Bestuursopdracht gemeente Zutphen
Onderzoek schaalvergroting en herindeling Zutphen en Brummen

Projectnaam:	Onderzoek schaalvergroting en herindeling Zutphen Brummen
Bestuurlijk opdrachtgever:	Gemeenteraad van Zutphen
Bestuurlijk opdrachtnemer:	Burgemeester Wimar Jaeger (namens college van B&W)
Ambtelijk opdrachtnemer:	Gemeentesecretaris Monique Stouten
Opdracht verstrekt:	11 juli 2025 (raadsbesluit)

---

1. Probleemstelling/ achtergronden

1.1 Aanleiding Bestuursopdracht

De gemeenteraad van Brummen heeft op 17 april jl. besloten een mogelijke herindeling met Rheden dan wel Zutphen te willen verkennen en heeft beide gemeenten benaderd met de vraag of we hier aan mee willen doen. Ze stellen een gemeenschappelijke aanpak voor die de basis is voor de beide trajecten. De gemeenteraad van Brummen wil in december 2025 een principebesluit nemen over een herindeling met Rheden dan wel Zutphen. De gemeenteraad van de beoogd herindelingspartner besluit dan in januari 2026 over de herindeling en neemt een principe besluit. Hierna start het formele traject volgens de Wet ARHI (Wet algemene regels herindeling, zie bijlage).

De gemeente Brummen geeft aan dat de verkenning met de gemeenten Zutphen en Rheden in ieder geval moet gaan over (a) dienstverlenings- en voorzieningenniveau, (b) kenmerken en identiteit, (c) maatschappelijke trends en ontwikkelingen, (d) organisatie en bestuur, (e) financiën. De verkenning moet resulteren in een toekomstbeeld (narratief) van de nieuwe gemeente.

1.2. Waarom doet de gemeente Zutphen mee aan deze verkenning?

Het gemeentebestuur van Zutphen heeft aangegeven graag met de gemeente Brummen te willen verkennen hoe we samen met dit vraagstuk om kunnen gaan. Overwegingen van de gemeenteraad om mee te werken zijn dat:

- *Een mogelijke fusie tussen de gemeente Brummen en de gemeente Zutphen niet alleen de inwoners van de gemeente Brummen aangaat, maar zeker ook de inwoners van de gemeente Zutphen;*
- *Beide gemeenten als buurgemeenten op diverse manieren met elkaar verbonden zijn en daarmee belangrijk zijn voor elkaar. In het oog springen bijvoorbeeld samenwerkingen binnen de Regio Stedendriehoek, de Veiligheidsregio, het politiebasisteam. En het voorzieningenniveau van de gemeente Zutphen is ook relevant voor de inwoners van de gemeente Brummen;*
- *De bestuurlijke toekomst van onze buurgemeente Brummen van duidelijk belang is ook voor de toekomst van de gemeente Zutphen;*

*(*Uit de motie 26 mei 2025 (2025-M0016) ‘Onderzoek herindeling gemeente Brummen’)

Naast de verantwoordelijkheid die wij voelen als centrumgemeente en goede buur, staan wij zelf ook voor grote uitdagingen, opgaven en ambities om onze gemeente en het daarbij behorende voorzieningenniveau vitaal te houden. Denk aan opgaven als natuur en recreatie, ons dorpen- en wijkenbeleid, woningbouw, onderwijs, zorg, OV en middenstand, voldoende werkgelegenheid, duurzaamheid, voldoende ambtelijke slagkracht en de overspannen arbeidsmarkt. We willen de komende periode verkennen of schaalvergroting ons krachtiger maakt om deze opgaven aan te kunnen.

2. Bestuursopdracht

De gemeenteraad vraagt het college van burgemeester en wethouders 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 Brummen een goede oplossing is voor de draagkracht onder de voorzieningen en de toekomstige ontwikkelingen.

