westervoort willen herindelen. Deze optie is dus niet verder verdiepend verkend.

van 5 tot 18 mei die alle inwoners van Doesburg konden invullen. De adviezen uit de Burgeradviesraad en de resultaten van de inwonersenquête staan in de bijlagen.

Doel / meetbaar effect

Bestuurlijke schaalvergroting om afbraak van Doesburg, haar voorzieningen en gemeentelijke organisatie te voorkomen.

Argumenten

1. Bronckhorst, Duiven, Westervoort, Zevenaar en Rheden zijn goede buren voor Doesburg en het college heeft vertrouwen in de voortzetting van goede samenwerking als buurgemeenten in de toekomst. Het college is van mening dat een herindeling met Duiven, Westervoort en Zevenaar de beste keuze is voor Doesburg. Duiven, Westervoort, Zevenaar en Doesburg vormen dan samen een nieuwe, toekomstbestendige Liemerse gemeente met 17 kernen waarin dorpse en stadse elementen samenkomen. Gebaseerd op de verdiepende verkenning, bestuurlijke gesprekken, het advies van de Burgeradviesraad en de uitkomsten van de inwonerenquête, zijn de drie belangrijkste argumenten voor een Liemerse gemeente als volgt:

   In een herindeling met Duiven, Westervoort en Zevenaar kan Doesburg haar unieke krachten behouden en uitbouwen.
   Voor het college is het behouden en uitbouwen van de unieke krachten van Doesburg het belangrijkst uitgangspunt bij de keuze voor een herindelingspartner. We zijn trots op onze krachten en nemen die mee in de nieuw te vormen gemeente. Als kracht van Doesburg ziet het college de aantrekkelijkheid en identiteit van de historie van de binnenstad. Toerisme is onlosmakelijk met deze kracht verbonden: bezoekers komen voor de historie, musea en evenementen. Horeca en detailhandel profiteren weer van het toerisme. Dat toerisme groeit bovendien en kan het op de steun van de inwoners rekenen: dat zagen we niet alleen in het bestuurskrachtonderzoek, ook in de Burgeradviesraad en de inwonersenquête onderstrepen Doesburgers het belang van toerisme. Het toerisme is verbonden aan een tweede kracht van Doesburg: de groene omgeving. Doesburg ligt in het groen en naast de IJssel en vormt daarmee een goede uitvalsbasis voor natuurrecreatie. Als derde kracht van Doesburg ziet het college de voorzieningen: Doesburg heeft een goede uitgangspositie voor het niveau van voorzieningen en scoort qua afstand tot bijvoorbeeld bibliotheek, zwembad en brandweerkazerne beter dan het landelijk gemiddelde en dan vergelijkbare gemeenten.[3] Tot slot vindt het college de kracht van de samenleving een belangrijke kracht van Doesburg zelf: mensen zien om naar elkaar, Doesburg heeft een rijk verenigingsleven en er worden veel evenementen georganiseerd.

   Om bij een herindeling de unieke krachten van Doesburg te behouden en uit te bouwen, moet er aan twee voorwaarden worden voldaan:

[3] Zie Bestuurskrachtonderzoek.

- Er is sprake van een gelijkwaardige herindeling. Doesburg zal vanuit gelijkwaardigheid samen aan een nieuwe gemeente bouwen, waarin Doesburg haar krachten kan inbrengen en behouden.
- De krachten van Doesburg zijn van toegevoegde waarde voor de gemeente(n) waar Doesburg mee samengaat. Dit draagt bij aan het willen behouden en uitbouwen van de krachten van Doesburg in de nieuwe gemeente.

In een herindeling tot een Liemerse gemeenten wordt aan bovenstaande voorwaarden voldaan. Uit de bestuurlijke gesprekken met Duiven, Westervoort en Zevenaar komt de intentie van een gelijkwaardige herindeling naar voren, mocht er voor herindeling gekozen worden. Daarnaast is Doesburg met haar historisch-toeristisch-profiel duidelijk onderscheidend en aanvullend op Duiven, Westervoort en Zevenaar: Doesburg biedt iets dat zij niet hebben en wat voor hen een verrijking is.

Een herindeling met Duiven, Westervoort en Zevenaar biedt Doesburg de meeste kansen tot verdere ontwikkeling.
Van de onderzochte varianten van bestuurlijke opschaling, ziet het college in een herindeling met Duiven, Westervoort en Zevenaar de meeste kansen tot verdere ontwikkeling van Doesburg. Dat met name op drie hoofdterreinen:

