


ONTWERP Invulinstructie
RAADSVOORSTEL

Griffienummer:

Onderwerp	Bestuurlijke toekomst Zutphen en principebesluit herindeling Brummen en Zutphen
Programma	1. Politiek dichtbij
	--

Vergadering	Beeldvormend
Portefeuillehouder	Wimar Jaeger
Inlichtingen bij	Doret Boonstra
	0622389968 d.boonstra@zutphen.nl

Soort bevoegdheid	☒ kaderstellend	☐ controlerend	☐ budgetrecht	☐ overig
Beleidsvrijheid	☐ geen	☐ beperkt	☒ ruim	
Programmabegrotingswijziging	☒ ja		☐ nee	

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor:

1. Kennis te nemen van a) het gezamenlijke onderzoek Eindrapport Brummen-Rheden-Zutphen; b) het rapport Bestuurlijke Toekomst Eindrapport Schaalvergroting Zutphen; c) het principe besluit van de gemeenteraad van Brummen van 15 januari 2026 om te komen tot een herindeling met de gemeente Zutphen.
3. Uit te spreken dat de gemeente Zutphen in principe wil komen tot een herindeling met de gemeente Brummen op de beoogde fusiedatum 1 januari 2029.
4. Nu de raad van de gemeente Brummen kiest voor een herindeling met de gemeente Zutphen het college de opdracht te geven een gezamenlijk plan van aanpak om te komen tot een herindelingsontwerp voor te leggen aan de nieuwe raad.
5. Voor het opstellen van het plan van aanpak voor het herindelingsontwerp een projectbudget van € 75.000,- beschikbaar te stellen en deze kosten voorlopig te dekken uit de algemene reserve en op een later moment te verrekenen met de eenmalige algemene uitkering herindeling vanuit het Rijk.
6. De begroting 2026 dienovereenkomstig te wijzigen (begrotingswijziging 2026-9).

Inleiding

De raad van de gemeente Brummen heeft op 17 april 2025 op basis van de inhoud van het eindrapport naar de eigen bestuurlijke toekomst geconcludeerd dat het lastig zal worden om als relatief kleine gemeente de kwaliteit van de dienstverlening en het voorzieningenniveau op peil te houden. Volgens de raad kan bestuurlijk samengaan met een buurgemeente, leiden tot een meer robuuste gemeente. De raad van de gemeente Brummen heeft het college van burgemeester en wethouders de opdracht gegeven om vervolgonderzoek te doen naar een herindeling met de gemeenten Rheden of Zutphen.

De raad van de gemeente Zutphen heeft daaropvolgend op 11 juli 2025 een bestuursopdracht vastgesteld waarin het college van burgemeester en wethouders is gevraagd te verkennen:

1. welke kansen en risico's schaalvergroting heeft voor onze inwoners en of schaalvergroting bijdraagt aan de ambities en maatschappelijke opgaven die wij als eigenstandige gemeente hebben;
2. of de herindeling met de gemeente Brummen een goede oplossing is voor de draagkracht onder de voorzieningen en de toekomstige ontwikkelingen.

Voor de beantwoording van de eerste vraag hebben we een eigen verkenning naar de meerwaarde van schaalvergroting uitgevoerd. Voor de beantwoording van de tweede vraag is een gezamenlijk onderzoek met Brummen en Rheden naar herindeling uitgevoerd en zijn inwoners geconsulteerd. Het voorliggende voorstel beoogt richting te geven aan de weging van de resultaten uit beide onderzoeken en het nemen van een principebesluit over een herindeling met de gemeente Brummen.

Op grond van het gezamenlijk onderzoek heeft het college van Brummen op 18 december 2025 de raad van Brummen geadviseerd om tot een herindeling met Rheden te komen.

Dit raadsvoorstel wordt alleen ter besluitvorming aan de raad van Zutphen voorgelegd indien op 15 januari 2026 de raad van Brummen besluit om te kiezen voor een herindeling met de gemeente Zutphen.

Beoogd effect

- Inzicht te geven in de meerwaarde van schaalvergroting voor de gemeente Zutphen.
- De raad in staat te stellen te beoordelen of een herindeling met de gemeente Brummen bijdraagt aan de continuïteit en toekomstbestendigheid van onze gemeente en haar voorzieningen.
- Duidelijkheid te bieden over de effecten van een herindeling op bestuurskracht, draagvlak, financiën en interne en regionale samenhang, overeenkomstig de criteria waarop het Rijk en de provincie herindelingsadviezen beoordelen.¹
- Toe te lichten wat een principebesluit betekent en wat het vervolgproces is dat, na de verkiezingen, door de nieuwe raad wordt doorlopen.

Argumenten

1.1. Het Eindrapport Brummen-Rheden-Zutphen geeft op basis van een objectieve vergelijking een gedegen beeld van de 'plussen en minnen' van de twee verschillende herindelingsopties.

Zutphen heeft steeds ingezet op een gelijkwaardig, transparant en zorgvuldig onderzoeksproces. Wij spreken onze waardering uit voor de samenwerking met de verschillende partijen, en voor de wijze waarop het gezamenlijke onderzoek is uitgevoerd. Inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers én de raden, colleges en medewerkers van de drie gemeenten hebben via consultaties, gesprekken, bijeenkomsten en ambtelijke inzet actief bijgedragen aan dit onderzoek. Die brede betrokkenheid heeft het beeld vollediger en evenwichtiger gemaakt.

