

RAADSVOORSTEL

Onderwerp : Principebesluit Liemerse herindeling gemeente Duiven

Zaak- & documentnr. : Z/25/137911 201711534 **Opsteller** : Gert-Jan Berbee

Portefeuillehouder : H.B. Hieltjes

Afdeling : IBP

Telefoonnr : 088-6953000

Samenvatting

De gemeenteraad van Duiven (hierna raad) nam op 27 juni 2023 bijna unaniem een motie aan om onderzoek te doen naar mogelijke toekomstscenario's van de gemeente. Dit onderzoek, uitgevoerd in 2024, resulteerde in vier scenario's. Op 3 juli jl. sprak de raad vervolgens de intentie uit om een gemeentelijk herindelingsproces aan te gaan met de gemeenten Westervoort, Zevenaar en Doesburg. Het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) kreeg daarbij de opdracht om in afstemming met de colleges van de beoogde partnergemeenten een principebesluit voor te bereiden en, na positieve besluiten van de gemeenteraden, daarna een voorstel voor een herindelingsontwerp op te stellen.

De aandachtspunten die de raad heeft vastgesteld in het intentiebesluit vormen samen met de uitkomsten van de inwonersraadpleging via de Toekomstbus - waarin inwoners, ondernemers en verenigingen hun wensen, zorgen en ideeën hebben gedeeld - het fundament voor de Duivense uitgangspunten binnen het herindelingstraject. Het college heeft deze ingebracht in een overleg met de drie andere gemeenten.

In dit overleg is geïnterviewd welke uitgangspunten gezamenlijk worden gedragen. Deze zijn gebundeld in een collectieve Liemerse uitgangspuntennotitie "Samen nóg sterker". De notitie legt een gemeenschappelijk fundament onder de verdere samenwerking en biedt richting bij de vorming van een toekomstbestendige eenheid in het gebied.

Het principebesluit markeert het begin van het officiële traject voor gemeentelijke herindeling, zoals vastgelegd in de Wet algemene regels herindeling (Arhi). De eerstvolgende stap in dit proces is het opstellen en vaststellen van een herindelingsontwerp, waarin de uitgangspunten en plannen voor de herindeling een plek krijgen.

Beslispunten

1. Op basis van de inzichten en afwegingen verkregen uit de eerdere onderzoeken, de verkenningsfase, bestuurlijke gesprekken en politieke ontmoetingen:
 - a. In principe per 1 januari 2029 te komen tot een Liemerse gemeente door een reguliere samenvoeging van de gemeente Duiven met de gemeenten Westervoort, Zevenaar en Doesburg.
 - b. Het college van Duiven opdracht te geven om ten behoeve van het vervolgproces met de gemeenten Westervoort, Zevenaar en Doesburg een herindelingsontwerp op te stellen waarin tenminste ingegaan wordt op:
 - i. De visie op de nieuw te vormen gemeente. Waarin onder andere de kansen voor en zorgen van inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners een plaats krijgen.
 - ii. De naam van de nieuwe gemeente.
 - iii. De geografische grenzen van de nieuwe gemeente.
 - iv. De incidentele en structurele financiële effecten van de samenvoeging.
 - v. De toetsingscriteria uit het beleidskader gemeentelijke herindelingen van het Rijk.
 - c. Het college opdracht te geven om inwoners, ondernemers, maatschappelijke partners en de gemeenteraden van Zevenaar, Doesburg, Westervoort en Duiven verder actief te betrekken in het proces van opstellen van 'de visie op de nieuw te vormen Liemerse gemeente' in het herindelingsontwerp.
 - d. Het college opdracht te geven om het herindelingsontwerp in het najaar van 2026 aan de raad voor te leggen ter vaststelling, zodat het uiteindelijke herindelingsadvies uiterlijk op 1 april 2027, of zoveel eerder als mogelijk, ter vaststelling aan de gemeenteraden aangeboden kan worden om een herindeling per 1 januari 2029 mogelijk te maken.
 - e. Voor het opstellen van het herindelingsontwerp en aansluitend het herindelingsadvies een startbudget van 50.000 euro beschikbaar te stellen.
2. De collectieve Liemerse uitgangspuntennotitie vast te stellen en als kader te beschouwen voor het ontwerpen van de nieuwe gemeente en de inrichting van het daarbij passende proces;
3. Kennis te nemen van de individuele uitgangspunten van de drie overige Liemerse gemeenten, zoals opgenomen in de bijlage van de bijgevoegde Liemerse collectieve uitgangspuntennotitie;
4. Het college te verzoeken om samen met de colleges van de Liemerse gemeenten tevens het proces op te starten om te komen tot personele waarborgen voor de medewerkers van de vier gemeenten in casu de drie ambtelijke organisaties, in de vorm van een sociaal statuut en/ of sociaal plan. Dit met betrokkenheid van de lokale overleggen en waar nodig de ondernemingsraden en de werkgeverscommissies. Teneinde de contouren van de personele waarborgen op te kunnen nemen in het herindelingsontwerp en -advies.