3. Beoogd effect; waar willen we heen?

Met deze twee vragen krijgt de gemeenteraad zicht op de voor- en nadelen van schaalvergroting voor onze inwoners en op de wenselijkheid van herindeling met de gemeente Brummen. Op basis van het onderzoeksresultaat en het bijbehorende advies kan de gemeenteraad een besluit nemen of de gemeente Zutphen met de gemeente Brummen wil herindelen.

4. Aanpak onderzoeken en opzet eindrapporten

Om de twee vragen van de raad te beantwoorden gaan we de komende maanden twee onderzoeken doen. Eén onder onze eigen verantwoordelijkheid en één samen met de gemeenten Brummen en Rheden.
Beide onderzoeken sluiten we af met een eindrapport, waarin zo objectief mogelijk de onderzoeksvragen worden beantwoord. Deze twee eindrapporten bieden we de raad aan samen met een advies waarin we beide eindrapporten duiden en de gemeenteraad adviseren over de twee vragen die zijn gesteld in de bestuursopdracht.

Onderzoeksvraag 1: Welke kansen en risico's heeft schaalvergroting voor de gemeente Zutphen?

Hiertoe doen we een eigen onderzoek.
- We beschrijven het huidige perspectief van de gemeente Zutphen. Dit doen we volgens de SWOT methode die we ook bij de gezamenlijke onderzoeksvraag gebruiken. We beschrijven de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen voor vijf thema's:
    - De draagkracht onder onze voorzieningen en onze dienstverlening;
    - Onze identiteit;
    - De ambtelijke en bestuurlijke slagkracht van de gemeente in relatie tot de maatschappelijke opgaven;
    - De financiële basis;
    - Onze positie in de regio.
- We verkennen de ambitie van de gemeente Zutphen, de trends en toekomstige ontwikkelingen (aan de hand van de huidige visies en bestaand onderzoek) en leggen deze naast het huidige perspectief van de gemeente Zutphen. Welke kansen en risico's zien we, lopen we in de huidige situatie of in de toekomst tegen problemen aan?
- We verkennen of schaalvergroting ons beter voorbereidt op de toekomstige ontwikkelingen.
- We vragen maatschappelijke organisaties met ons mee te denken in deze verkenning en betrekken de inwoners met behulp van een enquête bij het onderzoek.

In ons eindrapport beschrijven we:
1. Wat is de uitgangspositie van de gemeente Zutphen?
2. Welke ontwikkelingen zien we waar we als gemeentebestuur op voorbereid moeten zijn?
3. Wat zijn de kansen en risico's van schaalvergroting?

4. Aan welke voorwaarden moet schaalvergroting voldoen om voor de gemeente Zutphen een meerwaarde te hebben?
5. Hoe denken maatschappelijke organisaties over schaalvergroting?

Onderzoeksvraag 2: Wat gaat een herindeling van de gemeenten Brummen en Zutphen betekenen en opleveren voor beide gemeenten en daarmee voor alle inwoners in kwestie?

Hiertoe doen we een gezamenlijk onderzoek naar de variant Brummen-Zutphen.
- We stellen een toekomstbeeld Brummen - Zutphen op waarin kansen, verschillen en overeenkomsten worden beschreven voor de nieuwe gemeente op basis van 5 thema's: a) dienstverlenings- en voorzieningenniveau; b) kenmerken/identiteit; c) maatschappelijke trends en ontwikkelingen; d) organisatie en bestuur en e) financiën. De toekomstbeelden zijn opgebouwd uit een algemeen deel dat vertelt over de toekomstige gemeente en wat deze op kan leveren als het gaat om het verzilveren van kansen en het omgaan met bedreigingen en een beeld vanuit meerdere perspectieven (van de inwoners, maatschappelijke organisaties en bestuur/ ambtelijke organisatie).
- De provincie Gelderland onderzoekt de financiële positie van de drie gemeenten en de consequenties van de herindeling Brummen-Rheden cq Brummen-Zutphen;
- Daarnaast onderzoekt Brummen - samen met ons, de andere regionale partners en de provincie - de consequenties van een eventueel wisselen van regionaal samenwerkingsverband voor bijvoorbeeld de regio Stedendriehoek, politiedistrict, de VNOG en andere GR-en.
  Toelichting: De gemeenten Brummen en Zutphen werken nauw samen binnen de al genoemde regio Stedendriehoek en diverse gemeenschappelijke regelingen. De gemeente Brummen is ook een belangrijke partner in het Regionaal Archief Zutphen, we trekken samen op bij alles rondom het thema veteranen en onze privacyofficer werkt ook voor de gemeente Brummen. Als de gemeente Brummen naar een andere regio gaat, heeft dit op strategisch- en op uitvoeringsniveau consequenties.