Het rapport bevat vier deelonderzoeken:

1. De herindelingsbeelden: dit zijn de uitkomsten van het onderzoek uitgevoerd door Moventem, naar de kansen, uitdagingen en aandachtspunten van de herindelingsvarianten Brummen-Rheden en Brummen-Zutphen.
2. Het resultaat van de inwonersconsultatie over de beide herindelingsvarianten.
3. De financiële quickscan die is uitgevoerd door de Provincie Gelderland.
4. Het onderzoek naar de impact van het wisselen van samenwerkingsverbanden. Dit onderzoek is uitgevoerd onder leiding van de gemeente Brummen, samen met de gemeenten Rheden en Zutphen.

Bij dit laatste rapport hebben wij als Zutphen een aanvullende notitie opgesteld. In deze notitie hebben we opgenomen welke gevolgen zeker en substantieel zijn bij een regiowissel, maar in het deelonderzoek ontbreken. Voor een volledige, transparante en zorgvuldige besluitvorming is het volgens ons essentieel dat uw raad beschikt over deze informatie.

1.2. Het rapport Bestuurlijke Toekomst Eindrapport Schaalvergroting Zutphen biedt waardevolle inzichten op de vraag waarom opschalen voor de gemeente Zutphen belangrijk is.

Wij spreken onze waardering uit voor alle partijen die hebben bijgedragen aan dit onderzoek naar de meerwaarde van schaalvergroting. Dit onderzoek biedt waardevolle inzichten op de vraag waarom opschalen voor de gemeente Zutphen belangrijk is, en welke bestuurlijke, organisatorische en maatschappelijke voordelen hiermee samenhangen. Ook geeft het inzicht in de aandachtspunten die schaalvergroting met zich meebrengt.

1.3. Op basis van de onderzoeksresultaten zoals neergelegd in het Eindrapport Brummen-Rheden-Zutphen heeft de gemeenteraad van Brummen op 15 januari 2026 een besluit genomen over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Brummen c.q. een herindeling met de gemeente Zutphen of Rheden.

De gemeenteraad van Brummen heeft op 15 januari besloten een keuze te maken voor Rheden of Zutphen. Dit is een belangrijk besluit en heeft gevolgen voor de gemeente Zutphen. Nu de keuze op Zutphen valt, stellen wij u voor om dit vertrouwen te beantwoorden en ook een principe besluit over de herindeling met de gemeente Brummen te nemen. In dit voorstel vindt u de argumenten hiervoor.

Leeswijzer bij de argumenten 2.1. en 2.2.

In onderstaande argumenten geven we antwoord op de twee vragen uit de Bestuursopdracht van de raad van de gemeente Zutphen (d.d. 11 juli 2025):

- Is schaalvergroting voor Zutphen nodig? (2.1)
- Is Brummen een geschikte partner? (2.2)

We beantwoorden deze vragen aan de hand van de bevindingen uit de twee onderzoeken, het beleidskader van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en aanvullend onderzoek.

2.1. Schaalvergroting is voor Zutphen nodig om de regionale positie te versterken en in de toekomst haar voorzieningen en centrumfunctie op peil te houden.

Zutphen is geen kleine gemeente, maar ook geen grote stad. We bevinden ons precies daar tussenin: middelgroot, maar met een grote verantwoordelijkheid. Onze gemeente vervult al eeuwen een centrumrol voor de omliggende dorpen en gemeenten. Mensen komen naar Zutphen en Warnsveld om te winkelen, naar school te gaan, naar het theater te gaan, aan de slag te gaan in de zorg, of gewoon om te genieten van onze binnenstad en het culturele aanbod. Die rol is mooi en waardevol. Maar het is ook een rol die veel vraagt, meer dan je op basis van ons inwonertal zou verwachten.

In het rapport *Bestuurlijke Toekomst Eindrapport Schaalvergroting Zutphen* worden de opgaven beschreven en de kansen, aandachtspunten en uitdagingen die schaalvergroting brengt. Moventem concludeert op basis van dit onderzoek het volgende: *De uitgangspositie van de gemeente Zutphen is overwegend positief. Wel zijn er zorgen dat de mogelijke herindeling van andere regiogemeenten de positie van Zutphen en haar centrumfunctie kan aantasten. Deze verkenning laat zien dat er op korte termijn geen grote urgentie is om op te schalen. Op middellange en langere termijn biedt schaalvergroting reële kansen en meerwaarde om beter om te gaan met de uitdagingen en opgaven waar de gemeente Zutphen voor staat.*

2.1.1 De druk neemt toe

Net als alle gemeenten hebben we te maken met grote maatschappelijke vraagstukken: wonen, vergrijzing, klimaat, energietransitie, de enorme druk op het sociaal domein en niet te vergeten de schaarste op de arbeidsmarkt.

Maar voor Zutphen komt daar iets bij: we hebben ook te maken met stedelijke vraagstukken. We willen wijken vitaal houden, zorgen dat iedereen mee kan doen, leegstand voorkomen, bedrijventerreinen vernieuwen en zorgen dat onze bereikbaarheid op orde blijft (zie hoofdstuk 2 van het eindrapport meerwaarde schaalvergroting). Het vraagt om handen, kennis, geld en bestuurlijke aandacht om deze vraagstukken op te pakken.

2.1.2., We zijn te groot voor het servet, te klein voor het tafellaken

En dan komt de derde laag van onze werkelijkheid: onze schaal. We hebben voorzieningen en opgaven die passen bij een stad van 70.000 tot 100.000 inwoners, maar dit wordt financieel gedragen door 50.000 inwoners. We willen:

- Een ziekenhuis in stand houden.
- Een bruisende binnenstad.
- Grote culturele instellingen.
- Waardevolle natuur en landelijk gebied.
- Een robuuste onderwijsstructuur.
- Sterke zorg en ondersteuning.
- Een sociaal vangnet dat niemand laat vallen.

