VARIANT TWEEVOUDIGE FUSIE

Doesburg-Zevenaar & Duiven-Westervoort

Financiële analyse met herindelingsscan, SWOT, lastenontwikkeling en vergelijking met de viergemeentefusie

Op basis van jaarstukken 2024 en programmabegrotingen 2026-2029

Aanvullend rapport bij de Herindelingsanalyse De Liemers 2029

Peildatum: 17 april 2026

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2
1. Managementsamenvatting 4
Hoofdconclusie 4
Kerncijfers op een rij 4
2. Inleiding en variant-beschrijving 6
2.1 Achtergrond 6
2.2 Variant in beeld 6
2.3 Wettelijk kader 6
3. Herindelingsscan Doesburg-Zevenaar 7
3.1 Profiel nieuwe gemeente 7
3.2 Financiële kengetallen nieuwe gemeente (raming) 7
3.3 Effect op algemene uitkering 7
3.4 Tijdelijke maatstaf herindeling 7
3.5 Frictiekosten 7
3.6 Woonlasten — harmonisatie Doesburg-Zevenaar 8
3.7 Oordeel herindelingsscan Doesburg-Zevenaar 8
4. Herindelingsscan Duiven-Westervoort 9
4.1 Profiel nieuwe gemeente 9
4.2 Financiële kengetallen nieuwe gemeente (raming) 9
4.3 Effect op algemene uitkering en maatstaf 9
4.4 Woonlasten — harmonisatie Duiven-Westervoort 9
4.5 Oordeel herindelingsscan Duiven-Westervoort 10
5. SWOT-analyse tweevoudige fusie 11
5.1 Sterkten 11
5.2 Zwakten 11
5.3 Kansen 11
5.4 Bedreigingen 12
6. Vergelijking met viergemeentefusie 13
6.1 Financiële vergelijking — 10-jaarsprojectie 13
6.2 Woonlasten vergeleken — alle vier de inwonersgroepen 13
7. Langetermijnperspectief (2029-2040) 15
7.1 Efficiency en schaalvoordelen 15
7.2 Mogelijkheid tot latere doorgroei 15
7.3 Regionale positionering 15
8. Risicoanalyse tweevoudige fusie 16
9. Conclusie en aanbevelingen 17

9.1 Eindoordeel 17
9.2 Wanneer welk scenario? 17
9.3 Aanbevelingen 17
Bijlage — Bronnen en verantwoording 19

1. Managementsamenvatting

Dit rapport analyseert de variant waarbij niet vier maar twee fusies plaatsvinden: (A) Doesburg fuseert met Zevenaar tot een gemeente van circa 56.500 inwoners, en (B) Duiven fuseert met Westervoort tot een gemeente van circa 40.200 inwoners. De analyse bevat per fusiepaar een herindelingsscan, SWOT, lastenontwikkeling en een vergelijking met de viergemeentevariant.

Hoofdconclusie

Eindoordeel tweevoudige fusie

De tweevoudige fusie is financieel haalbaar en lost de meest urgente problemen op. Beide nieuwe gemeenten zijn robuust genoeg om zelfstandig te functioneren. Doesburg-Zevenaar profiteert het meest: Doesburg's kwetsbare positie wordt opgelost door Zevenaar's schaal en reserves. Duiven-Westervoort is een logische bestuurlijke voltooiing van de al bestaande ambtelijke fusie 1Stroom.

Financieel levert de tweevoudige fusie circa 60-70% van het voordeel van de viergemeentefusie op. Het structurele nadeel (wegvallen vaste voet) is € 0,8 mln per jaar — lager dan bij viergemeentefusie (€ 1,2 mln). De rijkscompensatie (twee keer tijdelijke maatstaf herindeling) bedraagt naar raming € 9-12 mln totaal, tegenover € 13-17 mln bij viergemeentefusie.

Het belangrijkste voordeel ten opzichte van de viergemeentefusie: de woonlastenharmonisatie is per fusiepaar veel minder ingrijpend. Binnen Doesburg-Zevenaar is het verschil circa € 160 (Doesburg € 1.208 vs. Zevenaar € 1.050); binnen Duiven-Westervoort circa € 136 (Duiven € 875 vs. Westervoort € 1.011). Dit is aanzienlijk minder pijnlijk dan het verschil van € 333 (Duiven € 875 vs. Doesburg € 1.208) bij de viergemeentefusie.

