HERINDELINGSANALYSE

De Liemers 2029

Financieel advies over de voorgenomen fusie van

Doesburg · Duiven · Westervoort · Zevenaar

tot één nieuwe Liemerse gemeente per 1 januari 2029

Met vergelijkbare herindelingsscan conform de methodiek van de provincie Gelderland (Sterk Bestuur in Gelderland)

Basisdocumenten:

Jaarstukken 2024 en Programmabegrotingen 2026-2029

Peildatum analyse: 16 april 2026

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2
Managementsamenvatting 5
Hoofdconclusie 5
Kernbevindingen per onderwerp 5
Verwachting lastenontwikkeling per gemeente (2029 t.o.v. 2025) 6
1. Inleiding en context 7
1.1 Achtergrond 7
1.2 Onderzoeksvraag 7
1.3 Bronnen en methode 7
1.4 Leeswijzer 8
2. Methodiek herindelingsscan 9
2.1 Wettelijk kader 9
2.2 BBV-kengetallen 9
2.3 Weerstandsvermogen 9
2.4 Toetsingscriteria Beleidskader herindeling 10
3. Gemeente Doesburg — financiële analyse 11
3.1 Gemeente in cijfers 11
3.2 Resultaat jaarrekening 2024 11
3.3 BBV-kengetallen 11
3.4 Weerstandsvermogen 11
3.5 Meerjarig begrotingssaldo 2026-2029 11
3.6 Lokale lasten 12
3.7 Conclusie Doesburg 12
4. Gemeente Duiven — financiële analyse 13
4.1 Gemeente in cijfers 13
4.2 Resultaat jaarrekening 2024 13
4.3 BBV-kengetallen 13
4.4 Weerstandsvermogen 13
4.5 Meerjarig begrotingssaldo 2026-2029 14
4.6 Lokale lasten 14
4.7 Conclusie Duiven 14
5. Gemeente Westervoort — financiële analyse 15
5.1 Gemeente in cijfers 15
5.2 Resultaat jaarrekening 2024 15
5.3 BBV-kengetallen 15
5.4 Weerstandsvermogen 16

5.5 Meerjarig begrotingssaldo 2026-2029....16
5.6 Lokale lasten — forse stijging 2026....16
5.7 Conclusie Westervoort....16
6. Gemeente Zevenaar — financiële analyse....17
6.1 Gemeente in cijfers....17
6.2 Resultaat jaarrekening 2024....17
6.3 BBV-kengetallen....17
6.4 Weerstandsvermogen....17
6.5 Meerjarig begrotingssaldo 2026-2029....18
6.6 Lokale lasten....18
6.7 Conclusie Zevenaar....18
7. Vergelijkende analyse....19
7.1 Kerngegevens naast elkaar....19
7.2 Complementariteit....19
7.3 Financiële robuustheid nieuwe gemeente (raming)....20
8. SWOT-analyse fusie Doesburg-Duiven-Westervoort-Zevenaar....21
8.1 Sterkten (Strengths)....21
8.2 Zwakten (Weaknesses)....21
8.3 Kansen (Opportunities)....21
8.4 Bedreigingen (Threats)....22
9. Financiële effecten van de herindeling zelf....23
9.1 Algemene uitkering gemeentefonds — structureel effect....23
9.2 Tijdelijke maatstaf herindeling — compensatie....23
9.3 Raming frictiekosten....23
9.4 Efficiencypotentieel....24
9.5 Netto financieel effect....24
10. Lastenontwikkeling per gemeente....26
10.1 Wettelijk kader harmonisatie....26
10.2 Uitgangssituatie 2025....26
10.3 Ontwikkeling 2025 → 2029....26
10.4 Fusiescenario — harmonisatiesimulatie....27
10.5 Scenario B: Opbrengstneutrale harmonisatie (meest waarschijnlijk)....27
10.6 Realistisch scenario: opbrengstneutraal + correctie voor nadeel vaste voet....27
10.7 Belangrijke nuances....28
11. Risicoanalyse....29
11.1 Top-10 financiële risico's....29
11.2 Specifieke aandachtspunten....29
11.2.1 Harmonisatie van beleid is de sleutel tot efficiency....29

11.2.2 1Stroom als bouwsteen of belasting? 29
11.2.3 Grondexploitatie Zevenaar 30
11.2.4 Schuldquote bij fusie 30
12. Conclusie en aanbevelingen 31
12.1 Eindconclusie 31
12.2 Oordeel per toetsingscriterium 31
12.3 Aanbevelingen 32
Aanbevelingen aan de vier colleges van B&W (2026-2028) 32
Aanbevelingen aan de gemeenteraden (2026-2028) 32
Aanbeveling aan de raad van de nieuwe gemeente (vanaf maart 2029) 32
12.4 Slotwoord 33
Bijlage — Verantwoording en bronnen 34
Gebruikte primaire bronnen 34
Openbare referentiebronnen 34
Vergelijkende herindelingsscans 34
Voorbehoud 34

Managementsamenvatting

De gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar hebben het principebesluit genomen om per 1 januari 2029 samen te gaan in één nieuwe Liemerse gemeente. Dit rapport analyseert — vanuit een financieel perspectief — of dat verstandig is op basis van de jaarstukken 2024 en de programmabegrotingen 2026-2029. De analyse is opgebouwd volgens de systematiek van een herindelingsscan zoals de provincie Gelderland die hanteert.

Hoofdconclusie

Eindoordeel: Financieel verstandig, mits goed gemanaged

Op basis van de jaarrekeningen 2024 en de meerjarenbegrotingen 2026-2029 is een fusie tot één Liemerse gemeente financieel verantwoord en op de lange termijn voordelig. De vier gemeenten vormen samen een financieel robuuste nieuwe gemeente van circa 96.400 inwoners met een gezamenlijk begrotingsvolume van circa € 330-340 miljoen.

De fusie is echter niet zonder risico's. De individuele financiële posities verschillen fors: Doesburg heeft nauwelijks schuld maar hoge woonlasten, Zevenaar heeft een fors hogere schuldquote, Westervoort heeft een lage solvabiliteit en Duiven kent structurele druk in het sociaal domein. Het wegvallen van drie keer de vaste voet uit het gemeentefonds (circa € 1,2 miljoen structureel) en de harmonisatie van woonlasten vormen de grootste financiële uitdagingen.

Zonder herindeling is de zelfstandige toekomst van met name Doesburg en Westervoort op termijn niet houdbaar. De fusie biedt op termijn een structurele verbetering van bestuurskracht en efficiency (geschat 5-10% van de bedrijfsvoeringslasten).

Kernbevindingen per onderwerp

Onderwerp	Bevinding
Financiële positie	Drie van de vier gemeenten (Doesburg, Duiven, Zevenaar) scoren in 2024 op de meeste BBV-kengetallen als 'minst risicovol'. Westervoort heeft een zwakke solvabiliteit (17%). De weerstandsratio's zijn overal voldoende tot uitstekend (Doesburg 2,9 | Duiven 5,53 | Westervoort 1,97 | Zevenaar 2,85).
Begroting 2026-2029	Alle vier de gemeenten presenteren een structureel sluitende meerjarenbegroting, maar dat is op meerdere plaatsen bereikt met pijnlijke bezuinigingspakketten ('Financieel Gezond 2026') en incidentele onttrekkingen uit reserves. Het structurele beeld is kwetsbaar.
Lastendruk	Er zijn forse verschillen in woonlasten voor een meerpersoonshuishouden in 2025: Doesburg circa € 1.208, Westervoort € 1.011, Zevenaar € 1.050, Duiven circa € 875. Westervoort kent in 2026 een sprong van +13,3%. Na fusie zal harmonisatie leiden tot een 'nivellering' met fors uiteenlopende gevolgen per gemeente.
Frictiekosten & compensatie	Op basis van ervaringen met vergelijkbare herindelingen (vier gemeenten, circa 96.000 inwoners) wordt de frictiekostenvergoeding via de tijdelijke maatstaf herindeling gemeentefonds geraamd op € 13-17 miljoen,

Onderwerp	Bevinding
	uitgekeerd over vijf jaar. De werkelijke frictiekosten voor een fusie van deze omvang worden geraamd op € 15-25 miljoen.
Structureel effect algemene uitkering	Door het wegvallen van drie 'vaste voeten' uit het gemeentefonds (circa € 400.000 per gemeente) ontstaat een structureel nadeel van € 1,1-1,3 miljoen per jaar. Dit moet worden opgevangen uit efficiencyvoordelen en/of OZB-harmonisatie.
Efficiencypotentieel	5-10% van de bedrijfsvoeringslasten is structureel realiseerbaar op termijn (5-7 jaar). Voor de vier gemeenten samen betekent dit naar verwachting een structureel voordeel van € 3-6 miljoen per jaar. De ambtelijke fusie 1Stroom (Duiven+Westervoort) sinds 2018 geeft een belangrijke voorsprong.
Draagvlak & urgentie	Doesburg heeft in zijn jaarstukken 2024 expliciet erkend: 'het als zelfstandige gemeente niet meer te redden in de toekomst'. Zevenaar en Duiven noemen de herindeling in hun begroting 2026-2029 als uitgangspunt voor organisatieontwikkeling. Bestuurlijk draagvlak is groot, zij het niet unaniem op raadsniveau.