Aanleiding

De gemeente Duiven wordt in toenemende mate geconfronteerd met maatschappelijke, bestuurlijke en financiële uitdagingen. De decentralisatie van het Rijk naar de gemeenten leidt tot een toename in het aantal taken. Daarnaast vraagt de toenemende complexiteit van wet- en regelgeving, zoals de Omgevingswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet, om specialistische kennis en capaciteit die binnen een kleinere organisatie steeds moeilijker te borgen is. De afhankelijkheid van individuele medewerkers en externe inhuur maakt de organisatie kwetsbaar en beperkt de wendbaarheid en innovatiekracht.

Om adequaat in te spelen op deze ontwikkelingen heeft de gemeente in de afgelopen jaren diverse oplossingsrichtingen verkend, zowel binnen de eigen organisatie als in regionaal verband. Dit heeft geleid tot een samenvoeging van de ambtelijke organisatie met die van Westervoort per 2018, waarmee een gezamenlijke uitvoeringscapaciteit is gerealiseerd. Daarnaast is op meerdere beleidsterreinen in de regio een intensievere samenwerking aangegaan. Deze samenwerkingen zijn waardevol, en leiden tegelijk ook tot bestuurlijke versnippering en een gebrek aan eenduidige aansturing. De huidige samenwerkingsverbanden zijn vaak complex, tijdrovend en democratisch lastig te controleren.

Tegen deze achtergrond wordt al langere tijd nagedacht over een gemeentelijke herindeling als oplossing voor bestuurlijke versnippering en beperkte slagkracht. Een fusie met buurgemeenten kan leiden tot een sterkere organisatie, een grotere stem in de regio, duidelijkere verantwoordelijkheden en betere democratische controle. In plaats van complexe samenwerkingsverbanden kan één gemeente taken efficiënter en herkenbaarder uitvoeren.

Dit is niet nieuw: Duiven, Westervoort, Zevenaar en de toenmalige gemeente Rijnwaarden deden in 2014 al gezamenlijk onderzoek naar de bestuurlijke toekomst in de Liemers. Recenter is het onderzoek naar toekomstscenario's die uiteindelijk resulteerde in het intentiebesluit van 3 juli jl. om een gemeentelijk herindelingsproces aan te gaan met de gemeenten Doesburg, Westervoort en Zevenaar

Duivense uitgangspunten

De gemeenteraad van Duiven heeft met het intentiebesluit aangegeven te zien dat een gemeentelijke herindeling met Westervoort, Zevenaar en Doesburg een kans biedt om op lange termijn te komen tot meer bestuurskracht en een betere dienstverlening. Met dat in gedachten heeft het college aandachtspunten verzameld en uitgangspunten geformuleerd waarmee gewerkt kan worden aan een sterke, nieuwe gemeente waarin de belangen van de Duivense inwoners, ondernemers en verenigingen naar de toekomst toe kunnen worden gewaarborgd.

Het intentiebesluit van 3 juli vormt daarbij de basis: de gemeenteraad heeft daarin aandachtspunten vastgesteld die geadresseerd moeten worden in het uiteindelijke herindelingsontwerp. De uitkomsten van de inwonersraadpleging met de Toekomstbus in september, waarin inwoners, ondernemers en organisaties hun wensen, zorgen en ideeën hebben gedeeld, zijn zorgvuldig meegenomen en verwerkt in de formulering van de uitgangspunten. De uitkomsten van deze raadpleging zijn terug te vinden in bijlage 1 (Resultaat inwonersraadpleging bestuurlijke toekomst).