Kerncijfers op een rij

Kenmerk	Doesburg-Zevenaar	Duiven-Westervoort	Viergemeentefusie
Inwoners	circa 56.500	circa 40.200	circa 96.400
Begrotingsomvang	€ 210-220 mln	€ 120-130 mln	€ 330-340 mln
Gewogen schuldquote	circa 55%	circa 22%	circa 45%
Gewogen solvabiliteit	circa 33%	circa 32%	circa 32%
Gewogen weerstandsratio	circa 2,9 (klasse A)	circa 4,2 (klasse A)	circa 3,1 (klasse A)
Wegvallen vaste voet/jr	-€ 0,4 mln (1×)	-€ 0,4 mln (1×)	-€ 1,2 mln (3×)
Totaal vaste voet nadeel	**-€ 0,8 mln/jaar**	(samen)	**-€ 1,2 mln/jaar**

Kenmerk	Doesburg-Zevenaar	Duiven-Westervoort	Viergemeentefusie
Tijdelijke maatstaf (raming)	€ 4,5-6 mln	€ 4,5-6 mln	€ 13-17 mln
Max. verschil woonlasten	€ 158 (D↔Z)	€ 136 (D↔W)	€ 333 (Du↔Do)

2. Inleiding en variant-beschrijving

2.1 Achtergrond

In de Liemers bestaan historisch twee duidelijke 'koppels': Doesburg-Zevenaar (geografisch verbonden via de IJssel/Rijn, gedeeld buitengebied, steden met regionale centrumfunctie) en Duiven-Westervoort (ambtelijk al gefuseerd via 1Stroom sinds 2018, verstedelijkt, A12-corridor). Deze variant respecteert die bestaande verbanden.

2.2 Variant in beeld

Fusie A: Doesburg (circa 11.300 inwoners) fuseert met Zevenaar (circa 45.200 inwoners) per 1 januari 2029. Zevenaar heeft in 2018 al een fusie doorgemaakt (Rijnwaarden). De nieuwe gemeente telt circa 56.500 inwoners en heeft een oppervlakte van circa 104 km². Dit is vergelijkbaar met gemeenten als Ede, Nijkerk of Barneveld.

Fusie B: Duiven (circa 24.960 inwoners) fuseert met Westervoort (circa 15.200 inwoners) per 1 januari 2029. De ambtelijke organisatie 1Stroom bestaat al; dit is de logische bestuurlijke voltooiing. De nieuwe gemeente telt circa 40.200 inwoners op circa 41 km². Dit is vergelijkbaar met gemeenten als Rheden, Voorst of Doetinchem.

2.3 Wettelijk kader

Beide fusies volgen het traject uit de Wet arhi. Er worden twee afzonderlijke herindelingswetten ingediend, maar deze kunnen gelijktijdig worden behandeld. De provincie Gelderland voert twee herindelingsscans uit. Herindelingsverkiezingen vinden plaats in november 2028 voor beide nieuwe gemeenten. In de praktijk kunnen de processen grotendeels parallel lopen.

3. Herindelingsscan Doesburg-Zevenaar

3.1 Profiel nieuwe gemeente

Inwoners (som)	circa 56.500 (11.300 + 45.200)
Oppervlakte	circa 104 km² (13 + 91)
Kernen	Doesburg, Zevenaar, Didam, Babberich, Giesbeek, Lathum, Angerlo, Pannerden, Ooij, Oud-Zevenaar, Herwen, Aerdt
Begrotingsomvang (raming)	circa € 210-220 miljoen (€ 40 mln + € 170 mln)
Vergelijkbare gemeente	Vergelijkbaar met Ede (circa 120.000), Nijkerk (45.000) of Barneveld (60.000) qua structuur stad-dorpen-buitengebied
Fusiegeschiedenis	Zevenaar is in 2018 gefuseerd met Rijnwaarden — ervaring beschikbaar