Verwachting lastenontwikkeling per gemeente (2029 t.o.v. 2025)

Op basis van de geanalyseerde stukken en ervaringen met vergelijkbare herindelingen (West Betuwe, Land van Cuijk, Maashorst, Vijfheerenlanden) is de verwachte lastenontwikkeling voor een meerpersoonshuishouden:

Gemeente	Woonlasten 2025	Raming 2029 na fusie	Effect €	Effect %	Oordeel
Doesburg	€ 1.208	€ 1.150-1.180	**-€ 30 tot -€ 60**	**-2% tot -5%**	Licht voordeel
Duiven	€ 875 *	€ 1.020-1.080	**+€ 145 tot +€ 205**	**+17% tot +23%**	Fors nadeel
Westervoort	€ 1.011	€ 1.110-1.170	**+€ 100 tot +€ 160**	**+10% tot +16%**	Fors nadeel
Zevenaar	€ 1.050	€ 1.080-1.130	**+€ 30 tot +€ 80**	**+3% tot +8%**	Beperkt nadeel

** Woonlasten Duiven zijn relatief laag door lagere rioolheffing en lagere afvalstoffenheffing; Duiven heeft echter de hoogste belastingcapaciteit-ruimte van de vier.*

Methodologie: de ramingen zijn gebaseerd op een harmonisatiesimulatie waarbij wordt uitgegaan van een 'opbrengst-neutrale' herziening in de eerste drie jaar (conform Wet arhi), een jaarlijkse indexering van 3% en de verwerking van de indexatieproblematiek (ravijnjaar) zoals in de vier begrotingen wordt benoemd. In de praktijk wordt de harmonisatie een politieke keuze van de nieuwe gemeenteraad.

1. Inleiding en context

1.1 Achtergrond

De Liemers is een regio in het oosten van Nederland, gelegen in de provincie Gelderland tussen de Rijn en de IJssel. De regio kent een lange geschiedenis van samenwerking tussen de gemeenten. In 2018 vormden Duiven en Westervoort de ambtelijke samenwerkingsorganisatie 1Stroom (financiering: 63% Duiven, 37% Westervoort). In datzelfde jaar is de gemeente Rijnwaarden opgegaan in Zevenaar. In 2024-2025 hebben de vier resterende gemeenten — Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar — elk het onderzoekstraject ingezet naar een volwaardige bestuurlijke fusie.

De bestuurlijke besluitvorming tot nu toe:

- Doesburg — principebesluit zomer 2025
- Westervoort — principebesluit begin 2026
- Duiven — principebesluit 27 januari 2026
- Zevenaar — principebesluit begin 2026

De beoogde fusiedatum is 1 januari 2029. Tussen nu en die datum moet een herindelingsontwerp worden opgesteld, een formele zienswijze van de provincie Gelderland worden verkregen, een wetsvoorstel tot herindeling worden behandeld door het parlement en vinden op 21 november 2028 de herindelingsverkiezingen plaats.

1.2 Onderzoeksvraag

De centrale vraag van deze analyse luidt:

> **Onderzoeksvraag**
>
> Is de voorgenomen fusie van Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar tot één gemeente per 1 januari 2029 financieel verstandig? Welke voordelen, nadelen, kansen, bedreigingen en risico's zijn er op financieel vlak en welke lastenontwikkeling kunnen de inwoners van de vier gemeenten verwachten?

1.3 Bronnen en methode

Deze analyse is opgebouwd uit de volgende bronnen:

- Jaarstukken 2024 van Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar
- Programmabegroting 2026-2029 van Doesburg
- Programmabegroting 2026-2029 van Duiven
- Meerjarenbegroting 2026-2029 van Westervoort
- Meerjarenbegroting 2026-2029 van Zevenaar
- Openbare bronnen: CBS, COELO, Databank Financieel Toezicht Gelderland (geldersefinancien.nl), Rijksoverheid.nl, herindeling.nl, publicaties van de VNG
- Referentie-herindelingsscans van vergelijkbare fusies (Best-Oirschot 2025, West Betuwe 2019, Maashorst 2022, Hilversum-Wijdemeren 2027)

De methodiek volgt de structuur van een herindelingsscan zoals de provincie Gelderland deze uitvoert in samenwerking met het ministerie van BZK, conform het Beleidskader gemeentelijke

herindeling. Een officiële herindelingsscan wordt in opdracht van de betrokken gemeenten uitgevoerd door de provincie, vaak ondersteund door een extern bureau (bijvoorbeeld Welconsult Gemeentefinanciën). Deze analyse betreft een schaduwscan en dient als verkennend financieel advies; het vervangt de officiële provinciale herindelingsscan niet.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de methodiek en toetsingskaders van een herindelingsscan. Hoofdstukken 3 tot en met 6 bevatten de analyse per gemeente. Hoofdstuk 7 geeft de vergelijkende analyse. Hoofdstuk 8 bevat de SWOT-analyse. Hoofdstuk 9 gaat in op de financiële effecten van de herindeling zelf. Hoofdstuk 10 geeft per gemeente de verwachte lastenontwikkeling voor inwoners. Hoofdstuk 11 bevat de risicoanalyse en hoofdstuk 12 de conclusie en aanbevelingen.

2. Methodiek herindelingsscan

2.1 Wettelijk kader

Een gemeentelijke herindeling volgt de procedure uit de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). Onderdeel daarvan is de herindelingsscan, een financieel onderzoek dat:

- De financiële positie van elke betrokken gemeente afzonderlijk beoordeelt
- Een beoordeling geeft van de financiële positie van de fictieve nieuwe gemeente
- De structurele effecten van de herindeling op de algemene uitkering uit het gemeentefonds inzichtelijk maakt
- De frictiekosten raamt en afzet tegen de tijdelijke maatstaf herindeling (vergoeding uit het gemeentefonds)
- Het effect op de lokale lasten (OZB, afvalstoffenheffing, rioolheffing) in kaart brengt

2.2 BBV-kengetallen

Op grond van artikel 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zijn gemeenten verplicht vijf financiële kengetallen op te nemen in de jaarrekening en in de begroting. De normering van de VNG onderscheidt drie risicocategorieën:

Kengetal	Minst risicovol	Neutraal	Meest risicovol
Netto schuldquote	< 90%	90 - 130%	> 130%
Netto schuldquote (gecorrigeerd)	< 90%	90 - 130%	> 130%
Solvabiliteitsratio	> 50%	20 - 50%	< 20%
Structurele exploitatieruimte	> 0%	0%	< 0%
Grondexploitatie	< 20%	20 - 35%	> 35%
Belastingcapaciteit	< 95%	95 - 105%	> 105%

2.3 Weerstandsvermogen

De ratio weerstandsvermogen wordt berekend door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door de benodigde weerstandscapaciteit (= gekwantificeerde risico's). De normering conform de Nederlandse adviespraktijk:

Klasse A	Klasse B	Klasse C	Klasse D	Klasse E	Klasse F
> 2,0	1,4 - 2,0	1,0 - 1,4	0,8 - 1,0	0,6 - 0,8	< 0,6
Uitstekend	**Ruim voldoende**	**Voldoende**	**Matig**	**Onvoldoende**	**Ruim onvoldoende**

2.4 Toetsingscriteria Beleidskader herindeling

Naast het financiële aspect toetst het ministerie van BZK een herindelingsvoorstel aan vijf criteria: (1) draagvlak, (2) interne samenhang, (3) bestuurskracht, (4) evenwichtige regionale verhoudingen en (5) duurzaamheid. Deze criteria zijn strikt genomen geen onderwerp van een herindelingsscan, maar de duurzaamheid (= de nieuwe gemeente moet voor minimaal 25 jaar een passende schaal hebben) heeft wel een financieel-organisatorisch component. Een fusie van circa 96.400 inwoners valt ruim binnen de bandbreedte die als 'duurzaam' wordt gezien.

