Aanvulling op het deelonderzoek “Wisselen van samenwerkingsverbanden” (def)

Aan: de gemeenteraad van Zutphen
Van: College van B&W gemeente Zutphen
Datum: 16 december 2025

In deze aanvullende notitie geven we aan welke gevolgen bij het wisselen van samenwerkingsverbanden zeker optreden, maar in het deelonderzoek ‘Wisselen van samenwerkingsverbanden’ ontbreken. Voor een volledige, transparante en zorgvuldige besluitvorming is het volgens ons essentieel dat uw raad beschikt over deze informatie.

1. Samenvatting

Het wisselen van samenwerkingsverbanden heeft gevolgen die in het deelonderzoek niet volledig zijn benoemd. Inwoners krijgen bij de variant Brummen-Rheden te maken met andere zorgaanbieders, andere toegangsroutes in het sociaal domein, een ander politieteam, andere vervoersregelingen en een andere veiligheids- en gezondheidsregio etc.
Daarnaast leidt een regiowissel tot aanzienlijke frictiekosten én tot verlies van opgebouwde regionale structuren en investeringen. In de variant Brummen–Zutphen doen deze effecten zich vrijwel niet voor; in de variant Brummen–Rheden juist in volle omvang.

2. Aanleiding

Het deelonderzoek *Wisselen van samenwerkingsverbanden* (onderdeel van het eindrapport bestuurlijke toekomst Brummen-Rheden-Zutphen) geeft een overzicht van de samenwerkingsverbanden waarin Brummen, Rheden en Zutphen deelnemen, inclusief de constatering dat Brummen en Zutphen in veel dezelfde verbanden zitten, en Brummen en Rheden juist niet. Ook wordt beschreven dat verplichte samenwerkingsverbanden door het Rijk worden aangewezen en vrijwillige verbanden door de toekomstige fusiegemeente, met de opmerking dat hierover bij het herindelingsontwerp duidelijkheid moet worden gegeven.
Tegelijkertijd constateert Zutphen dat de huidige notitie bestuurlijke, financiële en maatschappelijke effecten van regiowissels niet benoemt, terwijl deze onmiskenbaar en substantieel zijn. Om een volledig en transparant beeld te geven aan uw raad, is deze aanvullende notitie opgesteld.

3. Aanvulling op het deelonderzoek – feitelijke implicaties die ontbreken

3.1 Concrete gevolgen voor inwoners (compacte selectie voorbeelden)

In het deelonderzoek staat: *“Veel samenwerkingsverbanden vervullen cruciale taken (zoals veiligheid, zorg, vergunningen) waarvan inwoners direct afhankelijk zijn. De dienst- en zorgverlening is echter altijd gegarandeerd.”*
Zutphen merkt op:

Hoewel continuïteit van dienstverlening uiteindelijk wordt geborgd, merken inwoners wél degelijk veranderingen bij een overstap Brummen–Rheden:

- *Veiligheid;* Brummen en Zutphen werken binnen politiebasisteam IJsselstreek en delen één veiligheidsplan. Brummen–Rheden betekent overstap naar een ander politiebasisteam en een andere standplaats. Dit heeft gevolgen voor de aanrijtijden.

- *Andere zorgaanbieders;* Brummen en Rheden zitten in verschillende inkoopregio's voor Wmo en Jeugd. Daarom is zeker dat inwoners met nieuwe zorgaanbieders, andere werkwijzen en nieuwe contactpersonen te maken krijgen.
- *Kans op gebrek aan samenhang in zorg en veiligheid*. Afwijking van regioindelingen kan leiden tot een versnipperd zorglandschap. Inwoners ervaren daardoor minder eenduidigheid in toegang tot zorg of hulpverlening, zeker bij crisiszorg of spoed, inclusief het spoedplein in Gelre ziekenhuis Zutphen. (zie brief van de huisartsenpraktijken en de lokale apothekers in de gemeente Brummen (bijlagenboek)).
- *Andere ingang voor specialistische ondersteuning;* voor maatschappelijke opvang, beschermd wonen en intramuraal verblijf geldt: overstap naar een andere centrumgemeente, met andere procedures, prioriteiten en locaties.
- *Andere vervoersregio's;* Brummen gebruikt nu Plus OV; Rheden Avan. Andere reserveringslijnen, vervoerders en mogelijk andere voorwaarden.
- *Bibliotheken;* het wisselen van aanbieder van de bibliotheekdiensten kan gevolgen hebben voor de dienstverlening.

Deze voorbeelden zijn niet hypothetisch, ze zijn zeker optredend, gebaseerd op structuurverschillen tussen regio's.

3.2 Het wisselen van verplichte én semi-verplichte samenwerkingsverbanden kost tijd, geld en capaciteit

In het deelonderzoek staat dat in het geval van samengaan van gemeenten Brummen en Rheden er voor alle (semi) verplichte samenwerkingsverbanden (Veiligheidsregio, GGD, Omgevingsdienst, RES en Jeugdzorg) "gewisseld" moet gaan worden. En dat die wissels tijd, geld en capaciteit kosten.
Zutphen merkt op:

Het gaat dan concreet om:
- uittreed- en toetreedkosten;
- harmonisatiekosten;
- dubbele bekostiging tijdens transities;
- ICT-koppelingen en gegevensuitwisseling;
- ambtelijke capaciteit.

De casus Vijfheerenlanden is hiervoor een helder precedent. Het verplicht wisselen van drie samenwerkingsverbanden in de herindeling Vijfheerenlanden heeft €12,6 miljoen gekost (2019). Dit is vastgesteld in een onafhankelijke evaluatie en is één van de redenen geweest dat het Ministerie van BZK het beleidskader heeft aangescherpt op het criterium "regionale samenhang".