3.2 Financiële kengetallen nieuwe gemeente (raming)

Kengetal (gewogen)	Doesburg 2024	Zevenaar 2024	Nieuw (gew.)
Netto schuldquote	-12,7%	71,5%	circa 55%
Solvabiliteitsratio	64,0%	27,4%	circa 33%
Struct. exploitatieruimte	1,1%	-1,7%	circa -1,1%
Grondexploitatie	0,2%	16,9%	circa 14%
Belastingcapaciteit	106,6%	88,4%	circa 92%
Weerstandsratio	2,9	2,85	circa 2,9
Woonlasten MP 2025	€ 1.208	€ 1.050	verschil € 158

3.3 Effect op algemene uitkering

Bij een fusie van twee gemeenten vervalt één vaste voet: structureel nadeel circa € 400.000 per jaar. De overige herverdelingseffecten (centrumfunctie, bodem/oppervlakte) zijn naar schatting beperkt tot +/- € 100.000. Netto structureel nadeel: circa € 300.000-500.000 per jaar. Dit is aanzienlijk lager dan bij de viergemeentefusie (-€ 1,2 mln).

3.4 Tijdelijke maatstaf herindeling

Op basis van 1 verdwijnende gemeente en circa 56.500 inwoners wordt de tijdelijke maatstaf geraamd op € 4,5-6 miljoen, uitgekeerd over 5 jaar. Dit bedrag dient ter dekking van de frictiekosten van de fusie.

3.5 Frictiekosten

Kostenpost	Raming (€ mln)	Horizon
Herindelingsontwerp + projectorganisatie	0,8 - 1,5	2026-2028
Integratie ambtelijke organisatie Doesburg → Zevenaar	2,0 - 4,0	2027-2030
ICT-harmonisatie (2 landschappen → 1)	1,0 - 2,0	2028-2030
Beleidsharmonisatie, wachtgeld, verkiezingen	1,5 - 3,0	2028-2031
Totaal	**5,3 - 10,5**	

De frictiekosten worden naar verwachting grotendeels gedekt door de tijdelijke maatstaf (€ 4,5-6 mln). Het restant (€ 0-4,5 mln) moet uit de eigen reserves worden gefinancierd. De gezamenlijke reserves (circa € 32 mln) bieden hiervoor ruim voldoende dekking.

3.6 Woonlasten — harmonisatie Doesburg-Zevenaar

Het verschil in woonlasten tussen Doesburg (€ 1.208) en Zevenaar (€ 1.050) bedraagt € 158. Dit is aanzienlijk kleiner dan het verschil in de viergemeentefusie (€ 333). Bij opbrengstneutrale harmonisatie komt het gewogen gemiddelde uit op circa € 1.080-1.100:

Voormalige gemeente	Lasten 2025	Prognose 2028 (zelfst.)	Na fusie 2029	Effect t.o.v. 2025	Oordeel
Doesburg	€ 1.208	€ 1.310	€ 1.090-1.120	**-€ 90 tot -€ 120**	Fors voordeel
Zevenaar	€ 1.050	€ 1.145	€ 1.090-1.120	+€ 40 tot +€ 70	Beperkt nadeel

Doesburg-inwoners zien hun lasten dalen met circa € 90-120 ten opzichte van 2025 (vergelijk: -€ 30 tot -€ 60 bij viergemeentefusie). Dit komt doordat Zevenaar's lagere OZB-tarief als 'anker' fungeert en Doesburg's hoge afvalstoffenheffing wordt gedempt. Zevenaar-inwoners betalen circa € 40-70 meer — vergelijkbaar met de viergemeentevariant (+€ 30 tot +€ 80).

3.7 Oordeel herindelingsscan Doesburg-Zevenaar

Oordeel: financieel robuust — fusie aanbevolen

De nieuwe gemeente Doesburg-Zevenaar (circa 56.500 inwoners) heeft een solide financieel profiel: gewogen weerstandsratio 2,9 (klasse A), schuldquote circa 55% (minst risicovol), reserves circa € 32 mln. Het wegvallen van de vaste voet (-€ 0,4 mln) is beheersbaar. De fusie lost Doesburg's structurele schaalprobleem op en geeft Zevenaar extra oppervlakte, inwoners en Hanzestad-aantrekkingskracht.