3. Gemeente Doesburg — financiële analyse

3.1 Gemeente in cijfers

Inwoners (2025)	circa 11.300
Oppervlakte	13 km² (stad plus buitengebied)
Kernen	Hanzestad Doesburg en buitengebied
Programma's begroting	4 programma's: (1) Woon- en vestigingsklimaat, (2) Sociale aanpak, (3) Toerisme en natuurrecreatie, (4) Bestuur en organisatie
Totaal baten 2024	circa € 40 miljoen

3.2 Resultaat jaarrekening 2024

Doesburg heeft 2024 afgesloten met een positief resultaat van € 1.021.000, terwijl bij de Integrale Begrotingsbijstelling (IBB) 2024 nog een tekort van € 421.000 werd verwacht. Dit is een positieve afwijking van € 1.442.000.

In het voorwoord bij de jaarstukken 2024 stelt het college letterlijk: "Het is duidelijk dat we het als zelfstandige gemeente niet meer redden in de toekomst, dus we zijn op zoek naar een goede buur met wie we in de toekomst kunnen fuseren." In de begroting 2026-2029 wordt "een mooie samenvoeging van onze stad Doesburg met de gemeenten Duiven, Westervoort en Zevenaar" expliciet als doel genoemd.

3.3 BBV-kengetallen

Kengetal	2023	2024	Begr. 2026	Oordeel
Netto schuldquote	5,3%	-12,7%	circa 20%	**Uitstekend**
Netto schuldquote (gecorr.)	-4,9%	-20,3%	circa 10%	**Uitstekend**
Solvabiliteitsratio	68,0%	64,0%	circa 60%	**Uitstekend**
Structurele exploitatieruimte	4,3%	1,1%	circa 0,5%	Minst risicovol
Grondexploitatie	0,2%	0,2%	n.v.t.	**Uitstekend**
Belastingcapaciteit	108,8%	106,6%	circa 108%	**Boven norm**

3.4 Weerstandsvermogen

De weerstandsratio van Doesburg bedraagt 2,9 (klasse A — uitstekend). De weerstandscapaciteit bedraagt € 6,6 miljoen, tegen risico's van € 2,28 miljoen. Het weerstandsvermogen is van voldoende niveau om incidentele lasten op te vangen wanneer risico's zich daadwerkelijk voordoen.

3.5 Meerjarig begrotingssaldo 2026-2029

Omschrijving (x € 1.000)	2026	2027	2028	2029
Begrotingssaldo	+190	+418	-239	+128
Waarvan incidenteel	+100	+30	+30	0
Structureel saldo	+90	+388	-269	+128

Doesburg presenteert voor 2026, 2027 en 2029 sluitende saldi, maar kent in 2028 een tekort van circa € 239.000. Het gebruikelijke provinciale toezichtcriterium (structureel evenwicht in het eerste of laatste jaar van de meerjarenraming) wordt gehaald.

3.6 Lokale lasten

Doesburg heeft met een woonlastendruk van € 1.208 voor een meerpersoonshuishouden in 2025 de hoogste lastendruk van de vier gemeenten. De belastingcapaciteit van 106,6% is boven de VNG-norm van 105%, wat betekent dat Doesburg per inwoner meer aan lokale belastingen heft dan het landelijk gemiddelde. De ruimte voor verdere OZB-verhoging is daarmee beperkt.

3.7 Conclusie Doesburg

Conclusie financiële positie Doesburg

Doesburg heeft een bijzonder sterke financiële balans (hoge solvabiliteit, nauwelijks schuld) en een toereikend weerstandsvermogen. De gemeente is echter structureel te klein om haar taken op termijn zelfstandig uit te voeren — dit wordt ook in de eigen jaarstukken 2024 expliciet erkend. De hoge lokale lastendruk beperkt de mogelijkheid om incidentele tegenvallers via belastingverhoging op te vangen. De fusie is voor Doesburg een noodzaak en biedt potentieel woonlastenverlichting voor haar inwoners.

4. Gemeente Duiven — financiële analyse

4.1 Gemeente in cijfers

Inwoners (1-1-2025)	24.963
Oppervlakte land	33,88 km²
Woningen	10.901
Kernen	Duiven, Groessen, Loo
Ambtelijke organisatie	1Stroom (sinds 2018, samen met Westervoort; aandeel Duiven 63%)
Programma's begroting	3 programma's: (1) Bestuur, (2) Maatschappij, (3) Omgeving

4.2 Resultaat jaarrekening 2024

Duiven heeft 2024 afgesloten met een positief resultaat van circa € 450.000. Het college schrijft in de jaarstukken: "Daarmee is de huidige financiële situatie op orde. De structurele tekorten in het Sociaal Domein in combinatie met het ambitieniveau van de gemeente en de onzekere financiering vanuit het Rijk zorgen er echter voor dat het structurele beeld in de komende jaren verontrustend is." Met het project 'Financieel gezond 2026' is een pakket bezuinigingen, inkomstenverhogingen en inzet van de Algemene Reserve vastgesteld om de begroting 2026 sluitend te krijgen.

4.3 BBV-kengetallen

Kengetal	2023	2024	Begr. 2026	Oordeel
Netto schuldquote	0,9%	12,4%	-12,0%	**Uitstekend**
Netto schuldquote (gecorr.)	-6,6%	12,9%	-11,4%	**Uitstekend**
Solvabiliteitsratio	40,1%	40,1%	42,3%	Minst risicovol
Structurele exploitatieruimte	1,6%	-4,1%	1,4%	Herstel na 2024
Grondexploitatie	2,9%	7,9%	13,0%	Minst risicovol
Belastingcapaciteit	80,5%	93,2%	98,5%	Neutraal

4.4 Weerstandsvermogen

De weerstandsratio van Duiven bedraagt 5,53 (klasse A — uitstekend). De beschikbare weerstandscapaciteit is € 32,1 miljoen, tegen benodigde capaciteit van € 5,8 miljoen. De zeer hoge ratio duidt op een ruime financiële buffer, maar betekent ook dat de algemene reserve (deels) kan worden ingezet voor de dekking van structurele lasten in latere jaren.

4.5 Meerjarig begrotingssaldo 2026-2029

Duiven presenteert de volgende begrotingssaldi (afgerond, in euro's):

Omschrijving	2026	2027	2028	2029
Begrotingssaldo	767.000	42.000	890.000	2.087.000
Structureel begrotingssaldo	734.000	9.000	857.000	2.054.000

Duiven presenteert voor alle jaren structureel sluitende begrotingen. Kanttekening: 2026 is grotendeels opgelost met incidentele maatregelen (surplus Algemene Reserve), de maatregelen uit 'Financieel gezond 2026' leveren vanaf 2027 structurele besparingen op.

4.6 Lokale lasten

Duiven heeft met een woonlastendruk van € 786 in 2024 (meerpersoonshuishouden) relatief lage lasten in regionaal perspectief. De stijging in 2024 was 9,5% ten opzichte van 2023, vooral door een stijging van de afvalstoffenheffing (+16,4%). De rioolheffing stijgt de komende jaren met 0,7% per jaar op basis van het WaterTakenPlan de Liemers 2022-2026.

4.7 Conclusie Duiven

Conclusie financiële positie Duiven

Duiven staat financieel solide met de hoogste weerstandsratio (5,53) van de vier gemeenten en een gezonde solvabiliteit. De structurele exploitatieruimte verbetert dankzij 'Financieel gezond 2026'. De sterke grondexploitatiepositie (Innofase) en de relatief lage woonlasten maken Duiven aantrekkelijk. Na fusie zullen inwoners waarschijnlijk een lastenverhoging ervaren door harmonisatie — de belastingcapaciteit ligt fors onder die van de andere drie gemeenten.

5. Gemeente Westervoort — financiële analyse

5.1 Gemeente in cijfers

Inwoners (1-1-2025)	15.208
Oppervlakte land	7,01 km² (qua oppervlakte de kleinste gemeente van Nederland)
Woningen	6.830
Inwonerdichtheid	2.171 inwoners/km² (sterk verstedelijkt)
Ambtelijke organisatie	1Stroom (sinds 2018, samen met Duiven; aandeel Westervoort 37%)
Programma's begroting	3 programma's: (1) Bestuur, (2) Maatschappij, (3) Omgeving

5.2 Resultaat jaarrekening 2024

Westervoort heeft 2024 afgesloten met een positief resultaat van € 1.074.991, € 1,5 miljoen hoger dan was voorzien bij de najaarsnota 2024 (geraamd tekort € 452.000). Het college heeft zelf aangegeven 'niet gelukkig' te zijn met dit verschil en stelt extra monitoring voor via de projectgroep 'Versterken financiële functie'.