Dit is geen "mogelijk effect", maar een zeker optredend gevolg bij Brummen–Rheden.

3.3 Verlies van opgebouwde netwerken en investeringen

Wanneer een gemeente bestaande regionale structuren en samenwerkingen verlaat ontstaan er 'desintegratiekosten'. Eerder gedane investeringen, opgebouwde netwerken en gezamenlijke voorzieningen worden niet langer benut. Het gaat om verlies van waarde van wat in de afgelopen jaren is opgebouwd: programma's, contracten, expertise, ICT-infrastructuur, partnerschappen

en maatschappelijke netwerken. Deze kosten treden zeker op bij een regiowissel en komen boven op de frictiekosten van uittreden en toetreden. Ze leiden tot vertraging in uitvoering, kwaliteitsverlies in de eerste jaren en een verminderde bestuurlijke en maatschappelijke slagkracht totdat nieuwe structuren zijn opgebouwd.

In de variant Brummen–Rheden zijn deze desintegratiekosten zeker, omdat in alle verplichte en semi verplichte samenwerkingsverbanden een overstap moet worden gemaakt. Deze "waardevernietiging" is niet benoemd in het deelonderzoek, maar is feitelijk en voorspelbaar. Zie ook de brieven in het bijlagenboek hierover van onder andere de regio Stedendriehoek en de huisartsen.

4. Opmerkingen bij een aantal passages in het deelonderzoek

4.1 Passage over standpunt drie gemeenten en Provincie (onderaan p. 1)

In het deelonderzoek staat:
"Ook om die reden vinden de drie gemeenten en de Provincie dat het (eventueel) wisselen van samenwerkingsverbanden nu niet doorslaggevend mag zijn. En mochten aan het (eventueel) wisselen van samenwerkingsverbanden frictiekosten verbonden zijn, dan heeft de Provincie zich bereid verklaard te kijken naar een vergoeding."

Zutphen plaatst hierbij de volgende kanttekening:

1. *Er is geen (schriftelijke) uitspraak van de Provincie*

Er ligt geen enkele (schriftelijke) bevestiging dat de Provincie vindt dat het wisselen van samenwerkingsverbanden "niet doorslaggevend" mag zijn. Het zou ook onlogisch zijn, omdat de Provincie en het Rijk in de ARHI-toetsing "regionale samenhang" en "regionaal draagvlak" juist expliciet moeten beoordelen.

2. *Gevolgen samenwerkingsverbanden*

In de brief van de Minister aan de Tweede Kamer over de evaluatie Vijfherenlanden (2020-0000589319) schrijft zij het volgende:

'Bij de herindeling Vijfheerenlanden is duidelijk geworden dat een herindeling grote gevolgen kan hebben voor betrokken wettelijke samenwerkingsverbanden. In het evaluatierapport is dan ook de aanbeveling gedaan om de belangen van dergelijke samenwerkingsverbanden bij een herindeling beter te waarborgen. In de eerstvolgende actualisatie van het beleidskader zal ik het criterium 'regionale samenhang' daarom aanscherpen en vragen specifiek aandacht te besteden aan de belangen van de wettelijke samenwerkingsverbanden.'

Dit betekent dat de situatie rond het wisselen van samenwerkingsverbanden niet alleen vanuit de twee gemeenten die gaan fuseren moet worden bekeken maar dat ook rekening moet worden gehouden met de consequenties voor de samenwerkingsverbanden die worden verlaten.

4.2 Passages over 'geen showstopper' (onderaan p. 1)

De notitie stelt:
"Ook om die reden vinden de drie gemeenten en de Provincie dat het wisselen van samenwerkingsverbanden geen showstopper mag zijn."

Zutphen merkt op:

- Ook hier is er geen (schriftelijk) standpunt van de Provincie.
- De bewering suggereert dat het wisselen van samenwerkingsverbanden minder belangrijk is dan andere criteria - iets wat de Provincie niet kan zeggen in het kader van de ARHI-toetsing. De argumentatie rond de wissel van samenwerkingsverbanden dient niet meer of minder te worden meegewogen in de toetsing van de herindeling.

5. Bestuurlijke afweging

De aanvullende inzichten maken duidelijk dat de twee herindelingsvarianten op dit punt sterk van elkaar verschillen. In de variant **Brummen–Zutphen** is sprake van een situatie waarin vrijwel geen regiowissels hoeven plaats te vinden. Bestaande samenwerkingsstructuren blijven in stand, waardoor eerder gedane investeringen en opgebouwde regionale netwerken niet worden aangetast. Voor maatschappelijke organisaties en inwoners blijft de impact daardoor beperkt: dienstverlening, ketens en partnerschappen kunnen grotendeels op dezelfde wijze worden voortgezet. Dit maakt de variant bestuurlijk stabieler en financieel aanzienlijk minder risicovol.

In de variant **Brummen–Rheden** is het tegenovergestelde aan de orde. Hierbij moeten in álle grote verplichte samenwerkingsverbanden regiowissels worden doorgevoerd. Dit leidt tot aanzienlijke frictiekosten en tot desintegratie van waardevolle investeringen en opgebouwde structuren. Voor inwoners en maatschappelijke partners betekent dit merkbare en soms ingrijpende veranderingen, bijvoorbeeld doordat zij te maken krijgen met andere zorgaanbieders, loketten, vervoersregelingen of veiligheidsstructuren. Daarnaast brengt deze variant een langdurige bestuurlijke overgangsfase met zich mee waarin nieuwe netwerken, systemen en werkprocessen moeten worden opgebouwd.