Aandachtspunt: de structurele exploitatieruimte is gewogen negatief (-1,1%) vanwege Zevenaar's indexatieproblematiek. Dit vereist een bezuinigingspakket van circa € 0,5-1 mln in de eerste jaren van de nieuwe gemeente.

4. Herindelingsscan Duiven-Westervoort

4.1 Profiel nieuwe gemeente

Inwoners (som)	circa 40.200 (24.960 + 15.200)
Oppervlakte	circa 41 km² (34 + 7)
Kernen	Duiven, Westervoort, Groessen, Loo
Begrotingsomvang (raming)	circa € 120-130 miljoen
Ambtelijke organisatie	1Stroom bestaat al sinds 2018 — bestuurlijke fusie is logische voltooiing
Vergelijkbare gemeente	Vergelijkbaar met Rheden (43.000), Doetinchem (58.000) of Voorst (24.000) qua structuur

4.2 Financiële kengetallen nieuwe gemeente (raming)

Kengetal (gewogen)	Duiven 2024	Westervoort 2024	Nieuw (gew.)
Netto schuldquote	12,4%	38%	circa 22%
Solvabiliteitsratio	40,1%	17%	circa 32%
Struct. exploitatieruimte	-4,1%	1,12%	circa -2,1%
Grondexploitatie	7,9%	0,90%	circa 5,2%
Belastingcapaciteit	93,2%	103%	circa 97%
Weerstandsratio	5,53	1,97	circa 4,2
Woonlasten MP 2025	€ 875	€ 1.011	verschil € 136

De fusie Duiven-Westervoort levert een financieel sterke gemeente op: de lage schuldquote (22%), hoge weerstandsratio (4,2) en ruime reserves van Duiven tillen de kwetsbare positie van Westervoort (solvabiliteit 17%) naar een veilig niveau. De gewogen solvabiliteit komt op circa 32% — categorie 'neutraal' in plaats van Westervoort's huidige 'meest risicovol'.

4.3 Effect op algemene uitkering en maatstaf

Wegvallen één vaste voet: -€ 400.000 structureel per jaar. Tijdelijke maatstaf herindeling (raming): € 4,5-6 miljoen over 5 jaar. Frictiekosten worden geraamd op € 3-6 miljoen — relatief laag omdat 1Stroom al de volledige ambtelijke organisatie is. De ICT is al geïntegreerd en het personeelsbestand al samengevoegd. De fusie is in essentie een bestuurlijke harmonisatie: samenvoeging van twee raden, twee colleges en twee griffies.

4.4 Woonlasten — harmonisatie Duiven-Westervoort

Voormalige gemeente	Lasten 2025	Prognose 2028 (zelfst.)	Na fusie 2029	Effect t.o.v. 2025	Oordeel
Duiven	€ 875	€ 990	€ 960-1.010	**+€ 85 tot +€ 135**	Nadeel
Westervoort	€ 1.011	€ 1.191	€ 960-1.010	-€ 1 tot -€ 51	Neutraal/voordeel

Het grote voordeel van deze fusie voor Westervoort-inwoners: de autonome lastenstijging van +19-24% wordt gedempt tot stabiel of licht dalend ten opzichte van 2025. Duiven-inwoners betalen circa € 85-135 meer — minder dan bij de viergemeentefusie (+€ 145 tot +€ 205). Dit is het directe gevolg van het feit dat Doesburg's hoge tarieven niet in de harmonisatie zitten.

4.5 Oordeel herindelingsscan Duiven-Westervoort

Oordeel: financieel zeer sterk — fusie aanbevolen

De nieuwe gemeente Duiven-Westervoort (circa 40.200 inwoners) is financieel zeer robuust: gewogen weerstandsratio 4,2 (klasse A), schuldquote slechts 22%, solvabiliteit circa 32%. De frictiekosten (€ 3-6 mln) worden ruim gedekt door de tijdelijke maatstaf (€ 4,5-6 mln). De ambtelijke fusie 1Stroom bestaat al — de bestuurlijke fusie is een relatief lichte operatie.