Gezamenlijk vormen het intentiebesluit en de maatschappelijke inbreng het fundament van de Duivense uitgangspositie in het herindelingstraject; de voorgestelde aanpak is vervolgens een zorgvuldig, transparant en inhoudelijk proces waarin zowel bestuurlijke ambities als de lokale waarden en behoeften zijn geborgd.

Bij elkaar gevoegd kunnen de uitgangspunten van de gemeenteraad van Duiven en de inwoners van Duiven, Groessen en Loo als volgt worden verwoord:

- a. Invulling geven aan een zorgvuldig, transparant en een inhoudelijk proces; het proces wordt gebaseerd op basis van begrip en respect voor elkaars karakter en positie.
- b. Ontwikkeling van een plan om wijkraden, dorpsraden en buurtverenigingen te activeren en te ondersteunen en hen gevraagd en ongevraagd te laten adviseren;
- c. Behoud en ontwikkeling van de identiteit van de kernen, met behoud en versterking van kleine dorpen en kernen, met ruimte voor woningbouw, ontmoetingsplekken en voorzieningen dichtbij huis.
- d. Behoud van de dienstverlening en nabijheid van bestuur, als het kan fysiek met een gemeenteloket als digitaal waarbij aandacht voor de inwoners, de dorpen en buurten centraal staat.
- e. Behoud en ontwikkeling van lokale voorzieningen, zoals winkels, horeca, (sport)verenigingen, scholen, bibliotheken, voorzieningen voor jongeren en voorzieningen voor ouderen; waarbij wordt uitgegaan van een goede spreiding in de verschillende dorpen en kernen.
- f. Er moet op een evenwichtige wijze recht worden gedaan aan de vermogenspositie (inclusief toekomstige rekenen van grondexploitaties) van de afzonderlijke gemeenten en de belastingdruk voorafgaand aan de herindeling.
- g. Een solide financiële startpositie voor de nieuwe gemeente.
- h. De borging van de uitvoering van de bestaande (ruimtelijke en infrastructurele) plannen, zoals met name woningbouw.
- i. Het versterken van het buitengebied als aantrekkelijke plek voor ontspanning, natuurbeleving, wonen en recreatie, waaronder ruimte voor landschappelijke verbindingen, woningbouw en een sterk fietsnetwerk.
- j. Een ambtelijke organisatie met kennis en slagkracht.
- k. Een robuuste positie in de regio en bij verbonden partijen, met name hoe de nieuwe gemeente zich positioneert binnen de Groene Metropoolregio, met aandacht voor duurzaamheid, landschap, gevarieerde werkgelegenheid en gezonde leefomgeving.
- l. (De mogelijkheden van) afspraken met de provincie over een investeringsagenda.
- m. Veiligheid.
- n. Bereikbaarheid met eigen vervoer en openbaar vervoer.
- o. Onderhoud van groen en wegen.
- p. Het ontwikkelen van een gezamenlijke aanpak door de beoogde fusiepartners om de toegang tot zorg en ondersteuning voor jongeren en ouderen te verbeteren (o.a. voor verkorten van wachttijden in WMO/jeugdzorg).

Een uitwerking van deze uitgangspunten is opgenomen in bijlage 2 (Duivense uitgangspunten).

Gezamenlijke koers richting herindeling

De gemeenten Duiven, Westervoort, Zevenaar en Doesburg hebben ieder vanuit hun eigen context en tempo stappen gezet richting bestuurlijke schaalvergroting. Ondanks verschillen in timing en aanpak bestaat er een gedeelde intentie om de mogelijkheden van een herindeling gezamenlijk te verkennen en uit te werken. Dit vraagt om onderlinge afstemming, wederzijds respect voor elkaars proces en een gezamenlijke voorbereiding op een synchroon vervolgtraject.

Doesburg heeft reeds een principebesluit genomen, waarmee het inhoudelijk voor loopt op de andere drie gemeenten. Om het proces in samenhang voort te zetten, is het van belang dat Duiven, Westervoort en Zevenaar begin 2026 eveneens een principebesluit nemen tot het opstellen van een herindelingsontwerp.