Dat zijn geen kleine dingen. En toch moeten we dat als middelgrote gemeente zien te organiseren met de middelen, mensen en capaciteit van een middelgrote gemeente. Het is alsof je met de kracht van één roeier een boot probeert te sturen waar eigenlijk drie nodig zijn.

2.1.3. De regio kijkt naar Zutphen - maar we kunnen het niet alleen

Inwoners van omliggende gemeenten maken gebruik van “onze” voorzieningen. En dat is logisch; we vormen samen één leefgebied. In de praktijk betekent dat ook dat er vanuit de (sub)regio wordt verwacht dat Zutphen een voortrekkersrol pakt. Dat we projecten aanjagen, plannen coördineren, en regionale voorzieningen helpen behouden.

Maar die rol kunnen we alleen waarmaken als er sprake is van wat onderzoekers noemen een “regionaal sociaal contract”: een cultuur van samen verantwoordelijkheid dragen en elkaar helpen de regio sterker te maken.

Als we eerlijk kijken, zien we dit beeld:

De opgaven die Zutphen moet vervullen, als stad én als centrumgemeente², groeien sneller dan onze middelen, onze capaciteit en onze bestuurlijke kracht.

Dat is geen probleem van vandaag en niet uniek voor Zutphen. Het is een landelijk patroon onder middelgrote centrumgemeenten.³ Maar we voelen het hier wel heel concreet en deze opgave wordt steeds zwaarder. Op dit moment redden we het nog, maar de urgentie is voelbaar.

2.1.4. Balans tussen opgaven en uitvoeringkracht is nodig

Voor de gemeente Zutphen is het van groot belang dat we de balans bewaken tussen wat van ons verwacht wordt en wat we als gemeente aankunnen.

Het bij elkaar houden van de regio, bestuurlijk én maatschappelijk, is daarbij cruciaal. Want zonder sterke regionale samenwerking kan geen enkele middelgrote centrumgemeente haar rol op de lange termijn waarmaken.

Een sterke regio draait om onderlinge verbondenheid - bestuurlijk én maatschappelijk. Voor middelgrote centrumgemeenten zoals Zutphen is die samenhang essentieel. Onze voorzieningen, onze economie en onze maatschappelijke infrastructuur functioneren binnen een netwerk dat verder reikt dan onze gemeentegrenzen.

2.1.5. Een herindeling met Brummen kan het sociale contract versterken

In dat netwerk vervult de gemeente Brummen een belangrijke rol. De samenwerking tussen onze gemeenten is één van de pijlers onder het “regionaal sociaal contract”: de onuitgesproken afspraak dat we elkaar versterken, omdat inwoners, organisaties en voorzieningen dagelijks over en weer met elkaar verbonden zijn. Brummen draagt met haar dorpen, haar buitengebied, haar ondernemers en maatschappelijke partners wezenlijk bij aan dit gezamenlijke ecosysteem.

Een bestuurlijke herindeling Brummen–Zutphen kán dit sociaal contract versterken wanneer het leidt tot meer bestuurlijke samenhang, gezamenlijke verantwoordelijkheid en een stevigere organisatie die (regionale) opgaven beter kan dragen. Door bestuurlijke en maatschappelijke structuren dichter bij elkaar te brengen, ontstaat een hechter fundament voor duurzame samenwerking.

Brummen en Zutphen hebben veel te geven, cultuur, historie, onderwijs, zorg, natuur, een landelijke omgeving en werkgelegenheid, maar ook veel te verliezen als we het niet samen met de regio

dragen. Dat geldt nadrukkelijk voor onze inwoners: hun toegang tot voorzieningen, kansen, veiligheid en kwaliteit van leven hangt direct samen met de kracht van de regio waarin wij samenwerken.

2.2. Herindeling met Brummen is een investering in een nieuwe krachtige gemeente die goede voorzieningen en dienstverlening dichtbij de inwoners kan behouden en een krachtige regionale positie kan innemen.

Met een herindeling van Brummen en Zutphen ontstaat een nieuwe gemeente die de uitdagingen van vandaag en morgen beter aankan, die haar centrumfunctie met vertrouwen kan blijven vervullen en die samen met de regio werkt aan leefbare dorpen, waardevol landelijk gebied, een vitale stad en een toekomstbestendig voorzieningenniveau.

Er komt dan een nieuwe gemeente: robuust, met slagkracht en een gemeente die kan voortbouwen op de samenwerking die er al tientallen jaren tussen onze gemeenten en de regio is. Zo zorgen we voor een gezonde balans tussen wat lokaal en regionaal wordt gevraagd en wat we als gemeente kunnen waarmaken.

2.2.1. Het onderzoek laat zien dat herindeling met Brummen van meerwaarde is op belangrijke beleidsthema's.

A. Sociaal domein, zorg en bestaanszekerheid

Zutphen heeft relatief zware stedelijke problematiek, terwijl Brummen vooral te maken krijgt met dubbele vergrijzing en druk op voorzieningen. We werken allebei aan krachtige dorpen en wijken, met passende voorzieningen en een cultuur van nabijheid. Beide gemeenten werken al intensief samen in de zorgregio Midden-IJssel/Oost-Veluwe. Schaalvergroting biedt meer strategische en specialistische capaciteit, een sterkere positie richting zorgaanbieders en een betere basis voor wijk- en dorpengerichte ondersteuning. De continuïteit van de regionale samenwerking wordt hiermee versterkt.