In ons gezamenlijke eindrapport beschrijven we:
- Wat is de uitgangspositie van de beoogde herindelingspartners?
- Hoe ziet de toekomstige gemeente er na herindeling uit?
- Wat zijn de meerjarige financiële kaders van de huidige gemeenten en de nieuwe gemeente?
- Wat zijn de consequenties als de gemeente Brummen naar een andere regio gaat (voor de diverse samenwerkingsverbanden en betrokken gemeenten)?
- Is er maatschappelijk draagvlak voor een herindeling?

We gaan het onderzoek naar beide onderzoeksvragen - qua verzamelen van de informatie - zoveel mogelijk op elkaar afstemmen. Moventem vragen we om ons hierbij te ondersteunen. De opzet van het onderzoeken en de bijbehorende communicatie- en participatieopzet leggen we ter informatie aan de gemeenteraad voor.

5. We doen het onderzoek samen met de gemeenten Brummen en Rheden

Op 21 mei heeft bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen de gemeenten Brummen en Zutphen. In dit overleg hebben we bevestigd graag onze medewerking te verlenen aan het vervolgonderzoek van de gemeente Brummen naar eventuele herindeling met de gemeente Rheden cq de gemeente Zutphen. Ook hebben we aangegeven dat de gemeenteraad van Zutphen op de hoogte is en achter deelname aan het vervolgonderzoek staat. De op 26 mei 2025 aangenomen motie van de gemeenteraad van Zutphen is ingebracht.

Dit bestuurlijk overleg was het startsein om samen met de gemeenten Brummen en Rheden een Plan van aanpak op te stellen over hoe we het onderzoek met de drie gemeenten samen gaan aanpakken.

De burgemeesters hebben - gehoord hun gemeenteraden - het volgende meegegeven voor het onderzoek:

a. De planning: het gemeentebestuur van Brummen neemt eind 2025 een besluit over met welke gemeente zij verder wil gaan. De gemeenten Rheden cq Zutphen besluiten dan in januari 2026 over de mogelijke herindeling. Daarom is een strakke planning nodig. Dit tempo is nodig om in december en januari een besluit te kunnen nemen. Hier werken we aan mee, zonder in te leveren op kwaliteit en zorgvuldigheid.
b. Afgestemde besluitvorming: De gemeenteraad van Brummen spreekt zich in december uit over zijn keuze voor de gemeente Rheden of Zutphen. Valt de keuze op de gemeente Zutphen dan neemt de gemeenteraad van Zutphen een besluit over een op te starten ARHI procedure in januari 2026.
c. Betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke organisaties: dit pakken we zoveel mogelijk op dezelfde manier aan. In een paragraaf communicatie en participatie werken de drie gemeenten dit uit.
d. Kosten delen: de kosten voor het in beeld brengen van zaken die voor alle drie gemeenten relevant zijn worden door elke gemeente voor een derde deel gedekt. De provincie betaalt 50% van het onderzoek.
e. Deelonderzoek financiën op hoofdlijnen: De provincie voert een financieel onderzoek op hoofdlijnen uit.
f. Deelonderzoek wisselen van regio van de gemeente Brummen: In overleg met betrokken partijen brengt de gemeente Brummen alle consequenties daarvan (zowel in plussen als in minnen) zo compleet en goed mogelijk in beeld en neemt daarin ook de consequenties mee voor de Regio Stedendriehoek, politiedistrict, Veiligheidsregio en andere GR-en en de gemeenten die daarin samenwerken.