Met dat in gedachte is een collectieve uitgangspuntennotitie opgesteld door de gemeenten Duiven, Westervoort, Zevenaar en Doesburg. Dit markeert een gezamenlijke stap in het proces richting een mogelijke nieuwe Liemerse gemeente. Het college heeft de Duivense uitgangspunten ingebracht in een overleg met de drie andere gemeenten. In dit overleg is geïnventariseerd welke uitgangspunten gezamenlijk worden gedragen. Deze zijn gebundeld een collectieve Liemerse uitgangspuntennotitie “Samen nóg sterker” (bijlage 3) en vormen het gezamenlijke vertrekpunt richting het herindelingsontwerp.

De notitie bestaat uit twee samenhangende delen. In “De kracht van de Liemers” wordt het gezamenlijke vertrekpunt beschreven vanuit de identiteit en de samenhang van het gebied. Hierbij is aandacht voor wat de Liemerse gemeente bindt én wat de gemeenten gezamenlijk als nieuwe gemeente voor het gebied als geheel en haar inwoners kunnen bereiken. In het tweede deel zijn de collectieve uitgangspunten uitgewerkt: de inhoudelijke en procesmatige basis waarop de gemeenten elkaar vinden in de verdere uitwerking naar en na het herindelingsproces.

Met deze opbouw spreken de gemeentebesturen niet alleen hun gezamenlijke ambitie uit, maar leggen zij ook de verbinding tussen verleden, heden en toekomst van de Liemers. Het is aan het gemeentebestuur van de nieuwe gemeente om de inhoudelijke uitgangspunten nader politiek in te kleuren. Deze notitie kan daarbij dienen als een breed gedragen en richtinggevend kader bij de vorming van nieuw beleid. Deze uitgangspunten kunnen in de visie op de nieuwe gemeente in het herindelingsontwerp en -advies nog nader worden uitgewerkt.

Beoogd effect

Dit raadsvoorstel heeft als doel om een richtinggevend fundament te creëren voor het herindelingsontwerp- en advies van de nieuwe gemeente, gebaseerd op input van de gemeenteraad, inwoners, ondernemers, stakeholders en bestuurlijke overleggen met de colleges van Westervoort, Zevenaar en Doesburg.

Argumenten

1.1. Een solide en gedeelde basis voor het verdere herindelingsproces

In de afgelopen periode zijn er door de vier betrokken gemeenten — Duiven, Westervoort, Zevenaar en Doesburg — intensieve stappen gezet in het verkennen van een mogelijke gemeentelijke herindeling. Deze verkenning heeft geleid tot een constructief proces waarin

uitgangspunten, ambities en randvoorwaarden zijn gedeeld, besproken en waar nodig aangescherpt. Op basis van de voortgang en de uitkomsten van deze gezamenlijke inspanningen constateren wij dat er voldoende inhoudelijke en procesmatige stappen zijn gezet om tot een principebesluit te komen over herindeling.

Uit de analyse van de lokale uitgangspunten blijkt dat er sprake is van een grote mate van overlap tussen de vier gemeenten. De gedeelde focus op versterking van bestuurskracht, verbetering van dienstverlening, behoud van lokale identiteit en aandacht voor maatschappelijke opgaven vormt een solide basis voor verdere samenwerking. Deze overeenkomsten bevestigen dat de gemeenten in de kern dezelfde waarden en doelen nastreven, wat de kans op een succesvolle herindeling aanzienlijk vergroot.

Voor Duiven is het van groot belang dat de eigen uitgangspunten goed geborgd zijn in het collectieve kader. Wij constateren dat vrijwel alle Duivense uitgangspunten — waaronder het behoud van lokale betrokkenheid, transparantie in besluitvorming, financiën en aandacht voor de leefbaarheid in kernen — expliciet zijn opgenomen in de gezamenlijke uitgangspunten.

In de collectieve uitgangspunten is bijvoorbeeld vastgelegd dat, zowel in het proces naar als na vorming van de nieuwe gemeente, er begrip en respect is voor de bestaande ontwikkelingen en plannen in de diverse kernen, waarvoor de financiële dekking voor realisatie en beheer op orde is.

Daarmee is er voldoende vertrouwen dat de belangen van Duiven ook in een toekomstige fusiegemeente gewaarborgd blijven. Dit vormt een belangrijke basis om als raad nu een principebesluit te nemen.