In de najaarsnota 2024 is € 150.000 beschikbaar gesteld voor ondersteuning in het proces om te komen tot opheffing van de gemeentelijke zelfstandigheid. Dat traject loopt derhalve sinds eind 2024. Westervoort sprak zich in oktober 2024 als eerste van de vier expliciet uit vóór één grote Liemerse gemeente.

5.3 BBV-kengetallen

Kengetal	2023	2024	Begr. 2026	Oordeel
Netto schuldquote	31%	38%	32%	Minst risicovol
Netto schuldquote (gecorr.)	27%	33%	32%	Minst risicovol
Solvabiliteitsratio	16%	17%	n.b.	**Meest risicovol**
Structurele exploitatieruimte	-0,49%	1,12%	1,62%	Minst risicovol
Grondexploitatie	0,15%	0,90%	n.b.	Uitstekend
Belastingcapaciteit	103%	103%	n.b.	Neutraal

De solvabiliteitsratio van 17% plaatst Westervoort op dit kengetal in de categorie 'meest risicovol' (norm < 20%). Dit is het enige kengetal waarop een van de vier gemeenten in de rode zone scoort. Voor een gemeente is een lage solvabiliteit overigens minder kritiek dan voor een bedrijf, omdat de algemene uitkering uit het gemeentefonds de inkomstenzekerheid aanzienlijk verhoogt.

5.4 Weerstandsvermogen

De weerstandsratio van Westervoort bedraagt 1,97 (net onder klasse A — ruim voldoende). De weerstandscapaciteit is € 5,24 miljoen, tegen risico's van € 2,66 miljoen. De belangrijkste risico's zitten in het sociaal domein (Jeugdzorg, WMO, Woonplaatsbeginsel).

5.5 Meerjarig begrotingssaldo 2026-2029

Omschrijving (x € 1.000)	2026	2027	2028	2029
Resultaat MJB 2026-2029	+1.221	+1.861	+2.229	+3.256
Structurele exploitatieruimte	1,62%	3,67%	3,60%	5,65%

De positieve resultaten worden grotendeels behaald dankzij het 'Overzicht goedgekeurde maatregelen financieel gezond 2026-2029', met onder meer: beperking inzet leerlingenvervoer, 5% bezuiniging op gezondheidszorg (VGGM — GGD), stoppen subsidie WMO-raad, beperking dienstreizenvergoeding en verkoop van panden. De algemene reserve daalt in de periode 2024-2029 met € 2,3 miljoen.

5.6 Lokale lasten — forse stijging 2026

Westervoort kent in 2026 een opvallend grote stijging van de woonlasten:

Onderdeel	2024	2025	2026	% 2026
OZB-eigenaar	€ 491,84	€ 485,51	**€ 569,68**	**+17,3%**
Afvalstoffenheffing	€ 231,56	€ 263,72	**€ 313,84**	**+19,0%**
Rioolheffing	€ 253,48	€ 262,23	**€ 269,42**	+3,7%
Totaal	**€ 976,88**	**€ 1.011,46**	**€ 1.152,94**	**+13,3%**

Deze sprong is aanzienlijk en vraagt om een kritische blik: de gemeente is bezig de belastingdruk fors te verhogen kort vóór de herindeling. Dat kan de uitgangspositie bij de harmonisatie mogelijk beïnvloeden.

5.7 Conclusie Westervoort

Conclusie financiële positie Westervoort

Westervoort is de financieel meest kwetsbare van de vier gemeenten: lage solvabiliteit (17%), stijgende woonlasten (+13,3% in 2026), en afhankelijkheid van het maatregelenpakket 'Financieel gezond 2026'. De weerstandsratio (1,97) is net aan voldoende. De inwonersdichtheid van 2.171/km² en de beperkte oppervlakte (kleinste gemeente van Nederland) maken zelfstandige voortzetting op termijn onhoudbaar. De fusie is voor Westervoort noodzakelijk.

6. Gemeente Zevenaar — financiële analyse

6.1 Gemeente in cijfers

Inwoners (2024)	45.216
Oppervlakte land	circa 91 km²
Kernen	Zevenaar, Babberich, Giesbeek, Lathum, Angerlo, Pannerden, Ooij, Oud-Zevenaar, Herwen, Aerdt, Didam (deels)
Fusiegeschiedenis	Op 1 januari 2018 ontstaan na samenvoeging met Rijnwaarden
Programma's begroting	9 programma's (BBV-taakvelden 0 t/m 8)
Bijstandsgerechtigden	778 (2024)

6.2 Resultaat jaarrekening 2024

Zevenaar heeft 2024 afgesloten met een positief resultaat, zij het dat de gemeente in algemene zin veel gevoeliger is voor fluctuaties in het gemeentefonds en het sociaal domein vanwege haar omvang. In haar begroting 2026-2029 erkent het college 'aanhoudende uitdagingen' en wijst specifiek op het 'ravijnjaar', de indexatieproblematiek en onzekerheid door de val van kabinet-Schoof I.

6.3 BBV-kengetallen

Kengetal	2023	2024	Begr. 2026	Oordeel
Netto schuldquote	56,1%	71,5%	circa 78%	Minst risicovol
Netto schuldquote (gecorr.)	45,7%	60,5%	circa 66%	Minst risicovol
Solvabiliteitsratio	30,3%	27,4%	circa 26%	Neutraal
Structurele exploitatieruimte	-1,5%	-1,7%	positief	Aandacht
Grondexploitatie	10,0%	16,9%	circa 18%	Minst risicovol
Belastingcapaciteit	87%	88,4%	circa 90%	Minst risicovol

6.4 Weerstandsvermogen

Zevenaar heeft een weerstandsratio van 2,85 (jaarrekening 2024) en in de begroting 2026 zelfs 4,6 (uitstekend). De beschikbare weerstandscapaciteit is € 25,45 miljoen, tegen risico's van € 8,93 miljoen. De hoge ratio wordt mede verklaard door de omvang van Zevenaar: een grotere gemeente heeft meer absolute middelen beschikbaar.

6.5 Meerjarig begrotingssaldo 2026-2029

Zevenaar presenteert een structureel en reëel sluitende meerjarenbegroting voor zowel 2026 als 2029 (de wettelijke eis):

Omschrijving (x € 1.000)	2026	2027	2028	2029
Begrotingssaldo na mutaties	+44	positief	positief	+1.085
Structureel saldo	0	oplopend	oplopend	+1.085

De begroting is structureel sluitend gemaakt na inzet van € 2,1 miljoen uit de algemene reserve in 2026 en een pakket bezuinigingen uit de 'Strategie Gezonde Toekomst'. Het indexeringsnadeel bedraagt € 803.000 structureel. Zevenaar benoemt de herindeling expliciet als uitgangspunt voor organisatieontwikkeling in de begroting 2026-2029.

6.6 Lokale lasten

Zevenaar heeft een woonlastendruk van circa € 1.050 voor een meerpersoonshuishouden in 2025 en een belastingcapaciteit van 88,4% — de laagste van de vier gemeenten. Dit betekent dat Zevenaar relatief veel ruimte heeft om OZB te verhogen voordat het de landelijke norm bereikt.

6.7 Conclusie Zevenaar

Conclusie financiële positie Zevenaar

Zevenaar is financieel het 'anker' van de nieuwe Liemerse gemeente: uitstekende weerstandsratio (4,6), minst risicovolle positie op bijna alle BBV-kengetallen en ruimte op de belastingcapaciteit. Aandachtspunt is de oplopende schuldquote (71,5% en stijgend), mede door grondexploitaties en grote investeringen (IHP-onderwijs). De gemeente heeft ervaring met fusies (Rijnwaarden 2018) en is qua omvang de logische bestuurlijke basis voor de nieuwe gemeente.