B. Woningbouw en ruimtelijke ontwikkeling

Zutphen heeft een forse woningbouwopgave en complexe ruimtelijke vraagstukken; Brummen heeft beperkte planologische capaciteit en een relatief hoge bouwopgave om demografisch in balans te blijven. Schaalvergroting maakt gezamenlijke regie op woningbouwlocaties mogelijk, versterkt de lobby richting provincie en Rijk en biedt meer slagkracht voor gebiedsontwikkeling, mobiliteit en klimaatadaptatie. Het dorpse karakter van Brummen en de stedelijke kwaliteiten van Zutphen kunnen in samenhang worden ontwikkeld waarbij de waarde van het buitengebied beter kan worden gewaarborgd.

C. Duurzaamheid, klimaat en energietransitie

Zutphen is sterk in stedelijke energietransitie (o.a. aquathermie, Smart Energy Hubs). Brummen in circulaire landbouw, biobased bouwen en klimaatopgaven in het landelijk gebied. Een grotere gemeente kan deze complementaire kracht combineren. Dit vergroot de uitvoeringskracht binnen de Regionale Energiestrategie en het Regionaal Plan Energievoorziening, versterkt de aanpak van water, bodem en biodiversiteit en biedt meer mogelijkheden voor duurzame innovaties.

D. Economie, werkgelegenheid en arbeidsmarkt

De economische structuren van beide gemeenten zijn complementair: industrie en dienstverlening in Brummen en industrie, zorg, onderwijs en dienstverlening in Zutphen. Pendelstromen tussen beide

gemeenten zijn intensief. Schaalvergroting leidt tot een breder economisch profiel, een sterkere arbeidsmarkt, een gezamenlijke aanpak van bedrijventerreinen (zoals De Revelhorst, De Mars en Eerbeek-Zuid) en een betere aansluiting tussen onderwijs en bedrijfsleven. Ook ontstaan kansen voor recreatie en toerisme door de verbinding van Veluwe, Hanzestad en Achterhoek.

E. Onderwijs, cultuur en recreatie

Zutphen vervult een regionale centrumfunctie op het gebied van onderwijs, cultuur, zorg en sport. De inwoners van de gemeente Brummen maken hier intensief gebruik van. Schaalvergroting versterkt het draagvlak onder deze voorzieningen en voorkomt versnippering. Samenwerking in bibliotheek, archief en cultuurpact wordt geborgd en regionale voorzieningen krijgen een stevigere basis.

F. Digitale en fysieke dienstverlening

Zutphen beschikt over een duidelijke visie op digitale dienstverlening; Brummen kent kwetsbaarheid door éénmensfuncties en beperkte capaciteit. Schaalvergroting biedt een robuustere digitale infrastructuur, betere ICT-veiligheid en meer mogelijkheden voor innovatie, waaronder dienstverlening op locatie in dorpen en kernen. Tegelijk blijft aandacht nodig voor nabijheid en de menselijke maat.

G. Veiligheid

Zutphen heeft een grote veiligheidsopgave en is koploper in gebiedsgericht werken. Brummen heeft stabiele maar beperkte capaciteit. Een fusie versterkt de inzet op ondermijning, jeugdveiligheid, cyberveiligheid en integrale handhaving. De nieuwe gemeente kan steviger opereren binnen de Veiligheidsregio Noord en Oost Gelderland..

H. Bestuurlijke en ambtelijke slagkracht

Beide gemeenten ervaren druk op bestuurskracht en capaciteit, maar Brummen is hierin kwetsbaarder door hoge uitstroom en veel éénmensfuncties. Schaalvergroting biedt meer strategische en uitvoeringscapaciteit, minder afhankelijkheid van externe inhuur en een aantrekkelijker werkgeversprofiel met meer loopbaanmogelijkheden. Dit versterkt de continuïteit en kwaliteit van uitvoering.

I. Financiën

Beide gemeenten beschikken over gezonde financiële uitgangsposities, maar staan voor aanzienlijke toekomstopgaven. De nieuwe gemeente start financieel solide, ontvangt een frictiekostenvergoeding voor de harmonisatieopgave in het kader van een herindeling en realiseert een structurele besparing door een relatief kleinere raad en bestuurslaag. Schaalvergroting biedt een bredere financiële basis waardoor investeringen in voorzieningen, duurzaamheid en ruimte beter gedragen kunnen worden.

2.2.2. Inwoners zien kansen én risico's als het gaat om een herindeling.

In alle gemeenten (Brummen, Rheden en Zutphen) staan dezelfde thema's bovenaan:

- Voorzieningen (zorg, sport, cultuur, basisvoorzieningen)
- Ruimte / leefomgeving
- Dienstverlening

- Veiligheid
- Kenmerken/identiteit (met als opvallend punt: in Brummen zwaarder wegend dan in Rheden en Zutphen)

Samenwerkingsverbanden worden in alle gemeenten als het minst belangrijk gerangschikt, terwijl deze bestuurlijk juist grote gevolgen hebben.

In alle consultaties geldt: inwoners zien zowel kansen als zorgen, maar noemen structureel meer zorgen dan kansen.

Kansen die inwoners zien voor de variant Brummen-Zutphen

- Combinatie van stad en platteland: Zutphen met stedelijke voorzieningen en werkgelegenheid; Brummen met landelijk en groen profiel.
- Veel inwoners uit Brummen zijn in het dagelijks leven al sterk op Zutphen georiënteerd (wonen–werken–voorzieningen).

Verwachting dat:

- Voorzieningen (ziekenhuis, sport, cultuur) beter geborgd kunnen worden in één grotere centrumgemeente;
- Er meer slagkracht ontstaat in sociaal domein, economie, woningbouw en infrastructuur;
- De nieuwe gemeente financieel en bestuurlijk robuust wordt.
- Continuïteit van samenwerkingsverbanden in de Regio Stedendriehoek wordt als pluspunt ervaren: rustig overgangsscenario, weinig “schuivende panelen”.