Aandachtspunt: de structurele exploitatieruimte is gewogen negatief (-2,1%) vanwege Duiven's tekort in het sociaal domein. Het maatregelenpakket 'Financieel gezond 2026' moet worden voortgezet.

5. SWOT-analyse tweevoudige fusie

5.1 Sterkten

S1. Woonlastenharmonisatie per koppel is veel minder pijnlijk: maximaal verschil € 158 (D-Z) en € 136 (D-W) versus € 333 bij viergemeentefusie.

S2. 1Stroom (Duiven-Westervoort) bestaat al — de frictiekosten van fusie B zijn minimaal (€ 3-6 mln).

S3. Zevenaar heeft in 2018 al een fusie doorgemaakt — leereffecten beschikbaar voor fusie A.

S4. Het wegvallen van twee vaste voeten (-€ 0,8 mln) is lager dan drie (-€ 1,2 mln bij viergemeentefusie).

S5. Twee keer tijdelijke maatstaf (€ 9-12 mln totaal) dekt een groter deel van de frictiekosten (€ 8-16,5 mln) dan één maatstaf (€ 13-17 mln) bij frictiekosten van € 13-23 mln.

S6. Beide nieuwe gemeenten zijn groot genoeg voor duurzaam bestuur (56.500 resp. 40.200 — ruim boven de 25.000-30.000 informele ondergrens).

S7. Regionale identiteit wordt beter bewaard: 'Hanzestad-regio' (D-Z) en 'A12-corridor' (D-W) zijn herkenbare profielen.

5.2 Zwakten

W1. Twee afzonderlijke herindelingstrajecten zijn bestuurlijk en ambtelijk complexer dan één gecoördineerd traject.

W2. Doesburg-Zevenaar heeft een negatieve structurele exploitatieruimte (-1,1%) en een oplopende schuldquote (circa 55%).

W3. Geen schaalvoordeel van de volledige Liemerse regio: twee gemeenten van 56.500 en 40.200 zijn minder 'gewichtig' in de regio Arnhem-Nijmegen dan één van 96.400.

W4. Verbonden partijen (VGGM, ODRA, RSD De Liemers, RID) moeten met twee nieuwe gemeenten afrekenen in plaats van één — transactiekosten blijven hoger.

W5. De efficiency van bedrijfsvoering is lager bij twee aparte organisaties dan bij één: geraamd 3-5% per fusie versus 5-10% bij viergemeentefusie.

5.3 Kansen

K1. Gefaseerde fusie: als eerste Duiven-Westervoort per 2029 (lage frictie, 1Stroom al klaar) en Doesburg-Zevenaar per 2030 — dit spreidt de bestuurlijke belasting.

K2. Na succesvolle tweevoudige fusie kan op termijn (2035+) alsnog een fusie van de twee tot één Liemerse gemeente volgen — evolutionair in plaats van revolutionair.

K3. Politiek haalbaarder dan de viergemeentefusie: minder weerstand bij inwoners van Duiven (kleinere lastenstijging) en Doesburg (grotere lastendaling).

K4. Twee middelgrote gemeenten kunnen elkaar in de regio versterken via lichte samenwerking (convenant) zonder de complexiteit van één grote fusie.

K5. Grotere kans op breed raadsdraagvlak: de partijen Doed en Burgerbelangen in Duiven zijn mogelijk eerder bereid tot een fusie met alleen Westervoort.

5.4 Bedreigingen

B1. Provincie Gelderland kan de tweevoudige variant afwijzen als 'niet duurzaam genoeg' en alsnog aandringen op viergemeentefusie.

B2. Dubbele frictiekosten als later alsnog een fusie van de twee nieuwe gemeenten nodig blijkt — 'twee keer verbouwen'.

B3. De regionale positie van twee middelgrote Liemerse gemeenten is zwakker dan van één grote gemeente in de GMR Arnhem-Nijmegen.

B4. Ravijnjaar gemeentefonds treft beide nieuwe gemeenten — zonder schaalvoordeel van volledige regio.

B5. Doesburg-Zevenaar erft de volledige grondexploitatierisico's van Zevenaar (16,9% van baten) zonder de buffercapaciteit van Duiven's reserves (weerstandsratio 5,53).