1.2. Het herindelingsontwerp- en advies kent verschillende verplichtte onderdelen

Voor het opstellen van een herindelingsontwerp en het uiteindelijke herindelingsadvies gelden vaste onderdelen die zorgvuldig en integraal moeten worden uitgewerkt. Deze onderdelen zijn benoemd in het voorgestelde besluit en vormen de basis voor een transparant en toetsbaar proces. Daarbij is het essentieel dat de visie op de nieuwe gemeente niet alleen bestuurlijke en organisatorische elementen bevat, maar ook recht doet aan de zorgen en kansen die inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners ervaren op het gebied van nabijheid, verbinding en bereikbaarheid.

Een van de cruciale onderdelen betreft de financiële effecten van de herindeling. In het herindelingsontwerp moet expliciet aandacht worden besteed aan zowel de incidentele als structurele financiële gevolgen van de samenvoeging. De herindelingsscan die in 2026 wordt uitgevoerd, biedt daarvoor een belangrijk instrument. Hiermee wordt invulling gegeven aan het element in het intentiebesluit waarin is vastgelegd dat van belang is inzicht te krijgen in de te verwachten (financiële) effecten voor onze inwoners en ondernemers. Daarbij is er ook aandacht voor de vermogenspositie (inclusief toekomstige revenuen van grondexploitaties) en de huidige belastingdruk (dit heeft ook zijn vertaling gekregen in het Duivense uitgangspunt onder f.). Uit de raadpleging via de Toekomstbus blijkt dat financiële transparantie een belangrijk aandachtspunt is voor inwoners. Dit onderstreept het belang van een helder en realistisch financieel kader in het herindelingsontwerp, mede omdat de provincie en het Rijk dit in een latere fase zullen toetsen.

Daarnaast is het lokaal draagvlak een onmisbare pijler in het herindelingsproces. Het betrekken van inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners bij het opstellen van de visie op de nieuwe gemeente is niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk. Het intentiebesluit heeft dit al als uitgangspunt benoemd, en via de Toekomstbus zijn waardevolle signalen opgehaald over wensen, zorgen en verwachtingen. De meeste inwoners willen geïnformeerd worden, bijvoorbeeld over de voor- en nadelen van een fusie, maar niet actief meedoen aan gesprekken of bijeenkomsten. Dit vraagt om een zorgvuldig ingericht communicatietraject waarin betrokkenheid en begrijpelijkheid centraal staan.

Tot slot is er op bestuurlijk niveau afstemming geweest met de colleges van Doesburg, Westervoort en Zevenaar over de formulering van de beslispunten. Hiermee is een gezamenlijke basis gelegd voor het vervolgtraject. De naam van de nieuwe gemeente en de exacte grenzen worden op een later moment vastgesteld, waarbij inwonersparticipatie mogelijk wordt ingezet. De contouren van het herindelingsontwerp zijn daarmee voldoende helder en robuust om als raad nu de stap te zetten richting een principebesluit, met het vertrouwen dat de vaste onderdelen op zorgvuldige wijze zullen worden uitgewerkt.

2.1. De kracht van de Liemers

De vier gemeenten hebben zich de voorbije periode beraden op hun bestuurlijke toekomst(bestendigheid). De beweging naar een mogelijke herindeling kan worden geduid vanuit de kansen die een Liemerse gemeente brengt:

- We zien de Liemers als één samenhangend gebied met een complementair karakter.
- Opgaven voor gemeenten kunnen we oppakken vanuit het gebied de Liemers als één geheel.
- De identiteit en leefbaarheid van kernen en wijken kan versterkt worden.
- De robuustheid in denk- en uitvoeringskracht krijgt een krachtige impuls.
- De robuustheid gemeentebegroting neemt toe, met meer 'speelruimte'.
- De positionering op regionale, provinciale en landelijke schaal wordt versterkt.
- Er is een kans voor een regionale Liemerse investeringsagenda samen met de provincie.

In de collectieve uitgangspuntennotitie zijn deze kansen in het hoofdstuk "De kracht van de Liemers" op een inspirerende wijze verwoord.