Zorgen die inwoners uiten over de variant Brummen-Zutphen

Brummen vreest:

- dat dorpsbelangen worden overstemd door de stad;
- groei van Zutphen in dorpen en buitengebied van Brummen;
- verlies van landelijk karakter.

Zutphen vreest:

- aantasting van de eigen stedelijke identiteit en schaal;
- dat stedelijke voorzieningen en financiën onder druk komen door extra lasten;
- meer afstand tot bestuur door grotere schaal.

Over en weer twijfels over:

- financiële risico's (de ene gemeente “trekt” de andere naar beneden);
- evenwicht stad–dorp in voorzieningen, ruimtelijke keuzes en begroting.

Overkoepelende conclusies inwonersconsultatie

- De inwoners van alle betrokken gemeenten zien herkenbare kansen van herindeling, maar zijn overwegend risicogericht: de balans in hun beleving slaat door naar zorgen.
- De zorgen over verlies van identiteit en sterke verslechtering van dienstverlening zijn herkenbaar. Deze worden echter in het onderzoek naar effecten van een herindeling niet bevestigd; identiteit blijft doorgaans overeind na een herindeling en dienstverlening stabiliseert of verbetert licht
- De pluspunten van herindeling – professionalisering, bestuurskracht en regionale positie – worden in de rapporten feitelijk onderbouwd, maar zijn in de ogen van inwoners minder zichtbaar.
- De financiële en organisatorische risico's die inwoners noemen, zijn reëel genoeg om expliciet bestuurlijk te adresseren: schaalvoordeel is geen automatisme; het vraagt om bewuste keuzes en strakke uitvoering.

2.2.3. De herindeling tussen de gemeenten Brummen en Zutphen voldoet in hoge mate aan de criteria van het beleidskader herindeling van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Hierna volgt een analyse naar de effecten van een herindeling met Brummen aan de hand van de criteria uit het beleidskader herindeling.

A. Draagvlak: regionaal en maatschappelijk

Regionaal draagvlak

- Brummen en Zutphen hebben dezelfde regionale oriëntatie en maken deel uit van nagenoeg dezelfde samenwerkingsverbanden (zie het deelonderzoek samenwerkingsverbanden in het eindrapport Brummen-Rheden-Zutphen).
- Een herindeling Brummen–Zutphen borgt de continuïteit van dienstverlening op cruciale taakgebieden zoals de zorg en veiligheid.
- De Regio Stedendriehoek ziet versterking van uitvoeringskracht als urgent en staat positief tegenover een herindeling Brummen–Zutphen.
- Regionale partners onderschrijven dat schaalvergroting rond Zutphen logisch is gezien de centrumfunctie en omvang van de opgaven.

Maatschappelijk draagvlak

- Zutphen en Brummen zijn al eeuwen op een vanzelfsprekende manier met elkaar verbonden. De dagelijkse werkelijkheid van onze inwoners, organisaties en voorzieningen trekt zich weinig aan van gemeentegrenzen: mensen wonen in het ene dorp, werken in de andere kern, gaan naar school in Zutphen, gaan uit in Zutphen en recreëren in het buitengebied van Brummen. Economische ketens, culturele netwerken, zorgstructuren en maatschappelijke voorzieningen lopen al generaties lang door beide gemeenten heen.
- Ook in identiteit en cultuur sluiten onze gemeenten goed op elkaar aan. Beide kennen een sterke waardering voor historie, landschap, gemeenschapszin en de menselijke maat. Waar Zutphen een stedelijke kern biedt met cultuur, onderwijs en voorzieningen, brengt Brummen een rijke dorpscultuur, een hechte samenleving en een waardevol landschap mee. Deze kwaliteiten versterken elkaar al jaren in de praktijk - in het wonen, werken, leren, zorgen en ontmoeten.
- Deze gedeelde basis maakt dat Zutphen en Brummen elkaar goed begrijpen, vergelijkbare waarden hanteren en samen deel uitmaken van één maatschappelijk en bestuurlijk netwerk.

Het is deze culturele en historische verbondenheid die de samenwerking tussen onze gemeenten vanzelfsprekend maakt.

- Uit de inwonersconsultatie blijkt dat inwoners van beide gemeenten zowel kansen als zorgpunten benoemen (zie hoofdstuk 2.2.2 hiervoor). Een nieuwe gemeente Brummen–Zutphen kan een sterker perspectief bieden op een robuuste centrumgemeente in de Stedendriehoek, met grote professionaliseringskansen en continuïteit in samenwerkingsverbanden.

De belangrijkste zorgen in het inwonersbeeld zitten bij de balans stad–dorp, identiteit en ruimtelijke keuzes. Bij een herindeling vraagt dit bestuurlijk om duidelijke afspraken over verdeling van woningbouw, voorzieningen, dorpsgericht werken en representatie in raad en college.

B. Bestuurskracht

- Brummen kampt met hoge uitstroom, veel éénmansfuncties en beperkte strategische capaciteit. Zutphen heeft een stabielere organisatie, maar ook hier is sprake van druk op capaciteit, specialistische kennis en werkbelasting.
- Zutphen beschikt over een sterke financiële positie. Brummen is financieel stabiel, maar kwetsbaar bij ongewijzigd beleid en oplopende zorgkosten (zie *het deelonderzoek van de Provincie over de financiële positie van de gemeenten in het eindrapport Brummen-Rheden-Zutphen*). Beide gemeenten staan voor maatschappelijke- en ruimtelijke opgaven die hun huidige schaal overstijgen.
- Schaalvergroting biedt meer uitvoeringskracht, continuïteit en robuustheid.
- Herindeling biedt kansen op structurele versterking van zowel uitvoeringskracht als strategisch vermogen en de positie van de gemeente op de arbeidsmarkt.