- Economie en wonen. Een Liemerse gemeente is het meest kansrijk voor het zetten van stappen op economische en ruimtelijke ontwikkeling. Dat is belangrijk voor Doesburg, omdat juist deze onderwerpen invloed hebben op werkgelegenheid en wonen, ook voor toekomstige generaties. Dat belang zien Doesburgers zelf ook: wonen kwam in de Burgeradviesraad en de inwonersenquête terug als een belangrijk thema voor de bestuurlijke toekomst van Doesburg. Ook zijn economie en wonen onderwerpen waar Doesburg kan profiteren van de kracht van de andere gemeenten. Doesburg heeft zelf weinig fysieke ruimte voor het vergroten van het woningaanbod. Daarnaast ontbreekt het Doesburg aan strategie en uitvoeringsmogelijkheden op economisch vlak.[4] Een Liemerse gemeente geeft van de onderzochte varianten letterlijk (fysiek) de meeste ontwikkelruimte. Maar daarnaast hebben 1Stroom (de gedeelde ambtelijke organisatie van Duiven en Westervoort) en Zevenaar ook al veel stappen gezet op deze thema's. Ze brengen daarin strategie en concrete uitwerking mee naar een nieuwe gemeente.[5]
- Duurzaamheid. Een Liemerse gemeente is het meest kansrijk voor het zetten van stappen in duurzaamheid. Dat is belangrijk, omdat Doesburg in 2050 energieneutraal wil zijn, maar zelf te weinig ambtelijke capaciteit heeft om hier voldoende in te investeren[6]. Ook op dit thema heeft een Liemerse gemeente het voordeel van de meeste letterlijke ontwikkelruimte, dat ingezet kan worden voor het opwekken van duurzame energie. Maar daarnaast boeken Duiven, Westervoort en Zevenaar ook echt concrete resultaten op duurzaamheid.
- Ontwikkelkracht organisatie. 1Stroom en de ambtelijke organisatie van Zevenaar zijn ontwikkelgerichte organisaties en hebben ambtelijke kracht en ervaring op veel

[4] Zie het Bestuurskrachtonderzoek.
[5] Zie voor meer informatie over de ontwikkelingen op economie en wonen bij Duiven, Westervoort en Zevenaar paragraaf 2.2 en 2.4 van het overzicht informatie-uitvraag gemeenten.
[6] Zie p. 55 Bestuurskrachtonderzoek.

thema's, waaronder de bovengenoemde thema's economie, wonen en duurzaamheid. De ambtelijke organisatie van Doesburg is door haar kwetsbare staat niet ontwikkelgericht. Bij een herindeling kan Doesburg profiteren van de ontwikkelkracht van de andere gemeenten.

Een herindeling met Duiven, Westervoort en Zevenaar biedt Doesburg het beste uitgangspunt om een zelfstandig functionerende kern met eigen voorzieningen en dienstverlening te blijven.
Doesburg wil in de nieuwe gemeente een zelfstandig functionerende kern zijn met eigen voorzieningen en gemeentelijke dienstverlening. In de inwonersenquête benoemden Doesburgers het behoud van voorzieningen ook als het meest belangrijk voor de toekomst van Doesburg. De Liemerse variant is het meest kansrijk in het realiseren van een zelfstandig functionerende kern met eigen voorzieningen, omdat Doesburg in deze gemeente een logische ligging heeft om die positie in te nemen. Doesburg bedient dan niet alleen de inwoners van Doesburg, maar ook inwoners van kernen dichtbij Doesburg die nu bij de gemeente Zevenaar horen, zoals Angerlo en Giesbeek. Dit doet recht aan al bestaande verbinding tussen de kernen aan de noordkant van de Liemers, waarvoor Doesburg de voorzieningen kan verzorgen en verder ontwikkelen.

Voor de herindeling is als datum 1 januari 2029 gekozen. Dit is gebaseerd op de tijdlijn die in het Handboek gemeentelijke herindeling van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geschetst wordt. Een herindelingsproces neemt gerekend vanaf het principebesluit zo'n 2,5 jaar in beslag. Een herindeling gaat altijd op 1 januari in. Naar verwachting kan de opdrachtverlening voor het maken van een herindelingsontwerp in alle vier de gemeenten rond zijn in oktober 2025. Met een vervolgproces van 2,5 jaar, wordt 1 januari 2028 niet gehaald, dus wordt het 1 januari 2029.

2. a. Om tot een herindeling te komen, moeten de raden van Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar zich elk uitspreken voor een herindeling. Westervoort heeft in oktober 2024 de intentie uitgesproken om te komen tot een Liemerse gemeente, inclusief Doesburg. De gemeenteraad van Duiven neemt naar verwachting voor of net na de zomer een besluit. De gemeenteraad van Zevenaar heeft zich bij motie uitgesproken voor een Liemerse gemeente. Als alle vier de gemeenten zich uitspreken voor een herindeling, is de volgende stap een herindelingsontwerp maken. De opdracht daarvoor wordt met dit beslispunt aan het college van Doesburg gegeven. Daarbij zijn de eisen vanuit het beleidskader van het Rijk, zoals het in kaart brengen van de financiële aspecten van de herindeling, het draagvlak en de personele gevolgen, leidend[7]. Daarnaast kijken we ook naar (de mogelijkheid van) het opnemen van afspraken met de provincie over een investeringsagenda.

b. Tijdens de verdiepende verkenning zijn de wensen, zorgen en aandachtspunten van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties opgehaald in een Burgeradviesraad en een inwonersenquête. Alle adviezen van de Burgeradviesraad en de resultaten van de inwonersenquête zijn in de bijlagen te vinden. Het is belangrijk om de