7. Vergelijkende analyse

7.1 Kerngegevens naast elkaar

Kenmerk	Doesburg	Duiven	Westervoort	Zevenaar
Inwoners	11.300	24.963	15.208	45.216
Oppervlakte land	13 km²	34 km²	7 km²	91 km²
Netto schuldquote 2024	-12,7%	12,4%	38%	71,5%
Solvabiliteit 2024	64%	40%	17%	27%
Structurele expl.ruimte 2024	1,1%	-4,1%	1,1%	-1,7%
Weerstandsratio	2,9	5,53	1,97	2,85
Belastingcap. 2024	106,6%	93,2%	103%	88,4%
Woonlasten 2025 (MP)	€ 1.208	€ 875	€ 1.011	€ 1.050
Resultaat 2024 (€ mln.)	+1,02	+0,45	+1,08	+3,3
Algemene reserve ult. 2024	€ 6,6 mln.	€ 32,1 mln.*	€ 4,2 mln.	€ 25,5 mln.*

** De bedragen voor Duiven en Zevenaar betreffen de totale beschikbare weerstandscapaciteit inclusief bestemmingsreserves. De 'vrije' algemene reserve ligt lager.*

7.2 Complementariteit

De kracht van deze fusie zit in de complementariteit van de vier gemeenten. Elke gemeente brengt een kenmerk dat de andere versterkt:

Gemeente	Bijdrage aan het geheel
Doesburg	Historische Hanzestad-identiteit, sterke cultuur en toerisme, schuldenvrije balans met € 6,6 mln. vrije ruimte in de algemene reserve
Duiven	Groene woonkernen, grote grondpositie (Innofase), ervaring met ambtelijke samenwerking (1Stroom), uitstekende weerstandsratio (5,53)
Westervoort	Stedelijke dichtheid op dorpse schaal, strategische ligging aan A12/IJsselbrug, ervaring 1Stroom-constructie
Zevenaar	Bestuurlijke schaal (45.000+ inwoners), fusieervaring (Rijnwaarden 2018), infrastructuur (A12/A15, Fashion Outlet, 7Poort II), omvangrijke algemene reserve

7.3 Financiële robuustheid nieuwe gemeente (raming)

Op basis van optelling en correctie voor herindelingseffecten is de geraamde positie van de nieuwe Liemerse gemeente:

Kenmerk nieuwe gemeente (raming)	Waarde
Inwoners	circa 96.400
Oppervlakte	circa 145 km²
Totale begrotingsomvang	€ 330-340 miljoen
Totale algemene reserves (indicatief)	€ 45-55 miljoen
Totale weerstandscapaciteit	€ 65-75 miljoen
Gewogen gem. netto schuldquote 2024	circa 45% (minst risicovol)
Gewogen gem. solvabiliteitsratio 2024	circa 32% (neutraal)
Gewogen gem. weerstandsratio	circa 3,1 (uitstekend, klasse A)
Positie in Nederland	Circa 70e-80e gemeente qua omvang; vergelijkbaar met Veenendaal, Lelystad of Oss

De nieuwe gemeente voldoet comfortabel aan de criteria van duurzaamheid uit het Beleidskader: een schaalomvang van circa 96.000 inwoners is ruim boven de informele ondergrens van 25.000-30.000 inwoners die provincies hanteren en biedt voldoende ambtelijke slagkracht.

8. SWOT-analyse fusie Doesburg-Duiven-Westervoort-Zevenaar

8.1 Sterkten (Strengths)

S1. Zeer sterk gezamenlijk weerstandsvermogen (gewogen ratio circa 3,1 — klasse A).

S2. Gezamenlijke schuldquote 2024 ongeveer 45% (minst risicovol); Doesburg en Duiven zijn nagenoeg schuldenvrij.

S3. Totaal circa € 45-55 miljoen aan algemene reserves; ruim voldoende buffer voor frictiekosten en harmonisatie.

S4. Ambtelijke samenwerking tussen Duiven en Westervoort (1Stroom sinds 2018) biedt voorsprong bij ontvlechting en herinrichting.

S5. Zevenaar heeft in 2018 al een fusie met Rijnwaarden doorlopen — praktijkervaring beschikbaar.

S6. Complementaire economische structuur: stad (Doesburg, Zevenaar), stedelijk-dorps (Westervoort, Duiven), recreatief (buitengebieden Zevenaar), infrastructuur (A12/A15).

8.2 Zwakten (Weaknesses)

W1. Fors uiteenlopende woonlastenniveaus: verschil van bijna € 340 tussen laagste (Duiven € 875) en hoogste (Doesburg € 1.208). Harmonisatie is politiek zeer gevoelig.

W2. Structurele exploitatieruimte is in 2024 bij Duiven (-4,1%) en Zevenaar (-1,7%) negatief; deels hersteld in begrotingen 2026-2029 met maatregelenpakket.

W3. Westervoort scoort 'meest risicovol' op solvabiliteit (17%) — eigen vermogen is beperkt.

W4. Belastingcapaciteit Doesburg (106,6%) en Westervoort (103%) is al boven of dicht bij de norm van 105% — beperkte ruimte voor OZB-verhoging in deze gemeenten.

W5. Begroting Zevenaar/Duiven 2026 sluitend via eenmalige onttrekking uit algemene reserve; dus enigszins 'gekleurd' beeld.

W6. Zevenaar kent een oplopende schuldquote (71,5% → circa 78% in 2026); combinatie met grote ruimtelijke ambities (IHP-onderwijs, woningbouw) zet financiële ruimte onder druk.

8.3 Kansen (Opportunities)

K1. Efficiencypotentieel bedrijfsvoering: 5-10% structurele besparing op termijn (5-7 jaar) — geraamd € 3-6 miljoen per jaar.

K2. Reductie bestuurskosten: in plaats van 4 gemeenteraden (totaal circa 80 raadsleden), 4 colleges, 4 burgemeesters, 4 griffies — één bestuur voor de nieuwe gemeente. Besparing circa € 1,5-2 miljoen per jaar structureel.

K3. Tijdelijke maatstaf herindeling gemeentefonds: naar raming € 13-17 miljoen uitgekeerd over 5 jaar (40% / 20% / 20% / 20% / 20%) — dekt naar verwachting de frictiekosten volledig.

K4. Sterkere onderhandelingspositie met provincie, regio GMR (Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen) en verbonden partijen (VGGM, ODRA, Circulus, RSD De Liemers, RID).

K5. Betere kredietwaardigheid: gemeente van 96.000+ inwoners heeft vaak gunstiger leningscondities bij de BNG/NWB.

K6. Ruimtelijke schaalvoordelen: grotere grondpositie, betere woningbouwprogrammering (circa 24.000 geplande woningen gezamenlijk), één integrale omgevingsvisie.

K7. Doesburg en Westervoort kunnen profiteren van bredere, gemiddelde lastendruk als harmonisatie gematigd wordt vormgegeven.

8.4 Bedreigingen (Threats)

B1. Ravijnjaar gemeentefinanciën: vanaf 2026-2028 structurele onduidelijkheid over de hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Wordt expliciet benoemd in alle vier de begrotingen.

B2. Wegvallen vaste voet gemeentefonds: verlies van circa € 400.000 per opgeheven gemeente. Bij drie opgeheven gemeenten: circa € 1,1-1,3 miljoen structureel nadeel vanaf 2029.

B3. Indexatieproblematiek: Zevenaar raamt € 803.000 structureel nadeel, Doesburg € 638.000. Rijksindexatie dekt gemeentelijke kostenstijgingen onvoldoende.

B4. Opdrijvend effect loongebouw: harmonisatie van functieschalen leidt meestal tot opwaartse loondruk (functies waarderen op het hoogste niveau). Kan 2-4% structureel kosten.

B5. Sociaal domein (Wmo, Jeugd): stijgende kosten combineert met dalende rijksfinanciering. Benoemd als topje-risico in alle jaarstukken.

B6. Politiek draagvlak: niet alle raadsfracties steunen de fusie (bv. Doed en Burgerbelangen in Duiven). Afnemende steun tijdens het traject kan tot vertraging leiden en wederom kostenstijging.

B7. 'Fusiemoeheid': medewerkers 1Stroom hebben in 2018 al een reorganisatie meegemaakt; nieuwe fusie vraagt veel van continuïteit en motivatie.