C. Interne samenhang en nabijheid van bestuur

- Brummen en Zutphen zijn complementair: Brummen landelijk-groen en sterk in gemeenschapszin; Zutphen stedelijk en voorzieningsrijk.
- De oriëntatie van inwoners van het dorp Brummen e.o. ligt grotendeels op Zutphen. Functionele structuren (wonen, zorg, onderwijs, sport, mobiliteit) zijn al verweven.
- Een herindeling vergroot het draagvlak onder regionale voorzieningen zoals het ziekenhuis, middelbaar onderwijs, cultuur en sport.
- De identiteit en eigenheid van de dorpen kunnen behouden blijven via gebiedsgericht werken, dorpenprogramma's en kernagenda's. Dit sluit aan bij ons programma Sterke wijken.
- De onderzoeken laten zien dat de sociale structuur en cultuur van beide gemeenten goed verenigbaar zijn.

D. Regionale samenhang

- Brummen en Zutphen maken beide deel uit van de Regio Stedendriehoek. Een herindeling versterkt de regionale eenheid en voorkomt dat Brummen deze regio verlaat.
- Een vertrek van Brummen naar de regio Arnhem–Nijmegen zou zowel maatschappelijke als bestuurlijke netwerken in de Stedendriehoek verzwakken zoals Politie, GGD, Veiligheidsregio, ODA.

- Een herindeling past volledig in de regionale logica: de gemeenten zitten in nagenoeg dezelfde verplichte en niet verplichte samenwerkingsverbanden.
- De nieuwe gemeente kan meer slagkracht leveren in woningbouwprogrammering, energietransitie, klimaatadaptatie, mobiliteit, onderwijs en zorg.
- De regio Stedendriehoek wordt door Rijk en provincie gezien als kansrijke regio voor investeringen en verstedelijking; een grotere gemeente past bij die ontwikkeling.
- Door de bijna volledige overlap in samenwerkingsverbanden zijn frictiekosten en transitierisico's bij een herindeling minimaal.

3.1.. Een principebesluit zet de deur open voor een herindeling, maar legt nog niets definitief vast. De nieuwe raad behoudt alle ruimte om de koers te bepalen.

Het vervolgproces is strak gereguleerd en kent harde deadlines, waarbij tijdigheid essentieel is om 1 januari 2029 als startdatum te halen. Een principebesluit is een politieke uitspraak, geen juridisch bindend besluit. Daarmee geeft de gemeenteraad aan dat hij met de gemeente Brummen verder wil werken in het herindelingstraject. Het besluit kan altijd worden aangepast of ingetrokken. De nieuwe raden houden daarmee na de verkiezingen van maart 2026 volledige beslissruimte. Zij kunnen:

- Het principebesluit bevestigen, wijzigen of terugdraaien;
- Besluiten wel of niet een herindelingsontwerp op te stellen;
- De koers aanpassen op basis van nieuwe inzichten of politieke afwegingen.

3.2. Na een positief principebesluit door de raad van Brummen én van Zutphen volgt een tussenfase waarin de beide raden hun colleges de opdracht geven om een gezamenlijk plan van aanpak op te stellen voor het herindelingsontwerp.

Het plan van aanpak bevat in ieder geval:

- de governancestructuur voor het proces (bestuurlijk en ambtelijk);
- de tijdsplanning en belangrijkste mijlpalen;
- de wijze waarop inwoners, medewerkers en maatschappelijke partners worden betrokken;
- de aanpak voor het opstellen van het herindelingsontwerp, inclusief benodigde onderzoeken en onderbouwingen;
- de financiële raming van het proces;
- afspraken over communicatie en risicobeheersing;
- de wijze waarop de colleges het plan na vaststelling zullen voorleggen aan de nieuwe raden na de verkiezingen in maart 2026.

Proces

Als het Plan van aanpak door de raden is vastgesteld werken de colleges het herindelingsontwerp uit, dat vervolgens door de beide raden moet worden vastgesteld. Het herindelingsontwerp is de eerste formele stap in de Wet Arhi (het wettelijke herindelingsproces).

Het vastgestelde herindelingsontwerp wordt vervolgens zes weken ter inzage gelegd, zodat inwoners, organisaties en andere belanghebbenden hun zienswijzen kunnen indienen. Deze zienswijzen worden verwerkt in het definitieve herindelingsadvies, dat opnieuw door beide raden wordt vastgesteld en daarna wordt ingediend bij de provincie en de minister van BZK. Pas vanaf dat moment is de herindeling een feit, ervan uitgaande dat het verdere wettelijke proces goed verloopt.

Planning

Een herindeling Brummen–Zutphen kan, bij een voortvarend maar zorgvuldig proces, daarmee op zijn vroegst per 1 januari 2029 ingaan. Deze datum volgt uit het wettelijke tijdspad: het herindelingsadvies moet uiterlijk 1 april 2027 bij Gedeputeerde Staten van Gelderland en uiterlijk 1 juli 2027 bij het ministerie van BZK zijn ingediend.

Dit betekent dat er – rekening houdende met de gemeenteraadsverkiezingen – ongeveer een jaar beschikbaar is om te komen tot besluitvorming over het herindelingsadvies. Dat is een redelijke doorlooptijd; doorgaans duurt het traject van het opstellen van een herindelingsontwerp tot en met de vaststelling van het herindelingsadvies namelijk ongeveer een jaar.

Een latere datum, zoals 1 januari 2030, ligt te ver weg en zou leiden tot een langdurige periode tussen het politieke besluit en de feitelijke fusie, wat onnodige onzekerheid voor medewerkers en bestuurders kan veroorzaken. Daarom is 1 januari 2029 wat ons betreft de eerstvolgende en meest realistische fusiedatum voor een herindeling tussen Brummen en Zutphen.