Er komt een bestuurlijk overleg waaraan de drie burgemeesters, gemeentesecretarissen en projectleiders deelnemen. Dit overleg besluit over het gemeenschappelijke Plan van aanpak. Wij informeren de gemeenteraad over deze opzet. We organiseren na de zomer een ontmoeting met de gemeenteraad van Brummen en Zutphen.

6. **(Wettelijk) kader**

Doel is een principebesluit in het kader van de Wet Arhi (Wet algemene regels herindeling) te nemen. Als de gemeente Brummen kiest voor een herindeling met de gemeente Zutphen en de gemeente Zutphen hier ook voor kiest, dan is de volgende stap een herindelingsontwerp dat door beide gemeenten wordt gemaakt. Zie bijlage voor de uitleg van het Wet Arhi proces.

7. **Proces & planning**

<u>Initiatiefnemer gemeente Brummen</u>

Het initiatief voor dit vervolgonderzoek ligt bij de gemeenteraad van Brummen.
De gemeenteraad van Zutphen heeft aangegeven het belangrijk te vinden om op basis van gelijkwaardigheid en transparantie samen te werken. Dat betekent openheid naar elkaar over het gezamenlijke onderzoek en de resultaten, samen het onderzoek uitvoeren en financieren. We

stemmen het onderzoeksproces op elkaar af en houden rekening met de wensen van de verschillende gemeenteraden voor dit proces. Alle drie de gemeenteraden nemen voor de zomer een besluit over de hoofdlijn van de opzet van de onderzoeken (NB Dat is deze bestuursopdracht).
De drie burgemeesters krijgen mandaat om het plan van aanpak van de drie gemeenten vast te stellen en uit te voeren en informeren doorlopend gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders. In de planning zijn de momenten opgenomen waarop tussentijds akkoord op een aantal stappen wordt gevraagd.

Communicatie en Participatie

Doel van de communicatie en de participatie is om:
- De raad te faciliteren om een goed besluit te nemen.
- Inwoners en maatschappelijke organisaties tijdig te informeren over deze ontwikkeling.
- Op te halen bij maatschappelijke organisaties welke toekomstige ontwikkelingen zij zien en welke schaalgrootte daarbij past.
- Samen met de gemeenteraad en het maatschappelijk middenveld de schets van de toekomstige gemeente maken (in bijeenkomsten Rheden-Brummen en Zutphen-Brummen).
- Inwoners informeren over het beeld van de (mogelijk) toekomstige gemeente en hun mening vragen over wat voor hen belangrijke elementen zijn van deze gemeente.

De communicatie en participatie over het gezamenlijke proces is in de drie gemeenten zoveel mogelijk gelijk. Om eenheid van aanpak te garanderen voert Moventem de participatie over de verhalen in de drie gemeenten uit.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Gemeenteraad
- besluit over bestuursopdracht
- besluit over advies bij eindrapport
- wordt geïnformeerd over Plan van aanpak gezamenlijk onderzoek inclusief communicatie en participatieparagraaf (na vaststelling door drie burgemeesters)
- wordt geïnformeerd over de SWOT huidige situatie, de gezamenlijke SWOT en betrokken bij het opstellen van het toekomstbeeld van de nieuwe gemeente

Fractievoorzittersoverleg
- wordt geïnformeerd over het verloop van de onderzoeken en de stappen die we zetten

College
- adviseert over de bestuursopdracht en eindrapporten aan de raad
- adviseert over Plan van aanpak gezamenlijk onderzoek aan de burgemeester
- stelt het plan van aanpak eigen onderzoek naar schaalvergroting vast (gemeente Zutphen)
- wordt geïnformeerd over het verloop (door de burgemeester)
- wordt betrokken bij opstellen SWOT huidige situatie, de gezamenlijke SWOT en het toekomstbeeld gemeenten Brummen-Zutphen aan de burgemeester