6. Vergelijking met viergemeentefusie

6.1 Financiële vergelijking — 10-jaarsprojectie

Financieel kenmerk	Tweevoudige fusie	Viergemeentefusie
Totale frictiekosten	€ 8-16,5 mln (2 fusies)	€ 13-23 mln (1 fusie)
Rijkscompensatie	€ 9-12 mln (2 × maatstaf)	€ 13-17 mln (1 × maatstaf)
Netto transitiekosten	**€ 0-4,5 mln**	**€ 0-6 mln**
Wegvallen vaste voet/jaar	-€ 0,8 mln (2×)	-€ 1,2 mln (3×)
Bestuurskosten (structureel)	€ 3,5-4,5 mln/jr (2 besturen)	€ 2-3 mln/jr (1 bestuur)
Efficiency bedrijfsvoering	3-5% per gemeente	5-10% gezamenlijk
Structureel voordeel 2032	+€ 0,5 tot +€ 1,5 mln	+€ 1,8 mln
Structureel voordeel 2035	+€ 1,5 tot +€ 3,0 mln	+€ 4,3 mln
Max. lastenverschil bij harmonisatie	€ 158 (D-Z) / € 136 (D-W)	€ 333 (Du-Do)
Regionale positie (GMR)	2 middelgrote gemeenten	1 grote gemeente (top-80 NL)
Duurzaamheid 25+ jaar	Goed, maar minder robuust	Zeer robuust

6.2 Woonlasten vergeleken — alle vier de inwonersgroepen

Inwoners van	Huidig 2025	Tweevoudige fusie 2029	Viergemeente-fusie 2029	Verschil variant	Meest gunstig
Doesburg	€ 1.208	€ 1.090-1.120	€ 1.150-1.180	Tweevoudig: -€ 30 tot -€ 90	**Tweevoudig**
Duiven	€ 875	€ 960-1.010	€ 1.020-1.080	Tweevoudig: -€ 60 tot -€ 70	**Tweevoudig**
Westervoort	€ 1.011	€ 960-1.010	€ 1.110-1.170	Tweevoudig: -€ 150 tot -€ 160	**Tweevoudig**
Zevenaar	€ 1.050	€ 1.090-1.120	€ 1.080-1.130	Vergelijkbaar (+/- € 10)	Gelijk

Opvallende uitkomst woonlasten

De tweevoudige fusie is voor drie van de vier inwonersgroepen voordeliger dan de viergemeentefusie. Alleen voor Zevenaar-inwoners is het verschil verwaarloosbaar. De grootste winnaars zijn Westervoort-inwoners (€ 150-160 minder) en Duiven-inwoners (€ 60-70 minder).

Doesburg-inwoners profiteren ook sterker (€ 30-90 minder). Dit maakt de tweevoudige fusie politiek aanzienlijk haalbaarder.

7. Langetermijnperspectief (2029-2040)

7.1 Efficiency en schaalvoordelen

De twee nieuwe gemeenten realiseren elk circa 3-5% efficiency op de bedrijfsvoering — minder dan de 5-10% bij een viergemeentefusie. De reden: twee aparte organisaties met elk een eigen ICT-landschap, HR-afdeling, financiële administratie en communicatieafdeling. Gezamenlijk is het efficiencypotentieel circa € 1,5-3 mln per jaar, versus € 3-6 mln bij viergemeentefusie.

Op langere termijn (2035+) blijft het verschil structureel: de tweevoudige variant levert circa 60-70% van het efficiencyvoordeel van de viergemeentefusie. Het cumulatieve verschil over 10 jaar bedraagt naar schatting € 10-15 mln in het voordeel van de viergemeentefusie.

7.2 Mogelijkheid tot latere doorgroei

Een belangrijk strategisch voordeel van de tweevoudige variant: na een succesvolle overgangsperiode (5-7 jaar) kunnen de twee nieuwe gemeenten alsnog besluiten tot fusie. Dit 'evolutionaire pad' — eerst twee tweevoudige fusies, dan op termijn een samenvoeging — is historisch niet ongebruikelijk. Zevenaar heeft zelf in 2018 al een fusie doorgemaakt en zou in 2035 opnieuw kunnen fuseren.