9. Financiële effecten van de herindeling zelf

9.1 Algemene uitkering gemeentefonds — structureel effect

Het gemeentefonds werkt met ruim 60 verdeelmaatstaven. De meeste maatstaven (aantal inwoners, bijstandsgerechtigden, WOZ-waarde enzovoort) worden bij een herindeling opgeteld en leveren dus ongeveer een gelijk bedrag op. Enkele maatstaven zijn echter gemeente-specifiek en vervallen bij samenvoeging:

Effect	Geraamd bedrag per jaar (€)
Wegvallen 3 × vaste voet (circa € 400.000 per gemeente)	-1.100.000 tot -1.300.000
Wegvallen 3 × schaalfactor sociale dienst	-100.000 tot -200.000
Herberekening bodem- en oppervlakte-maatstaven door CBS	-100.000 tot +100.000 (variabel)
Herverdeling centrumfunctie/regiofunctie	+100.000 tot +300.000 (schaal Zevenaar)
Totaal structureel nadeel algemene uitkering	**-1.100.000 tot -1.300.000**

De bandbreedte is gebaseerd op vergelijkbare herindelingsscans (West Betuwe -€ 0,7 miljoen, Best-Oirschot -€ 1,44 miljoen, Schijndel-Sint-Oedenrode-Veghel -€ 1,3 miljoen). Voor de definitieve berekening is een officiële berekening door het CBS nodig, uitgevoerd als onderdeel van de formele herindelingsscan.

9.2 Tijdelijke maatstaf herindeling — compensatie

De nieuwe gemeente ontvangt compensatie uit het gemeentefonds via de tijdelijke maatstaf herindeling. Dit bedrag is een vergoeding voor de frictiekosten van de herindeling en wordt uitgekeerd over vijf jaar, verspreid als volgt:

- Jaar t-1 (2028): 40%
- Jaar t (2029): 20%
- Jaar t+1 (2030): 20%
- Jaar t+2 (2031): 20%

Op basis van een inwonertal van circa 96.400, drie verdwijnende gemeenten en de uitkeringsfactor wordt het totale bedrag geraamd op € 13-17 miljoen. Ter vergelijking: de herindeling Hilversum-Wijdemeren (circa 115.000 inwoners, 1 gemeente weg) kreeg € 6,3 miljoen. Bij WOL-fusievariant (3 gemeenten, circa 45.000 inwoners) was dit € 7,7 miljoen. Het exact te ontvangen bedrag wordt vastgesteld op basis van de inwonersgegevens van 1 januari 2028.

9.3 Raming frictiekosten

De werkelijke frictiekosten bestaan uit:

Kostenpost	Raming (€ mln)	Horizon
Herindelingsontwerp, -advies, ambtelijke projectorganisatie	1,5 - 2,5	2026-2028
Integratie 4 ambtelijke organisaties → 1 (inclusief boventalligheid, wachtgeld, opleidingen)	6 - 10	2027-2031
Harmonisatie ICT, applicaties, migratie	2 - 4	2028-2030
Harmonisatie beleid, verordeningen, belastingsystemen	1 - 2	2028-2030
Afkoop contracten/verbonden partijen, verkiezingen, communicatie, huisstijl	1,5 - 3	2028-2031
Wachtgeld bestuurders	1 - 2	2029-2031
Totaal geraamde frictiekosten	**13 - 23,5**	

De bovenkant van de range geldt indien de vier organisaties volledig apart moeten worden geïntegreerd. Omdat 1Stroom al een ambtelijke fusie heeft doorlopen, wordt de onderkant realistischer geacht: € 13-17 miljoen, grotendeels gedekt door de tijdelijke maatstaf herindeling.

9.4 Efficiencypotentieel

Op basis van onderzoek naar eerdere herindelingen (West Betuwe, Altena, Land van Cuijk, Maashorst, Hoeksche Waard) is het realistische efficiencypotentieel voor de bedrijfsvoering:

- Korte termijn (2029-2030): netto 0%; per saldo stijgen kosten door frictie.
- Middellange termijn (2031-2034): 3-6% besparing op totale bedrijfsvoeringslasten
- Lange termijn (2035+): 5-10% structureel, circa € 3-6 miljoen per jaar
- Bestuurskosten: 3-4 miljoen per jaar reductie (gemeenteraden, colleges, griffies, rekenkamers); gefaseerd, mede afhankelijk van wachtgeldverplichtingen

9.5 Netto financieel effect

Gecombineerd en geprojecteerd over 10 jaar:

Effect (structureel per jaar)	Vanaf 2032	Vanaf 2035
Wegvallen vaste voet gemeentefonds	-1,2 mln	-1,2 mln
Efficiency bedrijfsvoering	+2,5 mln	+4,5 mln
Reductie bestuurskosten (netto na wachtgeld)	+1,5 mln	+2,0 mln
Opdrijvend effect loongebouw	-1,0 mln	-1,0 mln
Netto effect structureel	**+1,8 mln**	**+4,3 mln**

Het structurele netto voordeel zit vanaf circa 2032 in de boeken; vanaf 2035 wordt het op circa € 4 miljoen per jaar (circa 1,2% van het gezamenlijke begrotingsvolume) geraamd. De investering verdient zich terug in circa 8-10 jaar na fusiedatum. Dit is in lijn met herindelingsscans van vergelijkbare fusies.

10. Lastenontwikkeling per gemeente

10.1 Wettelijk kader harmonisatie

Op grond van de Wet arhi (artikel 28) geldt voor de OZB dat de nieuwe gemeenteraad binnen drie maanden na de herindeling de OZB-tarieven vaststelt, met terugwerkende kracht tot 1 januari. Voor de overige belastingen en retributies (afvalstoffenheffing, rioolheffing, leges, etc.) blijven de tarieven van de voormalige gemeenten van kracht tot twee jaar na de datum van herindeling, tenzij de nieuwe gemeenteraad eerder nieuwe tarieven vaststelt.

In de praktijk wordt bij herindelingen meestal gewerkt met het principe van 'opbrengstneutraliteit': de nieuwe tarieven worden zo gekozen dat de totale OZB-opbrengst van de nieuwe gemeente gelijk is aan de som van de opbrengsten van de oude gemeenten. Voor andere heffingen (afvalstoffenheffing, rioolheffing) wordt meestal een harmonisatie over 2-3 jaar vastgesteld vanwege de kostendekkendheid.

10.2 Uitgangssituatie 2025

Onderdeel (MP-huishouden)	Doesburg 2025	Duiven 2025	Westervoort 2025	Zevenaar 2025
OZB-eigenaar woning	€ 460	€ 300	€ 486	€ 450
Afvalstoffenheffing	€ 390	€ 300	€ 264	€ 210
Rioolheffing	€ 358	€ 275	€ 262	€ 250
Woonlasten totaal 2025	**€ 1.208**	**€ 875**	**€ 1.011**	**€ 1.050**

Bedragen zijn indicatief en afgerond; gebaseerd op gegevens uit de jaarstukken 2024 en begrotingen 2026-2029.

10.3 Ontwikkeling 2025 → 2029

In de periode 2025-2029 (zonder fusie) stijgen de woonlasten autonoom verder. Westervoort heeft al in 2026 een grote sprong ingeboekt (+13,3%). Doesburg verhoogt met 2,7% per jaar (kadernota 2026). Duiven en Zevenaar indexeren rond 3-4%. Verwachte woonlasten ultimo 2028 (zonder fusie):

Gemeente	2025	2026 begroot	Prognose 2028	Cumulatieve stijging
Doesburg	€ 1.208	€ 1.241	€ 1.310	+8,5%
Duiven	€ 875	€ 920	€ 990	+13,1%
Westervoort	€ 1.011	€ 1.153	€ 1.191	+17,8%
Zevenaar	€ 1.050	€ 1.080	€ 1.145	+9,0%

10.4 Fusiescenario — harmonisatiesimulatie

Na fusie per 1 januari 2029 moet de nieuwe gemeenteraad kiezen welke harmonisatielijn hij volgt. Er zijn vier denkbare modellen:

Model	Beschrijving
A. Laagste tarief	Tarieven nieuwe gemeente worden gelijk aan het laagste huidige tarief. Gunstig voor inwoners, maar fors nadeel voor de gemeente-inkomsten: kan leiden tot miljoenentekort en fors pakket bezuinigingen.
B. Opbrengstneutraal	Tarieven zo vastgesteld dat totale opbrengst gelijk blijft aan som van huidige opbrengsten. Betekent een gewogen gemiddelde: inwoners van gemeente met lagere lasten betalen meer, inwoners van gemeente met hogere lasten betalen minder. Meest gebruikelijk en fiscaal meest neutraal.
C. Hoogste tarief	Tarieven nieuwe gemeente worden gelijk aan het hoogste huidige tarief. Levert extra opbrengst, maar politiek zeer onwenselijk.
D. Stapsgewijze harmonisatie	Over 3-5 jaar naar opbrengstneutraal tarief bewegen, met egalisatiefondsen of compensatieregelingen per voormalige kern. Politiek het meest haalbaar, maar administratief complex.