[7] Zie de bijlagen voor het beleidskader van het rijk.

inbreng van inwoners te betrekken bij het herindelingsontwerp, omdat de toekomst van Doesburg hún toekomst is. Het college ziet in de inbreng een nadruk op nabijheid, verbinding en bereikbaarheid. Bij *nabijheid* gaat het onder meer over het hebben van een publieksbalie in Doesburg en het behouden van maatschappelijke en sociale voorzieningen. Bij *verbinding* wijzen inwoners op het koesteren van de identiteit van Doesburg, wat terugkomt in het historische karakter en de saamhorigheid. Ook wijzen ze op het organiseren van lokaal zeggenschap in bijvoorbeeld een stadsraad. En bij *bereikbaarheid* gaat het vooral om de verbinding van Doesburg met andere plaatsen en voorzieningen, met openbaar vervoer als aandachtspunt.

c. Gegeven de tijdlijnen uit het Handboek gemeentelijke herindeling van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is het noodzakelijk dat het herindelingsadvies uiterlijk op 1 april 2027 bij Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland ligt en uiterlijk op 1 juli op het departement. De datum van 1 januari 2027 geeft voldoende ruimte voor lokale besluitvorming en is ook haalbaar gegeven de tijd die nodig is om een herindelingsontwerp te maken.

d. Op dit moment is nog niet exact in kaart gebracht welke kosten het herindelingsontwerp en het herindelingsadvies met zich meebrengen. Dat gebeurt bij het plan van aanpak (zie de argumentatie bij beslispunt 2e). Voor dit moment in het proces stelt het college voor een startbudget van €100.000 beschikbaar te stellen. Als de raad een keuze maakt voor (een) herindelingspartner(s), kan het college dan voortvarend aan de slag met het vervolg van het proces. De kosten worden in eerste instantie uit de algemene reserves gedekt en worden later verrekent met de eenmalige uitkering herindeling (Arhi-gelden).

e. Het college vindt een gezamenlijk plan van aanpak en/of uitgangspuntennotitie van de vier gemeenten voor belangrijk voor een goed verloop van het proces. Met een plan van aanpak kunnen we de stappen in het proces goed in kaart brengen en voorbereiden. Daarnaast kan in een plan van aanpak de rol en betrokkenheid van de raad van Doesburg in het proces goed vastgelegd worden.

f. De ambtelijke organisatie van Doesburg is zeer kwetsbaar. Dat bleek niet alleen uit het bestuurskrachtonderzoek, maar ook uit meerdere brieven van de ondernemingsraad. In het geval van een principebesluit bij alle vier de gemeenten is Doesburg erbij gebaat om te kijken hoe er al voor het beoogde samengaan op 1 januari 2029 ambtelijk samengewerkt kan worden, zowel collectief als afzonderlijk. Dit biedt perspectief voor de medewerkers van de gemeente Doesburg. Duiven, Westervoort en Zevenaar hebben ook aangegeven in het geval van een principebesluit al voor herindeling ambtelijk samen te kunnen werken.

Kanttekeningen

Een Liemerse gemeente vraagt naast een raadsbesluit van Doesburg tot herindeling, ook besluiten in Duiven, Westervoort en Zevenaar. Om de beslispunten uit dit raadsvoorstel uit te kunnen voeren, is er dus afhankelijkheid van deze gemeenten. Zoals geschetst bij de argumentatie van

beslispunt 2a, is de verwachting dat alle raden na het zomerreces zover kunnen zijn dat ze een opdracht aan het college geven voor het opstellen van een herindelingsontwerp.

Financiën

Zoals benoemd in de argumentatie bij beslispunt 2d, worden de kosten voor de uitvoering van de beslispunten van dit raadsvoorstel in kaart gebracht bij het plan van aanpak. Voor dit moment vraagt het college een startbudget van €100.000,-.

Uitvoering

Planning

De planning maakt deel uit van het plan van aanpak (zie beslispunt 2e). Tot het delen daarvan houdt het college de raad op de hoogte van ontwikkelingen in het proces.

Communicatie

De keuze voor een bestuurlijke opschaling gaat iedereen die in Doesburg woont, onderneemt en werkt aan. Inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden zijn ook intensief betrokken in het verdiepende onderzoek naar de varianten van bestuurlijke opschaling. Bij een keuze voor (een) herindelingspartner(s), stellen we dan ook voor om breed te communiceren via een persbericht, de website OnsDoesburg en social media. Daarin lichten we toe wat de keuze is en wat de volgende stappen in het proces zijn. Daarnaast sturen we een apart bericht naar Doesburgers die hebben meegedaan aan de Burgeradviesraad en Doesburgers die de inwonersenquête hebben ingevuld (zie ook de bijlage). Bij het te ontwikkelen plan van aanpak (zie beslispunt 2e) wordt ook een plan voor communicatie en participatie gemaakt.

Evaluatie

Niet van toepassing.

Bijlage(n)

- Beleidskader gemeentelijke herindeling Rijk
- Adviezen Burgeradviesraad
- Uitkomsten inwonersenquête
- Overzicht informatie-uitvraag gemeenten
- Communicatieplanning