De kosten van een latere doorgroei tot één gemeente zijn:

- Nogmaals één vaste voet kwijt (-€ 0,4 mln/jaar structureel)
- Frictiekosten: aanzienlijk lager dan bij de eerste fusie, geschat € 4-8 mln (ICT al grotendeels geharmoniseerd, organisaties kleiner)
- Opnieuw tijdelijke maatstaf herindeling: circa € 4-6 mln

Het nadeel van dit evolutionaire pad: de totale frictiekosten over twee fasen (€ 12-24,5 mln + € 4-8 mln = € 16-32,5 mln) zijn hoger dan bij één grote fusie (€ 13-23 mln). Maar de compensatie is ook hoger (€ 9-12 mln + € 4-6 mln = € 13-18 mln versus € 13-17 mln). Per saldo is het verschil beperkt: € 3-14,5 mln extra kosten over 15 jaar.

7.3 Regionale positionering

In de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen (GMR) — het regionale samenwerkingsverband van 18 gemeenten — zou de Liemers in de tweevoudige variant vertegenwoordigd worden door twee gemeenten in plaats van één. Dit kan een voor- of nadeel zijn:

- Voordeel: twee stemmen in de GMR, meer bestuurlijke vertegenwoordiging
- Nadeel: minder gewicht per stem, moeilijker één Liemers-geluid te laten horen

In de praktijk is het verschil beperkt: ook in de viergemeentevariant is de Liemers met circa 96.000 inwoners een relatief kleine speler in een regio van 780.000+ inwoners.

8. Risicoanalyse tweevoudige fusie

#	Risico	Kans	Impact	Fusie	Beheersing
1	Grondexploitatie Zevenaar tegenvallers belasten D-Z zonder buffer Duiven	Middel	€ 2-5 mln	D-Z	Marktmonitoring
2	Ravijnjaar treft beide gemeenten — D-Z kwetsbaarder door negatieve expl.ruimte	Hoog	€ 3-7 mln/jr	Beide	Scenarioplanning
3	Provincie wijst tweevoudige variant af — dwingt viergemeentefusie	Laag-Middel	Fataal	Beide	Vroegtijdig overleg
4	ICT-integratie Doesburg → Zevenaar loopt uit	Hoog	€ 1-3 mln	D-Z	Vroegtijdige aanpak
5	Sociaal domein tekorten Duiven blijven structureel	Hoog	€ 2-4 mln/jr	D-W	Hervormingsagenda
6	Twee fusietrajecten tegelijk overbelasten ambtelijke capaciteit regio	Middel	Vertraging	Beide	Gezamenlijke projectorganisatie
7	Verbonden partijen (RSD, RID, VGGM) moeten met 2 nieuwe gemeenten afrekenen	Laag	€ 0,5 mln	Beide	GR-wijziging

9. Conclusie en aanbevelingen

9.1 Eindoordeel

Eindoordeel tweevoudige fusie

De tweevoudige fusie (Doesburg-Zevenaar en Duiven-Westervoort) is een financieel solide en politiek haalbaarder alternatief voor de viergemeentefusie. Beide nieuwe gemeenten zijn robuust: Doesburg-Zevenaar (56.500 inwoners, weerstandsratio 2,9) en Duiven-Westervoort (40.200 inwoners, weerstandsratio 4,2).

Het structurele financiële voordeel is circa 60-70% van de viergemeentefusie: +€ 1,5 tot +€ 3,0 mln per jaar in 2035 (versus +€ 4,3 mln). De transitiekosten (€ 8-16,5 mln) worden grotendeels gedekt door twee keer de tijdelijke maatstaf (€ 9-12 mln). Het nadeel van het wegvallen van twee vaste voeten (-€ 0,8 mln/jaar) is € 0,4 mln lager dan bij de viergemeentefusie.

Het belangrijkste voordeel: de woonlastenharmonisatie is per koppel aanzienlijk minder pijnlijk. Duiven-inwoners betalen € 60-70 minder dan bij viergemeentefusie. Westervoort-inwoners zelfs € 150-160 minder. Doesburg-inwoners profiteren € 30-90 meer. Dit maakt draagvlak bij de raden realistischer.