Bestuurlijk overleg drie gemeenten (gehoord het college)
- besluiten over het Plan van aanpak gezamenlijk onderzoek
- besluiten over de gemeenschappelijke SWOTs Brummen-Rheden en Brummen-Zutphen
- besluiten over toekomstbeeld Brummen-Rheden en Brummen-Zutphen
- besluiten over het eindrapport

Planning in 2025

Bestuursopdracht

6/22 mei 2025	Informeren gemeenteraad over de ontwikkelingen in een vertrouwelijk overleg
21-mei	Bestuurlijk overleg Brummen - Zutphen
26-mei	Gemeenteraad neemt motie over samenwerking met Brummen aan
5-jun	Opstellen ambtelijk plan van aanpak van de drie gemeenten en de onderzoeksopdracht
5-jun	Verkennen met onderzoeksbureau van de aanpak van het onderzoek
12-jun	Bestuursopdracht in concept bespreken met fractievoorzittersoverleg
juni	Bestuurlijk akkoord op Plan van aanpak 3 burgemeesters/ 3 secretarissen
24-jun	Bestuursopdracht in college
30-jun	Oordeelsvormende vergadering over Bestuursopdracht
11-jul	Bestuursopdracht in raad

Onderzoek

Juni-aug 2025	Starten onderzoek schaalvergroting
	Starten gezamenlijk onderzoek:
	Per gemeente: SWOT uitwerken op basis van afgesproken kader/ sjabloon en diepgang. Combineren van SWOT's voor beide varianten, als tussenstap voor het maken van toekomstbeeld nieuwe gemeenten.
	Voorbereiden van het maken van de twee toekomstbeelden voor nieuwe gemeenten
Juni-aug	Parallel: uitvoeren deelonderzoek financiën (door Provincie)
	Deelonderzoek switchen van regio (door gemeente Brummen)
Juli/aug	Informeren/ betrekken college/ fractievoorzitters over SWOT (overleg inplannen)
Aug	Akkoord college op SWOT en combi SWOT
8-sep	Informeren fractievoorzitters over SWOT/ toekomstbeeld/ onderzoek schaalvergroting
Sept	Gezamenlijk overleg gemeenteraden met Brummen over verhaal
Sept	Bespreken toekomstbeeld en gevolgen schaalvergroting met college, raad en maatschappelijke org.
Sept	Akkoord op toekomstbeeld 3 burgemeesters/ 3 secretarissen
29-sep	Informeren fractievoorzitters over consultatie en onderzoek schaalvergroting
Oktober	Voorleggen toekomstbeeld voor consultatie bij inwoners (Zu-B-Rh)

Eindrapport en advies

3-nov 2025	Informeren fractievoorzitters over consultatie en onderzoek schaalvergroting
November	Opstellen eindrapport door Brummen
	Akkoord op eindrapport van de drie burgemeesters/ 3 secretarissen
december	Opstellen advies college
1-dec	FvO Beeldvormende vergadering Oordeelsvormende vergadering
Januari 2026	Besluit raad over consequenties schaalvergroting en (als gemeente Brummen kiest voor gemeenten Zutphen) een principebesluit over de herindeling van de gemeenten Brummen en Zutphen.

Randvoorwaarden voor de planning

- Er zijn verkorte routes nodig voor de bestuurlijke besluitvorming (college en raad). Zo nodig verkorten we aan voorkant de doorlooptijden door aanlevertijd organisatie, college en raad in te

korten en indien noodzakelijk doen we de verschillende raadsbijeenkomsten (BOB) in één maand.
- Er is voldoende bestuurlijke en ambtelijke capaciteit beschikbaar. Er wordt nu gezocht naar een projectleider en intern wordt ruimte gemaakt door taken te verschuiven en vanaf september/ oktober 2025 extra menskracht beschikbaar te stellen.

8. **Organisatie en kosten**

Projectorganisatie en overlegstructuren

We organiseren deze onderzoeksfase op een projectmatige manier. We zorgen er voor dat het gemeenschappelijke proces met de gemeenten Brummen en Rheden zo veel mogelijk op elkaar lijkt.