Dit betekent dat er nog minimaal drie formele besluiten volgen voordat het herindelingsadvies van de provincie wordt voorgelegd.

4.1. Het opstellen van het gezamenlijke plan van aanpak voor het herindelingsontwerp brengt kosten met zich mee.

Voor het opstellen van het plan van aanpak voor het herindelingsontwerp is een projectbudget nodig van beide gemeenten. We ramen deze kosten voorlopig op € 75.000,- . Deze kosten kunnen gedekt worden uit de post onvoorzien en op een later moment verrekend worden met de eenmalige algemene uitkering herindeling vanuit het Rijk.

Kanttekeningen

2.1 Schaalvergroting kan leiden tot grotere afstand tussen bestuur en inwoners.

Heldere afspraken (in het herindelingsontwerp en daarna) zijn nodig om nadrukkelijke borging van het dorpen- en wijkenbeleid en participatie.

Internationaal onderzoek laat zien dat gemeentelijke fusies vooral impact hebben op het lokaal bestuur zelf, minder op de inwoners. Zo is er geen bewijs gevonden voor de assumptie dat een fusie de lokale identiteit negatief beïnvloedt. En laten onderzoeken een wisselend beeld zien over de impact van fusie op de lokale democratie: aan de ene kant dat fusies de afstand vergroten en de betrokkenheid verlagen en aan de andere kant dat fusies de democratie versterken doordat grotere gemeenten relevantere thema's oppakken.⁴

2.2. We hebben nog niet alle kennis over de gemeente Brummen verzameld.

Sommige risico's of kansen komen pas in beeld wanneer processen van beide gemeenten worden samengevoegd. Dit vraagt om zorgvuldige due diligence en aandacht voor integratievraagstukken in een latere fase.

2.3 Er is geen brede vergelijking met andere gemeenten gemaakt.

Tot nu toe is vooral gekeken naar de vergelijking tussen Brummen, Rheden en Zutphen. We hebben geen brede verkenning gedaan naar mogelijke samenwerkingen of schaalopties met andere

gemeenten in de regio. Daarmee zijn alternatieve richtingen niet volledig verkend. Dit vraagt om expliciete weging: waarom deze fusie, en niet een andere?

Dit punt komt expliciet terug in het vervolgtraject. In het herindelingsontwerp moeten de gemeenten namelijk aantonen dat er een bewuste keuze is gemaakt en dat alternatieven zijn meegewogen. Hier komt dus expliciet terug waarom niet is gekozen voor andere opties (bijv. samenwerking of herindeling met andere buurgemeenten).

2.4. We hebben geen brochure of promotiefilmpje gemaakt voor de nieuwe gemeente Brummen-Zutphen

We vinden het van belang te benadrukken dat de gemeente Zutphen zich gedurende het gehele onderzoekstraject heeft gehouden aan de gezamenlijke afspraken over proces en communicatie. Daarom hebben we – in tegenstelling tot de gemeente Rheden – afgezien van het produceren van brochures, filmpjes of andere middelen die het besluitvormingsproces van Brummen kunnen beïnvloeden. We staan voor een open, eerlijk en transparant onderzoeksproces en willen als betrouwbare partner bijdragen aan een zorgvuldig en gelijkwaardig verloop van het traject.

3.1. In de jaren voorafgaand aan een herindeling zal een deel van de bestuurlijke en ambtelijke aandacht verschuiven naar interne organisatievraagstukken.

Er bestaat een risico dat externe opgaven (zoals regionale samenwerking, uitvoering en innovatie) tijdelijk minder aandacht krijgen. Dit vraagt om scherp prioriteren en het bewaken van uitvoering.

3.2. Het participatieproces moet als eerlijk, toegankelijk en betekenisvol worden ervaren.

Er bestaat een risico op teleurstelling wanneer inwoners, ondernemers of partners het gevoel hebben dat er tijdens het opstellen van het herindelingsontwerp onvoldoende ruimte is voor hun inbreng, of dat verwachtingen niet aansluiten bij de ruimte voor keuzes. Duidelijke kaders en communicatie vooraf zijn essentieel.

3.3. Herindeling kan leiden tot discussie over de spreiding van voorzieningen.

Heldere afspraken (in het herindelingsontwerp en daarna) zijn noodzakelijk om zowel stad als dorpen aantrekkelijk te houden.

3.4. Een herindeling vergt zorgvuldige communicatie en kan leiden tot politieke discussie en weerstand, zowel in en tussen de beide gemeenten als in de regio.

Dit vraagt om een zorgvuldig proces, vooraf bepaald participatietraject, transparante communicatie, realistische verwachtingen en bestuurlijke rust en stabiliteit.

3.5. De besluitvorming over de formele herindeling is een complex proces met formele momenten na de gemeenteraadsverkiezingen van 2026.

Het is begrijpelijk dat raadsleden het gevoel hebben dat zij in korte tijd een complex en wezenlijk onderwerp moeten doorgronden. Een herindeling is een ingrijpende beslissing die zorgvuldig moet worden afgewogen. Belangrijk is echter dat de raad op dit moment geen definitief besluit neemt over

een herindeling, maar richting geeft aan de verdere koers van Zutphen. Alle formele besluiten in het Arhi-proces - zoals het opstellen en vaststellen van een herindelingsontwerp en uiteindelijk het herindelingsadvies - worden pas door de nieuwe raden na de verkiezingen van maart 2026 genomen. Tot die tijd is er ruimte voor verdiepend gesprek, aanvullende informatie en reflectie.