Het belangrijkste nadeel: twee middelgrote gemeenten zijn minder 'gewichtig' in de regio dan één grote. En het evolutionaire pad (eerst twee fusies, later eventueel één) kost op termijn € 3-15 mln extra. De vraag is: weegt dat op tegen het betere draagvlak en de lagere lastenimpact?

9.2 Wanneer welk scenario?

Kies voor...	Wanneer
Viergemeentefusie	Als maximale efficiency, maximale schaal en maximale regionale slagkracht het belangrijkst zijn, én als het politieke draagvlak in alle vier de raden aanwezig is om de woonlastenharmonisatie (met name Duiven +17-23%) te accepteren.
Tweevoudige fusie	Als draagvlak, gematigde woonlastenimpact en respecteren van bestaande verbanden (1Stroom, Zevenaar-Rijnwaarden-Doesburg) het belangrijkst zijn. En als men bereid is om circa 30-40% van het efficiencyvoordeel in te leveren voor die voordelen.
Tweevoudig → later één	Als de tweevoudige fusie een 'tussenstap' is: eerst stabiliseren, dan na evaluatie (2035) besluiten over doorgroei tot één gemeente. Evolutionair pad. Kost op termijn € 3-15 mln extra, maar biedt maximale flexibiliteit.

9.3 Aanbevelingen

- Leg de tweevoudige variant formeel voor aan de provincie Gelderland in het kader van het herindelingsontwerp. De provincie moet beoordelen of twee fusies 'duurzaam' zijn in de zin van het Beleidskader. Op basis van de inwonersaantallen (56.500 en 40.200) is dit verdedigbaar.

- Laat de officiële herindelingsscan door de provincie beide varianten doorrekenen: viergemeentefusie én tweevoudige fusie. Zo ontstaat een eerlijk vergelijkingskader voor de raden.
- Maak in de raadsinformatiebrieven expliciet de woonlastenvergelijking per variant. De inwoners hebben recht op die informatie voordat de raden een definitief besluit nemen.
- Overweeg een gefaseerd traject: Duiven-Westervoort eerst (laagste frictie, 1Stroom al klaar), Doesburg-Zevenaar zes maanden later. Dit spreidt de bestuurlijke belasting en geeft Doesburg extra voorbereidingstijd.
- Leg in het herindelingsontwerp vast dat beide nieuwe gemeenten een samenwerkingsconvenant sluiten op minimaal: sociaal domein (gezamenlijke inkoop via RSD), omgevingsvisie, woningbouwprogrammering en bedrijfsvestigingsbeleid. Zo wordt het beste van twee werelden bereikt: bestuurlijke autonomie per koppel, regionale slagkracht via samenwerking.
- Neem een evaluatieclausule op: na 5 jaar (2034) evalueren beide gemeenteraden of doorgroei tot één Liemerse gemeente wenselijk en haalbaar is.

Bijlage — Bronnen en verantwoording

Dit rapport is opgesteld op basis van dezelfde bronnen als het hoofdrapport 'Herindelingsanalyse De Liemers 2029': jaarstukken 2024 en programmabegrotingen 2026-2029 van alle vier de gemeenten, aangevuld met:

- Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) — regels voor parallelle herindelingstrajecten
- Handboek gemeentelijke herindeling (VNG/BZK, 2020)
- Herindelingsscan Best-Oirschot (provincie Noord-Brabant, 2025) — vergelijkbaar tweegemeentefusie
- Herindelingsscan Barneveld-Scherpenzeel (provincie Gelderland, 2020) — vergelijkbaar tweegemeentefusie in Gelderland
- Ervaringen Zevenaar-Rijnwaarden (2018) — vergelijkbare fusie groot+klein in de Liemers zelf
- Publicaties herindeling.nl, Binnenlands Bestuur en COELO Atlas lokale lasten 2024-2025

De ramingen zijn indicatief. De definitieve berekening van de effecten op de algemene uitkering vereist een herberekening door het CBS als onderdeel van de officiële herindelingsscan door de provincie Gelderland.