2.2. Waarom een collectieve uitgangspuntennotitie

De vier colleges hebben een collectieve uitgangspuntennotitie opgesteld. De collectieve uitgangspuntennotitie is tot stand gekomen op basis van de vier sets aan lokale uitgangspunten. Goed beschouwd is er een grote mate van overlap tussen de wensen en zorgen van de vier gemeenteraden en de inwoners van het gebied. Dit blijkt ook uit de analyse in bijlage 4 waarin uitgewerkt is hoe de Duivense uitgangspunten verwerkt zijn in de collectieve uitgangspunten. Het college van de gemeente Duiven stelt aan de gemeenteraad voor deze collectieve uitgangspunten over te nemen, omdat daarmee inhoudelijk goed recht wordt gedaan aan de door ons geformuleerde uitgangspunten. Het proces om te komen tot deze collectieve uitgangspunten geeft ons ook voldoende vertrouwen dat ook in de volgende fase verschillen in benadering bespreekbaar én overbrugbaar zijn. Dat soms andere woorden worden gekozen doet daar naar onze overtuiging geen afbreuk aan.

3.1. Transparantie als fundament voor Liemerse afstemming

Door kennis te nemen van de individuele uitgangspunten van de andere drie Liemerse gemeenten, bevorderen we transparantie en krijgen we inzicht in de belangen, prioriteiten en overwegingen die voor deze gemeenten belangrijk zijn. Het expliciet delen van deze uitgangspunten draagt verder bij aan een sterker fundament voor regionale afstemming en gezamenlijke besluitvorming.

4.1. Personele waarborgen

Omdat personele waarborgen een verplicht onderdeel vormen van iedere gemeentelijke herindeling, worden de colleges verzocht het proces te starten dat moet leiden tot het vastleggen van deze waarborgen voor de medewerkers van de vier gemeenten en de drie ambtelijke organisaties. Deze waarborgen dienen vorm te krijgen in een sociaal statuut en/of sociaal plan, waarbij de lokale overleggen, ondernemingsraden en werkgeverscommissies betrokken worden. Het doel hiervan is om de contouren van deze personele afspraken tijdig te kunnen opnemen in het herindelingsontwerp en het herindelingsadvies.

Kantttekeningen

1.1 Een herindeling zorgt voor een periode van verandering

Een gemeentelijke herindeling brengt onvermijdelijk een periode van verandering met zich mee, waarin de dienstverlening voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners een periode onder druk kan komen te staan. De voorbereiding en uitvoering van de herindeling vragen veel inspanning, terwijl de reguliere dienstverlening onverminderd doorgaat.

Het is belangrijk om deze dynamiek te erkennen en hier zorgvuldig mee om te gaan. Door het proces transparant te organiseren en zowel inwoners als medewerkers actief te betrekken, kan de herindeling worden ontvangen als een gezamenlijke opgave met perspectief. Juist in deze transitie schuilt ook potentie, namelijk dat je samenwerkt aan een gezamenlijk toekomstperspectief.

1.2 Risico op een vertraging in het herindelingsproces

Het traject richting gemeentelijke herindeling is omvangrijk en kent een strak tijdpad, waarbij diverse bestuurlijke, organisatorische en juridische stappen zorgvuldig en tijdig moeten worden doorlopen. Binnen dit proces bestaat het risico dat er vertraging optreedt. Dit kan bijvoorbeeld ontstaan door complexe besluitvorming, beperkte personele capaciteit, technische knelpunten of afstemmingsvraagstukken tussen de betrokken gemeenten en ambtelijke organisaties.

Hoewel vertraging niet altijd te voorkomen is, kan het risico daarop wel worden beperkt. Dit vraagt om een duidelijke fasering van het proces, een goed ingerichte projectorganisatie met voldoende slagkracht en een gezamenlijke inzet op bestuurlijke en ambtelijke samenwerking. Door vroegtijdig te anticiperen op mogelijke knelpunten en ruimte te houden voor bijsturing, kan het herindelingsproces beheersbaar blijven en voortvarend worden uitgevoerd.

1.3 De voorbereiding herindeling vraagt extra inzet van organisaties

De voorbereiding en uitvoering van een gemeentelijke herindeling vergt aanzienlijke inzet van de ambtelijke organisaties van Duiven, Westervoort, Zevenaar en Doesburg. In de komende jaren moet worden toegewerkt naar harmonisatie van informatievoorziening, systemen, werkwijzen, belastingen, dienstverlening en beleid. Tegelijkertijd blijft de dienstverlening in alle vier gemeenten onverminderd doorgaan, wat vraagt om zorgvuldige planning en coördinatie.