10.5 Scenario B: Opbrengstneutrale harmonisatie (meest waarschijnlijk)

In een scenario met opbrengstneutrale harmonisatie per 1 januari 2029 ontstaat een gewogen woonlastenniveau van circa € 1.090-1.120 voor een meerpersoonshuishouden (op basis van 2028-niveau, inclusief autonome indexering). Ten opzichte van de situatie zonder fusie in 2028:

Gemeente	Lasten 2028 (zonder fusie)	Lasten 2029 (nieuwe gemeente)	Verschil €	Verschil %	Oordeel
Doesburg	€ 1.310	€ 1.150-1.180	**-€ 130 tot -€ 160**	**-10% tot -12%**	Voordeel
Duiven	€ 990	€ 1.080-1.120	**+€ 90 tot +€ 130**	**+9% tot +13%**	Nadeel
Westervoort	€ 1.191	€ 1.110-1.150	**-€ 40 tot -€ 80**	**-3% tot -7%**	Licht voordeel
Zevenaar	€ 1.145	€ 1.100-1.140	-€ 5 tot -€ 45	0% tot -4%	Neutraal

10.6 Realistisch scenario: opbrengstneutraal + correctie voor nadeel vaste voet

In de praktijk zal de opbrengstneutrale harmonisatie aangevuld moeten worden met een opwaartse correctie om het structurele nadeel van het gemeentefonds (-€ 1,1-1,3 miljoen op totaal circa 96.400 inwoners, ofwel € 11-13 per inwoner per jaar) te compenseren. Dit vertaalt zich in een extra OZB-verhoging van circa 2-3%. Gecorrigeerd scenario voor een meerpersoonshuishouden:

Dit realistische scenario is opgenomen in de managementsamenvatting (sectie 'Verwachting lastenontwikkeling per gemeente 2029 t.o.v. 2025'). Samengevat:

- Doesburg: -2% tot -5% t.o.v. 2025 (voordeel), terwijl autonoom +8,5% zou zijn verwacht
- Duiven: +17% tot +23% t.o.v. 2025 (nadeel), terwijl autonoom +13,1% zou zijn verwacht
- Westervoort: +10% tot +16% t.o.v. 2025 (nadeel), terwijl autonoom +17,8% zou zijn verwacht — relatief beperkt extra nadeel
- Zevenaar: +3% tot +8% t.o.v. 2025 (beperkt nadeel), terwijl autonoom +9,0% zou zijn verwacht

10.7 Belangrijke nuances

Kanttekeningen bij de lastenraming

1. Deze ramingen zijn indicatief. De werkelijke harmonisatie is een politiek besluit van de nieuwe gemeenteraad in maart 2029. De raming kan fors afwijken als gekozen wordt voor model A (laagste tarief) of D (stapsgewijze harmonisatie over 3-5 jaar).

2. De harmonisatie betreft alleen OZB en gemeentelijke belastingen; afvalstoffenheffing en rioolheffing volgen het kostendekkendheidsprincipe. Door de herstructurering (één rioolstelsel met één waterbeheerplan) zijn op termijn efficiencyvoordelen mogelijk.

3. Het verschil tussen de WOZ-waarde per gemeente beïnvloedt het eindresultaat: Doesburg en Duiven hebben een gemiddelde WOZ-waarde van circa € 300.000, Zevenaar circa € 350.000. Bij een uniforme OZB-tariefstelling is dat een impliciet harmonisatie-effect.

4. De tijdelijke maatstaf herindeling (€ 13-17 miljoen over 5 jaar) biedt de nieuwe gemeente de mogelijkheid in de eerste jaren te dempen. Een deel hiervan kan politiek worden ingezet om woonlasten te verlagen in Doesburg en Westervoort, op voorwaarde dat de nieuwe raad dit wil.

11. Risicoanalyse

11.1 Top-10 financiële risico's

#	Risico	Kans	Impact	Beheersing
1	Frictiekosten overschrijden tijdelijke maatstaf (bijv. door personele turbulentie)	Middel (40%)	€ 3-6 mln	Strakke projectsturing
2	Efficiencypotentieel wordt niet gerealiseerd door opdrijvend effect loongebouw	Hoog (60%)	€ 2-4 mln/jr	Strak HR-beleid
3	Ravijnjaar gemeentefonds 2026-2028 verergert (opnieuw negatief bericht uit Haag)	Hoog (70%)	€ 5-10 mln/jr	Scenarioplanning
4	Politiek draagvlak brokkelt af tijdens arhi-traject	Middel (30%)	€ 1-3 mln	Communicatie
5	ICT-integratie loopt uit (aansluiting 4 systemen)	Hoog (60%)	€ 2-4 mln	Vroegtijdige aanpak
6	Wmo/Jeugd tekorten blijven structureel stijgen	Hoog (80%)	€ 3-7 mln/jr	Hervormingsagenda
7	Grondexploitatie Zevenaar (7Poort II, Fashion Outlet) tegenvallers	Middel (30%)	€ 2-5 mln	Marktmonitoring
8	Wachtgeldclaim door boventallige bestuurders/ambtenaren	Hoog (70%)	€ 2-3 mln	Personeelsplan
9	Politiek moeilijk compromis over OZB-harmonisatie — tweedelingen in nieuwe raad	Middel (40%)	indirect	Vroege afspraken
10	Verbonden partijen (VGGM, ODRA, 1Stroom, RID) vragen extra bijdrage	Middel (40%)	€ 1-2 mln/jr	Onderhandeling

11.2 Specifieke aandachtspunten

11.2.1 Harmonisatie van beleid is de sleutel tot efficiency

Efficiencyvoordelen worden niet automatisch gerealiseerd. Zonder harmonisatie van beleid (bijvoorbeeld: uiteenlopende Wmo-verordeningen, groenbestekken, IHP-onderwijs) blijven de vier organisaties in feite naast elkaar bestaan. Een expliciet beleidsharmonisatieprogramma vanaf 2027 is essentieel.

11.2.2 1Stroom als bouwsteen of belasting?

De ambtelijke fusie 1Stroom van Duiven en Westervoort is een voordeel (€ 2-3 miljoen besparing ten opzichte van twee aparte organisaties), maar vraagt ook specifieke aandacht. De verdeelsleutel

63/37 komt te vervallen; een groter deel van de kosten zal naar verhouding bij de nieuwe gemeente belegd worden. Doesburg en Zevenaar hebben nog eigen, aparte organisaties met eigen ICT-landschap.

11.2.3 Grondexploitatie Zevenaar

Zevenaar heeft de grootste grondpositie (16,9% van de totale baten) — dit is onder de norm van 20%, maar qua absolute bedragen gaat het om tientallen miljoenen. Een tegenvaller bij 7Poort II, Fashion Outlet of de doortrekking A15/verbreding A12 zou direct door de nieuwe gemeente moeten worden opgevangen.

11.2.4 Schuldquote bij fusie

De schuldquote van de nieuwe gemeente wordt gewogen gemiddelde van de vier: circa 45%. Dat is comfortabel. Zevenaar's relatief hoge schuldquote (71,5%) wordt 'verdund' door de lage schuldquotes van Doesburg (-12,7%) en Duiven (12,4%). Westervoort zit op 38%. Het samenvoegen heeft hier een balancerend effect.

12. Conclusie en aanbevelingen

12.1 Eindconclusie

Financieel eindoordeel

De fusie van Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar tot één Liemerse gemeente per 1 januari 2029 is financieel verantwoord en op lange termijn voordelig. De nieuwe gemeente heeft een robuust profiel: circa 96.400 inwoners, een begrotingsvolume van € 330-340 miljoen, een gewogen schuldquote van circa 45% (minst risicovol), een gewogen weerstandsratio van circa 3,1 (klasse A) en een totale algemene reserve van € 45-55 miljoen.

Het structurele nadeel van het wegvallen van drie vaste voeten in het gemeentefonds (-€ 1,1 tot -1,3 miljoen per jaar) wordt vanaf circa 2032 ruimschoots gecompenseerd door efficiencyvoordelen in de bedrijfsvoering en reductie van bestuurskosten (netto +€ 1,8 tot +€ 4,3 miljoen structureel). De frictiekosten (€ 13-23 miljoen) worden naar verwachting voor het grootste deel gedekt door de tijdelijke maatstaf herindeling (€ 13-17 miljoen).

Een cruciale randvoorwaarde is een zorgvuldige beleidsharmonisatie en een politiek overeengekomen OZB-harmonisatielijn. Zonder deze randvoorwaarden verdampen de efficiencyvoordelen en ontstaan politieke conflicten tussen de voormalige kerngebieden.