Gemeenteraad van Zutphen:	Bestuurlijk opdrachtgever voor de bestuursopdracht
Burgemeester:	Bestuurlijk opdrachtnemer (BON) namens het college van het onderzoek
Gemeentesecretaris:	Ambtelijk opdrachtnemer (AON) en stuurt de projectgroep aan. De projectgroep wordt geleid door een projectleider (PL) en bestaat verder uit een bestuursadviseur, communicatieadviseur, adviseur control, ondersteuning. Collega's worden gevraagd mee te denken over specifieke onderwerpen.
Bestuursdriehoek:	Bestaat uit burgemeester, gemeentesecretaris, projectleider en bestuursadviseur. Bereidt alle overleggen en stukken voor.

Fractievoorzitters, college, directie en ondernemingsraad informeren we regelmatig over de voortgang.

Er is een bestuurlijk overleg met de gemeente Brummen. Vanuit de bestuursdriehoek nemen de burgemeester, gemeentesecretaris en projectleider deel aan de bestuurlijke overleggen met de gemeente Brummen.

Er is een ambtelijk overleg met de gemeenten Brummen en Rheden. Hier nemen de projectleider en de bestuursadviseur aan deel.

Kosten:

Inzet personeel:
- Projectleiding (juni-dec, 20 uur)
- Advisering en ondersteuning (sept-feb bestuursadvies 22 uur en projectondersteuning 8 uur)

Onderzoeken:
- Onderzoeksvraag gemeente Zutphen
- Gezamenlijk onderzoek vraag B-R-Z

Schatting kosten voor gemeente Zutphen: € 175.000,-

Dekking:
- Bijdrage provincie (50% van de kosten)
- Budget bij de raad vragen (50 % van de kosten)

9. **Risico's**

Risico's voor het vervolgonderzoek en mogelijke maatregelen zijn:

Risico's	*Maatregelen*
Hoge tijdsdruk die ten koste kan gaan van kwaliteit en zorgvuldigheid	Meteen bestuurlijk in gesprek gaan zodra tijdsdruk ten koste gaat, lijkt te gaan of dreigt te gaan van kwaliteit en zorgvuldigheid. De projectleiders trekken hierover onmiddellijk aan de bel zodra dit risico zich aandient.
Inwoners die andere/ verkeerde verwachtingen hebben van de betekenis van de participatie	Voorafgaand aan de consultatie(s) goed uitleggen aan alle inwoners dat hun mening wordt gevraagd over het toekomstbeeld van de nieuwe gemeente en uitleggen hoe we omgaan met de uitkomst hiervan.
Niet of onvoldoende synchroon lopen van het vervolgonderzoek in de verschillende gemeenten, waardoor kritiek kan ontstaan op verschillen in aanpak	Voortdurend goed blijven afstemmen van de aanpak en zoveel mogelijk gebruik (blijven) maken van dezelfde kaders, sjablonen en ondersteuning (Moventem).
Beperkte deelname van inwoners aan de participatie waardoor deze als niet of onvoldoende representatief worden beschouwd	Gericht uitnodigen, liefst zo breed mogelijk.
Onvoldoende snelheid en kwaliteit respons GR-en	GR-en ambtelijk en bestuurlijk aan de voorkant informeren
Gemeenten Apeldoorn en/ of Voorst die (als uitkomst van de gesprekken die door Brummen nog met deze gemeenten gevoerd gaan worden) alsnog meegenomen moeten worden in het vervolgonderzoek, waardoor vertraging kan ontstaan	Burgemeester informeert de twee andere burgemeesters over het verloop.
Gemeentelijke procedures en "aanvliegroutes" voor stukken richting college en/ of raad die teveel tijd in beslag nemen, waardoor de planning niet kan worden gehaald	Afgesproken is om voor het vervolgonderzoek af te mogen wijken van deze procedures. Zo nodig aan de voorkant doorlooptijden verkorten door aanlevertijd organisatie en college in te korten (van 3 naar 1 week) en indien noodzakelijk BOB in 1 maand te doen.