Dit voorstel helpt de raad om in positie te blijven, richting te geven en regie te houden, zonder vooruit te lopen op besluiten die nu niet aan de orde zijn. Daarmee is er tijd én ruimte voor een zorgvuldige afweging, passend bij de omvang en impact van het vraagstuk.

Financiën

Voor het opstellen van het plan van aanpak voor het herindelingsontwerp maken we kosten die we nu berekenen op € 75.000,00. Deze bestaan met name uit inhuur en externe advisering. We stellen voor dit bedrag te dekken uit de algemene reserve. Op een later moment kunnen we deze kosten verrekenen met de eenmalige algemene uitkering herindeling vanuit het Rijk. Een begrotingswijziging is als bijlage bijgevoegd.

Communicatie

In deze onderzoeksfase is er in het gezamenlijke onderzoek veel aandacht besteed aan het betrekken van inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers (*zie het deelonderzoek inwonersconsultatie in het eindrapport Brummen-Rheden-Zutphen*). In het lokale onderzoek is de betrokkenheid van inwoners beperkt gebleven. Ook om overlap met het gezamenlijke onderzoek te vermijden. In de bijlage ‘overzicht van communicatieacties’ staan de acties op een rij.

In het plan van aanpak om te komen tot een herindelingsontwerp beschrijven we o.a. de wijze waarop inwoners, medewerkers en maatschappelijke partners worden betrokken.

Daarbij worden ook de volgende elementen meegenomen:

- Aandacht voor toegankelijkheid, duidelijke taal en laagdrempelige informatievoorziening;
- Een zorgvuldige aanpak om teleurstelling en misverstanden te voorkomen, mede vanwege de gevoeligheid van het onderwerp;
- Interne communicatie voor medewerkers, zodat zij tijdig, eenduidig en volledig worden geïnformeerd over het proces en de gevolgen daarvan.

Met deze aanpak wordt geborgd dat de samenleving en onze medewerkers intern (direct of via de OR) op een zorgvuldige en transparante manier betrokken blijven bij de vervolgstappen in het herindelingsproces.

Uitvoering

Na een positief principebesluit kan de nieuwe gemeenteraad besluiten om de ARHI-procedure te starten en een herindelingsontwerp op te laten stellen.

Ter voorbereiding daarop wordt een plan van aanpak opgesteld. Hierin staan de aanpak, planning, governance en benodigde capaciteit beschreven.

Voor de uitvoering zijn vooral van belang: een gezamenlijke bestuurlijke en ambtelijke sturing, een compacte projectorganisatie, heldere mijlpalen, inzicht in capaciteit en financiën en een zorgvuldige communicatie- en participatieaanpak. Met deze voorbereidingen kan de nieuwe raad na maart 2026 tijdig en zorgvuldig vervolgstappen zetten binnen het herindelingsproces.

Evaluatie

Deze vindt plaats na het afronden van het herindelingsproces.

Bijlagen

- Bijlage 1. Oplegger bij raadsvoorstellen bestuurlijke toekomst
- Bijlage 3. Raadsvoorstel II Bestuurlijke toekomst Zutphen
- Bijlage 4a. Begrotingswijziging 2026-9 bij rvs I Zutphen Brummen Bestuurlijke toekomst Zutphen
- Bijlage 4b. Begrotingswijziging 2026-9 bij rvs II Bestuurlijke toekomst Zutphen
- Bijlage 5a. Eindrapport gezamenlijk onderzoek Brummen–Rheden–Zutphen
- Bijlage 5b. Bijlagenboek bij eindrapport
- Bijlage 6. Aanvullende notitie deelonderzoek wisselen samenwerkingsverbanden
- Bijlage 7. Het rapport Bestuurlijke Toekomst Eindrapport Schaalvergroting Zutphen
- Bijlage 8. Besluit van het college van de gemeente Brummen d.d. 18 dec 2025
- Bijlage 8a. Afwegingskader principebesluit bestuurlijke toekomst gemeente Brummen
- Bijlage 9. Persbericht
- Bijlage 10. Overzicht van de communicatieacties
- Bijlage 11. Vastgestelde bestuursopdracht van 11 juli 2025.
- Bijlage 12. Memo Status en gevolgen van een principebesluit tot herindeling

Stukken die ter inzage liggen

ONTWERP



BESLUIT

Griffienummer:

De raad van de gemeente Zutphen,

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 18 december 2025 met nummer 1275563;

gelet op artikel 108 van de gemeentewet;

b e s l u i t :

1. Kennis te nemen van a) het gezamenlijke onderzoek Eindrapport Brummen-Rheden-Zutphen; b) het rapport Bestuurlijke Toekomst Eindrapport Schaalvergroting Zutphen; c) het principe besluit van de gemeenteraad van Brummen van 15 januari 2026 om te komen tot een herindeling met de gemeente Zutphen.
2. Uit te spreken dat de gemeente Zutphen in principe wil komen tot een herindeling met de gemeente Brummen op de beoogde fusiedatum 1 januari 2029.
3. Nu de raad van Brummen kiest voor een herindeling met de gemeente Zutphen het college de opdracht te geven een gezamenlijk plan van aanpak voor een herindelingsontwerp voor te leggen aan de nieuwe raad.
4. Voor het opstellen van het plan van aanpak voor het herindelingsontwerp een projectbudget van € 75.000,- beschikbaar te stellen en deze kosten voorlopig te dekken uit de algemene reserve en op een later moment te verrekenen met de eenmalige algemene uitkering herindeling vanuit het Rijk.
5. De begroting 2026 dienovereenkomstig te wijzigen (nr. 2026-9)

Aldus besloten in de openbare vergadering van
de raad van de gemeente Zutphen,
gehouden op: 26 januari 2026

De voorzitter,

de griffier,