12.2 Oordeel per toetsingscriterium

Criterium	Oordeel	Toelichting
Financiële positie afzonderlijke gemeenten	**Voldoende**	3 van de 4 scoren minst risicovol op de meeste BBV-kengetallen; Westervoort is zwakker (solvabiliteit).
Financiële robuustheid nieuwe gemeente	**Goed**	Gewogen weerstandsratio 3,1 (klasse A), schuldquote 45% (minst risicovol), reserves € 45-55 mln.
Effect op algemene uitkering	**Nadeel**	€ 1,1-1,3 mln structureel nadeel per jaar (wegvallen vaste voet); gedekt door efficiency op termijn.
Frictiekosten vs. compensatie	**Neutraal**	Kosten € 13-23 mln vs. compensatie € 13-17 mln; benutten van 1Stroom-voorsprong kruciaal.
Effect op woonlasten Doesburg	**Voordeel**	Daling -2% tot -5% (ten opzichte van 2025).
Effect op woonlasten Duiven	**Fors nadeel**	Stijging +17% tot +23% (ten opzichte van 2025); politiek aandachtspunt.
Effect op woonlasten Westervoort	**Nadeel**	Stijging +10% tot +16% (ten opzichte van 2025); deels al zonder fusie verwacht.
Effect op woonlasten Zevenaar	**Beperkt nadeel**	Stijging +3% tot +8% (ten opzichte van 2025); beperkt nadeel.

Criterium	Oordeel	Toelichting
Netto financieel effect op lange termijn	**Positief**	+€ 1,8 mln in 2032, oplopend tot +€ 4,3 mln in 2035.

12.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen aan de vier colleges van B&W (2026-2028)

- Vraag bij de provincie Gelderland een officiële herindelingsscan aan. Dit advies is een indicatieve schaduwscan; een officiële scan door de provincie (eventueel samen met een extern bureau zoals Welconsult Gemeentefinanciën) geeft bindende cijfers voor het herindelingsontwerp.
- Maak vóór 1 oktober 2027 een bestuurlijk akkoord over de OZB-harmonisatielijn (model A, B, C of D) en leg dit vast in het herindelingsontwerp. Een laat politiek besluit op dit punt veroorzaakt vertraging en politieke strijd in de eerste raad.
- Stel een gezamenlijke reserve herindeling in van minimaal € 5 miljoen per gemeente (vanuit de vrije algemene reserve) voor de dekking van frictiekosten die vóór 1 januari 2029 worden gemaakt. De tijdelijke maatstaf herindeling komt grotendeels na de fusiedatum.
- Benut de ambtelijke fusie 1Stroom maximaal als referentiemodel. De lessen uit 2018 (ICT-integratie, loongebouwharmonisatie, beleidsverschillen) moeten worden gedocumenteerd en gebruikt.
- Voer — liefst vóór principebesluit — een gezamenlijke kostenbenchmark uit voor overheadtaken (financiën, HRM, ICT, communicatie, juridische zaken). Dit geeft concrete cijfers voor het efficiencypotentieel.
- Stel in 2027 een gezamenlijk investeringsoverzicht vast: welke investeringen worden voor 1 januari 2029 gedaan door de huidige gemeenten, welke worden aan de nieuwe gemeente overgelaten? Dit voorkomt 'laatste-minuut-uitgaven' die de financiële uitgangspositie van de nieuwe gemeente verzwakken.

Aanbevelingen aan de gemeenteraden (2026-2028)

- Bespreek expliciet het scenario 'wat als geen fusie'. Voor Doesburg en Westervoort is dit scenario financieel zeer ongunstig; voor Duiven en Zevenaar minder urgent. Dit scenario moet een reëel onderdeel zijn van de besluitvorming.
- Vraag het college om de zesmaandelijkse voortgangsrapportage herindeling (herindelingsadvies, frictiekosten, efficiencyplan) een vast onderdeel te maken van de P&C-cyclus tot 1 januari 2029.
- Kies zorgvuldig het moment voor grote, niet-noodzakelijke investeringen. Uitstel tot na fusiedatum geeft de nieuwe raad meer ruimte voor integrale afweging.
- Bepaal gezamenlijk de inzet van de tijdelijke maatstaf herindeling: volledig voor frictiekosten, of ook deels voor woonlastendemping in de eerste 2-3 jaar. Dit is een politieke keuze met grote zichtbaarheid naar inwoners.

Aanbeveling aan de raad van de nieuwe gemeente (vanaf maart 2029)

- Maak van de eerste begroting 2030 een 'transparante herindelingsbegroting': met expliciete vergelijkingen met de som van de vier voormalige begrotingen, zodat inwoners inzicht hebben in waar het geld naartoe is gegaan.

- Evalueer in 2033 (4 jaar na fusie) systematisch de gerealiseerde efficiency ten opzichte van de raming in deze analyse, en rapporteer hierover openbaar.
- Gebruik de tweejaars-overgangsperiode voor afvalstoffenheffing en rioolheffing voor een verantwoorde harmonisatie: niet alle tarieven hoeven per direct gelijk te zijn, maar na uiterlijk 2031 moet dit wel het geval zijn.

12.4 Slotwoord

De voorgenomen fusie van Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar is geen 'spoedfusie' geboren uit acute financiële nood (zoals bijvoorbeeld Wijdemeren), maar een weloverwogen schaalsprong die voortbouwt op ruim een decennium van Liemerse samenwerking. De vier gemeenten zijn financieel in staat deze stap te dragen. Duiven en Zevenaar zijn groot genoeg om ook zelfstandig door te kunnen, maar profiteren van de schaalvergroting. Doesburg en Westervoort hebben de fusie nodig om hun voorzieningenniveau op termijn te kunnen blijven bieden.

De grootste financiële uitdaging ligt in de zorgvuldige politieke vormgeving van de harmonisatie — niet in de structurele onderliggende cijfers. Inwoners zullen hun lokale lasten zien veranderen, in sommige gevallen fors. Dit vraagt om heldere, vroegtijdige communicatie en een politieke koers die recht doet aan de verschillende uitgangsposities. Bij goed management is de fusie op 1 januari 2029 verstandig — financieel, bestuurlijk en maatschappelijk.

Bijlage — Verantwoording en bronnen

Gebruikte primaire bronnen

- Jaarstukken 2024 gemeente Doesburg
- Jaarstukken 2024 gemeente Duiven
- Jaarstukken 2024 gemeente Westervoort
- Jaarstukken 2024 gemeente Zevenaar
- Programmabegroting 2026-2029 gemeente Doesburg
- Programmabegroting 2026-2029 gemeente Duiven
- Meerjarenbegroting 2026-2029 gemeente Westervoort
- Meerjarenbegroting 2026-2029 gemeente Zevenaar

Openbare referentiebronnen

- Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 (ministerie van BZK)
- Wet algemene regels herindeling (Wet arhi)
- Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), art. 11 kengetallen
- Databank Financieel Toezicht Gelderland (geldersefinancien.nl)
- CBS StatLine (inwonerstatistieken, WOZ-waarde, bijstandsgerechtigden)
- COELO Atlas van de lokale lasten 2024-2025
- Handboek gemeentelijke herindeling (Rijksoverheid)
- Publicaties herindeling.nl en Binnenlands Bestuur

Vergelijkende herindelingsscans

- Herindelingsscan Best-Oirschot (provincie Noord-Brabant, 2025)
- Herindelingsscan West Betuwe (provincie Gelderland, 2017)
- Herindelingsscan Maashorst (provincie Noord-Brabant, 2019)
- Begrotingsscan WOL-variant (Wormerland-Oostzaan-Landsmeer, 2024)
- Memorie van toelichting Hilversum-Wijdemeren (wetgevingskalender, 2027)

Voorbehoud

Deze analyse is opgesteld als onafhankelijk financieel schaduwadvies op basis van de publiekelijk beschikbare jaarstukken en programmabegrotingen. Het rapport vervangt niet de officiële herindelingsscan die de provincie Gelderland (in overleg met het ministerie van BZK) zal uitvoeren als onderdeel van het herindelingstraject. De ramingen van frictiekosten, algemene uitkering-effecten en woonlastenontwikkeling zijn indicatief en gebaseerd op vergelijkbare herindelingen; de definitieve bedragen hangen af van politieke keuzes, de vaststellingsmomenten in de gemeenschappelijke regelingen en de economische omstandigheden. Aan dit rapport kunnen geen rechten worden ontleend.