In het eerdere raadsvoorstel voor het intentiebesluit is reeds toegelicht dat dit geen belemmering is die een herindeling op voorhand belemmert. Het totaalbeeld is dat de samenvoeging van de organisaties leidt tot meer robuustheid en een versterking van de beschikbare expertise. Wel zal het samenvoegingsproces onvermijdelijk invloed hebben op het uitvoerend vermogen van de organisaties en daarmee op het realiseren van bestuurlijke ambities. Dit vraagt om duidelijke politieke en bestuurlijke keuzes. De exacte impact kan pas worden vastgesteld zodra het herindelingsontwerp beschikbaar is. Wel is nu al duidelijk dat een stevige projectorganisatie noodzakelijk is om de effecten te beheersen en het proces in goede banen te leiden.

Een zorgvuldige voorbereiding en transparante communicatie zijn essentieel om medewerkers actief mee te nemen in het veranderproces en draagvlak te creëren binnen de organisatie.

1.4 Een herindeling heeft gevolgen voor Liemerse Gemeenschappelijke Regelingen

In het geval van een Liemerse herindeling moet nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de gevolgen voor de bestaande gemeenschappelijke regelingen. De “inliggende” regelingen 1Stroom, SDL en SALD zullen bij een fusie van rechtswege ophouden te bestaan. Dit

betekent dat de samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering, sociaal domein en belastingen in de huidige vorm niet voortgezet kan worden en dat er tijdig moet worden nagedacht over een nieuwe inrichting van deze taken binnen de fusiegemeente.

In het herindelingsontwerp zal hier verder op worden ingegaan, waarbij het van belang is om de continuïteit van dienstverlening te waarborgen en de belangen van inwoners en medewerkers zorgvuldig mee te nemen.

Planning

De gemeenteraden geven met dit principebesluit de colleges de opdracht tot het opstellen van een herindelingsontwerp. Deze opdracht vervullen de colleges vanuit een gezamenlijke projectorganisatie en een helder en zorgvuldig plan van aanpak. De colleges werken de opbouw en samenstelling van deze projectorganisatie en het plan van aanpak uit. Zij informeren de raden daar tijdig over én betrekken de raden vooraan in het proces om tot inbreng te komen over de wijze waarop het participatieproces met de samenleving kan worden ingericht én over de eigen rol in het fusieproces.

Vanaf het principebesluit in januari wordt het herindelingsproces vormgegeven via twee samenhangende trajecten, die gezamenlijk worden aangestuurd vanuit de projectorganisatie en het plan van aanpak zoals door de colleges is uitgewerkt. Het eerste traject betreft het herindelingsontwerp en -advies, dat wordt opgesteld door een ambtelijke projectorganisatie bestaande uit medewerkers van de vier betrokken gemeenten. Deze organisatie werkt op basis van collectieve uitgangspunten aan het ontwerp en advies, dat in het vierde kwartaal van 2026 aan de gemeenteraden zal worden voorgelegd. Parallel hieraan loopt het tweede traject rondom de Liemerse investeringsagenda. Na ambtelijke voorbereiding zal dit traject zich vooral bestuurlijk voltrekken, waarbij de colleges en raden gezamenlijk prioriteiten stellen voor regionale investeringen in de nieuwe gemeente. Ook in dit traject worden de gemeenteraden vroegtijdig betrokken om richting te geven aan het participatieproces met de samenleving en hun eigen rol in het fusieproces.

De planning is als volgt:

Herindelingsontwerp en –advies

- februari – augustus 2026: opstellen herindelingsontwerp, waaronder:
 - o Herindelingsscan;
 - o Inwonersparticipatie op visie op nieuw gemeente
 - o Inwonersparticipatie op naamgeving nieuwe gemeente.
- september 2026: besluitvorming in vier colleges op herindelingsontwerp;
- oktober 2026: besluitvorming in vier raden op herindelingsontwerp (start preventief toezicht);
- november-december 2026: zienswijzeperiode (8 weken wettelijke termijn);
- februari 2027: besluitvorming in vier colleges op herindelingsadvies;
- maart 2027: besluitvorming in vier raden op herindelingsadvies;
- uiterlijk 1 april 2027, om 1 januari 2029 als fusiedatum te halen (daags na besluitvorming in raden): aanbieden herindelingsadvies aan gedeputeerde staten provincie Gelderland.

Liemerse investeringsagenda

- Opstarten voorbereiding vanaf februari 2026 (na de genomen principebesluiten in de gemeenteraden). Beeldvorming en oordeelsvorming in de gemeenteraden vanaf medio 2026. Besluitvorming in 2027.

Financiële paragraaf

Kosten proces tot herindelingsontwerp

Voor het opstellen van het herindelingsontwerp, eventuele aanvullende onderzoeken en het organiseren van het participatie-, communicatie- en naamgevingsproces wordt een aanvullend budget van (netto) 50.000 euro gevraagd. Deze kosten kunnen worden gedekt uit de algemene reserve. Voor het traject richting dit principebesluit heeft de gemeenteraad op 3 juli 2025 reeds een budget van 50.000 euro beschikbaar gesteld.

De verwachting is dat voor deze kosten gedeeltelijk beroep gedaan kan worden op de subsidie van de provincie Gelderland in het kader van het programma Vitaal Openbaar Bestuur in Gelderland (VOB). Deze subsidie is eerder ook toegekend voor het onderzoek naar toekomstscenario's in 2024 en het huidige traject richting het principebesluit.

Eenmalige uitkering bij herindeling

In het kader van de Arhi-procedure ontvangen gemeenten die fuseren een eenmalige uitkering van het Rijk. Deze uitkering is bedoeld ter ondersteuning van de kosten die gepaard gaan met de herindeling, zoals de inrichting van de nieuwe organisatie, communicatie en procesbegeleiding. Het bedrag wordt toegekend op basis van landelijke richtlijnen en is bedoeld om de transitie naar een nieuwe gemeente soepel te laten verlopen.

In het geval van de Liemers is sprake (indicatief) van een totale eenmalige uitkering van ruwweg 16 miljoen euro. In het jaar voorafgaand aan herindeling komt een totaalbedrag van ruwweg 3,4 miljoen euro hiervan beschikbaar voor de Liemerse gemeenten als geheel. Ieder van de vier gemeenten ontvangt in het jaar voorafgaand aan herindeling een gelijkelijk deel (25%) hiervan.

Het is aan de individuele gemeenten om de incidentele lasten (project-, frictie-, desintegratiekosten) tot aan het moment van uitkering zelf te dekken, uit bestaande middelen. Dit kán bijvoorbeeld door een uitname uit bestaande reserves. Er is sprake van een soort voorfinanciering, omdat deze lasten op een later moment vanuit de uitkering van de tijdelijke verdeelmaatschap herindeling kunnen worden gedekt.

Participatie en communicatie

Inwoners zijn in de aanloop naar het raadsbesluit van 3 juli jl. op verschillende momenten geïnformeerd, geraadpleegd of anderszins betrokken. Zo zijn er in het kader van het onderzoek naar toekomstscenario's verschillende dorpsgesprekken gevoerd, is er gesproken met organisaties, zijn er thema-avonden belegd en namen inwoners deel aan een KiesKompas-onderzoek. Daarnaast zijn er op verschillende momenten persberichten geplaatst en is er medewerking verleend aan nieuwsberichten in de lokale en regionale pers.

Met het voorgestelde raadsbesluit (onderdeel 1.c.) wordt opdracht gegeven aan het college om inwoners, ondernemers, maatschappelijke partners en de gemeenteraden van Duiven, Doesburg, Westervoort en Zevenaar actief te betrekken in het proces van opstellen van 'de visie op de nieuw te vormen Liemerse gemeente' in het herindelingsontwerp.

Bijlagen

201711540	Concept Raadsbesluit
201713875	Bijlage 1 - Resultaat inwonersraadpleging bestuurlijke toekomst
201713876	Bijlage 2 - Duivense uitgangspunten
201714223	Bijlage 3 - Samen nog sterker – collectieve uitgangspuntennotitie
201713878	Bijlage 4 - Duiding collectieve uitgangspunten
201713879	Bijlage 5 - Overzicht: van lokaal naar collectief

Duiven, 11 november 2025.

Burgemeester en wethouders van gemeente Duiven,

A.F. (Anton) van der Gaag
secretaris

mr. H.B. (Huub) Hieltjes
burgemeester